DOI:10.38146/bsz-ajia.2010.v58.i5.pp112-120

GECSE GÁBOR

Szabálytalan jelentés az V. Európai Jogász Fórumról

A rendészeti jogalkalmazás hatékonysága és sikeressége, a kiemelkedő színvonalú munkavégzés követelménye, de a magának a szűkebb értelemben vett rendészeti tudományos tevékenységnek a megfelelő szintű művelése, a gyümölcsöző szakmai kapcsolatok kialakítása és ápolása, álláspontom szerint, nem valósulhat meg anélkül, hogy a rendőrség munkatársainak rálátásuk legyen a pezsgő hazai és nemzetközi tudományos életre. Ez az a tudományos-szakmai közeg, amely alapvetően meghatározza a hazai jogászelit szakmai attitűdjeit, sok esetben befolyásolja jogelméleti álláspontját, és egyben áttételesen erőteljesen formálja az élő, alkalmazott jogot.

Ugyanúgy, ahogy a bírósági jogalkalmazás kimutatható hatással van a közigazgatási jogalkalmazásra, szociálpszichológiai értelemben jól tetten érhető az a jelenség, amely szerint a szakmai konferenciák megállapításai, kiérlelt konklúziói és konszenzusos álláspontjai valamilyen mértékben befolyásolhatják a kiválóan képzett jogászság „kollektív tudattalanját"[1]: a konkrét eseti döntéseket megalapozó szakmai „előítéletek" ezeken a fórumokon alakulnak ki és kerülnek át a szakmai folyóiratokon és publikációkon keresztül a jogalkalmazói tudásbázisba, a szakmai közvéleménybe.

A rendőrségen folyó tudományos munka az utóbbi években látványosan megerősödött, számos tudományos konferencia, rendezvény szolgálta a rendészettudomány fejlődését, és ez egyértelműen igazolja és alátámasztja a jelenlegi rendőrségi vezetés ambícióját, amely szerint a rendőrség minden területen versenyképes szervezet kell hogy legyen: mind a végrehajtás, mind az elméleti munka terén.

A szűkebb értelemben vett rendészettudományi tevékenység mellett fontos, hogy sor kerüljön egyfajta határozott nyitásra a nem kifejezetten rendészeti, hanem a „civil" joganyag keretén belül zajló tudományos tevékenység irányába is.

Szakmai közhelynek tekinthető, hogy a rendészeti joganyag és az azt beágyazó különböző egyéb jogágak (közigazgatás, büntetőjog, alkotmányjog) milyen szoros és egymásra visszaható intenzív kapcsolatban állnak egymással.

1 Ezzel a Karl Gustav Jung svájci pszichiáter által kialakított eszmerendszerre utalok, és – kicsit provokatívan – azt állítom, hogy a jogászság – mint a társadalmi problémák szabályozására és elrendezésére hivatott szakma gyakorlói – bír egyfajta kollektív tudattalannal, amely az emberiség archetípusaival van összefüggésben.

Erre a szakmai nyitásra kiváló alkalom mutatkozott a Budapesten, 2009. október 1-jén kezdődő háromnapos nemzetközi konferencián.

A rendészeti stratégia kialakításának szükségessége és az európai közjogi gondolkodás fejlődési irányai

Nagyon fontos követelmény, hogy ha a rendőrségi szervezetet, a rendészetet ki akarjuk emelni a politikai pozicionálási kényszerek kereteiből, akkor szakmai alapon kell megközelíteni a kérdéskört.

Ehhez arra is szükség van, hogy a rendészet hivatásként definiálja magát. (Ennek egyik első lépése volt a rendőri hivatás etikai kódexének elfogadása és kihirdetése 2007 júliusában.)

A következő elengedhetetlen lépés a rendészeti stratégia szakmai műhelyekben történő előkészítése, civilszervezetek által – társadalmi vitában történő – megvitatása és elfogadtatása. A rendészeti startégiának természetesen illeszkednie kell a Magyar Köztársaság hatályos biztonságpolitikai tárgyú stratégiai dokumentumaiban meghatározott irányvonalakhoz. Ezután kerülhet sor arra, hogy a politikai szféra, a politikai alrendszerre jellemző sajátos megközelítéseivel – aktuális hatalmi, politikai tekintetben is – feldolgozza, és megteremtse a szükséges konszenzust, amely előfeltétele a szükséges törvényhozásnak, esetleg az alkotmányos szabályok megváltoztatásának is.

Természetesen egy folyamatosan változó államkép keretei között nagyon nehéz időtállóan meghatározni a rendészeti alrendszer feladatait. A változó államkép, az államra vonatkozó, tartalmában többszörösen módosult közjogi definíció mellett a Magyar Köztársaság rendőrsége az EU-csatlakozás után egy sikeres európai integrációs folyamat nyomán nemzetközi jogi értelemben is megváltozott keretek között működik. Annak ellenére, hogy a bel- és igazságügyi együttműködésre vonatkozó uniós joganyag – bár egyre szűkebb tartalommal – klasszikusan a harmadik pilléres joganyagba tartozik, a rendészeti stratégiának szükségképpen ki kell tekintenie azokra a tendenciákra, amelyek érintik a jogi szabályozási környezetet, s amelyek nemzetközi jogi értelemben relevánsak.

A rendészeti stratégia kiemelkedő jelentősége abban áll, hogy ha a rendészeti szakma nem definiálja saját magát, akkor majd definiálják a rendészettudományhoz kevésbé értő, a szakma iránt kevéssé elhivatott szakemberek: például fiskális válságkezelők, makro-közgazdasági szakértők, valamint politológusok, akik nem rendőrszakmai és nem a tágabb értelemben vett biztonságpolitikai oldalról közelítenek a kérdéshez.

Szakmai álláspontom szerint meg kell határozni a Magyar Köztársaság biztonságpolitikai követelményeit, ezen belül a rendőrség alkotmányos értelemben vett helyét és szerepét, konkrét feladatait, kapcsolódási pontjait. Figyelembe kell venni az Európai Unió által kiadott biztonságpolitikai dokumentumokat, valamint azokat a szakmai alapvetéseket, amelyek Francis Fukuyama túlhaladott, a történelem végét jövendölő víziója után a nemzetközi közösség biztonságpolitikai szakértői által elfogadottak. Itt elsősorban *Samuel Huntington A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása* című alapvetésére gondolok. Ez után, illetve ezzel egyidejűleg szükséges meghatározni, hogy a rendészeti szaktevékenység pontosan mennyibe kerül, enélkül ugyanis nincsen tervezhető rendőrségi gazdálkodás, továbbá nem szerezhető megfelelő alkupozíció a központi költségvetés tervezésekor. Elengedhetetlen, hogy ezekben a kérdésekben a politikai elit konszenzusra jusson![2]

Ehhez a rendkívüli tapasztalatot, felkészültséget igénylő tevékenységhez szükségszerű követelmény az európai jogfejlődési vonulat feltérképezése. Azoknak a folyamatoknak az áttekintésére gondolok, amelyek az állami feladatok (újra)