

SUB LEGE LIBERTAS

Rendészettudományi kutatások

Az NKE Rendészetelméleti Kutatóműhely
tanulmánykötete



Szerkesztette:
CHRISTIÁN LÁSZLÓ

Dialóg Campus

RENDESZETTUDOMÁNYI KUTATÁSOK
Az NKE Rendészetelméleti Kutatóműhely tanulmánykötete

RENDESZETTUDOMÁNYI KUTATÁSOK

AZ NKE RENDESZETELMÉLETI
KUTATÓMŰHELY TANULMÁNYKÖTETE

Szerkesztette:
Christián László

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001
„A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés”
című projekt keretében került kiadásra.

Szerzők:

Bezsenyi Tamás	Kanyó Mária
Dr. Bacsárdi József	Less Ferenc
Dr. Christián László	Dr. Rottler Violetta
Girhiny Kornél	Dr. Sabjanics István
Görbe Attiláné Dr. Zán Krisztina	Dr. Sorbán Kinga
Dr. Inzelt Éva	Szabó Andrea
Kardos Sándor István	Dr. Vári Vince
Dr. Sivadó Máté	

Szakmai lektor:
Prof. Dr. Sallai János,
tanszékvezető egyetemi tanár

© Dialóg Campus Kiadó, 2017
© Szerkesztő, 2017
© Szerzők, 2017

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

Tartalom

A KÖTET SZERZŐI	6
SZERKESZTŐI ELŐSZÓ	7
LEKTORI VÉLEMÉNY	9
DÉKÁNI AJÁNLÁS	11
<i>Bezsenyi Tamás: Az információáramlás mint bevezetés a rendőrség szervezeti kultúrájába</i>	13
<i>Dr. Bacsárdi József – Dr. Christián László: Hol tart jelenleg az önkormányzati rendészet?</i>	27
<i>Dr. Christián László: A polgárőrség társadalmi megítélése, 2015</i>	39
<i>Girhiny Kornél: A nyomozások fejlődése az első nyomozati utasításig</i>	55
<i>Görbe Attiláné Dr. Zán Krisztina: Hazai xenofóbia-kutatások</i>	63
<i>Dr. Inzelt Éva: A rendészeti korrupciós kutatások irányai, megközelítései és módszertana</i>	73
<i>Kardos Sándor István – Kanyó Mária: Mit gondol az állomány a rendőrség korrupciós érintettségéről?</i>	81
<i>Less Ferenc: A tömegkezelési műveletek során alkalmazott kényszerítő erő és eszközök bevetésének problematikája</i>	99
<i>Dr. Rottler Violetta: A magánbiztonság skandináv modellje</i>	111
<i>Dr. Sabjanics István: A rendészeti hatáskörök exportálása. A katonai és rendvédelmi feladatok, avagy a tyúk és a tojás esete</i>	121
<i>Dr. Sorbán Kinga: A digitális bizonyíték a büntetőeljárásban</i>	129
<i>Szabó Andrea: A gyülekezési jog érvényesülése a rendészet gyakorlatában itthon és külföldön</i>	137
<i>Dr. Vári Vince: Empirikus kutatás a rendőrök körében a civil–rendőr viszonyról, a statisztikai szemléletről és a bűnüldözés hatékonyságáról</i>	151
<i>Dr. Sivadó Máté: Jelenkori drogpolitika Magyarországon és Európában tengerentúli kitekintéssel – beszámoló a doktori kutatás eredményeiről</i>	167

A kötet szerzői

- Bezsenyi Tamás:** r. őrnagy, tanársegéd, Nemzeti Közszerzői Egyetem, Rendészettudományi Kar, Krimináltaktikai és Metodikai Tanszék
- Dr. Bacsárdi József:** PhD hallgató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar
- Dr. Christián László:** PhD, r. alezredes, tanszékvezető egyetemi docens, Nemzeti Közszerzői Egyetem, Rendészettudományi Kar, Magánbiztonsági és Önkormányzati Rendészeti Tanszék
- Girhiny Kornél:** r. őrnagy, tanár, Nemzeti Közszerzői Egyetem, Rendészettudományi Kar, Kriminálisztikai Intézet
- Görbe Attiláné Dr. Zán Krisztina:** c. r. alezredes rendőrségi főtanácsos, Nemzeti Közszerzői Egyetem, Tudományos Ügyek Irodája, irodavezető
- Dr. Inzelt Éva:** egyetemi adjunktus, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar, Kriminológiai Tanszék
- Kardos Sándor István:** c. r. alezredes, ORFK Fegyelmi Osztály, PhD hallgató
- Dr. Kanyó Mária:** PhD hallgató, szociológus, egyetemi docens, Nemzeti Közszerzői Egyetem, Hadtudományi és Honvédtisztviselőképző Kar
- Less Ferenc:** r. alezredes, Rendőrségi Oktatási és Kiképző Központ Kutya-vezető-képző és Állatfelügyeleti Központ, főosztályvezető
- Dr. Rottler Violetta:** egyetemi tanársegéd, Nemzeti Közszerzői Egyetem, Rendészettudományi Kar, Magánbiztonsági és Önkormányzati Rendészeti Tanszék
- Dr. Sabjanics István:** Tudományos segédmunkatárs, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar
- Dr. Sivadó Máté:** PhD, r. őrnagy tanársegéd, Nemzeti Közszerzői Egyetem, Rendészettudományi Kar, Kriminológia Tanszék
- Dr. Sorbán Kinga:** PhD hallgató, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Állam- és Jogtudományi Kar
- Szabó Andrea:** PhD hallgató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar
- Dr. Vári Vince:** PhD, tanársegéd, Nemzeti Közszerzői Egyetem, Rendészettudományi Kar, Bűnügyi Tudományok Intézete, Büntetőeljárásjogi Tanszék

Szerkesztői előszó

Tisztelt Olvasó!

Engedje meg, hogy először röviden bemutassam az NKE Rendészetelméleti Kutatóműhelyt. A Kutatóműhely 2013. március 11-én alakult meg, az alapító vezető ötlete alapján. Deklarált céljai: a rendészet tudomány rendszeres és igényes művelése, ezáltal a rendészet tudomány népszerűsítése, erősítése, továbbá a rendészeti kutatói bázis szélesítése, fiatal kutatók megszólítása; szakmai fórumok működtetése; új publikációs felületek létesítése; valamint olyan igényes kiadványok készítése, amelyek az oktatásban is hasznosíthatóak. Talán nem túlzás azt állítani, hogy jelen tanulmánykötet valamennyi fenti célt teljesíti. A mostani kiadvány komoly mérföldkő számunkra. Korábban nyomtatásban a Magyar Rendészet 2014/5. tematikus különszáma jelent meg, amelyben a Kutatóműhely bemutatása mellett az általunk kiírt tudományos pályázat legjobb pályaműveit jelentettük meg. Külön örömünkre szolgál, hogy a szerzők között több egyezést is találhatunk.

A Rendészetelméleti Kutatóműhely keretében három év alatt eddig 18 szakmai rendezvényre került sor a rendészet tudomány számos területét érintően, többek között a közösségi rendészet, a magánbiztonság, az önkormányzati rendészet, a kiberbiztonság, a rendészeti korrupció vagy éppen a magánnyomozás köréből.

Az elmúlt három esztendőben több rendészeti témában kezdődtek meg jelentősnek mondható kutatások, amelyek eredményei már jelen kötetben is bemutatásra kerülnek. Kutatói munkacsoportok alakultak a rendészeti korrupció, az önkormányzati rendészet, a magánbiztonság területein, de szintén vizsgáltuk a rendőrök és a vagyondőrök társadalmi megítélését is.

Az NKE támogatásával már 2013 óta működik a Rendészetelméleti Kutatóműhely saját honlapja – www.rendeszetelmelet.hu – és Facebook profilja is. A honlap és a közösségi médiafelület célja, hogy az igényes honlap és profil folyamatosan frissülő tartalmának böngészése mellett az érdeklődők interaktív módon is kapcsolatba léphessenek egymással. Honlapunkon valamennyi rendezvényünkről beszámoló olvasható. Több száz rendészet iránt érdeklődőt ér el hírlevélrendszerünk, ahol az aktuális eseményekről, történésekről tudunk tájékoztatást adni.

A rendészet tudomány megerősödését szolgálja, ha a fiatal kutatók számára adott egy igényes, nyomtatásban megjelenő publikációs felület, amely eljuthat a „nagyközönséghez”. Ezáltal bizonyos témák a szakmai diskurzus részévé válva felszínre kerülhetnek, és talán vitát, egyeztetést generálhatnak. Sokan tartják, hogy a legjobb gondolatok ilyen szakmai vitákban keletkezhetnek. Jelen kötet rendkívül sokszínű, számos értékes és egyedi kutatás eredményei kerülnek bemutatásra a rendőrségi információáramlástól a magánbiztonság

skandináv modelljén keresztül a rendészeti korrupció egyes kérdéseire. A kéziratot 2016 augusztusában zártuk le, a kötetben tizennégy színvonalas tanulmány szerepel.

Örvendetes, hogy a fiatal kutatók esetenként lemerészkedtek a jól bejáratott ösvényekről, és egyedi megközelítést, aspektust vagy éppen feldolgozási módszert alkalmaztak. Különösen örvendetesek az elvégzett empirikus kutatások vagy egyes témák komparatív összehasonlító feldolgozásai, továbbá az elvégzett levéltári kutatások. Talán éppen a kötet valamely tanulmánya ösztönzi az olvasót saját kutatás megkezdésére, vagy éppen a rendészeti témák feldolgozása során a levéltárak által rejtett kincsek kiaknázására.

Végül ezúton fejezem ki köszönetemet mindazoknak, akik ösztönözték, segítették és támogatták a kötet megjelenését. Külön köszönöm Dr. habil. Boda József nyá. nb. vezérőrnagy, dékán úr támogatását, Sallai János professzor úrnak a lektori közreműködést, és Bezsényi Tamás kollégámnak a kötet szövegének véglegesítéséhez nyújtott segítségét.

Budapest, 2016. augusztus 22.

Dr. Christián László
tanszékvezető egyetemi docens
az NKE Rendészetelméleti
Kutatóműhelyének alapító vezetője

Lektori vélemény

A magyar rendészettudomány akkreditációja a 2010-es években egy hosszú folyamat részeként megvalósult. Létrejött a Rendészettudományi Kar, megalakult a Rendészettelméleti és -történeti tanszék, és 2016-tól elindult a Rendészettudományi Doktori Iskola. Egy fiatal tudományág születése mindig vitákkal, kritikákkal jár, amely nagyon fontos szerepet játszik az etablációjában. Ezért is fontos, hogy a rendészettudomány akkreditációja során a tudományág művelői folyamatosan tegyék közzé új tudományos munkáikat, eredményeiket.

A fenti folyamatba szervesen illeszkedik a NKE Rendészettelméleti Kutatóműhely tanulmánykötete, amelyben a kutatók a rendészettudomány széles skálájáról merítettek és tettek közzé legújabb kutatási eredményeiket tanulmány formájában. Ebből adódóan nem egy összefüggő munkát, hanem különböző témakörökben írt publikációkat tartalmaz a kötet.

A modern rendészetben kialakulása óta kiemelt szerepet játszik a rendőrség, amelynek a szervezeti kultúrájáról kaphatunk átfogó képet a tanulmánykötet első tanulmányában, Bezsenyi Tamás tollából.

A rendészettudomány első magyar nyelvű forrásától jelen van a magánrendészet, amelynek helye, szerepe ugyan vitatott, de létezése determinált. A vita jelenlegi aktuális állásáról alkotott képet Bacsárdi József és Christián László írása. Egyetértek a szerzők megállapításával, hogy az önkormányzati rendészet világosan elhatárolható a rendészet más ágaitól a települési önkormányzatok működésén és tevékenységén keresztül.

A fenti témához szorosan kapcsolódik Christián László polgárőrségről szóló tanulmánya, amelyben kifejtette, hogy az önkormányzati rendészethez hasonlóan a polgárőrség is meghatározó jelentőséggel bír a rendészet rendszerében, és a közrend, közbiztonság fenntartásában fontos, hogy az emberek ismerjék és segítsék a polgárőrség tevékenységét.

A rendészettudomány etablációjában fontos szerepet játszik a tudományág történetének, tradícióinak bemutatása, amelyre jó például szolgál Girhiny Kornél, aki a bünygyi rendészet kezdeteitől az első nyomozási utasításig kalauzol el bennünket. A szerző logikusan végigvezette, hogy a szabályozás hiányában kialakított eljárási szabályok alapján milyen gyakorlatot sikerült kialakítani az első BM utasítás 1899-es megszületéséig.

A kialakult migrációs helyzet kapcsán soha nem volt még ennyire aktuális Zán Krisztina kutatása, melynek eredményeként született írása megerősítette a magyar társadalomban a migrációs helyzet kapcsán meglévő feszültségek eszkalálódását, és a témában történő további kutatások folytatását. Egyetértek a szerző konklúziójával, mely szerint a hatékony migrációkezelés csak egy nemzetközileg kidolgozott és elfogadott stratégia mentén lehetséges.

A migráció mellett hasonlóan aktuális témát dolgozott fel Inzelt Éva, aki a rendészeti területen is jelenlévő korrupciós témakörben kutatott és fogalmazta meg következtetéseit.

Ugyanebben a témában folytattak kutatást Kardos Sándor István és Kanyó Mária. Tanulmányukban kísérletet tettek arra, hogy bemutassák, milyen mértékben határozza meg a rendőr iskolai végzettsége, szolgálati helye, szolgálati ága, vezetői szintje, beosztása a korrupcióról alkotott véleményét, valamint a jelenséghez való személyes viszonyát.

A rendészet, rendőrség történetéből tudjuk, hogy a rendőrség a legitim fizikai erőszak alkalmazásának monopóliumával rendelkezik, ezért a társadalomban ez a tevékenység mindig a fókuszpontban volt és lesz. E témakörhöz kapcsolódik Less Ferenc írása, melyben elsősorban a tömegkezelés területén alkalmazott kényszerítő erő és eszközök alkalmazását vizsgálta és jelenítette meg.

A rendészet mind az európai, mind más országokban eltérően fejlődik, mivel fő sajátossága a nemzeti jelleg, nemzeti jogszabályon való alapulása. Ezért is érdekes más országok rendészeti rendszereit tanulmányozni, azok tapasztalatait megfelelő körülmények esetén hasznosítani. Ezért is tartom helyesnek Rottler Violetta témaválasztását, amely a skandináv magánrendészeti modellt mutatta be. Mivel a skandináv modellt a jólét-orientált megközelítés jellemzi, ezért annak egy az egyben való átültetését természetesen ma még lehetetlen elképzelni, de a közös cél elérésben (egy közös alapon nyugvó, egységes, biztonságos Európa megteremtése) megfontolandónak kell tartani.

Fontos és aktuális kérdéseket feszeget Sabjanics István *A rendészeti hatáskörök exportálása* című tanulmányában. Ismerve a rendészeti rendszerek elemeit, ez a téma nagyobb átgondolást igényelne a jövőben.

A globalizáció, az adatátviteli forradalom eredményeként az elmúlt három évtized teljesen átalakította az életünket. A digitális korszak új kihívásokat jelent a társadalomnak, s így a rendőrségnek is. Ennek egyik bizonyítéka Sorbán Kinga igen érdekes írása a digitális bizonyítékok jelenlétéről a büntetőeljárásban. A szerző egy olyan megoldásra hívta fel a figyelmet, mely szerint a lefoglalás esetében egy többoldalú rendszer megalkotása lenne célszerű, amely lehetőséget biztosítana annak mérlegelésére, hogy a hardware (teljes információs rendszer/csak az egyes adathordozók) vagy csupán a tárolt adat (egyes adatok/az összes adat) kerüljön lefoglalásra. Úgy gondolom, a logikusan felépített tanulmány a döntéshozókat is gondolkodásra készítheti.

A modern társadalmakban nagyon fontos, hogy a polgárok szabad mozgása és gyülekezési szabadsága szabályozva legyen. Szabó Andrea tanulmányában javaslatot tett a „békés tüntetések” és a „békétlen tüntetések” fogalmak tisztázására, a gyülekezési törvény jogkorlátozásra vonatkozó rendelkezéseinek újragondolására.

Vári Vince írásában a civil rendőr viszonyra, a statisztikai szemléletre, illetve a bűnüldözés hatékonyságát érintő hipotéziseire kereste az igazolást. Munkáját kérdőíves felméréssel támasztotta alá, következtetéseit figyelemreméltóak.

A tanulmánykötet záró tanulmányában Sivadó Máté ismerteti doktori kutatásainak konklúzióit, melyek a hazai és az európai drogstratégiára fókuszálnak. A téma örökzöld, a szerző érezhetően alaposan beleásta magát a drogstratégiák vizsgálatába.

A fenti tanulmányok jól szemléltetik a rendészettudomány sokszínűségét. A szerzők kutatásaikra támaszkodó írásai meggyőzőek, jól szemléltetik, hogy a szerzők a hazai és nemzetközi szakirodalmat jól ismerik, azt korrektül idézik.

A szerzők közül többen nemcsak hagyományos forrásokra támaszkodtak, hanem kérdőíves felméréseket is alkalmaztak, amelyekkel sikerül megerősíteni a hipotéziseikre adott válaszokat.

A fentiek alapján javaslom a tanulmánykötet kiadását, továbbá a hazai tiszthelyettes és tisztképzésben, illetve az ORFK végrehajtó állományának körében való terjesztését.

Budapest, 2016. augusztus 18.

Prof. Dr. Sallai János

rendőr ezredes, tanszékvezető egyetemi tanár
NKE RTK Rendészetelméleti és -történeti Tanszék

Dékáni ajánlás

Tisztelt Olvasó!

Szeretném a figyelmébe ajánlani az NKE Rendészetelméleti Kutatóműhely tanulmánykötetét.

A rendészet tudomány elismertsége, megerősödése és fejlődése a Nemzeti Közszerzői Egyetem Rendészet tudományi Karának 2012-es megalakulásával mérföldkőhöz érkezett. Jelentős eredmény az, hogy a Magyar Felsőoktatási Akkreditációs Bizottság a MAB FVB 18/2015/2/951 sz. határozatával akkreditálta a Rendészet tudományi Doktori Iskolát.

A kötet tizennégy olyan időszerű tanulmányt foglal magában, amelyet elsősorban a Rendészetelméleti Kutatóműhely fiatal kutatói készítettek. Az írások a rendészet széles körét ölelik fel. Megismerkedhetünk a rendőrség szervezeti kultúrájának változásával, az önkormányzati rendészet aktuális kérdéseivel, a polgárőrség társadalmi megítélésével, de kutatás tárgyát képezte a bűnügyi munka fejlődése, a kényszerítő eszközök és a digitális bizonyítékok alkalmazása, az idegengyűlölet és a rendőri korrupció is.

Nemzetközi kitekintésként olvashatunk a skandináv és más külföldi rendészeti szervek tapasztalatairól a magánbiztonság és a gyűlekezési jog területén. A záró tanulmány pedig egy empirikus kutatás tapasztalataival ismerteti meg bennünket, amely a civilek és a rendőrök kapcsolatát vizsgálja.

Őszintén remélem, hogy a téma iránt érdeklődők, kutatók, rendészeti szakemberek is találnak a kötetben újdonságot, hasznosnak tartják a kötetben lévő tanulmányokat, kutatásokat, és felhasználják azokat a szakmai munka, valamint az oktatás során.

Budapest, 2016. augusztus 18.

Dr. habil. Boda József
nyugállományú nemzetbiztonsági vezérőrnagy
az NKE RTK dékánja

Bezsenyi Tamás

Az információáramlás mint bevezetés a rendőrség szervezeti kultúrájába

„Néha egy-egy malőr is jó ötletet adhat”¹

Absztrakt

A rendfenntartás szerveinek, főként a rendőrség munkájának az empirikus megismerése rendkívül nehéz, így a mélyfúrás jellegű kutatások képesek leginkább hasznos eredményekkel szolgálni. A tudományos kutatások a rendőrség szervezeti kultúráját általában szimbólumok, sajátos magatartási mintázatok vagy más individuális szempontok alapján határozzák meg. Ezzel a megközelítéssel figyelmen kívül hagyják a személyközi kapcsolatok és a kooperáció fontosságát, amelyek mechanisztikus elképzelések helyett értelmet adó eszközei a szervezeti kultúrának. Így individualisztikus megközelítésük miatt ezek a kutatások gyakran a rendőrségi filmekből ismert sztereotípiákhoz hasonló képet adnak a szervezet kultúrájáról. Jelen tanulmányban célom kettős: egyfelől rá szeretnék mutatni a rendőrség szervezeti kultúrájára vonatkozó akadémiai diskurzus hiányosságaira, másfelől felállítom a szervezeten belüli információáramlás elemzésének egy új modelljét. Kutatásomban az internet alapú rendőrségi fórumrendszer vizsgálatán keresztül fogom az információáramlást, illetve a rendőrség szervezeti kultúráját elemezni.²

Information flow within the police

Abstract

It is difficult to gain relevant empirical knowledge about the work of law enforcement agencies, especially the police. Therefore researches that analyse the organization by focusing solely one aspect provide more sufficient results. In academic research the organizational culture of the police is usually defined by symbols, particular behavioral

¹ Az idézet a Nemzeti Közszerzői Jogi Bizottság Rendészettudományi Karának rendészeti vezető mesterszakán készült beszámoló (házi dolgozatok) egyikéből származik: K. M. (alezredes, BRFK, BTO): *Vezetés és szervezéselmélet: rendészeti tevékenységek vezetése* 3, 9.

² Itt szeretném megköszönni állandó kutatótársamnak, Katona Noéminek a rengeteg hasznos tanácsot, szakmai észrevételt és gondos figyelmet, amit a munka során a szövegemnek szentelt.

patterns or other individual aspects. From this viewpoint the researches neglect the importance of the interpersonal activities and cooperations, which are meaningful tools rather than mechanical tools of an organizational culture. Therefore due to their individualistic approach these studies commonly reinforce stereotypes about the police organization, which are also well known from police procedure movies. In this present study on the one hand, I will highlight the limitation the academic discourse on police culture. On the other hand, I study the police organization by looking at the information flow within the police. I provide a detailed analysis by looking at an Internet based police forum system.

Témafelvetés

Jean Paul Brodeur így fogalmazott a modern rendészeti szervek működéséről és azok széleskörű megfigyelési technikáiról írt tanulmányában 1984-ben, az orwelli örökség apropóján: „*A rendőrség olyan szervezet, amely tudatosan ellenáll annak, hogy ismereteket szerezzünk róla.*”³ Az alábbi szövegben elfogadva ennek az állításnak az igazságtartalmát, arra teszek kísérletet, hogy bemutassam, mégis miként lehet a rendőri szervek hétköznapijairól, a rendészeti kultúráról beszélni.

A rendészeti kultúrát, mint az egyik legnehezebben definiálható területet a rendészettudományon és a kriminológián belül, egy halhoz lehet hasonlítani, ami könnyen kicsúszik az ember kezéből, ha meg kívánja ragadni. Egyfelől a rendészeti kultúra is egyfajta szervezeti kultúra, amelynek megközelítésmódjai rendkívül diverzek, másfelől a szervezetben pozíciót betöltő személyek tudatosan titkolják a működésükkel kapcsolatos információkat.

Elemzésemben először a kutatói pozíció jelentőségét mutatom be a szervezeti kultúra vizsgálata kapcsán, majd kitérek a szervezeti kultúra, illetve kifejezetten a rendészeti szervezeti kultúra tudományos diskurzusának kritikájára. Az individuális narratívákra épülő diskurzus kapcsán rámutatok a rendőrséggel kapcsolatos sztereotípiák újratermelődésére, illetve a rendőrfilmek mind a kutatókra, mind magukra a rendőrökre kifejtett hatására.

Jelen tanulmányom fő célja, hogy a rendészeti szervek kutatásában szokásos módzerekkel szemben az információáramláson keresztül elemezzem a rendőrség szervezeti kultúráját. Az információáramlást egyfelől egy internet alapú rendőrségi fórumrendszeren, a Holdudvaron keresztül, valamint MA-hallgató rendőrtisztek információáramlásra vonatkozó házidolgozatai alapján vizsgálom. Az empirikus források alapján végzett kutatásban rámutatok az informális csatornák jelentőségére a rendőri szervezeten belüli információáramlásban, valamint a rendőrségi szervezet bürokratikuságára és az egyén rendszertől való függőségére – azzal az individualizált rendőrképpel szemben, mely a filmekben és a tudományos diskurzusban jelenik meg. A fórumban megjelenő témák elemzése lehetőséget ad arra is, hogy megfigyeljem, valójában milyen témák vannak jelen a rendőri szervezeten belüli diskurzusokban, azokkal a sztereotíp kérdésekkel szemben,

³ Jean-Paul BRODEUR (1984): *Policing: Beyond 1984*. The Canadian Journal of Sociology / Cahiers canadiens de sociologie, 2. sz. 195–207.

amelyekre a kutatások gyakran épülnek. A Rendészeti Vezetéstudományi Tanszéken 2014-től közalkalmazott, vagyis nem hivatásos oktatóként dolgoztam, amikor az MA szakos hallgatóknak kiadtam feladatként az információáramlásról szóló dolgozatok megírását.⁴

A szervezeti kultúra vizsgálata

A szervezeti kultúrának, mint társadalomtudományi témának a kutatása elég nehezen ellenőrizhető tudományos eszközökkel. A klasszikus hármasszempontrendszer szerint a kutatás akkor megbízható, ha azonos körülmények között elvégezve megközelítőleg azonos eredményekre jutunk. Egy szervezet életére hatással lesz egy elkészült kutatás, hiszen – annak normatív természetű megítélése alapján – a következő vizsgálat esetén a válaszadási szándék természete megváltozhat. Az érvényesség azt jelenti, hogy a kutatás azt vizsgálta, amit a téma kijelölésekor meghatározott. A szervezeti kultúra alapvetően interszubjektív viszonyokban valósul meg, amelyeknek eredménye vagy előidéző oka is lehet a formális szervezeti struktúra. Habár a kvalitatív kutatások megbízhatósága alapvetően nehezen meghatározható, az érvényessége, éppen az interjú technikák révén, általában magas értéket ér el, amennyiben kvantifikálni próbáljuk a kvalitatív eredményeket. Az általánosíthatóság a legneuralgikusabb kérdés a szervezeti kultúra vizsgálatának esetében, hiszen ez a szempont azt támasztja követelményként, hogy a kutatás eredményeinek igaznak kell lenniük az adott kontextusban és a vizsgált mintán kívül is.

A szervezeti kultúra esetén ez nemcsak módszertani, hanem episztemológiai kérdés is, hiszen a szervezeti kultúra, mint diszciplináris keret az 1960–70-es években kezdett formálódni. Az első ilyen típusú kutatások alapvetően a szervezeti kultúra integratív szerepét kívánták kidomborítani, ami összefüggésben állt a szervezeti hatékonysággal mint elvárással is. James Q. Wilson *Varieties of Police Behaviour* című könyvében az adott település politikai klímájához kapcsolta a helyi szinten megnyilvánuló rendőrségi kultúrát.⁵ Ez a gondolatmenet a korszak értékmenedzsment értelmezésén alapult, amelynek feltevése szerint a vezetők meg tudják határozni a követendő értékeket, amelyek a beosztottak munkavégzését befolyásolják és szabályozzák, nélkülözve a formálisan létező, de praktikus szempontból kevés jelentőséggel bíró munkaköri leírásokat. Thomas Peters és Robert Waterman közös műve, a *Kiválóság nyomában (In Search Of Excellence)* ennek szellemében íródott.⁶ Ez a szervezeti kultúrát is kritika tárgyává tevő szemlélet rendkívül gyorsan elterjedt, hiszen Peters és Waterman 1982-ben megjelent könyve után egy évvel Kathleen L. Gregory megírta a *Természetes szemléletű paradigmák (Native-view paradigms: Multiple cultures and culture conflicts in organizations)* című tanulmányát. A magyar fordítás sutaságát véleményem szerint az adja, hogy a gyarmati múlt hiánya miatt a bennszülött szemlélet kicsit idegenül hatna magyarul, így a természetes szemlélet alatt arra a nézőpontra utal, amit egy adott hellyel napi kapcsolatot ápoló személy képvisel. A bennszülött fogalma a címben

⁴ Kutatásmódszertani megfontolásoknak és egyéb episztemológiai kételyeknek is köszönhetően a kutatás lezárulását követően, 2016. szeptember 1-től hivatásos tisztként dolgozom az NKE RTK-n.

⁵ James Q. WILSON (1978): *Varieties of Police Behavior. The Management of Law and Order in Eight Communities*. Harvard University Press, London.

⁶ Thomas J. PETERS – Robert H. WATERMAN, Jr. (1982): *In Search of Excellence. Lessons from America's Best-Run Companies*. Harper Business, New York.

arra az analógiára épül, hogy a vezetők az értékmenedzsment eszközén keresztül egy másik racionalitással rendelkező világot hoznak be a szervezetbe, mint ahogy a „felvilágosult”, gyarmatosító politikát folytató európai konkvisztádorok viselkedtek a bennszülöttekkel. Kathleen L. Gregory amellett érvel, hogy a kulturális antropológia irodalomelméleti keretként más megvilágításba helyezi a vállalati rendszerben dolgozó személyek interszubjektív, kulturális viszonyrendszerét. Azonos szervezeti struktúrában dolgozó személyek beosztásuk, munkakörük, informális pozíciójuk alapján olyan közegben működnek, mely eltérő szubkulturális jellemzőket visel magán, és ezeket újra is teremti a mindennapi működés során.⁷

Az előbbi két megközelítést meghaladni kívánó fragmentációs tézist Joanne Martin a *Kultúrák a szervezetekben: három megközelítés* (*Cultures in Organizations: Three perspectives*) című könyvében úgy foglalta össze, hogy ez az irányzat a valóság konstruált voltának elismerésén alapszik. Nem a szervezetnek tulajdonít kollektív tudatot, hanem egy adott szemlélő percepciójának tulajdonítja azt a viselkedési és szokásrendszeri komplexumot, amelyet az adott tudományos szakember megír valamely szervezet kapcsán. Martin érvelésének lényegét az adja, hogy bármely szervezet kultúráját meg lehet írni a fenti három megközelítésmód szerint.⁸ Az integrációs és a differenciációs elméletet is tárgyilagosan kezeli, ami éppen azt bizonyítja, hogy Martin leginkább a fragmentációs megközelítést tartja a legmegfelelőbbnek. Álláspontom szerint azonban ezt a megközelítést csak akkor lehet hasznosan alkalmazni, ha a szerző deklarálja, hogy a konstruált valóság része az általa megírt, a konstrukció tudomásul vétele alapján elkészített tudományos igényű szöveg is.

A szervezeti kultúra fentebb vázolt megközelítésmódjai egyrészt igazolják a kutatói pozíció jelentőségét, mivel nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy az adott kutató milyen tapasztalati háttérrel rendelkezik a rendészeti munkával kapcsolatban.

A magányos zsaru figurája mint toposz a rendőrfilmekben és a rendőrség szervezeti kultúráját bemutató tudományos kutatásokban

A rendészeti kultúráról való gondolkodást meghatározzák azok a művészeti alkotások, amelyek nagy médiavisszhangot váltanak ki, és a társadalom széles rétegeihez eljutnak. Ezek között is kiemelt jelentőségűek a fikciós nagyjátékfilmek, amelyek közül több a valóságot intakt módon szándékozik bemutatni. Az ilyen filmek vagy irodalmi alkotások egy adott narratívába foglalják a rendőrségi hétköznapokat, ahogy erre maga a zsáner elnevezése is utal. A *police procedure*-be olyan művészeti alkotásokat sorolunk, amelyek a rendőrségi munka hétköznapjait mutatják be. A krimi irodalom részét képező detektívtörténet meghatározó jelentőséggel bír a rendőri munka megértését célul kitűző kutatók számára. A filmekben bemutatott diverz értékek (becsületesség, korrupció) megnyilvánulásain keresztül

⁷ Kathleen L. GREGORY (1983): Native-View Paradigms. Multiple Cultures and Culture Conflicts in Organizations. *Administrative Science Quarterly*, 3. sz. 359–376.

⁸ Joanne MARTIN (1992): *Cultures in Organizations. Three Perspectives*. Oxford University Press, New York.

különböző, a rendőrséggel szemben működő prekonceptiókat azonosíthatunk, amelyek egy rendészeti kultúráról szóló, tudatosan megszerkesztett szövegben kevéssé manifesztálódnak, azonban gyakran hasonló megközelítésre épülnek.

A hatósági szerepben korábban nem dolgozó kutató alapvetően másként fogja értelmezni a rendőrfilmekben látható, a hétköznapi munkát bemutató jeleneteket, mint azok a szakemberek, akik rendészeti munkát belülről ismerik, mivel hivatalosan is részét képezték, és akik később tudományos igénnyel fel is kívánják dolgozni azt a világot. Módszertani szempontból mindkét megközelítés problémákat és félreinterpreterálásokat hordozhat magában. A civil kutató soha nem szembesül a rendészeti kultúra jellemzőivel annyira közvetlenül, hogy ennek köszönhetően a rendészeti működés belső, informális jegyeit megérthesse. Viszont éppen a távolságtartó szerepéből kifolyólag nagyobb rálátása van a rendészeti kultúra racionalitására, illetve irracionális működésének értelmére. Ám e fenti megállapításokat mint metaértelmezést is különbözőképpen fogalmazza meg egy civil és egy rendészeti múlttal rendelkező kutató.

Másrészt a krimik esetének tekinthető, a rendőri munkáról szóló művészeti alkotások meghatározóak a rendőri és a bűnözői oldalon egyaránt. Az előbbire kézenfekvő példa a Nemzeti Községi Egyetem Rendészettudományi Karán tanuló hallgatók Facebook oldalának áttekintése, amelyeken az elmúlt évek meghatározó rendőrfilmjei megosztott képként vagy akár profifotóként vannak jelen. E képekhez fűzött, baráti hozzászólások általában egy-egy filmbeli szereplőhöz való hozzárendelésre fókuszálnak. A bűnelkövetői oldalon egészen a cselekmények végrehajtásáig meg lehet találni a kapcsolatot. A Koszklán néven elhíresült szervezett bűnözői kör egyik prominens tagja, Czibere Attila és társai XI. kerületi Szerémi úton úgy támadtak meg egy pénzállítót, ahogy az a *Szemtől szemben* című, nagy sikerű amerikai akciókrimiben szerepelt.⁹

Ezzel a két példával arra kívántam rávilágítani, hogy a valóság érzékelését miként befolyásol(hat)ják azok a művészeti alkotások, amelyek olyan önálló narratívával és világgal rendelkeznek, és abban a valóságban szerepet kapnak a pozíciók betöltésekor, feladatok elvégzésekor, és narratíváik éppen az előbbi alkotások segítségével rajzolhatók meg.

A valóság és a művészeti alkotások egymást erősítő hatása rendkívül plasztikusan megfigyelhető a *Francia kapcsolat* című filmben. A történet egy (a valóságban is létező) kokainszállítási utat jelöl, amikor a Törökországban megtermelt kokaint korzikai bűnözők segítségével a dél-franciaországi alvilág adta el az amerikai szervezett bűnözői csoportoknak. A film egy 1962-ben megtörtént, valós kokainszállítmány bravúros elfogását örökítette meg tíz évvel később, és különlegességét többek között az adja, hogy a filmben azok a nyomozók is vállaltak kisebb szerepeket, akik a valós események kulcsfigurái voltak. Az Amerikába behozott, autóban elrejtett kábítószer megtaláló két rendőr, Ed Egan és Sonny Grosso tehát szerepelt is a filmben; saját maguk helyett azokat a rendőri vezetőket alakítva, akik jogi és eljárási okokra hivatkozva akadályozták a bűnözők elfogását. Ed Egan, a New York-i rendőrség nyomozója híressé vált mint a filmben Gene Hackman által megformált makacs, öntörvényű nyomozó eredeti megfelelője. A filmben vállalt szerepükkel éppen azt figurázták ki, hogy miként bánnak el a tisztességes, nagy munkabírású nyomozókkal

⁹ De Niro filmje a bűnözők bibliája. *Blikk*, 2004. IX. 6. Forrás: www.blikk.hu/blikk_aktualis/20040906/de_niro_filmje_a_bunozok_bibliaja (letöltés ideje: 2016. I. 20., a szerző nem jelölt)

a megalkuvásra törekvő rendőri vezetők, akiknek a rendőrségről vallott elképzelései ellehetetlenítik a hatékony munkát.

A magányos rendőr karakterét már a második világháború idején fénykorát élt film noir is ismerte és használta, így a *Francia kapcsolat* a valóság azon aspektusát emelte piedesztálra, amely rímelt a filmnyelvi eszközökre. Ed Eganre társai a Popeye becenevet aggatták, amit folyamatos élénksége és erőfitogtatásai is magyarázhattak. A film rendezője, William Friedkin elismerte, hogy a történetet nem annyira a mű alapjául szolgáló könyv szolgáltatta, mint inkább a hétköznapi beszélgetések a rendőrtisztekkel, illetve a nagy mennyiségű kábítószer elfogásában résztvevő nyomozókkal.¹⁰

A film implicit módon felhívja a figyelmet a rendőrök közötti információáramlás fontosságára, azonban explicit módon sokkal inkább a nyughatatlan, magányos zsaru karaktere domborodik ki. A rendészeti kultúra szakirodalmában is kimutathatóak az ellentmondásosságok a rendőri munka megértése kapcsán. Tom Cockcroft összegyűjtötte a klasszikus rendőrségi kultúrát megragadó megközelítéseket: a megítélést, a küldetéstudatot, a cinizmust, a szolidáris izolációt, vagyis olyan kulcsfogalmakat, amelyek alkalmasak a rendőri kultúra leírására, azonban definíciójuknál fogva egyéni szinten ragadják meg a rendőrségi munkát.¹¹ A megítélés nézőpontjából a kérdés az, hogy a rendőr mikor és miként alkalmaz egyes szabályokat. A küldetéstudatot az a feltevés adja, hogy minden rendőr rendelkezik valamilyen erkölcsi érzékkel, amit követve tettei alapján kirajzolódik egy sajátos társadalmi igazságosság. A cinizmus ezen előbbi feladatok maradéktalan teljesíthetlenségére adott válaszreakcióként születik meg. A szolidáris izoláció ebben az értelemben pedig egy ésszerűen felvállalt, segítségnyújtásra és intézkedésre fókuszáló magatartásforma, amely a nehézségekkel való szembenézés után sem veszik ki a rendőrtisztekből.

Cockcroft a fenti kulcsfogalmak után rátér az olyan újszerű megközelítésekre, mint a gender vagy a rasszizmus jelentősége. Ez utóbbi kettő kifejezetten univerzális módon alkalmazható megközelítés a legtöbb társadalomtudományi diszciplínában, viszont a korábbi fogalmak speciálisan a rendészeti munka elemzésére szabottak. Ezen megközelítéseket, ha egybeolvasva értelmezzük, ahogy az előbb kísérletet tettem rá, akkor kibomlik ugyanaz a magányos, saját igazságáért küzdő, de annak teljesíthetlenségét beismerő vagy felvállaló rendőrtiszt alakja, aki oly ismerős a rendőri munkát bemutató filmekből.

Ezek a rendészeti kultúrára vonatkozó megközelítések hasonlatosak a szociológiában ismert funkcionális szemlélethez, amely szintén csak a társadalom egészét, illetve az egyén szintjét vizsgálta és úgy vélte, vannak olyan szükséges funkciók időtől és helytől függetlenül, amelyek minden társadalomban azonosak. Különbséget az egyes történeti időszakok társadalmi között abban látta, hogy e funkciókat a társadalom alrendszerei milyen mértékben valósították meg. A rendészeti kultúra említett megközelítéseinél is az látható, hogy az egyéni döntéshozói szintet extrapolálja az adott társadalmi helyzetre, de nem merülnek fel csoportközi viszonyok, amelyek átmenetet képeznének a mikro- és a makromegközelítés között.

¹⁰ VARGA Dénes: Ez a mocsok negyven év után is bűzlik, *Origo*, 2014. VII. 11. Forrás: www.origo.hu/filmklub/blog/osszeallitas/20140711-ez-a-mocsok-negyven-ev-utan-is-buzlik-francia-kapcsolat-gene-hackman-william-friedkin.html (letöltés ideje: 2016. I. 20.)

¹¹ Tom COCKCROFT (2013): *Police Culture – Themes and Concepts*. Routledge, London. 46–60.

Éppen ezért a rendészeti kultúra vizsgálatánál sokkal jelentősebb szerepet kell kapnia az interszjektív viszonyoknak, a csoportműködés vizsgálatának,¹² amihez szintén hasznos példaként szolgálhat a *Francia kapcsolat* című film. A sajátos igazságérzettel rendelkező nyomozó szerepeltetése látványos megoldásokat kíván, ami miatt a filmben szerepet kap a rendőrök közötti együttműködés kérdése, például a megfigyelések engedélyezése vagy az operatív munka hétköznapijai. Példának okáért a váltott követés kapcsán kiderül, hogy a nyomozást nem lehetséges egyedül lefolytatni és a nyomozati munka valójában csapatmunka. A rendészeti kultúra, ami nagyrészt a nyilvánosság elől elzárt rendőri munka szokásrendszeréből, hétköznapi megoldásaiból áll, így olyan fekete dobozzá válik, amibe talán a csoportmunkára való fókuszálással lehetne beletekinteni.

Az információáramlás mint elemzési szempont a rendőrség szervezeti kultúrájának vizsgálatában

Meglátásom szerint a rendőrök közötti zárt, horizontális és vertikális együttműködést az információáramláson keresztül lehet kitapintani. A rendőri munkához nélkülözhetetlen kooperáció bemutatásával lehetséges betekintést nyújtani a rendészeti kultúrába. A fent említett szempontokkal a korábbi funkcionalista magyarázatok helyett közelebb kerülünk a szimbolikus interakcionizmushoz, amelynek előfeltevései abból indulnak ki, hogy úgy viszonyulunk a világhoz, ahogyan gondolkodunk róla. Tehát a minket körbevevő embereknek és tárgyakkal nem természetes velejárója a jelentés, hanem az a kommunikációval jön létre. A diskurzusban résztvevők ruházzák fel jelentéssel a tárgyakat. Így nyer értelmet a szimbolikus interakcionizmus elnevezés is, hiszen a leírt szavaink hasonlíthatnak ugyan a hangzásukra, de döntő többségükben nem állnak logikai kapcsolatban a megnevezett tárgyakkal, hanem a szimbólumokat a diskurzus résztvevői önkényes módon alakítják ki. A szimbolikus interakcionizmus alapján azt tudjuk, amit meg tudunk nevezni. Ezeknek a jelentését megtanulják az emberek, noha a szimbólumok értelmezése függ azoktól a társas viszonyoktól, amelyekben az adott egyén él. A szimbolikus interakcionisták a gondolkodást egyfajta belső párbeszédként, *mindig*-nak nevezik, amikor rövid gondolkodási idő alatt olyan értelmezést adunk, amely kapcsolódni fog mások reakciójához.¹³

Ezt az érvelést követve úgy véltem, hogy sokkal közelebb juthatunk a rendészeti kultúra megértéséhez, ha aktív rendőrtisztek véleményét kérjük az információáramlásról, ami olyan része a rendőrségi munkának, amit igen kevés rendőrségi utasítás és dokumentum szabályoz, sokkal inkább a hétköznapi gyakorlat és a parancsnok által elvárt rend szerint szerveződik. A Nemzeti Közszerződés Egyetem Rendészettudományi Karán a rendészeti vezető mesterszakon tanuló több mint 200 levelezős hallgatótól ezért azt kértem, hogy írjanak az információáramlás problémáiról és különböző szintereiről a saját szolgálati helyükön. A rendőrtisztek válaszai alapján úgy véltem, kibontható, hogy a rendőrségnél dolgozó személyek mennyire kezelik formálisan a szervezet működését, mennyire tartják fontosnak a hétköznapi munkavégzésükhöz a törvényi és egyéb szabályozási kérdéseket, vagy miként tekintik az információáramlást megragadhatónak a hétköznapi példák, gyakori

¹² WILSON: *i. m.*

¹³ Emory A. GRIFFIN (2006): *A First Look at Communication Theory*. McGraw-Hill, Boston. 62.

problémák alapján, amelyekben így a formalizált cselekvés helyett a sokkal inkább tudatos, önreflektív munkavégzést emelik ki. A megközelítés előnyének tekinthető, hogy nem számít, vajon a megkérdezett rendőrtisztek saját hétköznapi helyzetükben pontosan azt érzékelik-e, mint amit a szövegben leírtak, hiszen amennyiben távolságtartó, személytelen módon számolnak be a saját szolgálati helyükön tapasztalt információáramlási helyzetről, úgy abból az következik, hogy a rendőrségi vezetőktől és az oktatási helyzetben lévő tanároktól azt a megfogalmazásmódot várják el, amelyet maguk alkalmaztak a szöveg írása során.¹⁴ Természetesen ezzel az empirikus elemzési módszerrel nem kukucskálhatunk be a rendőrségi irodákban történő mindennapokba, viszont az e helyeken dolgozók által percipiált és a szerintük tőlük elvárt valóságkonstrukciókat ismerhetjük meg.

A rendőri szerveken belüli információáramlást keretszerűen az 1994. évi XXXIV. számú rendőrségi törvény szabályozza, részleteiben viszont a szervezeti és működési szabályzatok (SZMSZ) illetve az egyes kapitányságok ügyrendjei határozzák meg. Ezek azonban az utasítási és intézkedési rend kötöttségét és hierarchikusságát mutatják meg. Az egyes ügyrendekben esetlegesen a kapitány helyetteseként megjelölt rendészeti vagy bűnügyi osztályvezetőből lehet arra következtetni, hogy az adott szervezeti egység vezetője melyik szolgálati ágat érzi közelebb magához.

A beérkezett írások alapján arra jutottam, hogy kiemelten kell kezelni a 9/2002-es, 20/2002-es és a 3/2006-os ORFK intézkedéseket, amelyek foglalkoznak a rendőrségi állomány internethasználatával¹⁵ és a belső hálózaton (intranet) keresztül történő információszolgáltatások igénybevételével. Mivel a GroupWise levelezőrendszer segítségével használható intraneten belül a Holdudvar elnevezésű fórumról a problémákra fókuszáló írások mindegyike írt, így ezzel rámutatnak a rendőri állomány horizontális kapcsolattartására és a szervezeten belüli információáramlás lehetőségére. A személyes és telefonos kapcsolattartáson túl ez egy olyan szélesebb hálózatot jelent, ahol személyi, szakmai és egyéb hétköznapi munkavégzést meghatározó eseményeket, folyamatokat is meg tudnak osztani a kollégák egymással. A Robotzsaru Neoval és a GroupWise levelezőrendszerrel szemben itt nem direkt, célzatos kommunikáció folyik, amely legtöbbször szolgálati feladatokkal függ össze, hanem a rendőri hétköznapiakra is rávilágíthat.

Ezt támasztja alá, hogy időnként botrányok színtere volt a Holdudvar, ami a horizontális kapcsolattartás ellenőrizhetetlenségének szimbólumává válhatott a 2000-es években, hiszen 2006 telén rendőrtisztek hívták fel a figyelmet arra, hogy rasszista megnyilvánulások is megjelentek a fórum beszélgetései között.¹⁶ Ebből többen, köztük rendészetszociológusok

¹⁴ A kutatásra való felkészülés során egyértelművé vált számomra, hogy a karon tanuló levelezős MA-hallgatók egyértelműen formalizált módon kommunikálnak, így a beszámolóikat a legtöbb órán úgy teszik meg, mintha azokat bármely rendőri vezető olvashatná, ezért törekszenek a minél támadhatatlanabb, az absztrahált rendőri vezetői elvárásoknak megfelelően fogalmazni. A bizalmi légkör kialakítása a hallgatókkal nekem is valójában a kutatás befejezésének idejére tehető, illetve azt követően mélyült el.

¹⁵ 9/2002. (V. 21.) ORFK intézkedés: az internet rendőrségi igénybevételével kapcsolatos feladatokról
20/2002. (IX. 2.) ORFK intézkedés: a Rendőrség intranet-hálózatán keresztül nyújtott egyes információszolgáltatások igénybe vételének ideiglenes szabályairól
3/2006. (II. 23.) ORFK utasítás: a Rendőrség internetes honlapja és intranet-hálózata működtetéséről, valamint az internet rendőrségi igénybevételének szabályairól

¹⁶ Cigánygyűlölő rendőrségi fórumot lepleztek le. *Index*, 2006. XII. 11. Forrás: www.index.hu/belfold/intra1211/ (letöltés ideje: 2016. I. 20.)

is a rendőri állomány megengedhetetlen attitűdjét vezették le,¹⁷ ezzel olyan a kelet-európai országok rendőreire jellemző elvárásokat támasztva a szervezet felé, amelyek az érvelés-módban szereplő implicit következtetés szerint a nyugat-európai országok hatásai már interiorizáltak.¹⁸ Sajnos ez a megközelítés nélkülözi a rendőri szervezeti kultúrához kapcsolódó, általánosságban jelentkező adottságait. A rendőri kultúra, bármilyen kelet-európai lemaradáselmélettel ellentétben, az egyes országokban szintén alapvetően konzervatív jellegű, tehát a lokális tudásformák, a szóbeliségen alapuló megszokások rendkívül fontosak,¹⁹ illetve a sztereotipizálásra való hajlam megkerülhetetlen egy olyan szervezet esetén,²⁰ amely a deviáns cselekmények elkövetőivel szembesül, sok esetben kiemelten a visszaesőkkel.

A rendőrségi kultúrát monokauzális módon csak az erőszakon és a rasszizmuson keresztül megérteni kívánó tudományos szempontok érvényességét kérdőjelezi meg a másik Holdudvarhoz kapcsolódó botrány. 2009 őszén a Tettekrész Magyar Rendőrség Szakszervezetének (TMRSZ) vezetőjével és a szervezet működésével kapcsolatos belső anyagokat tettek közzé, amelyek felfedték a szakszervezetnek a radikális jobboldalhoz fűződő kapcsolatát, miközben a TMRSZ – rendkívül problematikus módon – magántitokként tekintett ezekre az információkra. A belső rendszeren működő fórumrendszert éppen ezért nem érdemes önmagában problémaként kezelni, hanem olyan közvetítőcsőként, amelyben a szervezeti feszültségek (fizetési gondok, megbecsültség) és a szervezet immunrendszerét jelző konfliktusok (politikai befolyásolás a szervezeten belül) megjelenhetnek.

A későbbi, a botrányok után átalakított úgynevezett „Holdudvar 2” intranetes weboldalon, mint belső hálózatról elérhető felületen lehetőség van szakmai és magánjellegű információk cseréjére is, de lehetősége van a vezetőknek az állomány számára válaszokat vagy más közléseket adni (ilyen a *Vezetőink válaszolnak* rovat). A Holdudvar 2-re regisztráció szükséges, ám felhasználónévvel (nicknév) történik az egyes bejegyzések közzététele. „*Ez – mint a hasonló elven működő fórumokon – eléggé felhívja az információk minőségét, ugyanis nem tudjuk, hogy a nick mögött mennyire megbízható forrás bújik meg, hacsak nem ismerjük személyesen.*”²¹ Az idézett szöveg jól rávilágít arra, hogy a fórumrendszer zártsága önmagában nem teremti meg újra azt a bizalmi légkört, amely a szervezet belső, interperszonális felületein (étkezés, kávézás, folyosói beszélgetés) jelen van. Ugyanakkor a személyes közeg kiterjesztéseként alkalmas lehet kreditábilis információk cseréjére, aminek veszélyét a rendőrségi vezetés csak a 3/2006-os ORFK utasítás alapján észlelt, ahol az V. ponton belül, a „fórum” rész alatt a hozzászólások pontos azonosíthatóságához az alábbi adatokat követelik meg: a felhasználónévhez kapcsolt teljes név, beosztás, szolgálati hely, elektronikus levelezési cím és a bejelentkezéshez használt számítógép hálózati azonosító. A négy évvel korábbi, 20/2002-es ORFK intézkedésben az adatvédelmi szabályok alapján

¹⁷ BUNDULA István: „Ez már nemzetbiztonsági kérdés is”. Krémer Ferenc szociológus a rendőrséget ért szélső-jobboldali kihívásról. *Magyar Narancs*, 2011. III. 31. Forrás:

www.magynarancs.hu/belpol/ez_mar_nemzetbiztonsagi_kerdes_is_-_kremer_ferenc_szociologus_a_rendorseget_ert_szelsojobboldali_kihivasrol-75804 (letöltés ideje: 2016. I. 20.)

¹⁸ A kelet-európai lemaradástudat értelmezéséhez: Gagyi Ágnes: Az antipopulizmus mint a rendszerváltás szimbolikus eleme. *Fordulat*, 2014/ 1. 301.

¹⁹ FINSZTER Géza: *The political changeover and the police*. In András Kádár (ed.): *Police in transition. Essays on the police forces in transition countries*. Central European University Press, Budapest, 2001. 131–153.

²⁰ Bethan LOFTUS: *Police Culture in a Changing World*. Oxford University Press, London, 2009. 96–99.

²¹ L. K. (Tiszthelyettes, BRFK, szolgálatirányító parancsnok): *A szolgálatirányító parancsnok munkájához kapcsolódó szakmai információk*. Házi dolgozat. 9.

külön kiemelésre került, hogy az érintett hozzájárulása szükséges a személyes adatai nyilvánosságra hozatalához. A 2002-es intézkedés a „*munkaköri feladatok hatékony ellátásához szükséges információk biztosítása érdekében*”²² azt szorgalmazta, hogy a személyi állomány különböző, saját szerkesztésű oldalakat hozzon létre. A 3/2006-os ORFK utasítás viszont már egyértelműen megfogalmazta, hogy az egyetlen általános fórum csak a Holdudvar lehet, amelyen a tevékenységet visszamenően naplózni kell, az Informatikai Osztály üzemeltetése során a tételesen meghatározott tiltott tartalmakat folyamatosan szűrni és a valamilyen szempontból sértő kifejezéseket vagy megfogalmazásokat moderálni kell.²³

Ennek köszönhetően a szakmai és a rendőri hivatás mindennapi kihívásaihoz kapcsolódó információszerezésre használható fórumrendszert a 2006-os utasítás megpróbálta formalizálni, hogy hasonlatos legyen a kozlonyok.hu oldalhoz, ahol a Magyar Közlöny vagy a Hivatalos Értesítő elektronikus változatai alapján tud az állomány tájékozódni a normamódosításokról.²⁴ A fórumrendszer egyfajta ismeretlenséget biztosító lokális tudásformák átadását és elsajátítását szolgáló felületként működött korábban, de a minél pontosabb és részletesebb személyes adatok megadása után feltehetően a saját informális közösségükön kívül is megmutatkozni szándékozó, autoritásként fellépő személyek kerültek többségbe. Az oldal ugyan mindenki számára egyaránt elérhető, mégis csak a regisztrált felhasználók tudnak új témában új topikot létrehozni, a már meg lévő illetve új topikokhoz hozzászólásokat írni. A regisztrált felhasználók más szintén regisztrált felhasználókkal privát üzeneteket is válthatnak. A nem regisztrált felhasználó azonban az oldalon csupán figyelemmel kísérheti a már meglévő topikokat, vagyis a különböző témákhoz nem szólhat hozzá, mivel erre csak a regisztrált tagok jogosultak.²⁵ A fórumrendszer formalizáltságára jellemző, hogy amíg a kozlonyok.hu oldalon e-mailes értesítőre tudnak feliratkozni a kollégák, addig a Holdudvart szintén passzív csekkolás céljából nézik át, hogy naprakészségüket növeljék.²⁶ Ezt támasztja alá egy megyei közlekedésrendészeti szolgálati ágban dolgozó tiszt megjegyzése: „*Véleményem szerint, az oldal leghasznosabb topicjai a »körözzük-keressük« rovat, mely főként a közterületi és a bűnügyi állománynak nyújt a napi munkájukban segítséget. A másik kiemelt rovata, a »tulajdon elleni szabálysértések« rovat, amit szintén az állomány jelentős része figyelemmel kísér, mert az állampolgárok által az egyik legjobban figyelem kísért jogsértések köre tartozik bele. Ezek azok a cselekmények, amelyek a legjobban foglalkoztatják a médiát.*”²⁷

²² 20/2002. (IX. 2.) ORFK intézkedés: A Rendőrség intranethálózatán keresztül nyújtott egyes információszolgáltatások igénybe vételének ideiglenes szabályairól

²³ 3/2006. (II. 23.) ORFK utasítás: a Rendőrség internetes honlapja és intranet-hálózata működtetéséről, valamint az internet rendőrségi igénybevételének szabályairól

²⁴ P. K.: *Vezetés és szervezéselmélet, rendészeti tevékenységek vezetése I.* (házi dolgozat) (főhadnagy, BKMRFK, Közlekedésrendészeti Osztály) 4.

²⁵ P. K.: *Vezetés és szervezéselmélet, rendészeti tevékenységek vezetése I.* (házi dolgozat) (főhadnagy, BKMRFK, Közlekedésrendészeti Osztály) 10.

²⁶ A megkérdezett hallgatói állomány majdnem kétharmada az elektronikusan elérhető más, szervezetszabályzó eszközöket és normákat tartalmazó honlapok mellett sorolta fel a Holdudvart, vagyis a fórumrendszert elsősorban befogadói oldalról közelítették meg. Elenyésző százalékban (5%) jelezték, hogy maguk is információt osztanának meg rajta.

²⁷ P. K.: *Vezetés és szervezéselmélet, rendészeti tevékenységek vezetése I.* (házi dolgozat) (főhadnagy, BKMRFK, Közlekedésrendészeti Osztály) 10.

A figyelemmel kísérés jellemző az állomány döntő részére, még a magáncélú hasznot rejtő „keres-kínál” rovatok esetén is. Ez mutatja tehát a Holdudvar jelentőségét a rendőrségen belüli információáramlásban. Épp ezért, véleményem szerint, a Rendészeti Vezetéstudományi Tanszék által életre hívott Rendészeti vezetéselméleti és vezetéstámogató műhely számára az Országos rendőrfőkapitány, Papp Károly rendőr altábornagy által meghatározott célt, a rendőrségi szervezeten belüli információáramlás vizsgálatát a Holdudvar vizsgálátára is érdemes kiterjeszteni. Az információáramlással kapcsolatos beszámolókból (amiket a legalább 3 éves, de sok esetben több évtizedes rendőri tapasztalattal rendelkező levelezős MA-szakos hallgatók írtak) kiderül, s ezért a kutatás jelenlegi konklúziójaként megállapítható, hogy a fragmentációs rendőri szervezeti kultúra létezik hazánkban. Az MA-képzésben a tanárok számára megírt beszámolók természetesen nem egyértelműen az adott rendőrtiszt hétköznapi percepcióját világítják meg, azonban a rendőrök által elgondolt elvárásokról képet kapunk belőle.

Az MA-hallgatók jelentősebb aránya (78%) saját munkaköri leírásának átírásával próbálta megoldani a rendészeti információáramlásra vonatkozó kérdést, ami jól rámutat a Police Subculture Schema továbbélésére. A David Alan Slansky által kritika tárgyává tett megközelítés²⁸ szerint a rendőrség önmagára egy rigid és monolitikus szervezeti egységként tekint, amelyben az eltérőségek üdvözlése a hivatali működésmód hatékonyságát veszélyezteti, mivel azt diffúzzá és áttekinthetlenné formálná, ha az állomány tagjainak önálló, kreatív megfontolásait autorizált lehetőségekként ismerné fel újra a szervezet. Természetesen az angolszász szakirodalom által kreált *Police Subculture Schemának* a magyar viszonyokra való kritika nélküli átültetése azért problematikus, mivel véleményem szerint csak a szervezeti vezetők kívánják monolit és rigid egységként láttatni a rendőrséget, azonban a végrehajtói állományban jellemzőek az olyan kollektív megküzdési stratégiák, mint az „ahogy szoktuk” mentalitás, ami lényegében az adminisztratív vagy elvárászerű változtatási szándékok teljesíthetetlen és átláthatatlan mivoltára adott közösségi válasz. Ez az évről évre változó hallgatólagos tudás garantálja, hogy az informális viszonyok jelentősége nem veszik el a szervezet életében. Azonban a rendőri szakzsargon szerint a „kőcfejű civilektől” elkülönülő, hivatali működési rendet interiorizáló szándékok egyáltalán nem kizárólagosak a rendőri szervezeti kultúra esetében.

Az MA hallgatók kisebb, de mégis meghatározó aránya (22%) elsősorban problémacentrikusan fogalmazta meg az információáramlást a rendőrségen belül. Ezek a rendőrtisztek beszámolóikban szinte kivétel nélkül megemlítik a Holdudvart akár a munkavégzéshez, akár a hétköznapi viszonyokhoz kapcsolódóan. Ezekben a szövegekben általános a szervezeti erőforrások és körülmények beemelése az elemzésekbe, vagyis az információáramlást nem csupán a hétköznapi viszonyokra nem reflektáló szervezetszabályozó eszközökkel és a vezetői szándékkal próbálták megragadni, hanem a munkavégzés materiális és immateriális feltételeit próbálták meg összegyűjteni, hogy a saját munkavégzésük hatékonyságáról, azzal kapcsolatosan felmerülő problémákról tudjanak beszélni az információáramlás szinterein, mint eszközökön keresztül. Ezt rendkívül szemléletesen mutatja be az egyik Bács-Kiskun megyei rendőrtiszt: „*Minden munkanapon sajnos nem*

²⁸ David Alan SLANSKY (2007): *Seeing Blue. Police Reform, Occupational Culture and Cognitive Burn-In*. In Megan O’Neill – Monique Marks – Anne-Marie Singh: *Police Occupational Culture. New Debates and Directions*. Elsevier, Amsterdam. 19–45.

marad idő a Holdudvar intranetes oldal »Körözzük/Keressük« rovatának áttekintésére. Ennek ellenére igyekszem hetente legalább kétszer a rovat híreit átnézni, mivel ez egy gyors és sokrétű bűnügyi információt tartalmazó információforrás. Egyes ügyekben én magam is meghatározom a nyomozóknak, hogy az oldalra töltsék fel egyes ügyek leírását vagy az elkövetőről készült biztonsági kamerafelvételt, és ezt feljegyzés formájában a bűnügyi iratokba is le kell fűzni.»²⁹

A városi kapitányság bűnügyi alosztályvezetőjének beszámolójából egyértelműen kiderül, hogy a Holdudvart más bűnügyes kollégákkal együtt a Robotzsaru Neo hiányosságait kivédendő, a párhuzamos nyomozati munkák elkerülése érdekében használják, illetve a TIÁR-ban szereplő operatív adatok nem folyamatos feltöltése miatt a hasonló elkövetési módok összekapcsolása esetlegesen előbb megvalósul a Holdudvaron keresztül, például karrierelkövetők elleni nyomozások esetén. A városi és helyi kapitányságokon általában egy rendőrtiszt rendelkezik olyan jogosultsággal, hogy a megye más területén folyamatban lévő bűnügyekre rákereshessen a Robotzsaruban, így a Holdudvar hasznos lehetőségnek tűnik egy városi rendőrtiszt számára. A jogosultság megszigorítását a bűnügyi adatokkal való visszaélés elkerülése érdekében határozták meg, azonban így a Holdudvaron könnyebb más megyében megindított büntetőeljárásról tudomást szerezni ilyen jogosultság nélkül.

A Holdudvar összességében a rendőrségi szervezeten belüli információáramlás elősegítését szolgálja, hiszen ilyenkor az adott megyében, városban jellemző elkövetési magatartásokról, tipikus bűnügyi kihívásokról, fejleményekről is értesülhetnek a kollégák. Mindazonáltal a Holdudvarhoz kapcsolódó botrányok éppen a fórumrendszeren történő információáramlás ellenőrizetlenségének köszönhetően derültek ki, ám az emiatti átalakítása visszahatott a szervezeti kultúrára, így gátolva esetlegesen a Holdudvar aktív felhasználását. A botrányoknak köszönhetően a rendőrtisztek számára a Holdudvar egyben egy olyan fogalmi kalodát jelenthet, ahol a lokális szinteken megjelenő tudás a szervezeti hierarchia felsőbb pontjain átértelmezhető, ezért az esetleges konnotatív értelmezések elkerülése érdekében öcenzúrát gyakorolva írnak a rendőrtisztek. Ez pedig találkozik a szervezet vezetésének félelmével, miszerint kiszámíthatatlanná válik a horizontális kommunikáció anonim kiterjesztése, így a sajátos szervezeti logikából fakadóan explicit módon, a passzivitást jelentő tájékoztatási szempontból fogalmazza meg a szervezet vezetése a fórumrendszer működésének célját.

Összegzés

Érvelésem szerint, a rendőrség szervezeti kultúrájának alaposabb megértéséhez sokkal közelebb vihet a Holdudvar fórumrendszer kvalitatív és kvantitatív alapú vizsgálata, ahol a rendőrök közötti horizontális együttműködésre, személyközi vagy szervezeti problémákra lehet ráismerni. A korábbi, elsősorban az angolszász szakirodalomban elterjedt, individuális szinten értelmezhető szimbólumok, magatartási minták haszna éppen akkor jelentkezhetne, ha e szempontokat lakmuszpapírszerűen vetnénk össze a Holdudvar fórumain

²⁹ G. M. (r. főhadnagy, K. város Rk. Bűnügyi Osztály Nyomozó Alosztály vezetője): *Munkakörhöz kapcsolódó szakmai információk beszerzéséhez szükséges források, lehetőségek.* (Házi dolgozat)

megjelenő érvelések és praktikus tanácsok tartalmával, az egyes felhasználók különböző topikokban leírt érvelésével.

Későbbi kutatási cél lehet, hogy részletesen feltárjuk, milyen jellegű rendőri kérdéseket, nyomozati problémákat vitatnak meg a rendőrök egymással, mely rendőri feladatok minősülnek elsősorban neuralgikusnak a szervezet számára. A kutatás jelenlegi állapotában látható, hogy a bűnügyi területen jelentkező kihívások sokkal inkább a szervezeti együttműködés területén (megyei BTO, BSZKI, NBSZ) jelentkeznek, mint a közrendvédelem vagy a közlekedésrendészet területén. További célként jelentkezik, hogy az információáramlás hierarchikus aspektusait „a vezetőink válaszolnak” topikban megjelenő kérdések és válaszok alapján értelmezzük. Az ORFK által meghatározott kutatási irány miatt a szervezet különböző szintjein készített és a későbbiekben készítendő interjúkban megjelenő vezetői, illetőleg a beosztotti szerepek összevethetőek lesznek az információáramlási kérdésekkel és gondokkal. A kutatás jelenlegi fázisában az látható, hogy a Holdudvaron sokkal inkább szimbolikus jelentőségű kérdésekkel keresik meg a vezetőket, illetve olyan gyakorlati kérdésekkel, amelyek az állomány széles rétegeinek tisztánlátására, még inkább megbecsült-ségére kérdez rá. Ebből a szempontból gyakorta jelennek meg úgynevezett költői kérdések, amelyeknél az állomány számára a cél csupán a vezetői válasz írásban való megjelenítése, (lényegében konkrét változás nélkül) a probléma létezésének elismerése.

A „keres/kínál” rovat alaposabb feltárását indokolja, hogy ezen keresztül a rendőri állomány általános vagyoni helyzetéről, pénzügyi gondjairól olyan megállapításokat lehessen tenni, ami által elhelyezhetőek lennének más szakmában dolgozó társadalmi csoportokhoz képest. Összességében a Holdudvar olyan fórumrendszer, amely egyedülállósága miatt folyamatosan érdeklődési terében lesz a rendőri vezetésnek, így a szabályozási változások és azok kiváltó okai legalább annyira beszédesek, mint azon hétköznapi információk megjelenése, amelyeket ismeretátadás céljából tesznek fel a kollégák. Ilyen empirikus feltételek mentén érdemes a rendőri hivatás szervezeti kultúráját nagyobb léptékű monográfiákban meghatározni.

Dr. Bacsárdi József – Dr. Christián László

Hol tart jelenleg az önkormányzati rendészet?

Absztrakt

Az önkormányzati rendészet jelentősége, helye és szerepe minimum vitatott a magyar rendészet rendszerében. A rendszerváltás reális lehetőséget kínált volna arra, hogy a decentralizációs törekvések elérjék a rendőrséget is, de nem így történt. Az önkormányzati rendészet mostohagyermek maradt az elmúlt 26 évben, töredékes szabályozással, eltérő megoldásokkal, vegyes társadalmi megítéléssel, és a tudomány sem fedezte fel magának kellő mértékben a területet. Jelen kutatás arra vállalkozik, hogy átfogó képet vázoljon az önkormányzati rendészet aktuális helyzetéről Magyarországon.

Local Governmental Law Enforcement in Hungary

Abstract

In Hungary, the function and work of the local governmental law enforcement bodies and the entire local policing are not examined fields. However, the importance of the topic is becoming more significant year after year. The change of the political system in 1989 may well have prompted ambitions to decentralize the police, which in fact did not happen to the organization.

There have been a number of shortcomings regarding the insufficient regulations, fragmented solutions and ambivalent judgement on behalf of both the society and science, concerning the local governmental security.

In 2015 a Research Group for Local Governmental Law Enforcement was founded at the National University of Public Service (Law Enforcement Research Group) to make a research with 4 stages. Each year different aspect of the local policing will be examined. In Hungary this research is unique. There has been no similar research related to the Hungarian local governmental law enforcement before.

Témafelvetés

A magyarországi önkormányzati rendészet a rendészet azon ága, amelyet idáig méltatlanul kevésbé kutattak hazánkban. A kutatások, publikációk túlnyomórészt az önkormányzati

rendészet definiálására, valamint az önkormányzati rendészet létjogosultságára fókuszáltak. Az elméleti jellegű kutatásokat meglepő módon nem követték olyan kezdeményezések, amelyek a hazai önkormányzati rendészet tényleges működési problémáit kívánták volna feltárni, az önkormányzati rendészetet a maga valójában próbálták volna vizsgálni, és e vizsgálatok talaján állva próbálták volna javaslatokat megfogalmazni a szakma és a politikai döntéshozók felé. Az önkormányzati rendészet ezért sok szempontból mostohagyerek a rendészet szereplői között, a tisztánlátás érdekében jócskán van még teendő. Éppen ezért a gyakorlati működést vizsgáló kutatások meglátásunk szerint tovább nem mellőzhetők, nem halogathatók. Azt tapasztaljuk, hogy az önkormányzati rendészet, mint a rendészet egyik ága felértékelődik, hiszen a lakosság szubjektív biztonságérzetének változása meghatározó prioritássá lépett elő.

A lakosság szubjektív biztonságérzetének egyik meghatározó összetevője, hogy mikor, milyen eljárás során kerülnek kapcsolatba az állampolgárok a rendészeti szervekkel és milyen személyes tapasztalatot szereznek. Értelemszerűen a rendőrséggel, mint az állami rendészet kulcsszereplőjével találkozik a leggyakrabban az állampolgár, hiszen a rendőrség az ország minden részén jelen van, míg az önkormányzati rendészet csak ott jelenik meg, ahol a települések ezt indokoltan tartják, létrehozzák és tudják biztosítani a működtetést is. Ráadásul az önkormányzati rendészeti szervek hatásköre, jogosítványai korlátozottabbak a rendőrségnél. A szubjektív biztonságérzet másik releváns összetevője, hogy a rendészetben érintett szervezetek képviselői tudnak-e kellő időt fordítani arra, hogy meghallgassák az embereket, mennyiben veszik figyelembe a polgárok véleményét, az általuk felvetett problémákat, azaz mennyire nyitott a rendészet a társadalom elvárásaira, megnyilvánulásaira, törekszik-e érdemben a felvetett problémák megoldására.

A kutatás

Hogy pótolják az önkormányzati rendészet gyakorlati működését érintő kutatások hiányát, egy több lépcsőből álló kutatás szándéka fogalmazódott meg a Rendészetelméleti Kutatóműhely Önkormányzati Rendészeti Kutatócsoportjában 2015 őszén, amelynek első lépcsője egy interjú kutatás lefolytatása volt. Az interjú kutatást jelen tanulmány két szerzője közösen végezte el 22 érintett szakember megkérdezésével.

A kutatás megkezdése előtt az alábbi hipotézisek kerültek felállításra.

Hipotézisek

Az önkormányzati rendészet egyértelműen elhatárolható a rendészet más ágaitól.

Az önkormányzatok alulfinanszírozottak, így az önkormányzati rendészeti szervek létrehozására, megfelelő működtetésére nem állnak rendelkezésre elegendes források, az önkormányzati rendészet így csak a tehetősebb önkormányzatok kiváltsága.

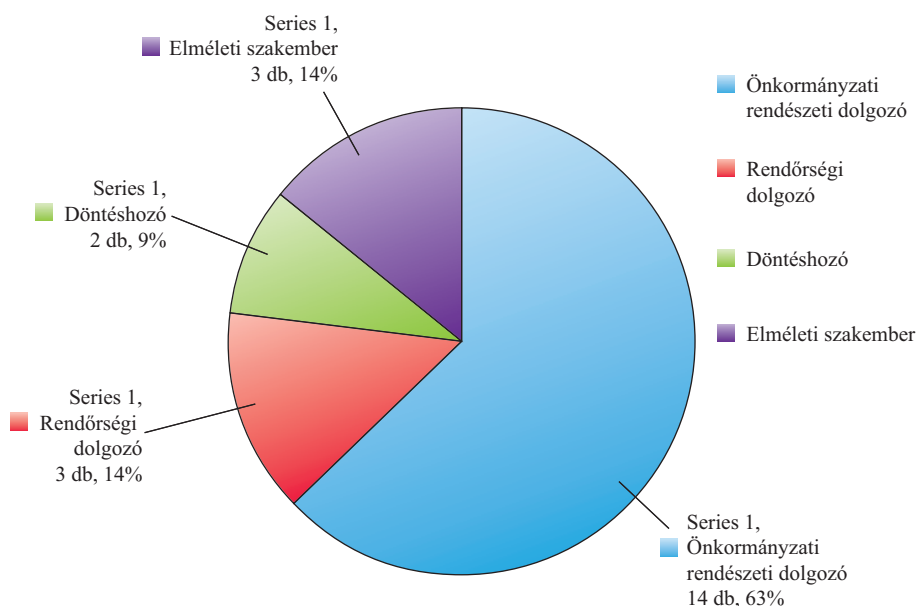
A jelenlegi jogszabályi keretek nem elegendések ahhoz, hogy hatékonyan működő, egységes alapokon nyugvó önkormányzati rendészeti szervek jöhessenek létre.

1. Az önkormányzati rendészeti szervek szerepét növelni kell a helyi rendészetben belül.
2. Az önkormányzati rendészeti szervek bizonyos feltételek teljesülése esetén képesek lehetnek arra, hogy érdemben hozzájáruljanak a helyi közbiztonság javításához és a szubjektív biztonságérzet növeléséhez.

Az interjúk alanyai az önkormányzati rendszettel foglalkozó neves kutatók, szakértők, döntéshozók voltak. Az alanyok kiválasztása önkényes volt, a lényeges momentum az volt, hogy az interjúalany kapcsolódjon az önkormányzati rendszethez. Az interjúk során ugyanaz a kérdőív került felhasználásra, amely vázlatként szolgált. A kutatás tervezett alanyszáma minimálisan 10 volt. A kutatást 2015. november 3-án fejeződött be, és 22 fő válaszolt a feltett kérdésekre. A válaszadók megoszlása az alábbi volt:

- önkormányzati rendszerben dolgozók: 14 fő
- rendőrségen dolgozók: 3 fő
- döntéshozó (önkormányzati vezető): 2 fő
- elméleti szakember: 3 fő

Válaszadók megoszlása



1. ábra

Forrás: saját kutatás

A lefolytatott kutatás alapján szeretnénk volna bemutatni, hogy milyen helyzetben van jelenleg az önkormányzati rendszer a válaszadók véleménye szerint, van-e, lehet-e jövője e rendészeti ágazatnak. A kutatás eredményeire építkezve pedig javaslatok fogalmazhatóak meg a jelenlegi szabályozás finomhangolására, illetve akár meghatározható egy önkormányzati rendészeti jövőkép is.

A kutatás alapvetően három részből állt:

1. az önkormányzati rendszer fogalma,
2. az önkormányzati rendszer jelene hazánkban,
3. az önkormányzati rendszer eddigi tapasztalatai és jövője hazánkban.

Az önkormányzati rendészet fogalma

Balla Zoltán a rendészettel foglalkozó szerveket a kényszerítő eszközök mennyisége és minősége alapján négy alrendszerbe sorolta:¹

1. elsődleges rendészeti szerv (rendőrség),
2. másodlagos rendészeti szervek (pl. büntetés-végrehajtás, NAV pénzügyőr szervei),
3. rendészeti jellegű feladatokat ellátó egyéb közigazgatási szervek (pl. közterület felügyelet, természetvédelmi őr),
4. nem közigazgatási rendészeti jellegű szervek (pl. egyesületi formában működő szervezetek, személy- és vagyonvédelmi vállalkozások)

Nyilvánvaló, hogy a szerző a harmadik csoportba, a rendészeti jellegű feladatokat ellátó egyéb közigazgatási szervek közé sorolta az önkormányzati rendészetet, hangsúlyozva az igazgatási jellegű feladatellátást.

Kökényesi József magát a rendészetet tekinti közigazgatási tevékenységek, és a rendészet két elemének tekinti a rendvédelmet és a közigazgatási rendészetet.²

Finszter Géza a rendészeti feladatokat a közjog két területén fogalmazza meg: közigazgatási hatósági feladatok a közigazgatási jogi kompetenciában és büntetőjogi feladatok a büntetőjog területén.³

Az előzőekben csak néhány szerzőtől említettünk lehetséges álláspontokat, azonban további szerzőktől más és más önkormányzati rendészeti fogalmat, megközelítéseket lehetne felvázolni.

Az önkormányzati rendészettel foglalkozó, szűk szakmai körben fennálló, merőben eltérő álláspontok okán mindenképpen érdemes volt a kutatásban az önkormányzati rendészet fogalmával is foglalkozni, különös tekintettel arra, hogy maguk az önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személyek hogyan látják a saját helyzetüket, hogyan definiálják azt a normatív keretet, amelyben tevékenykednek.

A kutatás alapján alapvetően két irányzat rajzolódott ki:

1. Az önkormányzati rendészet azonos az önkormányzatok rendészeti szervével,
2. Az önkormányzati rendészet egy olyan gyűjtőfogalom, amely az önkormányzatok feladatait, kötelezettségeit és az ezekhez kapcsolódó cselekvési lehetőségeket jeleníti meg.

Mindenképpen kiemelendőnek tartjuk, hogy a döntéshozók számára az önkormányzati rendészet elsődlegesen a közterület-felügyeletet jelenti, míg a szakma a komplexebb, önkormányzati rendészeti gyűjtőfogalom mellett tette le a voksát.

Az önkormányzati rendészet fogalmát – azon személyek, akik nem kizárólag magára az önkormányzati rendészeti szervekre szűkítették az önkormányzati rendészet fogalmát – leginkább a feladatellátás és az önkormányzatok rendészeti irányú tevékenysége oldaláról ragadták meg. Az önkormányzati rendészet definíciója vonatkozásában az alábbi önkormányzati rendészeti tevékenységeket fogalmazták meg a válaszadók:

¹ BALLA Zoltán (2014): A rendészet kérdései. *Belügyi Szemle*, 62. évf. 10. sz. 17.

² KÖKÉNYESI József (2010): *Az önkormányzati rendészet a magyar közigazgatásban*. Forrás: www.kozigkut.hu/doc/kokenyesi_10okt.pdf (letöltés ideje: 2015. X. 15.)

³ FINSZTER Géza (2009): Közbiztonság és jogállam. *Jog – Állam – Politika*. 1. évf. 3. sz. 169.

1. a helyi hatóságok képviselő-testülete által megállapított feladatok a bűnmegelőzés, közrendvédelem, és egyéb területeken;
2. egy önkormányzat helyi speciális normáinak ellenőrzése, felügyelete, szankcionálása;
3. adott település területének vagy annak közvetlen határos, szűk területére korlátozó, az önkormányzat által szervezett és irányított helyi közrend és közbiztonság fenntartására irányuló tevékenység;
4. a közrend, a közbiztonság megteremtése és megőrzése az ehhez társított eszközrendszerrel;
5. az önkormányzatok által végzett rendfenntartó tevékenység;
6. a bűnmegelőzés, veszélymegelőzés és -elhárítás;
7. a rend fenntartása, a baleset- és bűnmegelőzés teljes vertikumában végzett tevékenység;
8. önként vállalt közfeladatként ellátandó közrend-közbiztonsági tevékenység;
9. a közterület-felügyelet feladatainak ellátása, a közterületek rendjének és tisztaságának megőrzése, az önkormányzati vagyon védelme, a tömegközlekedési eszközök használati rendjének fenntartása, valamint a helyi jelentőségű, védett természeti területeinek természetvédelmi feladatainak ellátása;
10. bűnmegelőző tevékenységek, közrend és közbiztonság védelme, az állategészségügyi kérdések, gyermek, ifjúság és időskorúak védelme; nevelés és oktatás, ismeretterjesztés a lakosság és az ifjúság felé;
11. a járőrszolgálat és figyelőszolgálat keretében, a közúti baleset helyszínén, valamint óvoda, általános iskola közvetlen közelében jelzőőri tevékenység;
12. a különböző rendvédelmi és egyéb szervekkel történő kapcsolattartás (rendőrség, polgárőrség és katasztrófavédelem), az áldozatvédelmi, a közlekedésbiztonsági feladatok, a katasztrófák elleni védekezés és a helyreállítás, a rendezvények helyszínének biztosítása, valamint az önálló és közös feladat- vagy szolgálatellátás útján az együttműködő szervek szakmai tevékenységének segítése.

Megállapítható, hogy a válaszadók számos önkormányzati rendészeti tevékenységet jelöltek meg az egészen általánostól a konkrét tevékenységekig.

A megkérdezettek túlnyomó része az önkormányzati rendészetet érthető módon az önkormányzati működésen, illetve az önkormányzati működésből fakadó korlátozottabb hatáskörökön, helyi igények érvényesítési lehetőségén keresztül határolta el a rendészet más ágaitól.

Több érintett az önkormányzati rendészet elhatárolása során kiemelte, hogy az önkormányzati rendészet, szemben más rendészeti ágakkal, polgárérzékenyebben tud működni, azonban volt olyan válaszadó, aki az elhatárolás során éppen azt emelte ki, hogy az önkormányzati rendészet vonatkozásában a negatív megítélés érvényesül (kerékbilincs). Álláspontunk szerint az előbbi két megközelítés jól tükrözi az önkormányzati rendészet nem egységes, decentralizált, önkormányzati elvárásokhoz kötött voltát, hiszen az önkormányzatokat az önkormányzati rendészeti szervek kialakítása során eltérő célok vezérik, és eltérő az elérendő célok érdekében alkalmazott önkormányzati rendészeti eszközök használata is.

A válaszadók többsége változást, elmozdulást érzékelt az önkormányzati rendészet fogalmának meghatározása tekintetében, amelyet az elmúlt évekbeli jogszabályváltozásokkal indokoltak. Meglátásunk szerint a válaszadók által érzékelt változás az önkormányzatok rendészeti irányú tevékenységének változásával függ össze. Mivel több válaszadó az önkormányzatok rendészeti irányú tevékenységével és feladatainak változásával, illetve magával az önkormányzati rendészeti szervvel definiálta az önkormányzati rendészetet, ezért nem meglepő a definíció változásának érzete.

Az önkormányzati rendészet jelene, aktuális helyzetértékelés

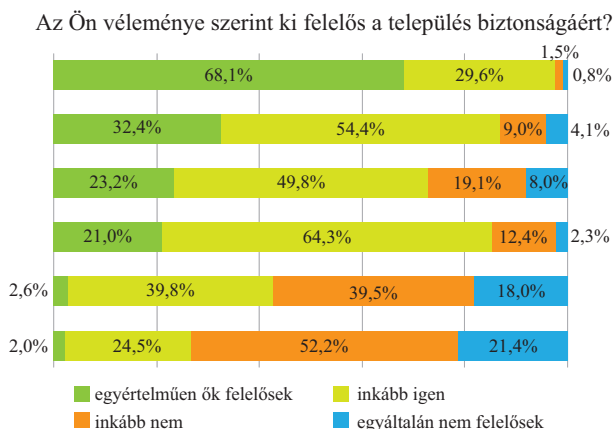
Az elvégzett kutatás törzse az önkormányzati rendészet jelenével, problémáival foglalkozik, amely alapján egy időszerű helyzetkép rajzolódik ki a szemünk előtt.

Az önkormányzati rendészet jelentősége vonatkozásában nagyon eltérő véleményeket fogalmaztak meg az interjúalanyok. Több válaszadó az önkormányzati rendészet kiemelkedő jelentőségét hangsúlyozta, mások az önkormányzati rendészet jelentőségének növekedését tapasztalták. Többen voltak olyanok is, akik az önkormányzati rendészet kiegészítő, komplementer voltát vagy csekély jelentőségét érzékelik, mások nem foglaltak állást a kérdésben.

Kiemelendő, hogy a helyi döntéshozók komoly jelentőséget tulajdonítanak az önkormányzati rendészetnek, míg a rendőrség munkatársai az önkormányzati rendészet jelentőségének tekintetében nem foglaltak egyértelműen állást. Nagyon szélsőséges vélemények fogalmazódtak meg az önkormányzati rendészetben dolgozók részéről, hogy ők maguk mennyire látják jelentősnek az önkormányzati rendészetet.

Az önkormányzati rendészet jelentőségének ilyen szélsőséges megítélése mindenképpen azt sejteti, hogy egy-egy önkormányzati rendészeti szerv teljesítőképességtől, funkcionalitásától függ az önkormányzati rendészet jelentőségének megítélése. A döntéshozók a saját önkormányzati rendészeti szervezetüket nyilvánvalóan jelentősnek ítélik, különben nem tartanák azt fenn. Az önkormányzati rendészetben dolgozók pedig saját tapasztalataik és a döntéshozók elvárásai alapján értékelik az önkormányzati rendészet jelentőségét.

A közbiztonság Finszter Géza szerint több szereplő (önkormányzat, rendőrség, civil-szervezetek, magánszervezetek) együttműködésének eredménye,⁴ ezért a kutatás mindenképpen választ keresett arra vonatkozóan, hogy melyik szereplő az, amelyiket a helyi közrend és közbiztonság fenntartásáért leginkább felelősnek lehet nevezni. Az alábbi táblázat a polgárőrség társadalmi megítélését vizsgáló kutatás ide kapcsolódó releváns eredményeit mutatja be. (Lásd bővebben a jelen tanulmánykötetben, önálló tanulmányban.)



2. ábra

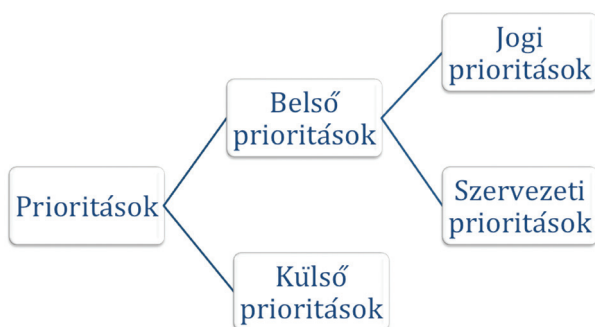
A település biztonságáért felelős szereplők

Forrás: Christián László: A polgárőrség társadalmi megítélése, 2015.

⁴ FINSZTER (2009) 170.

A két kutatás eredményei egybecsengenek. Hasonlóan az önkormányzati rendészet jelentőségnek megítéléshez, a helyi közrend és közbiztonság fenntartásáért felelősnek megnevezett szerv vonatkozásában is heterogén válaszok fogalmazódtak meg. A válaszadók többsége érthető módon az állam kiemelt rendvédelmi szervezetét, a rendőrséget jelölte meg egy település közrend és közbiztonságának legfőbb letéteményeseként, azonban meglepően sok válaszadó a települési önkormányzat felelősségét is hangsúlyozta, míg mások egyformán fontosnak tartották a különböző szereplőket (állam, önkormányzat, civil szervezetek) a helyi közrend és közbiztonság megteremtésében.

A válaszadók az önkormányzati rendészet legfontosabb prioritásait megfogalmazó kérdésre is meglehetősen eltérő válaszokat adtak. A válaszokat két csoportra osztottuk azon logika mentén, hogy vannak olyan prioritások, amelyek a lakosságra és más szervekre irányuló cselekvéseket, szándékokat határoznak meg, míg vannak olyan prioritások, amelyek belülről, az önkormányzati rendészet belső működésére hatnak. A belső prioritásokat tovább bontottuk jogi és szervezeti prioritásokra.



3. ábra

Az önkormányzati rendészet prioritásai

A szerzők által készített ábra

Belső prioritások:

1. Jogi prioritások:
 - a) a helyi rendeletekben foglaltak ellenőrzése, közrend, közbiztonság védelme;
 - b) az egységes jogalkalmazás megteremtése;
 - c) az önkormányzati rendészet tevékenységét meghatározó jogszabályi környezet optimalizálására tárcaközi egyeztető fórum létrehozása;
 - d) a jogszabályok betartása.
2. Szervezeti prioritások:
 - a) a szervezet elfogadtatása és megismertetése;
 - b) az egységes érdekvérvényesítés megteremtése;
 - c) megfelelő finanszírozás megteremtése;
 - d) egységes megjelenés kialakítása;

- e) az állami képzés létrehozása;
- f) a közszolgáltató és a rendvédelmi szervekkel való szorosabb együttműködés;
- g) bűnmegelőzési jelzőrendszerben közreműködés.

Külső prioritások:

- a) a lakosság szubjektív biztonságérzetének biztosítása;
- b) folyamatos jelenlét;
- c) a helyben megismert igények maradéktalan betartása;
- d) a lakossággal való szorosabb kapcsolattartás;
- e) a közterületek rendjének fenntartása;
- f) a lakosság szolgálata;
- g) a településen jelentkező problémákra való gyors és hatékony reagálás;
- h) a helyi rendészeti problémákra történő gyors reagálás;
- i) bűnmegelőzés;
- j) a civilizációs és természeti kockázatok megelőzése (veszélyelhárító kultúra);
- k) az önkormányzati vagyon- és tulajdonvédelem.

A válaszadók túlnyomó többsége szerint az önkormányzati rendészet létjogosultsága hazánkban vitathatatlan, azonban egymástól eltérő vélemények jelennek meg. Ez részben abból fakad, hogy az önkormányzatok szabálysértési tényállás-alkotási jogköre 2012-ben megszűnt,⁵ így többek szerint az önkormányzati rendészet értelme kérdőjeleződött meg. Nyilvánvaló, hogy a rendeletalkotási jogkör fontos szerepet játszott az önkormányzatok rendészeti tevékenységében, azonban az önkormányzati rendeletalkotása csak egy eleme volt az önkormányzatok szerzteágazó rendészeti tevékenységének.

Az önkormányzati rendészet létjogosultságának vizsgálata mellett a kutatás során arra is kerestük a választ, hogy az önkormányzati rendészeti szervek megfelelő választ adhatnak-e a kis, közép vagy nagyobb méretű települések eltérő közbiztonsági problémáira, rendészeti kihívásaira. A válaszok e kérdések tekintetében is nagyon heterogénnek bizonyultak. Egyes megkérdezettek szerint a jelenlegi jogszabályi környezetben az önkormányzati rendészeti szervek nem képesek megfelelni a települések eltérő közbiztonsági igényeinek. Más válaszadók éppen az önkormányzati rendészeti szervek rugalmasságát emelték ki, egyértelműsítve, hogy az önkormányzati rendészeti szervek alkalmasak a települések eltérő közbiztonsági problémáira és rendészeti kihívásaira reagálni.

Az interjúalanyok jelentős hányada azon a véleményen volt, hogy az önkormányzati rendészeti szervek csak részben képesek megfelelni a kihívásoknak, mivel szerepük csak kiegészítő jellegű a rendőrség mellett.

A döntéshozók és a szakma megosztott volt annak megítélésében, hogy mennyiben tud az önkormányzati rendészet megfelelni a kihívásoknak, és némiképp meglepő módon a válaszadó rendőrök látták úgy, hogy bizonyos feltételek mellett – leginkább humán erőforrás – igenis alkalmas lehet az önkormányzati rendészet a kihívások kezelésére.

⁵ 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről

A helyi közbiztonságot érintő problémák kezelésére való alkalmasság megítélése szorosan kapcsolódik az önkormányzati rendészeti szervek létjogosultságának vizsgálatához, ezért nem meglepő, hogy a válaszadók véleménye is sok tekintetben hasonló az előző pontban kifejtett válaszhoz. Azon válaszadók, akik elutasították az önkormányzati szervek létjogosultságát, azt válaszolták, hogy a helyi önkormányzatok csak részben alkalmasak a helyi közbiztonságot érintő problémák kezelésére. Általános vélemény, hogy az alkalmasság függ az önkormányzati vezetés képességétől, hajlandóságától, érzékenységétől és finanszírozási lehetőségeitől.

A megkérdezettek eltérő problémákat vázoltak fel az önkormányzati rendészet működésével kapcsolatban. A válaszadók által közölt problémákat az alábbiakban lehet csoportosítani:

1. Irányítási problémák:

- a) az önkormányzati vezetés nem rendelkezik kellő felkészültséggel az önkormányzati rendészet irányítására;
- b) a közbiztonság komplex kezelésére vonatkozó stratégia hiánya;
- c) a lakosság negatív megítélése az önkormányzati rendészet vonatkozásában (bírságoló, kerékbilincselő szerv képe).

2. Szervezetrendszerrel kapcsolatos problémák:

- a) egységes önkormányzati rendészeti felügyeleti szerv hiánya;
- b) az önkormányzati rendészeti szervek egymástól függetlenül, egymással párhuzamosan működnek (túlzott decentralizáció);
- c) a fővárosban működő kétszintű önkormányzati rendészeti rendszer (párhuzamoságok).

3. Személyi állományt érintő problémák:

- a) a személyi és végrehajtó állomány alacsony kvalifikáltsága, képzetlensége;
- b) átfogó, egységes önkormányzati rendészeti képzés hiánya.

4. Egyéb, főként jogi-igazgatási környezettel kapcsolatos problémák:

- a) a jogalkalmazás széttagoltsága, egységes jogalkalmazás hiánya;
- b) az önkormányzati rendészetre vonatkozó joganyag nem koherens, joghégzagokkal teli;
- c) finanszírozási problémák (központi költségvetés alig támogatja az önkormányzati rendészeti szerveket);
- d) az önkormányzati rendészeti szervek dolgozói köztisztviselő jogállásúak, nem rendelkeznek speciális jogállással.

Az általam készített csoportosításban szereplő szervezeti problémák is jórészt a jogszabályi környezetből fakadnak, azonban indokolt külön csoportba gyűjteni őket tekintettel arra, hogy a szervezeti problémák szorosan összefüggnek egymással.

Több válaszadó fogalmazta meg problémaként az egységes képzés hiányát, a nem megfelelően kvalifikált és felkészült szakemberállományt, a központi finanszírozás hiányát és a hiányos jogszabályi hátteret. A megfelelő képzés és a szakemberállomány hiánya jól láthatóan manifesztálódik akkor, amikor például egy önkormányzat több hónapon keresztül nem képes betölteni egy közterület-felügyelői pozíciót jelentkezők vagy alkalmas jelentkezők hiányában. Tény, hogy a köztisztviselői bértábla középfokú végzettségű rendészeti szakember számára megállapított mintegy bruttó 150 000 Ft-os bér nem tekinthető túl vonzó perspektívának.

A válaszadók által felvázolt problémák eltérő és több területet érintő volta azt mutatja, hogy az önkormányzati rendszet anomáliáit csak komplexen, több területet átfogva lehet kezelni.

A válaszadók túlnyomó többsége elégedetlen az önkormányzati rendszeti szervekre vonatkozó hatályos joganyaggal, amely nem meglepő annak fényében, hogy a megfogalmazott, önkormányzati rendszetet érintő problémák nagy része a jogszabályi környezetre vezethető vissza.

A válaszadók többsége nem az általános szabályozás, hanem leginkább az általános szabályokat kibontó részletszabályok vonatkozásában lát problémákat, igen kevés megkérdezett nyilatkozott úgy, hogy az önkormányzati rendszerre vonatkozó alapvető rendelkezéseken is módosítani kellene.

Az önkormányzati rendszeti szervek és a helyi rendszerben érintett szervek együttműködését a válaszadók általában jónak tartották, de többen hangsúlyozták, hogy nagyon fontos az érintett szereplők közötti személyes, élő kapcsolat. A kisebb településeken a személyes kapcsolat fenntartása egyszerűbb, mint a nagyobb városokban, így az együttműködés is hatékonyabb lehet. A nagyobb településeken a hatékonyabb együttműködést a válaszadók szerint egyfajta „koordinációs testületek” létesítésével lehetne elérni, akik közvetítenének a helyi rendszerben érintett szervek között.

Az önkormányzati rendszer területén a válaszadók az általuk felvázolt problémák kezelésére különféle megoldási javaslatokat is vázoltak, amelyek rendszerezésre kerültek az alábbiakban:

1. *Irányítási problémákra vonatkozó javaslatok:*
 - a) a lakossággal való kommunikáció javítása;
 - b) a hatékony önkormányzati rendszeti érdekképviselő megteremtése.
2. *Szervezetrendszerrel kapcsolatos problémák:*
 - a) az önkormányzati rendszeti szervek működésének egységesebbé tétele.
3. *Személyi állományt érintő problémákra vonatkozó javaslatok:*
 - a) a megfelelő minőségű és egységes képzés megteremtése;
 - b) az önkormányzati rendszeti szervnél dolgozók jobb anyagi megbecsülése;
 - c) az anyagi ösztönzők megteremtése.
4. *Egyéb, főként jogi-igazgatási környezettel kapcsolatos problémákra vonatkozó javaslatok:*
 - a) az önkormányzati rendszer állami finanszírozással történő támogatása;
 - b) az önkormányzati rendszerre vonatkozó joganyag újraalkotása;
 - c) az önkormányzati rendszeti szakmai műhely kialakítása.

A válaszadók irányítási és a szervezetrendszerre vonatkozó problémákra vonatkozó javaslatai általános jellegűek az egységes érdekképviselő megteremtését kivéve. A legkonkrétabb javaslatok a személyi állományt érintő problémákra és a jogi-igazgatási környezettel kapcsolatos problémákra érkeztek. Kiemelendő, hogy a válaszadók jelentős része a megfelelő képzés kialakítását, a vonatkozó joganyag újraalkotását és az egységes állami támogatásra tesz javaslatot.

Az önkormányzati rendészet eddigi tapasztalatai, jövője

A válaszadók egyöntetűen úgy látták, hogy az önkormányzati rendészet Magyarországon az elmúlt 25 évben fejlődött, és a válaszadók többsége további fejlődést vár.

Az önkormányzati rendészet fejlődése, fejlesztése vonatkozásában több irányt képviselnek el a válaszadók:

- Központi szereplőjévé válik a települési közrend és közbiztonság biztosításának, amelynek keretében:
 - fokozatos továbblépés történik az önkormányzati rendőrség irányába,
 - a jelenlegi önkormányzati rendészeti struktúra további erősödik.
- Az önkormányzati rendészet szerepe, helyzete nem változik.
- Az önkormányzati rendészet szerepe csökken.

A megkérdezett szakemberek többsége optimista az önkormányzati rendészet jövője tekintetében, a legtöbben annak további fejlődését, jelentőségének növekedését valószínűsítik.

Az önkormányzati rendészet további fejlődésének kulcskérdéseit a válaszadók teljesen eltérő módon ítélték meg. Ami megállapítható volt, hogy a továbblépés lehetőségeit a válaszadók az általuk korábban felvázolt problémák megoldásában látják.

Hipotézisek értékelése, összegzés

Jelen kutatás megkezdésekor öt hipotézis került felállításra.

Az önkormányzati rendészet egyértelműen elhatárolható a rendészet más ágaitól.

Az 1. hipotézis igazolást nyert, elfogadottnak tekinthető. A kutatás alapján egyértelműen állítható, hogy az önkormányzati rendészet világosan elhatárolható a rendészet más ágaitól a települési önkormányzatok működésén és tevékenységén keresztül.

Az önkormányzatok alulfinanszírozottak, így az önkormányzati rendészeti szervek létrehozására, megfelelő működtetésére nem állnak rendelkezésre elégséges források, az önkormányzati rendészet így csak a tehetősebb önkormányzatok kiváltsága.

A 2. hipotézis részben nyert igazolást, részben tekinthető elfogadottnak. Az önkormányzati rendészet működésének alulfinanszírozása jelentős, de csak egy részproblémának tekinthető. Az önkormányzati rendészeti szervek működtetését szervezeti, irányításbeli, személyi állományt érintő és egyéb jogi-igazgatási problémák nehezítik. Azt, hogy az önkormányzatok az alulfinanszírozottság miatt nem hoznak létre önkormányzati rendészeti szerveket, jelen kutatás nem igazolta.

A jelenlegi jogszabályi keretek nem elégségesek ahhoz, hogy hatékonyan működő önkormányzati rendészeti szervek jöhessenek létre.

A 3. hipotézis részben nyert igazolást, részben tekinthető elfogadottnak. A kutatás alapján a jogszabályi keretek önmagukban elégségesek a hatékony önkormányzati rendészeti igazgatás létrejöttéhez, a probléma a részletszabályokban rejlik. A kutatás alapján kijelenthető, hogy az önkormányzati rendészetre vonatkozó részletszabályok újraalkotása esetén a hatékonyság növelhető. Újragondolandó területek: képzés, vezetés, felügyelet, finanszírozás.

Az önkormányzati rendészeti szervek szerepét növelni kell a helyi rendészetben belül.

A 4. hipotézis teljes bizonyossággal nem nyert igazolást, részben tekinthető elfogadottnak. Az önkormányzati rendészeti szervek bár fontosnak és jelentősnek tekinthetők, nem mutatható ki egyértelműen az, hogy az önkormányzati rendészet szerepét növelni kellene a helyi rendészetben belül.

Az önkormányzati rendészeti szervek bizonyos feltételek teljesülése esetén képesek lehetnek arra, hogy hatékonyan hozzájáruljanak a helyi közbiztonság növeléséhez.

Az 5. hipotézis igazolást nyert, elfogadottnak tekinthető. Az önkormányzati rendészeti szervek helyi rendészetben játszott jelentős szerepe egyértelmű, azonban a részletszabályok finomhangolására vagy újraszabályozására van szükség.

Jelen kutatás egy alapozó kutatásként egy több fázisú kutatás első lépcsőjeként funkcionál. A kutatás alapján tett megállapításokra és a kutatás során feltárt eredményekre építkezve feltárássra kerültek az önkormányzati rendészeti anomáliák és főbb problémái. A jelenlegi kutatás feltárt irányítási, szervezeti, személyzeti és jogi/igazgatási problémákat, amelyek azt sugallják, hogy az anomáliákat csak komplexen lehet megoldani.

A felmerült problémák és anomáliák további vizsgálata reményeink szerint biztosítja, hogy el lehet érni azt a célt, miszerint a problémákra a most megkezdett kutatás alapján javaslatokat lehessen megfogalmazni a szakma és a döntéshozók számára.

Dr. Christián László

A polgárórség társadalmi megítélése, 2015

Absztrakt

A megközelítőleg 56 000 fős tagsággal rendelkező polgárórség meghatározó szereplővé lépett elő a közrend, közbiztonság fenntartásában, hiszen a kormány stratégiai partnereként, a rendórség első számú szövetségeseiként számít a polgárórségre. A szervezet történetében mérföldkőnek tekinthető az, hogy a 2011. évi CLXV. törvény¹ alapján immár köztestületként működő társadalmi szervezetté vált, s egyre meghatározóbb jelentőséggel bír a rendészeti rendszerében, ezért fontos kérdés, hogy az emberek mennyire ismerik a polgárórséget és hogyan ítélik meg a tevékenységét.

Social judgement of the Hungarian Civil Volunteer Organization

Abstract

Nowadays the Hungarian Civil Volunteer Organization (Polgárórség) with 56.000 members has become a dominant actor to maintain the public order and security. The Civil Volunteer Organization is an important strategic partner for the Government and for the Hungarian Police as well.

It was a milestone for this organization to adopt a new Act on Civil Volunteer Organization activity (2011/CLXV), by the Parliament in 2011. Since then the organization has become an official public body with more and more significance in the Hungarian law enforcement system.

That is why it is vital for the general public to learn about, comprehend and evaluate the civil volunteer activity. This forms the focal point of this present research.

A kutatás célja, előzményei

A polgárórség jövőbeni prioritásainak, stratégia céljainak meghatározása érdekében az OPSZ elnöksége fontosnak érezte annak tudományos igényű feltárását, hogy mennyire

¹ 2011. évi CLXV. törvény a polgárórségről és a polgáróri tevékenység szabályairól

ismerik és mit gondolnak az állampolgárok a polgárőrsegről, melyek azok a kérdések, problémák, amelyek leginkább foglalkoztatják az embereket és a közösségeket a polgárőr-séggel kapcsolatban.

2007-ben a Magyar Rendészettudományi Társaság már végzett egy kutatást hasonló témában a polgárőrség felkérésére. Jelen kutatásnál a Krémer Ferenc által jegyzett, 2007-es kutatás összefoglaló jelentésében foglaltakat az OPSZ engedélyével alapul vettük és felhasználtuk.

Az OPSZ a fenti kérdések feltárása, illetve a korábbi kutatás óta eltelt időben a polgárőrséget érintő változások bekövetkezése miatt tartotta fontosnak egy ismételt kutatás lefolytatását.

A kutatás hipotézisei

Közbiztonság alatt azt a nyugalmat értjük, amikor személyünket és javainkat biztonságban tudjuk. A közbiztonság olyan kollektív termék, amelyben részt vesznek az egyének, közösségeik és az állam szervezetei. Materiális értelemben a közbiztonság a társadalmi viszonyok együtthatása, amely a hétköznapiakban létezik és megélhető, „élvezhető”, avagy nem létező, és emiatt valamilyen veszély fenyegeti a társadalmat és az egyéneket.²

A polgárőrök és a polgárőrség megítélése tapasztalatokból és elvárásokból tevődik össze, és hipotézisünk szerint rendkívül fontos szerepe van abban, hogyan viszonyulnak az emberek a polgárőrséghez.³

Fentiekre tekintettel az alábbi fő kérdésekre kerestük a választ:

1. Hogyan ítéli meg a társadalom, a lakosság a közrendet, a közbiztonságot? Mit jelent számukra az adott település rendje, biztonsága, melyek ennek összetevői?
2. Kik a közbiztonságért felelős szereplők?
3. Mi a polgárőrség helye, szerepe, jelentősége a közbiztonság rendszerében?
4. Mennyire ismerik az emberek a polgárőrséget, van-e személyes tapasztalatuk a szervezettel, annak tagjaival?
5. Melyek a polgárőrség erősségei, gyengeségei?
6. A polgárőri tevékenység elemzése, értékelése a társadalmi visszajelzések alapján.
7. Mik az állampolgárok elvárásai a polgárőrség jövőbeni szerepvállalását illetően?

A kutatás lebonyolítása

A kutatáshoz szükséges állampolgári vélemények begyűjtése online formában, az interneten történt. Azért ezt a módszert választottuk, mert a rövid megszabott határidő miatt gyors lekérdezési intervallum állt csak rendelkezésre (5 hét), valamint ez a megoldás felelt meg leginkább a költséghatékonysági elvárásoknak is.

² FINSZTER Géza: *A rendészeti szervek működésének jogi alapjai*. RTF Alkotmányjogi és Közigazgatási Jogi Tanszék, Budapest, 2008. 24–26.

³ DR. KRÉMER Ferenc: *A polgárőrség társadalmi megítélése*, 2007. Forrás: www.opsz.hu/storage/upload/tarsmegit-doc_20110909151328_42.doc (letöltés ideje: 2015. VII. 4.)

A kutatáshoz használt kérdőív 23 szakmai kérdést tartalmazott, illetve 6 rövid kérdés vonatkozott a kitöltő személyére (nem, életkor, település nagysága, foglalkozása). A kérdőív kitöltése hozzávetőleg 15 percet vett igénybe.

A kutatás meghatározó platformja a hazánkban legismertebb közösségi médiafelület, a Facebook volt, ahol folyamatos, fizetett hirdetés segítségével 154 070 Facebook-felhasználóhoz jutott el a kutatásról szóló felhívás. Továbbá szakmai honlapokon, online felületeken, hírlevelekben is népszerűsítettük a kutatást.

Ezen túlmenően a legnagyobb önkormányzati szövetség – a Települési Önkormányzatok Országos Szövetsége – elektronikus levelező rendszere révén eljutott az önkormányzatokhoz is a felhívás.

A kutatás során kértük, hogy lehetőség szerint polgárörök ne töltsék ki a kérdőívet, mert elsősorban az állampolgárok véleményére vagyunk kíváncsiak. Az objektivitás érdekében megköszöntük és udvariasan visszautasítottuk az OPSZ jó szándékú felajánlását a kérdőív szervezeten belüli népszerűsítésére nézvést.

A kutatáshoz használt online kérdőív 2015. július 16-tól 2015. augusztus 20-ig volt elérhető és kitölthető az állampolgárok számára.

Ez idő alatt 627 állampolgár töltötte ki a kérdőívet, ebből 621 hiánytalanul kitöltött kérdőív volt, amelyek felhasználásával készült el a letisztított adatbázis, mint a kiértékelés alapja. A kutatási jelentés utolsó fejezete a Facebookon megindult diskurzus – megközelítőleg 200 hozzászólás – szakmai kiértékelése volt egy rövid kvalitatív elemzés keretében.

A kutatás eredményei, főbb megállapítások

Az alábbiakban a tanulmánykötet terjedelmi korlátai miatt a teljesség igénye nélkül, az általam legrelevánsabbnak, legizgalmasabbnak tartott kérdésekre adott válaszok eredményeit ismertetjük.

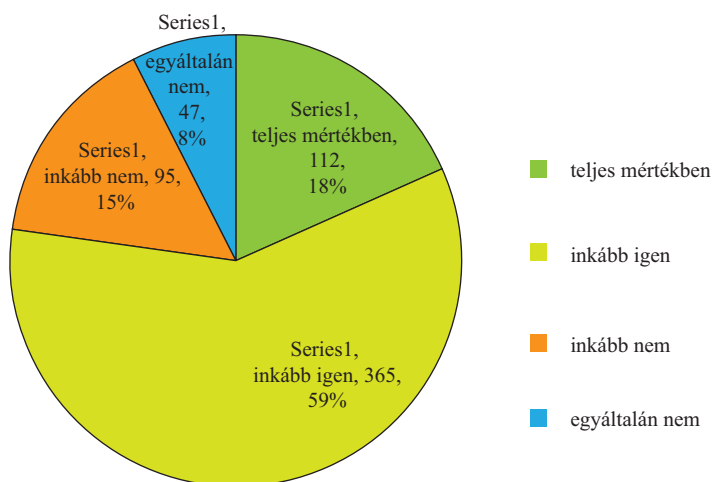
A számok arról tanúskodnak, hogy a kistelepülésen élők (57%) fontosabbnak érezték véleményt formálni a polgárörtség kapcsán. Talán a kistelepüléseken élőket jobban foglalkoztatják a közösséget, falut, várost érintő kérdések.

A legtöbben (178 fő) a 40–49 év közötti korcsoportból töltötték ki a kérdőívet, érdekeség, hogy a kérdőívet 7 olyan személy is kitöltötte, akik nem érik el a 19 évet. A válaszadók majd kétharmada (63%) férfi volt, míg 37%-a nő. Iskolai végzettséget tekintve kérdőívet kitöltők 55%-a rendelkezik főiskolai vagy egyetemi végzettséggel, tehát a magasan képzett válaszadó réteg felülreprezentált a mintában.

A válaszadók a saját településsel kapcsolatos kérdésekre adott válaszaiból az derült ki, hogy megkérdezettek többsége (33,1% teljes mértékben, 43,7% inkább igen) nyitott az új dolgokra és a megújulásra a településen. A válaszadók túlnyomó része szerint az emberek segítik egymást: 16,3% teljes mértékben, 56,1% inkább igen. Ez azért különösen izgalmas kérdés, mivel a polgárörőség segíthet újraéleszteni a közösségek önvédelmi mechanizmusait, amely révén a száz évvel ezelőtt még falvakban élő emberek odafigyeltek és vigyáztak egymásra. Többen vannak azok, akik szerint a településen élők könnyen befogadják az új szomszédokat, mint azok, akik nem. Valamivel többen mondták, hogy a környezetükben élő emberekre *nem jellemző* a bezárkózottság és a közöny. Ez álláspontunk szerint talán inkább a városokra, nagyvárosokra jellemző

tendencia korunkban. A korai városszociológusok (Simmel, Tönnies) megfigyelései szerint a városlakók a falvak egyenletesebb, nyugodtabb, szokványosabb, lassúbb életével szemben intenzívebb, gyorsabb, egyben zaklatottabb életet élnek. A városlakók belső lelki békéjük megteremtése érdekében úgy védekeznek a túlnépesedéssel járó, erőszakos és intenzív ingerekkel szemben, hogy fásulttá és közömbössé válnak egymás iránt, érzelmileg elszigetelődnek egymástól.⁴ Ehhez képest meglepő eredményeket mutat a jelen kutatás, mely szerint az elszigetelődés hiánya, azaz a nyitottság leginkább a városlakó közösségekre jellemző.

Ön biztonságosnak érzi-e a városát / községét?



1. ábra

Ön biztonságosnak érzi-e a települését?

Forrás: A Polgárország társadalmi megítélése 2015. A szerző által készített ábra.

A kutatás egyik meghatározó jelentőségű kérdése volt, hogy *az emberek biztonságosnak érzik-e településüket*. Komoly elismerés a közrendért, közbiztonságért dolgozó szervezeteknek, hogy a válaszadók több mint kétharmada pozitívan vélekedett a kérdéstről (lásd a fenti ábrát). Itt persze nem mehetünk tovább anélkül, hogy ne tennénk különbséget a bűnügyi statisztikában mért és az emberek szubjektív biztonságérzete között. A kettő gyakran nem egyezik, sőt komoly eltérések tapasztalhatóak.

A teljes település biztonsága kapcsán adott válaszok nagyban hasonlítanak *a közvetlen lakókörnyezet biztonságát firtató kérdésre* adott válaszok mintázatára. A különbség mindösszesen annyi, hogy valamennyi érték esetében egy kicsit gyengébb eredmények születtek a közvetlen lakókörnyezet esetében, amelyek arra engednek következtetni, hogy a szűkebb közegben 3–3%-kal több ember inkább nem, illetve egyáltalán nem érzi magát biztonságban.

⁴ Anthony GIDDENS (2008): *Szociológia*. Osiris Kiadó, Budapest. 692.

Az előbbi és a jelenlegi kérdés szorosan kapcsolódik az állampolgárok szubjektív biztonságérzetéhez, amely a közrend, közbiztonság szempontjából fontos fokmérő az általánosan elfogadott bűnügyi statisztika mellett. Az elemzésben már említett szubjektív biztonságérzet nagyon képlékeny kategória, számos tényező és körülmény befolyásolja. Többek között ilyen lehet a média torzító hatása, a „városi legendák”, a rémhírek, a közvetett információk, a rendőrök vagy polgárőrök láthatósága, a hatóságok hozzáállása az állampolgárokhoz, a súlyos bűncselekmény híre vagy az, hogy mennyire vannak tisztában a lakók a valós bűnügyi helyzettel.

A kérdőívet kitöltők több mint *háromnegyede (78%) érzékelt bűncselekményt a lakó-környezetében az elmúlt egy évben*, ami meglehetősen magas szám. A kérdés ezek után az, hogy az egyes emberek magukra nézve mennyire érzik fenyegetőnek, hogy bűncselekmény áldozatává válnak. Az eredmény, miszerint 49% – tehát minden második ember – tart attól, hogy bűncselekmény áldozatává válhat, meglehetősen magas érték. A bűnözéstől való félelem egyre hangsúlyosabb szerepet kap a kriminológiai kutatásokban, a viktimológiai kutatásokban. A már említett szubjektív biztonságérzet szempontjából kiemelten fontos annak vizsgálata, hogy az emberek mennyire érzik közvetlennek a veszélyt, hogy áldozattá válhatnak.

Az Országos Kriminológiai Intézet (OKRI) *Áldozatok és vélemények* című kutatása az ezredforduló után (2003) rávilágított arra, hogy az elkövetett bűncselekmények egy jelentős része látenciában marad. 10 000 megkérdezettből 2276 személy válaszolta azt, hogy az előző évben áldozat volt, ebből azonban csak 739 tett feljelentést a rendőrségen (32%).⁵

A mostani, 78%-os eredmény nem összetévesztendő az áldozattá válási mutatóval, jelen kutatásban pusztán arra kérdeztünk rá, hogy van-e tudomása a válaszolónak az elkövetett bűncselekményekről a lakókörnyezetében.

Szintén a fent említett közvélemény kutatásból tudjuk, hogy a lakosság több mint fele (53,5%) bizonytalan ebben a tekintetben, azonban 33,3% kifejezetten rossznak ítélte és csak 13,2% minősítette jónak a közbiztonságot.⁶

Magyarországon aktuálisan valamivel több, mint 3100 települési önkormányzat van, míg az OPSZ 2015 tavaszi nyilvántartása szerint 1962 polgárőr egyesület működik, a polgárőrök száma 50 678.⁷ Az OKRI által 2003-ban végzett kutatás alkalmával a válaszadók mindössze 52,9%-a jelezte, hogy működik polgárőrség a lakóhelyén, ráadásul majdnem háromszor annyian nyilatkoztak akkor pozitívan a szervezetről, mint ahányan negatívan.⁸

Az előbbi adatok kapcsán szembevetendő, hogy az önkormányzattal rendelkező települések hozzávetőleg kétharmadában működik polgárőr egyesület, ezzel szemben a mostani kérdőívet kitöltők 91,4%-a nyilatkozott úgy, hogy a községében, városában van polgárőr egyesület. A 2003-as számokkal összevetve szembeötlő a pozitív változás, hiszen akkor

⁵ BARABÁS Tünde (2011): *Victimization surveys in Hungary*. In Jozef ZÁHORA – Róbert KERT eds.: *Victims of crime*. Eurokódex, Bratislava, 198–200.

⁶ DUNAVÖLGYI Szilveszter (2004): *Közvélemény-kutatás a közbiztonságról és a rendőrségről*. In IRK Ferenc szerk.: *Áldozatok és vélemények I.* OKRI, Budapest, 99.

⁷ TÓTH Zoltán (2015): Három régióban indul mintaprojekt a lakásbetörések megelőzésére. *Polgárőr Magazin*, 20. évf. 4. szám. 12–13. www.opsz.hu/storage/upload/magazin/Polgaror_Magazin_2015_04.pdf (letöltés ideje: 2015. VII. 4.)

⁸ DUNAVÖLGYI: *i. m.*, 110.

a válaszok alapján tízből öt településen érzékelték a polgárőrség működését, mára ez a szám tízből kilencre emelkedett.

Kissé talán meglepő, hogy a rendőrség egyes településeken történő működését a válaszolók 69,2% jelölte meg. Ez azt is jelenti, hogy a válaszadók szerint 22%-kal több településen működik polgárőrség, mint rendőrség. Ez persze plusz feladatokat eredményez és felelősséggel is jár a polgárőrség számára. Ennek okán javasoljuk felmérni, hogy melyek ezek a települések, és speciális gyakorlati útmutatást, egyedi programot kellene készíteni ezekben a falvakban a hatékonyabb feladatellátás érdekében.

Talán az előbbi kérdésnél is fontosabb, hogy mennyire tekintik befolyásosnak az adott szervezeteket a településen élők. Az emberek szerint a települések működésének letéteményese vitathatatlanul az önkormányzat, ezt igazolták a válaszadók is: 69% teljes mértékben, 27,4% szerint inkább igennel felelt, ami mindösszesen 96,4%. A rendőrség befolyása a település működését illetően 84,2% (32,9% teljes mértékben, 51,3% inkább igen), míg a polgárőrség esetében 69,3% (19,6% teljes mértékben, 49,7% inkább igen). A polgárőrség esetében a válaszadók 19,4% szerint inkább nem, 11,2% szerint egyáltalán nem befolyásos. Minél több formában kapcsolódik be a polgárőrség a település életébe, illetve veszi ki a részét annak működéséből, annál befolyásosabbnak fogják tekinteni az állampolgárok.

Amint az már az önkormányzati rendészetről szóló tanulmány két ábrájából is kiderült, teljesen egyértelmű kiindulási pont, hogy a közrend, közbiztonság első számú letéteményese a rendőrség. Azért tettük fel mégis ezt a kérdést, mert arra voltunk kíváncsiak, hogy az állampolgárok megítélése szerint mennyire tudnak eleget tenni helyben, az ország különböző településein ennek az elvárásnak. A helyi biztonság specifikumairól, elhatárolási pontjairól ugyanis egyre gyakrabban beszélnek manapság. Hallhatjuk, hogy a helyi biztonság nem tekinthető kizárólag az általános, országos közbiztonság helyi leképeződésének, ugyanis a helyben adott egyedi problémákat nem lehet jól bevált orvossággal kezelni. Egyedi diagnózis és egyedi terápia kell.

Az állampolgárok egyértelműen a rendőrségtől várják a személyes biztonságuk megteremtését (94%), másodsorban a polgárőrségtől várnak támogatást ehhez (83,5%), harmadrészt az önkormányzatok felelősségének is tekintik ezt a rendkívül fontos kérdést (81%). Az önkormányzat tevékenysége azonban nem merülhetne ki annyiban, hogy kinevezésre kerül egy közbiztonsági felelős, tanácsnok, aki formális kapcsolatot tart fenn az érintett partnerekkel. A legtöbb településen nincsenek vagy nem megfelelően vannak szabályozva a közösségi együttélés szabályai. Ennek a hiányosságnak számos negatív kihatása van a helyi közrendre, közbiztonságra, ráadásul a nyugodt egymás mellett élés feltételeinek be nem tartása esetén szankció, bírság kiszabásának is helye van. Az önkormányzati rendszer egyik mostohagyereke az önkormányzati rendészet. E tekintetben mind a szabályozásbeli hiányosságok, mind a gyakorlati működés terén nagyon komoly hiányosságok, visszasságok tapasztalhatóak hazánkban. Ennek részleteibe nem merülhetünk a terjedelmi korlátok miatt, pusztán jelezni kívánjuk a problémát.

Érdeemes megfigyelni azt is, hogy a település biztonságának fenntartása szempontjából a válaszadók 85,3%-ban úgy nyilatkoztak, hogy a lakosok, polgárok is felelősek a biztonság fenntartásáért. Ez egybecseng a legkézenfekvőbb, legolcsóbb bűnmegelőzési módszerrel, amikor az emberek ismerik egymást, felelősséget éreznek mindenki biztonságáért, éberan figyelnek, védik egymást és javaikat. Gyakorlatilag ez a XX. század első felében kialakult,

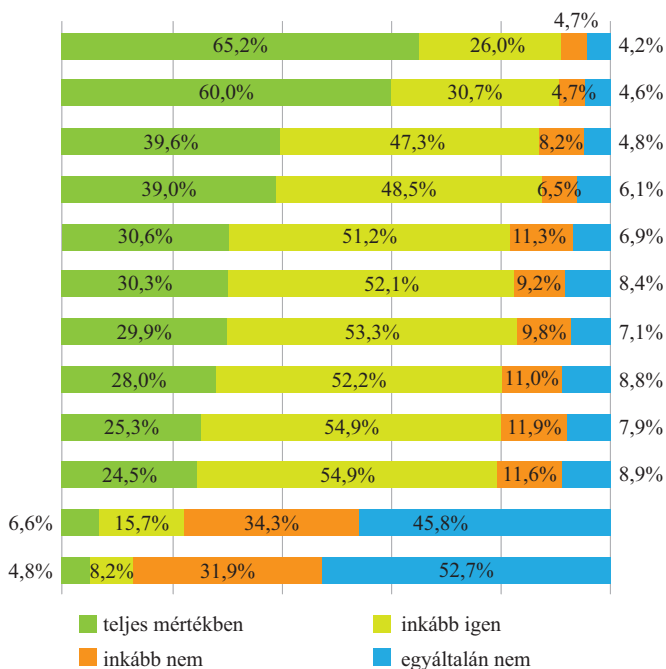
a falvakból ismert közösségi önvédelmi mechanizmus. Ezt a képességet kell újraéleszteni és erősíteni a falvaktól a nagyvárosokig minden rendelkezésre álló eszközzel.

A válaszadók majd *kétharmada (64%) szokott találkozni polgárőrökkel* (32% gyakran, 32% inkább igen). A polgárőri feladatellátás alfája és omegája a járőrtevékenység, hiszen ezzel jogsértések elkövetését tudják megakadályozni, aktívan részt tudnak venni a bűnmegelőzési feladatokban és ezáltal válik a polgárőr láthatóvá, elérhetővé az emberek számára, emiatt érzi az állampolgár, hogy a polgárőr érte van. A kitöltők 18%-a inkább nem szokott, míg 20% egyáltalán nem szokott találkozni polgárőrrel.

A fentiek okán érdemes lehet megfontolni a jövőben azt, hogy az ötvenkétezer polgárőr közül minél többen, minél nagyobb óraszámban vegyenek részt járőrtevékenységben, még-hozzá úgy, hogy bizonyos elvárásokat támasztunk, és konkrét iránymutatást adunk ehhez a hatékonyság növelése érdekében.

Komoly elismerés a polgárőrség számára, hogy a kérdőívet kitöltők 88%-a – azaz tízből kilenc ember – *úgy foglalt állást, hogy minden településen szükség lenne polgárőrségre*. Ez konkrét üzenet az OPSZ számára. Alapos revízió keretében fel kell ébreszteni az alvó egyesületeket, és minél több új települést kell bevonni abból a hozzávetőleg 1200 településből, ahol jelenleg nem működik polgárőrség.

Most a polgárőrök tevékenységével kapcsolatos véleményére vagyunk kíváncsiak...



2. ábra

A polgárőrök tevékenységének értékelése I.

Forrás: A polgárőrség társadalmi megítélése 2015. A szerző által készített ábra.

A polgárőri tevékenység megítélése

A polgárőrök tevékenységének értékeléséről szóló részletes eredmények ismertetése előtt mindenképpen ki kell emelni, hogy alapvetően nagyon pozitív az összkép a polgárőrök tevékenységéről. A különböző kérdésekre adott válaszokban a polgárőrök (átlagosan 80–90%) pozitív értékelést kaptak. A polgárőrök kiemelkedően jó értékelést kaptak, egészen pontosan 90,7% véli úgy, hogy a közösség érdekében végzik a munkájukat. Két olyan válaszopció volt, ahol a „teljes mértékben” válaszok 60 százalékpont feletti eredményt értek el. Az első, hogy a polgárőrök áldozatot vállalnak, amikor szabadidejükben polgárőrként tevékenykednek (65,2%). A második kiemelkedő válasz az, hogy a közösség érdekében végzik a munkájukat (60%).

Amennyiben a számokból megpróbáljuk a hibákat, hiányosságokat is beazonosítani, akkor a negatív értékelések némi támpontot adhatnak. Az emberek 11,6% véli úgy, hogy inkább nem elég felkészültek a polgárőrök, míg 8,9% gondolja azt, hogy egyáltalán nem kellően felkészültek. Ez azt jelenti, hogy tízből ketten úgy gondolják, hogy a polgárőrök nem elég felkészültek feladatuk ellátására. Külön figyelmet érdemel, hogy a válaszadók 16,9% (9,8% inkább nem, 7,1% egyáltalán nem) szerint nem kellően figyelnek oda az emberek problémáira. Megközelítőleg 20% mondta azt, hogy nem vagy inkább nem élvezik az emberek bizalmát. A kérdőívet kitöltők 17,6%-a véli úgy, hogy nem elég szakszerűen látják el feladataikat a polgárőrök.

Pozitívum, ugyanakkor kissé talán meglepő is az eredmény, mely szerint az emberek 83%-a, azaz öt emberből négy már került kapcsolatba polgárőrrel. Jelen kérdés szoros összefüggést mutat azzal, hogy mennyire elérhető az emberek számára a polgárőr, mennyire számíthat rá a felmerülő problémák kezelése során. Többször visszatérő téma a kutatás során, hogy a jövőben új, innovatív megoldásokat, módszereket, kommunikációs csatornákat is keresni kell, amelyekken keresztül elérhetővé válnak a polgárőrök.

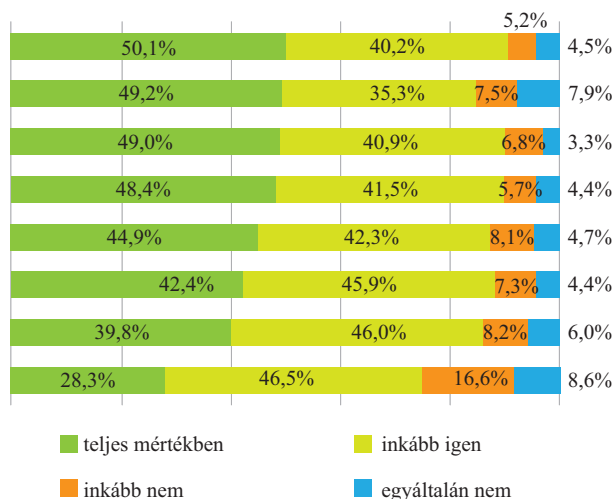
A kutató számára némileg meglepő, hogy a *kapcsolatfelvételt többnyire (56%-ban) az állampolgárok kezdeményezték*. Ez persze az egyik megközelítésből pozitív üzenetet hordoz, mégpedig azt, hogy a polgárőrök elérhetőek az emberek számára, bizalmukba fogadják azzal a polgárőrt, hogy kapcsolatfelvételt kezdeményeznek. Ugyanakkor viszont a jövőben törekedni kell arra, hogy minél több kapcsolatfelvételt kezdeményezzen a polgárőr is, hiszen a bizalomépítés egyik legfontosabb eleme, hogy folyamatos kapcsolatot sikerül kiépíteni a lakossággal és a kétirányú kommunikáció révén még hatékonyabb lehet a polgárőrség bűnmegelőzési tevékenysége. Fontos hozzátenni, hogy a kétirányú kommunikáció megvalósítása érdekében új, innovatív megoldások alkalmazásán is érdemes lenne elgondolkozni, ide tartozhatna a közösségi médiafelületek professzionális alkalmazása. Jelenleg erre nem fordít kellő hangsúlyt a polgárőrség.

A kérdőívben szerepelt a polgárőrök átlagéletkorával kapcsolatos kérdés is. Amennyiben vetünk egy pillantást arra a táblázatra, amely azt firtatja, hogy milyen területeken kellene fejleszteni a polgárőrséget, akkor magasan a leggyakoribb válasz az volt, hogy fiatal, ambiciózus polgárőrök bevonása szükséges. Az OPSZ minden bizonnyal reálisan látja, hogy égetően nagy szükség lenne a fiatal generáció bevonására, ezért örvendetes kezdeményezés, hogy a polgárőrségről szóló törvény módosítása révén immár 14 és 18 év közötti fiatal polgárőrök is csatlakozhatnak a polgárőrséghez. A jövőben az érettségi vizsgához feltételként

meghatározott 60 órás önkéntes társadalmi munka ifjú polgárőrként is teljesíthető. Ez nagy lehetőség és felelősség is egyben a polgárőrség számára.

Nagyon fontos, hogy pontos képet szerezzünk arról, hogy azok az állampolgárok, akik már kapcsolatba kerültek polgárőrökkel, milyen tapasztalatokat szereztek.

Amennyiben kapcsolatba került már polgárőrökkel, akkor mi volt a tapasztalata?



3. ábra

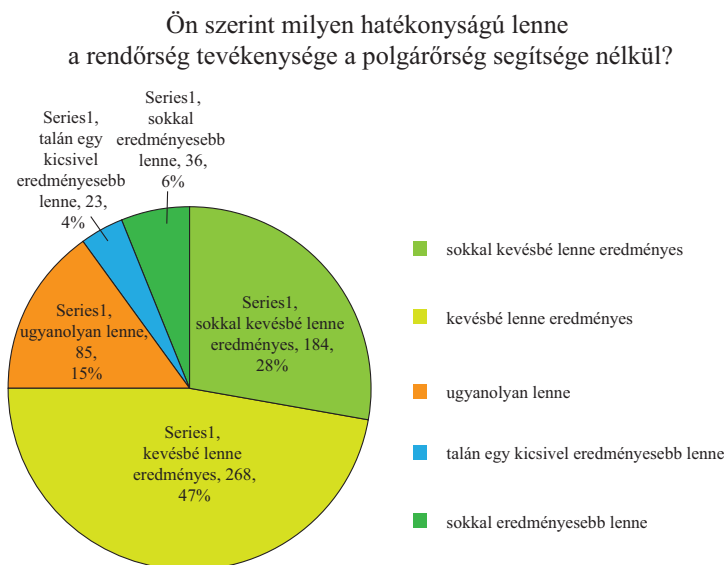
A polgárőrök tevékenységének értékelése II.

Forrás: A polgárőrség társadalmi megítélése 2015. A szerző által készített ábra.

A válaszok újfent pozitív összképet rajzolnak ki a polgárőrökről. Kilencven százaléknál feletti pozitív eredmény született azzal kapcsolatban, hogy tisztességesen bánnak-e a polgárőrök az emberekkel. Az is kiderült, hogy kellően segítőkészek (89,9%), tekintettel vannak az emberek jogaira (89,9%), udvariasak (88,1%). Talán két olyan negatív érték van, amely említésre méltó. Az egyik, hogy a válaszadók 15,4%-a mondta azt, hogy „a polgárőrség a környékemen nem elég megbízható”, egészen pontosan 7,5% szerint inkább nem megbízható, 7,9% szerint egyáltalán nem megbízható. A másik szembeeső eredmény, hogy 16,6% nyilatkozott úgy, hogy inkább nem szán elég időt a polgárőrség a problémák megoldására, 8,6 % szerint egyáltalán nem. Ez összesen 25,4% százalék, azaz minden negyedik megkérdezett gondolja így. Nem elég tehát a problémát azonosítani és a lehető leggyorsabban megszabadulni tőle, hanem kellő időt kell fordítani annak megoldására, vagy legalább a megoldás felé terelni az ügyet.

A válaszokban egyszerre köszönnek vissza az állampolgárok nézetei és elvárásai, valamint a polgárőrség által kitűzött prioritások. Az állampolgárok biztonságérzetének alakulását bizonyosan erőteljesen befolyásolja a polgárőrség működése, ezt igazolja a megközelítőleg 88%-os mutató. A bizalomépítés útjáról nem szabad egy pillanatra sem letérni, sőt erősíteni kell ezt az irányvonalat. A másik kiemelt prioritás, amit a válaszok visszaigazoltak, az a közterületek rendjének a védelme, amellyel kapcsolatban 83,9% mutató szerint

hatékony a polgárőrség. A polgárőri tevékenység fókuszában továbbra is a bűnmegelőzésnek kell lennie, ebben meggyőződésem szerint még rengeteg munka és tartalék rejlik. A polgárőrségnek komoly társadalmi és szakmai küldetése van az elkövetkező években, évtizedekben a bűnmegelőzés terén.



4. ábra

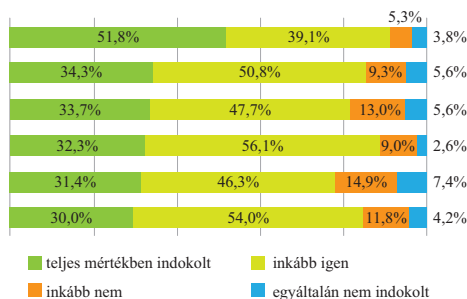
Milyen hatékonyságú lenne a rendőrség polgárőrség nélkül?

Forrás: A polgárőrség társadalmi megítélése 2015. A szerző által készített ábra.

A kérdőívet kitöltők szemernyi kételyt sem hagynak, hogy nagy szükség van a polgárőrségre a jövőben is. A válaszadók 75% vélekedett ugyanis úgy, *hogy a rendőrség kevésbé lenne eredményes polgárőrség nélkül*. Ezzel szemben mindössze 10% gondolja úgy, hogy eredményesebb lenne a rendőrség a polgárőrség segítsége nélkül (konkrétan 4% talán egy kicsit eredményesebb lenne, 6% sokkal eredményesebb lenne). Inkább negatív válaszként értékelhető a polgárőrség szempontjából, hogy a megkérdezettek 15%-a szerint nem történne érdemi változás a polgárőrség segítsége nélkül.

A polgárőrség küldetése a bűnmegelőzésben történő aktív közreműködés, illetve egyfajta társadalmi kötőerőként is szolgálhat az állampolgárokkal történő kapcsolat-tartás terén.

Ön szerint hatékonyságának és megítélésének javítása érdekében milyen területeken kellene fejleszteni a polgárőrséget?



5. ábra

Milyen területeken kellene fejleszteni a polgárőrséget?

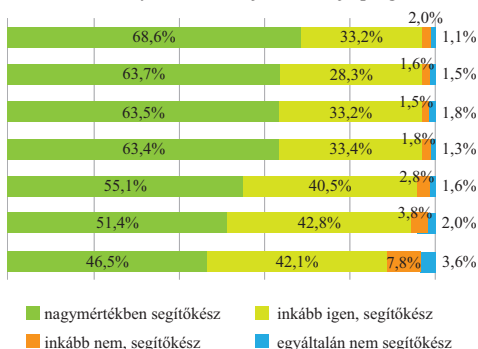
Forrás: A polgárőrség társadalmi megítélése 2015. A szerző által készített ábra.

Jelen kutatással azokra a problémákra, anomáliákra is rá szeretném irányítani a polgárőrség vezetésének figyelmét, amelyek orvoslása talán segíthet egy még hatékonyabban működő, a társadalom és a szakma további elismerését kivívó polgárőrség elérésében. Ezért kérdeztük meg az állampolgároktól, hogy véleményük szerint mely területeken lenne szükség változtatásra. A válaszok kirajzolják egy olyan jövőbeni cselekvési program kereteit, amelyek segíthetnek a polgárőrség modernizálásában, továbbfejlesztésében.

Az elvárások a kutatási eredmények alapján sorrendbe állítva:

1. Fiatalítás (90,9%). Égetően fontos kérdés a szervezet minden szintjén.
2. Szakmai ismeretek fejlesztése (88,3%). Belépési feltételek, képzési, továbbképzési rendszer újragondolása.
3. Gyorsabb reagálás (85,1%).
4. Az állampolgárokkal elő, aktívabb kapcsolat (84%).
5. A rendőrséggel (81,4%), valamint az önkormányzatokkal (77,7%) való kapcsolat javítása.

Az Ön véleménye szerint mi jellemzi a jó polgárőrt?



6. ábra

Mi jellemzi a jó polgárőrt?

Forrás: A polgárőrség társadalmi megítélése 2015. A szerző által készített ábra.

Végül nézzük meg, hogy az állampolgárok szerint milyen az ideális, jó polgárőr. A legfontosabb tulajdonságokat abban a sorrendben tüntetjük fel, amelyeket a válaszadók leggyakrabban, fontossági sorrendben megjelöltek.

A jó polgárőr mindenekelőtt:

1. segítőkész;
2. ismeri (és képes beazonosítani) a lakosságra leselkedő veszélyeket;
3. tiszteletben tartja a másik ember jogait és méltóságát;
4. fegyelmezett;
5. megjelenésében kulturált;
6. áldozatkész és ismeri a szükséges jogszabályokat.

Valamennyi fenti tulajdonságnál 88–96% közötti százalékos értékekkel nyomatékosították a válaszadók az említett elvárások súlyát.

A válaszadók kétharmada (64%) nem tudott megnevezni egyetlen konkrét polgárőrségi programot sem. A kérdőívet kitöltők 29%-nak volt némi elképzelése, de meglehetősen általános válaszokat adtak. Mindössze a válaszadók 7%-a tudott konkrét programot megnevezni.

Az eredmények azt támasztják alá, hogy a polgárőrség kiemelkedő ismertsége ellenére a polgárőrség konkrét kezdeményezéseit, programjait csak nagyon kevesen ismerik. Éppen ezért a nagyközönséget célzó kezdeményezéseket szélesebb körben kell megismertetni, hozzáférhetővé tenni az állampolgárok számára. Ez a tevékenység azonban nem merülhet ki a klasszikus médiatartalom-szolgáltatók (Magyar Távirati Iroda, közszolgálati és kereskedelmi rádió- és televízióadók, írott sajtó) tájékoztató-sában, hanem egyre nagyobb hangsúllyal kell a közösségi médiára is támaszkodni, fokozva ezzel is a polgárőrség társadalmi beágyazottságát az emberek bizalmának elnyerése érdekében.

A 2007. és a 2015. évi kutatási eredmények összevetése

Az alábbiakban a 2007. és a 2015. évi kutatási eredmények összevetésére teszünk kísérletet. Az összehasonlítást némileg nehezíti, hogy nem pontosan egyeznek a lekérdezés során használt válaszlehetőségek, illetve eltérő számú válaszlehetőség került meghatározásra 2007-ben és 2015-ben. Az utóbbi kutatásnál arra törekedtünk, hogy valamilyen irányba (pozitív vagy negatív) döntsön az állampolgár az adott kérdés kapcsán. Éppen ezért a 2007-ben használt bizonytalan válaszlehetőség helyett inkább igen, inkább nem válaszokat használtunk.

Annak kapcsán, hogy mennyire érzi biztonságosnak a települését 2007-ben, viszonylag magas volt a bizonytalanok száma (35%). 46% érezte biztonságosnak és 19% nem. Ehhez képest 2015-ben 18% teljes mértékben, 59% inkább igen, 15% nem, 8% egyáltalán nem. Tehát jelenleg 77% alapvetően biztonságosnak tekinti („inkább igen” + teljes mértékben „igen” válaszok) a települését, az elutasítók száma 23% volt.

A két kutatási eredményt megvizsgálva arra a megállapításra juthatunk, hogy *a polgárőri munka társadalmi megítélése* alapvetően pozitív volt mindkét értékelés alkalmával. 2007-ben 15% és 35% között volt a bizonytalan válaszadók száma, a pozitív

válaszoké 63% és 81% közötti értéket mutatott. 2015-ben a különböző kérdésekre adott válaszokban a polgárőrök (átlagosan 80–90%) pozitív értékelést kaptak. A polgárőrök tevékenysége 90% feletti, kiemelkedően jó értékelést kapott, egészen pontosan 90,7% véli úgy, hogy a közösség érdekében végzik a munkájukat. Míg 2007-ben az egyedüli figyelemre méltó negatív számadat (28,4%) azzal kapcsolatban merült fel, hogy időnként megsértik az együttélési szabályokat, addig 2015-ben e tekintetben javult a helyzet, mert 15,6%-ra (3,1% teljes mértékben, 12,5% inkább igen) csökkent ez a megítélés. Amit még érdemes kiemelni, hogy a 2015-ös kutatásban két negatív érték jócskán 10 százalékpont fölé szökött. A „Fegyelmezetten végzik-e a munkájukat?” kérdésre a válaszadók 14%-a válaszolt nemmel, illetve a „Hozzáértő módon végzik-e a munkájukat?” kérdésre 18,1% válaszolt negatívan.

Örvendetes fejlemény, hogy a 2007. évi adatokhoz képest a válaszadók 4%-kal nagyobb arányban hiszik, hogy a polgárőrség hozzájárul a megkérdezettek személyes biztonságához, az eredmény így 39,3%-ról 43,6%-ra nőtt. 3,5%-kal szintén nőtt a rendőrség térnyerése (56,3-ról 59,9%-ra), az önkormányzatoké viszont több mint 10%-kal csökkent (30,7-ről 20,5%-ra). A válaszok alapján az derül ki, hogy az emberek biztonságának a letéteményesei egyértelműen a rendőrség és a polgárőrség.

Arra vonatkozóan, hogy mennyire eredményes a polgárőrség az egyes bűncselekménytípusok, elkövetési formák megelőzésében, jobbra hasonló eredmények születtek. A közterületek rendjének fenntartása (2007: 77,7%, 2015: 83,9%), mindkétszer előkelő helyen végzett. Azonban 2015-ben az állampolgárok biztonságérzetének javítása (86,9%) minden más értéket megelőzött (2007-ben nem volt mérve).

Az eredmények egyfajta igényt is megfogalmaznak. Ezek az eredmények pedig azt üzenik, hogy az emberek nem elsősorban a számszerűsíthető felderítéseket, elfogásokban történő közreműködést várják el a polgárőrségtől, hanem azt, hogy az állampolgárok szubjektív biztonságérzetét javítsa. Ez pedig szisztematikus bizalomépítés révén érhető el.

Milyen lenne a rendőrség tevékenysége a polgárőrség nélkül? Az előbbi kérdésre adott válaszokban érdemi eredmény nem, mindössze csekély negatív elmozdulás figyelhető meg. A 2007-es eredmények szerint, akiknek volt alkalmuk polgárőrt megfigyelni munka közben: 27,8% (kevésbé lenne eredményes), 54,4% (sokkal kevésbé lenne eredményes), azaz összesen 82,2%. A 2015-ös eredmények azoknál, akiknek volt alkalmuk polgárőrt megfigyelni: 45,7% (kevésbé lenne eredményes), 30,4% (sokkal kevésbé lenne eredményes), összesen 76,1%.

Érdekes megfigyelni azt is, hogy azok, akiknek nem volt alkalmuk munka közben polgárőrt megfigyelni, számottevően (hózzávetőleg 10%-kal) alacsonyabb mértékben válaszolták azt, hogy kevésbé lenne eredményes a rendőrség a polgárőrség segítségével (2007: 72%, 2015: 64%).

Mely területeken kell fejleszteni a polgárőrséget? Ennek kapcsán új prioritás jelent meg, ez pedig a fiatal, ambiciózus polgárőrök bevonása, amely az ideai felmérésben 51,8%-kal az első helyen végzett. Minden más szempont messze lemaradva 30–35%-os választ kapott. A 2007-es kutatás kapcsán az elsődleges prioritás az anyagi támogatás fokozása volt (61,5%), ez a kérdés azonban az elmúlt években (2010 óta) a kormányzat révén megnyugtatóan rendezésre került.

Kvalitatív elemzés

A közösségi médiafelületek, így a hazánkban legismertebb közösségi média oldal, a Facebook, kiválóan alkalmas arra, hogy az állampolgárok könnyen véleményt formáljanak, eszmét cseréljenek egy-egy felmerülő témával összefüggésben. Így volt ez a kutatás népszerűsítése során is, ugyanis az online kérdőív kitöltésére biztató felhívás megosztása és a kérdőív kitöltése megteremtette az alapját egy polgárőrségről szóló diskurzusnak. Meglepetésünkre a lekérdezés 5 hete alatt hozzávetőleg 200 hozzászólás érkezett a téma kapcsán, ami tekintélyt parancsoló véleménycsokor. Az alábbiakban egy rövid kvalitatív elemzés keretében ezeket a kommentárokat, hozzászólásokat veszem górcső alá, és próbálom meg az általam kiemelésre érdemes konklúziókat leszűrni.

Érdekes volt szembesülni azzal a tendenciával, hogy amíg a kérdőívet kitöltő állampolgárok alapvetően pozitív képet festettek a polgárőrségről, addig a Facebook-bejegyzések többsége negatív ítéletet, véleményt fogalmazott meg a szervezettel összefüggésben. Nyilvánvalóan ennek egyik eredője, hogy egyesek hirtelen érzelmi felindulásból, részben a virtuális térben, részben az anonimitás mögé bújva bátrabban fogalmaznak meg negatív értékítéletet, mint tennék azt a valóságban. Több vélemény és kritika mögött egyéni sérelmek, tapasztalatok állnak, ami alapján az állampolgárok hajlamosak az általánosításra, az egész szervezet megítélésére. Továbbá sok esetben nincs is személyes tapasztalat, hanem hallomásból ismert történetek alapján történik az értékítélet. Ezen vélemények, hozzászólások gyakran előítéleteken alapulnak, így nem tekinthetők mértékadó, objektív, semleges véleményformálásnak. Mindazonáltal azt is el kell fogadni, hogy számos szövegszerűen kifejtett vélemény valós problémákra, negatívumokra hívja fel a figyelmet, amely felvetéseket nem szabad szőnyeg alá söpörni, hanem kellő alázattal és realitásérzékkel érdemes megfontolni és bizonyos változásokat eszközölni a probléma kezelésére.

A felmerült véleményeket alapvetően hat csoportba sorolhatjuk:

1. A legtöbben a polgárőrség hatékonyságát vitatják. Sokak szerint nem származik a tevékenységükből semmi pozitív a társadalom javára.

Ennek eredője abban keresendő, hogy nem található az ország minden településén polgárőr egyesület. Másrészt ahol működik, ott sem biztos, hogy minden ember tisztában van a működéssel, annak előnyeivel, hozományaival. Harmadrészt a személyesen megtapasztalt polgárőri munka sem biztos, hogy pozitív fogadatra talál. Ezért minden egyes polgárőr felelőssége annak belátása, hogy adott esetben az ő közreműködése révén ítélik meg a teljes szervezetet.

2. Szintén gyakori téma volt a polgárőr személye. Számos hozzászóló vélekedett úgy, hogy nagyon sok polgárőr alkalmatlan a polgárőri szolgálatra, főként életkori, fizikai, szellemi okokból. Többek szerint az, hogy sok polgárőr alkalmatlan, alapjaiban határozza meg a polgárőrségről alkotott negatív képet. Éppen ezért a hozzászólók megoldásként szigorúbb feltételrendszerhez kötnék (polgárőrképzés, továbbképzés és fizikai alkalmassági felkészítés) a polgárőri szolgálat ellátását.

Egy önkéntes társadalmi szerveződéshez szabadon csatlakozhatnak az állampolgárok, azaz a jelentkezőket elutasítani csak nyomós okból lehet (kiskorúság), de az OPSZ felelőssége annak mérlegelése, hogy alaposabb felkészítésben részesüljenek

- a belépéskor, folyamatos továbbképzésben részesüljenek, és nagy hangsúlyt kell fektetni a fiatal utánpótlás megszervezésére.
3. A hozzászólók közül többen azt tapasztalták, hogy a polgárőr felkészületlenségéből eredően visszaél a „hatalmával”. Másként fogalmazva, a polgárőrök egy része felhatalmazva érzi magát, hogy a saját elképzelései szerint nevelje rendre a környezetében élő embereket. Többször visszatérő sérelem az emberek részéről, hogy a polgárőrök szolgálatban „kocsmáznak, ittasan vezetnek és hivatalos minőségüket felhasználva lopnak”. Sajnos ebben a körben sok személyes tapasztalat és történet került a felszínre, nyomatékosítva a probléma jelentőségét.
 4. A következő gyújtópont az „önkéntesség” volt. Sokak számára elképzelhetetlen, hogy valaki ellentételezés nélkül, társadalmi munkában dolgozzon. Meg vannak győződve arról, hogy a polgárőri munka révén „csurran-cseppen” valami a polgárőrök zsebébe. Ezt arra alapozzák, hogy milyen egyenruhát, autót kapnak és rendezvényeket szerveznek a polgárőrök számára, „ahelyett, hogy a rendőrséget támogatnák” – vélik többen.

Abba persze minden bizonnyal nem gondolnak bele, hogy a minőségi, szakszerű polgárőri feladatellátásnak a fent említettek minimális, szükségszerű előfeltételei.

5. Többen írják, hogy ritkán vagy nem is láttak még polgárőrt a lakóhelyükön, pedig elvileg létezik egyesület az adott településen, és megítélésük szerint dolguk is lenne jócskán, mert sok jogsértés (bűncselekmény, szabálysértés) történik a környezetükben.

Ez a megállapítás minden bizonnyal abból fakad, hogy a járőrözési kapacitásokat a rendelkezésre álló humán erőforrás határozza meg. Törekedni kell arra, hogy a polgárőrség egyik legnagyobb erőssége, jellemzője, a mindenkori elérhetőség és láthatóság minél több állampolgár számára naponta megtapasztalható legyen.

6. Fentiek mellett fontos megemlíteni, hogy szép számmal vannak azok, akik viszont támogatják, helyeslik és fontosnak tartják a polgárőrség működését és tevékenységét. Az ő személyes tapasztalataikból megismerhettünk egy-egy sikeres bűnmegelőzéssel kapcsolatos történetet, tettenérésről is többen számoltak be. Az általános vélekedés szerint a polgárőrség nagyban segíti a rendőrség munkáját, sokszor életük kockáztatásával is helytállnak bizonyos helyzetekben, akár kockázatos, veszélyes szituációkban is.

Összességében elmondható, hogy a közösségi médiafelületen kialakuló és egyre intenzívebbé váló diskurzus, a majdnem 200 hozzászólás komoly hozzáadott értéket képvisel a kutatás során. Ezen véleményekből ugyanis felszínre kerültek olyan problémák, amelyek a kérdőívből nem derülnek, nem derülhetnek ki. Fontos lehet ezekkel a felvetésekkel érdemben foglalkozni, ezeket a helyükön kezelni, és a megfelelő konklúziókat levonni belőlük.

Girhiny Kornél

A nyomozások fejlődése az első nyomozati utasításig

Absztrakt

Mindannyiunk számára ismert tény, hogy az emberek nagy része mindig is szeretne volna megtudni, hogy valójában mi is az igazság. Ezt az információs deficitet a nyomozással tudjuk feloldani. Amennyiben úgy döntünk, hogy szeretnénk megérteni napjaink nyomozási metódusait, elkerülhetetlen a múlt célirányos megismerése, amely megismerési folyamatot hivatott jelen tanulmány megkönnyíteni.

The investigation of the development of the first investigative Instructions

Abstract

For all of us it is known that the majority of people have always wished to find out what actually the truth is. This information deficit can be resolved with investigations. And as we choose that we would like understand today's investigative methods provided, the targeted understanding of the past is necessary, which intended to facilitate the process of cognition in this study.

Témafelvetés

Mindannyiunk számára ismert tény, hogy az emberek nagy része mindig is szeretne volna megtudni, hogy mi is valójában az igazság, továbbá olyan kérdések is rendszeresen foglalkoztatják az embereket, mint „Mi áll egy-egy esemény, történés háttérében?”, „Mi is történt valójában?”. Ezen információs deficit köré fonódik maga a nyomozás is. De mi is az a nyomozás?¹ Amennyiben választ szeretnék adni az előbbi kérdésre (mivel kriminálisztikai szempontból vizsgálom a nyomozás kérdéskörét), azt mondanám: „kriminálisztikai szempontból a nyomozás a múltbeli releváns esemény igazságnak megfelelő rekonstruálására, és az eljárási célok elérésére irányuló sokoldalú szellemi és gyakorlati tevékenység, amely

¹ LAKATOS János (2012): *Kriminálisztika I. A kriminálisztika egyes elméleti kérdései*. RTF nyomda, Budapest. 97

a szükséges és lehetséges cselekvések tervszerű, tudatos, a vonatkozó eljárési szabályoknak megfelelő végrehajtása útján valósítható meg.”²

Jelen tanulmány fő céljának tekinti, hogy a magyar rendőrség kialakulásával paralel módon bemutassa a nyomozások kialakulásának magyarországi folyamatát, hiszen sokan nem ismerik, hogy milyen utat járt be ez a komplex jogintézmény az első nyomozati utasítás megalkotásáig, milyen okok és elvek mentén fejlődött. Az is tényadat, hogy csekély mértékű szakcikk, kevés tanulmány született a nyomozások vonatkozásában,³ sőt a korszak szabályozása is ellentmondásos, ezért megértése komplex megközelítést igényel.

A kor nyomozási alapvetései

Amennyiben kellő alapossggal vizsgáljuk meg a tárgyalt időszakot, rengeteg olyan tényadattal találkozhatunk, amelyek szabályozása elsősorban – napjaink szakmai és kulturális ismeretei alapján – nem a rendőrség feladatrendszere volt.

Ebben a kulturális környezetben jelentkezett először az igény, hogy a meglévő büntetőjogi szabályozást maga az eljárásjog hogyan is közvetítse törvényesen, szabályosan, hiteles módon, a társadalomtudományok és a természettudományok segítségével. Gyakorlatilag kimondhatjuk, hogy itt hívták életre magát a kriminalisztikát, bár magát a kifejezést Hans Gross kicsivel később, 1893-ban megjelent munkájában alkotja meg.⁴

Az eljárásjogi szabályok vonatkozásában érdekes kettősség látható, hiszen az országban ekkorra már kialakult az úgynevezett sommás per (criminalis procedura),⁵ amely különösen a Corpus Iurishoz függetlenül csatolt Praxis Criminalis – az úgynevezett Ferdinanda tekintélye alatt alakult ki, ez adta a kor nyomozásainak eljárásjogi keretét.

Az 1848–49-es forradalom és szabadságharcot követően az osztrák törvénykönyvet terjesztették ki Magyarország területére, ami felváltotta a sommás per kialakult szabályait. Azonban 1861. július 26-án az Országbírói értekezlet Magyarország területére visszaállította a régi magyar büntetőeljárési jogot, azzal a kitételrel, hogy amennyiben a vádlott vagy a bíróság kívánja, a tárgyaláson megjelenhet az írásbeliség is. Ennek következményeként a magyar rendőrség teljes mértékében átszerveződött, és kialakult az egységes fővárosi rendőrség.

Az ismertetett viszonyok között a korabeli bíróságok teljesen változóan használták a törvényeket, és gyakran megszokásból az osztrák eljárás szabályait is alkalmazták, illetve keverték a sommás eljárással.⁶

A tárgyalt időszak eljárásjogi szabályozását igyekezett rendezni az 1872-ben a magyar királyi bíróságok és magyar királyi ügyészségek részére az igazságügyi miniszter

² LAKATOS: *i. m.*, 97.

³ Az alábbi könyv alapján: Állam- és Jogtudományi intézet Kriminalisztikai Munkaközössége szerk. (1956): *A Magyar nyelvű kriminalisztikai szakirodalom bibliográfiája*. Vörös Csillag Nyomda, Budapest.

⁴ Hans GROSS (1914): *Handbuch für Untersuchungsrichter als System der Kriminalistik I–2*. Leuscher u. Lebensky's Buchhandlung, Graz, 1893., illetve Graz–Wien.

⁵ Igazából az 1893. évi XVIII. törvénycikk vezette be Magyarországon ebben az időszokban a sommás eljárást, azonban az osztrák törvények megszüntetésével a régi magyar büntető eljárást állítják vissza, amely a sommás peren alapult.

⁶ Az eljárásjogi ismeretek bemutatásának alapjáról itt lehet olvasni: ANGYAL Pál (1915): *A magyar büntetőeljárásjog tankönyve*. Athenaeum Irodalmi és Nyomdai Rt., Budapest.

által kiadott Ideiglenes bűnvádi eljárási szabályzat⁷ (borító lapjának színe alapján mint Sárga Könyv lett ismert). Ettől az időszaktól kezdve egészen 1900. január 1. napjáig a Sárga Könyv szabályai voltak irányadóak a nyomozások vonatkozásában

A Sárga Könyv fémjelezte korszakról elmondható, hogy korábbi korszaknál részletesebben írásba foglalt, konkrét eljárási cselekményeket bemutató formai kötöttségekhez igazodó eljárási rendet, szabályozást vezetett be.

„A törvényszék előtt feljelentésre úgynevezett előnyomozást végeztek, amely során a vizsgálóbíró tisztázta a tényállás alanyi oldalát.”⁸ A nyomozás e szakaszában a „közbiztonsági közegek”, a vizsgálóbíró vagy az ügyész helyszínre érkezéséig rendészeti és nyomozati cselekményeket végeztek, és ugyanezt a vizsgálóbíró vagy az ügyész megkeresésre is végrehajthatták. Jellemzően ebben a korban a „közbiztonsági közegek” alapvető intézkedései a büntetőeljárásal kapcsolatban a helyszín biztosítása, az előállítás, az elővezetés, a letartóztatás, az adatgyűjtés, a kihallgatás és az idézés voltak.⁹ Bár a felsorolt listából kitűnik, hogy a korabeli eljárások mai megfelelői nem a napjainkban hatályos büntetőeljárási törvényben jelentek meg, azonban abban a korban ezek szabályozása ily módon történt.¹⁰ A korabeli intézkedéseket több részre osztották: a rendőri nyomozás általánosságban véve, és egyes cselekmények – mint például a személynyilvántartás vagy a lakcímnnyilvántartás – a nyomozás segédeszközeiként jelentek meg.¹¹ A helyszínre érkezést követően a vizsgálóbíró vagy a királyi ügyész vált automatikusan az előnyomozás vezetőjévé. A vizsgálóbíró a nyomozásokat kiegészítette, és a fentiekben már említett cselekményeken túl lehetősége volt szemlét tartani, szakértőt bevonni és meghallgatni, továbbá házkutatást és lefoglalást végrehajtani, illetve elrendelni.¹²

Az előnyomozást követte a vizsgálat szakasza, amelyet szintén a vizsgálóbíró hajtott végre. Ebben a szakaszban a tényállás tárgyi oldalát igyekeztek megvizsgálni. Az előnyomozás és a vizsgálat szakaszában a szóbeliség és a nyilvánosság ki volt zárva, a nyomozás titkos volt. A vizsgálóbíró vád nélkül is eljárhatott, és bár a védelem megengedett volt, de csak korlátozott mértékben.¹³ A vizsgálati szakasz középpontjában a bizonyítás állott. Mindaddig, amíg az előnyomozás egyfajta felderítő, adatgyűjtő jelleget öltött, addig a vizsgálat a mai magyar rendőrségnél napjainkban is megjelenő vizsgálati munkát ölelte fel, közel hasonló jogosultságokkal, és ötvözte napjaink ügyészi rendszerével.¹⁴ A vizsgált korszak eljárásjogi szabályozásának gerincét egyértelműen a vizsgálat szakasza adta, ahogyan arról Katona Géza is állást foglal: „a per fő súlya a különös vizsgálati szakaszon van, a végtárgyalás csupán annak megisméltése.”¹⁵

A vizsgálatot követően a törvény szabályozta a bírói szemle végrehajtását, amely szabályozás elsősorban a szakértők és az orvosok eljárásba történő bevonásának szabályait rögzíti.

⁷ *Az igazságügyminister által javaslatra hozott szabályok, A bűnvádi eljárás egyöntetűsége tárgyában* (1872), kiadta Ráth Mór, Budapest.

⁸ ANGYAL: i. m.

⁹ *Az igazságügyminister által javaslatra hozott szabályok*, i. m., 8–9.

¹⁰ *Az igazságügyminister által javaslatra hozott szabályok*, i. m., 9.

¹¹ NEMESSZEGHY Endre (1892): *A rendőri nyomozásról s a nyomozási eljárás szabályozásáról*. Neumayer Ede Könyvnyomdája, Budapest. 7.

¹² *Az igazságügyminister által javaslatra hozott szabályok*, i. m., 9–10.

¹³ ANGYAL: i. m., 30.

¹⁴ *Az igazságügyminister által javaslatra hozott szabályok*, i. m., 33. §–53. §

¹⁵ KATONA Géza (1977): *Bizonyítási eszközök a XVIII–XIX. században*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest. 87.

A szabályozás érdekes pontja véleményem szerint a sorok közt megjelenő kriminálmotodikai ajánlásrendszer, amelyben ügýtípusonként kerül szabályozásra egy-egy szakterület. A házkutatás, személymotosás és lefoglalás témaköréről elmondható, hogy markánsan megjelenik benne napjaink eljárási szabályainak alapja.

Ugyancsak meg kell említenem az 1881. évi XXI. évi törvényt,¹⁶ amely részletesen szabályozta a magyar rendörség szervezetét, szabályait, eljárásait és intézkedéseit, s bár részint módosította a Sárga könyvet, lényegi vonásaiban mégsem tért el attól jelentösen.¹⁷

Ahhoz, hogy a kor rendörsége a dualizmus kori rendvédelmi szervek¹⁸ között jelentös hatékonysággal tudjon működni, több körülmény együttállásának kellett megvalósulnia. Ezen szolgálatellátási módok metodikájának alapja az volt, hogy bár a törvények országos hatáskörrel bírtak, a városok egymástól eltérö végrehajtási utasításokat adtak ki.¹⁹ Szintén anomáliát okozott a szabályozás megváltozott rendszere is: korábban a nyomozás fő feladata az volt, hogy bizonyítékokat gyűjtsön az ítélet számára, jelen rendszerben a nyomozás már része volt az eljárásnak, a „büntetöpör”-nek egyfajta előkészítö eljárási szerepben, így nagy jelentöséggel bírt, mert ha ez az előkészítés nem volt megfelelő, nem volt mire alapozni a vizsgálatot.

Mivel ebben az idöszakban még nyomozati utasítás nem volt, söt kriminalisztikai jellegű leírás vagy iránymutatások sem, a korabeli nyomozásokról kizárólag esetleírásokból, különféle, a korszakban született regényekből tudhatunk – már amennyire a szakmai rendöri munkát megfelelően megvilágíthatja egy regény.

E körülmények okán a korszak vizsgálatánál célszerűnek tartottam előnyben részesíteni Kosutány Géza Budapesti Királyi Törvényszéki bírö *Nevezetesebb Bünesetek* című négykötetes művének megismerését. A kötetek olvasása közben hamar rádöbben az olvasó, hogy nem klasszikus regénnyel áll szemben, hiszen Kosutány nem tudott kilépni saját szerepéből, és nagy precizitással jelöli meg a jelentösebb momentumokat, gyakorlatilag egy pontos leírást készít, a nyomozás releváns mozzanatait híven mutatja be, valamennyi kötetet mélyen áthatja a szakmai gondolkodásmód, illetve a felhasznált szakanyagok.²⁰ A mű már csak azért is hiteles, mivel a levéltár korabeli anyagait gyakran szó szerint is ismerteti.²¹

Ahhoz, hogy bizonyos intézkedések háttérét és összefüggésrendszerét pontosan megérthessük, ismernünk kell a korabeli szabályozás sarokpontjait is. A nagyvárosi rendörségek esetében a belügyminiszter a polgármesteren keresztül irányította a rendörséget.²² Kosutány például így fogalmaz: „A főpolgármester utasítására Pest város főkapitánya ezen rendeletnek eleget is tett, Sztankovics Fülöpöt július 3-án letartóztatta s lakását őrizet alá helyezve, őt magát az akkori városi törvényszéknek átadta.”²³

A fentiek alapján jól láthat, hogy a kor rendörei gyakorlatilag önálló intézkedési jogkörrel nem rendelkeztek a nyomozások vonatkozásában, ami ebben az idöszakban még törvényszéki feladat volt. Túlzás lenne azt állítani, hogy a kor rendörei nem végeztek ilyen munkát,

¹⁶ 1881. évi XXI. törvénycikk a Budapest-fővárosi rendörségről

¹⁷ BAKSA: *i. m.*, 30.

¹⁸ PARÁDI József (1999): *A magyar rendvédelem története*. Rendörtiszi Főiskola, Budapest. 69–73.

¹⁹ PARÁDI: *i. m.*, 73.

²⁰ KOSUTÁNY Géza (1890): *Nevezetesebb bünesetek*, 2. kötet. Lampel Róbert (Wodianer F. és Fiai), Budapest. (Első, számozatlan oldal)

²¹ KOSUTÁNY: *i. m.*, 92.

²² KOSUTÁNY: *i. m.*, 5.

²³ KOSUTÁNY: *i. m.*, 6.

hiszen több forrás is ellentmond ennek, elsőként az alábbiak szerint: „feltűnés mellőzésével rendőrileg letartóztassa s nála házkutatást tartván, gyanús írományait lefoglaltassa s hogy nevezettet további utasításig, állásához mért tisztességes helyen elhelyeztetvén, rendőri őrizet alatt tartassa”.²⁴ A fentiekben foglaltak alapján jól látható, ha napjaink rendőri szakmai logikájával gondolnánk végig az esetet, hogy az elfogást²⁵ követően az intézkedő rendőrök a gyanúsítottat őrizetbe vették,²⁶ házkutatást tartottak nála,²⁷ tárgyi bizonyítékokat kerestek, lefoglalást hajtottak végre,²⁸ majd pedig őrzéséről gondoskodtak, ami megfelel a mai fogdai elhelyezésnek²⁹ a kor kulturális viszonyai között (nem házi őrizet, mert lakásában nem maradhatott). A házkutatások lefolytatásánál megjelenik a hatósági tanú is,³⁰ ami annak fényében különösen érdekes, hogy napjaink eljárásainál a külföldi joggyakorlatban kevés helyen ismert a hatósági tanú, így az osztrák, illetve a német rendszerben sem ismeretes, ezáltal elmondhatjuk, hogy ez nem az osztrák eljárás hatása, hanem magyar sajátosság, ami itt volt kialakulóban.

A kor rendőrének ugyan lehetősége volt lefoglalni – jelen esetben – azt az iratot, amely alátámaszthatja az elkövetést, azonban formailag (miután már tartalmát megismerte) a levelezést „zár alá vették”.³¹ A tárgyi bizonyítékok törvényszéknek történő átadásáról oly módon intézkedtek, hogy az őrzött lakáson maga a törvényszéki bizottság jelent meg és foglalt le,³² illetve tartott szemlét, amennyiben indokoltnak tartotta. A nyomozás ezen szakaszában az intézkedés alá vonttal még nem közölték a gyanút, azt csupán a vizsgálóbíró tette meg később, a kihallgatáson, a kihallgatást is csak maga a vizsgálóbíró eszközölhette.³³

Álláspontom szerint kijelenthetjük, hogy – tekintettel a természettudományok fejlettségének korabeli szintjére is – a nyomozások jellemzően a kihallgatásokra és a személyi adatforrásokra támaszkodtak akkoriban. A kihallgatás alkalmával már akkor ismert volt a tárgyi bizonyíték alapján való nyilatkoztatás, melyet az alábbi példa is jól szemléltet: „Vb. Elébe tartom önnek a Radovanovits lakásán megtalált titkos írásjegyekkel írott levelét s annak értelmezését, nyilatkozzék ön írta-e azt s értelmezze annak tartalmát.”³⁴ Szintén megjelent a korszakban a szembesítés is, melynek korabeli viszonyairól Kosutány eseteleírása is hírt ad az alábbiak szerint: „Tr. Ez nem igaz, velem semmi sem közöltetett, nem tudok az egészeztől semmit, kívánom, hogy Radovanovits ezt szemembe mondja.”³⁵ Amint a leírás is mutatja, a szembesítést nemcsak a vizsgálóbíró rendelhette el, hanem a gyanúsítottnak indítványtételi joga volt, mellyel a fenti módon élt is. A későbbiekben a leírás alapján látható, hogy a vizsgálóbíró többször megszakítja a kihallgatást, és azt csak akkor folytatja, ha olyan

²⁴ KOSUTÁNY: *i. m.*, 7.

²⁵ 1994. évi XXXIV. törvény 33.§

²⁶ 1998. évi XIX. törvény 126. §

²⁷ 1998. évi XIX. törvény 149. §

²⁸ 1998. évi XIX. törvény 151.§

²⁹ A rendőrségi fogdák rendjéről szóló 19/1995. (XII. 13.) BM rendelet

³⁰ KOSUTÁNY: *i. m.*, 24.

³¹ KOSUTÁNY: *i. m.*, 8.

³² KOSUTÁNY: *i. m.*, 8.

³³ KOSUTÁNY: *i. m.*, 9.

³⁴ KOSUTÁNY: *i. m.*, 13.

³⁵ KOSUTÁNY: *i. m.*, 14.

jellegű bizonyítékok állnak rendelkezésére, tehát a folytatólagos gyanúsított kihallgatás is ismert volt a korban, és a tolmács is megjelenhetett a kihallgatáson.³⁶

A mű egyes leírásai alapján³⁷ jól látható, hogy napjaink helyszíni kihallgatásának előnyeit³⁸ a kor nyomozást végző szakemberei még nem ismerték, illetve nem használták. A cselekmény vizsgálatánál a leírásokban már itt tisztán megjelenik a felismerésre bemutatás,³⁹ úgy a személyek, mint a tárgyak vonatkozásában, és bár jelen iratban nincs megjelölve, hogy milyen eljárási cselekményen belül, a korabeli eljárásjogi szabályok alapján tudhatjuk, hogy minden helyszínes cselekményt szemle keretén belül folytattak le.

Fel kell azonban hívni a figyelmet arra, hogy a korszak nyomozást végző szakemberei milyen nagyfokú precizitással alkalmazták a nyomozás akkoriban ismert és használatos taktikai elemeit,⁴⁰ és már itt megjelenik a legenda⁴¹ és a taktikai blöff,⁴² mint alkalmazott technika.⁴³

A tárgyi bizonyítékok vonatkozásában megállapítható, hogy a természettudományok korabeli ismereteit igyekeztek megfelelően akceptálni a nyomozásokban, így sokféle módszer fellelhető a tárgyalt tanulmányban is. A lefoglalt levelezés esetében aláírás- és kézírásvizsgálat⁴⁴ akkoriban még nem folyik, csupán nyilatkoztatják a vélt szerzőt, hogy elismeri-e sajátjaként az írást. Azonban az irat tartalma, amennyiben sajátjának ismeri el a szerző, már „*főfontosságú a bűntény elbírálásánál.*”⁴⁵ A feltalált lőfegyverek vonatkozásában fegyverszakértői⁴⁶ tevékenységről nem beszélhetünk még, hiszen a meglévő fegyver alapján csupán az eladót nyilatkoztatják arra vonatkozóan, hogy ismeri-e a fegyvert, illetve mikor és kinek adta el. Meg kell jegyezni azonban, hogy bizonyos helyeken utalnak rá, hogy a fegyver használatának lehetőségét már vizsgálják: a „*forgópisztoly csöve kilövetlen*”⁴⁷ – születik a megállapítás. Az orvosi látletelek vonatkozásában elmondható, hogy a szemrevételezést követő boncolás adatai – elhunyt személy esetén – együttesen adják a szakvéleményt, ami arra is vonatkozik, hogy a sérülés hogyan keletkezhetett, így nem csupán a gyanúsítottak elmondásainak visszaellenőrzésére szolgál.⁴⁸ Ebben a korban kezdenek megjelenni a laboratóriumi vizsgálatok is, melyre egyértelműen utal Kosutány, amikor azt írja: „*A bottőrön, késen, baltán látható vörösös foltok vegyvizsgálata minő eredményre fog vezetni?*”⁴⁹

³⁶ KOSUTÁNY: *i. m.*, 37.

³⁷ KOSUTÁNY: *i. m.*, 19.

³⁸ LAKATOS János szerk. (2005): *Krimináltaktika II.* Rejtjel Kiadó, Budapest. 97–125.

³⁹ KOSUTÁNY: *i. m.*, 17.

⁴⁰ KOSUTÁNY, *Uo.*

⁴¹ LAKATOS János szerk. (2004): *Krimináltaktika I.* Rejtjel Kiadó, Budapest. 66.

⁴² LAKATOS: *i. m.*, 197.

⁴³ KOSUTÁNY Géza (1890): *Nevezetesebb bűnesetek*, 1. kötet. Lampel Róbert (Wodianer F. és Fiai), Budapest. 27–29.

⁴⁴ VIGH András (2007): *A kriminalisztikai írásvizsgálatok alapjai. Kriminalisztikai jegyzetek és tanulmányok.* Rendőrtisztai Főiskola nyomdája, Budapest.

⁴⁵ KOSUTÁNY: *Nevezetesebb bűnesetek*, 2. kötet, *i. m.*, 78–79.

⁴⁶ ILLÁR Sándor (1998): *Krimináltechnika II.* Rejtjel kiadó, Budapest. 36.

⁴⁷ KOSUTÁNY: *Nevezetesebb bűnesetek*, 1. kötet, *i. m.*, 34.

⁴⁸ KOSUTÁNY: *Nevezetesebb bűnesetek*, 1. kötet, *i. m.*, 18.

⁴⁹ KOSUTÁNY: *Nevezetesebb bűnesetek*, 1. kötet, *i. m.*, 34.

Összegzés

A vizsgált időszakban, általánosságban és specifikusan is – a nyomozások és a témakörére figyelemmel – az alábbiakat állapítottam meg.

A korszak eljárásjogi szempontból összetett és bonyolult. Jellemzően az eljárásjogban még szokásjog alapján alkalmazzák az osztrák törvényhozás vonatkozó szabályait, ugyanakkor már a kezdeti szakaszban is fellelhetőek a sommás eljárás nyomai is, amely jegyek csupán a korszak későbbi éveiben realizálódnak törvényileg. Összességében talán valamennyi tárgyalt témakör vonatkozásában elmondható, hogy a szabályozás kialakította a mai szabályozás kereteinek jellemzőbb irányvonalait, nemcsak azokban az esetekben, ahol ma is a büntetőeljárás szabályozza a kérdést, hanem akár a mai helyszínbiztosítás,⁵⁰ elővezetés,⁵¹ és még sok más eljárás szabályainak alapjait is lefekteti – azonban a felsorolt cselekményeken kívül más cselekmény nem jelenik meg eljárásjogi szempontból.⁵² Ugyancsak elmondhatjuk, hogy a fentiekben tárgyalt taktikai eljárásokon felül más taktikai módszereket akkor még nem ismertek.

A kriminalisztikai szemszögből – és ezen belül is a nyomozás szempontjából – megállapíthatjuk tehát, hogy a tárgyalt korszakban konkrét nyomozati utasítás nem született, azonban a kriminalisztikai gondolkodás konkrét szabályozás hiányában is kialakította az eljárási szabályok alapján a helyes vagy helytelen gyakorlatot. Ezáltal egyfajta szokásjogi nyomozási rendszer vált uralkodóvá, amely rendszer az 1900-as évig érvényben is maradt, mivel ekkor „született meg” az első magyar nyomozati utasítás, vagyis a „130,000/99. B.M. számú körrendelettel kiadott utasítás”.

⁵⁰ 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet a rendőrség szolgálati szabályzatáról 11. §

⁵¹ 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről 34. §

⁵² *Az igazságügyminister által javaslatra hozott szabályok, i. m., 54–77. §*

Görbe Attiláné Dr. Zán Krisztina

Hazai xenofóbia-kutatások

*„A telepések különböző országokból jönnek,
tehát különböző nyelvet és szokásokat,
különféle tudományt és fegyvereket hoznak magukkal,
melyek mind a királyi udvart díszítik és teszik naggyá,
egyben elrettentik némely idegenek arcátlanságát.
Egynyelvű és egyszokású királyság gyöngye és törékeny.”*

Szent István király intelmei Imre herceghez

Absztrakt

Nemzetközi és hazai kutatások egyaránt bizonyítják, hogy a migránsokkal szembeni előítéletesség, idegenellenesség vagy idegengyűlölet egyre erőteljesebben van jelen. Az utóbbi években kezd kialakulni egy „európai xenofóbia diskurzus”, amely a nemzeti kutatási hagyományokra és véleménycserékre támaszkodik.¹ Doktori értekezésem keretében – a témában végzett korábbi nemzetközi és hazai kutatásokra támaszkodva – magam is végeztem kutatást, amelynek alapvető célja annak megállapítása volt, hogy a migrációkezelésben résztvevő személyek hogyan viszonyulnak az idegenekhez. Jelen tanulmány a fent említett kutatások eredményeit tartalmazza röviden.

Xenophobia surveys in Hungary

Abstract

In the scenario that Hungary proposes to do against distinction and unfavorable treatment, we must be aware of the proceedings which make distinctions in the citizen's thinking.

I explored the strength of the Police, the Hungarian Prison Service, and the Office of Immigration and Nationality. As a result of my research, I addressed short-term roles

¹ GÖRBE ATTILÁNÉ ZÁN KRISZTINA (2015): *Az idegenellenesség mint a migráció egyik társadalmi kihívása*. In HAUZINGER Zoltán szerk.: *Migráció és rendészet*. Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozata, Budapest. 40.

and long-term views. In this article I give not only a description about the main conclusions of my research, but also summarize the current national political polls' results.

Témafelvetés

A migrációs hullámok a befogadó országokban társadalmi feszültséget okoznak a jóléti ellátórendszerekre gyakorolt nyomással és az egyre gyakoribb rasszista és idegengyűlölő megnyilvánulásokkal. Mivel az országok többségében a közvélemény formálásából hiányzik a migránsokkal való együttérzésre való felkészítés, szinte biztosra vehető az idegenellenesség megjelenése, illetve ennek eszkalálódása, az idegengyűlölet. A bevándorlókkal, a menekültekkel, általában az idegenekkel kapcsolatos ellenérzések azt a bizonytalanságot tükrözik, amely abban a társadalomban keletkezett, amelyik nem felelős, vagy csak elméletileg tehet a kialakult helyzetről.

A radikális társadalomelméletek egy része minden elmaradott országban bekövetkező válságért a világ fejlett területeit teszi felelőssé, úgy gondolván, hogy végső soron az újkori gyarmatosítás indította el a tömeges meneküléssé fajuló migrációt, mert szétverte a fejletlen országok társadalmának hagyományos kereteit. Válságos időkben – mint például napjainkban – a migrációnak a külső formái a szokásosnál több irritáló tényezőt hordoznak. Irritáló lehet a migránsok váratlanul nagy száma, menekültként való tömeges megjelenése. Irritálhatja továbbá az alapnépességet az, ha a jövevények túlságosan szegények, ha túlságosan nagy a civilizációs, kulturális, vallási különbség az újonnan érkezettek és az alaplakosság között.

Nemzetközi és hazai kutatások

Nemzetközi és hazai kutatások egyaránt bizonyítják, hogy a migránsokkal szembeni előítéletesség, idegenellenesség vagy idegengyűlölet egyre erőteljesebben van jelen. Az utóbbi években kezd kialakulni egy „európai xenofóbia diskurzus”, amely a nemzeti kutatási hagyományokra és véleménycserékre támaszkodik.² Ennek megnyilvánulásai azok a közös európai kutatások, amelyeket főleg az Európai Unió finanszíroz. A 2005-ben a CEORG³ a magyar TÁRKI-val⁴ – kutatási együttműködés keretében – végzett kutatása eredményeként az látható, hogy a menekültek befogadásával kapcsolatban az elutasító hozzáállás nem csupán Magyarországra volt jellemző. A bevándorlókkal kapcsolatban mind a négy visegrádi országban meghatározó vélemény volt, hogy nincs szükség rájuk: legnagyobb arányban a magyar és szlovák válaszadók gondolták úgy, hogy inkább nincs, illetve egyáltalán nincs szükség bevándorlókra, míg Csehországban és Lengyelországban mintegy 10%-kal kevesebben vélték így. Ez a fajta vélekedés a menekültekkel kapcsolatos félelemre

² GÖRBE ATTILÁNÉ ZÁN: *i. m.*, 40.

³ Central European Opinion Research Group – Közép-Európai Közvéleménykutató Társulás: három közép-kelet-európai ország, Csehország, Magyarország és Lengyelország egy-egy, társadalom- és közvéleménykutatóval foglalkozó intézetének közös vállalkozása. A közös intézmény 1999. január 1. óta működik.

⁴ Társadalom Kutató Intézet – Szakpolitikai elemzések, társadalom- és gazdaságkutatás, felmérések, társadalomstatisztika, adatbányászat 1985 óta.

utal, amely Magyarország esetében azért is volt indokolt (és ma még inkább igaz ez), mivel a viseigrádi országok közül nálunk emelkedett egyre erőteljesebben a menekültek száma.

A felnőtt magyar lakosság évek, évtizedek óta meglehetősen elutasító az idegenekkel szemben. Ezt támasztja alá a TÁRKI több mint 20 éves időszaka, amelyben azt kérdezik minden évben, hogy a válaszadók szerint minden menedékkérőt be kell-e engedni az országba vagy sem. 2011-ben – ahogy az előző öt év mindegyikében – tíz megkérdezettből három teljesen elutasító volt, azaz ők egyetlen menedékkérőt sem fogadnának be. További hatan nemzetiség, etnikum szerint mérlegelnének, de legtöbbször valójában nem engedne be senkit, és tízből csak alig egy válaszadó vélekedett úgy, hogy minden menedékkérőt be kell fogadni. A 2012-ben lefolytatott vizsgálat szerint – sajnos – tovább romlott a kép. 2014 áprilisában pedig már a felnőtt lakosság 39%-a választotta az idegenellenesnek tekinthető állítást, vagyis azt, hogy az országba menedékkérő be ne tehesse a lábát. A megkérdezettek 10%-a volt idegenbarátnak tekinthető, akik szerint minden menedékkérőt be kell fogadni. A többség mérlegelő volt a menedék nyújtásának, illetve megtagadásának kérdésében.

Belügyi xenofóbia kutatás

Doktori értekezésem keretében – a témában végzett korábbi nemzetközi és hazai kutatásokra támaszkodva – magam is végeztem kutatást, amelynek alapvető célja annak megállapítása volt, hogy a migrációkezelésben résztvevő személyek hogyan viszonyulnak az idegenekhez. Másképp intézkednek-e a különböző országok állampolgáraival szemben, más módszerekkel közelítenek-e külföldiekhez, vannak-e előítéleteik, és ha igen, az miben nyilvánul meg. Mennyire igazak, jellemzőek rájuk is azok az attitűdök, magatartás- és viselkedésmódok, amelyek a civil lakosság körében végzett vizsgálatok alapján a magyarországi népességre jellemzőnek mondhatók. A kutatás érintette azt a kérdést is, hogy a rendészeti oktatásban eltöltött idő módosítja-e a képzésben résztvevő hallgatók véleményét, hozzáállását. Ha igen, ez a változás negatív vagy pozitív irányba történik-e. A kutatás során abból a hipotézisből indultam ki, hogy a kollégáim az idegenellenesség terén nem mutatnak rosszabb képet, mint amilyen a megkérdezett civil lakosság válaszaiból kirajzolódott.

A kutatás első fázisának alapsokasága a rendőrség állományának azon része volt, amely gyakorta kerül kapcsolatba külföldiekkel, valamint a leendő rendőrök: szakközépiskolai és főiskolai hallgatók, mindösszesen 750 fő. A gyakorlati területen dolgozók bevonása a mintába azért is volt meghatározó, mert ők azok, akik napi rendszerességgel találkoznak az idegenekkel, kerülnek kapcsolatba külföldiekkel. A kutatás reprezentativitását az aktív rendőrök életkora, rendfokozata és szolgálati helye adta.

A Magyarországra jellemző bevándorlókkal szembeni előítéletesség kifejezetten magasnak mondható mértéke miatt, illetve a xenofóbia mérséklése érdekében a rendőri állomány körében végzett kutatásomat indokoltnak tartottam kiterjeszteni. 2011-ben a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal hatósági ügyintézővel, kényszerintézkedés foganatosításával foglalkozó dolgozói körében folytattam tovább a téma vizsgálatát. A kutatásban az érintett 327 fős mintában a bicskei és debreceni befogadó állomás munkatársai, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal Regionális Igazgatóságának dolgozói, valamint a Központi Igazgatóság állománya vett részt.

Ahhoz, hogy még átfogóbb képet kapjak a belügyi ágazatban dolgozók attitűdrendszeréről, a téma kutatását 2012-ben tovább folytattam a Büntetés-végrehajtási Szervezet azon állományánál is, akik a külföldiek kiszabott börtönbüntetésének letöltése során találkoznak az idegenekkel. A vizsgálat 485 fős mintáját 18 fővárosi és vidéki büntetés-végrehajtási intézet, illetve börtön munkatársai adták. A felhasznált módszer, a feldolgozás módja és a befogadási készség vizsgálata azonos volt a korábbiakkal.

A kutatás során strukturált, zárt kérdéseket tartalmazó kérdőívet használtam. A kérdőív első tizenegy kérdése a társadalmi-demográfiai változó meghatározásához adott segítséget. A további kérdésekben 1–5-ig adható értékeléssel különböző, de minden esetben azonos idegen népcsoportokkal kapcsolatos attitűdök és a hozzájuk való viszonyulás meghatározása történt. A vizsgált népcsoportok: kínai, arab, afgán, afrikai, török, „piréz”, koszovói, európai uniós állampolgár és ukrán. (A pirézek egy fiktív etnikum, a TÁRKI közvélemény-kutató cég munkatársainak fejéből pattantak ki. Kíváncsiak voltak, hogy velük szemben is megjelenik-e az elutasító attitűd vagy sem. A feltételezés helyes volt, azt sem szeretjük, sőt elutasítjuk, akiről nem is tudjuk, valójában kicsoda.)

A belügyi állomány körében végzett kutatásom eredményeiből összességében megállapítható, hogy általánosságban nincs releváns különbség a civil lakosság és a migrációkezelésben közvetlenül résztvevő hivatalos személyek véleménye, beállítódása, a külföldiek befogadását, integrálódását megítélő álláspontja között. A kutatásból azonban az a következtetés is levonható volt, hogy a megkérdezetteknek egyrészt a képzésben eltöltött idő, másrészt a gyakorlati munka során való napi találkozásuk az idegenekkel negatív irányban befolyásolják megítélésüket, véleményalkotásukat.

A vizsgálatok eredményeiből levonható általános következtetésem szerint ahhoz, hogy a hivatásos állomány idegenellenessége érzékelhető módon csökkenjen, és pozitív beállítódásukkal esetleg befolyásolják a civil társadalom véleményét, további lépésekre van szükség. Mindenekelőtt fel kell tárni, mi az oka az idegenellenességnek, és ezeket az okokat kell „kezelní”: megismertetni, megértetni az állománnyal és a civil alkalmazottakkal a migránsok valós motivációit, hatásukat az országra, az egyes társadalmi csoportokra.⁵

Mivel a dolgozók többsége nem részesült olyan képzésben, amely a külföldiekkel való találkozáskor keletkező konfliktusok megelőzésére vagy kezelésére vonatkozó ismereteket tananyagként tartalmazná, ezért szükség van arra, hogy a jelenlegi képzések mellett, illetve abba ágyazottan, rendszerezett formában sajátítsák el a konfliktuskezelési technikákat. Speciális továbbképzések indításával lehetőséget kell teremteni, hogy a külföldieket érintő intézkedések specifikumai, a nyelvi képzés, a kommunikáció fejlesztése a belügyi ágazat érintett szerveinél dolgozók felkészítésében hangsúlyos szerepet kapjon.

Törekedni kell arra, hogy az érintettek tisztában legyenek a multikulturalizmusból adódó sajátos feladataikkal, mivel az idegenek származási, vallási, etnikai, kulturális hovatartozásából adódó szokások ismerete és figyelembe vétele elősegítheti az idegenellenességtől mentes, humánusabb intézkedéseket.

Elsősorban a rendőri és a büntetés-végrehajtási állományra vonatkozó problémák kezelésében a pszichológiai szakszolgálat képes segítséget nyújtani egyrészt a személyi állomány védelmében, pszichés stabilitásának támogatásában, másrészt a rendkívüli események megelőzésében és a ki-

⁵ GÖRBE ATTILÁNÉ DR. ZÁN KRISZTINA (2014): *Migráció – előítélet – idegenellenesség. Előítélet-kutatás a belügyi ágazatban*. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest. 33.

alakult válsághelyzetek kezelésében. Fontos szerepük lehet az állomány körében kialakult előítéletesség „féken tartásában” az úgynevezett csillapító technikák elsajátításának.⁶

Szükség van a többségi társadalom folyamatos, realitásra épülő tájékoztatására a nemzetközi védelemben részesülők és a gazdasági migránsok jogállásának alapelveiről, kultúrájuk megismeréséről, beilleszkedésük segítésének módjairól. A médiában pozitív példák bemutatásával csökkenthető a külföldiekkel szembeni bizalmatlanság, az oktatásban pedig az interkulturális nevelés előtérbe állításával, a pedagógusok multikulturális ismeretei megalapozásával és bővítésével lehet csökkenteni az elutasítást vagy mérsékelni az ideggyűlöletet.

Aktuálpolitikai felmérések Magyarországon

Az elmúlt időszakban a politikai közbeszéd egyik legfontosabb témája a menekültek ügyének rendezése volt. A bevándorlással kapcsolatos problémák kezelésének jelentőségét kevesen vitatják, a megoldási javaslatok azonban továbbra is nagyon megosztják az európai politikusokat, a menekültügyi szakértőket és nem utolsósorban az egész társadalmat. Az egyik ilyen vitatott javaslat az Európai Bizottság azon elképzelése, miszerint kvóta-rendszert vezetnének be a menekültek és menedékkérők elosztására az uniós tagállamok között. A tervre eltérően reagáltak az európai politikai vezetők.

2015. január 12–14. között a Századvég Alapítvány telefonos kérdőíves közvélemény-kutatást végzett a magyar felnőtt korú lakosság körében arról, hogy miként vélekedik a menekültügy rendezéséről.⁷ A felmérés szerint a magyar lakosság több mint kétharmada túl enyhének tartotta a hazai bevándorlási törvényeket, és szigorítaná a szabályozást.⁸ E kutatást megismételték szeptember elején, amikor a közvélemény már rendkívül aggasztónak tartotta az illegális bevándorlók Magyarországra áramlásának problémáját, és 82%-uk

⁶ VIRÁG László et al. (2009): *A rendvédelmi speciális pszichológiai tevékenység szakmai protokollja*. In: VIRÁG László szerk.: *A rendvédelmi pszichológiai tevékenység protokollja*. Rendőrség Tudományos, Technológiai és Innovációs Tanácsa, Budapest. 354–357.

⁷ A kutatás módszertana: telefonos kérdőíves közvélemény-kutatás, amelynek során 1000, véletlenszerűen kiválasztott felnőtt korú személyt kérdeztek meg CATI-módszerrel (Computer Assisted Telephone Interviewing – számítógéppel támogatott telefonos lekérdezés). Az elemzésben közölt adatok legfeljebb plusz-mínusz 3,2 százalékponttal térhetnek el a mintavételből fakadóan attól az eredménytől, amit az ország összes felnőtt lakosának megkérdezése eredményezett volna. A telefonos kutatás előnye az, hogy az adatfelvételi idő viszonylag gyors, mivel nem kell személyesen felkeresni a válaszadókat, ami miatt olcsóbb is a személyes megkeresésnél. A számítógépes rögzítés miatt lehetőség van a folyamatos ellenőrzésre, a hibák kijavítására. Gyorsan lehet eredményeket elérni, illetve a lekérdezés ideje alatt is lehet előzetes jelentéseket tenni. A rendszer alkalmazásakor lehetőség van hangrögzítésre is, így a nem egyértelmű válaszok később ellenőrizhetőek, és a nyitott kérdésekre adott válaszokat is rögzíteni lehet. Így nem fordulhatnak elő rossz válaszok, és a kérdezőbiztosnak sem kell megvárakoztatnia a válaszadót a hosszabb válaszok rögzítésével. A CATI módszer keretében a kérdezőbiztosok telefonon hívják fel az előre meghatározott listán szereplő egyéneket és készítik velük interjút. A beszélgetés alatt egy számítógépen futó kérdőív kérdéseit teszik fel nekik, illetve ebben a rendszerben rögzítik a válaszaikat. Az automatizált kérdőívben utasításokat, megjegyzéseket lehet hozzáfűzni az egyes kérdésekhez; illetve be lehet állítani, hogy egyes válaszok esetén melyik kérdésre ugorjon tovább a rendszer.

⁸ *A többség szigorítaná a bevándorlás szabályait*, 2014. 10. 05. Forrás: www.szadveg.hu/hu/kutatasok/az-alapitvany-kutatasi/piackutatasi-kozvelemeny-kutatas/a-tobbseg-szigoritana-a-bevandorlas-szabalyait (letöltés ideje: 2015. XI. 16.)

szigorúbb megoldásokat várt. Az illegális bevándorlással kapcsolatos attitűdöket illetően a kutatás továbbá rámutatott, hogy a lakosság 83%-a szerint nem elfogadható, hogy emberek illegális határátlépéssel, papírok nélkül lépjék át egy ország területét. A válaszadók közel háromnegyede (72%-a) az uniós politikusok által megfogalmazott azon állítással sem ért egyet, amely szerint az európai uniós országoknak konkrét felső korlát nélkül be kellene fogadniuk a Szíriából érkező háborús migránsokat. Négyből mindössze egy megkérdézett (24%) támogatta ezt a megközelítést.⁹

Ugyancsak a Századvég Alapítvány által május 21–26. között lefolytatott kutatás szerint a lakosság döntő része nem értett egyet azzal az uniós javaslattal, amely a menekültek elosztására vonatkozó kvótarendszer bevezetését irányozza elő a tagországok számára. A többségi vélemény szerint a bevándorlás kezelésének az országok saját hatáskörébe kellene tartoznia. A válaszadók háromnegyede úgy vélte, hogy a tagállamoknak joguk van eldönteni, kiket engednek be.¹⁰ A novemberi felmérésükből az derül ki, hogy a teljes népesség körében a kötelező bevándorlási kvóták uniós koncepcióját a válaszadók 30%-a támogatja, 65%-a ellenzi (5% nem tudott dönteni a kérdésben).¹¹

Az Eurobarometer közvélemény-kutatása szeptember 19–29. között készült az uniós tagállamában, összesen 28 150 fő részvételével – azaz országonként körülbelül 1000 fős mintán (ami megfelel a hazai eljárásoknak).¹² Figyelembe veendő szempont, hogy az uniós adatfelvétel kérdőívében a kötelező kvóták ötletét kizárólag a menekültek vonatkozásában elemzik, nem a bevándorlók egésze tekintetében.¹³ De még ebben a szűkebb körben is, az Eurobarometer eredményei szerint a teljes magyar lakosság körében a kötelező kvóták ötletét csak a megkérdézettek 47%-a támogatta. A visegrádi országok körében hasonlóan 50% alatti a kötelező kvóták elfogadása (a menekültek esetében): Szlovákiában 16%, Csehországban 18%, Lengyelországban 40%. Az EU 28 tagállamának átlaga 58%. Németországban kiemelkedő a kvóták ötletének támogatottsága: 88%-os.

Az Eurobarometer adatfelvételével körülbelül egy időben készült a hazai Nézőpont Intézet közvélemény-kutatása (2015. szeptember),¹⁴ amely már az összes bevándorló esetében vizsgálta a kötelező kvóták támogatását. A kutatás szerint a magyar felnőtt lakosság

⁹ *Szigorúbb bevándorláspolitikát! – A közvélemény 82 százaléka a kormány mellett.* 2015. IX. 26. Forrás: www.szazadveg.hu/hu/kutatasok/az-alapitvany-kutatasai/piackutatas-kozvelemeny-kutatas/szigorubb-bevandorlaspolitikait-a-kozvelemeny-82-szazaleka-a-kormany-mellett (letöltés ideje: 2015. XI. 16.)

¹⁰ *A többség a menekültügyi kvótarendszer ellen,* 2015. II. 28. Forrás: www.szazadveg.hu/hu/kutatasok/az-alapitvany-kutatasai/piackutatas-kozvelemeny-kutatas/a-tobbseg-a-menekultugyi-kvotarendszer-ellen (letöltés ideje: 2015. XI. 16.)

¹¹ *A magyarok többsége ellenzi a kötelező bevándorlási kvótákat,* 2015. XI. 26. Forrás: www.szazadveg.hu/hu/kutatasok/az-alapitvany-kutatasai/piackutatas-kozvelemeny-kutatas/a-magyarok-tobbsege-ellenzi-a-kotelezo-bevandorlasi-kvotakat (letöltés ideje: 2015. XI. 16.)

¹² Az Európai Parlament Tájékoztatói Irodája Magyarországon. Az Európai Parlament az Európai Unió tagállamaiban rendszeresen rendel közvélemény-kutatásokat. Ily módon igyekszik jobban megismerni a polgárok véleményét és elvárásait a Parlament és az egész Európai Unió tevékenységével kapcsolatban. Mindez értékes segítséget jelent a parlamenti munka előkészítése, a döntéshozatal és az értékelés tekintetében. Forrás: www.europarl.hu/hu/az-on-szolgabtan/eurobarometer.html (letöltés ideje: 2015. XI. 17.)

¹³ Mivel a háborús övezetből menekültek jelenleg nincsenek szabályos jogi eljárással elkülönítve a más célból érkező bevándorlótól, így ezek különválasztása tulajdonképpen fogalmi szűkítés.

¹⁴ A Nézőpont Elemzőintézet Nonprofit Kft. 2006 nyarán alakult, magyar tulajdonú kutató és elemző nonprofit cég, melynek tulajdonosa a Nézőpont Intézet Alapítvány. A stábot fiatal szakértők alkotják, akiknek munkáját elismert szakemberek segítik.

28%-a támogatta a brüsszeli koncepciót. A magyarok továbbra is befogadóak a ténylegesen háború elől menekülők kapcsán, őket a teljes népesség 65%-a fogadná be. Az illegális bevándorlást viszont 87%-uk ellenzi, és csak 7% elnéző e téren.¹⁵

A Nézőpont Intézet már korábban, június 19–25. között is végzett hasonló módszerrel közvélemény-kutatást. A megkérdezettek háromnegyede szerint problémát jelent Magyarország számára az illegális bevándorlás. 47%-uk szerint ez súlyos probléma Magyarország számára, további 29% szerint pedig inkább probléma. 13% nyilatkozott úgy, hogy inkább nem probléma az illegális bevándorlás, míg csupán 6% véli úgy, hogy ez egyáltalán nem jelent problémát hazánknak. A nem válaszolók aránya 5%-ot tesz ki.

A válaszokból az is kiderül, hogy a magyarok összességében befogadóak: a határon túli magyarokat, az üldözötteket, valamint az egyéb legális úton érkezőket a válaszadók több, mint 50%-a fogadná, viszont a megélhetési és az illegális bevándorlást döntő mértékben elutasítják (57, illetve 73%-ban). A megkérdezettek a legnagyobb, 81%-os arányban a határon túli magyarokat fogadnák be az országba. Ezt követi az üldözött keresztények csoportja, akiket a lakosság 59%-a fogadna be az országba. A legális úton érkező betelepülőket 53%-uk, a környező országokból érkező vendégmunkásokat és a ténylegesen politikai üldözötteket pedig egyaránt 51%-uk fogadná be. A megélhetési bevándorlókat viszont már többen nem fogadnák be (57%), mint ahányan befogadnák őket (32%). Az illegális bevándorlókat a megkérdezettek döntő többsége, 73%-a nem fogadná be, és csak 14%-uk mondja azt, hogy őket is befogadná az országba.

Az illegális bevándorlás negatív megítélése vélhetően abból is következik, hogy a társadalom háromötöde (63%-a) biztonsági kockázatnak tekinti a megnövekedett bevándorlást. A megkérdezettek 26%-a válaszolta azt, hogy a megnövekedett bevándorlás nagy biztonsági kockázatot jelent hazánk számára, további 37% szerint inkább biztonsági kockázatot jelent. 18% nyilatkozott úgy, hogy inkább nem jelent biztonsági kockázatot, 10% szerint pedig egyáltalán nem jelent biztonsági kockázatot a megnövekedett bevándorlás. A nem válaszolók aránya ebben a kérdésben 9%-ot tett ki.¹⁶

Nem nőtt tovább, de magas az idegenellenesek aránya, ez derült ki a TÁRKI 1992 óta rendszeresen végzett kutatásainak adataiból. Az idegenellenesség mértéke a kezdeti gyors növekedés (1992–1995) után előbb ingadozott (1996–1998, 1999–2001), majd 2002 és 2011 között kisebb ingadozások mellett meglehetősen stabil volt. 2012-ben a korábbi évekhez képest megnőtt az idegenellenesek aránya, és ez 2013-ban és 2014-ben is magasabb maradt, mint a 2000-es évek átlaga volt, majd 2015 elején rekordmagasságot ért el. A 2015. áprilisi adatok a 2001-es csúcspontot is meghaladták, az idegellenes válaszadók aránya 43%-ról 46%-ra nőtt.

2015 áprilisában a felnőtt lakosság 46%-a választotta azt az idegenellenesnek tekinthető állítást, hogy az országba menedékkérő be ne tehesse a lábát. A megkérdezettek 9%-a

¹⁵ *Nemzeti egység a kormány mögött bevándorlás-ügyben.* A Nézőpont Intézet közvélemény-kutatása. Készült a Heti Válasz megbízásából, 2015. szeptember 6–12. között, 1000 fő telefonos megkérdezésével, reprezentatív mintán. Forrás: www.nezopointintezet.hu/analysis/nemzeti-egység-kormány-mogott-bevandorlas-ugyben/ (letöltés ideje: 2015. XI. 17.)

¹⁶ *Pártokon átívelő témává vált az illegális bevándorlás elutasítása.* A Nézőpont Intézet közvélemény-kutatása. Készült a Heti Válasz megbízásából, 2015. június 19–25. között, 1000 fő telefonos megkérdezésével, reprezentatív mintán. Forrás: www.nezopointintezet.hu/analysis/partokon-ativelo-temava-valt-az-illegalis-bevandorlas-elutasitasa/ (letöltés ideje: 2015. XI. 17.)

tekinthető idegenbarátnak, akik szerint minden menedékkérőt be kell fogadni, és 45%-uk mérlegelő a menedék nyújtásának, illetve megtagadásának kérdésében. A mérlegelők körében a legmagasabb, 94%-al az arab nemzetiségűek, a legalacsonyabb, 7%-al a határon túli magyarok visszautasítottsága. Az arabokénál alig alacsonyabb, de 70–80% felett van a kínaiak, az afrikaiak és a románok visszautasítottsága is. Még a viszonylag ártalmatlannak tekinthető pirézeket is elutasítja a mérlegelők 60%-a. Az idegenellenesség mértéke a felsőfokú végzettségűek körében a legalacsonyabb, a főiskolát végzettek esetében 35%, egyetemet végzeteknél 20%.

2015 júliusában a felnőtt lakosság 39%-a volt azon az idegenellenesnek tekinthető állásponton, hogy az országba ne jöhessen menedékkérő. A megkérdezettek 5%-a volt idegenbarát, míg a többség, a megkérdezettek 56%-a mérlegelne a menedék nyújtásának, illetve megtagadásának kérdésében.

A 2015. júliusi idegenellenességi adat ismét a 2014. évi szinten áll, tehát magas, de nem nőtt tovább a nemzeti konzultáció, a plakátkampány és a Szerbia felől jövő migránsok médiában is nagy hangsúlyt kapott áradatának hatására. Ezzel szemben megnőtt a mérlegelő, s felére csökkent az idegenbarátok aránya. A korábbi évekhez képest a mérlegelők körében alacsonyabb a potenciális menedékkérők befogadását elutasítók aránya, de azért az arabokat a mérlegelők háromnegyede (76%) most is elutasítaná, és még az igazán ártalmatlan pirézeket sem engedné be a mérlegelők fele (53%).

Az idegenellenesség ott magasabb az átlagosnál (39%), ahol és akik számára a menekülők jelenléte a legláthatóbb/terhesebb, illetve akik idegenekkel szembeni előítéletességük kifejezésére a menekülteket alkalmasnak érzik. Így

- a dél-alföldi régióban élők (53%);
- a Jobbikkal szimpatizálók (54%);
- a rossz anyagi helyzetben lévők (43%);
- akik hónapról hónapra élnek (43%) vagy
- éppen csak kijönnek jövedelmükből (40%).

Az idegenbarátok aránya az átlagosnál (5%) ott magasabb, ahol kisebb az esélye a menekülőkkel való találkozásnak, illetve akik értékrendje feltehetően nyitottabb az idegenekkel kapcsolatban. Ilyen különleges (és gyakran kis) társadalmi csoportok a következők:

- a nyugat-magyarországiak (18%), (s amire nem nagyon van példa, van egy társadalmi csoport, a dél-alföldiek köre, akik között egyáltalán nincs idegenbarát);
- a felsőfokú végzettségűek (13%);
- azok, akik maguk is gondolkodnak migráción (a rövid és hosszú távú külföldi munkavállalást tervezők aránya 12–12%, a kivándorolni szándékozóké 17%);
- a gond nélkül élők (15%);
- a hetente templomba járók (17%).¹⁷

Az idei bevándorlásellenes kormányzati kampányok ellenére az idegenellenesség – az októberi felmérés adatai szerint – megmaradt a 2014-es szinten, igaz, az sem számít alacsonynak. Közben áprilisban még a megkérdezettek 46%-a mondta azt, hogy az országba menedékkérő

¹⁷ Sik Endre, TÁRKI: *Nem nőtt tovább, de magas az idegenellenesek aránya*. Forrás: www.tarki.hu/hu/news/2015/kitekint/20150804_idegen.html (letöltés ideje: 2015. XI. 16.)

ne tehesse be a lábát, addig júliusban már csak 39%, október végén pedig már csak 36% értett egyet ezzel. Már korábban is azok alkották a legnépesebb, 56%-os csoportot, akik szerint mérlegelni kell, hogy ki jöhet be az országba, de októberre ők még többen lettek.¹⁸

Összegzés

A felerősödött migrációs hullám, illetve a megszorodott hazai közvélemény-kutatások is azt a véleményemet támasztják alá, hogy továbbra is indokoltnak látszik a kutatásom folytatása. Egyrészt a Bács-Kiskun és a Csongrád Megyei Rendőr-főkapitányság vonatkozásában szeretnék újra kérdőíves felmérést végezni, másrészt a migrációkezelésben betöltött, jelentős feladatrendszer okán fontosnak tűnik a kutatás kiterjesztése a Készenléti Rendőrség személyi állományára is. Ehhez az országos és a megyei parancsnoktól meg is kaptam az engedélyeket, de a korábbi helyzetet nem láttam megfelelőnek ahhoz, hogy az erején felül teljesítő, napi több ezres intézkedést foganatosító állományt még kérdőív kitöltésével is terheljem. A kutatást folytatva az ismételt adatfelvételre a migrációs helyzet stabilizálódása után fogok sort keríteni.

A hatékony migrációkezelés – véleményem szerint – csak egy nemzetközileg kidolgozott és elfogadott stratégia mentén lehetséges. A migráció stratégiai céljainak megfogalmazásához az adott ország népesedési, munkaerő-piaci, regionális jövőképeire van szükség, ugyanakkor célszerű a szükségletek folyamatos nyomon követése, ezeknek a regionális stratégiai célokkal való összevetése. Olyan átfogó, koherens, átlátható és az érintettek bevonásával kidolgozott programokra van szükség, amelyek az elkerülhetetlen vándorlási folyamatokat szabályozott mederbe terelik.

Az előítéletesség, idegenellenesség kialakulása szocializációs hatások függvénye és az egyes országokat összehasonlítva meglehetősen széles határok között mozog. Kutatásaim arról győztek meg, hogy többek között a többségi társadalom folyamatos, realitásra épülő tájékoztatására van szükség a nemzetközi védelemben részesülők és a gazdasági migránsok jogállásának alapelveiről, kultúrájuk megismertetéséről, beilleszkedésük segítésének módjairól. Emellett fontos szerepe van a toleráns nevelésnek és szocializációnak.

¹⁸ *A kormányzati kampány ellenére sem nőtt az idegenellenesség*, Hvg.hu, 2015. XI. 9. Forrás: www.hvg.hu/itthon/20151109_A_kormanyzati_kampany_ellenere_sem_nott_a (letöltés ideje: 2015. XI. 17.)

Dr. Inzelt Éva

A rendészeti korrupciós kutatások irányai, megközelítései és módszertana

Absztrakt

A korrupciós bűncselekményekről – természetüknél fogva – köztudott, hogy óriási látenciával rendelkeznek. Emiatt e bűncselekménytípusok valós terjedelmének megismerése nagy kihívás a kutatók számára. A (rendészeti) korrupció méréséhez különböző módszerek eredményeit szükséges kombinálni, melyek a kriminálstatisztika, az érzékelések és a tapasztalások mérése, a médiaelemzések, továbbá az integritás tanulmányok. A cikk a rendészeti korrupciós kutatások főbb módszereit és eredményeit ismerteti.

The Research Directions of Police Corruption: Approaches and Methodology

Abstract

It is quite well-known that the latency of corruption cases is very high. Therefore, learning the real extent of this type of crimes is a huge challenge for researchers. The expansion could be explored if we would combine different sources, namely criminal statistics databases, the researches based on the citizens' and/or experts' the perception of corruption, the empirical researches dealing with the experiences of corruption, the media analysis, and the integrity studies. The article presents the main type of methodologies and results of police corruption.

A korrupció fogalma, a rendészeti korrupció mibenléte

A korrupció a latin *corrumpo* ('kárt tesz valamiben, elront, elcsúfít') igéből származik, jelentése: romlottság. A korrupciónak egységes fogalma nem alakult ki, melynek egyrészt az az oka, hogy egy-egy társadalomban eltérő, hogy mely magatartásformákat tekintünk korruptnak, másrészt a megközelítési módok is különbözőek lehetnek. A legáltalánosabb fogalomként a Transparency International által bevezetett „*ráruházott hatalommal való*

visszaélés egyéni haszonszerzés céljából” (*“abuse of entrusted power for private gain”*)¹ definíciót használják a jelenség meghatározásához.

Kránitz Mariann szerint a korrupció leghatékonyabb fogalom meghatározásának kialakításához meg kell különböztetni általános, különös és egyedi szintű megjelenési formáit a jelenségnek.² A korrupció általános szintjén az adott társadalom gazdasági és történelmi fejlődési fokát érti, mivel a korrupció társadalmi jelenség, léte, alakulása és jellemzői az adott társadalmi-gazdasági környezet függvénye. Arra is felhívja a figyelmet, hogy a korrupció a „*megtermelt javak társadalmilag uralkodó és elfogadott elosztási rendjében fejt ki korrigáló-torzító hatását*”.³ Egyedi szinten azon jellemzőket veszi számba, melyek a korrupciós cselekményben résztvevő személyeket és a helyzetet jellemzik: legalább két személy, a passzív fél döntési jogosultsága, kettős szükséglet-kielégítés, a felek hathatós együttműködése, kölcsönös kötelezettség és kölcsönös haszon, törvényes igazolási formákkal álcázás, megtévesztés (de nem egymást, hanem a közösséget),⁴ titkosság és a konspiráció. Különös szinten az egyedi és a társadalmi szint közötti átmenetet érti, vagyis azon csoportok tagjait, akik sajátos életvitelük miatt a társadalmi munkamegosztás által a korrupciós cselekményeket megvalósítják akár a korrumpáló, akár a korrumpált oldalán.

Szente Zoltán az alábbi csoportokba rendezte a definíciókat: a közhivatal-központú, a közérdeken alapuló, a piaci szempontú, a jogi megközelítés, a közvélemény szerinti álláspont, a morális és a neofunkcionalista definíciók.⁵

A közhivatal-központú megközelítésben a hivatali kötelezettségszegés áll a középpontban. A közérdekre alapozott definíciók a közérdek sérelmét hangsúlyozzák. A piaci alapú vagy közgazdasági felfogás értelmében a megbízó/megbízott/ügyfél modellben a megbízott akkor válik korrumpálttá, ha megbízója érdekeit feláldozza saját előnyéért. A korrupció mint cserefolyamatban a hivatalnok a korlátozottan rendelkezésre álló közösségi források elosztása feletti rendelkezési jogukat vagy befolyásukat saját egyéni érdekükben pénzre vagy más személyes előnyre cserélik. A közvélemény központú megközelítésben a korrupció az, amit a közvélemény annak tart. A jogi fogalom gyakorlatilag a korrupciós bűncselekmények büntetőtörvényi tényállásait jelenti.

A rendészeti korrupciót a közhivatal-központú és a közérdeken alapuló korrupciós definíciókkal írhatjuk le. A rendészeti szervezeteknél (így például a rendőrségnél, a katasztrófavédelemnél, a büntetés-végrehajtási intézetekben, a Nemzeti Adó- és Vámhivatalnál)⁶ dolgozók jogszabályban meghatározott módon közhivatali funkciót látnak el, továbbá az ő esetükben megvalósuló korrupciós cselekmények egyértelműen közérdek-sérelemmel járnak.

¹ A Transparency International angol nyelvű korrupció-definíciója. Forrás: www.transparency.org/what-is-corruption/ (letöltés ideje: 2015. 12. 01.)

² KRÁNITZ Mariann (1999): *A korrupció*. In: LÉVAI Miklós – GÖNCZÖL Katalin – KORINEK László szerk.: *Kriminológiai ismeretek. Bűnözés – Bűnözéskontroll*, Corvina Kiadó, Budapest. 173–177.

³ KRÁNITZ: *A korrupció*, i. m., 174.

⁴ KRÁNITZ Mariann (1988): *A korrupciós bűnözés*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest. 22.

⁵ SZENTE Zoltán: *Fogalmi kísérletek a korrupció meghatározására és az önkormányzati korrupció fogalma*. Forrás: www.integritas.asz.hu/uploads/files/05_resztan_szente_onkormanyzatikorruptiofogalma_060831.pdf (letöltés ideje: 2015. 12. 01.)

⁶ Lásd részletesen a 2015. évi XLII. törvény a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról (Hszt.) I. § (1) bekezdésében.

A (rendészeti) korrupciós bűncselekmények volumenének megismerése, mérésének módszerei

A korrupciós bűncselekményekről – természetüknél fogva – köztudott, hogy óriási látenciaival rendelkeznek. Bűncselekmények e csoportja nagy arányban marad rejtve, vagyis nem kerül a hatóságok tudomására, melynek – többek között – a felek közötti érdekegység, érdekközösség az oka. A korrupcióban mindig legalább két személy vesz részt, akik tevékenységét szoros és titkos (gyakran konspiratív) együttműködés jellemzi, és szükségleteik kielégítése, valamint előnyszerzés végett cselekszenek. Mind a megvesztegetett, mind a megvesztegető számára kedvező helyzetet eredményez e bűncselekmény elkövetése.

A korrupció mérésének módszerei lehetnek a kriminálstatisztika, az értékelések és tapasztalások mérése, a médiaelemzés, az integritás tanulmányok.

Az ismertté vált és a regisztrált korrupciós bűnözés terjedelme az összes ismertté vált bűncselekmény ezrelékében mérhető. A korrupciós bűnözés dinamikáját tekintve nagy eltérések tapasztalhatók évről évre, mely a kis statisztikai halmazokra általában jellemző tulajdonság. A kriminális korrupciót olyan alacsony bűnügyi statisztikai előfordulás jellemzi, hogy a regisztrált korrupciós bűncselekményekre vonatkozó számadatokból legfeljebb e bűncselekmények minimumára tudunk következtetni.⁷ Kizárólag a kriminálstatisztika eszközeivel nem alkotható reális kép a korrupció valós terjedelméről.

A bűnügyi statisztika adatai alapján a rendőri korrupciót nézve azt tudjuk megállapítani, hogy az ismertté vált (regisztrált) korrupciós bűncselekmények (konkrétan a vesztegetés és a befolyással üzérkedés) körülbelül 10 %-át rendőrök követik el (lásd. 1. számú táblázat). Ez igen magas arálynak tekinthető, főleg, ha arra gondolunk, hogy a rendőrség alapvető feladata a bűnmegelőzés és a bűnüldözés. E magas arálynak az oka véleményem szerint a rendőrség belső ellenőrzési szerveinek (RSZVSZ/NVSZ) hatékony munkájának köszönhető.

1. táblázat

Az ismertté vált korrupciós bűncselekmények rendőrök által elkövetett aránya

(Forrás: Legfőbb Ügyészség)⁸

	Az ismertté vált korrupciós bűncselekmények száma	A rendőrök által elkövetett korrupciós bűncselekmények száma	Százalékos arány az összeshez viszonyítva
2003	783	65	8,3 %
2004	605	70	11,6 %

⁷ Lásd Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium Statisztikai és Elemző Osztály: *Az ezredfordulót követő bűnözési helyzet*, Budapest, 2010, 20–25. Forrás: www.docplayer.hu/9857701-Az-ezredfordulot-koveto-bunozesi-helyzet.html (letöltés ideje: 2015. XII.)

⁸ *Bűnelkövető rendőrök és az általuk elkövetett bűncselekmények a 2006–2010. években*, kiadja a Legfőbb Ügyészség Számítástechnika-alkalmazási és Információs Főosztálya. Forrás: www.mklu.hu/repository/mkudok8753.pdf; *Bűnelkövető rendőrök és az általuk elkövetett bűncselekmények 2007–2011. években*, kiadja a Legfőbb Ügyészség Számítástechnika-alkalmazási és Információs Főosztálya. Forrás: www.mklu.hu/repository/mkudok4660.pdf; *Bűnelkövető rendőrök és az általuk elkövetett bűncselekmények a 2008–2012. években*, kiadja a Legfőbb Ügyészség Számítástechnika-alkalmazási és Információs Főosztálya. Forrás: www.mklu.hu/repository/mkudok3737.pdf (letöltés ideje: 2015. 12. 01.)

	Az ismertté vált korrupciós bűncselekmények száma	A rendőrök által elkövetett korrupciós bűncselekmények száma	Százalékos arány az összeshez viszonyítva
2005	958	60	6,3 %
2006	480	24	5 %
2007	350	33	9,4 %
2008	541	51	9,4 %
2009	964	31	3,2 %
2010	482	59	12,2 %
2011	738	116	15,7 %
2012	828	28	3,4 %

A fenti táblázatban szereplő számsorok mögötti szituációkat és élethelyzeteket tárta fel az Inzelt–Kerezi–Lévay szerzőhármas által készített kutatás.⁹ Kutatásukban a 2010-ben vesztegetés és befolyással üzérkedés miatt jogerősen elítéltek ítéleteinek aktáit elemezték. A vizsgálatban érintett 272 elítélt közül 40 fő volt rendőr, 5 vám- és pénzügyőr, 3 büntetés-végrehajtási dolgozó, 2 határőr, 1 katona és 1 NAV-dolgozó.

A feldolgozott ügyek alapján a következő jellemző rendészeti korrupciós eseteket találták.¹⁰

1. Rendőr, határőr vagy vámós intézkedése során vélt vagy valós szabálysértés esetén kér vagy kap 5000 Ft-ot, 10 eurót azért, hogy bírságolás nélkül továbbengedje az eljárás alá vontat;
2. Az intézkedő rendőr közúti ellenőrzés során elengedte a helyszínről az ismerősét;
3. Egy rendőr egy autómentős céggel megállapodott, hogy amennyiben baleset történik, ezt a céget hívja, amiért esetenként 2000–3000 forintot kapott;
4. Rendőrök által nyilvántartások jogosulatlan használata. Eset: egy rendőr a vállalkozó barátja részére annak munkavállalójának a lakcímét, a családtagjai nevét lekérte az adatbázisból;
5. Rendőrkapitány kenőpénz fejében közölte házkutatások időpontját;
6. Középvezető rendőrök prostituált lányok futtatóival előre közölték, mikor várható ellenőrzés abban az utcába vagy városrészen, ami érinti őket és ezért pénzt kaptak;
7. Adóhatósági dolgozók fiktív ügyeket kreáltak, vagyonosodási vizsgálatokat, majd az elvileg így vizsgált személyek részére idézést küldtek ki. Ismerőseikkel megüzenték az eljárás alá vontaknak, hogy a vizsgálatot ők pénzért le tudják zárni, negatív jogkövetkezmények nélkül. Minden megkeresett vállalkozó fizetett.
8. Egy börtönőr pénzért cserébe különböző tárgyakat – főleg mobiltelefont és gyógyszereket – csempészett be elítélteknek vagy előzetes letartóztatásban lévőeknek.

A nyilvántartások jogosulatlan használata kapcsán megjegyzendő, hogy az adatbázisokhoz való hozzáférés a közhatalmi jogosítványok gyakorlásán túli hatalommal ruhazza fel a hivatalos személyt. Ennek céltól eltérő vagy magáncélú használata – azon kívül, hogy bűncselekményt valósít meg – olyan etikai kérdéseket is felvet, amelynek megbeszélése a szakmai képzés/továbbképzés feladata kell, hogy legyen. Erre a szakemberképzésnél, a vezetők kiválasztásánál jobban figyelni kellene a rendészeti szerveknél dolgozók esetében.

⁹ INZELT ÉVA–KEREZSI KLÁRA–LÉVAY MIKLÓS (2014) *Korrupciós bűncselekmények a büntető igazságszolgáltatás tükrében*, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 1–156.

¹⁰ INZELT–KEREZSI–LÉVAY: *i. m.*, 68–70.

A rejtett bűnözés volumenét vizsgáló empirikus kutatások egyik fajtája az olyan típusú közvélemény-kutatás, melyek során az állampolgárok véleményét (pl. TÁRKI-kutatások) vagy a közhivatalnokok és politikusok körében mért korrupció érzékelt mértékét (lásd alább Transparency International Korrupciós Érzékelési Indexe)¹¹ vizsgálják. Másik fajtája a korrupcióval kapcsolatos konkrét tapasztalatok mérése. A tapasztalatok mérése kapcsán azonban látszik, hogy a vélt és valós esetek nagy százalékban eltérnek egymástól. Az Európai Unió Tanácsa által készített 2014-es Special Eurobarometer on Corruption¹² kutatás szerint a megkérdezettek 89%-a gondolta úgy, hogy hazánkban széles körben elterjedt jelenség a korrupció, azonban csak 13%-uk számolt be konkrét tapasztalatról.

A Transparency International 1995 óta minden évben elkészíti a Korrupciós Érzékelési Indexet (Corruption Perception Index – CPI).¹³ Ezen index a korrupció közhivatalnokok és politikusok körében érzékelt mértéke alapján rangsorolja az országokat. A felmérések felmérésének is nevezik, mert minimum 3 forrást összegez egy országból. Ez alapján 0–10 pontszám közötti pontot kap egy ország, ahol a 0 jelentős korrupciós fertőzöttséget, a 10 csekély mértékű korrupciós fertőzöttséget jelent. (2012-től áttértek a 0-tól 100-ig terjedő skála használatára, ahol a 0 a nagyon fertőzött korrupcióval, a 100 az egyáltalán nem korrupt országokat jelöli.) A felmérések összegzésén túl *szakértőket és üzletembereket kérdeznek meg az egyes országok közszektorát érintő korrupcióját illetően*. A TI CPI értékei alapján Magyarország 1995 és 2014 között 4,1–5,3 közötti pontokkal szerepelt. Az országok közötti rangsort tekintve folyamatosan romló képet látunk: 31–33 (1991–2004), 39–43 (2005–2007), 46–54 (2008–2012). 2014-ben hazánk 54 ponttal a 47. helyen végzett. Az Európai Unió országai közül az alsó, korruptabb egyharmadba tartozunk. Összességében e felmérés eredménye alapján azt mondhatjuk, hogy Magyarország a közepesen korrupt országok közé tartozik.

A korrupció kapcsán a médiában megjelent cikkeket elemezte a Budapesti Corvinus Egyetem Szociológia és Társadalompolitika Intézetének Korrupciókutató-központja.¹⁴ A 2001–2007 között a Magyar Nemzetben, a Figyelő és FN-ben, az Indexen, a Népszabadságban, az Origo-n, a HVG-ben, a Világgazdaságban és a Heti Válaszban megjelent cikkeket elemezték. Összesen 3469 cikket találtak, mely 444 esetet fedett le. A tartomelemzés módszerével megállapították, hogy a korrumpálók és korrumpáltak fele csoportosan, szinte hálózatosan követi el a cselekményt. A korrumpálók többsége az üzleti szférából, a korrumpáltak az (ön)kormányzati szférából kerülnek ki. Az érintett intézmények a 34,5% a rendőrséget, 32,2% a minisztériumokat és az országos hatáskörű szerveket, 18,7% az önkormányzatokat, 11% a VPOP-t, 5,2% az adóhivatalt, valamint 3,8% a bíróságot érintette. Ezen adatok alapján is látszik, hogy a rendészeti

¹¹ A Transparency International munkáját, valamint a büntető jogalkotásra gyakorolt hatását részletesen elemzi MADAI Sándor. Lásd: MADAI Sándor (2013): *A büntetőjogi minősítő szervezetek, különös tekintettel a Transparency International-re*. In BABOS et al. szerk.: *A nemzetközi minősítő, értékelő és véleményalkotó szervezetek háttéréről és nemzeti szuverenitásra gyakorolt hatásáról*. Doktorandusz Tudományos Kutatók Szervezeteinek Nemzetközi Szövetsége, Budapest. 83–96.

¹² *European Commission Special Eurobarometer 397 – Corruption Report*, 2014. Forrás: www.ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_397_en.pdf (letöltés ideje: 2015. 12. 01.)

¹³ Transparency International: *Korrupció Érzékelési Index*. Forrás: www.transparency.hu/Korrupcio_Erzekelési_Index (letöltés ideje: 2015. XII. 1.)

¹⁴ SZÁNTÓ Zoltán–TÓTH István János–VARGA Szabolcs (2009): *Korrupciógyanús esetek a magyar médiában 2001–2007 között. On-line hírforrások tartomelemzése*. Budapest, Corvinus Egyetem Társadalomtudományi Kar, Szociológia és Társadalompolitikai Intézet, Korrupciókutató-központ. Forrás: www.mek.oszk.hu/07900/07999/pdf/korrupcio_mediaelemzes_2001_07.pdf (letöltés ideje: 2015. 12. 01.)

szervek vélt vagy valós érintettsége a korrupcióval igen magas arányú. A korrupciós tranzakciók szereplőinek társadalmi státuszát tekintve a korrumpáltak többsége, közel 60 %-a magas társadalmi státuszú (vezető beosztású), míg a korrumpáltak között ez az arány 52%. A kutatásban szereplő korrupciós tranzakciók túlnyomó részénél a korrupció során nyújtott szolgáltatás, előny nem anyagi jellegű volt, míg az ezért kapott jutalék az esetek túlnyomó részében pénz volt. A 2001–2007-ben a sajtóban megjelent esetek közel fele esetében ellenőrzésekhez, illetve az ellenőrzések negatív következményeinek semmissé tételéhez kapcsolódott korrupció, de a közbeszerzési eljárásokhoz tartozó korrupciós esetek aránya (20%), illetve az engedélyek, tanúsítványok megszerzéséhez kapcsolódó korrupciós esetek aránya (15%) is jelentős volt.

Az *integritás* szó a latin *in-tangere* kifejezésből ered, feddhetetlenséget, tisztaságot jelent.¹⁵ Ebben az esetben a megvesztegethetlenségre, egyenességre utal, mind személyi, mind intézményi szinten. Egyéni szinten a megbízhatóságot, az elfogulatlanságot, valamint az ügyfélcentrikus magatartást jelenti, intézményi szinten pedig a következőt: „mindent megtenni annak érdekében, hogy alkalmazottai ellenálljanak a kísértésnek”.¹⁶ Az integritással foglalkozó tanulmányok célja azt megvizsgálni, hogy egy adott ország társadalmi, gazdasági és politikai berendezkedése, szabályozási rendszere mennyiben alkalmas korrupciós kockázatok kezelésére, a korrupció megelőzésére és feltárására.

A Transparency International Magyarország 2007-ben¹⁷ és 2011-ben¹⁸ készítette el az ún. Nemzeti Integritás Tanulmányát (NIT). Azt elemezték, hogy milyen hatékonyan működnek az ország intézményei a korrupció megelőzése és megfékezése érdekében. Ha egy országban a nemzeti integritás rendszere (NIS) jól működik, az elősegíti a korrupció csökkentését, a hatalommal való visszaélés és más jogellenes cselekedetek elleni fellépést. Az integritásrendszer alkotóelemei, amelyeket vizsgálnak, az alábbiak: a törvényhozás, a végrehajtó hatalom, az igazságszolgáltatás, a közigazgatás, a rendvédelmi szervek, a választási szervek, az országgyűlési biztosok, az Állami Számvevőszék, a kormányzati korrupcióellenes szervezetek, a média, a civil szervezetek, a politikai pártok és az üzleti szektor. Három fő szempontot vesznek figyelembe a korrupció elleni fellépés vonatkozásában: az intézmény kapacitását, irányítását és teljesítményét, vagyis a forrásokat, a függetlenséget, az átláthatóságot, a számonkérhetőséget és az integritást. A jelentés dokumentumelemzésekre és mélyinterjúkra támaszkodik. A 2011-es vizsgálat adatai alapján hazánkban a leggyengébb pillérek a korrupcióellenes kormányzati szervek, az üzleti szektor és a politikai pártok. Legerősebb pillérek pedig a választási igazgatási szervek, az országgyűlési biztos, a törvényhozás, a rendvédelmi szervek, valamint az Állami Számvevőszék. A kutatás pozitív eredmény hozott, hiszen a rendvédelmi szervek a nemzeti integritás rendszerének erős pillérének tekinthető. Mind-

¹⁵ Lásd részletesen: Emile KOLTHOFF (2007): *Ethics and New Public Management. Empirical Research into the Effects of Businesslike Government on Ethics and Integrity*. OMW, BJU, Legal Publishers.

¹⁶ BÁGER Gusztáv et al. (2008): *A Twinning Light projekt záró jelentése (tanulmány). Korrupciós kockázatok feltérképezése Magyarországon, Holland Számvevőszék, Állami Számvevőszék (Magyarország)*. 15. Forrás: www.integritas.asz.hu/uploads/files/Twinning_Light_zarajelentese.pdf (letöltés ideje: 2015. 12. 01.)

¹⁷ ALEXA Noémi – KÓSA Eszter szerk. (2008): *Korrupciós kockázatok Magyarországon. Nemzeti integritás tanulmány*, I. rész. Forrás: www.transparency.hu/wp-content/uploads/2016/05/Korrupci%C3%B3s-kock%C3%A1zatok-Magyarorsz%C3%A1gon-Nemzeti-integrit%C3%A1s-tanulm%C3%A1ny.pdf (letöltés ideje: 2015. 12. 01.)

¹⁸ BURAI Petra és HACK Péter szerk. (2012): *Korrupciós kockázatok Magyarországon, 2011. Nemzeti Integritás Tanulmány*. Transparency International Magyarország, Budapest. www.transparency.hu/wp-content/uploads/2016/05/Korrupci%C3%B3s-kock%C3%A1zatok-Magyarorsz%C3%A1gon-2011-Nemzeti-Integrit%C3%A1s-Tanulm%C3%A1ny.pdf (letöltés ideje: 2015. 12. 01.)

emellett a tanulmány is rámutat arra, hogy a vesztegetés a nehezen felderíthető és nehezen bizonyítható bűncselekmények közé tartozik. A büntető igazságszolgáltatás látókörébe került esetek pedig „a többnyire az utcai rendőri korrupciót érintő, kisebb jelentőségű esetek”.¹⁹

Az Állami Számvevőszék 2008-ban megjelent integritás tanulmánya hangsúlyozta,²⁰ hogy a szervezetek érdeke a munkafolyamatok figyelemmel kísérése, szabályozása, követelményrendszer kialakítása, továbbá célok meghatározása és a teljesítmény ellenőrzése. Integritás szempontjából a folyamatok szorosan összefüggnek, egymásra épülnek. A hiányos belső szabályok rendszere túl nagy mozgásteret hagy a hivatalnokoknak, a túlszabályozás pedig korlátozhatja a hatékonyságot. Felhívták a figyelmet arra, hogy az integritás nem egyszerűen a törvények betartását kell, hogy jelentse, hanem az adott intézménynek megfelelő ellenőrzés és bejelentési rendszert kell működtetnie. A korrupciós kockázatok tekintetében a hatósági jogkörű költségvetési szerveknél elsősorban az egyedi mérlegelésen alapuló (diszkrecionális) döntési jogkör igényel figyelmet, a költségvetési szervek esetében a jogalkotó tevékenység, a költségvetési szerv által nyújtott közszolgáltatások szintén korrupciós veszélyeztetettséget jelentenek.²¹

A rendészeti korrupciós kutatások eredményei

A rendőri korrupció rejtve maradt részére irányuló látenciakutatások száma sajnos elenyésző Magyarországon. 1996–1997-ben Kránitz Mariann folytatott egy vizsgálatot *Korrupt-e a közutakon bírságoló rendőr?* címmel.²² A 251 válaszadóból 174 fő válaszolta azt, hogy valamilyen rendőri intézkedést foganasítottak ellene. A kutatás egyik érdekes eredménye, hogy az esetek 30%-ában a szabálysértő nem kapott nyugtát az általa lerótt helyszíni bírság elismervényeként. Ezekben az esetekben egyértelmű, hogy a rendőr zsebre tette a pénzt.

Számos cikk vizsgálta a rendőrségi,²³ illetve a vám-és pénzügyőrségnél elkövetett²⁴ korrupciót. Krémer Ferenc a Rendőrtisztai Főiskola hallgatóinak véleményét ismertette.²⁵ Egy újabb interjújában Krémer a rendőrség aktuális átszervezéséről vélekedett úgy, hogy nem oldja meg a problémákat, mert azok a parancsurálmon alapuló hierarchikus rendszer

¹⁹ *Nemzeti Integritás tanulmány* (2012): i. m., 128.

²⁰ BENNER et al. (2008): i. m., 16.

²¹ Érdekes elemzését adja Madai Sándor a költségvetési szervek vagyongazdálkodásában rejlő korrupciós kockázatokról. Lásd: MADAI Sándor: *A költségvetési szervek vagyongazdálkodásával kapcsolatos korrupciós bűncselekmények Magyarországon. Összefüggések a költségvetési szervek körében felmért korrupciós kockázati tényezőkkel.* In SZENTE Zoltán szerk. (2012): *Elemzések a közszféra korrupciós kockázatairól: Gyűjteményes tanulmánykötet a 2011. évi integritás felmérés adataiból*, Állami Számvevőszék, Budapest, 2012. 63–77.

²² KRÁNITZ Mariann (1998): *Korrupt-e a közutakon bírságoló rendőr?* In Dr. IRK Ferenc szerk.: *Kriminológiai és Kriminológiai Tanulmányok*, 35. kötet, Országos Kriminológiai és Kriminológiai Intézet, Budapest. 224–249.

²³ KRÉMER Ferenc: A rendőrségi korrupció néhány sajátossága. *Belügyi Szemle*, 1999/10. 40–69.

KRÉMER Ferenc: A romlás mértéke. Összehasonlító vizsgálat a korrupció témakörében. *Belügyi Szemle*, 2000/2. 14–39.

SÁRKÓZI Ferenc: Korrupció a rendőrségnél. *Belügyi Szemle*, 1999/10. 70–79.

KRÉMER Ferenc: A rendőri szubkultúra és a korrupció néhány problémája. *Belügyi Szemle*, 1998/10. 34–53.

SZIKINGER István: A rendőri korrupció jogforrásai. *Belügyi Szemle*, 1998/10. 21–33.

²⁴ BENCZE József – BALASKA Andrea: A korrupció kérdései a vám- és pénzügyőrségen. *Belügyi Szemle*, 2000/2. 40–54.

²⁵ KRÉMER: *A rendőrségi korrupció néhány sajátossága...*, i. m.; KRÉMER: *A romlás mértéke...*, i. m.

velejárói, így a korrupció, a felelősség és a cselekvés hátrítása, és ez nem fog változni, csak ha kulturális reform is végbemegy.²⁶ Sárközi Ferenc a tipikus megjelenési formákra és a felderítés nehézségeire tért ki.²⁷ Szikinger István arra mutatott rá, hogy a jogszabályok is gerjeszthetnek korrupciót.²⁸

A vám- és pénzügyőrségen a feladatvégzésben tapasztalható jellemző korrupciós cselekmények Bencze József és Balaska Andrea szerint a vámhivataloknál a következők: soron kívüli ellenőrzés, felületes ellenőrzés, mennyiségi vagy a vámmentes keretet meghaladó áruk ki- és beléptetése, fiktív ki- és beléptetés, soron kívüli okmánykiadás, okmányok tartalmának meghamisítása, valótlan okmányok kiadása. Egyre több a csoportos elkövetés, a bizonyítékként felhasználható okmányok eltüntetése.²⁹

Finszter Géza a rendőri korrupció okait a rendőri hivatás sajátosságaiban, a bűnnel való állandó, gyakran nem is kontrollálható érintkezésben, a testület hierarchikus és zárt felépítésében, a szakmai rang megszerzésének útjában álló gátakban, a társadalom megítélésében, a rosszul működő kiválasztási rendszerben, továbbá az egyes személyek jellembeli hibáiban látja.³⁰ Nagyon szemléletes az a megfogalmazása, hogy „*A károk pedig alig felmérhetők, mintha az orvos nem gyógyítana, hanem a betegséget terjesztené.*”³¹

Azt gondolom, hogy a rendészeti korrupció megelőzéséhez és volumenének csökkentéséhez az alábbiakat lehetne tenni: növelni kellene a rendészeti szerveknél dolgozók társadalmi és anyagi megbecsültségét; át kellene világítani és alakítani a rendészeti szervezeteket; át kellene gondolni a felelősségek telepítését.

²⁶ MÉSZÁROS BÁLINT: „A korrupció átrendezése zajlik” – Krémer Ferenc szociológus a rendőrségi átszervezésekről. *Magyar Narancs*, 2012. augusztus 16. 8–9. Forrás: magyarnarancs.hu/belpol/a-korrupcio-atrendezese-zajlik-81297/?orderdir=novekvo (letöltés ideje: 2015. XII. 1.)

²⁷ SÁRKÓZI: *i. m.*, 70–79.

²⁸ SZIKINGER: *i. m.*, (1998) 21–33.

²⁹ BENCZE – BALASKA: *i. m.*, 40–54.

³⁰ FINSZTER Géza (2003): *Korrupció által sújtott rendőrségek (Nemzetközi kitekintés)*. In Dr. IRK Ferenc szerk.: *Kriminológiai Tanulmányok 40.* Országos Kriminológiai Intézet, Budapest, 2003, 9–39.

³¹ FINSZTER: *i. m.*, 9.

Kardos Sándor István – Kanyó Mária

Mit gondol az állomány a rendőrség korrupciós érintettségéről?

Absztrakt

A publikáció a rendőri korrupcióra vonatkozó empirikus felmérés első eredményeit ismerteti (a felmérés az állomány körében 238 fős mintavétellel zajlott, az adatok feldolgozása informatikai rendszerrel történt). A tanulmány bemutatja, hogy milyen mértékben határozza meg a rendőr iskolai végzettsége, szolgálati helye, szolgálati ága, vezetői szintje, beosztása a korrupcióról alkotott véleményét, valamint a jelenséghez való személyes viszonyát.

What professionals think about the involvement of police in corruption?

Abstract

The publication reviews the first results of the empirical survey concerning police corruption—filled out by 238 professionals, data processing happened with computer program. The study reveals how qualification, place of office, level of execution and rank affect their opinion about corruption, as well as their personal relation to the phenomenon.

Témafelvetés

Doktori kutatás keretében – kutatási kérelem alapján – felmérést végeztünk a rendőrség hivatalos állománya körében a rendőri korrupcióról. Az empirikus felmérés részben arra terjedt ki, hogy az állomány mit gondol a rendőri korrupcióról általában, valamint hogyan ítéli meg az egyén, illetve a rendőri szervezet szerepét, helyét a korrupcióban. A tanulmány keretében a külön erre a célra összeállított kérdőív kérdéseire adott válaszokat az SPSS statisztikai program

alkalmazásával értékeltük.¹ A kérdőíves felmérés – keresztmetszeti vizsgálat révén – aktuális állapotot mutat, viszont a kutatásnak az is kiemelt szempontja volt, hogy képet kapjunk a korrupció megítélésének esetleges változásáról, illetve a korrupciós jelenségek tendenciájáról. Ennek érdekében a feltárt adatokat a korábbi hasonló jellegű kutatások adataival is összevetettük.

Az állomány korrupcióról alkotott véleményének feltárásával a rendőrségi korrupció több szempont szerinti megismeréséhez kívánunk hozzájárulni, mivel „*valóban sikeres harcot csupán olyan jelenség ellen lehet folytatni, amelyet valóban ismerünk*”.² A rendőri állomány körében végzett, korrupciót vizsgáló empirikus felmérés publikálása az elmúlt 15 évben nem történt, ezáltal kutatási adataink – újszerűségük révén – szakmai segítséget nyújthatnak a rendőri korrupcióellenes tevékenységben, a jelenséggel szembeni stratégiai irányok pontosításában, alakításában, újragondolásában.

Az összeállított kérdőív kérdései közül jelen tanulmányban – tekintettel annak terjedelmi korlátaira – egy kérdést értékeltünk, további eredményeinket egyéb publikációkban közöljük, illetve a felmérés megállapításait doktori értekezés keretében részletezzük.

A kutatás módszertana

A felmérést anonim, önkéntesen kitöltött kérdőív alapján folytattuk le a 2014. december és 2015. június közötti időszakban, a kutatáshoz az ORFK vezetőjétől kértünk írásos engedélyt. A kérdőív első része a rendőri korrupcióval kapcsolatban 18 kérdést (*17 zárt és 1 nyitott kérdés*), a második része a válaszadók szolgálati tevékenységére és életkörülményeire vonatkozóan 8 kérdést tartalmazott. A kérdőívben a korrupció általános megítélésére vonatkozó kérdéseket úgy állítottuk össze, hogy azok szinkronban legyenek a hasonló témakörben, más tudományterületek által folytatott hazai kutatásokkal, így alkalmasak lesznek összehasonlításra a civil szféra kutatási eredményeivel. Ezáltal képet nyerhetünk, hogy a rendőri állomány önreprezentációja mennyiben egyezik meg (vagy legalábbis van közel) a civil lakosságnak a rendőrség korrupciós fertőzöttségének megítélésével. Nem kevésbé fontos, hogy e témakörben az állomány körében a későbbiekben folytatandó vizsgálat során így lehetőség lesz az esetleges véleményváltozások, tendenciák felvázolására és nyomon követésére.

A kutatás keretében 238 fő hivatásos állományú rendőr töltött ki értékelhető adatlapot.³ A mintavétel során több szempontból is figyelembe vettük a személyi állomány jellemzőit, összetételét, így a megkérdezettek jórészt tükrözték azt: valamennyi szolgálati ághoz, illetve szakszolgálatához tartozó személy bevonása megtörtént: a személyi állomány arányának megfelelően

¹ Az SPSS (Statistical Package for Social Science) statisztikai szoftvert a Stanfordi Egyetemen fejlesztették ki 1960-ban, ezt követően 1968-ban megalapították az SPSS multinacionális szoftvercéget. 1992-ben az SPSS volt az első olyan szoftvercég, amely Microsoft Windows környezetre statisztikai szoftvert fejlesztett ki. A szoftver legsikeresebb változata az SPSS for Windows, amely jelenleg is piacvezető PC-n. Az SPSS cég termékeinek több millió felhasználója van az állami szférán és a tudományos kutatáson kívül az üzleti világban is. A Windows operációs rendszer felhasználásával működő számítógépes program statisztikai adatok elemzésére, osztályozására és feldolgozására specializálódott, segítségével olyan trendek és minták értékelhetőek és fedezhetőek fel egy-egy adott adatbázisban, melyek egyéb adat- és/vagy táblázatkezelő programokkal nem feltárhatóak és nem vizsgálhatóak. A rendszert a tudományos kutatásokon kívül elsősorban szociológiai elemzésekben és piackutatásban használják. (a szerzők)

² *Korrupció elleni küzdelem*. Az Igazságügyi Minisztérium kiadványa, Budapest, 2006. 16.

³ A kitöltési hajlandóság – a szakirodalmi adatok tükrében – jónak mondható. A kiküldött 300 kérdőív 79,3%-a érkezett vissza kitöltve.

vettek részt a beosztottak, alsó, közép és felső vezetők, továbbá a központi, a területi és a helyi szervek állományában szolgálatot teljesítők. A kérdőívet a budapesti székhellyel rendelkező valamennyi rendőri szervnél, valamint további 14 megyei rendőr-főkapitányság állománya körében töltöttük ki, köztük schengeni külső és belső megyékben is. Ily módon a sokszempontú mintavétel alapján kapott eredmények lehetőséget adnak érdemi következtetések levonására. A kutatás során a válaszadókra vonatkozó személyes jellegű adatok (*életkor, tényleges szolgálati viszony, anyagi- és családi állapot*) vonatkozásában a kiválasztás véletlenszerűen történt. A résztvevők rendfokozati állománycsoport szerinti megoszlását nem vizsgáltuk, mivel a rendőri hivatásos szolgálat során a rendfokozat elérése kizárólag a szolgálati jogviszonyban történik meg, álláspontunk szerint az aktuálisan viselt rendfokozat a kutatás kérdéseinek megválaszolásában nem játszott szerepet.

A válaszadók összetétele

A kutatás során értékelhető adatlapot kitöltők közül 78 fő nő, 160 fő férfi volt, az életkor és a tényleges szolgálati idő szerinti megoszlását a 1. számú táblázat tartalmazza. Az adatok jelzik, hogy a meghatározott életkori csoportok teljes lefedése mellett a szolgálati tevékenységet tekintve a legaktívabb korosztály vett részt, mivel a válaszadók között legszámosabban a 26 és 45 év közöttiek vannak jelen (*a válaszadók 73,5%-a*).

1. táblázat

A válaszadók életkor és tényleges szolgálati idő szerinti megoszlása (fő)

Életkori megoszlás			Tényleges szolgálati idő szerinti megoszlás		
1.	18–25 év között	16	1.	5 év alatt	30
2.	26–35 év között	72	2.	6–10 év között	41
3.	36–45 év között	103	3.	11–15 év között	42
4.	46–55 év között	45	4.	16–20 év között	46
5.	55 év fölött	2	5.	21–25 év között	53
			6.	26 év felett	26

A kutatásba bevont személyek polgári iskolai végzettségét tekintve döntően főiskolai végzettséggel, ezáltal tisztí beosztással és rendfokozattal rendelkeztek, a középiskolai-, valamint az egyetemi végzettségük aránya közel megegyező.

2. táblázat

A válaszadók legmagasabb polgári iskolai végzettsége (fő)

Iskolai végzettség szerinti megoszlás		
1.	középiskolai végzettség	66
2.	főiskolai végzettség	115
3.	egyetemi végzettség	57

A rendőrszakmai végzettség alapján a résztvevők közül 71 fő alapfokú, a döntő többség viszont – 167 fő – felsőfokú rendőrszakmai végzettséggel rendelkezett. Fontos értékelési szempontként határoztuk meg a megkérdezett személyek beosztás, szolgálati hely, valamint szolgálati ág és szakszolgálat szerinti megoszlását.

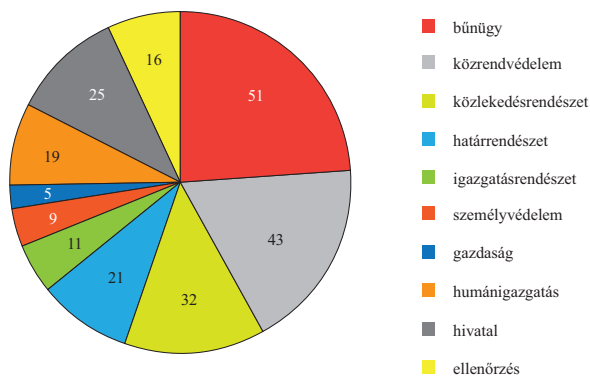
3. táblázat

A válaszadók szolgálati beosztás, szolgálati hely, valamint szolgálati ág és szakszolgálat szerinti megoszlása (fő)

Szolgálati beosztás szerinti megoszlás			Szolgálati hely szerinti megoszlás		
1.	beosztott	166	1.	országos szintű szervezet	30
2.	alsóbb szintű vezető	38	2.	területi szintű szervezet	97
3.	középvezető	31	3.	helyi szintű szervezet	111
4.	felsővezető	3			

Szolgálati ág és szakszolgálat szerinti megoszlás		
1.	bűnügyi szolgálati ág	57
2.	közrendvédelmi szolgálati ág	43
3.	közlekedésrendészeti szolgálati ág	32
4.	határrendészeti szolgálati ág	21
5.	igazgatásrendészeti szolgálati ág	11
6.	személy- és objektumvédelmi szolgálati ág	9
7.	gazdasági szakszolgálat	5
8.	humánigazgatási szakszolgálat	19
9.	hivatali szakszolgálat	25
10.	ellenőrzési szakszolgálat	16

Az adatok alapján kijelenthető, hogy a válaszadók a személyi állománynak a rendőrségi szolgálati területek szerinti tagozódását megfelelően reprezentálták. A fentiek kördiagramon történő megjelenítése plasztikusan szemlélteti a bevont állomány megoszlását.



1. ábra

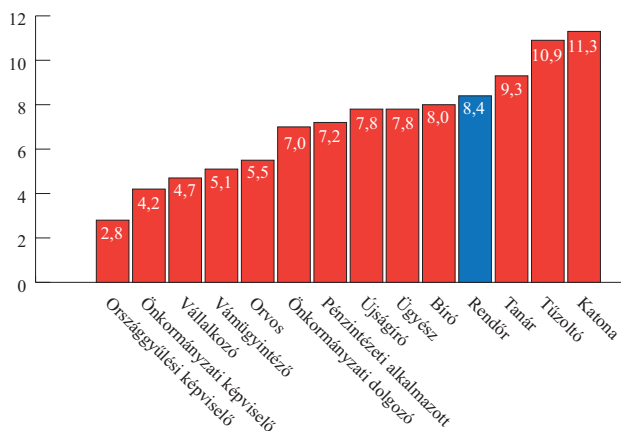
A válaszadók szolgálati ág és szakszolgálat szerinti megoszlása (fő)

Az empirikus felmérés adatainak értékelése

A rendőri állomány saját korrupciós szintjéről alkotott véleménye

Alapvető vizsgálati szempontként határoztuk meg a kutatás során annak felmérését, hogy a megkérdezett állomány a rendőri foglalkozást az egyéb foglalkozások viszonylatában mennyire tartja korrupcióval fertőzöttnek. A kérdőíven ábécé sorrendben került felsorolásra

14 nevesített foglalkozás, melyeket számozással kellett sorrendbe rakni oly módon, hogy a korrupcióval legfertőzöttebbnek ítélt foglalkozást 1-es számmal, a legkevésbé korruptnak ítéltet 14-es számmal kellett jelölni.⁴ A foglalkozások számszaki jelölésének átlagát – növekvő sorrendben – a 2. számú ábra tartalmazza.



2. ábra

A felsorolt foglalkozások korrupciós érintettségének jelölési átlaga

Az adatok láttán megfogalmazható, hogy a megkérdezett rendőri állomány a felsorolt foglalkozások korrupciós fertőzöttségét tekintve saját hivatásukat az utolsó harmadban helyezi el, magának magas, 8,4-es jelölési átlagot adott, vagyis a rendőrök magukat a kevésbé korrupt foglalkozások tagjai közé sorolták. Tőlük magasabb pontot kapott, vagyis kevésbé korruptnak ítélt szakma a jelölési átlagok alapján három volt (*tanár: 9,3; tűzoltó: 10,9; katona: 11,3*). A válaszolók a bírónak és az ügyésznek valamelyest kevesebb pontot adtak, azaz e hivatásokat a korrupcióval némileg fertőzöttebbnek ítélték, mint magát a rendőri hivatást. A megkérdezett rendőri állomány véleménye szerint a korrupcióval legfertőzöttebb foglalkozás az országgyűlési képviselő (2,8), öt követi az önkormányzati képviselő, (4,2), majd az egyéni vállalkozó (4,7). Az első harmadban szerepelt még a vámügymintéző (5,1).

Az adatok összehasonlítása korábbi empirikus felmérés adataival

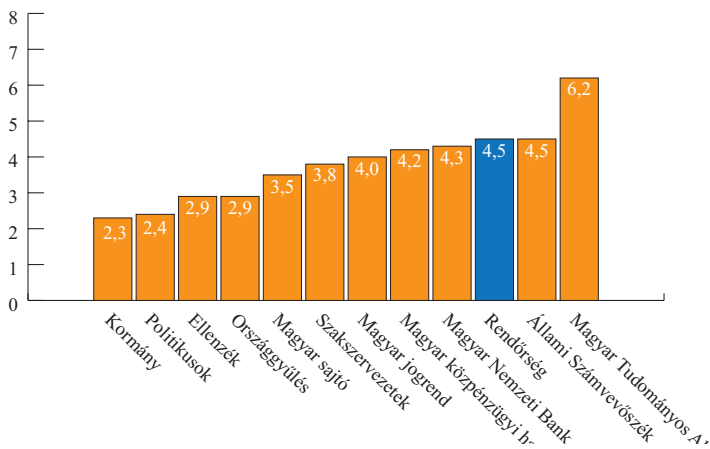
A rendőri állománynak az egyes foglalkozások korrupcióval kapcsolatos érintettségéről kapott véleményét összevetettük a hasonló jellegű empirikus felmérések tapasztalataival. Ehhez megfelelő kontrollcsoportnak tartottuk a polgári személyek, vagyis a „civil” lakosság körében hasonló

⁴ A felsorolt foglalkozások a kérdőíven feltüntetett sorrend szerint: 1. bíró, 2. vállalkozó, 3. katona, 4. orvos, 5. országgyűlési képviselő, 6. önkormányzati képviselő, 7. önkormányzati dolgozó, 8. pénzügyintézeti alkalmazott, 9. rendőr, 10. tanár, 11. tűzoltó, 12. újságíró, 13. ügyész, 14. vámügymintéző.

kérdésvetésen alapuló empirikus vizsgálatokat, mivel az utóbbi 15 évben a rendőri állomány korrupcióról alkotott véleményét felmérő tudományos kutatás és annak publikálása nem volt.

Az 1999. évben a rendőri állomány, valamint az akkori Rendőrtisztai Főiskola állománya körében végzett kérdőíves felmérés fiktív tényállások megítéltetése alapján mérte fel az állomány véleményét a tárgykörben.⁵ Az eltérő kutatási metodikára tekintettel e hivatkozott korábbi kutatás adatai nem mérhetők össze jelen kutatásunk eredményével, a kérdéssorok különbözősége miatt azok összehasonlító értékelésre nem alkalmasak. Ugyancsak 1999-ben zajlott a korrupcióval kapcsolatos első olyan kutatás, mely a rendőrállomány saját munkájáról kialakított véleménye alapján tett megállapításokat.⁶ A kutatás a rendőrség akkori szakmai önértékelését mutatja, az interjúk alapján összeállított tanulmány adatai, megállapításai a jelen tanulmányuk keretében vizsgált kérdésekben feltárt adatokkal nem összevethetőek.

Összehasonlító elemzésre alkalmas a TÁRKI által 2009-ben, 445 polgári személy bevonásával végzett empirikus felmérés, melynek adatait vetjük össze a saját felmérésünk hasonló kérdésvetésen alapuló eredményeivel.⁷ A hivatkozott kutatás – többek között – azt is vizsgálta, hogy az állampolgárok hogyan ítélik meg az intézmények és a közszereplők iránti bizalmat, figyelemmel azok korrupciós érintettségére is. A jelzett kutatásban arra vonatkozott a kérdés, hogy a válaszadó mennyire bízik a felsorolt intézményekben. A nulla azt jelentette, hogy a megkérdezett személy egyáltalán nem bízik az adott intézményben, a 10-es pedig azt, hogy teljesen megbízik. A kérdőíven felsorolt intézmények és szervezetek: Magyar Tudományos Akadémia, Állami Számvevőszék, Rendőrség, Magyar Nemzeti Bank, Nemzeti Közpénzügyi Hatóság, Magyar Jogrendszer, Szakszervezetek, Országgyűlés, Ellenlék, Politikusok, Kormány (*a Nemzeti Közpénzügyi Hatóság fiktív intézmény*). A kérdésre adott válaszok összesített adatait a 3. számú ábra tartalmazza.



3. ábra

Intézmények és közszereplők iránti bizalom Magyarországon 2009-ben

Forrás: TÁRKI 2009. évi kutatási adatai, uo. 3. számú ábra.

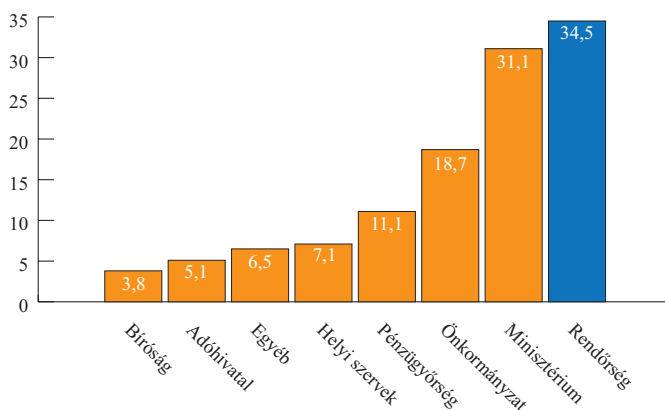
⁵ KRÉMER Ferenc (1999): A rendőri korrupció néhány sajátossága. *Belügyi Szemle*, 48. évf. 10. szám, Budapest. 40–69.

⁶ RITTER Ildikó (2000): Küzdelem a rendőri korrupció ellen. *Rendészeti Kutatók Egyesületének kiadványa*, Budapest.

⁷ *Bizalomhiány, normazavarok, igazságtalanságérzet és paternalizmus a magyar társadalom értékszerkezetében*, 2009. Forrás: www.tarki.hu/hu/research/gazdkult/osszefoglalo_kepviselek_091026.pdf (letöltési idő: 2015. IX. 18.)

A saját kutatásunk és a TÁRKI hasonló témájú felmérése esetében azonosság, hogy a rendőrség elfogadottsága magas értéket mutat. Mindkét kutatásban az utolsó harmadban helyezték el a válaszolók a rendőrséget. Mind a hivatásos állomány, mind a „civil” szféra magas bizalmi értéket jelölt a rendőrségnek: a saját kutatásunk a korrupció kapcsán, a másik felmérés pedig az általános bizalom terén. Kijelenthető, hogy a megkérdezett állomány saját magáról alkotott bizalmi értéke, ezáltal a korrupciós érintettségéről alkotott véleménye hasonló mértékű, mint a polgári lakosságé. További hasonlóság, hogy mindkét felmérés esetében a legkisebb bizalmat, a politikával kapcsolatos foglalkozások kapták.⁸ Saját vizsgálati eredményeinket összevetettük a leírtakon túlmenően a Budapesti Corvinus Egyetem Társadalomtudományi Kar Szociológia és Társadalompolitikai Intézet Korrupciókutató-központ által a tárgykörben 2008-ban lefolytatott, hasonló kérdéseket értékelő vizsgálatával.⁹ A kutatás előre kiválasztott online hírforrások (*Magyar Nemzet, Figyelő, FN, Index, Népszabadság, Origo, HVG, Világgazdaság, Heti Válasz*) tartalmi elemzése alapján a megjelenő korrupciógyanús eseteket vizsgálta több szempont szerint. Az egyik ilyen az volt, hogy mely intézmények kapcsolódnak leggyakrabban a korrupciós hírekhez.

A kapott adatok azt jelezték, hogy jellegzetesen érintett szervezet ezen a téren a rendőrség, de a bíróság sem mentes a sajtóban a korrupciótól. A magyar helyzet sajátosságaként értékelte a tanulmány, hogy a feltárt korrupciós esetek csaknem harmada kapcsolódott azon szervezetekhez, amelyeknek hivatalból kellene üldöznie ezt a jelenséget.¹⁰ A következő grafikon jól érzékelteti, hogy az adott médiában megjelent összes cikk hány százaléka kapcsolódott a korrupcióhoz az érintett intézmények szerint.



4. ábra

Az adott médiában megjelent cikkek korrupcióval foglalkozó aránya az érintett intézmények szerint 2001–2007 között %-os értékben megadva¹¹

⁸ Ebben a korrupciós magatartások mértékének megítélése is szerepet játszott.

⁹ Budapesti Corvinus Egyetem Társadalomtudományi Kar Szociológia és Társadalompolitikai Intézet Korrupciókutató-központ (2009): *Korrupciógyanús esetek a magyar médiában 2001 és 2007 között*, Forrás: www.mek.oszk.hu/07900/07999/pdf/korrupcio_mediaelemzes_2001_07.pdf, (letöltési idő: 2015. IX. 24.)

¹⁰ Uo. 6., 19.

¹¹ Forrás: BCE kutatása, uo. 6., 19.

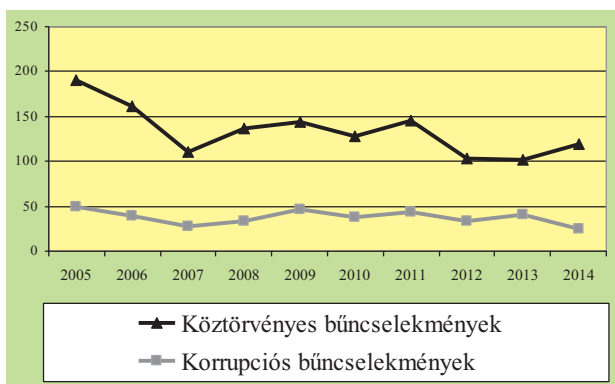
A hírforrások alapján lefolytatott kutatás a rendőrség magas korrupciós érintettségét mutatta ki. Elképzelhető, hogy a kutatás évében (éveiben) a rendőrség kötelékében előfordult és nyilvános-
ságot kapott korrupciós cselekmények sajtóbeli visszhangja befolyásolta az eredményt.

A tárgykör vizsgálata során – a média hírein túlmenően – az állománynak a rend-
őrségi korrupcióról alkotott megítélését az utóbbi 10 év korrupciós statisztikai adatainak
viszonylatában is értékeltük.¹²

4. táblázat

*Jogerősen lezárt köztörvényes és korrupciós bűncselekmények adatai 2005–2014 között (rendőrség
hivatásos állománya)*

	Értékelt évek	Elmarasztalással zárult köztörvényes bűncselekmény (fő)	Elmarasztalással zárult kor- rupciós bűncselekmény (fő)
1.	2005.	191	49
2.	2006.	162	39
3.	2007.	110	28
4.	2008.	137	33
5.	2009.	144	46
6.	2010.	128	38
7.	2011.	145	43
8.	2012.	103	34
9.	2013.	102	41
10.	2014.	119	24
Összes:		1341	375



5. ábra

*A jogerősen lezárt köztörvényes és korrupciós bűncselekmények számszaki változásának dinamiká-
ja 2005–2014. között (a rendőrség hivatásos állománya)*

¹² Az értékeléshez az ORFK Fegyelmi Osztályon a 2005. és 2014. évek között a rendőrség hivatásos állományú tagjaival szemben jogerősen lezárt korrupciós jellegű büntetőeljárások országos statisztikai adatait használtuk fel. Táblázat forrása: ORFK Fegyelmi Osztály statisztikai adatai. Az elmarasztalással lezárt cselekmények alapján statisztikai kimutatást állítottunk össze, a köztörvényes bűncselekmények összesített számában a korrupciós bűncselekmények is szerepelnek.

Az értékelt 10 év statisztikai adatai alapján megállapítható:¹³

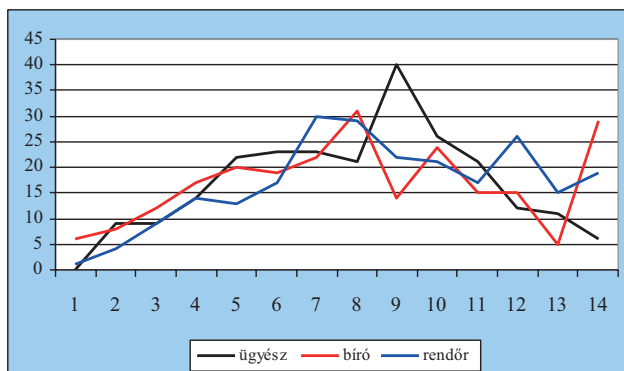
1. A köztörvényes bűncselekmények száma az értékelt időszakban jelentős változást mutat, de hullámvázása ellenére csökkenő tendenciájú. Bár az utolsó évben némiképp emelkedett, ezen általános számszaki emelkedés ellenére is csökkent a korrupciós jellegű elmarasztalások száma az utolsó évben.
2. A köztörvényes bűncselekmények csökkenési dinamikája nem egyenletes, jelentős szélsőségeket mutat: a legkisebb értéke 2013-ban, a legnagyobb 2005-ben volt.
3. A korrupciós bűncselekmények legnagyobb számszaki értéke szintén a kezdő évre, a legkisebb viszont 2014-re esik.
4. A korrupciós bűncselekmények előfordulási gyakorisága, számszaki dinamikája eltér a köztörvényes bűncselekményekétől, a kétféle bűncselekmény megjelenése között a statisztikai adatok alapján összefüggés nem mutatható ki.
5. Mindkét adatsor esetében a kezdő év számszaki értéke magasabb, mint a záró év értéke. A köztörvényes bűncselekmények esetében a záróév értéke a kezdőév értékének 62,3%-a, a korrupciós bűncselekmények esetében ez csak 48,9%, vagyis a korrupciós bűncselekmények nagyobb arányban csökkentek, mint a köztörvényesek.

Kutatásunk adatai alapján kijelenthetjük, hogy az állomány által az egyéb foglalkozások viszonylatában érzékelt és kimutatható, viszonylag alacsony korrupciós érintettséget a vizsgált statisztikai adatok is alátámasztották. Megállapítható tehát, hogy a kutatásban részt vett rendőri állomány véleménye – a statisztika javuló számszaki adataira is figyelemmel – nem volt alaptalan. A korrupció megítélésénél nem hagyható figyelmen kívül viszont az a körülmény, hogy a látenciában maradt esetek számát és arányát – a jelenség jellegéből adódóan – nem ismerjük.

Az igazságszolgáltatási szervek megítélése

Az igazságszolgáltatás körébe tartozó foglalkozások egymást követő helyet foglaltak el a válaszolók véleménye alapján felállított sorrendben. A mutatkozó értékelés eltérése nem számottevő (*ügyész: 7,8; bíró: 8; rendőr: 8,4*), viszont egyértelmű véleményt fejez ki a foglalkozások korrupciós érintettségére vonatkozóan, mely egyben arra is utal, hogy a válaszolók mind az ügyészt, mind a bírót maguknál korruptabbnak, ezáltal a jogalkalmazásban befolyásolhatóbbnak tekintik. A három foglalkozásra leadott értékelések jelölési megoszlását a 6. számú ábra tartalmazza.

¹³ Az értékelésben szereplő korrupciós cselekményeket a büntető törvénykönyv (2012. évi C. törvény) XXVII. fejezete sorolja fel a *Korrupciós bűncselekmények* címszó alatt. Ezek közül a vesztegetést; a vesztegetés elfogadását; a hivatali vesztegetést; a hivatali vesztegetés elfogadását; a vesztegetést bírósági vagy hatósági eljárásban; a vesztegetés elfogadását bírósági vagy hatósági eljárásban; valamint a vesztegetés feljelentésnek elfogadását gyűjtőnévként *vesztegetésként*, a befolyással üzérkedést; valamint a befolyás vásárlását gyűjtőnévként *befolyással üzérkedésként* használja a szakirodalom. Tágabb értelmezésben – és jelen tanulmány kereti között is – a Btk. XVIII. fejezetében a „Hivatali bűncselekmények” között nevesített *hivatali visszaélést* is a korrupciós jellegű bűncselekmények közé soroljuk. A tanulmányban a korrupciós bűncselekmények közé – az elfogadott bírósági gyakorlat alapján – a vesztegetést, a hivatali vesztegetést, a befolyással üzérkedést, valamint a hivatali visszaélést soroltuk.



6. ábra

A korrupciós fertőzöttségi listán az ügyész, a bíró és a rendőr jelölése az 1–14. helyek között a jelölt személyek száma alapján

A grafikonról leolvasható, hogy bár mindhárom foglalkozást a válaszolók döntő többsége a „középmezőnybe”, illetve amögé helyezte el, ám akik mégis a korruptabb foglalkozások közé sorolták, azok az első öt hely valamelyikén a bíró foglalkozást nagyobb arányban jelölték, mint a rendőrt vagy az ügyészt. Összesítve, a válaszadók az első öt hely valamelyikére tették a bírót (27%), az ügyészt (23%), és a rendőrt (17%).

Az áttekinthetőség érdekében összevont változókat képeztünk. A válaszolók által az első három helyre besorolt foglalkozások értékeit összevontuk, ezek lettek a „leginkább korruptabb”, a 4–11. helyezésű foglalkozások lettek a „közepesen korruptabb”, és amely foglalkozásokat az utolsó három helyre rangsorolták, azok a „legkevésbé korruptabb”. A korábbi rangsorhoz képest lényeges változás nincs, itt is szembevetendő a bizalmatlanság az országgyűlési képviselő és az önkormányzati képviselő vonatkozásában (*az előbbit az összes válaszadó 78,2%-a, az utóbbit 53,4%-a jelölte a legkorruptabb helyen*). A bíró, ügyész és rendőr foglalkozások sorrendje sem változott, viszont jobban kirajzolódik a megítélésük közti különbség. Míg a bírót 11%, az ügyészt már csak 8%, a rendőrt még kevesebben, 6% sorolta a leginkább korruptabb foglalkozások közé. Szintén figyelmet érdemel, hogy a válaszolók negyede a legkevésbé korruptabb közé sorolta a rendőrt, a bírót már csak bő ötöde, és alig több mint egytizede tette az ügyészt ebbe a kategóriába.

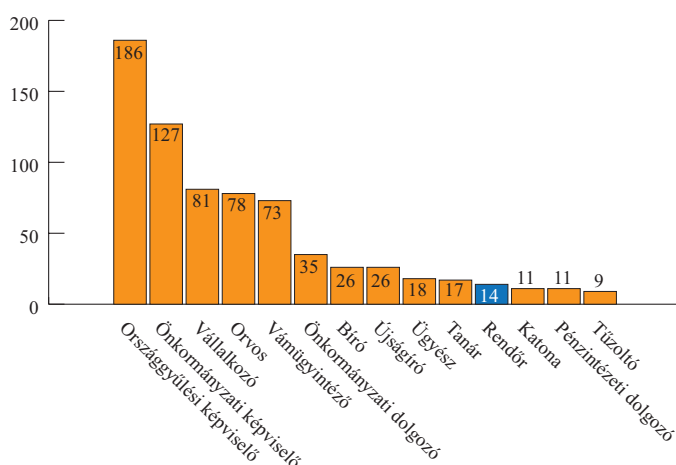
5. táblázat

A felsorolt foglalkozások képviselői mennyire tekinthetők korruptnak A válaszok százalékos megoszlása

Foglalkozások	Leginkább korrup	Közepesen korrup	Legkevésbé korrup	Nem tudja/nem válaszolt	Összesen %
Országgyűlési képviselő	78	17	5	0	100
Önkormányzati képviselő	53	42	4	1	100
Vállalkozó	34	57	9	0	100
Orvos	33	59	8	0	100
Vámügyintéző	31	65	4	0	100

Foglalkozások	Leginkább korrup	Közepesen korrup	Legkevésbé korrup	Nem tudja/nem válaszolt	Összesen %
Önkormányzati dolgozó	15	79	6	0	100
Bíró	11	68	21	0	100
Újságíró	11	76	13	0	100
Ügyész	8	80	12	0	100
Tanár	7	46	46	1	100
Rendőr	6	69	25	0	100
Katona	5	27	68	0	100
Pénzügyintézet	5	84	11	0	100
Tűzoltó	4	28	68	0	100

A leginkább korruptnak tartott foglalkozások közötti differenciát jól érzékelteti az alábbi ábra.



7. ábra

A felsorolt foglalkozások megoszlása az 1–3-ig terjedő jelölések alapján (fő)

A válaszadók összetétele szerinti értékelések

A kérdésekre kapott válaszokat elemeztük a válaszolók kemény változók szerinti megoszlása tekintetében is. Kíváncsiak voltunk, hogy a véleményeket például a kor, a nem, az iskolai végzettség vagy az eltöltött szolgálati idő, a szolgálati hely, illetve a szolgálati ág mennyiben befolyásolja. Számos válasznál nem találtunk összefüggést a változókkal. Így a nemek szerinti bontásban sem.

A nők és a férfiak válaszai csupán kis mértékben mutatnak eltérést. Igaz ez a tény a rendőrség megítélésére is, mely adatait a 6. számú táblázat tartalmazza.

6. táblázat

*A válaszok nem szerinti megoszlása alapján a rendőr foglalkozása mennyire korrupt?
A válaszok megoszlása nemek szerinti bontásban*

A megkérdezett neme	A rendőr foglalkozása mennyire korrupt?								Összesen	
	Leginkább korrupt		Közepesen korrupt		Legkevésbé korrupt		Nem válaszolt			
	fő	%	fő	%	fő	%	fő	%	fő	%
Nő	4	5,1	55	70,5	19	24,4	–	–	78	32,8
Férfi	10	6,3	108	67,5	41	25,6	1	0,6	160	67,2
Összesen	14	5,9	163	68,5	60	25,2	1	0,4	238	100

A válaszokat iskolai végzettség szerinti bontásban értékelve több eltérés felfedezhető. A középiskolai végzettségű válaszolók a felsőfokú végzettséget/diplomát igénylő foglalkozásokat nagyobb arányban tartották „leginkább korrupt” foglalkozásnak, így pl. a tanárt, az ügyészt, az orvost, a bírót, az önkormányzati dolgozót. Ugyanakkor a válaszolók iskolai végzettségének növekedésével nőtt az újságíró, a vállalkozó és a vámügyintéző „leginkább korrupt” kategóriába sorolása.

A vállalkozót a középiskolai végzettségűek 25%-a, a főiskolai végzettségűek 35%-a, az egyetemi végzettségűek 41%-a sorolta a „leginkább korruptak” közé. A vámügyintéző esetében ezek az arányok: 25%, 32%, 34%. Érzékelhető még, hogy a középiskolát végzeteknél nagyobb a hajlandóság a közepre szavazásra, számos foglalkozást döntően a „közepesen korrupt” kategóriába soroltak. Amiben nincs eltérés a különböző iskolai végzettségű válaszolók között, az az országgyűlési képviselő és az önkormányzati képviselő megítélése. A rendőri korrupció megítélésnek legmagasabb polgári végzettség szerinti megoszlását külön is értékeltük.

7. táblázat

A rendőr foglalkozása mennyire korrupt? A válaszok iskolai végzettség alapján való megoszlása

A megkérdezett legmagasabb polgári végzettsége	A rendőr foglalkozása mennyire korrupt?								Összesen	
	Leginkább korrupt		Közepesen korrupt		Legkevésbé korrupt		Nem válaszolt			
	fő	%	fő	%	fő	%	fő	%	fő	%
Középiskola	5	7,4	38	55,9	24	35,3	1	1,4	68	28,6
Főiskola	5	4,4	82	71,9	27	23,7	–	–	114	47,9
Egyetem	1	7,1	43	76,8	9	16,1	–	–	56	23,5
Összesen	14	4,9	163	68,5	60	25,2	1	0,4	238	100

A táblázat adatai alapján megállapítható, hogy az iskolai végzettség hatással volt az átlomány esetében a rendőrség korrupciós megítélésére is. A tendencia hasonló a többi foglalkozás megítélésénél is: tehát ahogy nőtt az iskolai végzettség, úgy egyre nagyobb arányban tételezték korrupciós cselekedetek megvalósítását a rendőrök körében is. A rendőrt a középiskolai végzettségűekhez képest a felsőfokú végzettségűek jóval nagyobb mértékben a „közepesen korruptak” közé sorolták, és kevesen jelölték „leginkább korruptnak”.

A középiskolai végzettséggel rendelkezők jóval kisebb mértékben tartották érintettnek a korrupcióban a rendőrséget (35,3% *legkevésbé korruprt értékelést adott*). Ez feltehetően azzal magyarázható, hogy a középiskolai végzettséggel rendelkező rendőri állomány az, amely a zászlósi és tiszthelyettesi beosztásokat betölti. Ők képezik döntően a végrehajtott állomány azon részét, akik – elsősorban – intézkedéseik során közvetlen kapcsolatba kerülnek az állampolgárokkal, vagyis az esetleges korrupciós cselekményekben leginkább „érintettek” lehetnek. A középiskolai végzettségű, tiszthelyettesi állomány életkora alacsonyabb, mint a magasabb iskolai végzettségűeké, ezáltal a jogsértések esetében – különösen a korrupciós cselekményeknél – gyakran nincsenek is tisztában azzal, hogy hol húzódik a „határ” a kisebb szabálytalanságok, valamint a szolgálat alatt megvalósított bűncselekmények vonatkozásában. Ez az állapot részben fakadhat az életkor adta „lazaságból”, (amin értendő, hogy a fiatalabb korosztály nem veszi olyan komolyan a szabályokat, ebből adódik, hogy gyakran nem is tudják/nem is tudatosul bennük, ha egy magatartással jogsértést valósítanak meg), másrészt a szakmai ismeretek és a jogi tudás esetleges hiányosságaiából adódhat. További okként állapítható meg, hogy a felsőfokú (*főiskolai, egyetemi*) végzettséggel rendelkező rendőrök a több éves szakmai múlt és tapasztalat mellett – végzettségükből is adódóan – általában magasabb szolgálati beosztást, irányítói, vezetői feladatokat látnak el. Vezetőként pedig nagyobb rálátással rendelkeznek az állomány által megvalósított korrupciós magatartásra, esetleges érintettségére, valamint parancsnokként ismerik azon látens eseteket, vagy a belső ellenőrzési szervek jelzései alapján azon korrupciós gyanúkat, melyekről az állomány – kisebb rálátása révén – nem szerez tudomást. Ezek a körülmények együttesen vezetnek oda, hogy a különböző iskolai végzettségű rendőri állomány különböző mértékűnek tartja a rendőrök által megvalósított korrupciós cselekedeteket.

Következő értékelési szempontként a válaszokat a megkérdezettek beosztása szerinti megoszlása tekintetében vizsgáltuk, mely során az eredmények alátámasztották korábbi feltevéseinket. A vezetői szint szerinti értékelések különbözőségét a 8. számú táblázat tartalmazza.

8. táblázat

*A rendőr foglalkozása mennyire korruprt? A válaszoknak a megkérdezettek beosztása szerinti megoszlása.*¹⁴

A megkérdezett beosztása	A rendőr foglalkozása mennyire korruprt?								Összesen	
	Leginkább korruprt		Közepesen korruprt		Legkevésbé korruprt		Nem válaszolt			
	fő	%	fő	%	fő	%	fő	%	fő	%
Beosztott	11	6,7	101	61,6	51	31,1	1	0,6	164	68,9
Alsóbb vezető	1	2,6	32	84,2	5	13,2	–	–	38	16,0
Középvezető	2	6,5	28	90,3	1	3,2	–	–	31	13,0
Felsővezető	–	–	2	66,7	1	33,3	–	–	3	1,3
Nem válaszolt	–	–	–	–	2	0,8	–	–	2	0,8
Összesen	14	5,9	163	68,5	60	25,2	1	0,4	238	100

¹⁴ A vizsgálat során alsóbb szintű vezetőnek a csoport- és alosztályvezetőt, szolgálatirányító parancsnokot, középszintű vezetőnek az osztály-, szolgálat- és főosztályvezetőt, illetve azzal azonos szintű vezetőt, felső vezetőnek a megyei szintű szervek vezetői állományát tekintettük.

A táblázat adatai egyértelműen alátámasztották, hogy a vezető beosztást ellátó rendőrök nagyobb arányúnak vélik a korrupció jelenlétét a szervezetben, mint a beosztotti állomány. Az alsóbb és középszintű állomány jelentős része ugyanis (84,2%, illetve 90,3%) közepesen korruptnak értékelte a rendőrséget, ami lényegesen magasabb érték, mint a beosztotti állomány minősítése.

A válaszadó beosztottak csaknem egyharmada (31,1%) a rendőrséget a legkevésbé korrupciós kategóriába sorolta. A felsővezetők értékelése a cella kis száma alapján nem mérhető. Említést érdemel, hogy az általunk az alsóbb vezetői szintbe sorolt parancsnokok, vezetők a munkavégzés során szorosabb szakmai kapcsolatban állnak a végrehajtói állománnyal, a napi gyakorlati munkában többször vesznek részt, mint a magasabb vezetői szintek tagjai, ahol elsősorban az irányítói tevékenység dominál. Ezzel magyarázható, hogy az ő véleményük közelebb áll a végrehajtói állomány véleményéhez.

A véleményeknek a válaszolók beosztása szerinti megoszlása a többi szakma vonatkozásában is megfigyelhető: a rendőrség és a „civil” szféra korrupciós érintettségét a vezetők másként ítélik meg, mint a beosztottak. A vezetők a rendőrséget korruptabbnak vélik a többi felsorolt szervtől, illetve foglalkozástól, mint az állomány, a beosztottak viszont a civil szférát tartják korrupcióval fertőzöttebbnek, mint a rendőri szervezetet. Ennek alapvető oka lehet, hogy a vezetői állomány a rendőri korrupció megítélésékor saját tevékenységét is kritikusan értékeli, illetve a más foglalkozásoktól eltérő megítélését az a már korábban említett körülmény is befolyásolja, hogy a vezetők sok látenciában maradt esetről tudnak, több információval rendelkeznek a saját állományuk fel nem deríthető, vagy csak realizálás előtti korrupciós magatartásairól, mint a civil szféra eseteiről. Ez a körülmény – jogosan és reálisan – teszi a parancsnoki állományt borúlátóbbá (avagy a helyzetet reálisabban értékelővé?) a rendőri korrupció megítélésében. A válaszadók szolgálati helye szerinti megoszlásban is értékeltük a válaszokat, mely adatokat a 9. számú táblázat tartalmazza.

9. táblázat

A rendőr foglalkozása mennyire korrupciós? A válaszok megoszlása a válaszadók szolgálati helye alapján

A megkérdezett szolgálati helye	A rendőr foglalkozása mennyire korrupciós?								Összesen	
	Leginkább korrupciós		Közepesen korrupciós		Legkevésbé korrupciós		Nem válaszolt			
	fő	%	fő	%	fő	%	fő	%	fő	%
Országos szerv	3	10,0	22	73,3	5	16,7	–	–	30	12,6
Területi szerv	7	7,3	64	66,7	25	26,0	–	–	96	40,4
Helyi szerv	4	3,6	76	68,5	30	27,0	1	0,9	111	46,6
Nem válaszolt	–	–	1	0,4	–	–	–	–	1	0,4
Összesen	14	5,9	163	68,5	60	25,2	1	0,4	238	100

A válaszok alapján megállapítható, hogy a rendőrség korrupciós érintettségének megítélésében jelentősége van a válaszolók szolgálati helyének. Az országos szervnél szolgálatot teljesítők általában rosszabbnak ítélték meg a szervezet korrupciós állapotát, a helyi szervnél dolgozók csaknem harmada (27%-a) a rendőrséget kevésbé korruptnak értékelte. Ennek alapvető oka hasonló lehet, mint a beosztott-parancsnok viszonylatban, miszerint a nagyobb rálátással bíró országos szervezet tagjai a rendőrség korrupciós

érintettségéről nagyobb információ-halmazzal rendelkeznek, mint egy helyi szervnél (például a városi kapitányságokon) szolgálatot teljesítő rendőr. Ugyancsak befolyásoló a megítélésben az a korábban szintén értékelt tény, hogy az életkor és a szolgálati idő emelkedésével nő a korrupciós „borúlátás” is, ugyanis a központi szerveknél általában idősebbek és magasabb szolgálati idővel rendelkezők dolgoznak.

A többi foglalkozásnál, ahol érdemi eltérés mutatkozott annak korrupciós megítélésében, ott is hasonló tendenciák voltak megfigyelhetőek a válaszadók szolgálati helye alapján. Például az orvost az országos szerv tagjai 73%-ban, a területi szerv tagjai 59%-ban, a helyi szerv tagjai csupán 54%-ban ítélték „közepesen korruptnak”.

A 10. táblázatban a válaszok a válaszadók szolgálati ág szerinti bontásában szerepelnek.

10. táblázat

A rendőr foglalkozása mennyire korrup? A válaszok megoszlása a válaszadók szolgálati ága szerint

A megkérdezett szolgálati területe	A rendőr foglalkozása mennyire korrup?								Összesen	
	Lginkább korrup		Közepesen korrup		Legkevésbé korrup		Nem választ			
	fő	%	fő	%	fő	%	fő	%	fő	%
Bűnügy	3	5,3	44	77,2	10	17,5	–	–	57	23,9
Közrendvédelem	5	11,6	23	53,5	15	34,9	–	–	43	18,1
Közlekedésrendészet	1	3,1	19	59,4	11	34,4	1	3,1	32	13,4
Határrendészet	1	4,8	15	71,4	5	23,8	–	–	21	8,8
Igazgatásrendészet	1	9,1	8	72,7	2	18,2	–	–	11	4,6
Személyvédelem	1	11,1	4	44,4	4	44,4	–	–	9	3,8
Gazdasági szolgálat	–	–	1	25,0	3	75	–	–	4	1,7
Humánigazgatás	1	5,3	16	84,2	2	10,5	–	–	19	8,1
Hivatal	1	4,0	19	76,0	5	20,0	–	–	25	10,5
Ellenőrzés	–	–	14	87,5	2	12,5	–	–	16	6,7
Nem választ	–	–	–	–	1	0,4	–	–	1	0,4
Összesen	14	5,9	163	68,5	60	25,2	1	0,4	238	100

A szolgálati ágak szerinti bontás túlzottan tagolja a válaszokat, ami kis cellanagyságot eredményez, így csak néhány eltérés említhető meg az adatokban.

A legnagyobb arányú „közepesen korrup” értékelést az ellenőrzés (87,5%), valamint a humánigazgatás (84,2%) területén dolgozók adták. Vélhetően ennek legfőbb oka, hogy a két szakszolgálat a rendőri átlagtól nagyobb arányban találkozik hivatali tevékenysége, napi munkavégzése során a rendőri korrupcióval: az ellenőrzési szakszolgálat a rendőri korrupcióellenes tevékenysége, az esetek felderítése során, a humánigazgatás pedig a korrupciós magatartások kapcsán szükséges személyzeti munka, valamint a dokumentációs háttér elkészítésekor, és úgyszintén a szakszolgálatához tartozó fegyelmi- és fegyelemkezelő tevékenység körében. Ez a körülmény óhatatlanul befolyásolja ítéletalkotásukat.

A bűnügyi szolgálat állományából válaszolók hasonlóan nem elhanyagolható mértékű korrupciót feltételeznek, amit indokolhat, hogy e szakterület tagjai is gyakran találkoznak munkájuk során korrupciós nyomozások révén ezzel a jogsértés fajtával. Bár a rendőri

korruptió ügyében nem járnak el, mert arra külön nyomozó szerv van, de az általános korruptió szakmai „érintettség” hatással van saját munkahelyük ilyen irányú megítélésében is.

Külön kiemelés érdemel, hogy – más kutatások által is igazolt módon¹⁵ – a rendőri korruptió szempontjából leginkább veszélyeztetett közrendvédelmi és közlekedésrendészeti állomány a korruptió által csak kevésbé érintettnek tartja a rendőrséget (*legkevésbé korrupt: 34,9%, illetve 39,4 %*). Ezen adatok eltérnek a fenti két állománycsoport korruptió szerepének általános megítélésétől. Ennek oka esetükben feltehetően egyfajta háritó mechanizmusban, valamint a kérdéskör „bagatelizálásában” keresendő.

Kutatásunk adatai alapján az egyéb foglalkozások korruptió fertőzöttségének megítélésére is hatással van a rendőri állomány aktuális szolgálati feladatának jellege. A válaszok alapján megállapítható ugyanis, hogy a rendőri állomány nemcsak a saját foglalkozását, hanem egyéb szakmákat is eltérően ítél meg aszerint, hogy milyen aktuális szakterületen teljesít szolgálatot. Például a bíró foglalkozását a legkevésbé korrupt csoportba legmagasabb arányban a bűnügyi szolgálati ág beosztottai sorolták (*28,1 %-os arány*), mely a foglalkozás iránti általános szakmai bizalomra utal. Egyéb szolgálati beosztások tagjai, akik a napi munkához kapcsolódón nem, csak kizárólag „hírből” ismerik a bírói tevékenységet, ettől rosszabb értékeléseket adtak. A gazdasági szakszolgálat állománya a vállalkozót viszont kimagaslóan magas (*75%-os*) arányban jelölte kifejezetten korruptnak, mely adatot az általános gazdasági közélet mélyebb ismerete indokolhatja. Egységes a megkérdezett állomány az orvos, az országgyűlési képviselő korruptió érintettségének megítélésében, továbbá a katona és tűzoltó alacsony szintű korruptió érintettségében.

Összegzés

Kutatásunk során azt vizsgáltuk, hogy mit gondol a rendőri állomány a rendőrség korruptió érintettségéről. Ennek során a kitöltött kérdőívek adatait több szempont szerint értékeltük. A megkérdezettek összetétele alkalmas volt arra, hogy válaszaik alapján mérvadó megállapításokat lehessen tenni. Kimutattuk, hogy a rendőri állomány magát az egyéb foglalkozások viszonyában a kevésbé korruptak között értékelte. Ezen önértékelés hasonló, mint a polgári lakosság körében végzett felmérés eredménye, mely viszonylag nagy bizalmi indexet jelzett a rendőrség felé. Az állomány korruptió érintettségéről alkotott megítélését a fegyelmi statisztikai adatokban mutatkozó csökkenő tendencia is alátámasztotta. Az igazságszolgáltatási szerveket ugyancsak a kevésbé korrupt kategóriába sorolta az állomány, ám mind az ügyészt, mint a bírót a korruptióban jobban érintettnek minősítette, mint saját magát. A válaszokat kemény változók szerinti bontásban elemezve kitűnt, hogy a magasabb polgári iskolai végzettségűek, a vezetői beosztásban lévők, valamint a magasabb szervezeti egységnél szolgálatot teljesítők tartják korruptióval leginkább fertőzöttnek a rendőrséget. Ennek oka részben a magasabb beosztásból adódó szakmai rálátás. A vezetők esetében – álláspontunk szerint – tovább fokozták a rendőrségen belüli korruptió nagyságának megítélését az állomány által megvalósított, de látenciában maradt korruptió esetek. A végrehajtó – általában tiszthelyettesi állománykategóriájú – középiskolai

¹⁵ SÁRKÓZI Ferenc (1999): A rendőri korruptió néhány sajátossága, *Belügyi Szemle*, 47. évf. 10. szám. 70–79.; KRÓZSEL Károly (2003): Korruptióellenes közdelem, *Belügyi Szemle*, 51. évf. 9. szám. 62–67.

végzettséggel rendelkező állomány részben életkora, részben szakmai rutintalansága okán gyakran nincs tisztában a megvalósított esetleges jogsértő magatartásokkal, és vélhetően erre (is) vezethető vissza, hogy a rendőrségi korrupció mértékét alacsonyabb szinten határozta meg. A központi szervnél szolgálatban lévő – ezáltal általában magasabb iskolai végzettséggel rendelkező – állománynak a nagyobb korrupciós fertőzöttséget tulajdonító véleménye ugyancsak a szakmai ismeretre, tapasztalatra vezethető vissza. Kimutattuk, hogy a rendőr esetében az aktuális szolgálati ág és a szakszolgálat jellege hatással van a rendőrség korrupciós megítélésére. Szakmai munkájukból adódóan a humánigazgatás, az ellenőrzés és a bűnügyi szolgálati ág értékelte leginkább korruptnak a szervezetet, de a mértéke csak közepes maradt. A korábbi korrupciókutatásokkal ellentétben, melyek ezen jogsértés kapcsán a leginkább veszélyeztetettnek ítélték a közrendvédelmi és közlekedésrendészeti állományt, kutatásunkban nevezettek a rendőrséget kevésbé értékelték korruptnak. Ez a feltárt adat – elfogadva a korábbi kutatások értékelését – visszavezethető egyfajta háritó, védekező mechanizmusra.

Less Ferenc

A tömegkezelési műveletek során alkalmazott kényszerítő erő és eszközökbevetésének problematikája

Absztrakt

A rendőri tevékenység alapja az erőszak törvényi felhatalmazáson alapuló alkalmazásának lehetősége. A legális kényszerítő erő bevetése nélkül bizonyos esetekben nem akadályozhatóak, illetve nem szakíthatóak meg a jogsértő cselekmények, nem kényszeríthető ki a jogkövető magatartás. A legitim erőszak alkalmazásának számos oka lehet, jelen tanulmányomban elsősorban a tömegkezelés területén alkalmazott kényszerítő erő és eszközök alkalmazását vizsgálom. Írásomban arra kívánok választ adni, hogy mi vezethet az utcai erőszakhoz, hogyan reagálhat rá a rendőrség, és végső soron milyen speciális eszközök állnak a rendelkezésükre az erőszakos jogsértő cselekmények megszakítására, a felbomlott közrend helyreállítására. Vizsgálom továbbá ezen eszközök céljait, alkalmazási területeit, kategóriáit, illetve a használatuk ellen felszólaló szervezetek érveit is.

The dilemmas of use of force and less-lethal weapons in crowd control

Abstract

Most of the police activities are based on the possibility of legal use of force. Frequently, the illegal or criminal acts cannot be prevented or aborted, and the law-abiding behavior cannot be forced without it. There are many reasons to use legal violence against people, however in my essay, I'm focusing on the field of public assembly management and riot control. I look for the answer to those questions: why does riot burst out on the streets, how the police respond to the violent acts of rioters and what special equipment do the police have to handle the situation and maintain or restore the public order? I examine the aim, the categories, and the engagement of less-lethal weapons and why do the human rights organizations argue against them.

Témafelvétel

A világ bármely országát vizsgálva megállapíthatjuk, hogy a rendészeti és katonai szerveket különleges hatalommal ruházzák fel. Ezeknek a szerveknek munkatársai szinte egyedülálló felhatalmazással bírnak arra vonatkozóan, hogy a polgárokat ideiglenesen megfoszassák a szabadságuktól, korlátozzák őket jogaik gyakorlásában, velük szemben erőszakot alkalmazzanak.¹ Ezen erőszak alapvető célja, hogy együttműködést kényszerítsenek ki az intézkedés alá vontakból, akár súlyos testi sérelem árán, vagy akár – végső esetben – halálukat okozva is.² Az állami erőszakszervezetek közül talán rendőrség az a legfontosabb szerv, amely napi szinten alkalmaz erőszakot, illetve amely alkalmazására a munkatársait bátorítja és ki is képzi.³

Tanulmányomban a jogszerű rendőri intézkedés érdekében alkalmazott erőszak és kényszerítő eszköz kifejezések helyett a kényszerítő erő kifejezést használok, mivel – mint azt látni fogjuk – kényszeríteni eszköz igénybevétele nélkül is lehet kényszerítő cselekedeteket végrehajtani. A Rendőrségről szóló törvény ebben a vonatkozásban nem nyújt egyértelmű irányutatót, mivel bár a *Kényszerítő Eszközök* című VI. fejezet alatt többségében speciális tárgyi eszközöket (gumibot, bilincs stb.),⁴ valamint szolgálati állatot sorol fel, ugyanitt említi meg a csapaterő alkalmazását is, amely önmagában még nem feltétlenül jelent kényszerítést (lásd például a tárgyak vagy eltűnt személyek felkutatására való alkalmazást). Továbbá itt tárgyalja a tömegoszlátást mint taktikai elemet is, amely – mint azt a Csapatszolgálati Szabályzat is leszögezi – megvalósítható a kényszerítő eszközök alkalmazása nélkül is, de ettől függetlenül kényszerítésnek tekinthető. Ezekén túl a testi kényszer sem tekinthető eszközalkalmazásnak.

A kényszerítő erőszak gyakorlása meghatározza a rendőri tevékenység minőségét. Egyszerre jelent áldást és átkot. Áldás, mert segítségével kikényszeríthető az intézkedés, de átok is, mert jogszerűtlen, szakszerűtlen alkalmazása súlyos körülményekkel jár mind az érintett személyekre, mind a rendészeti szervekre.

A tömegkezelési műveletek során bevezetett korlátozások, a kényszerítés, illetve kényszerítő eszközökkel való operálás foka az adott szervezet tömegkezelési kultúrájából fakad. A nagyszámú élőrőt és a széles skálán mozgó, nagy volumenű eszközparkot bevető, magas profilú tömegkezelési kultúra az elrettentésre alapoz. Célja, hogy a tömeg tagjait a saját elképzeléseinek követésére kényszerítse, mintegy folyamatosan emlékeztesse őket arra, hogy mire számíthatnak, ha nem ennek az elképzelésnek mentén folytatják le a rendezvényüket, illetve nem az általa képviselt közrend érdekei szerint viselkednek.

Jelen tanulmányomban a kényszerítő erő és eszközök rendőri, különösen a tömegkezelési műveletekben betöltött szerepét, kategóriáit, alkalmazásuk céljait vizsgálom, továbbá a hazai szakirodalomból még hiányzó néhány definícióra teszek javaslatot.

¹ Organization for Security and Co-operation in Europe (2008): *Guidebook on Democratic Policing*, Vienna. 9.

² Graeme R. NEWMAN (2010): *Foreword*. In Joseph B. KUHN – Johannes KNUTSSON eds.: *Police Use of Force – A Global Perspective*, Praeger, Santa Barbara, California. XIII.

³ Geoffrey P. ALPERT – Roger G. DUNHAM (2004): *Understanding Police Use of Force – Officers, Suspects, and Reciprocity*, Cambridge University Press, New York. 1.

⁴ Ide értve az embernek okozott, kellemetlen érzetet kiváltó bizonyos gáznemű anyagokat és az elektromosságot is.

A kényszerítő erő alkalmazásának dilemmája

Az ideális államban a polgárok önként, minden ellenkezés nélkül követik a törvényt. A való világban azonban a céltudatos emberi lények – legyenek azok civilek vagy rendőrök – hajlamosak ellenállást vagy erőszakot tanúsítani céljaik megvalósítása érdekében.⁵ A rendőri intézkedés eredményessége azonban nem függhet az érintett belátásától, ezért szükség esetén az kikényszeríthető. A kényszerítés így nem más, mint a belső rend és közbiztonság rendészeti eszközökkel történő védelme, amely a jogsértő magatartást tanúsítók jogainak korlátozásával járhat.

A jogsértés esetén a rendőröknek intézkedniük kell, és az intézkedésüket az előbb említett célok érdekében, akár erő alkalmazásával is kikényszeríthetik. A polgárok elvárják tőlük, hogy mindezt jogszerűen és legnagyobb szakszerűséggel tegyék, ennek érdekében górcső alá veszik a rendőrök beavatkozásait, gyakran kritizálva is azokat.⁶ Így a rendőrség azon jogosultsága, miszerint kényszerítő erőt használhat a polgárokkal szemben és megfoszthatja őket szabadságuktól, sokszor szembeállítja azokkal, akiknek ezt túrniuk kell. Gary T. Marx szerint ez a fajta szembenállás azt jelenti, hogy a rendőrség egyszerre jelentős támasza, és egyben ellensége is a demokratikus társadalomnak.⁷ A kényszerítő erő alkalmazásának jogosultságát sokan egyfajta rendellenességnek, paradoxonnak tekintik, amely a demokratikus célokat nem demokratikus eszközökkel igyekszik megvalósítani. Marx megjegyzi továbbá azt is, hogy a társadalomnak egyszerre van szüksége védelemre mind a rendőrség által, mind pedig ellene.⁸ A kényszerítő erő alkalmazása éppen ezen összetett hatása miatt kerül újra és újra a figyelem középpontjába.⁹

Alpert és Dunham definíciója szerint a kényszerítő erő nem más, mint fizikai erő, vegyi anyag, illetőleg fegyver használata az intézkedés alá vont személlyel szemben, annak kontrollja céljából.¹⁰ Kibővítve az előző megállapítást, a kényszerítő erő alkalmazása véleményem szerint azt jelenti, hogy segítségével vagy alkalmazásának kilátásba helyezésével irányítunk, felügyelet alatt tartunk más személyeket, illetve korlátozzuk azok cselekvését, esetleg megtörjük ellenállásukat.

A kényszerítő erő azonban nemcsak fizikai erőszak alkalmazásában (eszközzel vagy anélkül) nyilvánulhat meg, hanem olyan formában is, mint a felszólítás, utasítás – feltéve, ha engedetlenség, passzív vagy aktív ellenszegülés esetén a rendőr fizikai erő és eszközök bevetése nélkül is kikényszerítheti jogszerű akaratát, és ennek realitása fennáll.¹¹

A kényszerítő erő alkalmazása azonban nem korlátlan. Az Európai Rendőrségi Etikai Kódex megállapítása szerint a rendőrség csak akkor alkalmazhat kényszerítő eszközt, amikor az elengedhetetlenül szükséges, és csak addig és olyan mértékben, amíg annak használata

⁵ M. John KENNY – Clark McPHAILN – Peter WADDINGTON (2001): *Crowd behaviour, crowd control, and the use of non-lethal weapons*. Pennsylvania State University, Pennsylvania. 23.

⁶ ALPERT – DUNHAM: *i. m.*, 18.

⁷ Gary T. MARX (2001): *Democratic Policing*, In Menachim AMIR – Stanley EINHSTEIN eds.: *Policing, Security and Democracy: Theory and Practice*, Vol. 2, Office of International Criminal Justice, New York.

⁸ MARX, *uo.*

⁹ KUHNSEN – KNUTSSON: *i. m.*, 3.

¹⁰ ALPERTN – DUNHAM, *i. m.*, 45.

¹¹ Idézi: Research Branch, Office of the Police Ombudsman for Northern Ireland (2003): *A study of complaints involving the use of batons by the police in Northern Ireland*, 8. Forrás: www.policeombudsman.org/PONI/files/3c3cf9e2e4-f43e-4a34-8133-911321727b3e.pdf (letöltés ideje: 2015. XII. 1.)

eléri a törvényes célt.¹² Ezt a követelményt a rendőrség tevékenységét szabályozó törvényünk is tartalmazza, miszerint kötelezi a rendőrt az arányosság elvének figyelembe tartására, az aránytalan sérelem elkerülésére, illetve tiltja a kényszerítő eszköz további alkalmazását, amennyiben „*az ellenszegülés megtört, és a rendőri intézkedés eredményessége enélkül is biztosítható*”.¹³ Rendelkezik továbbá az arányosság követelményéről is, leszögezve, hogy a „*rendőri intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljával*”, illetve „*több lehetséges és alkalmas rendőri intézkedés, illetőleg kényszerítő eszköz közül azt kell választani, amely az eredményesség biztosítása mellett az intézkedéssel érintettre a legkisebb korlátozással, sérüléssel vagy károkozással jár.*”¹⁴

Az arányosság elve Alpert és Dunham szerint azt hivatott kifejezni, hogy a szükséges kényszer mértéke nem lehet nagyobb, mint a kényszert kiváltó ellenszegülés. A legsúlyosabb sérelemmel járó eszközök ennél fogva csak a legsúlyosabb jogsérelmeket közvetlenül magukban hordozó támadás elhárítására szolgálhatnak.¹⁵ Kenneth is hasonlóan vélekedik, mikor megállapítja, hogy az alkalmazott kényszerítő erőnek arányban kell állnia a fenyegetéssel, valamint a törvényes intézkedés kikényszerítéséhez szükséges minimális mértékre kell korlátozódnia. Ha ezt az alkalmazott erő szintje túllépi, akkor törvénytelené válik a rendőri intézkedés.¹⁶

A kényszerítő erő jelentőségével kapcsolatban Elias Canetti azt állítja, hogy a rendészeti szerveket irányító hatalom távoli fenyegetéséhez képest ez közeli és jelenlévő, így ez a fajta erőszak vagy fenyegetés közvetlenebb és kényszerítőbb erővel bír.¹⁷

Bittner szerint az erőszak alkalmazása két dolog miatt bír jelentőséggel: egyrészt magában foglalja az állam lényegi funkcióinak végrehajtását, másrészt hatással van a közösség, a rendőrség és a kormányzat irányában tanúsított attitűdjére és magatartására is.¹⁸ A rendőrség számára az egyik legnagyobb kihívást éppen az az állandó erőfeszítés jelenti, amely arra irányul, hogy ez az erőszak a kívülállók számára is legitimnek tűnjön. Nem elég arra törekednie, hogy megelőzze az erőszak szükségtelen vagy aránytalan alkalmazását, hanem azt is el kell érnie, hogy a közösség, a polgárok helyesnek tartsák és elfogadják azt,¹⁹ mert – mint azt az Egyesült Államokban végzett kutatások is kimutatták – meglehetősen rosszul tolerálják a törvénytelen rendőri intézkedéseket, különösen a túlzott vagy jogtalan erőszak alkalmazását.²⁰ A jogszerűtlen és szakszerűtlen kényszerítő eszköz alkalmazása bántalmazásban és kínzásban nyilvánul meg, de legalábbis annak látszatát kelti.²¹

¹² Council of Europe (2001): *The European Code of Police Ethics. Appendix to Recommendation Rec. 9*. Forrás: www.bak.gv.at/cms/BAK_dt/download/downloads/files/Verhaltenskodex/CoE_FRA_RPT_2687_EN_500.pdf (letöltés ideje: 2015. XII. 1.)

¹³ 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről, 16. § (1)

¹⁴ 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről, 15. § (1) és (2)

¹⁵ ALPERT – DUNHAM, i. m., 75.

¹⁶ Idézi *uo.*, 19.

¹⁷ ELIAS CANETTI (1991): *A tömeg és hatalom*. Budapest, Európa Könyvkiadó. 289.

¹⁸ *A study of complaints involving the use of batons by the police in Northern Ireland*: i. m., 8.

¹⁹ Police Executive Research Forum (2011): *Electronic Control Weapon Guidelines*, Community Oriented Policing Services, U.S. Department of Justice. 3.

²⁰ WILLIAM TERILL – EUGENE A. PAOLINE (2010): *Non-lethal Force by Police in the United States. The Various Lenses Through Which Appropriateness Is Examined*. In Joseph B. Kuhns – Johannes Knutsson eds.: *Police Use of Force – A Global Perspective*, Praeger, Santa Barbara, California. 9.

²¹ North Atlantic Treaty Organization Science And Technology Organization (2006): *The Human Effects of Non-Lethal Technologies*, RTO/NATO. 6–12.

Előfordulhat, hogy bár törvénytörő az intézkedés, az intézkedés alá vont ellenállásának megtörése a kívülállók számára durvának és rémisztőnek tűnik.²²

A helyzetet tovább súlyosbítja egy ellentmondás is: a kényszerítő erőt ellenzők – talán éppen az előbbi megállapítások miatt – rendszerint úgy vélekednek, hogy annak alkalmazása önkényes és jogellenes, így szükségtelen, miközben a rendőrök úgy tartják, hogy tettük szükségszerű, azaz a közösség és az igazság érdekében történik.²³

Mivel a rendőrség az állam legszembetűnőbb szervezete, munkájának minősége jelentős hatással van a hatalom legitimitására is.²⁴ A rendőrség bármennyire is igyekszik semleges maradni, nem minden társadalmi csoport szemében fog egyformán annak tűnni, mivel a regnáló hatalomnak olyan ágense, amely annak törvényeit igyekszik kikényszeríteni. Így a hatalommal, annak törvényeivel szembehelyezkedő csoportosulások mindig ennek megfelelően fogják kezelni.²⁵ Az olyan rendőri intézkedések, amelyek az emberi jogok súlyos megsértéséhez vezetnek, annak veszélyét indukálják, hogy az érintett személyek radikalizálódni fognak, még nagyobb valószínűséggel támogatnak erőszakos, felforgató tevékenységet. Fennáll a veszélye, hogy csatlakoznak ilyen politikát folytató csoportokhoz, esetleg ellenzéki pártokhoz. További negatívumként jelentkezik az is, hogy az ilyen csoportok számára komoly propagandaértékkel bírnak az állam biztonságáért felelős szervek által elkövetett vétségek.²⁶

Egyértelmű az az álláspont, hogy a rendőrség nemcsak az őt irányító állam felé tartozik elszámolással, hanem a közösség felé is. A köz szolgálata elvének és a szolgáltató szerepének elfogadása a sikeres rendvédelem egyik elemi feltétele,²⁷ éppen ezért elengedhetetlen, hogy az intézmény az erőszakszervezetből egyfajta szolgáltató szervezetté változzon át, teljes mértékben integrálódva a társadalomba, közelebb kerülve annak polgáraihoz.²⁸

A kényszerítő eszköz fogalma, céljai, kategóriái

A fizikai erőszak alkalmazása mindig magában foglalja a sérülés okozásának és akár az élet kioltásának lehetőségét is. A kényszerítő eszközök kialakítása, valamint a mód, ahogyan ezeket használják, jelentősen csökkentheti a sérelemokozás kockázatát és mérsékelheti a következményeket. A kockázat elfogadhatóságának mértéke viszont függ a szituációtól, mely minden esetben más és más lehet.²⁹

Robert Blackburn, a londoni Metropolitan Police munkatársa szerint, a rendvédelem napjainkban világszerte azzal a kihívással szembesül, hogy elmulasztja birtokolni a hatékony intézkedéshez, beavatkozáshoz szükséges képességeket, és ez a mulasztás a közösség

²² TERILL – PAOLINE, *i. m.*, 10.

²³ FINSZTER Géza (2003): *A rendészet elmélete*, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest. 109.

²⁴ Cornelius FRIESENDORF (2011): *Paramilitarization and Security Sector Reform. The Afghan National Police*. In *International Peacekeeping*, Vol. 18, No. 1. 80.

²⁵ MARX, *i. m.*

²⁶ Strasbourg, Council of Europe (1997): *Human Rights and the Police – Seminar Proceedings*. 16.

²⁷ *The European Code of Police Ethics*, *i. m.*, 25.

²⁸ *Uo.*, 31.

²⁹ North Atlantic Treaty Organization Science and Technology Organization, *i. m.*, 6–4.

bizalmának elvesztéséhez vezet, illetve aláássa a rendőrök biztonságát is.³⁰ Ezek a képességek – meglátásom szerint – nemcsak a kényszerítő erő alkalmazásához kötődhetnek, hanem az interperszonális kommunikációhoz, a tájékoztatásra, a közösséggel való hatékonyabb kapcsolattartásra felhasználható modern eszközök bevetéséhez (például közösségi média), a közösségi rendészet koncepciójához is.

Graham Smith, az Egyesült Királyság Belügyminisztériuma műszaki fejlesztésekkel foglalkozó részlegének³¹ munkatársa szerint, annak érdekében, hogy a rendőrség képes legyen arányos választ adni a felmerülő kihívásokra, elengedhetetlenül szükséges tisztában lennie azzal, milyen opciók, eszközök állnak a rendelkezésére, és azok bevetése esetén milyen következmények várhatóak.³² A kényszerítő, avagy az angol nyelvű szakirodalomban kevésbé halálos fegyvernek (less-lethal weapon) nevezett eszközök kibővítik a választás lehetőségét az olyan konfrontatív helyzetekben, amikor a halál okozására kifejlesztett fegyverek bevetése a végtelékig eszkálná az erőszakot.³³

Itt meg kell állnunk egy pillanatra, hogy megvizsgáljuk a magyar kényszerítő eszköz és az angolszász terminológiában használt kevésbé halálos fegyver fogalom közti különbséget. Mint azt korábban említettem, a magyar kényszerítő eszközök a kényszerítő erő több olyan alkalmazási módját is magukban foglalják, amelyet tényleges eszköz alkalmazása nélkül gyakorolnak a rendőrök. Az angol kifejezést a NATO definiálja,³⁴ és azon kizárólag a kényszerítő erő eszköz igénybevitelével történő alkalmazását érti. Ennek értelmében a kevésbé halálos fegyverek olyan eszközök, amelyeket egyértelműen – az esetlegesen vagy alacsony valószínűséggel bekövetkező maradandó sérülés vagy halál okozásának tudomásul vétele mellett – személyek harcképtelenné tételére, támadásuk visszaverésére, továbbá eszközök működésképtelenné tételére terveztek meg és fejlesztettek ki, annak érdekében, hogy az az emberre és a környezetre minimális károkozással járjon.³⁵ Úgy gondolom, hogy ezt a definíciót használhatjuk a magyar kényszerítő eszköz fogalomra is akkor, amikor a rendőrségnél rendszeresített tényleges eszközökre (rendőrbot, könnyfakasztó gáz, bilincs) gondolunk. Véleményem szerint megtehetjük ezt annak ellenére is, hogy a Rendőrségről szóló törvény bizonyos esetekben megengedi egyéb, nem rendszeresített eszköz kényszerítő eszközként történő alkalmazását is.³⁶

A NATO nemcsak definiálja, de a kevésbé halálos eszközök céljait is meghatározza. Ezek a célok egy része túlmutat a rendészeti alkalmazáson (például működésképtelenné tenni eszközöket, létesítményeket). Viszont a következőket a tömegkezelési műveletek vonatkozásában is értelmezhetjük:³⁷

³⁰ *Report on the Sixth International Law Enforcement Forum: Minimum Force Options and Less-Lethal Technologies*, Pennsylvania, Institute for Non-Lethal Defense Technologies Applied Research Laboratory, The Pennsylvania State University, 2008. 61.

³¹ Home Office Scientific Development Branch

³² *Report on the Sixth International Law Enforcement Forum*, i. m., 25.

³³ Institute for Non-Lethal Defense Technologies Applied Research Laboratory (2004): *Report on the Third International Law Enforcement Forum. Minimum Force Options and Less-Lethal Technologies*, The Pennsylvania State University, Pennsylvania. 5.

³⁴ Észak-atlanti Szerződés Szervezete

³⁵ North Atlantic Treaty Organization Science and Technology Organization, i. m., 1–1.

³⁶ 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről, 61. § (3)

³⁷ North Atlantic Treaty Organization Science And Technology Organization, i. m., 1–1.

1. feladatokat végrehajtani olyan helyzetekben és feltételek mellett, ahol a halált okozó kényszerítő erő alkalmazása nem tiltott, de szükségtelen vagy nem kívánatos;
2. elbátortalanítani, késleltetni az ellenséges tevékenységet, elriasztani annak végrehajtásától, illetve válaszolni arra;
3. korlátozni és kézben tartani az erőszak eszkalációját;
4. fokozni a saját erők védelmét;
5. személyek támadását visszaverni, időlegesen cselekvésre képtelen állapotba hozni őket.

Az NATO kutatói nemcsak definiálták, hanem kategorizálták is a kényszerítő eszközöket. Ennek megfelelően megkülönböztetnek rádiófrekvencián alapuló elektromágneses,³⁸ a látható fény, illetve lézer hullámtartományba eső elektromágneses,³⁹ elektromos stimuláción, mozgási,⁴⁰ akusztikus energián alapuló,⁴¹ több érzékszervre egyszerre ható⁴² eszközöket, valamint vegyi,⁴³ fizikai eszközöket,⁴⁴ illetve ide sorolják a szolgálati lovakat és kutyákat is. A magyar szabályozás a szolgálati kutyával ellentétben a lovat – szerintem hibásan – nem sorolja ide, azt csak a tömegoszlítás alcímnél említi meg.⁴⁵

A NATO – a magyar szabályozástól eltérően – a kordonokat és mobilkerítéseket is kényszerítő eszköznek tekinti, hiszen segítségükkel megakadályozható mások valamely területre történő be- és kilépése, valamint mozgásuk bizonyos irányba kényszeríthető. A kordonok – hasonlóan más kényszerítő eszközökhöz – negatívan befolyásolhatják a tömegben tartózkodó egyének hangulatát, továbbá csökkentik a rendőri erők telepítésének sebességét, fegyverré válhatnak az ellenséges tömeg kezében, csapdába ejthetik annak tagjait, de a rendőröket is; és bár csökkentik az élőerő szükségletet, azt teljesen kiváltani nem képesek, ugyanis felügyeletre és őrzésre szorulnak.⁴⁶ Továbbá használatuknak kockázata is van, mivel a köztük haladó tömeg letaposhatja az ott eleső személyeket, vagy a kordonelemekhez préselve olyan pozícióba helyezheti őket, amely megakadályozza a szabad lélegzést, így okozva esetleg fulladást.⁴⁷

A kevésbé halálos fegyverekkel kapcsolatos technológiák gyorsan fejlődnek és a hatékonyságuk is növekszik.⁴⁸ A huszadik század második felében a tömegkezeléssel kapcsolatos termékek piacán robbanásszerű változás ment keresztül. Az 1970-es években mindössze 13 olyan céget regisztráltak (feltehetően az akkori nyugati táborban), amely tömegkezelésre szánt eszközöket gyártott. A 1990-es évek végére ez az érték – egy kimutatás szerint – már 369-re szökkent fel.⁴⁹ Az új eszközök egy részét a tömegkezelési műveletek támogatására szánják.

³⁸ Mikrohullámú sugárzók

³⁹ Ezeket a hullámfarmákat felhasználó vakító eszközök

⁴⁰ Alacsony energiájú lövedékek, vízágyú

⁴¹ Irányított hangsugárzók

⁴² Pl. hang-fény gránátok

⁴³ Pl. ingerlőgáz, bűzbomba, altatógáz

⁴⁴ Útzár, elfogó háló, gyors telepítésű kordonok, zárókerítések

⁴⁵ 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről, 59. § (1) e)

⁴⁶ *Public order – Tactical options*, College of Policing honlapja, 2015. Forrás: www.app.college.police.uk/app-content/public-order/planning-and-deployment/tactical-options/ (letöltés ideje: 2015. XII. 1.)

⁴⁷ North Atlantic Treaty Organization Science And Technology Organization, *i. m.*, G–7.

⁴⁸ Carlo JEAN (2002): *An Integrated Civil Police Force for the European Union. Tasks, Profile and Doctrine*. Centre for European Policy Studies, Brussels. 64.

⁴⁹ The Omega Foundation (2000): *Crowd Control Technologies. An appraisal of technologies for political control*, Luxembourg, European Parliament Directorate General for Research. XIX.

Kényszerítő erő és eszközök alkalmazása a tömegkezelési műveletek során

A tömeggel kapcsolatos tevékenység során számos esetben elkerülhetetlen a kényszerítő erő alkalmazása. Még mielőtt azonban továbbsmennénk, érdemes definiálni mit is jelent a tömegkezelés kifejezés. A tömegkezelést olyan komplex rendészeti tevékenységnek tartom, mely során a rendészeti szerv a tömegrendezvények előtt, alatt és után elemzi és értékeli az abból eredő kockázatokat; felügyeli és ellenőrzi az ott résztvevő személyek magatartását, tevékenységével elősegíti azok jogszerű céljainak megvalósítását, jogsértő cselekmények bekövetkezése esetén intézkedik a jogellenes magatartást tanúsító személyekkel szemben, valamint – akár kényszerítő eszközök alkalmazásával is – helyreállítja a megbomlott közrendet.

A tárgyalt téma a tömegkezelés azon részét érinti, ahol a jogellenes cselekményeket elkövetőkkel szemben a megbomlott közrend helyreállítása érdekében kényszerítő erő alkalmazására kerül sor.

A zavargások és az erőszakos tevékenységgel járó tüntetések, tömegmegmozdulások minden kor és társadalmi rendszer elkerülhetetlen jelenségei. Okai között megtaláljuk a szegénységet, az éhínséget, a sztrájkokat, a munkanélküliséget, politikai, vallási, etnikai különbségeket, a sportrendezvényeket, de kapcsolódhatnak olyan hétköznapi dolgokhoz is, mint a túlzott alkoholfogyasztás, vagy az időjárás hatásai.⁵⁰

A tömeggel szemben alkalmazható kényszerítő erő bevetése nem csupán jogszabályalkotói és technikai kérdés, nagyban függ attól is, kivel szemben alkalmazzák. Ugyanannak az eszköznek a bevetését a közhangulat egyes esetekben elítéli, más alkalmakkor viszont nem. Míg a politikai tüntetések feloszlatása esetén alkalmazott kényszerítő erő komoly felháborodást kelthet, addig egy a futballhuligánokkal szembeni, ugyanolyan fokú fellépést akár még támogathat is a közösség. A nemzetközi közvéleményt figyelembe véve az sem mindegy, hogy ugyanazt a tömegkezelési taktikát és eszközt demokratikus vagy egy autoriter államban vetették be. Az utóbbi esetben komolyabb felháborodás mutatkozik nemzetközi szinten mind a közvélemény, mind a jogvédő szervezetek, mind pedig más államok vezetése irányából.⁵¹ Erre jó példa a 2014. évi Majdan téri eseménysorozat (Kijev, Ukrajna).

Christof Heyns az ENSZ Közgyűlésének tett jelentésében leszögezi: arra kérdésre, hogy hogyan kell a tüntetéseket kezelni, nem létezik egyszerű és gyors válasz. A tömegek típusa, mérete eltér egymástól, a kiváltó okok és a társadalmi környezet különböző kihívásokat vetnek fel. A társadalmak sem az erőszakos fellépéshez való hajlamukban, sem a vitás kérdések rendezésének módjában nem egyformák, így annak a kívánalomnak eleget tenni, hogy minden tömegkezelési szituációra egyaránt alkalmazható eljárást találjunk – az esetek eltérő jellemzőit figyelembe véve lehetetlennek és végső soron nemkívánatosnak tűnik.⁵²

A tömegrendezvények során azonban a rendőrségnek kötelessége, hogy a személy, a tulajdon, és a közrend elleni támadások során beavatkozzon, mivel az intézkedések elmulasztása – mint azt Heal is állítja – a felhatalmazás érzetét keltheti a tüntetőkben, és további

⁵⁰ KENNY – MCPHAIL – WADDINGTON: *i. m.*, 6.

⁵¹ *Uo.*, 31.

⁵² *Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions*, UN, A/HRC/17/28, 2011, 75. pont

erőszakra bátoríthatja őket.⁵³ A tömegrendezvények biztosítása azonban jelentős előkészítést és tervezését igényel, amely a kényszerítő eszközök bevetését és alkalmazásuk szabályait is meghatározza. Ez a fajta tervezés a magyar rendőrség számára is kötelezettség.

A tömegkezelés során bevethető eszközök tárháza nagy. Esetenként extrém alkalmazásokra is találunk példát, mint az Egyenlítői-Guineában történt esetet, amikor az egyik labdarúgó-mérkőzésen a játéktérre betörő szurkolókat helikopterrel próbálták feloszlítani. A rendőrök a helikopter által okozott lég- és zajhatást igyekeztek a maguk céljaira felhasználni, sikertelenül.⁵⁴ Az ilyen esetekben felmerül a kérdés, hogy az alkalmazást elrendelő parancsnok tisztában volt-e annak lehetséges következményeivel, ugyanis nem nehéz belátni, hogy az erős légmozgás különböző tárgyakat ragadhat magával, amelyek a jelenlévőknek sérüléseket is okozhatnak.

A tömegkezelésre szánt kényszerítő eszközök egy részét járművekre szerelik, vagy a kezelőket azokba telepítik. Ilyen eszközök például a vízágyú, a páncélozott szállító harcjárművek, amelyeket felszerelhetnek könnygázkilövővel, illetve a személyzetük védett pozícióból használhat alacsony energiájú lövedékeket⁵⁵ (ilyenek például az észak-ír rendőrség által alkalmazott Land Roverek). Újabb keletű fejlesztések közé tartoznak a könnygázt permetező helikopterek,⁵⁶ de az utóbbi évek technikai fejlődésének köszönhetőek a drónok is. Ez utóbbira példa a dél-afrikai Desert Wolf cég által gyártott Skunk elnevezésű, négy kilövő egységet szállító robothelikopter.⁵⁷

Megállapítható, hogy bár a kényszerítő eszközök többségét az egyén elleni használatra tervezték, azokat mégis tömeggel szemben, megkülönböztetés nélkül alkalmazták/alkalmazzák, számos esetben éppen a tömeg feloszlítására.⁵⁸

Egyes országokban történelmi és kulturális tényezők is befolyásolhatják a kényszerítő eszközök alkalmazásának lehetőségeit. A szolgálati kutyák és a vízágyú bevetése az Egyesült Államok bizonyos tagállamaiban, míg a könnygáz alkalmazása Észak-Írországban tilos.⁵⁹ Az iszlám vallású világban a kutyanyállal való érintkezés tisztátlan dolognak számít, amitől a muszlimoknak távol kell tartaniuk magukat, és ha beszennyeződtek vele, akkor attól meg kell tisztítani a beszennyeződött felületet.⁶⁰

A magyar tömegkezelési gyakorlatban a kényszerítő erő eszközzel történő kifejtése elsősorban bilincs, rendőrbot, szolgálati kutya, csapaterő, vízágyú, pirotechnikai eszköz, ingerlőgáz, elfogó háló, szolgálati ló vagy járműkötelékben végzett kényszerítés, és végső eszközként löfegyverhasználat útján történhet.⁶¹

⁵³ KENNY – McPHAIL – WADDINGTON: *i. m.*, 26.

⁵⁴ SZILY László: *Soha nem látott képek: helikopterrel oszlatták a tömeget a stadionban*, Cink.hu, 2015. 02. 06.

⁵⁵ Az alacsony energiájú lövedékek olyan rendészeti vagy katonai célú eszközök, amelyek célja, hogy embert vagy állatot – akár cselekvésre képtelen állapotba helyezés árán is – mozgási energia direkt átvitele útján kiváltott, időleges fizikai fájdalom okozásával retentsék el jogellenes vagy támadó szándékától, zavarják meg ilyen jellegű tevékenységében, korlátozzák mozgásában.

⁵⁶ The Omega Foundation, *i. m.*, XX.

⁵⁷ Guy MARTIN: *Desert Wolf unveils riot control drone*, DefenceWeb honlap, 2014. Forrás: www.defenceweb.co.za/index.php?option=com_content&view=article&id=34659 (letöltés ideje: 2015. XII. 1.)

⁵⁸ *Report on the Third International Law Enforcement Forum*, *i. m.*, 39.

⁵⁹ *Uo.*, 20.

⁶⁰ *Tisztátalan dolgok, amelyektől egy muszlim távol tartja magát*. Iszlám.com honlap, 2014.

⁶¹ 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről, VI. fejezet

A rendőrségnek kötelezettsége, hogy mind a beavatkozások előtt, mind azok teljes ideje alatt felügyelet és irányítás alatt tartsa a tevékenységét. Ez a kötelezettség a rendvédelmi intézményt és az egyes rendőrt egyaránt terheli. A szervezeten belüli fékek és egyensúlyok, a megfelelő kiképzés elengedhetetlen eszközei annak, hogy a szükséges kontroll rendszer-szintű legyen.⁶² Azonban a legrészletesebb tervezés és a legszigorúbb szabályok ellenére is előfordul, hogy néhány rendőr „önállóan” tevékenykedik. Ez komoly problémát okozhat,⁶³ mivel az egyénieskedés törvénytelen és szakszerűtlen kényszerítő eszköz használathoz vezethet, ami pedig – mint ahogy már korábban láthattuk – jelentős következményeket vonhat maga után.

A jogvédő szervezetek már a 2000-es évek elejétől fogva egyre hangosabban figyelmeztettek arra az ellenmondásra, hogy bár a különböző típusú kényszerítő eszközök a rendvédelmi tevékenység mindennapos és gyakorta használt felszerelési tárgyai, azok emberi testre és egészségre kiváltott hatásait alig vizsgálták. Felhívták a figyelmet arra is, hogy hiányzik az a fajta minőségellenőrzés, amelynek célja a káros, esetleg halálos következmények bekövetkezésének elkerülése lenne.⁶⁴ Az ilyen eszközöket előállító gyártókat hevesen kritizáló Omega Foundation szerint nem bölcs dolog megbízni a cégek gyártmányaik veszélytelenségét hirdető megalapozatlan kijelentéseiben.⁶⁵

Az ellenzők véleménye szerint a kevésbé halálos és a lőfegyverek közti határ – különösen az eredmény vonatkozásában – könnyen elmosódhat, illetve nem szabad figyelmen kívül hagyni az ebbe a kategóriába tartozó eszközök emberi, valamint polgári szabadságjogokra és a rendőri intézkedések tisztességességére gyakorolt hatásait sem. Az egymást erősítő negatív hatások – véleményük szerint – végső soron a rendfenntartók hatékonyságát csökkentik.⁶⁶ A kényszerítő eszközök alkalmazásán alapuló stratégia eredményes lehet a nyíltan erőszakos konfliktusok elfojtásában, de hosszú távon táplálhatja, illetve felgyorsíthatja azokat a folyamatokat, amelyek megfékezésére egyébként irányul.⁶⁷ Kritikaként említik azt is, hogy míg a kormányzati és a rendvédelmi szervek felelős személyei azt hangoztatják, hogy a kényszerítő eszközök alkalmazásának garanciái igenis működnek, addig a tények azt mutatják, hogy még nyilvánvaló bizonyíték rendelkezésre állása esetén sem minden esetben vizsgálják ki a visszaéléseket és a rendőri erőszakot, illetve állítják a felelősöket az igazságszolgáltatás elé.⁶⁸

A kritikusok állítása szerint a modernizálódás elősegíti az elhamarkodott és indokolatlan kényszerítő eszköz alkalmazást, mivel az azokat használók a veszélyességi fokozatukat alacsonyra értékelik, amely szükségtelen erőszakhoz, visszaélésekhez vezethet. Mások azzal érvelnek, hogy ezek az eszközök károsítják a környezetet, használatuk etikátlan és embertelen, illetve megsértik a nemzetközi egyezményeket.⁶⁹ A kényszerítő eszközzel való tömegkezelés annak kockázatát is magában hordozza, hogy a tömeg rendfenntar-

⁶² *The European Code of Police Ethics*, i. m., 56.

⁶³ *Report on the Sixth International Law Enforcement Forum*, i. m., 32.

⁶⁴ The Omega Foundation, i. m., IV.

⁶⁵ *Uo.*, VI.

⁶⁶ *Uo.*, 18.

⁶⁷ Steve Wright (1998): *An Appraisal of Technologies of Political Control*. European Parliament, Luxembourg, 24.

⁶⁸ The Omega Foundation, i. m., 27.

⁶⁹ Edward L. HUGHES – Robert A. OSBORNE (2013): *Guidebook for Less-Lethal Devices. Planning for, Selecting, and Implementing Technology Solutions*. The Pennsylvania State University, Pennsylvania, 6-5.

tókra irányuló dühe olyan helyzetet teremthet, ahol mindkét oldalon megnő a halálos erő alkalmazásának lehetősége.

Összegzésül, egyetérthetünk Melekiannal abban, miszerint a fegyverek és az egyéb kényszerítő eszközök nem lehetnek a hatékony rendőri munka helyettesítői, pótszerei. Rendszeresítésük nem vonhatja maga után a rendőri tevékenységgel érintett polgárokkal való kommunikáció meggyengülését, amely egyébként is a szemben álló felek közti feszültség csökkentésének alapvető eszköze kell, hogy legyen.⁷⁰

A magyar rendőrséget vizsgálva megállapíthatjuk, hogy a 2006-ot követő, a kényszerítő eszközök dominanciáján alapuló, elfojtó/elnyomó jellegű tömegkezelést leváltotta egy modernebb szemléletű tömegkezelési kultúra. Szabó Máté is leszögezi, hogy a 2010 utáni időszakban a tüntetések „csendesebbek” lettek, az erőszak eszkalációja annak köszönhetően maradt el, hogy a magyar rendőrség sokat tanult az előző időszak hibáiból, és a „közrendvédelmi partnerség” a tüntetőkkel kialakított együttműködés révén közösen vették elejét az erőszak elszabadulásának. A rendőrség ma már tolerálja és professzionálisan biztosítja a demonstrációkat, és még a feszült helyzetekben sem nyúl keményebb eszközökhöz.⁷¹

⁷⁰ *Electronic Control Weapon Guidelines, i. m., 2.*

⁷¹ SZABÓ Máté (2014): A tüntetések világa a jog tükrében. *Belügyi Szemle*, 7–8. sz., Budapest, Belügyminisztérium. 210.

Dr. Rottler Violetta

A magánbiztonság skandináv modellje

Absztrakt

Kutatásom során a magánbiztonság ún. „skandináv modelljét” (Svédország, Norvégia, Finnország, Dánia) kívántam elemezni különböző szempontok alapján; ezek a képzés, a magán/állami szektor szerepvállalásának aránya, az aktív előerő arányának összevetése az állami- és magánszektorban lakosságszámra vetítve, a magánbiztonsági szereplők működésének normatív szabályozása. Érdekes kérdés annak átgondolása, hogy hol húzódik a határ, mely területeken ajánlatos még több feladatot és jogositványt rendelni az alternatív rendszert szereplőihez, és mely területeket kell állami kézben megtartani.

Private security in the Nordic countries

Abstract

During my research, I tried to analyze the situation of the private security industry in the Nordic countries, and interpret the „Nordic model” (Denmark, Finland, Sweden, Norway) and to scheme the situation in the EU-Member States. My viewpoints were: the training, the private/public task division, the ratio of the active security personnel in the private/public sector, ranking the above mentioned countries on their security involvements and legislation. It is an interesting question, which public services can be delegated to the private sector and which tasks are being maintained by the state itself.

Témafelvetés

Az európai közösségek egyre inkább bíznak a magánbiztonsági szektorban. Nemcsak az ipar, illetve a vállalatok, hanem a magánszemélyek, hatóságok és a kormányzati szereplők is alkalmaznak magánbiztonsági cégeket. A politikusok, védett személyek és a lakosság is úgy látja a magánbiztonság szerepét, mint a közbiztonság fontos kiegészítő tényezője. Ugyanakkor a magánbiztonság folyamatosan változik, a kockázat nő, az emberek biztonságban akarják érezni magukat és biztonságban akarnak élni. A négy alapszabadsággal az EU-ban integráltabb lett a mindennapi élet: a mozgás,

a javak és szolgáltatások szabad áramlása a változás ütemét is felgyorsította. Olyan posztmodern, komplex társadalomban élünk, amelyben a tényezők hatása felerősíti egymást, és ez további változásokhoz vezet. A gazdasági növekedés, a migráció, a terrorveszély – egyéb faktorok mellett – mind olyan tényezők, melyek a magánbiztonsági ipar felértékelődését eredményezik. Az állam nem képes minden közfeladatát ellátni, ezeket átengedi a magánbiztonságnak. Az iparág fejlődése egy szintet elérve kézzelfoghatóvá válik a legtöbb ember számára, a magánbiztonság az új feladatokkal kiegészülve egyre inkább közérdekű jelleget ölt, ami szemléletváltozáshoz fog vezetni. Jelenleg az emberek a magánbiztonságot annak egy-egy – számukra fontosnak tartott – speciális szeletét kiemelve értelmezik, és még nem érzékelik a George–Button-féle jéghegy nagyságát.¹

Mi a skandináv modell?

A skandináv modell a közös kulturális, jogi, társadalmi és gazdasági aspektus mellett speciális szabályozásokból épül fel, melyek közérdekű szolgáltatásokra, képzésre vonatkoznak. A magánbiztonsági szereplők működésének normatív szabályozása – Norvégia kivételével – közel azonos időben jelent meg a térségben. A skandináv modellt a jólét-orientált megközelítés jellemzi, amely valamennyi északi országra igaz. Ide tartozik Svédország, Dánia, Norvégia, Finnország és Izland, azonban ez utóbbi nem része a magánbiztonság skandináv modelljének a Fehér Könyvben. (Feltehetően azért, mert nem álltak rendelkezésre izlandi adatok.) A reformfolyamatok – mint a piacosítás, autonomizáció, magánosítás – ezen országokban igen lassú ütemben mentek végbe, és ez befolyásolta a köz- és magánszektor együttműködési stratégiáit.² Szintén fontos megemlíteni, hogy a modellben szereplő Norvégia nem EU-tagország.

A skandináv jóléti államoknak magas szintű a gazdasági aktivitásuk. Ha megnézzük a gazdasági befektetéseket a magánbiztonsági szektorban, azt látjuk, hogy a legnagyobb számban kis- és mikrocégek működnek, és sok a középvállalat is. Általában véve a szabad piaci struktúrában ez a sokszínűség teljesen megszokott. Nem minden cég kizárólag biztonsági, de a legnagyobb cégek ebbe a kategóriába tartoznak. Az emberek leginkább a multinacionális cégekben bíznak. Ezen cégekbe vetett bizalom azért a legnagyobb, mert összekapcsolódnak a köztudatban a biztonság fogalmával, jól láthatóak, mindenki ismeri őket. Jó példa erre a G4S, mely számos ország mellett hazánkban is jelen van.

A gazdasági szerkezetet és a politikai modellt azért fontos megemlíteni, mert ez magyarázza, hogy a magánbiztonság miért különböző az országokban és az országon belüli régiókban. A biztonsági feladatok megosztottak a magán- és közszektor között a skandináv országokban.

¹ A következőkben a *Köz- és magánbiztonsági feladatok, a magánbiztonság „jéghegy” jellege* című részben még részletesen kitérek erre.

² José M. MAGONE (2011): *Contemporary European Politics: A Comparative Introduction*. Routledge, London. 254.

Rendőri és a magánbiztonsági erők aránya a második Fehér Könyv adatai alapján³

Skandináviában jóval kisebb a magánbiztonság ipar, mint például Franciaországban, feltehetően a tradicionálisan alacsony bűnözési rátáik miatt.⁴ Finnországot rendészeti szempontból etalon országgént szokás említeni, mert annak ellenére, hogy az EU-tagállamok közül itt az egyik legalacsonyabb a rendőrség létszáma, ebben az országban az egyik legjobb a bűnügyi statisztika.⁵ Nem szabad alábecsülni a demográfiai adatokat sem. Bár Finnország, Norvégia és Svédország a nagyobb európai államok közé tartoznak, lakosság számuk alacsony. Ez is befolyásolja a statisztikai adatokat.

Finnországban nagyobb a magánrendészeti élőerő hányada az államinál (56%–44%). Magánrendészeti élőerő alatt a magánbiztonsági cégek által alkalmazottak összlétszámát értjük, szemben a rendőrség alkalmazottainak létszámával. A másik három országban pont az ellenkezője a helyzet. Dániában több mint kétszerese az állami rendőri erő a magánbiztonsági alkalmazottakhoz viszonyítva. (14 000 fő: 5250 fő).⁶ Ha megnézzük a modell négy országát, akkor közülük Dániának van a legtöbb biztonsági cége. Az európai magánbiztonság bölcsője is itt volt 1901-ben.⁷ Svédország a magánbiztonsági személyi állományába investált legtöbbet (42% magánbiztonsági alkalmazott – 58% rendőri erő). Norvégia ingadozó adatokat mutat, itt a legkisebb a népesség a régióban. Míg 2008-ban a norvég magánbiztonsági alkalmazottak hányada volt nagyobb (59%–41%), addig 2010-ben ez megfordult az állami rendészet javára (44%–56%).

Ha csak a magánbiztonsági cégeket és alkalmazottaik számát nézzük, akkor a felmérés idején (2008) Magyarországon 11 304 biztonsági cég volt és 1:125 a magánbiztonsági erő arányszáma.

Ha rangsoroljuk Európa országait abban a tekintetben, hogy összehasonlítjuk a magán és állami szektorban foglalkoztatottak arányszámait, akkor kitűnik, hogy Magyarország Finnország és Norvégia mellett az első 10 olyan európai ország között van, amelyekben a magánbiztonsági szektorban foglalkoztatottak száma a legnagyobb az állami szektorban foglalkoztatottak számához képest, lakosság számra vetítve.

Néhány országban a magán- és közbiztonsági élőerő hányada közel azonos, ide tartozik Norvégia.

A magánbiztonsági ipar heterogén és szektorspecifikus.⁸ Óvatosan kell értelmezni a statisztikai adatokat a szektorspecifikus jelleg miatt,⁹ azonban csak mérések útján juthatunk tudáshoz.

³ A második Fehér Könyv elérhető a CoESS honlapján. *Private and public security in the Nordic countries*, Confederation of European Security Services – ALMEGA report, CoESS General Secretariat, ALMEGA Private Security, 2009. Forrás: www.coess.org/newsroom.php?page=white-papers www.coess.org (letöltés ideje: 2015. XI. 30.)

⁴ R. VAN STEDEN – R. SARRE (2007): The Growth of Private Security: Trends in the European Union. *Security Journal*, 20. szám, Palgrave Macmillan Ltd., 224.

⁵ CHRISTIÁN László (2013): *Finn és magyar rendészeti modellkísérletek* In GERENCSÉR Balázs szerk.: *Modellkísérletek a közigazgatás fejlesztésében*. PPKE JÁK, Budapest. 89.

⁶ *Private and public security in the Nordic countries*, i. m.

⁷ Reinhard W. OTTENS – Harald OLSCHOK – Stephan LANDROCK (1999): *Recht und Organisation privater Sicherheitsdienste in Europa*. Richard Boorberg Verlag, Stuttgart. 26.

⁸ Marc COOLS et al. (2010): *European Criminal Justice and Policy*. Governance Security Res Paper Series, Maklu Publisher, Antwerpen – Apeldoorn – Portland. 126.

⁹ COOLS et al.: i. m., 31.

Köz- és magánbiztonsági feladatok, a magánbiztonság „jéghegy” jellege

Túl kell lépni a hobbes-i és marxi mítoszon, a legális erőszak kizárólagos állami monopóliumának dogmáján. Hobbes egyébként a jogot a csupasz önfenntartási ösztönből vezeti le, ezért egyoldalú a jogfilozófiája Alfred Verdross szerint.¹⁰ Balogh szerint is az állam végrehajtó kompetenciáinak egy részét átadhatja a piaci szereplőknek.¹¹ Érdekes kérdés annak átgondolása, hogy hol húzódik a határ, mely területeken ajánlatos még több feladatot és jogosítványt rendelni az alternatív rendészet szereplőinek, és mely területeket kell állami kézben megtartani.¹² A közügy és magánügy ugyan karakterükből adódóan különböző pontokon elkülönülnek egymástól, ennek ellenére folyamatos interakcióban is vannak. A közigazgatás és a magánigazgatás elkülönülési pontjai lehetnek: cél, rendeltetés, presztízs, vagyoni alapok, módszerek. A magánigazgatásban a legfontosabb a költségmegtakarítás, mert csak így tud hatékonyan működni.¹³

Globálisan megnőtt a magánbiztonsági szektor szerepe és jelentősége, mert a hagyományosan közbiztonsági hatósági feladatokat világszerte kiszervezték és még mindig nő a szektor feladatainak száma. Ennek ellenére a feladatok transzformációja messze nem zökkenőmentes (például a G4S kudarca a 2012. évi londoni Olimpiai Játékokon, amikor a cég nem volt képes megfelelő számú biztonsági őrt alkalmazni).¹⁴ A hibák miatt széles körű társadalmi vita övezi a feladatok kiszervezését, az ellenzők szerint a kiszervezési folyamat meggyengíti az állami szuverenitást. Sajnos még kevés a megbízható empirikus kutatás, ami segítene előre jelezni a szektor jövőbeni változásait, ezért a tudományos megalapozottság és akadémiai vita jóval korlátozottabb.¹⁵

George és Button¹⁶ igen érzékletes hasonlata szerint a magánbiztonsági szektor egy jéghegyhez hasonlítható, nagyon változatos és sokféle irányban fejlődik, ezért nehéz besorolni a különféle elméleti és jogi definíciókba.¹⁷ A vízfelszín feletti, látható részek: a testőrség, magánnyomozás, közrendfenntartás, biztonsági-ellenőrzés hatósági intézkedésre. A biztonságvédelem jelenleg látványos és egyre inkább összekapcsolódik a biztonságtechnológiával. Ezzel szemben a felszín alattiak a biztonsági szakértők, a biztonságtechnológiai szakemberek, a biztonsági képzés oktatói, továbbá a magánkatonai haderő is ide tartozik. Ez utóbbi növekvő

¹⁰ Alfred VERDROSS (2008): *A materiális jogfilozófia megújulása*. In Dr. VARGA Csaba szerk.: *Jog és filozófia. Antológia a XX. század jogi gondolkodása köréből*. Szent István Társulat, Budapest. 277.

¹¹ BALOGH László Levente (2011): Állam és erőszak. *Politikatudományi Szemle*, 20/1. 119–132.

¹² *Private and public security in the Nordic countries, i. m.*, 12.

¹³ CHRISTIÁN László szerk. (2014): *A magánbiztonság elméleti alapjai*. Egyetemi jegyzet, NKE RTK Magánbiztonsági és Önkormányzati Rendészeti Tanszék, NKE, Budapest. 16.

¹⁴ Robert BOOTH – Nick HOPKINS: London 2012 Olympics. G4S Failures Prompt Further Military Deployment. *The Guardian*, 24 July. Forrás: www.theguardian.com/uk/2012/jul/24/london-2012-olympics-g4s-military (letöltés ideje: 2015. XI. 30.)

¹⁵ Peter K. MANNING (2005): The Study of Policing. *Police Quarterly*, Vol. 8, issue 1, 23–43.

¹⁶ Bruce GEORGE – Mark BUTTON (2000): *Private Security*. Vol 1, Palgrave Macmillan UK.

¹⁷ Jorma HAKALA (2008): *Why regulate manned private security? – A report on the reasons and requirements for private security regulation as expressed by representatives of governments, industry associations and academia*. CoESS, Helsinki, Finland. Forrás: (<http://s3.documentcloud.org/documents/748075/why-regulate-manned-private-security.pdf>) (letöltés ideje 2015. XI. 30.)

mértékben felelős a biztonsági szektor reformjaiért például Afganisztánban, Irakban.¹⁸ Tehát láthatjuk, hogy a felszín alatti rész sokkal nagyobb, mint a jéghegy látható csúcsa.

Jogalkotás magánbiztonsági területen

A legtöbb európai országban a magánbiztonság törvényi szabályozása az 1990-es évektől datálódik. A legkorábbi szabályozás Olaszországban volt (1931), ezt követte a finn (1944), a svéd (1974), és dán (1986) magánbiztonsági törvény. Tehát a skandináv régió három országa élenjáró volt a szabályozásban. Ezzel szemben Norvégiában csak 2001-ben született meg a törvény. Jorma Hakala szerint a magánbiztonsági szektor növekedéséhez, az új társadalmi viszonyokhoz a jogi szabályzás csak lassan tud alkalmazkodni, a változás időigényes.¹⁹ A négy skandináv állam büntetőpolitikájában meghatározott helye van a magánbiztonsági szektornak.²⁰

Engedélyezés, hatósági regisztráció

Mindegyik északi államnak van egy alapszabályozása az engedélyekről, a hatósági regisztrációról és a felügyeletről, ugyanakkor ez nem mondható el az összes európai szabályzásról a 2009-es Fehér Könyv adatai alapján. Van, ahol önkéntes alapú az engedélyeztetés vagy egyáltalán nincs engedélyeztetés. A skandináv országokban szigorú szabályok vonatkoznak az engedélyezési eljárásra és ellenőrzésre. Svédországban a helyi önkormányzat dönti el, hogy kiadja-e az engedélyt magánbiztonsági cég alapításához. A Nemzeti Rendőr Testület (National Police Board) szintén felelős hatóság, mert ez a testület dönt a képzés, felszerelés, egyenruha kérdésében. Finnországban a Belügyminisztérium adja ki az engedélyeket. Dániában a helyi rendőrhatalóság bármikor ellenőrizheti a magánbiztonsági cégek tevékenységét, Norvégiában az ellenőrzési funkciót az Igazságügyi minisztérium látja el és a rendőrhatalóságok.

A szabályozás kidolgozottsága

A magánbiztonsági szolgáltatások természete és mennyisége különböző a skandináv országokban (is). A svéd jogi szabályozás például külön szabályozza a pénzszállítást és a riasztóberendezések telepítését/kezelését. Sőt, még a „közterület” fogalmát is különbözően értelmezik az egyes országokban, például Spanyolországban a metró magánterület.

Az EU-tagállamok által alkalmazott törvényi szabályozások a magánbiztonsági tevékenységek szabályozásának széles skáláját mutatja, attól függően, hogy milyen tevékenységeket

¹⁸ Peter WILSON (2006): *Private Security Actors, Donors and SSR*. In Alan BRYDEN, Marina CAPARINI eds.: *Private Actors and Security Governance*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). 247–260. Forrás: www.dcaf.ch/Chapter-Section/Chapter-13-Private-Security-Actors-Donors-and-SSR, letöltés: ideje: 2010. XI. 30.)

¹⁹ *Private and public security in the Nordic countries, i. m.*, 17.

²⁰ *Private and public security in the Nordic countries, i. m.*, 12.

fed le. Eltekintve Belgiumtól, az Egyesült Királyságtól és Szlovákiától (mely országokban részletesen definiált a magánbiztonsági tevékenység), felállíthatunk egy skálát, a két végén minimum és maximum szabályozás megjelölésével. A minimum szabályozás: kamerás megfigyelés (személy, vagyontárgy), személyvédelem, pénzszállítás, beléptetés, tervezés, riasztók telepítése és kezelése. A maximum szabályozás néhány országban hasonlatos egyfajta magánosításhoz, iskolapéldája ennek a fenti spanyol példa. Ausztriában magánbiztonsági alkalmazottak szintén teljesítenek beléptetési szolgálatot és autópályák melletti járőrszolgálatot. Olaszországban a városi CCTV kamerarendszerek kezelésével magáncégeket bíznak meg. Magyarország középületeit magánbiztonsági cégek védik, sőt a rendőrkapitányságok épületeit is. Németországban a kisebb közlekedési balesetekkel magáncég foglalkozik. Svédországban a magánszektor mentőszolgálatot, betegszállítást, közútkezelést, tűzoltó szolgálatot lát el. Az Egyesült Királyság ment el a legmesszebb a közszolgáltatások kiszervezésében, itt még a rabkísérést, rabszállítást, a fogvatartottak egészségügyi és mentális betegellátását, oktatását és a társadalomba visszailleszkedést segítő intézkedéseket is magáncégek végzik.

Rugalmas, közepes és szigorú szabályozás

Az első Fehér Könyv szerint három típusa van a szabályozásnak: legrugalmasabb, közepes és legszigorúbb. A skála legszigorúbb oldalán Belgium áll, nagy részletességgel lefedve a szakma minden aspektusát. Svédország is a szigorú szabályozókhoz tartozik, ez egyben a biztonsági örök korlátozott cselekvési szabadságát is jelenti. A skandináv államoknak szigorú a szabályzásuk, egyedül Finnországban enyhébb, itt szigorú és közepesen szigorú szabályok egyaránt vannak. Franciaország egyértelműen a közepes kategóriába sorolható. A szakmát tekintve a magyar a szigorú, részletes szabályozáshoz sorolandó, és folyamatban van az új magánbiztonsági törvény kodifikációja.

Dániában a többi három államhoz képest mélyebb gyökerű a kapcsolat a magánbiztonsági iparág szereplőivel, hisz a többi államon túlmutatva, más jogintézményekben is jelen van az ágazat: szerepel a büntető törvénykönyvben, szerepet játszik az igazságszolgáltatás szervezetében, a közrend és magánélet védelmében.

Finnországban az iparág fő feladatának a közrend fenntartását, a tömeg-ellenőrzést, a biztonsági átvilágítást és a reptéri ellenőrzést, valamint a bírósági épületek és tengeri kikötők védelmét tekinti.

Svédország külön szabályozza a rendfenntartást, a nemzeti érdekű intézmények védelmét és a riasztóberendezések telepítésének és kezelésének jogi szabályozását. Svédországban az örök egy speciális típusának engedélyezett kényszerítő eszköz a bilincs használata, és a rendőrség kiérkezéséig a tetten ért személyt visszatartják.

Modell lépésről lépésre

A CoESS–ALMEGA kutatása rámutat, hogy számos feltételt szükséges megteremteni ahhoz, hogy létrejöjjön egy konstruktív együttműködés a magán- és a közbiztonsági szektor között. A skandináv országokban a biztonsági ipar nagy vonalakban hasonlóan fejlesztette ki azon feltételeket, amelyek egy jó együttműködés eléréséhez nélkülözhetetlenek.

Habár az északi országoknak is sokat kell tenniük, hogy tovább fejlesszék az együttműködést, elért eredményeik összefoglalhatóak az alábbi modellben:

1. lépés: az ipartestület. A folyamatosan mélyülő együttműködés alapvető feltétele, hogy a biztonsági cégek minden országban képezzenek egy közös ipartestületet, világos cselekvési célmegjelöléssel.
2. lépés: a párbeszéd.
3. lépés üzleti terv és célok.
4. lépés: proaktivitás.

Ha az első 3 lépés megy, akkor az ipar jó pozícióban lesz, az EU-intézményekkel partnerkapcsolatot ápol, folyamatos a párbeszéd a hatóságok között, és a tömegmédiá kezelése is sikeres. Azonban egy iparág sem várhat arra, hogy egyszer csak a 3 lépés magától teljesül. Az építőmunkával párhuzamosan kell végezni az iparág promotálásának tervezését.

Korrupció – a finn „drogbáró” és a rendőrségbe vetett bizalom

Nemzetközi összehasonlításban a finnek rendőrségükbe vetett bizalma igen magas. Ez mélyen gyökerezik a finn társadalomban, és kevésbé befolyásolják az olyan tényezők, mint a rendőri munka hatékonysága, vagy a rendőrség közelsége, vagy akár a rendőri munka minősége.²¹

„Az Európai Unió tagállamai közül az első helyen áll a finn rendőrség társadalmi megítélése egy felmérés szerint, melyet az ezredfordulón végeztek. Finnországban a megkérdezettek nyolcvannyolc százaléka (!) volt megelégedve a rendőrség napi munkavégzésével. Ugyanez az érték Dániában 87, Norvégiában 81 százalék volt.”²²

A 2014. évi police barometer²³ adatai szerint a finnek egyre inkább korrupciót és etikátlan magatartást sejtene a rendőrségen belül. A felmérés szerint a válaszadók 42%-a szerint korrump a finn rendőrség, ez az érték messze meghaladja a 2012. évi police barometer adatait. A felmérés készítői úgy gondolják, hogy ehhez nagyban hozzájárult Jari Aarnio ügye, aki a Helsinki Rendőrség Drog Részlegének vezetője volt, és 2013 novemberében tartóztatták le a privat cégtől történő sikkasztás, illetve 10 millió euró értékű hasis Finnországba csempészésének megszervezése miatt. Aarnio tárgyalása 2015 januárjában kezdődött és 3 hónapig tartott. Kiemelt ügyként kezelték az illetékesek, és úgy gondolták, hogy minél előbb és minél szigorúbb büntetést kiszabva kell végére járni az ügynek, mivel szemmel láthatóan erodálja a lakosság rendőrségbe vetett bizalmát. Aarniot végül 30 vádpontban találták bűnösnek és 13 évi börtönbüntetést kapott. Hangsúlyozták azonban, hogy még ez sem ingatta meg a finnek mélyen gyökerező bizalmát rendőrségükben, illetve abban, hogy biztonságuk legfőbb garanciáját a rendőrségük és a helyi közösségek együttműködésében

²¹ Juha KÄÄRIÄINEN (2008): Why Do the Finns Trust the Police?, *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, vol. 9, issue. 2. 141–159.

²² CHRISTIÁN László (2013): Miért bíznak a finnek a rendőrségben? Új rendészeti megoldások Finnországból. *Belügyi Szemle*, 61. évf. 7–8. szám. 130–142.

²³ Aarnio's suspicions affect people's perception: More Finns guess corruption in police, *Finland Times*, 2015. II. 12. Forrás: www.finlandtimes.fi/national/2015/02/12/14173/More-Finns-guess-corruption-in-police (letöltés ideje: 2015. XI. 15.)

látják. Aarnio ügye hatással volt a rendészeti struktúrára is. Azóta követelmény, hogy minden rendőrkapitányságon kell lennie egy olyan egységnek, amely azt kontrollálja, hogy a rendőrök követnek-e el jogsértést.²⁴

Képzés a magánbiztonsági szektorban

A skandináv államokban megkövetelt a magas szintű tudás és a professzionalizmus. Dániában állami iskolákban tanulnak a személy- és vagyónőrök, Finnországban kötelező képzés van, amit engedéllyel rendelkező oktató intézményeknek bonyolítanak le. Norvégiában az oktatási központok a szakszervezetek és a munkáltatók tulajdonában vannak. Svédországban a biztonsági őrök nagy részét egy olyan oktatási intézményben képzik, ami a magánbiztonsági munkaadók és magánbiztonsági egyesületek tulajdonában van.

Az EU-ban a képzési követelményeknek különböző szintjeit láthatjuk. Majdnem minden tagállamban – Németország kivételével – mielőtt munkába állnak a biztonsági őrök, képzést kell teljesíteniük. A képzés időtartama változó, a leghosszabb hazánkban (320 óra), Svédországban (301) óra, közepes Dániában, Finnországban és Belgiumban (kb. 100–132 óra). A leg-rövidebb a képzési óraszám Szlovákiában, Franciaországban és az Egyesült Királyságban (32–90 óra).

A belga vezetésű COPRA programról (Community Policing on Preventing Radicalization) Sirpa Virta írt, aki szintén bizottsági tagja a 15 tagállam rendőrségét összefogó képzési projektnek.²⁵ Ez a 2009-ben, az EU égisze alatt született program közösségi rendészeti tárgyú képzési anyagot készített az utcán szolgálatot teljesítő rendőrök számára, célja az erőszakos radikalizáció és extrémizmus megelőzése. Az extrémizmus megelőzésének a képzések mellett az integráció és a kultúrák közötti párbeszéd a fő eszköze.²⁶

Együttműködés a rendőrség és a magánbiztonsági cégek között

A biztonsági őrök és a rendőrök általában harmóniában dolgoznak együtt, bár ellenpélda is előfordul. Sokszor biztonsági őrök észlelnek és jelentenek bűncselekményeket. Ha például egy bevásárlóközpontban dolgoznak őrök, akkor szokásos a rendőrökkel együttműködve stratégiákat kidolgozni a jogsértések megelőzésére és csökkentésére. Az együttműködés mindkét oldalon a lelkiismeretes élőerőn alapul. A bevásárlóközpont vezetője részt vesz az együttműködésben, rendszerint helyiséget biztosít a találkozóknak, munkareggelieknek.

²⁴ Dan BILEFSKY – Mari-Leena KUOSA (2015): *Finland Unnerved by Trial of Police Detective on Drug Charges*, New York Times, augusztus 2. Forrás: www.nytimes.com/2015/08/03/world/europe/finland-police-detective-jari-aarnio-drug-smuggling-charges.html?_r=0 (letöltés ideje: 2015. XI. 15.)

²⁵ Sirpa VIRTÁ: *Finland*. In Mahesh K. NALLA – Graeme R. NEWMAN eds. (2013): *Community Policing in Indigenous Communities*. CRC Press, Taylor & Francis Group, Boca Ration–London–New York. 247–255.

²⁶ Sirpa VIRTÁ (2012): *Community policing innovations in Finland. Case Helsinki Police Department*. In *Community Policing in Indigenous Communities*. CRC Press, Taylor & Francis Group, Boca Ration–London–New York, 12.

Ezek a megbeszéléseken információt cserélnek, megbeszélnek például, hogy az örök melyik részeket posztoljanak. Közös célokat és elképzeléseket fogalmaznak meg.

Az északi országok kissé eltérnek abban, hogy a cégek hogyan kötnek szerződést biztonsági szolgáltatásokra például a bevásárlóközpontok esetében. Norvégiában a bevásárló központok közvetlenül szerződhetnek a rendőrséggel bűnüldözési segítségnyújtásért. Svédországban a bevásárlóközpontok pályázhatnak a rendőrségnél beléptetési és közrendvédelmi ellenőrzést végrehajtó személyzetért. Finnországban bárkit eltávolíthatnak a biztonsági örök, aki valamilyen zavart keltett, ha erre az üzlet tulajdonosa engedélyt adott. Összefoglalva, a biztonságos, stabil környezet megteremtése a problémás helyszínen különböző módokon történik a skandináv országokban. A szoros együttműködés a biztonsági cég megrendelőin, a rendőrségen és a megfelelő forrásokkal rendelkező biztonsági cégen alapul. E három szereplő együttműködésének kiindulópontja egy reális elemzés (mit lehetne és kellene elérni a rendelkezésre álló forrásokkal). Az együttműködés végső célja a közbiztonság és az állampolgárok védelme. Egy másik életető eleme az együttműködésnek, hogy világosan legyen elhatárolva a rendőrség és a biztonsági őrség munkája. Az embereknek tudniuk kell, hogy az egyenruhás biztonsági személyzet miként járhat el, mire van feljogosítva, amikor egy váratlan esemény bekövetkezik.

Olyan esetekben, mint terrorizmus, természeti katasztrófa, háború vagy más súlyos incidens, Skandináviában a rendőrség több ezer biztonsági embert tudna rövid idő alatt mozgósítani a civil- és a közszférából egyaránt. Finnország megköveteli a magánbiztonsági szakemberektől, hogy kommunikációs eszközzel rendelkezzenek, és egy esetleges szűk-séghelyzet esetén a rendőrséggel gyorsan kapcsolatba tudjanak lépni. Az együttműködés, tervezés, képzés valamint a biztonsági örök, rendőrség és a hatóságok bevonásával végzett gyakorlat együttesen csökkenteni képes a krízisek negatív hatásait a társadalomra.

A finn magánbiztonsági törvény 18. szakasza részletesen szabályozza az alkalmazottak személyi anyagának tartalmi elemeit (personnel file) és munka dosszióját (work shift file). Az előbbi azért lényeges, hogy rendkívüli eseménynél a rendőrség mozgósítani tudja őket, az utóbbi alapján pedig a rendőrség és más hatóságok ellenőrzik a munkavégzésüket.²⁷

Összegzés – a magánbiztonsági piac értékelése

A skandináv magánbiztonsági modell jellemzőit az alábbiak szerint foglalom össze:

1. A szektor jogi szabályozása közel azonos;
2. A szektor szigorú hatósági ellenőrzés alatt áll;
3. Az előélet ellenőrzése, az átvilágítás (mind a cégek, mind a személyek vonatkozásában);
4. Magas szintű képzés;
5. Erős szakszervezetek, magas szintű dolgozói szervezettség;
6. Európai viszonylatban relatíve jól fizetett örök;
7. Folyamatos párbeszéd a hatóságokkal;
8. Jól fejlett társadalmi párbeszéd;
9. Kollektív szerződés, mint a kormányzat által is elismert szabályozási eszköz.

²⁷ Private Security Services Act (282/2002; amendments up to 765/2003 included) Sec. 18.

A legfőbb lecke, amire a skandináv modell tanít, nem elméleti, hanem gyakorlati szempontokkal szolgál. Ezen államok népszerűek, nem feltétlenül azért, mert nagyok, hanem mert jól működnek. Egy svéd állampolgár például sokkal szívesebben fizeti az adót, mint egy kaliforniai, mert cserébe magas színvonalú szolgáltatásokat kap. A skandináv államok a közszolgáltatások terén elsősorban pragmatikusak. Például a dán és norvég állami kórházak magáncégek működtetik. A skandináv modell sikere a jó kormányzás hosszú tradíciójában rejlik, ami nemcsak az őszinteséget és az átláthatóságot hangsúlyozza, hanem a konszenzust és kompromisszumkeresést is. Emellett felelős pénzügyi politika jellemzi mind a négy ország kormányzatát.²⁸

Az elmúlt évtizedben a magánbiztonsági szektor szolgáltatásai és termékei új megoldásokat, változatos technológiákat termeltek ki. A tisztán biztonsági feladatokon túlmenően egyre több feladata van a magánbiztonsági cégeknek, például lobbizás vagy ingatlankezelés esetén. Más területek szolgáltatásaiba és termékeibe épülve hozzáadott értéket képvisel.

Világszerte a migrációs főirányok a periféria térségekből a centrum térségekbe tartanak. A skandináv országok magasabb életszínvonala, erősebb biztonsági környezete és előregedett társadalmi vonzást gyakorolnak az ázsiai, latin-amerikai és afrikai országok népességére.²⁹ A magánbiztonsági iparág egyre fontosabb szerepet kap a nemzetközi biztonsági stratégiákban. Az évek során az egyes országok folyamatosan befektettek a rendfenntartás magán formáiba, köszönhetően a közigazgatási, gazdasági és tudományos változásoknak.

A cél egy közös alapon nyugvó, egységes, biztonságos Európa megteremtése. A rendelkezésre álló források felhasználásával magas minőségű szolgáltatást kell nyújtani, ami csak nyílt, becsületes párbeszéddel érhető el, melybe bevonják az összes érdekeltet.

²⁸ ADRIAN WOOLDRIDGE (2013): Northern lights, *The Economist*, 2013. II. 2. Forrás: www.economist.com/news/special-report/21570840-nordic-countries-are-reinventing-their-model-capitalism-says-adrian (letöltés ideje: 2015. XI. 30.)

²⁹ SALLAI JÁNOS (2014): *A rendészet globális, kontinentális, regionális és lokális kihívásai és válaszai napjainkban*. In GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán szerk.: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XV., Tanulmányok a „biztonsági kockázatok – rendészeti válaszok” című tudományos konferenciáról*. A Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, Pécs. 93–100.

Dr. Sabjanics István

A rendészeti hatáskörök exportálása

A katonai és rendvédelmi feladatok, avagy a tyúk és a tojás esete

Absztrakt

A tömeges bevándorlás Európában soha nem látott méreteket öltött 2015-ben. A magyar kormány katonákat vezényelt a határra, miután a rendészeti szervek és a hatóságok nem voltak képesek a helyzet önálló kezelésére. Akkor ezt számos kritika érte hazai és külföldi fórumokról. Ennek a megoldásnak a részbeni magyarozatára vállalkozik ez a rövid írás.

Police authority, military responsibility

Abstract

The unprecedented mass migration crisis of 2015 shocked Europe. The Hungarian Government employed the Hungarian Defence Forces on the borders of Hungary for a cooperational mission, after the police and capable civil authorities weren't able to maintain order on their own. It was widely criticized by politicians in Hungary and abroad. This short paper's goal is to follow up and interpret the recent security measurements of the Hungarian Government.

A rendészeti hatáskörök exportálása

Magyary Zoltán 1942-ben az állami feladatot három komponense alapján határozta meg: terület, népesség és gazdaság.¹ Az állam fogalma nincs általánosan meghatározva a nemzetközi közjogban, azonban az államterület a főhatalom gyakorlása szempontjából, több aspektusból is magyarázatot nyert. Az értekezés témája szempontjából az államhatár által körülzárt szárazföldi területek definitív meghatározása a legfontosabb. A Föld felszínén áthaladó képzeletbeli síkok összessége maga az államhatár, amelyet minden ország esetében nemzetközi és belső jogi meghatározottság

¹ MAGYARY Zoltán (1942): *Magyar közigazgatás. A közigazgatás szerepe a XX. század államában – A magyar közigazgatás szervezete, működése és jogi rendje*. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, Budapest. Lásd a fejezetek szerkezeti felépítését.

alapoz meg. A nemzetközi jogi elismerést kétoldalú vagy többoldalú nemzetközi szerződésekben rögzítik, ritkábban a nemzetközi közösség hallgatólagos elismeréséből vezetik le. Utóbbi már gyakorlatilag nincs is, hiszen minden ilyen korábbi határ megállapítását utólag – módosítás, vagy megerősítés miatt – már papírra vetettek az érintett országok.² Külön történeti levezetés nélkül is elfogadhatjuk, hogy az államiság létrejöttével együtt kialakultak az állami (fő)hatalom érvényesítésének leghatékonyabb eszközei: az állami fegyveres erők. Az állam idővel belátta, hogy olcsóbb és megbízhatóbb fenntartani egy reguláris hadsereget, mint szükség esetén nemzeti vagy zsoldos bandériumokra bízni az állami érdekek érvényesítését, elsősorban az ország védelmét. Ezzel párhuzamosan az egyre gazdagodó és politikai hatalomra is törekvő városok, a szaporodó számú lakosságuk védelme és különféle érdekeik érvényesítése érdekében megszervezték önálló városi őrségeiket is. A történeti előzmények mellett az ápolat hagyományok és a törvényi feladatkörben is megjelenő, eltérő és jól összevethető szemlélet is megkülönbözteti a katonai és rendvédelmi szerveket. Ugyanakkor téves mindezt a magyar sajátosságok egyikeként beállítani, hiszen a hasonló berendezkedésű országok mindegyikében létező jelenségről beszélünk.³

A hadsereg és a rendőrség között korábban tapasztalható egyértelmű különbségek nem csupán a hatáskörök közelítésében, a feladatok közös ellátásában oldódnak fel. A rendőrség eszköztára és megjelenése történetileg is a civil szemléletet tükrözte: az agresszivitást nélkülöző megjelenés alapvető elvárás volt a *London Metropolitan Police* felállításakor 1829-ben, amely a hosszú sötétkék kabát és magas kalap mellett kifogástalan modort is elvárt.⁴ A rendőrök feladata nem a jogkorlátozás volt, hanem az állampolgárok személyének és vagyonának védelme. Sokáig a rendőr jegyzetfüzete volt a leghatékonyabb fegyvere. A lőfegyvert nem is tekintették az alapfelszerelés részének, illetve később is csak az élet kioltására nem alkalmas spray és sokkoló vált elterjedté.⁵ A XX. században a szervezett bűnözés megjelenésével, illetve a lőfegyver és a robbanóanyag elkövetési eszközökként való széleskörű elterjedésével a rendőrségnek is bővítenie kellett az eszköztárát. A rendőrség mint jogállami intézmény fejlődésének tárgyalásánál alapvetően a nyugati rendőrségekre célszerű összpontosítani a figyelmünket. Jelentős a különbség a diktatórikus államrendőrség feladatrendszerében formailag jelenlévő, de tartalmában messzemenőig hiányzó jogvédelem és a demokratikus ellenőrzöttség között. A brit rendőrség első járőrautóinak adott becenév, a *panda car* és annak modern változata, a *jam sandwich* is a társadalmi ragaszkodást tükrözi, szemben a lefüggönyözött fekete autó rettegett képével. A katonák formalizált megjelenése idegen volt a civil lakosság számára, amelyet csak fokozott, hogy az egyes vagy páros rendőrrajőrökkel ellentétben a katonák nagyobb létszámban, a laikusok szemében nehezen értelmezhető rendszerben hajtották végre feladataikat.

Az elmúlt évtizedekben számos ponton e két teljesen ellentétes gondolkodásmód találta szemben magát olyan kihívásokkal, amelyekre a másik által már régóta alkalmazott

² Vö. KOVÁCS Péter (2011): *Nemzetközi közjog*. Osiris Kiadó, Budapest. 364–371.

³ Elegendő a francia *Gendarmerie* (csendőrség) középkortól jegyzett történetére vagy az angol *bobby*-k szigorú hagyományaira gondolnunk, hogy a különféle nemzeti hadseregek hagyományait jellemző színekavalkádról ne is szóljunk.

⁴ J. L. LYMAN (1964): The Metropolitan Police Act of 1829. An Analysis of Certain Events Influencing the Passage and Character of the Metropolitan Police Act in England. *Journal of Criminal Law, Criminology, and Police Science*. 55/1. 141–154. 141.

⁵ The Library of Congress (2014): Legal Report – Police Weapons: United Kingdom. Forrás: www.loc.gov/law/help/police-weapons/uk.php (letöltés ideje: 2016. IX. 15.)

és részletesen kidolgozott szakmai alapelvek és eljárások jelentettek hatékony megoldást. A katonai igazgatás alatt álló távoli területeken a hazai média és a civil társadalom szoros ellenőrzése mellett kellett érintkezniük a katonáknak a helyiekkel. A korábbi kontroll nélküli hatékony, de nem túl humánus fellépés immár nem opció a megszálló hadsereg részéről, hiszen a civil kormányzati irányítás számára közvetlen politikai következményei lehetnek egy-egy engedélyezett vagy ki nem vizsgált túlkapásnak. Olyan képességekre kellett rendkívül gyorsan szert tennie a katonáknak, amelyet a rendőröknek már évtizedek óta tanítanak. A rendőrség ugyanakkor létrehozta a hadsereghez hasonló struktúrájú, szellemiségű és kiképzésű speciális alakulatait, amelyek eszköztárukban és feladatvégrehajtásukban is a hadsereget idézik. A terrorizmus előretörésével azonban a rendőrségen belül is szemtanúi lehetünk a tipikusan katonai lőfegyverek elterjedésének,⁶ amelyek sajnos egyre távolabb visznek bennünket a civil rendőri gyökerektől.

A hadsereg belföldi bevetésére egy demokratikus országban kizárólag különleges időszakban vagy válsághelyzetben van lehetőség. Ennek oka az a jogállami megfontolás, amely az állampolgárokkal szemben alkalmazható esetleges jogkorlátozásra tekintettel disztingválva a rendészeti hatósági intézkedések és a katonai igazgatás között. Az Alaptörvény a rendőrség alapvető feladatai közé sorolja a bűncselekmények felderítését és megakadályozását, a közrend, a közbiztonság, valamint az államhatár védelmét, míg a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.) az előbbi alapfeladatok mellé még felsorol egy tucat olyan hatósági jogkört, amelyek egy része széles körben érintheti a lakosságot. Ezzel szemben a katonai szervek által gyakorolt hatósági jogkörök speciálisabbnak mondhatók, ugyanakkor ez még nem alapozza meg kevésbé a civil jellegüket. A hadsereg vonatkozásában azonban érezhető a laikusok részéről egyfajta tiszteletteljes távolságtartás, amely a közvetlenül gyakorolható békeidős hatáskörök jellegén és mennyiségén is meglátszik. Ha a jogi szankciók rendszerén belül a büntetőjogot tekintjük *ultima rationak*, akkor az állam fegyveres testületein belül egyértelműen a hadsereg tölti be ezt a szerepet. Célszerű a barátságos hadsereg képét megteremteni az állampolgári bizalom érdekében,⁷ amely végső soron az utánpótlás és a megfelelő költségvetési támogatás folyamatosságát is biztosítja. Ugyanakkor nem véletlenül szerepelt XIV. Lajos ágyúin az *ultima ratio regnum* üzenete, minthogy a hadsereg jelenti a legvégső eszközt a nemzetközi diplomáciában.

Magyarországon két olyan szervezetről tudunk beszámolni, amelyek a fenti megközelítés ellenére egyfajta ötvözetét képezték a rendvédelmi és a katonai hagyományoknak és feladatoknak. Az egyik az 1945-ben megszüntetett Magyar Királyi Csendőrség, míg a másik a 2008. január 1-jével a rendőrségbe beolvasztott Határőrség. A katonailag szervezett⁸ csendőrséget a szolgálati jogviszony tartalma miatt a honvédelmi miniszter *hatósága* alá helyezte a törvény, amelyet a csendőrök által elkövetett fegyelmi- és büntetőeljárások katonai törvényszékekhez utalása is kiegészített. Ugyanakkor a rendészeti és igazgatási ügyekben gyakorolt hatósági jogkörrel kapcsolatos szakmai irányítási jogkört a belügyminiszterhez utalta a törvény. Ezzel egyértelművé tette a jogalkotó azon szándékát, hogy az alapvetően

⁶ Jeff WIEHE (2014): *Police defend use of surplus military weapons*. The Washington Times. Forrás: www.washingtontimes.com/news/2014/sep/14/police-defend-use-of-surplus-military-weapons/?page=all (letöltés ideje: 2016. IX. 15.)

⁷ Lásd többek között az amerikai hadsereg kommunikációs kampányát, amelynek direkt toborzási jellegű kölcsönöz a szegényebb iskolák rendszeres látogatása.

⁸ 1881. évi III. törvénycikk

rendészeti, azaz belügyi feladat- és hatásköröket láthatóan megkülönböztesse a honvédelmi jellegtől. Ugyanez a politikai megfontolás figyelhető meg a határőrség Belügyminisztérium alá történő besorolása esetén. A csendőrség megszüntetéséről szóló minisztertanácsi rendelet, mint abban az időszakban oly' sok jogalkotási termék közvetlenül a háború után, inkább értékelhető politikai szándéknyilatkozatnak, mintsem szabályozási eszköznek. Hiszen a csendőrség megszűnésének deklarálásán, az állomány tovább foglalkoztatásán, valamint a nyugdíj- és árvaellátásra való jogosultságon kívül más szervezeti és hatásköri kérdést nem rendezett a jogszabály.⁹ Ugyanakkor a csendőrség korábbi feladatai értelemszerűen megjelentek a Magyar Államrendőrségre vonatkozó új szabályokban.

A tavalyi évben tetőződő tömeges bevándorlás valóban válsághelyzetet hozott, de nemcsak közigazgatási tekintetben, hanem szabályozási szempontból is próbára tette az államot. A rendőrség tájékoztatása szerint az országba belépő migránsok száma a 2015 nyarának elején tapasztalható heti háromezer főről az őszre megtízszereződött, amely az év végére megközelítette a 400 ezres létszámot.¹⁰ A helyzettel értelemszerűen együtt járt egy rendkívül jelentős szervezési és logisztikai munka a magyar közigazgatás, különösen a hatóságok részéről. Többek között ennek tudható be a rendőrség jelenlétének fokozása a migráció által különösen súlyosan érintett határmenti megyékben, illetve a menekültügyi eljárás lefolytatásában résztvevő hatósági alkalmazottak létszámnövelése. A nyáron és az ősz folyamán már a lakosság által is tapasztalhatóvá vált a helyzet tarthatatlansága, a közlekedés rendjét és a közegészségügyet veszélyeztették a bevándorlók szervezetlenül (értsd: hatósági felügyelet nélkül) és ellátatlanul mozgó tömegei. A hatósági fellépések jogszerűségének és hatékonyságának megőrzése érdekében szükségszerű volt, hogy a jogi környezet ismét a valóságra adott reflexió legyen. A közigazgatás a nyár végére kimerítette a helyzet kezelésére még alkalmas szervezési intézkedéseket, amelyek a továbbiakban már nem bizonyultak elégségesnek. Elkerülhetetlen volt tehát a hatáskörök bővítése, illetve átstrukturálása. A különleges helyzetekre jellemző folyamatok, amelyeket már korábban kifejtettünk,¹¹ a migrációs válság kezelésében is megjelentek: az eljárások menete egyszerűsödött, az eljárási határidők lerövidültek, míg az eljárás kötelező szereplőinek száma csökkent.¹²

A korábbi Alkotmány szerint a Magyar Honvédség (a továbbiakban: MH) feladata a haza katonai védelme, míg a Határőrség feladata az államhatár őrzése és rendjének fenntartása volt. A határőrséget kettős rendeltetésű és jogállású szervként definiálta, míg az államhatár őrzését és védelmét a fegyveres erőkre bízta a korábbi szabályozás.¹³ Vagyis a Határőrség kettős jogállása a feladatok terén is egyfajta kettősséget eredményezett. Részt vett az államhatár (haza) fegyveres (katonai) védelmében, valamint ellátta a határrendészeti (rendészeti) feladatokat is, amelyek a határforgalom ellenőrzésében és rendjének biztosításában

⁹ A csendőrség feloszlásáról és az államrendőrség megszervezéséről szóló 1690/1945. (V. 10.) ME rendelet

¹⁰ Híradás az elfogott migránsok számáról az elmúlt 30 napban a Police.hu-n. Forrás: www.police.hu/hirek-es-informaciok/hatarinfo/elfogott-migransok-szama; és „Legfrissebb híreink” rovat a Police.hu-n. Forrás: www.police.hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/hatarvadasz/napi-tajekoztato-15 (letöltés ideje: 2016. IX. 15.)

¹¹ Vö. a szerző 2012. november 19-én tartott *A különleges jogrend elméleti problémái és a felelősségtan egyes kérdései* című előadását, amely a Belügyminisztérium Tudományos Tanácsa és a Nemzeti közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Karának közös rendezésében megtartott tudományos konferencián hangzott el.

¹² Vö. az egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény

¹³ A határőrizetről és a Határőrségről szóló 1997. évi XXXII. törvény 2. §-a

merültek ki. Az Alaptörvény szerint az MH továbbra is ellátja a haza katonai védelmét, azonban kibontja az Alkotmány korábbi tömör megfogalmazását. Így az MH alapvető feladata Magyarország függetlenségének, területi épségének és határainak katonai védelme.¹⁴ Az Alaptörvény az államhatár rendjének védelmét pedig a rendőrség alapvető feladatai közé sorolja,¹⁵ így a határőrség korábbi kettős feladatrendszere továbbra is maradéktalanul megjelenik a jogrendszerben.¹⁶ Az a feltételezés tehát, miszerint állami feladat veszett el a jogi környezet változásai közepette, alaptalan feltételezés. A kettős feladatrendszer partíciója felfogható egyfajta profiltisztításként is, mivel a tipikusan rendészeti jellegű feladatokat és a tipikusan katonai védelemmel kapcsolatos feladatokat az eredeti feladatgazdához sorolták.¹⁷ Magyarországon a migrációs hullám elhozta az államhatárral kapcsolatos feladatok címzettjeinek összehangolt munkáját. A honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. törvény (a továbbiakban: Hvt.) 36. § (1) bekezdésének a) pontja korábban is fegyverhasználati joggal ellátott feladatként jelenítette meg Magyarország területi épségének védelmét – tükrözve az Alaptörvény 45. cikk (1) bekezdését. Ugyanakkor 2015. szeptember 22-ét megelőzően az államhatár védelmével kapcsolatos feladat egyáltalán nem is jelent meg a Hvt-ben. Az már egy megkésett és alapvetően teoretikus vita tárgya lehetne, hogy Magyarország területének külső támadással szembeni védelmébe beleérthető-e a területet jelölő, vagyis a Földfelszín síkján áthaladó függőleges vonalnak: az államhatárnak a védelme. Árulkodó mindenesetre, hogy az Országgyűlés szükségesnek tartotta egyértelműen és önállóan megjeleníteni a törvényben fegyverhasználatot, amit a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet idején végzett határvédelmi feladatok idejére engedélyezett.¹⁸

Az MH határvédelmi feladata tehát alkotmányos megalapozottságú, a tényleges végrehajtás ugyanakkor új keletű, amely indokoltá teszi a feladat ellátáshoz szükséges szakmai és jogi ismeretek átadását a végrehajtásban közreműködő állomány részére. A rendőrséggel közös fellépés szakmai alapját az adja, hogy az MH és a rendőrség államhatárral kapcsolatos (és a fentiekben levezetett) kettős, de valójában szorosan egymáshoz fűződő és egymást mind eljárásukban, mind eszközrendszerükben kiegészítő feladataikat így képesek a leghatékonyabban ellátni. Mivel nem ugyanannak az állami feladatnak a párhuzamos ellátásról van szó, ezért nem indokolt és nem is volna megalapozott az egyik felet a másik alárendeltségébe helyezni. Abban az esetben viszont, ha azonnali intézkedésen túli eljárási cselekményre kerülne sor, már aránytalanná válna a katona és a rendőr addigi eljárási részvétele. A fentiekben kifejtett szakmai indokok alapján célszerű volt a rendőr szerepének hangsúlyosabbá tétele a közösen végrehajtott járőrözések során. A katonát nem terheli a fegyverhasználati kötelezettség a Hvt. 36. § (1) bekezdés h) pontja szerinti feladat végrehajtása során, de megilleti. Vagyis a törvény a fegyver tényleges használatát az adott szituációban a katona szabad mérlegelésére bízta. Ezt a rendőrség állományában szolgáltól már a kezdetektől megköveteli az állam – visszagondolhatunk ismét a katona és a rendőr szolgálatelljesítésének módjára, ami a létszámot illeti. A katonák esetében

¹⁴ Alaptörvény 45. cikk (1) bekezdése

¹⁵ Alaptörvény 46. cikk (1) bekezdése

¹⁶ Ld. a Hvt. és az Rtv. hivatkozott pontjait.

¹⁷ Vö. a Magyar Honvédség határvadász egységeinek (korábban: Magyar Királyi Vámőrség, majd M. K. Határőrség) és az államrendőrségnek a feladataival.

¹⁸ Hvt. 36. § (1) bekezdés h) pontja

azonban a függelmi rendszer törvényi hangsúlyozása¹⁹ nem öncélú, hanem annak a szervezeti pszichológiának az elismerése, amely a katonát egy vertikális struktúrában helyezi el,²⁰ és ebben a szervezeti és szervezési felépítményben az egymáshoz való viszonyukat az alá-fölrendeltségi hierarchiával írja le.²¹ A rendőrség állami, fegyveres rendvédelmi szervként értelemszerűen szintén hierarchikus strukturáltságú,²² azonban sokatmondó, hogy a szervezetre jellemző hierarchiát igazgatási-irányítási oldalról közelíti meg a törvény,²³ és nem a szervezet tagjainak betagozásával indít. Egyfelől érthető a katonai csapatszellem hangsúlyozása, hiszen háborús körülmények között jelentős mértékben csökken az egyéni kvalitások szerinti kibontakozások lehetősége, a túlélés és így a győzelem záloga a feltétlen fegyelemben összegzett összetartozás eszménye. Ugyanakkor békeidőben²⁴ és így különösen a 2015. évi CXLII. törvénnyel újonnan bevezetett Hvt. rendelkezések végrehajtásakor hatékonyabb volna egy olyan rendszer alkalmazása, amely az egyéni mérlegelésen alapuló végrehajtásnak enged teret. Még egyszer hangsúlyozzuk: a Hvt.-nek a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzettel összefüggésben bevezetett rendelkezései és a katonák eljárási jogkörei a rendőrök egyéni intézkedési jogköréhez közelítenek,²⁵ amely viszont egyelőre testidegen a Hvt. szellemiségétől.

A katonák rendvédelmi feladatok ellátásában történő bevetésére máshol is látunk példát, azonban ezek mindegyike kiegészítő, támogató jellegű volt, sosem önálló jogkörnek a gyakorlása. Az Egyesült Államokban a *Posse Comitatus Act* nem engedi, hogy a hadsereg vagy a légierő a belső jog érvényesítésében működjön közre az Egyesült Államok területén, kivéve, ha erre az alkotmány vagy a Kongresszus kifejezetten feljogosítja.²⁶ Az elmúlt években az Egyesült Államokban a magyarországihoz hasonló diskurzus merült fel a hadsereg határvédelmi feladatokra történő bevetettségével kapcsolatosan.²⁷ Az Egyesült Államok elnöke a végrehajtó hatalom feje, rendelkezik a teljes állami adminisztráció, így a hadsereg felett is.

A '80-as évek óta több esetben előfordult, hogy a védelmi minisztérium, különösen a National Guard (a továbbiakban: NG)²⁸ a határvédelmi feladatokat ellátó Border Patrol (a továbbiakban: BP) munkáját támogatta a Mexikóval közös határvonalon.²⁹ A szövetségi

¹⁹ Hvt. 35. § (1) bekezdése a Honvédség jogállásáról

²⁰ Hvt. 43–44. §-ai

²¹ Vö. PATYI András (2009): *40/B § (A Magyar Honvédség és a Rendőrség irányítása)*. In: JAKAB András szerk.: *Az Alkotmány kommentárja I–II–III. Századvég Kiadó, Budapest. 1453–1470.*

²² Rtv. 4. § (1) bekezdése

²³ Rtv. 4–6. §-ai

²⁴ Bár köztudomású, hogy a hadsereg békeidőben is a háborúra készül – vö. Mark T. BERGERN – Douglas A. BORER eds. (2008): *The Long War. Insurgency, Counterinsurgency and Collapsing States*. MPG Books, Bodmin–Cornwall. 84.

²⁵ Ez az egyéni intézkedés és az egyéni felelősség oldaláról nézve újdonság a katonai feladatvégrehajtás logikáját ismerve.

²⁶ 18 U. S. C. § 1385

²⁷ R. Chuck MASON: *Securing America's Borders. The Role of the Military*. Congressional Research Service, 2013. II. 25.

²⁸ www.nationalguard.mil

²⁹ A Coast Guard, amely 1915-ös létrehozatala óta a US Navy részeként szolgál, békeidőben a Homeland Security civil minisztériumának irányítása alá tartozik, és csak háború vagy az elnök direkt rendelkezésének megfelelően kerül át a US Navy tényleges alárendeltségébe.

szinten szabályozott³⁰ bevándorlási politikát a déli tagállamok nem tudták betartani, ezért kérték a szövetségi kormánytól az NG bevetését 2006-ban a határvédelmi feladatok támogatására. A George W. Bush által meghirdetett Operation Jump Start (a továbbiakban: OJS) elnevezésű misszióban 2006–2008 között több mint harmincezer fő vett részt. A résztvevő NG-állomány ugyanakkor, tekintettel a vonatkozó jogszabályi rendelkezésekre, nem vett részt közvetlenül a rendészeti feladatokban.³¹ Jól szemlélteti az NG jelenlétére szóló kormányzati mandátum valós tartalmát, hogy az OJS fennállása alatt szüntelenül folyt a BP hiányzó beosztásaira a toborzás és a kiképzés, illetve ezzel párhuzamosan fokozatosan csökkentették az NG kivezényelt létszámát is. A két szervezet egyszerre, ugyanarra az állami feladatra hivatkozva volt kivezényelve a határra, ám a végrehajtás oldaláról nézve eltérő jogszabályi háttérrel és rendkívül különböző szervezeti kultúrával dolgoztak, egymást támogatva.³² Egy 2010-es gyilkosságot követően Új-Mexikó kormányzója elrendelte a NG ismételt bevetését a határőrizeti feladatokban, míg Arizona kormányzója az állam hiányos költségvetési tartalékaira hivatkozva a szövetségi kormányzat segítségére számított. Obama elnök 2010. május 25-én bejelentette, hogy az NG állományából legfeljebb 1200 fő bevetését rendelte el. Az NG szerepét az Obama-adminisztráció úgy határozta meg, mint egy hidat a határvédelmet érintő hosszú távú fejlesztések terén.³³

Az amerikai jogszabályok alapvetően az alábbi kategóriák esetében teszik lehetővé a hadsereg rendészeti jellegű támogatását: információmegosztás,³⁴ felszerelés és létesítmények használatba adása,³⁵ szakértői tanácsadás és kiképzés,³⁶ valamint eszközök karbantartása és alkalmazása.³⁷ Ebből is látható, hogy a hatáskörök szigorú elválasztásának elve érvényesül, a konkrét feladatok végrehajtása mellett csupán egymás támogatására ad felhatalmazást a jogalkotó. A demokratikus kormányzat általában ódzkodik a katonai igazgatási elemek megjelenésétől a polgári közigazgatás hatáskörébe tartozó eljárásokban. Ez részben a katonai eljárások és érintkezés szigorú és rugalmatlan alakításának tudható be, amelynek alkalmazása a civil lakosság irányába nem szolgálná az eljárások eredményes befejezését, mi több, erősen jogsértő volna. Elegendő, ha e helyütt a célhoz kötöttség vagy az akarati elv főszabálykénti érvényesülésére gondolunk. A katonai eljárások többsége eleve egyszerűbb, szakaszainak és a résztvevőknek a száma eredendően kevesebb. Nem beszélve az eljárás résztvevőinek kettős viszonyáról, hiszen az eljárási pozíciójuk mellett, amely az eljárás kezdetétől eltérően biztosít bizonyos többletjogokat, tovább él a sajátos függelmi viszonyuk, amely csak tovább növeli a résztvevők jogainak aránytalanságát.

³⁰ Ebben a konkrét esetben a tagállam kötelezett és végrehajtó a szabályozás tartalmát illetően.

³¹ Colonel Tim LAWSON, U.S. Army National Guard (2012): *The National Guard on the Southwest Border. Defining the Role*. United States Army War College, Class of 2012. Carlisle Barracks, Pennsylvania.19.

³² Major David M. CHURCH (2009): *Looking Back on Operation Jump Start*. National Defense University, Institute for National Strategic Studies, Washington DC. 2.

³³ “[...] bridge to longer-term enhancements in border protection and law enforcement personnel from the Departments of Homeland Security and Justice to target illicit networks’ trafficking in people, drugs, illegal weapons, money, and the violence associated with these illegal activities.” Levél Carl Levin számára. Forrás: https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/Letter_to_Chairman_Levin.pdf (letöltés ideje: 2016. IX. 15.)

³⁴ US Code § 371

³⁵ US Code § 372

³⁶ US Code § 373

³⁷ US Code § 374

Az Egyesült Államokban a '70-es években meghirdetett drogellenes „háború” olyan terhet rótt a rendészeti szervekre, hogy szükség volt a következő évtizedtől vissza-visszatérően a katonai közreműködésre. Nem egyedülálló jelenségről beszélünk, azonban a hadsereg továbbra is megtartotta sajátos szerepét az állami szervek között. Közép- és Nyugat-Európa demokratikus államaiban a II. világháború óta nem volt olyan esemény, amely katonai megoldást igényelt volna. Katonai jelenlétre az utcákon kizárólag alkotmányos megalapozottságú, különleges jogrendben volt példa. Az észak-írországi, a londoni és a franciaországi terrorcselekmények egytől-egyig rendkívül szigorú rezsimszabályok átmeneti bevezetését tették szükségessé a közvetlen veszélyre hivatkozva. A tömeges bevándorlás – egy megvalósult terrorcselekményhez mérten – egyértelmű és közvetlen veszélyt vitatható mértékben jelent, ugyanakkor rengeteg látens veszélyt hordoz, amelyek viszont előbb vagy utóbb ügyis felszínre törnek. A feltételezett későbbi veszély mértékét csökkentheti, ha a határok őrzete és védelme töretlenül érvényesül. Szükséges tehát minden olyan törekvést támogatni, amely ezt a célt szolgálja, azonban érdemes megfontolni a fent említett amerikai példát is. A katonák közreműködése átmeneti jellegű volt, míg a valódi cél a rendészeti képességek megteremtése volt. A feladatok és hatáskörök alkotmányos szinten meghatározottak és különböznek a katonai és a rendészeti ágazatoknál. A több fronton jelentkező kihívások elindítottak egyfajta szükségszerű szakmai közelítést, azonban a két gondolkodásmód az alapvető feladatokra összpontosítva továbbra is összeegyeztethetetlen maradt. Külön tartásuk pedig a jogállamiság megőrzése érdekében igencsak célszerű.

Dr. Sorbán Kinga

A digitális bizonyíték a büntetőeljárásban

Absztrakt

A hatályos magyar jogban a digitális bizonyítékok nem tekintendők önálló bizonyítási eszköznek. Ennek ellenére a büntetőeljárásról szóló törvény¹ rendelkezéseit vizsgálva megállapítható, hogy az adat és annak hordozója nem feltétlenül képeznek szoros és elválaszthatatlan egységet, nem tisztázott viszont annak a kérdése, hogy mely esetekben lehet vagy kell külön kezelni az adatot és az azt tároló információtechnológiai eszközt. A kutatásom célja annak meghatározása, hogyan helyezhető el a digitális bizonyíték a magyar büntetőeljárás rendszerében, milyen problémákat vethetnek fel a digitális adatok, illetve milyen következményekkel járhat azok nem megfelelő kezelése, összegyűjtése.

Digital evidences in criminal procedure

Abstract

In the Hungarian legal system electronically stored data is not considered as a form of evidence; however the concept of electronically stored data as evidence itself has already emerged and is frequently used in literature. Pursuant to the provisions of the Hungarian Code of Criminal Procedure, the data and its carrier aren't inseparable, but it's not quite clear when should they be treated together and when separately. The aim of my research is to define the place of electronically stored data in Hungarian evidence law, and to highlight those issues that may arise due to the insufficient collection and handling of digital evidence.

A kutatási probléma meghatározása

„A mai modern világban nehéz elképzelni olyan bűncselekményt, amelynek nincs digitális dimenziója” – írja Eoghan Casey.² A XXI. században nem számít kirívónak az amerikai

¹ 1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról

² Eoghan CASEY (2011): *Digital Evidence and Computer Crime. Forensic Science, Computers, and the Internet.* 3rd edition, Academic Press, 3.

Robert Durall ügye, aki a bűnértőzője keresési előzményei alapján olyan kifejezésekre keresett rá, mint „fojtogatás”, „emberölés”, „házastárs + gyilkosság”, „altató + tabletták + halál”, mielőtt megölte a feleségét.³ A digitális világban hagyott nyomok nagy kihívás elé állítják a rendvédelmi szervek dolgozóit, hiszen:

1. nincsenek megfelelően kidolgozott büntetőeljárás-jogi szabályok a digitális bizonyítékok forrását illetően. A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.) nem foglal állást egyértelműen abban, hogy a digitális bizonyíték forrása a tárgyi bizonyítási eszköz, vagy az elektronikus formában tárolt adat, és ez a bizonyítékok megszerzésénél, összegyűjtésénél komoly problémákat vehet fel;
2. a digitális bizonyítékokat tartalmazó bizonyítási eszközök megszerzésére irányuló szabályok sem eléggé kimunkáltak. A legszembetűnőbb probléma a lefoglalással kapcsolatos, mert a megfelelő módszertani elvek és ajánlások hiányában nem egyértelmű, hogy mikor van szükség a teljes információs rendszer lefoglalására, és mikor elég csupán az adathordozó, illetőleg csak bizonyos adatok lefoglalása. Ez a szabályozási hiányosság negatív irányban befolyásolhatja a bizonyítékok szakszerű megismerését és összegyűjtését, valamint a fenti tevékenységek hatékony megszervezését.

A kutatás tárgya és módszere

Jelen tanulmányom célja feltárni azokat a nehézségeket, amelyek a digitális bizonyítékok kapcsán felmerülnek a büntetőeljárás nyomozati szakaszában. A problémák azonosíthatósága érdekében kísérletet teszek a digitális bizonyíték fogalmi elemeinek meghatározására, számba véve a magyar és külföldi fogalmakat. Céлом azoknak a problémáknak a vizsgálata, amelyek a digitális bizonyítékok forrásával kapcsolatosak és azoknak a nehézségeknek a feltárása, amelyek a jogalkalmazási gyakorlatban megjelennek. A megfelelő megoldási javaslat kidolgozása és a helyes konzekvenciák levonása érdekében olyan országok (elsősorban az Egyesült Államok) gyakorlatát elemzem, amelyek régóta foglalkoznak a digitális bizonyítékokkal és számos precedensértékű döntéssel, illetve tudományos igényű tanulmánnyal rendelkeznek.

A kutatás eredményei

A digitális bizonyíték fogalmának meghatározása

Először a digitális bizonyítékokkal foglalkozó tudományos társaság (Scientific Working Group on Digital Evidence) tett kísérletet a digitális bizonyíték fogalmának meghatározására 1998-ban. A társaság a következő definíciót alkotta: „*Bizonyító erejű információk, amelyeket bináris formában tároltak vagy továbbítottak.*”⁴ Máté István Zsolt kiemelte,

³ Nancy BARTLEY: *A trial of tangled webs*, The Seattle Times, 2000. V. 8. Forrás: www.community.seattletimes.nwsources.com/archive/?date=20000508&slug=4019710 (letöltés ideje: 2015. IX. 9.)

⁴ Scientific Working Groups on Digital Evidence and Imaging Technology: *Digital & Multimedia Evidence Glossary*. 2015. 7. Forrás: www.swgde.org/documents/Current%20Documents/2015-05-27%20SWGDE-SWGIT%20Glossary%20v2.8 (letöltés ideje: 2016. I. 27.)

hogyan ebben a definícióban a hangsúly „a puszta adatra kerül, s az adathordozót, bárminek is legyen, azt elhagyja a meghatározásból.”⁵ Eoghan Casey szerint digitális bizonyíték „minden olyan adat, amely alátámaszthatja, hogy bűncselekmény történt, vagy amely összekapcsolja a bűncselekményt annak elkövetőjével.”⁶ Hasonló a digitális bizonyíték fogalma a brit jogban is, a Rendőrfőnökök Egyesülete „Útmutató a számítógép-alapú elektronikus bizonyítékokhoz” című kiadványában a következőképpen definiálta a fogalmat: „a számítógép-alapú elektronikus bizonyíték olyan nyomozási értékkel bíró információ és adat, amelyet számítógépen tárolnak vagy számítógép segítségével továbbítottak.”⁷ A fenti definícióknak két közös elemük van:

Az információk, adatok a büntetőjogilag releváns tényekre vonatkoznak.

Olyan információkról, adatokról van szó, amelyeket számítógép (információs rendszer) tárol vagy továbbít. E pont tekintetében van némi különbség az egyes meghatározások között, hiszen a digitális bizonyítékokkal foglalkozó tudományos társaság definíciója az adathordozóknak a számítógépnél tágabb körét öleli fel.

A digitális bizonyíték forrása

A bizonyíték fogalmának egyik kulcseleme, hogy az információ megszerzése törvény által megengedett forrásból, azaz bizonyítási eszközből történjen. A digitális bizonyítékok esetében azonban nem teljesen egyértelmű, hogy mit tekintünk a bizonyíték forrásának. A szakirodalmat és a vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket vizsgálva megállapítható, hogy ebben a vonatkozásban két elmélet létezik: az egyik szerint a digitális bizonyítékok forrása minden esetben az a tárgy (adathordozó), amely a bizonyítékot tartalmazó adatot tárolja. Ezen elmélet szerint a digitális bizonyítékokat minden esetben olyan tárgyi bizonyítási eszközök hordozzák, amelyek képesek elektronikus formában létező adatok rögzítésére, tárolására, továbbítására. Ilyen eszközök lehetnek a desktopok (asztali számítógépek), laptopok, táblagépek, játékkonzolok, okostelefonok, CD-k, DVD-k, pendrive-ok, nyomtatók. A másik elmélet, amely angol nyelvű területen honosodott meg, ennél jóval komplexebb képet fest. Az elmélet szerint a bizonyítékforrás az elektronikusan tárolt adat (szövegfájl, táblázat, képfájl, videofájl, hangfájl, naplófájlok, metaadatok stb.),⁸ hiszen a hatóságok közvetlenül ezekből nyerik a releváns információt, a hardware⁹ csupán olyan szerepet tölt be, mint egy iratokat tároló szekrény. Nem mindegy azonban, hogy ez az információ milyen viszonyban van az őt hordozó fizikai komponenssel, bizonyos esetekben ugyanis az információ kizárólag a hardverrel együttesen vizsgálható és értékelhető. A két elmélet közötti legmarkánsabb különbség az, hogy míg az első az adatra és annak tárolójára elválaszthatatlan egységként

⁵ MÁTÉ István Zsolt: *Digitális Bizonyíték*. In Törő Csaba et al. szerk. (2014): *IX. Jogász Doktoranduszok Országos Szakmai Találkozója 2013*. KRE ÁJK, Budapest. 86–94. 88. (Konferencia helye, ideje: Budapest, 2013. XI. 24. Károli Gáspár Református Egyetem.)

⁶ CASEY: *i. m.*, 7.

⁷ Association of Chief Police Officers: *Good Practice Guide for Computer-based Electronic Evidence*, 6. Forrás: www.cps.gov.uk/legal/assets/uploads/files/ACPO_guidelines_computer_evidence%5B1%5D.pdf (letöltés ideje: 2015. IX. 18.)

⁸ A metaadatok digitálisan elérhető dokumentumok (kép, hang, szöveg, film) leíró adatai, vagyis strukturált információ az adatokról.

⁹ Hardver alatt a számítógép fizikailag megfogható részeinek összességét értjük.

tekint, addig a második lehetőséget biztosít arra, hogy a hatóság az adatot és az azt tároló hardvert egymástól függetlenül kezelje, amelynek az adat megismerésére irányuló kényszerintézkedések során van nagy jelentősége. Magyarországon a problémát jelenleg az jelenti, hogy sem a büntetőeljárásról szóló törvény rendelkezéseiből, sem a szakirodalom vizsgálatából nem szűrhető le egyértelmű állásfoglalás a fenti kérdésben. A büntetőeljárásról szóló törvény ugyanis a bizonyítási eszközök taxatív felsorolásában nem nevesíti külön az elektronikusan tárolt adatot, a későbbiekben a kényszerintézkedések szabályai között azonban már igen, és több helyen is rendelkezik olyan adatokról, amelyek bizonyítási eszközök. Ha szorosan ragaszkodunk ahhoz, hogy a Be. 76. §-ban felsorolt bizonyítási eszközök rendszere kötött, a digitális bizonyíték forrása csak a tárgyi bizonyítási eszköz lehet, amely lehet bármely „*olyan tárgy, amely műszaki, vegyi vagy más eljárással adatokat rögzít.*” A törvényből azonban az következik, hogy a bizonyítási rendszer nem teljesen kötött, ugyanis a Be. több szakasza említést tesz olyan információs rendszerben tárolt adatról, amely maga is bizonyítási eszköz (lásd: lefoglalás). Ha ez utóbbi gondolatmentet követjük, a digitális bizonyíték forrása nem az adathordozó, mint tárgyi bizonyítási eszköz, hanem az információs rendszerben tárolt adat. Tremmel Flórián szerint „*egyre több bizonyítási mód önálló jelentőségre tesz szert, s egyszersmind sui generis eljárási szabályozás lévén legalizálódik.*”¹⁰ A következetesség hiánya különösen a Be. azon rendelkezései kapcsán okoz problémát, amelyek a digitális bizonyítékok, illetve az azokat hordozó bizonyítási eszközök megszerzését és megőrzését szolgáló kényszerintézkedésekre vonatkoznak.

A digitális bizonyítékok megszerzésével és megőrzésével kapcsolatos gyakorlati problémák

A magyar büntetőeljárás számos olyan lehetőséget biztosít a nyomozó hatóságok számára, amelyek által a digitális bizonyítékok megismerhetők, megszerzhetőek, illetve megőrizhetőek:

1. megkereséssel (Be. 71. §);
2. az adathordozónak, illetőleg az adatnak a lefoglalásával (Be. 151. §);
3. információs rendszerben tárolt adatok megőrzésére kötelezéssel (Be. 158/A. §);
4. titkos információgyűjtéssel (Rtv. 63. §); illetőleg
5. titkos adatszerzéssel (Be. 200-202. §).

A digitális bizonyítékok fenti megismerési lehetőségei közül a lefoglalás okozza a legtöbb problémát, és ez a kényszerintézkedés jelenik meg a leggyakrabban a médiában is, amikor informatikai bűncselekmények nyomozásáról esik szó. Ez a kényszerintézkedés tükrözi a leginkább a digitális bizonyítékok forrásával kapcsolatos polémiát, ezért ennek az elemzésére térnek ki részletesen. A büntetőeljárásról szóló törvény 151. §-nak (2) bekezdése szerint a digitális bizonyíték háromféleképp is lefoglalható:

1. a teljes információs rendszer lefoglalásával;
2. csak az érintett adatot tartalmazó adathordozó lefoglalásával;
3. csak az adatnak a lefoglalásával.

¹⁰ TREMMEL Flórián (2012): *Bizonyítékok a büntetőeljárásban*, Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs. 67.

a) *A teljes információs rendszer lefoglalásának hátrányai:*

A teljes információs rendszer lefoglalása sok esetben nem szerencsés. Egyrészt a teljes rendszer számtalan olyan egységből áll, amelyek a büntetőeljárás szempontjából nem releváns hardver-komponensek (például videokártya, hangkártya, tápegység). Ezek a komponensek igen gyakran azonban nagyobb értékkel bírnak, és a technológia rohamos fejlődésének következtében gyorsan amortizálódnak, így a lefoglalás elszenvedőjének komoly anyagi kárt okozhat, ha a hatóság az adathordozóval együtt ezeket az eszközöket is lefoglalja. A teljes konfiguráció lefoglalása személyiségi jogi aggályokat is felvet. Az adatvédelmi biztos 2009-es beszámolója alapján számtalan esetben előfordul, hogy a lefoglalt számítógép olyan személyes adatokat is tartalmaz, amelyek a büntetőeljárással semmilyen összefüggésben nincsenek.¹¹ Ezek a személyes adatok sok esetben hosszú hónapokig maradnak a nyomozó hatóságnál, ami a személyes adatok védelméhez fűződő jog sérelmét jelentheti. Az információs rendszer nemcsak egy különálló számítógép lehet, hanem az adatok automatikus kezelését, tárolását, továbbítását biztosító, egymással kapcsolatban lévő berendezések összessége is, vagyis akár egy céges hálózat összes számítógépére/szerverére kiterjeszhető a lefoglalt dolgok köre. A cég működéséhez szükséges eszközök lefoglalása veszélyezteti a kényszerintézkedéssel érintett cégek üzletszerű működését. A felhasználók számára is előnytelen következményekkel járhat egy szerver lefoglalása: egy-egy szerver ugyanis általában több felhasználó számára biztosít tárhelyet, így a lefoglalással végtelen harmadik személyek weboldalai válhatnak elérhetetlenné, illetve e személyek személyes adatai kerülnek szükségtelenül a nyomozó hatósághoz.

b) *Csak az érintett adatot tartalmazó adathordozó lefoglalásának hátrányai:*

Az adathordozó lefoglalásának kétségtelenül előnye, hogy a lefoglalás elszenvedőjének nem okoz a szükségesnél nagyobb sérelmet, valamint ez a módszer is lehetővé teszi az adathordozó későbbi, kontrollált környezetben történő vizsgálatát. Az adathordozó szakszerű kiszerezéséhez minden esetben hozzáértő személy szükséges, mert előfordulhat, hogy a lefoglalt adathordozó inkompatibilis a vizsgálatot végző szervezet rendszerével. Ahogy Peszleg Tibor is rávilágít, vannak olyan eszközök, amelyek „*olyan egységet képezhetnek, hogy ha megbontják őket, már nem lehetséges az eredeti adattartalom visszaállítása (pl. RAID tömbök¹² esetében)*”.¹³

c) *Az adathordozó tartalmának lefoglalása:*

Harmadik opcióként lehetőség van arra, hogy a hatóság csak az adathordozó tartalmát, vagyis az adatokat foglalja le. A lefoglalás és a büntetőeljárás során lefoglalt dolgok kezelésének, nyilvántartásának, előzetes értékesítésének és megsemmisítésének szabályairól, valamint az elkobzás végrehajtásáról szóló 11/2003. (V. 8.) IM-BM-PM együttes rendelet megerősíti azt a nézetet, hogy az adat önmagában is lefoglalható. A rendelet 67. §-a kimondja, hogy „*az elektronikus úton rögzített adatot a hatóság adathordozóra történő rögzítés (átmásolás) útján foglalja le,*

¹¹ Az adatvédelmi biztos beszámolója, 2009. Forrás: www.naih.hu/files/Adatvedelmi-biztos-beszamolaja-2009.pdf (letöltés ideje: 2015. XI. 11.)

¹² RAID: tárolási technológia, mely segítségével az adatok elosztása vagy replikálása több fizikailag független merevlemezen, egy logikai lemez létrehozásával lehetséges.

¹³ PESZLEG TIBOR: A digitális bizonyítási eszközök megszerzésének elvei és gyakorlati érvényesülésük. *Ügyészek lapja*, 2010/2. 23–31.

vagy a helyszínen lefoglalt adathordozóról az adatokat szakértő vagy szaktanácsadó bevonásával menti le.” Az adat lefoglalásának módszertani kérdéseiről sem a törvény, sem a rendelet nem szól részletesen, pedig a másolás módszerének komoly jelentősége van. Az adat átmásolására ugyanis kétféle lehetőség is rendelkezésre áll: az egyik, amikor a hatóság a rendszert a helyszínen átvizsgálja, és a relevánsnak ítélt adatokat hagyományos módon másolja ki az információs rendszerből közvetlenül egy adathordozóra. Ennek a módszernek az előnye az, hogy nem kell hozzá különös szakértelem, illetve, ha a lefoglalás elszennvedője együttműködő, a rendszer adminisztrátora, tulajdonosa maga is feltárhatja a hatóság előtt az egyes bizonyítékokat. Emellett viszont számos szempontból aggályos, az alkalmazása kihívás elé állítja mind a hitelesség, mind a teljesség kriminalisztikai elvének érvényesülését. A digitális bizonyíték akkor hiteles, ha a későbbiekben is pontosan meghatározható, hogy az adat egy bizonyos számítógépről/helyszínről származik, illetve, hogy a digitális bizonyítékot tartalmazó adat pontos és teljes mása került lefoglalásra, továbbá, hogy az adat a lefoglalása óta változatlan maradt. Ezen alapelvek érvényesülését hivatott biztosítani a 11/2003. (V. 8.) IM-BM-PM együttes rendelet 67. §-ának (2) bekezdése, amely arról rendelkezik, hogy a lefoglalás kizárólag utólag meg nem változtatható adathordozóra történhet, amely a lefoglalás időpontjában adatokat nem tartalmazhat. Továbbá rendelkezik arról, hogy az átmásolás során biztosítani kell, hogy az eredeti adatok ne változzanak meg, ami általában csak speciális írásvédő eszköz vagy szoftver segítségével valósítható meg. A teljesség elve azt jelenti, hogy minden bizonyítékot le kell foglalni, azonban ha a lefoglalást végző nem rendelkezik kellő szakértelemmel, fontos bizonyítékok veszhetnek el. A számítógép ugyanis sokszor az átlag felhasználó számára láthatatlan helyeken is tárol információkat, valamint olyan adatokat kezel, amelyeket a gép működés közben nem ment a merevlemezre. Előbbire példák lehetnek a metaadatok, a cache¹⁴ tartalma, utóbbira pedig a sandboxban¹⁵ futó alkalmazások adatai (például a chatablakban folytatott beszélgetés), illetve a RAM¹⁶ által ideiglenesen tárolt információk. Az adatok lefoglalására nyitva áll egy másik lehetőség is, mégpedig amikor a hatóság szakértő vagy szaktanácsadó bevonásával bitazonos,¹⁷ hash kulccsal ellátott tükörmásolatot készít a teljes adathordozóról. A hitelesség biztosítására ebben az esetben egy hash kulcsnak nevezett ellenőrző kód szolgál, amely egy egyedi adatállományhoz rendelt karakter-sorozat. Abban az esetben, ha az eredeti és a tükörmásolat bitről bitre ugyanazokat az adatokat tartalmazza, a hash kulcs azonos, azonban ha bármelyik adathordozón utólag változtatnak, az ellenőrzés során eltérő értékeket kapunk. A tükörmásolat készítésének hátránya, hogy nem praktikus, ha nagy mennyiségű információ lefoglalása szükséges, ugyanis rendkívül idő- és erőforrás-igényes.

¹⁴ Cache (gyorsítótár): a számítástechnikában az átmeneti információ-tároló-elemeket jelenti, melyek célja az információ-hozzáférés gyorsítása.

¹⁵ Sandbox: „biztonságos futatókörnyezetek létrehozását lehetővé tevő technológia, amelynek lényege, hogy egy a külvilágtól gyakorlatilag teljesen elválasztott saját kis »világot« hoz létre.” Forrás: <http://pcforum.hu/szotar/?term=sandbox>

¹⁶ RAM (Random Access Memory): közvetlen hozzáféréstű memória, egy véletlen elérésű írható/olvasható adattároló eszköz.

¹⁷ Bit: a bit az információ, ugyanakkor az információt hordozó közlemény hosszának is egyik alapegysége.

A digitális bizonyíték forrása az amerikai büntetőeljárársban

Az Egyesült Államokban kialakult rendszer szerint a digitális bizonyíték forrása az elektronikusan tárolt információ (electronically stored information), a hardver és az adat nem interdependensek, hanem egymástól függetlenül is kezelhetők. Az Egyesült Államok Igazságügyi Minisztériuma (United States Department of Justice) 1994-ben ajánlást adott ki a számítógépek átvizsgálásáról és lefoglalásáról, valamint az elektronikus bizonyítékok összegyűjtéséről.¹⁸ Az ajánlás elválasztja egymástól azokat az eseteket, amelyekben a hardver lefoglalása, és amelyekben a tárolt információ lefoglalása szükséges. Minden ügyben egyedi mérlegelést kíván annak eldöntése, hogy a sikeres bizonyításhoz szükség van-e a hardverre, vagy elegendő a tárolt adat. Az amerikai igazságügyi minisztérium útmutatója szerint a hardverre akkor van szükség, ha az tiltott eszköz, a bűncselekmény „gyümölcse”, azaz eredménye vagy eszköze. Eoghan Casey szerint tiltott eszköz a hardver, amennyiben az „olyan eszköz, amelynek a birtoklása tilos az állampolgárok számára. Az Egyesült Államokban, bizonyos esetekben tilos az egyéneknek olyan hardware-t birtokolni, amely az elektronikus kommunikáció lehallgatására szolgál.”¹⁹ A bűncselekmény eredménye az információs rendszer, ha azt az elkövetés során szerezték vagy az elkövetés során jött létre, ilyenek tipikusan a lopott alkatrészek, amelyek vonatkozásában kétségen felül áll, hogy az elkövető birtokából el kell vonni őket. A hardver akkor lehet a bűncselekmény eszköze, ha a fizikai sérülés okozására használják, ám Eoghan Casey szerint van ennél jóval szemléletesebb példa is: az olyan speciálisan elkészített, felszerelt, konfigurált hardver is lehet a bűncselekmény elkövetésének eszköze, amelyet bizonyos bűncselekmények elkövetésére hoztak létre. Példának hozza az ún. sniffereket, amelyek a hálózati forgalom lehallgatására alkalmas eszközök. Más esetekben elegendő lehet pusztán az elektronikusan tárolt információt beszerezni, amely (a hardver analógiájára) lehet tiltott információ, a bűncselekmény eredménye, illetőleg eszköze, valamint maga a bizonyíték is. Tiltott információ például a gyermekpornográfia. Az információ a bűncselekmény eszköze akkor lehet, amennyiben a bűncselekmény megvalósítására használták, ilyenek például a vírusok és egyéb kártékony kódok. Egyéb esetekben, ha az információ birtoklása nem tiltott és nem is használták a bűncselekmény eszközüül, az információ a bűncselekmény bizonyítéka. Az Egyesült Államok Igazságügyi Minisztériumának ajánlása utóbbira egy vállalkozás elektronikusan tárolt meghamisított üzleti könyveit, valamint a drogkereskedők tranzakcióinak listáját hozza példaként.

Összegzés

A magyar büntetőeljárás rendszer rendkívül elnagyolt képet fest a digitális bizonyítékok forrását illetően. A rendelkezéseket vizsgálva látszik, hogy a magyar jogalkotó lehetőséget kívánt biztosítani mind az adathordozó tárgyi bizonyítékként való kezelésére, mind

¹⁸ H. Marshall JARRETT et al. (2009): *Searching and Seizing Computers and Obtaining Electronic Evidence in Criminal Investigations*. Office of Legal Education Executive Office for United States Attorneys, Washington. Forrás: www.justice.gov/sites/default/files/criminal-ccips/legacy/2015/01/14/ssmanual2009.pdf (letöltés ideje: 2015. IX. 15.)

¹⁹ CASEY: *i. m.*, 44.

az adathordozón lévő adatnak önálló bizonyítási eszközként való kezelésére, a szabályok azonban nem kellőképpen kidolgozottak, ami a gyakorlatban értelmezési nehézségekhez vezethet. Ahogy Tremmel Flórián is megjegyzi, „a kriminalisztika folytonosan kutatja, bővíti és gazdagítja azoknak az információhordozóknak a körét, fajtáit, amelyek felhasználásával a bűncselekmények nem csak felderíthetők, hanem bizonyíthatók is lesznek. [...] még törvényes szabályozást, elismerést nem nyert potenciális bizonyítási eszközök és bizonyítási módok kerülhetnek előtérbe.”²⁰ Az amerikai büntetőeljárás rendszert vizsgálva megállapítható, hogy az elektronikus információ beemelése a bizonyítási eszközök közé korántsem elvetendő gondolat, hiszen a hardver és az információ elválasztása változatosabb jogszabályi lehetőségek kialakítását teszi lehetővé, ami által a büntetőeljárás rendszer jobban alkalmazkodhat az egyes ügyek sajátosságaihoz. Annak érdekében, hogy a csak az adathordozót, valamint a csak az adatot érintő kényszerintézkedések elhatárolása teljesen egyértelmű legyen, ajánlott lenne kiterjeszteni a bizonyítási eszközök körét az elektronikusan tárolt adatra is. A hardver és az információ elválasztása során kiemelendő, hogy a megfelelő kényszerintézkedés megválasztása, illetve a végrehajtásának módszere az adott ügy körülményeit, valamint az információs rendszer tulajdonságait figyelembe véve esetenként mérlegelendő. A jogrendszer feladata biztosítani azt az egyértelmű és világos keretrendszert, amely meghatározza, hogy milyen lehetőségek állnak a nyomozó hatóságok rendelkezésére. Nem mehetünk el szó nélkül amellett, hogy 2016. június 3. napján az Igazságügyi Minisztérium nyilvánosságra hozta az új büntetőeljárás kódex tervezetét.²¹ A tervezet közigazgatási egyeztetése jelenleg folyamatban van, a rendelkezéseket vizsgálva megállapítható, hogy a jelen kutatásban felvetett problémákat a jogalkotó is észlelte. A tervezetben a bizonyítás eszközei között megjelenik az elektronikus adat, és a lefoglalás szabályai tartalmazzák az elektronikus adat változatlanságára vonatkozó követelményt, továbbá külön szakasz vonatkozna az elektronikus adatok lefoglalásának szabályaira. Mivel reális esély mutatkozik arra, hogy a tervezetben szereplő rendelkezések, legalábbis azoknak egy része, a jövőben a kodifikált büntetőeljárás joganyag részét fogja képezni, mindenképpen indokolt részletes vizsgálatnak alávetni a benne foglaltakat.

²⁰ TREMMEL Flórián – FENYVESI Csaba – HERKE Csongor (2009): *Kriminalisztika*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs. 40.

²¹ Előterjesztés a büntetőeljárásról szóló törvényről. Forrás: www.kormany.hu/hu/dok?source=5&type=302&y ear=2016#!DocumentBrowse (letöltés ideje: 2016. IX. 8.)

Szabó Andrea

A gyülekezési jog érvényesülése a rendészet gyakorlatában itthon és külföldön

Absztrakt

A rendészeti működés kiemelkedő alkotmányossági kritériuma az alapvető emberi jogok védelme és tiszteletben tartása. A tanulmány az Emberi Jogok Európai Egyezményének a gyülekezési jogra vonatkozó szabályait a magyar szabályozással párhuzamban elemzi, számba véve az Egyezmény alkalmazására létrehozott Emberi Jogok Európai Bíróságának hazai és külföldi vonatkozású releváns ítéleteit, valamint a vonatkozó hazai joggyakorlatot. Megállapítást nyer, hogy a magyar szabályozás az európai mintának alapvetően megfelel, ugyanakkor vannak olyan pontatlanságai, melyek a hatóságokat a végrehajtás során komoly dilemmák elé állíthatják, esetleg egyezményellenes jogalkalmazást eredményezhetnek. A normatív keretek pontatlansága miatt egyes kérdések kapcsán az európai és hazai alapjogvédő fórumok gyakorlatának, a megfelelő jogalkalmazásnak és szakszerű gyakorlatnak különös jelentősége van.

The enforcement of the freedom of assembly in the police practice at home and abroad

Abstract

Analyzing Hungarian legal practice and the case law of the European Court of Human Rights in connection with Hungary, the essay examines the prevalence of the freedom of association in Hungary and the extent to which Hungarian practice complies with the European Convention of Human Rights.

Through the analyzed cases, the paper focuses on the inaccuracies and deficiencies of Hungarian regulation that may cause problems in practical application, and, in the context of positions stated in European and Hungarian rulings, it sets down conclusions that will serve a more efficient implementation of the freedom of association.

Témafelvetés

A gyülekezési jog szabályozása mára már a nemzeti alkotmányokban és a nemzetközi alapjogi dokumentumokban is általánosan megjelenik. Az államnak az Alaptörvény és a legjelentősebb európai emberi jogi dokumentum, az Emberi Jogok Európai Egyezménye¹ alapján is elsőrendű kötelezettsége az emberi jogok védelme és tiszteletben tartása. Ugyanakkor a szabályozás önmagában nem garanciája a gyülekezési jog valódi érvényesülésének, ahhoz elengedhetetlen a következetes és szakszerű joggyakorlat, ugyanis az emberi jogok akkor tekinthetők valódi jogosultságoknak, ha a jól kimunkált szabályokhoz megfelelő joggyakorlat, kikényszeríthetőségükhöz hatékony intézményi alapjogvédelem is társul. A gyülekezési jog címzettje tehát az állam, a jogalkalmazás szintjén ez a felelősség pedig elsősorban a rendőrséget, valamint a bíróságokat és egyéb alapjogvédő intézményeket terheli. A gyülekezési jog védelmével kapcsolatban a rendőrség feladatai a legsokrétűbbek. Egyrészt tartózkodnia kell a gyülekezési jog akadályozásától, másrészt pedig különböző eszközökkel biztosítania kell a jog zavartalan gyakorlásának feltételeit,² így a gyülekezési jog biztosításának gyakorlati problémáival is a rendvédelmi szervek szembesülnek a leggyakrabban. A gyülekezés szabadságának biztosításán túl fontos a jogsérelmek reparálását biztosító intézmények léte és következetes jogalkalmazása is. Hazánkban az alapjogvédelem kiemelt fórumai elsősorban a rendes bíróságok, melyek a jogsérelmek orvoslását hivatottak biztosítani, a bíróságok mellett pedig működnek nem bírói típusú alapjogvédő intézmények is. Ezek egyike a civil kontrollt erősítő Független Rendészeti Panasztestület (FRP), melynek eljárása az általános rendőrségi jogorvoslati mechanizmus alternatívájaként vehető igénybe, amennyiben valamely rendőri intézkedés kapcsán alapjogsérelem merül fel.³ A rendőrség szervezetrendszerétől független FRP akkor jogosult eljárni, ha a rendőrség alapjogokat sértő intézkedést tesz, vagy elmulaszt intézkedni, esetleg alapjogsérelmet eredményező kényszerítő eszköz alkalmazására van szükség. Állásfoglalása kötelező erővel ugyan nem bír, független, külső kontrollként azonban fontos alapjogvédő tevékenységet lát el. Az alapjogok védelme nem merül tehát ki a jogsérelmek rendes bírói úton történő utólagos reparálásában. A nem bírói típusú intézmények is hozzájárulnak az emberi jogok védelméhez. Eljárásuk során a gyakorlat számára is hasznosítható, a joggyakorlatot alakító ajánlásokat tesznek, véleményt, javaslatokat fogalmaznak meg. Az alapjogvédelem Európában már nem tisztán nemzeti feladat. A nemzeti kontroll mellett külső kontrollként szubszidiárius jelleggel többek között az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) gyakorlata is megjelenik.⁴ Noha „a rendőri intézkedések jogszerűségének ellenőrzése nem szokásos témája a nemzetközi jognak”⁵, az EJEB esetjogában a rendőri tevékenységgel kapcsolatos panaszok vizsgálata gyakori, ugyanis a rendőrség tevé-

¹ Az 1950. november 4-én elfogadott dokumentum 1953-ban lépett hatályba. Az Európa Tanács az egyéni szabadság és a demokrácia megóvása mellett elkötelezett nyugat-európai nemzetek egy csoportja által 1949-ben hozta létre. Az Egyezményt hazánk 1992. november 5-i hatállyal ratifikálta. Bővebben: Thomas BURGENTHAL (2001): *Nemzetközi emberi jogok*. Helikon Kiadó, Budapest. 89.

² HAJAS Barnabás (2014): *Utcák, terek szabadsága*. Századvég Kiadó, Budapest. 82.

³ SOMODY Bernadette (2010): Alapjogvédelem a bíraskodáson túl. *Fundamentum*, 2. szám 8.

⁴ DR. HABIL SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet (2011): Uniós jog Strasbourgan – A koherens alapjogvédelem új rendje Európában. *Scientia Iuris*, 3–4. sz. 84.

⁵ KALTENBACH Jenő (2009): *A Független Rendészeti Panasztestület működésének első éve a számok tükrében*. In: GAÁL Gyula – HAUTZINGER Zoltán szerk.: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények X. kötet. Tanulmányok a „A rendészet kultúrája – kultúrált rendészet” című tudományos konferenciáról*. Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, Pécs. 182.

kenységével kapcsolatban „gyakran felmerülő paradoxon, hogy az emberi jogok védelmét meghatározott esetekben kizárólag az emberi jogok korlátozásával biztosíthatja”⁶. A sok résztvevőt vonzó rendezvények eleve magukban hordozzák az erőszak kialakulásának veszélyét. A kialakult helyzet rendőrségi kezelése kapcsán pedig gyakran merülhet fel más alapjog indokolatlan sérelme vagy éppen a gyülekezési jog indokolatlan korlátozása. Ilyen esetekben az alapjogok tényleges érvényre jutása érdekében a jogsérelem megfelelő reparálása elengedhetetlen.

Jelen tanulmányban egyrészt az Emberi Jogok Európai Egyezményének gyülekezési jogra vonatkozó szabályait vetem össze a hazai szabályozással, illetve az európai és a hazai joggyakorlat alapján azt vizsgálom, hogy a gyülekezési jog védelme milyen hatékonysággal valósul meg hazánkban. Fontos leszögezni, hogy a magyar joganyag nem ellentétes az Egyezményben foglaltakkal, vannak azonban olyan hiányosságai, melyek a hatóságokat a végrehajtás során komoly dilemmák elé állíthatják, esetleg egyezményellenes jogalkalmazást eredményezhetnek. Általánosságban rögzíthető, hogy a sérelmet szenvedett fél abban az esetben fordulhat az Emberi Jogok Európai Bíróságához, ha sérelme az Egyezményben foglalt valamely jog kapcsán keletkezett, és az összes hazai jogorvoslati lehetőséget kimerítette, mégpedig a hazai végleges határozat meghozatalát követő hat hónapon belül. Így amennyiben a gyülekezési jog sérelme esetén a hazai fórumok által nyújtott jogvédelem nem kielégítő, a panaszos jogsérelmének reparálását európai fórum előtt is igényelheti. Az EJEB gyakorlata e szempontból a hazai alapjogvédelem hatékonyságának fokmérője lehet, a Bíróság megállapításai visszajelzést adnak a hazai szabályozás esetleges hiányosságairól, vagy a jogalkalmazás során felmerülő problémákról. Jól mutatja ezt az a tény is, hogy az EJEB döntéseire a hazai fórumok is egyre gyakrabban hivatkoznak, még ha ez korábban nem is volt elmondható. Az EJEB által rögzített elvi tételek, megállapítások iránymutatóként szolgálhatnak az államok számára annak érdekében, hogy alapjogvédelmi rendszerük az európai mintának is megfeleljen.

A gyülekezés szabadsága

A gyülekezési jog fogalmát tekintve sem az Egyezmény, sem pedig a hazai szabályozás nem ad definitív meghatározást. Szorosan kapcsolódik a véleménynyilvánítás szabadságához⁷ az első generációs, politikai és kommunikációs szabadságjog, mely egyes kérdések kapcsán kialakult vélemények közös megjelenítésén keresztül a résztvevők közügyekben való részvételének lehetőségét biztosítja. A gyülekezés szabadsága a szólásszabadság megvalósításának tekinthető, ami különösen fontos szerepet játszik egy demokráciában⁸. A gyülekezési jog jellegét illetően az Alkotmánybíróság a következőket rögzítette: „A gyülekezési jog alapján megtartott rendezvények elválaszthatatlanul kapcsolódnak a demokratikus nyilvánosság értékéhez, e rendezvények teszik lehetővé, hogy a polgárok a politikai folyamatot kritikával illessék, tiltakozásukkal befolyásolják. [...] A gyülekezési jog alapján megtartott rendezvények célja az, hogy a gyülekezési joggal élő polgárok közös véleményt alakítsanak ki, illetve nézeteiket másokkal megosszák, és közösen juttassák kifejezésre.”⁹

⁶ CHRISTIÁN László (2011): *A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség*. Universitas – Győr Nonprofit Kft., Győr. 88.

⁷ 30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992., 167. 171.

⁸ Walter FRENZ (2009): *Handbuch Europarecht*. Springer Verlag, Berlin, 2009. 531.

⁹ 4/2007. (II. 13.) határozat

Békés és békétlen rendezvények

Az Egyezmény 11. cikkének¹⁰ rendelkezésével összhangban hazánk Alaptörvénye¹¹ is a békés gyülekezéshez való jogot biztosítja, gyakorlásának részletes szabályairól a gyülekezésről szóló 1989. évi III. törvény (Gytv.) rendelkezik. A békés jelleg alapfeltételként történő meghatározása az erőszakos cselekmények általános tilalmából eredeztethető, hazai és európai viszonylatban is egyértelműen a fegyvertelen és erőszakmentes gyülekezés kerül elismerésre, a békétlen, erőszakos gyűlés nem áll sem alkotmányos, sem pedig az Egyezmény védelme alatt. Arra, hogy egy rendezvény mikor veszti el békés jellegét, nem találunk külön szabályozást. A békés és a békétlen tüntetések az esetek többségében a gyakorlatban jól elhatárolhatóak, így egyértelmű a békés jelleg elvesztése nagyobb rendbontás, mások személye, a rendőrség, vagy akár anyagi javak ellen irányuló fizikai erőszak esetén, lehetnek azonban olyan esetek is, amikor az elhatárolás nem egyértelmű. A jogalkalmazást segítően érdemes áttekinteni néhány, a bíróságok által meghatározott elhatárolási szempontot.

Európai viszonylatban az EJEB egy Bulgária elleni ügyben megfogalmazta,¹² hogy ha a tömeg döntő többsége semmilyen agresszív magatartást nem tanúsít, úgy az egész rendezvény feloszlata kisebb incidensre hivatkozással egyezményellenes.¹³ Egy másik ügy¹⁴ kapcsán az került rögzítésre, hogy a békés célú gyülekezési jogát gyakorló magánszemély a tüntetésen részt vevő más személyek által elkövetett erőszak eredményeképpen nem veszti el a békés gyülekezés gyakorlásához való jogát, amennyiben a szándéka és magatartása békés marad. A Bulgária elleni ügyben megfogalmazottakkal hasonlóan vélekedik a Kúria is, amikor meghatározza,¹⁵ hogy egy békés tüntetés önmagában azért nem osztható fel, mert a tömeg néhány tagja gyülekezési jogát nem jogszerűen gyakorolja, magatartása esetlegesen szabálysértést vagy bűncselekményt valósít meg, ugyanakkor hangsúlyozza, hogy annak megítélése, hogy a békés és erőszakos elemek aránya a rendezvény során miként alakul, a rendezvény békésnek minősül-e, az egyedi ügy sajátosságai alapján ítéltető meg. A fennálló tények, körülmények értékelését elsődlegesen a rendőrhatalóság végzi el, amikor az adott demonstrációval kapcsolatos kötelezettségeit teljesíti, ezen mérlegelés alapján az események tükrében von le következtetéseket, és állapítja meg, hogy a rendezvény békés jellegét elvesztette-e. A békés jelleg elvesztéséhez a rendezvény összbnyomásának kell békétlenné lennie. A Fővárosi Bíróság¹⁶ további támpontot ad az elhatároláshoz, amikor kifejti, hogy a rendezvény békés jellegének vizsgálatakor a résztvevők feloszlítás előtti magatartását kell vizsgálni. Önmagában az, hogy a résztvevők magatartása szabálysértést vagy bűncselekményt nem valósít meg, nem eredményezi automatikusan azt, hogy a békés jelleg, illetőleg a jogszerűség megállapítható. A békés jelleggel ellentétes ugyanis minden közrend megzavarásához vezető magatartás, ehhez pedig nem szükséges, hogy annak kapcsán szabálysértési vagy bűncselekményi tényállás is megvalósuljon. Nem alapozza meg

¹⁰ „Mindenkinek joga van a békés célú gyülekezés szabadságához.”

¹¹ „Mindenkinek joga van a békés gyülekezéshez.”

¹² Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden vs. Bulgaria judgment of 2 October 2001, no. 29221/95.

¹³ Az adott ügyben egy politikus szándékos leöntése egy pohár itallal.

¹⁴ Ezelin vs. France judgment of 26 April 1991, no. 11800/85.

¹⁵ Kúria Kfv. II.39.121/2011/7. számú döntése

¹⁶ Fővárosi Bíróság 20.K.35.260/2007/56 számú ítélete

azonban a békés jelleg elvesztését önmagában a résztvevők markáns véleménynyilvánítása, ugyanis az a tüntetések velejárója.¹⁷

A békés jelleg kérdése kapcsán azt mondhatjuk, hogy a joggyakorlat szempontrendszere egységesen alakult ki. A nagy tömeget vonzó demonstrációk során mindig jelen van a közterületet elborító erőszak kockázata, melynek kezelése rendőri túlkapásokhoz is vezethet.¹⁸ Köztudott és vitathatatlan, hogy a rendezvények békétlenné válása esetén a hatóságok korábban sokszor megfelelő mérlegelés nélkül a kényszerítő eszközök fokozott bevetését alkalmazták, mely gyakorlat további, sokszor súlyos alapjogsérelmekhez vezetett, rontva ezzel a rendvédelmi szervek addig sem pozitív megítélését. Az erőszakos tömegdemonstrációk esetén a rendvédelmi szervek az elmúlt évtizedig világszerte elnyomó, elfojtó jellegű beavatkozásokat alkalmaztak, ez azonban ellent mondott a véleménynyilvánítási és gyülekezési jog szabad gyakorlásának.¹⁹ Ezzel szemben jelentős előrelépést hozott az alapjogok megfelelő érvényesülése szempontjából az utóbbi évek gyakorlata, amikor is a gyűlések békés jellegének fenntartására irányuló rendőrségi gyakorlat pozitív irányú változást vett. A korábbi erőfölényen alapuló stratégiával ellentétben egyes európai országokhoz hasonlóan hazánkban is megkezdődött az elősegítésen, megfelelő tájékoztatáson és kommunikáción alapuló, az alapvető jogok érvényesülését fokozottabban szem előtt tartó eljárások eredményes alkalmazása.²⁰

A gyülekezési jog korlátainak egyes kérdései

Az Alkotmánybíróság 55/2001. (XI. 29.) számú határozatában tette egyértelművé, hogy a gyülekezési jog nem korlátozhatatlan jog, a korlátozás határait az Alaptörvény vonja meg. A korlátozás alkotmányos feltételeit illetően az Alkotmánybíróság több határozatában is állást foglalt, ezek alapján egy alapjog korlátozása akkor alkotmányos, amennyiben arról törvény rendelkezik, nem vonatkozik az alapjog érintetlen lényegére, ha elkerülhetetlen és az elérni kívánt célhoz képest pedig nem aránytalan.²¹ Az Alkotmánybíróság arra is rámutat, hogy a korlátozás az Egyezményben foglaltak alapján sem ismeretlen, a 11. cikk 2. bekezdése megengedettnek tekinti a nemzetbiztonság vagy közbiztonság, zavargás vagy bűnözés megakadályozása, közegészség, közérkölc, illetve mások jogai és szabadsága védelme érdekében, e célok mellett pedig egyidejűleg a törvényben meghatározottságot, a célszerűséget és a szükségességet is megköveteli. Az Egyezményhez hasonlóan több európai országban is a közrend, a közbiztonság, a közegészség-védelem, mások jogainak és szabadságainak védelme hivatkozási alapot jelent a rendezvény előzetes megtiltására. Ez a magyar szabályozásnál szélesebb körben teszi lehetővé a mérlegelést a hatóságok számára.²² Ezzel szemben a hazai szabályozás mindössze

¹⁷ Legfelsőbb Bíróság Kfv. II.39/077/2006. számú ügyben hozott ítélete a 2003. december 11-i gesztenyészerti tüntetés feloszlásának jogellenessége ügyében.

¹⁸ LESS Ferenc (2015): A tömegkezelést végző rendőrök elleni erőszak kialakulása, az elkövetőkkel szembeni intézkedések dilemmái. *Magyar Rendészet*, 3. szám. 155.

¹⁹ LESS (2015): *i. m.*, 156.

²⁰ LESS Ferenc (2014): Új szemléletmód a politikai demonstrációk biztosításában. *Magyar Rendészet*, 6. szám. 93.

²¹ Pl. 20/1990. (X. 4.) AB határozat, ABH 1990, 69., 71.; 7/1991. (II. 28.) AB határozat, ABH 1991, 22., 25., 22/1992. (IV. 10.) AB határozat, ABH 1992, 122., 123.

²² KÁDÁR András, KRISTÓF M., TÓTH Balázs (2007): A gyülekezési jog külföldi és magyar szabályai. *Fundamentum*, 1. szám, 69.

két esetben biztosítja a hatóságok részére a rendezvény bejelentésben megjelölt helyszínen vagy időben történő megtartásának előzetes megtiltását, nevezetesen, ha a népképviselői szervek vagy a bíróságok zavartalan működését súlyosan veszélyeztetné, vagy ha a közlekedés más útvonalon nem biztosítható.²³ A gyülekezési törvény némi pontatlanságát tükrözi, hogy megjelöl további korlátozásra okot adó körülményeket is, így „a gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével”,²⁴ ezeket a követelményeket azonban nem a tiltó rendelkezéseknél helyezi el. A jogszabály gyakorlati alkalmazása döntési nehézséget okozhat a hatóságoknak olyan esetekben, amikor például a bejelentett rendezvény előre láthatóan mások jogainak vagy szabadságának sérelmével jár, ellenben a két megtiltási ok közül egyik sem áll fenn. Mások jogainak és szabadságának sérelmét eredményezheti például a folyamatos, heteken keresztül tartó, kifejezetten a lakókörnyezetben tartott, így a magánszférát is érintő alapjog gyakorlás,²⁵ de sértheti mások jogait az is, ha valaki úgy nyilvánítja ki szélsőséges nézeteit, hogy azt a sértett csoporthoz tartozó személynek nincs módja kitérni a közlés elől.²⁶ Nem tűnik tehát egyértelműnek, hogy hazánkban a megtiltási okokon túl a korlátozásra okot adó egyéb körülmények, így például mások jogainak, szabadságának védelme is alapjául szolgálhatnak-e egy rendezvény előzetes megtiltásának, e tekintetben pedig a joggyakorlat is sokszor ellentmondásos. Jól szemlélteti ezt a problémát a Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság hasonló ügyben hozott döntése is.²⁷ A döntés alapját Budapest Rendőrfőkapitányának egy közigazgatási határozata²⁸ képezte, melyben a hatóság egy rendezvényt arra hivatkozással tiltott meg, hogy az mások jogainak és szabadságának sérelmével járna. A határozat hivatkozott többek között az Egyezmény 11. cikkére, illetve arra, hogy a megtartásról való döntésnél a gyülekezési jog mellett figyelemmel kell lenni az egész közösség érdekére. A rendezvény megtiltását azzal indokolta, hogy a bejelentés helyszínének jellege (kertvárosi, családi házas lakókörnyezet) miatt a gyűlésen résztvevők rálátást nyernek a házakra és környezetére, ez pedig az ott élők családi- és magánélethez fűződő, illetve pihenéshez való jogainak korlátozásával jár. A bíróság az ügyben rögzítette, hogy kétségtelen, hogy a nemzetközi szerződések alapján a gyülekezési jog indokolt esetben korlátozható, utalva az EJEB releváns ítéleteire²⁹ felhívta a figyelmet arra, hogy az EJEB a politikai véleménynyilvánításra irányuló gyűlések korlátozására szigorú felülvizsgálatot végez, mely mérlegelést az államoknak is el kell végeznie. A hatóságoknak a korlátozás kapcsán csak szűk mérlegelési jogkörük lehet. A hazai bíróság a konkrét esetben nem tudta elfogadni a korlátozást mások jogaira és szabadságára való hivatkozással, ugyanis nem volt igazolható, hogy a demonstráció tilalmazható (az adott intézkedés szükséges és arányos) lenne. A bíróság rámutatott, hogy a rendőrség döntését csupán a helyszín jellemzőire alapozta, általános jelleggel azonban egy közterületről sem állapítható meg, hogy ott nem tartható rendezvény. Nem elég tehát a helyszín jellemzőit figyelembe venni, szem előtt kell

²³ Gytv. 8. § (1) bekezdés

²⁴ Gytv. 2. § (3) bekezdés

²⁵ Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5. Kpk.46.118/2013/7.

²⁶ 95/2008. (VII. 3) AB határozat

²⁷ Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság 5. Kpk.45.713/2015/2. számú közigazgatási határozat felülvizsgálata tárgyában hozott döntése

²⁸ Brfk. 01000/20202-3/2015. ált. számú határozat

²⁹ Berladier kontra Oroszország 34202/06. számú ügy; Karman kontra Oroszország 29372/02. számú ügy; Feldek kontra Szlovákia 29032/95. számú ügy

tartani a rendezvény egyéb jellemzőit, különösen annak időpontját, időtartamát, a résztvevők számát is. A bíróság e döntése is érzékelteti, hogy nem lenne kizárt egy rendezvény előzetes megtiltása mások jogaira és szabadságára való hivatkozással, ha mások jogainak sérelme pontosan konkretizálható, a jelenlegi szabályozás azonban a kérdés kapcsán nem egyértelmű, ennek következtében pedig ellentétes joggyakorlatot eredményez.

Az előzetes megtiltásra vonatkozó szabályozás pontatlanságát tükrözi továbbá, hogy a hatóságok, amennyiben valamely alkotmányos érték, így például a közrend sérelmétől tartanak, egyéb lehetőség híján a rendezvényt a közlekedés akadályozására való hivatkozással tiltják meg. Hasonló helyzet állhatott elő az EJEB által is vizsgált Patyi-ügyben,³⁰ amikor a rendőrség a miniszterelnök háza elé bejelentett tüntetést előzetesen arra hivatkozással tiltott meg, hogy az a közlekedést aránytalanul akadályozná. A vizsgált ügyben az EJEB megállapította, hogy a rendezvények megtiltása kizárólag közlekedési kockázaton alapult, ezzel szemben pedig valamennyi tüntetés a hétköznapi életben okoz valamilyen mértékű zavart. Álláspontja szerint a 20 fős csöndes demonstráció a közlekedést nem akadályozta volna, tekintve, hogy a szóban forgó hely elég széles volt. Az EJEB az ügy kapcsán azt is vizsgálta, hogy jelenthetett-e volna veszélyt a rendezvény a közrendre, ennek kapcsán azonban nem talált bizonyítékot arra vonatkozóan, hogy a gyűlések erőszakos jellegűek lettek volna. *„Ha a tüntetők nem követnek el erőszakos cselekményeket, akkor fontos, hogy a hatóságok bizonyos fokú türelmet tanúsítsanak a békés gyűlekezéssel szemben”*.³¹ Ez a türellem már a bejelentési eljárás során is indokolt. A hivatkozott esetben nem utalt semmi arra, hogy a tüntetés a közrendet veszélyeztette volna, mivel azonban ilyen helyzetek előállhatnak, illetve a közrend veszélyeztetésének lehetőségét az EJEB is gyakran vizsgálja, indokolt lehet a megtiltási okokat közrendvédelmi klauzulával is kiegészíteni.

A rendezvény megtiltása tehát a magyar jogszabályban megjelölt két eseten túl – az Egyezmény rendelkezéséhez hasonlóan – a szükségesség és arányosság követelményét megtartva nyilvánvalóan egyéb alkotmányos érték, így például mások jogai és szabadsága, közrend, közérkölc, közegészség érdekében is jogszerű lehet, melyre tekintettel a megtiltásra vonatkozó rendelkezések újragondolása, bővítése lehet indokolt.

A spontán és a gyors reagálású gyűlések megítélése

A fentiekén túl a spontán gyűlésre, vagy a sürgős gyűlésre vonatkozó szabályozás hiánya a jogalkalmazás során ugyancsak problémát okoz. A hatályos jogszabály a közterületen tartandó rendezvény szervezését legalább a megtartás előtt három nappal, az illetékes rendőrkapitánysághoz történő bejelentéshez köti. A bejelentés azt a célt szolgálja, hogy a hatóságok időben tudomást szerezhessenek az esetleges kockázatokkal járó rendezvényekről, annak biztosítására felkészülhessenek. A bejelentés nem minősülhet azonban engedélyezésnek, azaz nem függhet a hatóságok önkényes mérlegelésétől. Az előzetes bejelentésére tehát vitathatatlanul szükség van, előfordulhatnak azonban olyan esetek, amikor arra idő hiányában, sürgős reagálást igénylő helyzetekben nincs lehetőség. Lehetnek olyan politikai események, melyek azonnali válaszlépést igényelnek, amikor a rendezvény későbbi meg-

³⁰ PATYI v. Hungary judgment of 7 October 2008, no. 5529/05.

³¹ PATYI v. Hungary judgment no. 5529/05.

tartása annak célját hiúsítaná meg. Ilyenkor spontán vagy sürgős gyűlés megtartása válhat szükségessé. „*A spontán gyűlés olyan nem szervezett, ennek megfelelően sem szervezőkkel, sem belső struktúrával nem rendelkező rendezvény, amelyet – szervező hiányában – nem jelentettek be*”,³² ezzel szemben sürgős gyűléstről akkor beszélhetünk, ha a rendezvény határidőben történő bejelentésére már nincs mód, a bejelentés elkésetten ugyan, de megtörténik, azaz van szervezője és belső szervezete is. A német Alkotmánybíróság álláspontja szerint a gyors gyülekezések nem tekinthetők jogellenesnek abban az esetben, ha egyébként nem okoznak kárt, a spontán gyűlések pedig szintén nem minősülnek jogszerűtlennek.³³ A spontán gyűlések kérdéskörével a magyar Alkotmánybíróság is foglalkozott,³⁴ határozatában rögzítette, hogy a spontán gyűlések fogalomkörébe többféle köztéri gyülekezés is érthető. A valóban spontán gyűlések nem előre eltervezett és megszervezett módon jönnek létre, hanem több személy egymástól többé-kevésbé független cselekvése eredményeként. Ettől megkülönböztethetők azok a szervezett rendezvények, amelyeket az arra okot adó esemény miatt rendkívül rövid időn belül lehet csak megtartani, mert a rendezvény későbbi megtartása értelmetlen volna. A fogalom meghatározáson túl az Alkotmánybíróság a nemzetközi joggyakorlattal egyezően azt is kimondta, hogy ezek is a gyülekezési jog körébe sorolhatóak, így amennyiben a békés jelleg biztosított, úgy önmagában a késedelmes bejelentésre hivatkozással a demonstráció nem tiltható meg. Ezzel egyezően a bíróság is rögzítette,³⁵ hogy a gyülekezési jog kiterjed az olyan békés rendezvényekre is, amelyekre az arra okot adó esemény miatt csak rövid időn belül kerülhet sor, kiterjed továbbá az előzetes szervezés nélküli békés gyűlésekre is, ugyanis az együttes vélemény kifejezés joga a rendezvény szervezettségétől, az arra okot adó esemény jellegétől és idejétől függetlenül mindenkit megillet.

A magyar hatóságok jogsértése az EJEB gyakorlatában először éppen egy spontán demonstrációval kapcsolatos ügyben, a Bukta-ügyben került megállapításra.³⁶ A kérelmezők azért tüntettek, mert a miniszterelnök részt vett egy Románia nemzeti ünnepe tiszteletére szervezett fogadáson. A közvélemény a részvételi szándékról csak egy nappal korábban értesült, így nem állt rendelkezésre elegendő idő a bejelentésre. A gyűlés a magyar rendőrség részéről – egy robbanásszerű hanghatást követően – feloszlásra került, a fellépést pedig a hazai bíróságok a bejelentés hiányára tekintettel jogszerűnek minősítették. A strasbourgi bíróság ítéletében rámutatott, hogy „*a közterületeken tartott nyilvános rendezvények előzetes engedélyezési eljárás alá vonása rendszerint nem korlátozza a gyülekezési jog lényegét*”,³⁷ azonban azt is kiemelte, hogy előfordulhatnak olyan speciális körülmények, amikor is egy politikai esemény demonstráció formájában közvetlen válaszlépést tesz indokolttá, az eseményt követő békés rendezvény feloszlása pusztán az előzetes bejelentés hiánya miatt, amennyiben résztvevők jogellenes magatartást nem tanúsítanak, a gyülekezés szabadságának aránytalan korlátozását eredményezi. Emlékeztetett továbbá egy korábbi török ügyben megfogalmazott érvelésre, amely szerint „*amennyiben a demonstrálók nem hajtanak végre erőszakos cselekményeket, fontos, hogy a hatóságok bizonyos fokú türelmet tanúsítsanak a békés célú gyülekezésekkel szemben annak érdekében, hogy az Egyezmény 11. cikke alapján biztosított gyülekezési szabadságot ne*

³² HAJAS Barnabás (2014): *Utcák, terek szabadsága*. Századvég Kiadó, Budapest. 261.

³³ KÁDÁR – M. TÓTH: *i. m.*, 68.

³⁴ 75/2008. (V.9.) AB határozat

³⁵ Fővárosi Bíróság 20.K.35.260/2007/56. számú ítélete

³⁶ Bukta v. Hungary judgment 17 July 2007 no. 25691/04.

³⁷ Rassemblement Jurassien Unité v. Switzerland, Commission decision of 10 October 1979, no. 8191/78.

fosszák meg lényegi tartalmát”.³⁸ Hasonló következtetésre jutott a magyar bíróság is,³⁹ amikor rögzítette, hogy a békés jellegét megőrző, a rendőrség felé előre be nem jelentett, de előzetesen megszervezett rendezvény feloszlata a Gytv. 14. § (1) bekezdésébe ütközik. Ugyancsak egy előzetes bejelentés nélküli ügy volt az alapja a Molnár-ügynek is,⁴⁰ melyben Magyarország marasztalására nem került sor, figyelemmel arra, hogy annak kapcsán a rendezvény rendbontó jellege egyértelmű volt. A bíróság hangsúlyozta, hogy a gyülekezési jog mások jogainak védelme, a közrend, illetve a közlekedés zavartalanosságának biztosítása érdekében korlátozható.

A spontán és a gyors reagálású gyűlések kérdéskörét a FRP több panasz kapcsán is vizsgálta, mely állásfoglalásaiban többnyire az Alkotmánybíróság 75/2008. határozatában foglalt megállapításaira, valamint az EJEB ítéleteire támaszkodik. Az FRP a 2009. július 4-i Erzsébet téri demonstráció kapcsán több állásfoglalásában is foglalkozik a spontán és a gyors reagálású tüntetések kérdésével.⁴¹ Rámutat arra, hogy a spontán gyűlésekre a bejelentési kötelezettség nem vonatkozik, az ugyanis a szervező kötelezettsége. A spontán gyűléseket tervszerűen nem készítik elő szervezők, nincs előre meghatározott útvonaluk, napirendjük, rendezők. El kell határolni a spontán gyűlésektől az olyan szervezett megmozdulásokat is, amelyeket a rendezvényre okot adó esemény miatt csak rövid időn belül lehet megtartani. Ezek a gyors reagálású gyűlések, melyek megtartására lehetőség van, azonban azok bejelentési kötelezettség alá esnek. Amint tehát megállapítható, hogy ki a rendezvény szervezője, a rendőrség megkísérelhetné ezzel a személlyel bejelentetni a rendezvényt, aki ellen gyülekezési joggal való visszaélés szabálysértése miatt eljárás indítható, amennyiben kötelezettségének nem tesz eleget. Az FRP is hangsúlyozza, hogy egy rendezvény önmagában a bejelentés hiányára tekintettel nem oszlatható fel. A bejelentés nem minősülhet előzetes engedélyezésnek, lehetőséget ad azonban arra, hogy a hatóság felkészülhessen a közrend, a közlekedés zavartalanosságának biztosítására.

A spontán gyűlések kapcsán a panaszosok gyakran sérelmezik a helyszínen jelen lévők igazoltatását, személyi adatainak rögzítését. Az FRP ezzel kapcsolatban általánosságban megállapította,⁴² hogy spontán rendezvények esetében mind a közrend, mind a közbiztonság védelme elégséges. Mindez szükséges indok arra, hogy a helyszínen a szervezőként jelentkező személyt a hatóság igazoltassa, hiszen kilétük így válhat megismerhetővé. Ha a gyűlés később békés jellegét elveszti, illetve esetleg a rendezők felelőssége egyéb okból felmerül, előzetes bejelentés hiányában lényeges, hogy a szervezőként jelentkezők kilétét ismerjék. Ez az FRP szerint semmiképp sem tekinthető indokolatlan jogkorlátozásnak. Aggályos ezzel szemben, ha a rendőrség egy gyűlés szervezőjének személyét ismeri, ennek ellenére mégis valamennyi jelen lévőt igazoltat, ugyanis ez már nem indokolt. A szervező ismeretében a rendezvényen résztvevők igazoltatása annyiban szükséges, amennyiben valamilyen jogellenességre kerül sor. Valamennyi résztvevő igazoltatására akkor kerülhet sor, ha a spontán rendezvény résztvevői közül a szervezői feladatokat, valamint az azzal járó felelősséget senki sem vállalja.

Az európai gyakorlat alapján már hazai vonatkozásban is elfogadott, hogy a békés jellegű spontán és gyors gyűlések is védelem alá tartoznak, az esetek nagyobb száma, az azzal kapcsolatban felmerülő egyes gyakorlati problémák azonban indokoltá teszik a spontán és a gyors reagálású gyűlések törvényi szabályozását.

³⁸ Oya Ataman v. Turkey, judgment of 5 December 2006, no. 74552/01.

³⁹ BH2012.81. számú határozat

⁴⁰ Molnár v. Hungary judgment of 7 October 2008, no. 10346/5.

⁴¹ Pl. 324/2010.; 173/2010.; 170/2010. számú állásfoglalások

⁴² 132/2008. (X. 21.) számú állásfoglalás

Konkuráló demonstrációk

A hatóságok részéről a gyülekezési jog zavartalanságának biztosítása szempontjából komoly gondot jelentenek az úgynevezett konkuráló vagy versengő demonstrációk, melyek kapcsán a gyülekezési törvény szintén nem tartalmaz szabályozást. Ilyen esetekben az egyik rendezvény résztvevőit megillető gyülekezési és véleménynyilvánítási jog szemben áll az azonos helyszínre és időpontra később bejelentett rendezvény résztvevőinek ugyanezen jogával. Jogszabályi rendelkezés hiányában a rendőrség e helyzetben mindkét rendezvény biztosításáról gondoskodni köteles, függetlenül attól, hogy esetlegesen előre látható, hogy a két gyűlés résztvevőinek fizikai elkülönítése nehezen oldható meg, mely eleve magában hordozza a közrend megsértésének a lehetőségét. A feladat megoldása ilyen esetekben könnyen valamelyik csoport gyülekezési jogának szükségtelen és aránytalan korlátozásához vezethet, így pedig az állam nehezen tud eleget tenni alapjogvédelmi kötelezettségének.

Nehezen körülhatárolható az a gyakorlat, ami a rendőrség részéről ilyen helyzetben jogszerű és szakszerű lehet. Egy konkrét példát említve, az első fokon eljáró bíróság megállapítását helyben hagyva az intézkedés jogszerűségét állapította meg a másodfokú bíróság abban az ügyben, amelyben a kérelmező egy vonulós demonstráció ellen bejelentett ellentüntetési rendőri biztosítását sérelmezte.⁴³ A bíróság köztudomású tényként kezelte, hogy a „*Meleg méltóság menete*” kapcsán korábban számos ellenvélemény kifejezésére került sor, több esetben pedig erőszakos cselekmények is megvalósultak. Az ügyben mindkét rendezvény bejelentett volt, azokat a hatóság előzetesen nem tiltotta meg, így megtartásukra jogszerűen került sor. A kérelmező az ellentüntetés helyszínének kordonnal való elzárását sérelmezte, melynek kapcsán azonban a bíróság azt állapította meg, hogy arra a menet résztvevői alapvető jogainak védelme érdekében volt szükség, mert alappal volt feltehető, hogy a rendezvényt az ellendemonstrálók súlyosan megzavarják. Az arányosság vonatkozásában megállapítás nyert, hogy a korlátozás arányos volt, tekintve, hogy a kordonállításra csak időlegesen, nem indokolatlanul hosszú ideig, a szakszerűséget szem előtt tartva került sor, az ellendemonstrálóknak pedig véleményük kifejtésére így is lehetőségük volt. Ennek alapján tehát ugyanazon időpontban ugyanarra a helyre szervezett megmozdulások esetén, amennyiben a rendbontás lehetősége feltételezhető, az ellentüntetés helyszínének rövid időre történő kordonnal való elzárása szükséges és arányos korlátozásnak minősül.

A versengő demonstrációk problémájára az EJEB gyakorlatában is találhatunk példát. Egy osztrák ügy is rámutat az ilyen esetben egymással ütköző jogok összeegyeztetésének szükségességére.⁴⁴ Az eset alapja, hogy egy képviselő a salzburgi temetőben egy kis létszámú, békés rendezvényt tervezett tartani a második világháború zsidó áldozatainak emlékére. A tervezett gyűlés az ugyanarra a helyszínre és időpontban szervezett, SS áldozatokról megemlékező gyűlés elleni demonstráció lett volna, melynek biztosítására tekintettel a hatóság a képviselő által bejelentett rendezvényt megtiltotta. Az EJEB az ügyben kifejtette, hogy a megtiltott gyűlés egyben véleménynyilvánítás is lett volna, így tiltását szigorú érvekkel kellett volna alátámasztani. Mivel a rendezvényt kis létszámmal tervezték, elegendő lett volna a helyszínen a fokozott rendőri készség, a tiltás ily módon indokolatlan és aránytalan korlátozásnak minősült.

⁴³ Fővárosi Ítélet tábla 2.Pf.22.268/2012/3. számú ítélete

⁴⁴ Ollinger v. Austria judgment of 29 June 2006, no. 76900/01.

A térben és időben egymáshoz közel tartandó rendezvények eleve magukban hordozzák a rendzavarás lehetőségét vagy az ellentétes demonstráción résztvevők alapvető jogainak sérelmét, a rendezvények zavartalanságának biztosítása pedig ilyen esetben komoly nehézségekbe ütközik. Problémát jelent továbbá, hogy a kérdés kapcsán igazán egységes joggyakorlat sem alakult ki, így e helyzetek megnyugtató megoldása sem következtethető. Mindezekre tekintettel, álláspontom szerint a konkuráló vagy versengő demonstrációkkal kapcsolatos szabályozás kialakítása elengedhetetlen. Egyetértve a szakirodalomban leggyakrabban javasolt megoldással, a megtiltási okok kiterjesztése lehet indokolt akként, hogy amennyiben ugyanarra a helyszínre és időpontra már van egy bejelentett rendezvény, akkor arra a területre abban az időben újabb rendezvény nem szervezhető.

A gyülekezési jog érvényesülése a számok tükrében

Az EJEB gyakorlatában Magyarországgal szemben a 11. cikk sérelme miatt – a bíróság 1959–2014 évek ügyeit összefoglaló statisztikája szerint – 6 esetben született elmarasztaló ítélet.⁴⁵ Nem mondhatjuk sajnós, hogy a hazai vonatkozású ügyek száma jelentősen alulmaradna a többi országokhoz képest, az esetszám alapján az elmarasztaló döntések kapcsán hazánk néhány országot megelőz, így például Ausztriát, Horvátországot, Dániát, Csehországot, Lengyelországot vagy Svédországot, akik csupán 1-1 kedvezőtlen döntéssel érintettek, de kevesebb ezen ügyek száma Németország, Olaszország, vagy Ukrajna vonatkozásában is. A 11. cikk sérelme – a többi alapjog sérelméhez hasonlóan – Törökország vonatkozásában a legkiemelkedőbb,⁴⁶ ettől jóval elmarad a 15 ügygel második helyen álló Oroszország. A Magyarországra vonatkoztatott adatok alapján a 11. cikk megsértésére alapított marasztaló döntések száma az összes kedvezőtlen ítélet mindössze 1,7%-át teszi ki, a legtöbb elmarasztalás 71%-os arányban az eljárások elhúzódása kapcsán születik. Nem mondható tehát, hogy hazánk vonatkozásában a gyülekezési jog sérelme az európai fórum döntéseiben túlzottan gyakori lenne, a hazai joggyakorlatban ugyanakkor a panaszok nagyobb számban vannak jelen, főként a 2006-os eseményekkel kapcsolatban, de nem ritka egyéb esetek kapcsán sem. A Független Rendészeti Panasztestület éves beszámolói⁴⁷ áttekintve összesen 53 esetben került megállapításra ezen alapjog sérelme. Az FRP a gyülekezési jog sérelmét állapította meg többek között akkor, ha a rendőrség helyszín elhagyására vonatkozó felszólítása nem volt egyértelmű, a távozásra nem állt rendelkezésre elegendő idő, vagy a rendőrség tömegoszlatásra vonatkozó fellépése nem volt megfelelő.⁴⁸ Szükségtelen és aránytalan a gyülekezési jog korlátozása, amennyiben a rendőrség egy vonulós demonstráció során a rendezvény színhelyének szabad elhagyását korlátozza, vagy indokolatlan igazoltatással akadályozza.⁴⁹ Ugyancsak indokolatlan jogkorlátozásra adhat okot, ha a résztvevők a tömegoszlatás jogalapjáról nem kapnak tájé-

⁴⁵ Az Emberi Jogok Európai Bíróságának 1959–2014 közötti statisztikája elérhető a European Court of Human Rights oldalán. Forrás: www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2014_ENG.pdf (letöltés ideje: 2015. X. 24.)

⁴⁶ Törökországgal szemben 63 esetben került sor elmarasztalásra.

⁴⁷ A Független Rendészeti Panasztestület tájékoztatói a 2008–2013. évi tapasztalatairól

⁴⁸ 30/2008. (VII. 9.); 32/2008. (VII. 9.); 33/2008 (VII. 9.) számú állásfoglalás

⁴⁹ 170/2008. (XII. 17.) számú állásfoglalás

koztatást.⁵⁰ A gyülekezési jog sérelme a 2009-es és a 2010-es években az öt leggyakrabban sértett alapjog között szerepelt, a panaszok száma pedig a többi évben sem volt ritka.

Összegzés

A számok tükrében megállapítható, hogy a gyülekezési jog sérelmével kapcsolatos panaszok közül kevés jut el az EJEB fóruma elé, döntő többségük hazai fórumok előtt lezárul, mely arra enged következtetni, hogy bár a gyülekezési jog megsértése hazánkban a gyakori alapjogsértések közé tartozik, azokat a magyar intézményrendszer mára már többnyire megfelelően igyekszik orvosolni. Tény ugyanakkor, hogy európai viszonylatban hazánk kapcsán a gyülekezési joggal kapcsolatos elmarasztalások száma az összes alapjogsértés számához képest alulmarad, több államhoz képest viszont némileg kedvezőtlen képet mutat. A gyülekezés szabadságának hatékonyabb biztosítását szolgálhatja a gyülekezési törvény egyes rendelkezéseinek kiegészítése, pontosítása vagy a gyülekezési joggal kapcsolatos egyes fogalmak tisztázása. Ennek alapján érdemes lenne a békés és békétlen tüntetések fogalmát tisztázni, a gyülekezési törvény jogkorlátozásra vonatkozó rendelkezéseinek újragondolni, ezen belül pedig az előzetes megtiltási okokat kiegészíteni mások jogainak és szabadságának védelme, valamint a közrend, illetve közbiztonság védelme érdekében. A nemzetközi joggyakorlat alapján már a hazai joggyakorlatban is elfogadott, hogy a spontán vagy a gyors reagálású békés gyűlések is védelem alá tartoznak, azok pusztán a bejelentés hiánya miatt nem oszthatóak fel, azonban az esetek száma és a felmerülő gyakorlati problémák indokolttá teszik a spontán és a gyors reagálású gyűlések törvényi szabályozását is. Komoly alapjogi dilemmát vet fel a versengő vagy konkuráló gyűlések kérdése, melyek eleve magukban hordozzák a rendzavarás vagy mások alapvető jogai sérelmének lehetőségét. Ezen esetek kapcsán a joggyakorlat is sokszor ellentmondásos, mindez pedig szükségessé teszi a versengő rendezvények törvényi szabályozását.

Fontos kiemelni, hogy a gyülekezési jog érvényesülése sokkal inkább függ a megfelelő jogalkalmazástól, illetve szakszerű gyakorlattól, mint önmagában a szabályozás pontosításán. A gyakorlatot tekintve örvendetes, hogy az utóbbi években vannak a gyülekezési jog érvényesülését pozitívan befolyásoló körülmények is. Az Egyezménynek megfelelő jogalkalmazás elősegítése érdekében a hazai alapjogvédő intézmények mára már nagyobb számban hivatkoznak és veszik figyelembe az EJEB megállapításait. Nagy előrelépésnek tekinthető továbbá, hogy a békés jellegüket elvesztő demonstrációk kezelése kapcsán a rendőrség korábbi, számos alapjogsértést eredményező, erőfölényen és kényszerítő eszközök fokozott bevetésén alapuló stratégiáját felváltották a megfelelő tájékoztatáson és kommunikáción alapuló, az emberi jogokat még inkább tiszteletben tartó eljárások. A tudatos, Egyezményt és az alapjogokat jobban szem előtt tartó jogalkalmazás és a tömegkezelés kapcsán immár hazánkban is eredményesen alkalmazott új megoldások remélhetőleg a gyülekezési jog sérelmével kapcsolatos panaszok és marasztaló döntések számának csökkenését is eredményezik a későbbiekben.

⁵⁰ 39/2010. (III. 17.); 100/2010. (III. 17.); 131/2010 (III. 17.); 132/2010 (III. 17.); 133/2010 (III. 17.) számú állásfoglalás

Dr. Vári Vince

Empirikus kutatás a rendőrök körében a civil–rendőr viszonyról, a statisztikai szemléletről és a bűnüldözés hatékonyságáról

Absztrakt

Kutatásomat a rendőrség hivatásos állományú tagjainak körében végeztem el. Ennek során a civil–rendőr viszonyra, a statisztikai szemléletre, illetve a bűnüldözés hatékonyságát érintő hipotéziseimre kerestem igazolást. A vizsgálat eredményei többek között arra világítottak rá, hogy rendőrök zömének véleménye szerint a rendőrség nem közösségi felfogásban, hanem tekintélyelvű modellben működik. Emellett a rendőrség hatékonyságát inkább a társadalmi beágyazottság minősége, mintsem a „termelt” objektív statisztikai adatok határozzák meg.

Empirical research between police officers about the policemen’ relations with civils, the statistical approach, and the effectiveness of crime investigation

Abstract

I did my research among police officers. I looked for answers about the relationship between citizens and policemen. I also investigated the statistics and the efficiency of the criminal investigations. The results of the examination focused on how the police work—according to the policemen. The results show that it works as an authoritarian model instead of a real community. Also, the efficiency of the police is more defined by the quality of the social embedment than the produced statistical data by the police.

Témafelvetés

A növekvő bűnözés nem magyarázható a bűnüldözés alacsony kapacitását mutató statisztikával. A kriminológiai látenciakutatások egyértelműen bizonyították azt a kézzelfogható tényt, hogy a hatóságok ügyfeltevő képességén múlik a statisztikai mutatók mutatta eredményesség. A bűnözést kiváltó oksági lánc számos közvetlen és közvetett együttható függvénye, aminek

csak egy, de korántsem jelentéktelen eleme a bűnüldöző hatóság: a rendőrség. A kutatás tudományterületi tárgyköre kifejezetten a rendőrség mint bűnüldöző hatóság szervezeti és működési kérdéseivel foglalkozik. Mindezekre a hatékonyság perspektívájából reflektálva szolgálja a kriminológia jelenleg legdinamikusabban fejlődő területének, a büntető igazságszolgáltatási rendszer működésének vizsgálatát. Tárnya a rendőrség bűnüldözési hatékonyságának vizsgálata a működési formáján és a társadalomban betöltött rendeltetésén keresztül.

Kutatások, tanulmányok hosszú sora foglalkozott már valamilyen mértékben a rendőrség társadalmi rendeltetésével. Ezek olvasása során mindig hiányérzetem maradt az egyes monokauzális megközelítések által hagyott nyitott kérdések miatt. Miközben mindvégig ott motoszkált bennem a gondolat, hogy lennie kell egy olyan tézisnek, amely egyszerre képes megmutatni és feloldani azt az ellentétet, amely a rendőrség és a bűnüldözés minőségének külső és belső szemlélése között feszül. A problémának több gyökere is lehet: a centralizált, militáns szervezeti forma, vagy az állampolgárok és a rendőrség közötti bizalmi reláció gyenge szintje, esetleg a külső kommunikáció rossz minősége, illetve a civil kontroll részleges vagy teljes mellőzöttsége. Mindezen tényezők csak a reform, a modernizáció, avagy a változtatás igényeként lépnek fel, ami politikai akarat hiányában meddő és hiábavaló erőfeszítésként egy újabb „elmélet” helyez porosodni a padlásra, annak ellenére, hogy „*a bűnözés elleni hatékony fellépés politikailag semleges kérdés. Nem függ politikai ideológiáktól, pártállástól.*”¹

A társadalomtudomány erőtlenségének oka elvontságában és teoretizált szemléletében rejtezik – és ez megfigyelhető többek között a rendészettudomány „életének” átformálására vonatkozó törekvéseiben is. Nem véletlen, hogy a kriminológia tudománnyá válásának korlátait is a tudományterület határán ténykedő Adolphe Quetelet belga csillagász, matematikus és morálfizikus törte át a kriminálstatisztika alapjainak lefektetésével.² Gondolván arra, hogy a *természettudományok a társadalomtudományokhoz képest objektívebbek, adottak az elkülönítési kritériumok. A társadalomtudományi jelenségek kevésbé elkülönültek, határaik sem olyan tartósak.*³ Mi sem mutatja jobban a tudomány egzaktiságra való feltétlen igényét, minthogy a kriminálstatisztika mindannyi kritikája ellenére a mai napig a legfontosabb „lázmérő” szerepét tölti be a bűnözésben, és a rá alapozott hitrendszer megkérgesedésével éppen a „statisztikai szemlélet” teszi egyneművé a hatékonyságot az eredményességgel egy olyan társadalomba ágyazott szervezet esetében is, mint a rendőrség.

Az utóbbi évtizedekben a szakirodalomban találunk olyan kutatásokat is, amelyek konkrét összefüggésekre mutatnak rá a rendőrség társadalmi közegben betöltött szerepéről és elfogadottságának, illetőleg reputációjának mértékéről. Ezek a korrelációs kutatások rávilágítottak számos olyan tényezőre, amelyek megfoghatóvá, közvetve – a hiányát mutatva – mérhetővé tettek olyan, eddig csak elvont elemként kezelt fogalmakat, mint amilyen a szubjektív biztonságérzet vagy a bűnüldöző hatóság munkájával kapcsolatos bizalom. Emellett a bűnüldözés tevékenységének egzakt, bűnözéssel egybehangolt mérése már önmagában is a valós helyzet feltárásának reményét hordozza.⁴

¹ FARKAS ÁKOS (2010): *Kriminálpolitikák egy globalizált világban, avagy kriminálpolitikák vándorúton.* Kriminológiai Közlemények 68. Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest. 40.

² BEIRNE PIERS (1987): Adolphe Quetelet and the Origins of Positivist Criminology. *American Journal of Sociology*, 92/5. 1140–1169.

³ SPALLER Endre (2004): A rendészettudomány bevezetője. *Magyar Rendészet*, 1. szám, 34.

⁴ VAVRÓ István (1993): *A társadalmi változások és a bűnözés.* In VIGH József – KATONA Géza szerk.: *Társadalmi változások, bűnözés és rendőrség című nemzetközi konferencia, Budapest, 1992. június 1–4.* Budapest. 74.

A korai magyar statisztikusok igen hamar felismerték a bűnügyi statisztikában rejlő lehetőségeket, illetve azt, hogy a kriminálstatisztika adatai és az azokon alapuló törvényszerűségek megismerése nélkül semmit nem tehet az állam a mindenkori bűnözés ellen.⁵ Napjainkban a statisztikai központú rendszer a minőség szemléltető tényezőjévé vált. A bűnüldözés eredményességi statisztikájával szemben a hatékonysági „reciprok” szembenően exponálhatja a kialakításához szükséges belső változók egymáshoz viszonyított arányát, különösen a befektetés és a haszon egyszerűsített relációjában. Továbbá megmutathatja az endogén és exogén faktorok saját integritását a teljes rendszer külső környezetébe ágyazottságának szintjén.⁶

A bűnüldözés hatékonyságának mérésénél egy olyan komplex rendszer működési vizsgálatát végezzük, ami egy téves alapfeltevés esetén azzal a következménnyel fenyeget, hogy a kapott eredmény magára a rendszerre visszacsatolva – feedback hatást produkálva – szerkezeti és működési zavart idéz elő. Az eredményességi szemlélet mint ok a szervezet formális és informális tényezőinek entrópiáját idézve lép kölcsönhatásba a „téves” hatékonysági feltevés következményével. A bűnüldöző szervezet amellet, hogy saját objektivitása csapdájába esik, éppen az eredményességmérés hatékonyságot javító küldetésével ellentétesen válik demotiválttá és demoralizálttá. Ez jellemzően a struktúra és a működés alkalmazkodóképességét gyengítő hatásokat eredményez.⁷

A kutatás célja

A kutatás célja a katonai típusú, kizárólag bűnüldöző – megelőzésre gondot nem fordító –, a tettes-centrikusságot hangsúlyozó rendszer helyett egy polgárokhoz közel álló, az emberi jogokat és a törvényességi garanciákat tiszteletben tartó, a lakosság tényleges problémáit felismerő és a megoldásukban közreműködő, ahhoz segítséget nyújtó, és így a közigazgatással, a civil szervezetekkel összhangban működő, azokkal saját csatornáin közvetlenül és bátran kommunikáló, gyors és hatékony rendőrség kialakítása. Ez egy új felfogás megteremtését jelentené, aminek legszembeűnőbb változásai a következők lennének: az állampolgár középpontba helyezése, a rendőrség szolgáltató jellegének erősítése, a bizalmi légkör kialakítása, a bűnüldözés rendszerének a bűnözéshez való rugalmasabb igazítása, az ehhez szükséges jogi intézmények megteremtésére irányuló szakmai szándék kialakítása.

A kutatás további célkitűzése, hogy igazolja a tényt, miszerint a statisztikai szemléletű rendőrségi hatékonyságmérési modell nem szolgálhat a teljesítménymérés és -értékelés összehasonlítási alapjául. Különben a rendőri egységek óhatatlanul is a statisztikai számok manipulálásához folyamodnak, aminek járulékos következményeként torzul a szervezet belső ösztönző rendszere és értékrendje. Mindennek jegyei a jelen magyar rendőrségnél tetten érhetők. A magyar hatékonyságmérési modell – a nemzetközi

⁵ DOMOKOS Andrea (2013): *A kriminológiai gondolat megjelenése a magyar büntetőjogban a XIX. század végén.* In DERES Petronella – DOMOKOS Andrea szerk.: *De Iuris Peritorium Meritis 8. 80 Studia in Honorem Tamás Jakucs.* Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest. 64.

⁶ A bűnüldözés saját, belső és külső környezeti tényezőit értem a fogalom alatt.

⁷ Egyetértve a szerzővel, a statisztikagyártás kényszere szükségszerűen a teljesítmény erőzóját szüli. DANIELISZ Béla – JÁRMY Tibor (2008): *Rendészet Európában.* Duna Palota Kulturális Kht., Budapest. 285.

trenddel ellentétben – a hatékonyságot meghatározó input, output, illetőleg környezeti elemek vizsgálata és célirányos fejlesztése helyett az egyenlőtlen feltételekkel teljesítő rendőri egységekre nehezedő, kompetitív eredményességi presszióval kíván hatékonyságjavulást elérni.

A kutatás köre és módszere

Kérdőíves kutatásom során célom volt az is, hogy a Krémer–Molnár kutatópáros 1999-ben elvégzett kutatásának tematikájára támaszkodva visszajelzést kapjak arról is, vajon mennyire változott meg a helyzet 15 év alatt.⁸ Így hasonló kutatási módszertannal, részben átfedésben lévő témában folytattam le a kutatást, kiegészítve saját hipotéziseim által implikált kérdésekkel. Többek között ilyen átfedésben lévő kérdés volt, hogy a rendőrség hogyan látja saját magát és a civilekkel való viszonyát, illetve mennyire van jelen a statisztikai szemlélet a teljesítményértékelésben. Kutatási célkitűzésemben a reprezentativitásra hangsúlyt fordítva első sorban a szolgálati ágaknál és a testületnél eltöltött tapasztalatot tartottam elsődlegesnek. A válaszok rögzítésének módszere az elektronikus és nyomtatott kérdőívek feldolgozása és százalékos kiértékelése volt. A kérdőívek felvétele 353 fő részvételével zajlott.

Kutatási tézisek

1.	A rendészeti rendszeren rajta „ragadt” központosító felfogással szemben még a modern rendészeti modellek és minták, sőt az empirikusan igazolt külföldi kutatások tudományos eredményei sem voltak képesek ellentmondásmentes helyzetet teremteni, legkevésbé cselekvésre és gyökeres átalakításra ösztönözni.
2.	A bűnüldözés eredményessége és hatékonysága mást-mást jelent. Az eredményesség nem jeleníti meg sem a lakosság bizalmi attitűdjét a bűnüldözéssel kapcsolatban, sem a költséghatékonyságot, ezért annak jelentése a hatékonysággal nem egyezhet meg.
3.	A bűnüldözés hatékonysága rendszerelméleti megközelítésben a bűnüldözés és a társadalmi környezet közötti egyensúlyban diszponálódik, melynek alapelemei: a bizalom, az őszinteség és az elégedettség.
4.	Megkülönböztethetjük a bűnüldözés „külső” és „belső” hatékonyságát. Míg a külső hatékonyságnál elsősorban a bizalom és az elégedettség objektív eredményekkel való együttes kommunikálásán van a hangsúly, addig a belső hatékonyság eredménycentrikus és statisztikai alapú.
5.	A statisztikai szemlélet alapján funkcionáló bűnüldöző szervezet saját belső működését részben öncélú, bürokratikus pályára állítja. A bűnözéskontroll és a bűnözés társadalmi környezete egymástól távolodik, ami egyben a „külső” hatékonyságot gyengítő tendencia motorja lesz. A bűnüldözés és a rendőrség imázsát károsító média hatását igyekszik kompenzálni az önmagát pozitív színben feltüntető rendőrségi kommunikáció.
6.	A „külső” hatékonyság a társadalomba integráltság minőségét takarja, amit az ehhez igazított modern és közösségi alapon rendeződött szervezet, működés és szemléletmód fémjelez. Ezen attribútumok tényleges megvalósításának hiánya tartósan nem „fedezhető” a külső kommunikáció „meggyőzés arzenáljával”, különben óhatatlanul is érzelmi és attitűdbeli szakadék keletkezik a tapasztalat és a látszat között, ami a társadalmi és a saját szervezeti közeg elutasítását és az integritás gyengülését eredményezi.

⁸ KRÉMER Ferenc – MOLNÁR Emília: Modernizálható-e a magyar rendőrség? – A rendőrök véleménye. *Magyar Rendészet*, 2000/3–4., 82–102.

7.	A rendőrség bűnüldözési hatékonyságát a szervezeti és működési rendszer, a társadalmi környezet, illetve az eredményértékelési dimenzió integrált egysége determinálja.
8.	A centrális irányítású rendőrségi modell esetében a hatékonyság csakis „relatív” dimenzióban értelmezhető. Az ilyen szervezeti és működési modell akkor tekinthető hatékonynak, amennyiben parancsrendszerű irányítási modelljének előnyeit a közbiztonsági deficitiek felszámolása érdekében maximálisan kiaknázza. Ha viszont nagy eltérések mutathatók ki az irányítása alatt álló területi egységek „bűnüldözési” viszonyai között, akkor a modell nem él az erőforrás allokációs kompetenciájával, következésképpen: nem működik hatékonyan. Ehhez a dekoncentrált, viszont horizontálisan azonos szinten elhelyezkedő rendőri egységek teljesítményének – a bűnüldözés és a bűnözés környezeti elemeit is visszatükröző – összehasonlítható kimutatása szükséges.
9.	A rendőrség társadalmi rendeltetésének lakossági értékelésében a média – mint „információs” közvetítő közeg – meghatározóan negatív befolyással bír, amelyet a rendőrség csak a társadalom felé irányuló közvetlen, nyitott, kétirányú kommunikációs csatornák létrehozásával tud ellensúlyozni.

A kutatás eredményeinek tágabb hasznosítása

A tudományág belső fejlődését szolgáló ismereteinek bővítésére a következőket ajánlom megfontolásra:

1. A bűnüldözés „belső” és „külső” hatékonyságára vonatkozó definíciók tudományos meghonosítását. A „külső” hatékonyság a bűnüldöző szervezet és a társadalom kölcsönös, egymásra gyakorolt hatását jelenti. Indikátorai: tömegtájékoztatás és bulvármédia, rendőrségi külső kommunikáció, bizalmi attitűd, látencia, szubjektív biztonságérzet, szervezeti hatékonyságmérés. A „belső” hatékonyság ellenben a szervezet saját, belső teljesítményértékelésének és a munka minőségmérésének elvi és gyakorlati metódusait takarja. Indikátorok: szervezeti felépítés, működési jellemzők, képzési és előremeneteli rendszer, belső kommunikáció és információ-áramlási rendszer, egyéni teljesítményértékelés, vezetői attitűd, objektív biztonsági helyzetet jelző bűnügyi statisztika.
2. A „bűnüldözési eredményesség” és a „hatékonyság” fogalmak differenciált értelmezését és használatát a rendészettudományi diskurzusokban.
3. A bűnözés és a bűnüldözés komplex és együttes értelmezését a rendőri szervezet teljesítményének és hatékonyságának értékelésében és megítélésében.
4. A bűnügyi statisztika jelentőségének és jelenlegi felhasználási körének elméleti újragondolását.
5. A bűnüldözés bűnözésre gyakorolt hatásának többoldalú vizsgálatát és kutatását.
6. A különféle rendőrségi modellek társadalmi közeghez viszonyított, adekvát hatékonyságának vizsgálatát.
7. A média és a rendőrségi kommunikáció szerepének és viszonyának ártértékelését.
8. A lakosság tájékoztatását a bűnüldözést és a rendőrséget érintő, bulvármédiában történő hírtorzítás okairól.
9. A szakmai érdeklődés felkeltését a hatékonyság mérésére.
10. A hatékonyság javítása érdekében a lakosság bizalmának felértékelődését.
11. Az objektív biztonsági helyzetről és a szubjektív biztonságérzetről folytatott diskurzusok új perspektívába helyezését.

12. A közösségi szemléletű rendőrségi modell kialakítása előtti akadályok leküzdését a relatív hatékonyságmérési módszer célirányos fejlesztésével.
13. Annak tudományos elismerését, hogy a bűnözés és bűnüldözés együttes értékelése, továbbá a lakosság bűnüldözéssel kapcsolatos attitűdje elengedhetetlen a hatékonyság értelmezésében.
14. Meggyőződést és bizonyítást arról, hogy a rendőrség szervezetének és működésének fejlesztési és modernizációs kísérletei önmagukban nem elégségesek a relatív hatékonyság hiányának tényleges és számokba foglalt kimutatása nélkül.
15. Annak a tézisnek a megerősítését, hogy a bűnüldözés és a működés hatékonysági adatai nem javíthatók a rendőrség szervezeti modelljének szükségszerű modernizációja nélkül.

Közvetlen és közvetett módon a jogalkalmazás és a rendészeti szakma számára a következőket ajánlom megfontolásra:

A rendőrség kommunikációs stratégiájának fejlesztését: nyitást a társadalom felé, a passzivitás és a zárkózottság lebontását.

A külső rendőrségi kommunikációban a szigorú hierarchia és centralizálás megszüntetését.

Nagyobb hatáskör biztosítását a rendőri szervezetek helyi szinten a lakossággal történő közvetlen interaktív kapcsolattartás formáinak és módjainak megválasztására.

A rendőrség és a társadalom közötti közvetlen infokommunikációs csatornák felértékelését.

A centrális és hierarchikus berendezkedésű, paramilitáris rendőrségi modell honosítása meg a relatív hatékonyságmérést.

A bűnözés látenciájára vonatkozó és a lakosság rendőrségi bizalmi attitűdjét mutató rendészeti és büntetőeljárás-jogi statisztikai adatok célirányos gyűjtését, feldolgozását és elemzését.

A rendőrség a teljesítményértékelési rendszerének modernizálásával tegyen meg mindent a szervezetén belül törvényszerűen keletkező statisztikai szemlélet okozta – belső szervezeti és külső társadalmi – hátrányok csillapítására.

Az új hatékonyságmérési modell alapján a képletek matematikai modellezését, gyakorlati kipróbálását és eredményeinek értékelését, hasznosítását.

Előremutató szervezeti, humánpolitikai és képzési javaslatok megfogalmazását.

A résztvevők megoszlása, reprezentativitás

1. táblázat
Hány éve rendőr?

1–3	4–6	7–9	10–15	15+
6,1%	22,3%	20,2%	26,3%	25,1%

2. táblázat
Milyen területen dolgozik?

Bűnügy	Közrendvédelem	Közlekedés	Igazgatásrendészet	Egyéb
34,2%	34,3%	10,7%	1,8%	34,2%

Amint a táblázatokból is jól látszik, teljes mértékben vegyes a szolgálati évek és a szolgálati ágak szerinti eloszlás, így a válaszadók kellően reprezentálják a rendőrség egészét.

A rendőrség és társadalmi közege

3. táblázat
Miként segíthetik leginkább a civilek a rendőrök munkáját?

Ha odafigyelnek egymásra és többet tesznek saját biztonságukért, és nem kizárólag a rendőrségtől várják el azt.	Ha együttműködőbbek és segítőkészebbek.	Ha bejelentést, feljelentést tesznek és információkat adnak.	Polgárorként aktívan tevékenykednek a település közbiztonsága érdekében.
64,3%	23,8%	10,8%	1,1%






4. táblázat
Mit gondol, mit képviselnek a rendőrök az emberek többségének véleménye szerint?

Tőlük független hatalmat és érdeket	Közös és egységes értékeket	A közbiztonságot szavatolva a biztonságot
56,7%	38,2%	5,1%

5. táblázat
Mit kellene képviselnie a rendőrnek?

Tőlük független hatalmat és érdeket	Közös és egységes értékeket	A közbiztonságot szavatolva a biztonságot
1,7%	34,3%	64%

6. táblázat
Az állampolgár rendőrök felé irányuló bizalma inkább...

Kiváló	0		0%
Elfogadható	63		17,8%
Közönyös, érdektelen	127		36%
Elutasító	119		33,7%
Kifejezetten ellenséges	44		12,5%
Összes válasz	353		

Ebben a kérdéskörben arra kerestem a választ, hogy a rendőrök miként tekintenek a civilek szerepére a rendőrség feladatában.

A Krémer–Molnár által lefolytatott kutatás kérdéseit részben módosítottam, mivel velük ellentétben nemcsak azt akartam megtudni, hogy hol kamatoztatható a civil–rendőr jó viszony, hanem azt is, hogy a rendőrökben mennyire domináns a társadalmi kooperativitás attitűdje, illetve mennyire frusztráltak az állampolgárok által feléjük irányuló fokozott mértékű problémamegoldást váró elvárásrendszerrel szemben. A válaszok igazolták a feltevést: a rendőrök döntő többsége az állampolgároktól nagyobb együttműködést várna el, mind feléjük, mind pedig egymás irányában. A korábbi kutatásból is inkább az domborodott ki, hogy elsősorban a rendőrök segítik a civileket, a civilek pedig azzal tesznek a legtöbbet a közbiztonságért, ha információt adnak a rendőrségnek (91%). Amint ezekből az eredményekből kitűnik, a rendőrök sokkal szolidárisabbak a lakosság felé, mint a lakosság irányukban, sőt támogatják a lakosság közbiztonsági önszerveződését, azonban a polgárőrség szerepét és jelentőségét egyértelműen elutasítják és jelentősen leértékelik.⁹ Az adatok inkább a passzív civil koncepcióját erősítik meg, pontosabban a rendőrségen belül ez tűnik a leginkább elterjedt megközelítésnek, viszont örvendetesen magas a „rendőrök segítik a polgárokat” válaszok aránya, ami mutatja, hogy a rendőrök között sokan vannak, akik a közös biztonságteremtést tartják helyes módszernek.

A 4–5. számú táblázatoknál – amelyeknél ugyanazon kritériumokra lehetett letenni a voksot – a válaszlehetőségek közül kihagytam az idézett korábbi kutatásban szereplő „Csak a törvényt” választ. Álláspontom szerint egyrészt átfedést mutat a másik két pozitív válasszal, és így korábban is elbizonytalanította a válaszadókat, másrészt hangsúlyossá kívántam tenni, hogy a közbiztonság biztosítása a rendőrség dolga, amit részben a társadalomtól függetlenül, hatalmi pozícióból biztosít. A három válasz közül a „Közös és egyéges értékeket” válasz a közösségbe ágyazott rendőri attitűdre helyezte a hangsúlyt, míg „A közbiztonságot szolgálva a biztonságot” válasz nyilvánvalóan a rendőrség alapfeladataira fókuszált. A harmadik válasz, a „Tőlük független hatalmat és érdeket” egyértelművé tette, hogy a rendőrség nem közösségi, hanem hatalmi alapú, tekintélyelvű és politikai irányítással az állampolgároktól független értékeket hordoz. A korábbi kutatásban ugyancsak hangsúlyos volt az „idegen hatalom”-ra adott válaszok száma (56%), ami a jelenlegi felmérésben sem változott, és nagyon alacsony, csak közel 5% szerint hordoz közös értéket a rendőrség a társadalommal. A neutrálisabb válaszra már 38% voksolt, ami jól mutatja, hogy a rendőrök úgy gondolják, a rendőrség a társadalmon „kívül” áll. Nagyobb részük szerint oppozícióban van, kisebb hányaduk szerint feladatorientáltan és korrekten látja el társadalmi küldetését. Sajnos csak nagyon kevesek szerint homogén az értékrend a rendőrség és az őt körülvevő társadalom között.

⁹ Ezt támasztja alá a polgárőrség bűnmegelőzésben és a közbiztonság alakításában betöltött szerepét illetően 2011-ben az MRTT Társadalomtudományi Tagozata (kutatásvezető: Dr. Krémer Ferenc) által végzett kutatás. Megállapították, hogy a polgárőrség külön nem, csak a rendőrséggel együtt kap helyet a települések hatalmi és biztonsági terében, az akut biztonság, a rendvédelmi jelenlét és a biztonság létrehozásának rendvédelmi faktora közelében. Ezek együtt alkotják a települési hatalmi és biztonsági terének azt a szegmensét, ahol a polgárőrség is elhelyezkedik. Ez a térrész távol esik mind az egyének, mind pedig az egyéb intézmények által elfoglalt helytől. Az emberek azt érzékelik a saját lakóhelyükön, hogy a *polgárőrség (és a rendőrség) csak gyenge, bizonytalan kapcsolatban van a településen jelen lévő többi szereplővel*. Az, amit a fejlesztésről és változtatásról gondolnak, arra utal, hogy nincs elképzelésük arról, mennyire fontos is lenne ezeknek a szereplőknek az együttműködése, és arról sem, hogy mennyire fontos volna a saját hozzájárulásuk a biztonsághoz. Lásd: *A polgárőrség társadalmi megítélése*. Magyar Rendészettudományi Társaság Társadalomtudományi Tagozata, Budapest, 2011.

A 5. táblázat kérdésénél arra, hogy mit kellene képviselnie a rendőrnek, a korábbi kutatásban a válaszadók markánsan nem értettek egyet azzal, hogy az „Idegen hatalmat”, és döntően a „Biztonságot nyújt” válasz kapta a legtöbb voksot (80%). Az általam végzett kutatásban szintén a biztonságot célzó válasz hozta a legtöbb voksot (64%), a válaszadók vágya szerint nagyobb mértékben kellene a közös értékeket hordoznia (34,3%), míg a „Tőlük idegen hatalmat és érdeket” opciót csak 1,7% jelölte. A válaszokból az a következtetés vonható le, hogy a rendőrök szerint jelenleg az országban – és korábban is – egy tekintélyelvű, nem közösségi szemléletű rendőrség funkcionál, aminek a közösségi szemlélet felé elmozdulva, de elsősorban a politikai és hatalmi érdekektől távolodva kellene alapvető társadalmi rendeltetését betöltenie.

A 6. táblázat arról tájékoztat, hogy a rendőrök többsége (80%) szerint az állampolgárok zöme nem épp pozitívan viszonyul hozzájuk. Attitűdjük a közönyös és a kifejezetten ellenséges attitűd között mozog. Kiválónak *senki*, míg elfogadhatónak is csak 18% értékelte a civilek rendőrökhöz fűződő viszonyát, mely korántsem fest rózsás képet a civil–rendőr viszonyról.

Megjegyzendő, hogy egy 2002-ben készült kérdőíves felmérés a lakosság véleményére volt kíváncsi a rendőrség munkájáról és szerepéről. Meglepően az erkölcsi és anyagi megbecsülés hiányát és a technikai elmaradottságot jelölték meg legfőbb hiányosságként. Kvalitásként a hivatástudatot és a korrumpálhatóság hiányát nevezték meg. A két véleménykör kissé ellentmond egymásnak: bár látszik, hogy tisztában vannak a rendőrök nehéz helyzetével, az összefüggést a korrupció és az anyagi helyzet között mégsem érzékelték kellőképpen.¹⁰

A statisztikai szemlélet és a lakossági elégedettség, bizalom

7. táblázat

A bűnügyi statisztika és a kérdőíves lakossági bizalomindex helyben és országosan is jól szemlélteti a közbiztonságra jellemző állapotokat.

Egyetért	21		5,9%
Bizonytalan	116		32,9%
Nem ért egyet	216		61,2%
Összes válasz	353		

A Krémer–Molnár-féle kutatás hasonló eredményre jutott: míg a válaszadók 65%-a szerint egyáltalán nem kell szerepet kapnia a statisztikának a teljesítmény értékelésében, és csak 3%-a mondta, hogy nagy szerepet kell kapnia, addig a lakosság elégedettségének a válaszadók kiemelkedő része (86%) szerint nagy szerepet kell kapnia, és csak 6%-a szerint nem kellene egyáltalán szerepet kapnia. Ettől az eredménytől nem nagyon térnek el a kutatásom során kapott válaszok sem, bár az általam feltett kérdések a jelenlegi helyzet konstatálására vonatkoztak, nem egy kívánatos cél teljesülését célozták.

¹⁰ NAGY Szilvia Ildikó (2004): *Lakossági vélemények a rendőrségről és a bűnözésről. A rendvédelmi munka társadalmi beágyazottsága.* Rendőrtisztai Főiskola Társadalomtudományi Tanszék, Budapest. 98–106.


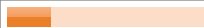

A 7. táblázatban megjelenített eredményeket nézve, a korábbihoz képest inverz módon feltett kérdés válaszait elemezve arra a következtetésre jutunk, hogy a válaszadók zöme (61,2%) szerint a statisztika és a rendőrség által szemléltetett bizalomindex nem alkalmas arra, hogy objektíven fejezze ki a közbiztonság valós állapotát. Az eredmények mérésének módja tehát arról szól, hogy milyen összefüggésbe kerüljön a munkateljesítmény, kik azok, akik értékelik, vagyis kik számára kell igazolni, hogy a pénz, energia és idő nem veszett hiába. Alapvetően két csoport különböztethető meg: az egyik a hivatali (szervezeten belüli), a másik a rendszeren kívüli (a társadalom, a civilek) értékelés. A hivatali megközelítésnek a statisztikai szemlélet felel meg, melynek során a rendőrök munkáját számokkal, mutatókkal mérik, például mennyi az eredményesen felderített bűncselekmények száma, hány elfogás történt, mennyi volt a helyszíni bírság összege az adott időszakban. Ez egy nagyon egyszerű értékelési mód, mivel a műszak vagy az időszak végén csak össze kell számolni az intézkedéseket és a felderített ügyeket, és utána rögtön el is lehet dönteni, hogy jól dolgozott-e a rendőr vagy sem.

A másik megközelítés a társadalom értékelésére helyezi a hangsúlyt. Azt feltételezi a rendőrrel, hogy a civilekkel közös tevékenységet folytat, hogy munkájának célja nem produktum előállítás, mint a gyárban, hanem annak eredménye megfoghatatlan és permanens megújulást kíván. A rendőr nem előállít egy terméket, hanem fenntart egy intézményt, mely elérhetővé teszi a civilek számára az elégséges, elfogadható biztonság érzését. A mérési módok a hatalmi viszonyok dominanciájának irányát is jelzik. A statisztikai szemlélet arról árulkodik, hogy a hivatal szeretne hatalmi pozícióban maradni a civil világgal szemben. A másik mérési mód sokkal bonyolultabb és más paraméterek mentén történik. Ebben a társadalomnak a hivatallal szembeni primátusa kap helyet. Egyértelmű a válaszadók állásfoglalása a lakossági elégedettségnek mint mércének a felhasználása kapcsán.

A média és a rendőrségi külső kommunikáció: A tömegtájékoztatás és a rendőrség viszonya




8. táblázat

A bulvármédia általában torzíva és negatívan mutatja be a rendőrséget és a bűnüldözést.

Egyetért	249		70,5%
Bizonytalan	81		22,9%
Nem ért egyet	23		6,5%
Összes válasz	353		

9. táblázat

A rendőrség saját elismertségének növelése érdekében javíthatna saját „külső” kommunikációs stílusán.

Egyetért	248		70,3%
Bizonytalan	69		19,5%
Nem ért egyet	36		10,2%
Összes válasz	353		

10. táblázat

Olyan képet fest magáról a rendőrség a médiában, mint amilyenek én is látom magunkat.

Egyetért	31		8,8%
Bizonytalan	88		24,9%
Nem ért egyet	234		66,3%
Összes válasz	353		

11. táblázat

Milyennek látja, érzékeli a rendőrség média felé irányuló külső kommunikációját?

Saját társadalmi megbecsültségének megóvása érdekében megfelelően szabályozott és korlátozott	Passzív és zárkózott – inkább csak egyirányú	A bulvármédia trendjéhez igazodóan inkább a népszerűséget hajszoló	Őszinte, nyitott, támogató – közvetlen és a lakossággal kétirányú
43,9%	29,5%	23,2%	3,4%

A 8. táblázatba foglalt válaszok döntő többsége szerint a bulvármédia torzítva mutatja be a bűnüldözést (70,5%), az állítást elutasítók mindössze 6,5%-ban képviselték magukat. Meglepő azok aránya (22,9%), akik inkább a „bizonytalan” kategóriát jelölték, cáfolva azt a teóriát, hogy e kérdésben mindenkinek határozott álláspontja van.

A 9. táblázat eredményei jól tükrözik, hogy a rendőrök többsége szerint (70,3%) a rendőrség nem tesz meg mindent azért, hogy a külső kommunikációjában rejlő lehetőségeket megfelelően kiaknázza.

A 10. táblázat – már lényegesen árnyaltabban – arra kereste a választ, hogy vajon a rendőrségi külső kommunikáció effektíve mennyire van összhangban a rendőrök saját magukról alkotott képével, tehát a kommunikációban megjelenített kép megfeleltethető-e a rendőrök általános „identitásának”, vagy inkább a megítélés javítása és a reputáció növelése érdekében „eladják magukat”.

A 11. táblázat egyértelműen ábrázolja, hogy a rendőrségi kommunikáció a lakosság felé nem nyitott, közvetlen és kétirányú (válaszadók 96,6%-a). A többi válaszlehetőségből ennek okairól is viszonylag árnyaltabb képet kapunk: a testület tagjainak 43%-a felmenti a rendőrséget zárkózottsága és passzivitása okán. Ők valószínűleg úgy gondolják, hogy a média túl nagy „ellenfél” a rendőrségnek, így kommunikációjában ez okozza bezárkózását. 32%-uk szerint erre nincs mentség: a rendőrségnek nyitnia kellene a lakosság felé. Az alapkérdésből az is kiviláglik, hogy a megkérdezettek közel negyede (23%) véli úgy: a rendőrségi kommunikáció – a média negatív hatásait kivédendő – inkább alkalmazkodik, mondhatni stílusában bulvárosodik. Természetesen ez sem hordoz pozitív értékítéletet a rendőrség külső kommunikációjára nézve.

A bűnüldözés relatív hatékonysága

12. táblázat

Mit gondol mennyire meghatározó ma az ügyforgalmi statisztika a nyomozó hatóságok eredményességének mérésében?

A válasz lehetőségek 1–7. közötti skálán a következők:

- 1: egyáltalán nem,
- 2: többségében nem,
- 3: inkább nem,
- 4: közepes mértékben,
- 5: inkább igen,
- 6: többségében igen,
- 7: kizárólag igen.¹¹

A válaszok sorrendje a választott értékek összesítése alapján:

1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
7.	6.	3.	2.	4.	5.	1.

13. táblázat

Mit gondol mennyire alkalmas az ügyforgalmi statisztika összehasonlíthatóvá tenni az egyes nyomozó hatóságok eredményességét?

1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
3.	4.	1.	2.	5.	6.	7.

14. táblázat

Az egyes kapitányságok statisztikai (felderítési, nyomozás eredményességi) mutatói között azért van különbség, mert...

Mások a kapitányságok „bűnüldözési” viszonyai	Más feltételekkel rendelkeznek az egyes nyomozó hatóságok	Az eltérő vezetői módszerek miatt	Másmilyen helyben a lakosság rendőrökhöz fűződő bizalma
37%	25%	20%	18%

15. táblázat

A bűnüldözés hatékonyságát (hogyan jól vagy rosszul működik-e a rendőrség) mi szemlélteti igazán?

A rendőrség társadalmi elfogadottsága és bizalmi szintje	A rendőrség szervezeti és működési jellemzői	A rendőrség civilek irányába történő „külső” kommunikációja	Az objektív biztonsági helyzetről készült rendőrségi statisztikák
1.	2.	3.	4.

¹¹ A többi sorba rendezős kérdés esetében is ezek az értékek.

16. táblázat

*Mit gondol, mitől mennének gyorsabban a nyomozások?
Ha minden nyomozó szerv arányos munkaterhet viselne.*

Teljes mértékben egyetértek	120		34,0%
Általában igaz	171		48,4%
Inkább nem	50		14,2%
Egyáltalán nem	12		3,4%
Összes válasz	353		

17. táblázat

*Mit gondol, mitől lennének hatékonyabbak a nyomozások?
Ha igazságosabb és ésszerűbb lenne a létszámhoz igazított munkaterhelés.*

Teljes mértékben egyetért	183		51,8%
Általában igaz	141		39,9%
Inkább nem	27		7,6%
Egyáltalán nem	2		0,6%
Összes válasz	353		

A 12. táblázat kérdése az ügyforgalmi statisztika és a hatékonyság kapcsolatát firtatva arra mutat rá, hogy mennyire meghatározó ma az ügyforgalmi statisztika a nyomozó hatóságok hatékonyságának mérésében. A 7-es skálán adott válaszok átlagértéke 4,6 lett, ami jól mutatja, hogy a válaszadók döntő többsége szerint rendkívül jelenlévő, valós probléma. 24%-uk a 7-es választ adta, és az 5–7. közötti értékek az egésznek több mint a felét tették ki. Ha a 4-es értéket (16%), ami a bizonytalanságot mutatta, leszámítjuk, akkor az eredmények még inkább magukért beszélnek.

A 13. számú táblázat által szemléltetve arra kérdeztem rá, hogy mit gondolnak, vajon mennyire alkalmas az összehasonlításra az ügyforgalmi statisztika. A válaszok átlaga 3,08 lett, ami szintén az egyetértést mutatja abban a kérdésben, hogy a rendőrök zöme a statisztikát alkalmatlannak tartja arra, hogy a nyomozó hatóságok hatékonyságának összehasonlítási tényezője legyen. Az egyes értékekre adott válaszok aránya ezt még jobban ábrázolja: 65%-uk adott 1–3. közötti válaszokat, és mindössze 6% voksolt a 6–7. értékekre. A bizonytalanok aránya jelentős (20%), ami az ilyen típusú kérdésfeltevésnél teljesen tipikus: sokkal inkább a szórásértékek a beszédesek.

A 14. táblázat eredményei nyilvánvalóvá tették, hogy a válaszadók többsége szerint a nyomozáseredményesség eltérőségét nem a vezetői módszerek (20%) okozzák, hanem az eltérő kriminálgeográfiai helyzetben (37%) és a kapitányságok ellátottságában mutatkozó különbségekben (25%) látják indokoltnak, és legkevésbé sem a lakosság–rendőrség helybeni viszonyaira alapozzák (18%).

A 15. táblázat sorba rendező kérdésével egyenesen arra kerestem a választ, hogy mit gondolnak arról, mi az, ami a bűnüldözés hatékonyságát legjobban megmutatja. A válaszok nem okoztak csalódást. Igazolták hipotézisemet, messze kiugróan elsőnek a társadalmi elfogadottságot és a bizalmi szintet, másodiknak a szervezeti és működési

jelleget, harmadiknak a külső kommunikációt, és csak utolsóként jelölték meg az objektív statisztikákat.

A 16–17. számú táblázatok a 13. számú táblázathoz kapcsolódóan ugyancsak igazolták a relatív hatékonyságra vonatkozó hipotézisemet, mivel a válaszadók több mint 90%-a egyetértett abban, hogy az aránytalan munkaterhelés és a kapacitásbeli eltérésekben mutatkozó indokolatlan különbségek felszámolása adna kulcsot a nyomozások hatékonyságának növeléséhez.

A jelenlegi uralkodó statisztikai szemléletet a megkérdezettek egyértelműen alkalmatlannak tartják a rendőri munka teljesítményének mérésére. Azok nem képesek tükrözni a közbiztonság valós alakulását, az egyes kapitányságok, osztályok, alosztályok munkájának minőségét, intenzitását. A statisztika mint domináns teljesítménymérés abszolút figyelmen kívül hagyja a helyi sajátosságokat, miközben a kapitányságokat belekényszeríti egy értelmetlen versengésbe, ami gyakran a statisztikai adatok szándékos torzításához, tupirozásához vezet.

Teljesítményértékelés, előmenetel, vezetői attitűd

18. táblázat

Mit gondol mennyire meghatározó ma Magyarországon a statisztika a nyomozó szervek és az egyéni teljesítmény mérésében?

1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.
7.	6.	4.	3.	5.	2.	1.

19. táblázat

Milyen egy jó vezető?

Önállóságot biztosít a munkában.	20		5,7%
Szakmai tudása kiemelkedő.	59		16,7%
Türelmes, megértő és empátikus.	23		6,5%
Kiáll az embereiért, akár még a főnökével szemben is.	114		32,3%
Nem kivételez senkivel, a teljesítményre és nem a személyéhez kötődő lojalításra van tekintettel.	137		38,8%
Összes válasz:	353		

20. táblázat

Mit gondol, minek van jelentősége az előremenetelnél és a kariernél?

Az ismertségnek, összeköttetéseknek, személyes kapcsolatoknak	A döntési pozicóban lévő vezetői elfoglaltságnak, szubjektivitásának	Az elismert szakmai tudásnak és tapasztalatnak	A feldolgozott és eredményesen megoldott ügyek (intézkedések) statisztikai számainak	Az időszakos éves teljesítményértékelés mutatta minősítésnek
1.	2.	3.	4.	5.

A 18. számú táblázatba foglalt kérdés azt firtatja, hogy az egyéni teljesítménymérésben mennyire van jelen a rendőrségnél a statisztikai szemlélet. Az eredmények 4,7-es átlageredménye és a szórásai eredmények 5–7 értékekre adott 51%-os, 1–2 értékre adott mindössze 17%-os válaszaránya mutatja, hogy a rendőrök szerint az egyének teljesítményének értékelése – a szervekéhez hasonlóan – statisztikai hatás alatt áll, tehát a „belső” hatékonyság, vagyis a teljesítmény értékelésében a statisztikai szemlélet döntően jelen van.

A 19. táblázat kérdéseire adott válaszok a vezetői kompetenciák esetében félreérthetetlenül az elfogulatlanság és az objektivitás mellett teszik le a voksot (39%). Ez kitűnően igazolja, hogy a rendőrök többségében a valós teljesítményük elismerésének vágya lebeg, jelentős hiányérzetük van a beosztotti értékeket és érdekeket jobban figyelembe vevő, és nem a hatalmi dominanciát tükröző és feltétlen lojalitást elváró vezetők iránt. Különösen figyelemre méltó, hogy ezek a szempontok még a szakmai tudást, a vezetői empátiát és az önállóságot is megelőzik.

A 20. táblázatban az előmenetel okait firtató, sorba rendező kérdésre adott válaszok az 1–2. kérdésekkel átfedésben igazolták hipotézisemet. A válaszadók szerint az előmenetelnél a személyes kapcsolatok és a protekcionizmus az első. Második jelentős tényezőként a vezető szubjektivitás mellett döntöttek és csak a 3. helyre helyezték az elismert szakmai tudást. Az objektív mutatók szerint a 4. helyezést érte el az eredményes munkavégzés, és utolsó helyre futott be az – egyébként hivatalosan legmeghatározóbb jelentőségű – éves teljesítményértékelés.

Összegzés

A rendőrök sokkal szolidárisabbak a lakosság felé, mint a lakosság irányukban, sőt támogatnák a lakosság közbiztonsági önszerveződését, azonban a polgárország szerepét és jelentőségét egyértelműen elutasítják, és jócskán leértékelik.

Úgy látják, hogy a rendőrség nem közösségi, hanem hatalmi alapú, tekintélyelvű és politikai irányítással az állampolgároktól független értékeket hordoz.

A rendőrök többsége szerint jelenleg az országban – és korábban is – egy tekintélyelvű, nem közösségi szemléletben működő rendőrség funkcionál, aminek a közösségi szemlélet felé elmozdulva, de elsősorban a politikai és hatalmi érdekektől távolodva kellene alapvető társadalmi rendeltetését betöltenie.

A rendőrök nagy része szerint az állampolgárok a közönyöstől a kifejezetten ellenségesig terjedő attitűddel rendelkeznek irányukba, kiválnak senki, míg elfogadhatónak is csak kevesen értékelték a civilek rendőrökhöz fűződő viszonyát.

A többség szerint a statisztika és a rendőrség által szemléltetett bizalomindex nem alkalmas arra, hogy objektíven fejezze ki a közbiztonság valós állapotát.

Döntő többségük szerint a bulvármédia torzítva mutatja be a bűnüldözést.

A rendőrök abszolút többsége szerint a rendőrség nem tesz meg mindent azért, hogy a külső kommunikációjában rejlő lehetőségeket jól aknázza ki.

A válaszadók egyöntetű véleménye szerint a rendőrségi kommunikáció a lakosság felé nem nyitott, közvetlen és kétirányú. A válaszadók közel fele felmenti a rendőrséget zárkózottsága és passzivitása okán, úgy látják, hogy a média túl nagy „ellenfél” a rendőrségnek, így kommunikációjában ez okozza bezárkózást.

A rendőrök nagy többsége a statisztikát alkalmatlannak tartja arra, hogy a nyomozó hatóságok hatékonyságának összehasonlítási tényezője legyen.

A rendőrök zöme a nyomozás eredményességének eltéréseit nem a vezetői módszerekben, hanem az eltérő kriminálgeográfiai helyzetben és a kapitányságok ellátottságában mutatkozó különbségekben látja, legkevésbé sem a lakosság-rendőrség helybeni viszonyaira alapozza.

Arra a kérdésre, hogy a bűnüldözés hatékonyságát mi mutatja legjobban, a válaszadók elsőként a társadalmi elfogadottságot és a bizalmi szintet jelölték meg, második lett a szervezeti és működési jelleg, harmadik a külső kommunikáció színvonala, az utolsó az objektív statisztika.

A válaszadók egyöntetűen egyetértettek abban, hogy az aránytalan munkaterhelés és a kapacitásbeli eltérésekben mutatkozó indokolatlan különbségek felszámolása jelentené a nyomozások hatékonyságnövelésének kulcsát.

A rendőrök szerint a „belső” hatékonyság és az egyéni teljesítmény értékelésében a statisztikai szemlélet döntően jelen van.

A vezetői kompetenciák esetében félreérthetetlenül az elfogulatlanság és az objektivitás mellett teszik le a voksot. Hiányérzetük van a beosztotti érdekeket jobban figyelembe vevő, és nem a hatalmi dominanciát tükröző, feltétlen lojalitás elváró vezetők terén.

A válaszadók szerint az előmenetel esetén a személyes kapcsolatok és a protekcionálizmus a döntő. Második jelentős tényezőként a vezetői szubjektivitásnak tulajdonítanak jelentőséget, és csak a végén kullognak a pozitív szempontok.

Dr. Sivadó Máté

Jelenkori drogpolitika Magyarországon és Európában tengerentúli kitekintéssel – beszámoló a doktori kutatás eredményeiről

Absztrakt

Jelen tanulmányban szeretném összefoglalni doktori kutatásom eredményét. A kutatást 2010-ben kezdtem, amikor a hatályban lévő drogstratégiát a politikai vezetés hatályon kívül helyezte. Ez nagy port kavart a sajtóban és szakmai körökben egyaránt. Emiatt döntöttem úgy, hogy korábbi kutatási témámat, a rendészeti bűnmegelőzést félreteszem, és beleásom magam a drogpolitika témájába. Publikációmban felidézem a témaválasztás indokolását, kutatásom téziseit, illetve azt, hogy azok mennyire állják meg a helyüket a munka végeztével, illetve bemutatom azokat az eredményeket, amelyeket új tudományos eredményként érzékelek. Legvégül pedig bemutatom elképzeléseimet egy általam ideálisnak tartott drogstratégiáról.

Drug policy in Hungary and in Europe

Abstract

The drug situation in many parts of the world shows a significant shift. A significant change in drug policy took place during the long decades of U.S. history. Preferring punishment, rejecting all the harm reduction seemed to be valid for a long time. However, the individual states are reporting a kind of relief in the area of access to marijuana. Of course, it mainly refers to using marijuana for medical purpose, but due to circumvented rules—if someone really wants to—can get cannabis at least in one of these states legally. In Colorado it is legally allowed to possess one ounce (28 grams) for citizens over the age of 21 years. Each state can expect \$100 million from sales tax of 25%.

Meanwhile, in Hungary, the proportion of designer drugs on the market (according to the statistics on drug seizure) is more than 50%. Their retail price is significantly lower than alcohol's.

A témaválasztás indokolása

2010-ben – és ez nem változott sokat máig sem – nem tudtuk úgy olvasni az elektronikus vagy akár az írott médiát, hogy kábítószerrel¹ kapcsolatos hír ne szerepelt volna benne. Olvashattunk kábítószer-fogyasztók haláláról, híres emberek kábítószer-problémáiról, terjesztőhálózatok felszámolásáról, hogy csak a legnépszerűbb témákat említsem. Egyértelműen felfedezhető volt a téma megítélésében a generációs szakadék. A rendszerváltás előtt szocializálódott generációk számára a „kábítószeresek” és „kábítószeresek” egy nagy homogén egységet alkotnak, és jelentősen démonizáltak jelennek meg. Rettegnek, hogy gyermekeik, unokáik fogyasztókká válnak. Amikor ez megtörténik, akkor mindig az iskola és a rossz baráti kör kerül a bűnbak szerepébe. Mindeközben a kábítószer-problémába kerülő gyermekek családjait vizsgálva szinte mindig kiderül a szülők, nagyszülők, testvérek visszaélészerű szerhasználata. Ezt legjobban az 1980-as évek végén, a társadalmi beilleszkedési zavarokat vizsgáló kutatás utolsó, drog alirányú eredményei szemléltetik.

Eszerint Magyarországon a nyugtatók darabszáma 1960 és 1970 között 80 millióról 155 millióra, az altatóké 30 millióról 72 millióra növekedett. Az Andaxin fogyasztása ugyanebben az időszakban 18,9 millió tablettáról 55,5 millióra növekedett. Ehhez még hozzá kell adni a 16,5 millió Trioxazin és a 72 millió Seduxen tablettát. A növekedés nem állt meg a következő évtizedben sem, tovább növekedett a Seduxen, az Andaxin fogyasztása, illetve 169 millió tablettát adtak el az időközben forgalomba került klórdiazepoxidból, az Eleniumból.²

Egy újabb kutatás kimutatta, hogy 1980-ban hazánk minden lakosára, a csecsemőket is beleszámítva, 11 napra való trankvilláns- és 27,5 napra való nyugtató-, altatóadag jutott egy főre.³

A közvéleményben és a politikai diskurzusban jellemzővé vált a fogyasztók és kereskedők azonos megítélése, miszerint a legkisebb visszaélés esetén is igényelni szükséges az igazságszolgáltatás szerveinek beavatkozását. Általános a kínálatcsökkentés eszközeiben való feltétlen bizakodás, az alternatív eszközök elutasítása.

A másik oldalon találhatóak egyes civil szervezetek. Az ő álláspontjuk szerint a legnagyobb problémát pont a másik oldalon állók okozzák. A kábítószeresek ártalmainak nagy része a bűnüldözés eredménye. A drogfogyasztót minden esetben a rendszer áldozataként mutatják be, akit segíteni, támogatni, akár a társadalombiztosítás terhére droggal ellátni kell. Ezen szervezetek kommunikációja rejtetten vagy nyíltan a drogok egy részének – jellemzően a marihuánának – a dekriminalizációját vagy legalizációját támogatja, tüzi zászlajára. Jellemző még, hogy a két célt minden esetben összemossák, mint szükségesen együtt járó

¹ Illegális drogok (opiátok, stimulánsok, hallucinogének, kannabisz és származékai). Az 1/1968. (V. 12.) BM-EüM együttes rendelet 1. § (1) szerint „Kábítószer-élvezetre alkalmas anyagnak (továbbiakban: kábítószer) az 1965. évi 4. törvényerejű rendelettel kihirdetett 1961. évi Egységes Kábítószer Egyezmény alapján nemzetközileg kábítószernek nyilvánított, továbbá a Magyar Köztársaságban kábítószernek minősített anyagokat és készítményeket, valamint azok bármilyen töménységű folyékony vagy szilárd hígításait kell tekinteni.” A Btk. 286/A § értelmező rendelkezése szerint kábítószeren a visszaélés szempontjából veszélyes pszichotróp anyagot is érteni kell.

² MÁDAI L. (1973): Nyugtatók és altatók fogyasztásának gyakorisága Magyarországon, területi összehasonlításban. *Gyógyszerészet*, 5. szám.

³ SIMKÓ A. (1973): A „psychotrop” gyógyszerek túlzott fogyasztásának profiája az országos adatok tükrében. *Ideggyógyászati Szemle*, 10. szám.

folyamatokat. Meg kívánom jegyezni, hogy a civil szervezetek nagy része valóban a legális és illegális tudatmódosító szerek egyéni és közösségi kárának csökkentésén munkálkodik. Sok esetben utat mutatnak az állami szervezetnek a jó nemzetközi gyakorlatok felmutatása, illetve a hazai gyakorlat korlátainak bemutatása által.

Én a két szélső álláspont egyikével sem tudok egyetérteni. Gyakorló rendőrtisztként részt vettem drogterjesztők elfogásában, házkutatások, lefoglalások, kihallgatások végrehajtásában. A téma kutatójaként rendszeresen találkozom, beszélek toxikológusokkal, addiktológusokkal, szociális munkásokkal, az alacsony küszöbű ellátás végzőivel.

Kutatásom során bemutattam a drogpolitika eszköztrendszerét, hatásait, eredményeit vagy éppen eredménytelenségét.

Nehéz szakemberként őszintén beszélni Magyarország drogokhoz való viszonyáról, mert, ahogy mondani szokták, a probléma átpolitizálódott, és a véleményt nyilvánító könnyen valamelyik politikai táborban találhatja magát. Különösen akkor vagyunk bajban, ha a legális (nikotin, alkohol, koffein, altató-nyugtató és élénkítő gyógyszerek) és az illegális élvezeti szerek eltérő értékelését kell megmagyaráznunk. A fő kérdés itt is az, hogy minek tekintjük a drogfogyasztást: az ember szabad akaratán alapuló választásának vagy egyfajta determinációnak, vagyis sorsunk társadalmi meghatározottságának. Az első esetben a válasz könnyű: ha a rosszat választottad, viseld a következményeit, beteg leszel, gondoskodj a gyógyításodról, és ha szembeszegülsz a közösség szabályaival, számolj a – most már egyre szigorúbb – büntetéssel. Ám ha elismerjük a biológiai adottságok talaján a környezet, mégpedig elsősorban a társadalmi környezet hatására kialakuló személyiség törvényszerűségeit, már nem magától értetődik, hogy a büntetés lenne a megoldás. Persze nem vitatjuk, hogy a büntetésnek van szerepe a közösség életében, az emberi sorsok alakulásában, azonban ezzel óvatosan és körültekintően kell élni. A büntetés csak akkor hatásos, és ebből fakadóan ésszerű, ha mellette mindig adunk valamiféle segítséget is az érintettnek. A büntetésnek csak egyik célja az, hogy általa felmutassuk a közösség védett értékeit. Azt is akarnunk kell, hogy a megbotlott ember visszataláljon a közösségbe, és ez segítség nélkül nem megy.⁴

Kutatásom során igyekeztem feltárni a droggal kapcsolatos állami és civil eszközöket, vizsgáltam azok hatékonyságát, eredményeit. Továbbá be kívántam mutatni a követendő és elrettentő nemzetközi gyakorlatokat, végül mindezek eredményeképpen fel kívántam vázolni egy, a saját értelmezésem szerint, a jelenleginél eredményesebb drogstratégiát.

A kutatás új tudományos eredményei

A magyar drogstratégiával kapcsolatban új tudományos eredményként észleltem, hogy bár a jelenlegi drogstratégia beharangozása arról szólt, hogy egy merőben új, a korábbi stratégia szemléletével ellentétes stratégiát dolgoznak ki, ez nem sikerült. Három év munkájának eredménye végül az lett, hogy a korábbi stratégiától érdemében kevésbé, leginkább csak szóhasználatában különböző dokumentumot fogadtak el. A vizsgálatom eredménye,

⁴ DENES Balázs – NÉMETH Zsolt – SZEMELYÁCS János (2002): *A tiltás gyümölcsei – 3 szigorú drogpolitikai év.* TASZ Drogpolitikai Füzetek, 3. szám. 1.

hogy egy létező helyzetre nem lehetséges két, egymással ellentétes, de mégis érvényes stratégiát kidolgozni.

A drogok hatásait elemző fejezetben bemutattam a témában született, sok esetben egymással ellentétes álláspontokat. A legújabb kutatási eredmények azonban egyértelműen a marihuána egyénre, közösségre gyakorolt súlyos negatív hatásairól számolnak be. A dolgozat új kutatási eredménye az, hogy a sok esetben egyértelmű, kétséget kizáró tudományos eredményeket is megkérdőjelezzik érdekcsoportok szakpolitikai érdekérvényesítés céljából, sok esetben nagyon felelőtlen módon. Az eredmény gyakorlati alkalmazhatóságát abban látom, hogy a kutatási eredményeket széles körben nyilvánosságra kell hozni, tájékoztatni a lakosságot, és lezárni az értelmetlen, félrevezető vitákat.

A keresletcsökkentés kapcsán elmondható, hogy a legújabb tudományos eredmények szerint a dropprevenció során leggyakrabban alkalmazott módszer, a dropprevenció előadás gyakorlatilag hatástalan. A közvélemény széles rétegei fűznek nagy reményeket ahhoz, ha az iskolákban rendőrök, esetleg korábbi drogfogyasztók tartanak elrettentőnek szánt előadásokat. A kutatások ennek ellenére azt mutatják, hogy nem fogyasztanak kevesebb tudatmódosító szert azok, akik ilyen előadásokat hallgattak, azokhoz képest, akik nem. Az értekezés kutatási eredménye az, hogy e nyilvánvaló tények ellenére a megelőzésben tovább folynak az ilyen típusú előadások. Az, hogy ezek a jelentős kapacitások, amelyek a rendőrségnél, egyházaknál, önkormányzatoknál, iskolákban felhalmozódtak, automatikusan tovább működtetik a folyamatot, akkor is, ha kiderült, hogy azoknak nincs társadalmi haszna. A kutatási eredmény gyakorlati alkalmazhatóságát abban látom, hogy nem szabad folytatni az eredménytelen módszereket. A döntéshozóknak is tudomásukra kell hozni, hogy mire jutottak a kutatók, és szakpolitikák alapjává kell ezeket tenni. Akkor is, ha rövid távon ez sok érdeksélemmel jár, és a korábbi, több évtizedes gyakorlattal való szakítást jelenti.

A kínálatcsökkentést vizsgálva igazolódott az a tézis, miszerint a kínálatcsökkentési stratégia nem csökkenti a kínálatot. A nemzetközi szervezett bűnözés, azon belül a droggerkedelem nem felszámolható, legfeljebb mérsékelhető, de e lehetőségek meglehetően behatároltak. A drogpiacon a kereslet által mozgásban tartott jelenség, így a helyzet javítására a keresletcsökkentés eszközrendszerén belül van lehetőség.

Az értekezés új kutatási eredménye az, hogy ezen eszközök formális eredménytelenségük ellenére nem nélkülözhetőek, alkalmazásuk a társadalom széles rétegét (elsősorban a középosztályt) visszatartja attól, hogy drogot fogyasszon vagy azzal kereskedjen. Meg kell jegyeznünk azonban, hogy a társadalom alsó rétegeit, gondolván, hogy nincs vesztenivalójuk, nem tartja vissza a visszaélészerű szerhasználatától, sem a droggerkedelembe való részvételtől. A kínálatcsökkentés kapcsán új tudományos eredmény, hogy az új pszichóaktív szerek ügyében jelenleg egyedül egy kínálatcsökkentési eszköztől, a kínai kormány rendészeti fellépésétől remélhetünk középtávon pozitív változást.

Új kutatási eredmény továbbá, hogy a magyar szervek nyelvtudási és egyéb hiányosságai okán a többi EU-s tagállamhoz képest sokkal passzívabbak a nemzetközi együttműködés terén. A kutatási eredmények gyakorlati alkalmazhatóságát abban látom, hogy az illegális szerek terjesztői elleni fellépést továbbra is folytatni kell a lehető legmagasabb szakmai színvonalon, a legújabb technikák alkalmazásával, és minél szélesebb nemzetközi kapcsolatok bevetésével.

Az ártalomcsökkentés kapcsán az értekezés tudományos eredménye az, hogy óriási károkat okoz, ha egy szakpolitikai kérdésbe a nagypolitika beleavatkozik. Mikor

már a túcsere-szolgáltatók és a rendészeti szakemberek között konszenzus alakul ki a túcsereprogramok szükségességéről, hasznáról, akkor a túcsere működése szerint illetékes önkormányzat durván beleavatkozik a program működésébe, gyakorlatilag a húsz évvel korábbi állapotokat hozva létre. Azonban a helyzet jelentősen megváltozott az akkori időkhöz képest. Akkoriban az a néhány ezer intravénás ópiátot és stimulánst használó jelentette a túcsere ügyfélkörét. Azonban az új pszichoaktív szerek megjelenésével ez a kör jelentősen bővült, részben a szerek olcsó árának, részben a gyakoribb szúrásoknak köszönhetően. Az értekezés kutatási eredménye egyértelműen arra utal, hogy az önkormányzat politikailag motivált álláspontja jelentős járványveszélyt okoz: előbb az intravénás szerhasználói szcénában, majd Budapesten, aztán a nagyvárosokban, végül egész Magyarországon. Ebben a tárgyban komoly vita bontakozott ki az önkormányzat és néhány civil szervezet között, azonban megvizsgálva a görög, bolgár, román példákat, egyértelműen kiderült, hogy a járványveszély valós, az ellene való cselekvés pedig sürgető. Az új kutatási eredmény alkalmazhatósága véleményem szerint egyértelmű, az ártalomcsökkentés kapacitását nem hogy csökkenteni, de növelni kell, mielőtt a közös túhasználat okozta fertőző betegségek járványok formájában felütik a fejüket. Ha ezek a negatív események bekövetkeznek, elképesztő anyagi ráfordítással is csak mérsékelni lehet a károkat. A most még rendelkezésre álló, megelőzésre fordítandó összeg ennek az elenyésző töredéke.

Az európai uniós drogstratégiák kapcsán az értekezés által megállapított eredmény az, hogy látszólag csak kereteket, elveket, eszközöket határoznak meg a tagállamok számára, azonban mégis nagy jelentőséggel bírnak. Egyrészt az európai fellépés egységesítése felé mutatnak, másrészt csökkentik az egyes tagállamokban a politikai kurzusváltások okozta változások következményeit a tagállami drogpolitikákban.

Az egyes országok drogpolitikáját vizsgálva az értekezés új tudományos eredménye, hogy nincs egységes, mindenhol ugyanúgy érvényes és eredményes drogpolitika. Egyrészt az egyes országokban a droghelyzet más és más. Természetes, hogy Svédországban ragaszkodnak ahhoz az eredményhez, hogy egy generációnak csak nagyon kis hányada próbálja ki az illegális kábítószerket. Az is érthető, hogy Angliában kialakult a letartóztatási továbbírányítási rendszer, ugyanis ott a bűnelkövetői és a kábítószer-fogyasztói réteg gyakorlatilag lefedi egymást. Azonban az elemzés eredménye az is, hogy az országok sajátosságaitól függetlenül az ártalomcsökkentés eszközrendszerére mindenhol szükség van. Ennek hiánya jól megmutatkozik Svédországban, ahol az alacsony drogfogyasztói arány mellett jól látszik, hogy a kipróbálóknak jóval nagyobb hányada válik problémás drogfogyasztóvá, mint azokban az országokban, ahol hatékony ártalomcsökkentés folyik.

Az új pszichoaktív szerek kapcsán az értekezés új tudományos eredménye az, hogy a folyamatnak még csak az elején tartunk. Egyelőre semmilyen eredményes választ nem tudtak adni a droggal foglalkozó szakemberek a jelenségre, úgy tűnik, minden lépés csak gyorsítja a szerek terjedését, fluktuálódását. Ahogyan ezt láthattuk az új pszichoaktív szerek büntetőjogi szabályozása és az ún. C-lista megalkotása kapcsán. Egyértelmű, hogy néhány év múlva visszatekintve rá sem fogunk ismerni a drogp problémára. Az eredmény gyakorlati alkalmazhatósága abban rejlik, hogy az új pszichoaktív szerek okozta problémával folyamatosan foglalkoznunk kell, és amíg valamilyen hosszú távú megoldás nem körvonalazódik, legalább az okozott ártalmakat kell mérsékelni.

Az értekezés során figyelembe vett tények konklúziója, eredménye maga az általam javasolt drogstratégia. Véleményem szerint ezzel csökkenteni lehetne az illegális szerek okozta egyéni és társadalmi károkat.

A kutatás tézisei, illetve azok utólagos értékelése

Munkám elején összesen hat tézist fektettem le a drogpolitikával kapcsolatban, melyek részben beigazolódtak, részben megváltoztak, kisebb részben cáfolódtak a kutatómunka során.

A legális drogok, így az alkohol, nikotin, gyógyszerek legalább akkora veszélyt jelentenek, illetve sokkal több kárt okoznak ma Magyarországon, mint a kábítószer.

Ezzel a tézissel utólag már csak részben értek egyet. Ha megnézzük az alkohol és a dohányzás által okozott halálesetek számát Magyarországon és összehasonlítjuk a drog-túladagolós esetekkel, akkor valóban elhanyagolhatónak tűnik a drogprobléma. Mindezzel együtt úgy gondolom, hogy az alkohol és a dohányzás kapcsán jelentős állami és civil erőfeszítések szükségesek az e szerek okozta egyéni és társadalmi károk mérséklésére. Fontosnak tartom a magyar gasztronómia reklámozását világszerte, azonban ehhez nem az Országgyűlés által szentesített Pálinkatanácsokon és Borlovagrendeken keresztül vezet az út véleményem szerint.

A kínálatcsökkentés elengedhetetlenül szükséges, de nem hatékony módszer, a drogszférát nem befolyásolja.

A megállapítással részben értek egyet. A kínálatcsökkentésnek nincs kínálatcsökkentő hatása, de sok más egyéb van. Jó példa erre, hogy a sikeres kínálatcsökkentő beavatkozások, letartóztatások, lefoglalások a nemzetközi drokartelleket új stratégia kidolgozására ösztönözte. Ez nem volt más, mint az új pszichoaktív szerek megjelenése a piacon, amik a drogproblémát a korábbi szerekhez képest jelentősen fokozták. Nem osztom a „galambok” azon elképzelését, miszerint a drogproblémát nagy részben a prohibíciós politika okozza.

A keresletcsökkentés eszközrendszerében rejlő lehetőségeket nem használjuk ki, mert idő- és pénzigényesek, továbbá nem járnak látványos, politikailag hasznosítható eredménnyel.

A megállapítást jelenleg is teljes mértékben osztom. Ma Magyarországon kevés az esély – és ez igaz az 1989 óta eltelt valamennyi kormányzat működésére – olyan politikai cselekvés elfogadására, amely nem hoz várhatóan kézzelfogható voksokat a következő választásokra. A drogpolitikában egyértelműen a hosszú távú keresletcsökkentési mechanizmusoknak van jövőjük. Ide főként szociálpolitikai, egészségpolitikai, oktatáspolitikai eszközök tartoznak. Egyrészt óriási költségigényük van, másrészt leghamarabb középtávon hoznak kimutatható eredményt. A járható út mégis ez lesz.

Az ártalomcsökkentés fontos, de nem mindenható eszköz. Talán ez jár a legmérhetőbb eredményekkel a droghalálok megelőzését, illetve a fertőző betegségek terjedésének féken tartását illetően.

A megállapítással jelenleg is egyetértek. Az ártalomcsökkentés fontos, támogatása a jelenleginél még nagyobb mértékben szükséges, de a drogfogyasztás csökkenését nem szabad várni tőle. Bár ezt nem is tűzi a zászlajára. Az intravénás drogfogyasztók között terjedő fertőző betegségek megállításának a jelenleg ismert egyetlen eszköze.

Magyarország nagyon jó helyzetben van a környező országok és a világ más tájaihoz képest a droghelyzetet tekintve.

Angliához vagy az Amerikai Egyesült Államokhoz képest ez a magállapítás vélhetően megállja a helyét. Azonban, ha a legutóbbi híradásoknak hitelt adhatunk, a legrosszabb sorsú vidékeinken az új pszichoaktív szer problémája tömegkatasztrófával fenyeget.⁵ Érkeztek hírek korábban is arról, hogy a 8. kerületben előfordul olyan eset, hogy egyszerre egy család három generációja injektálja be magának az új pszichoaktív szert, arról azonban még a szakmának is csak korlátozott ismeretei voltak, hogy ez a jelenség megjelent vidéken is.

Elképzelések egy drogstratégiáról

Magam jelentős mértékben ellenzem a drogfogyasztást. Abba a korosztályba tartozom, ahol huszonéves korom elején megjelentek az illegális kábítószeres az átlagos főiskolás, egyetemista körökben. Az addig csupán dohányzó és szórakozás mellé alkoholt fogyasztó közösségben megjelent a marihuána és a stimulánsok, elsősorban extasy fogyasztása. Meglehetősen rosszul érintett ez a változás, a drogfogyasztást folytató ismerőseimmel tipikusan megszakítottam a kapcsolatot, sok esetben több éves, működő barátságokat. Bár akkor az alkohol és a dohányzás okozta problémákat jelentősen alábecsültem, ezeknek a szerekeknek a megjelenését valódi veszélyként éreztem. Személyesen úgy tapasztaltam, hogy a hallgatók a főiskolát, egyetemet nagymértékű alkoholizálás és dohányzás mellett is befejezik, párkapcsolatokban élnek, azonban akik „rákattantak” a marihuánára, azok tipikusan kibuktak az iskolából, kapcsolataik megromlottak. Ma már látom, hogy ez nem szükségszerűen történik így sem az alkohol, sem a marihuána vonatkozásában.

Azt látunk kell azonban, hogy az Amerikai Egyesült Államokban folytatott tömeges bebörtönzések (egyszerre kb. egymillió ember) és a dél-kelet ázsiai kivégzések sem vezettek eredményre a kábítószeres visszaélések visszaszorításában. Ezt úgy értékelem, hogy egy nyitott határokkal rendelkező, demokratikus berendezkedésű országban a nagy részben tiltásra és büntetésre berendezkedő drogpolitika szükségszerűen bukásra van ítélve. Ha viszont ez igaz, nincs más út, mint elgondolkodni a szabályozáson. A korábban már idézett, Katona István és munkatársai által végzett kísérletek kínálják a megoldást véleményem szerint. A kísérleteik azt igazolták, hogy jelentős különbség van a hippi korszakra jellemző 1–2%-os és a ma jellemző 6–20%-os hatóanyag tartalmú marihuána élettani hatásai között. Míg a gyengébb fajták romboló hatását az idegvégződések belső sejtregeneráló folyamatai kézben tudják tartani, az erősebb és mostanában jellemzőbb fajták hatása már csak több hetes, teljes absztinenciával hozható helyre. Ebből csak következtetni lehet arra, hogy milyen károkat okozhat a sokak által elfogadhatónak tartott, éveken át folytatott, mindennapi fogyasztása a marihuánának.

A másik szertípus, amit úgy tűnik, hogy széles körben fogyasztanak egyes generációk tagjai, a diszkódrogok. Az egyik tipikusnak mondható szer, az extasy hatóanyaga az MDMA. A hatóságok folyamatosan, világszerte jelentős készleteket foglaltak le belőle. Mára gyakorlatilag eltűnt a drogpiacon. Helyette megjelentek az új anyagok:

⁵ FÖLDES András: *Siker! A drog oldotta meg a vidéki alkoholproblémát.* Index.hu, 2015. IV. 16. Forrás: www.index.hu/belfold/2015/04/16/dizajnerdrogdalun/ (letöltés ideje: 2015. IV. 19.)

előbb a mefedron, majd a pentedron és így tovább. A helyzet tanulsága az, hogy ugyanazt az igényt – óriási energiákkal, boldog lelki állapotban szórakozni – a fiatalok egyre inkább veszélyesebb szerekkel elégítik ki. Ugyanis az MDMA rövid, közép- és hosszú távú egészségre káros hatásai tagadhatatlanul eltörpülnek utóbbi szerek hatásaihoz képest.

Így koncepcióm szerint az egyetlen járható út – a drogok hatásaival kapcsolatos kutatások mai állása alapján – az alacsony hatóanyag tartalmú marihuána és MDMA anyagok átlagos ellenőrzött kereskedelme. A nemzeti dohányboltok rendszere készen kínálja az adásvétel helyszínét. Természetesen nem akárciknek kellene kiadni ezeket a tudatmódosító szereket. Katona István és munkatársainak kutatásai kimutatták, hogy a marihuána káros hatásai sokszorosan erősebbek, ha a fogyasztó 21 éven aluli. Ezt az életkort határozom meg alsó határként. Másrészt előírnám a fogyasztani vágyók számára, hogy orvosi igazolást hozzanak arról, hogy nem szenvednek skizofréniában vagy más olyan mentális betegségben, illetve azokra nem hajlamosak, melyeket a fenti drogok előhívhatnak vagy súlyosbíthatnak.

Minden kutatás, addiktológiai tapasztalat azt mutatja, hogy az ellenőrizetlenül érkező újabb és újabb pszichoaktív szerek sokkal nagyobb kárt okoznak, mint a korábban ismert kábítószeresek. Bár a büntetőjogi szabályozás rövidtávú hatásában kételkedem, mégis, még a jelenleginél is szigorúbb büntetéssel fenyegetném az ezekkel való visszaélést.

Üdvözlöm a rendőrség drogstratégiájában megfogalmazott elvárásokat, miszerint a kábítószerrel kapcsolatban lefolytatandó büntetőeljárásoknak egyre nagyobb arányban kell a terjesztői típusú magatartásokat folytatók ellen irányulniuk. Az előírás végrehajtásával kapcsolatban mégis elég szkeptikus vagyok.

Úgy gondolom, hogy a drogellenes küzdelemre fordított források sokkal nagyobb részét kell a keresletcsökkentés eszközrendszerébe fordítani. Álláspontom szerint ebből a kérdésből ki kell vonni a politikai szempontokat, nem lehet a szakmai szervezeteket olyan bizonytalanságnak kitenni, mint a megelőző években. Ebben a társadalmilag kiemelten fontos tevékenységben egy szervezetnek évekre előre tudnia kell, hogy mire számíthat az államtól, bár lehetséges, hogy közvetlen politikai csatározásokat sem szükséges a jövőben ezeknek a szervezeteknek vállalniuk.

Jó iránynak tartom a keresletcsökkentést végző szervezetek akkreditálását, talán a jelenlegi szabályozáson finomítani kell.

Az ártalomcsökkentés kapcsán álláspontom szerint nem az ellátórendszer szűkítése, hanem ellenkezőleg, annak növelése szükséges. Teljes szakmaiatlanságnak gondolom azt az érvet, miszerint az ártalomcsökkentő technikák növelnék a kábítószer használók számát vagy a használók által fogyasztott anyag mennyiségét.

A drogfogyasztókat érintő joghátrány kapcsán osztom Felvinczi Katalin elképzelését, miszerint azt elegendő lenne a szabálysértési törvényben szabályozni, mert, mint tudjuk „A jogállamiságnak megfelelő megtorló büntetőjognak a kezét megkötik az emberi, állampolgári és politikai jogok, mert nem nyilváníthat bűncselekménnyé olyan magatartást, amit e jogok megengednek. Így nem nyilváníthatja bűncselekménnyé az önsorsrontó viselkedés olyan eseteit, amelyek az önmagukkal való rendelkezést, életvitelük szabad megválasztását jelentik. A személyes szabadságjogokat tiszteletben tartó megtorló büntetőjog a büntetőjogi kényszer alkalmazásánál nem rendelkezhetik az emberrel kiszolgáltatott alattvalóként. A gyógyítást, lelki-szociális gondozást kényszerré nem teheti, legfeljebb szabadon választott szolgáltatásként felajánlhatja. [...] Szükség van tehát a BTK. módosítására, éspedig abban az értelemben, hogy a kábítószer előállítását, forgalomba hozatalát és a fogyasztóhoz

való eljuttatásának minden formáját büntető megtorlás fenyegetse. Viszont a kábítószer-fogyasztás kezelésének, megelőzésének és megelőzéssel kapcsolatos igazgatásrendészeti, egészségügyi-adminisztratív tennivalóit külön kábítószer törvényben szabályozzuk.”⁶

„A kábítószer-fogyasztás a társadalmi beilleszkedési zavar, a deviancia, ugyanakkor az önpusztítás egyik formája is. Az ellene való küzdelem, a megelőzés, az elterjedés megakadályozása a büntetőjog eszközeivel nem érhet célt. Nem a tünetet kell büntetni, hanem az okokat kell feltárni, azt lehetőség szerint csökkenteni, szűkíteni, a visszaélőket nem bűnözőnek, hanem esetleg beteg, gondozásra szoruló személynek tekinteni és segíteni az életben maradásban, a visszailleszkedésben.”⁷

Lévay Miklós az osztrák példát elemezve kijelenti, „[...] a szabályozás rugalmasan követi a kábítószerhelyzet alakulását. Ezt – többek között – az teszi lehetővé, hogy 1980 óta a jelenség valamennyi fontosabb jellemzőjére vonatkozóan adatgyűjtést végeznek, és a már említett intézmény koordinálja a kábítószer-probléma elleni küzdelmet.”⁸

Elengedhetetlennek tartom az európai országok drogpolitikáinak közelítését. Nem vezet jóra az a helyzet, hogy amíg Szlovákiában az új pszichoaktív szerek nem szabályozottak, addig az azokat tilalmazó Magyarországra szánt szereket előző országban veszély nélkül lehet szállítani, tárolni. A helyzet a mi szempontunkból fordított a Rivotril és Svédország vonatkozásában. Ugyanis a skandináv országban a gyógyszer tiltólistán szerepel. Nem így nálunk, így hazánkból jelentős mennyiségű illegális Rivotril vándorol Svédországba.

A drogpolitikának jelentős erőfeszítéseket kell tennie a börtönökben zajló folyamatokkal kapcsolatban. A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága részéről talán nem az a legcélravezetőbb álláspont, hogy a visszaesőket feltáró tanulmány megjelentetését letiltják a Börtönügyi Szemlében.

Kriminálpolitikai elképzelésem végezetéül, mintegy filozófiai alapkötetként szeretném idézni Lévay Miklós gondolatát:⁹

„A kábítószerelés alapvetően reagálás egy életproblémára. Erre figyelemmel olyan tartalmú kriminálpolitikát indokolt kialakítani, amely védi a fogyasztót attól a társadalomtól, amelyből éppen annak ellentmondásai miatt „kiszállt”, de védi a szűkebb és tágabb közösséget is az önkontroll nélkül maradt egyéntől, aki a kontrollvesztés feltételét, a kábítószerrel biztosítja.”

A vázolt stratégia bevezetésére jelenleg esélyt nem látok. Két ok miatt sem. Egyrészt a magyar lakosság körében nagy többségben van jelen a prohibicionista szemlélet. Őszintén hisznek az emberek a büntetőjog büncselekményt (ezen belül kábítószerrel való visszaélést) megelőző hatásában. Továbbra is súlyosabb büntetések, több rendőr utcára küldésében látják a megoldást a kriminális problémáinkra. Ezen törekvések visszhangra találnak politikusaink kommunikációjában. Elegendő Orbán Viktor miniszterelnök 1999. február 4-ei beszédét ideidézni: „A drog és a bűnözés ördögi kör, és ez az ördögi kör mindannyiunk biztonságát

⁶ SZABÓ András (1988): *Büntetés vagy gyógyítás*. In LÉVAY Miklós szerk.: *Kriminológiai Közlemények* 25. MTA Kriminológiai Társaság, Budapest. 20–22.

⁷ FRECH Ágnes (1988): *A kábítószeres ügyek ítélkezési gyakorlata*. In LÉVAY Miklós szerk.: *Kriminológiai Közlemények* 25. MTA Kriminológiai Társaság, Budapest. 29.

⁸ LÉVAY Miklós hozzászólása (1988) In LÉVAY Miklós szerk.: *Kriminológiai Közlemények* 25. MTA Kriminológiai Társaság, Budapest. 93.

⁹ LÉVAY Miklós (1992): *Kábítószerek és bűnözés. Elméleti kérdések és a hazai helyzet*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest. 229.

veszélyezteteti. Tisztában vagyunk azzal, hogy a drogok fogyasztása teljes mértékben nem szüntethető meg. De a kérdésre – kábítószer vagy élet – világos választ kell adnunk. És mi azt mondjuk: a Kormány az élet oldalán áll. Nem tűzhetünk ki kisebb célt, mint egy drogmentes Magyarország megteremtését.”¹⁰

¹⁰ ORBÁN Viktor: Az ország állapotáról való beszéd. *Magyar Nemzet*, 1999. február 5. 5. A beszédet idézi Lévay Miklós publikációjában: LÉVAY Miklós: *A kábítószer-problémával kapcsolatos kriminálpolitika és büntetőjogi szabályozás alakulása Magyarországon az 1970-es évektől napjainkig. Jogtudományi Közlöny*, az MTA Állam- és Jogtudományi Bizottság folyóirata, 57. évf. 6. szám, 2002. június

A Nemzeti Közzolgálati Egyetem kiadványa.



Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó • www.dialogcampus.hu
• www.uni-nke.hu • 1094 Budapest, Márton utca 19. • Telefon: (1) 608
1488 • E-mail: kiado@uni-nke.hu • A kiadásért felel: Petró Ildikó kiadó-
és nyomdavezető • Kiadói szerkesztő: Sós Dóra Gabriella • Tördelő szerkesztő:
Nász András • Nyomdai kivitelezés: Nordex Nonprofit Kft.

ISBN 978-615-5680-49-6

A Rendészetelméleti Kutatóműhely 2013-ban alakult meg a Nemzeti Közszerológati Egyetem Rendészetudományi Karán. Legfőbb céljai a rendészetudomány rendszeres és igényes művelése, ezáltal a rendészetudomány népszerűsítése, erősítése, továbbá fiatal kutatók megszólítása; szakmai fórumok működtetése; új publikációs felületek létesítése; valamint olyan igényes kiadványok készítése, amelyek az oktatásban is hasznosíthatók. Talán nem túlzás azt állítani, hogy jelen tanulmánykötet egyszerre szolgálja valamennyi fenti cél megvalósítását. Öszintén remélem, hogy a szerzők kutatási eredményeit tartalmazó tanulmányok a „nagyközönséghez” eljutva a szakmai diskurzus részévé válhatnak.

A jelen kötet rendkívül sokszínű, számos izgalmas kutatás eredményeit szerepelteti a rendőrségi információáramlástól kezdve, a magánbiztonság skandináv modelljén vagy az önkormányzati rendészet aktualitásain keresztül a rendészeti korrupció egyes kérdéseire, így méltán tarthat számot a szakma érdeklődésére.

A kiadvány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 „A jó kormányzást megalapozó közszolgáltatás-fejlesztés” című projekt keretében került kiadásra.

Dialog Campus

SZÉCHENYI 2020



MAGYARORSZÁG
KORMÁNYA

Európai Unió
Európai Szociális
Alap



BEFEKTETÉS A JÖVŐBE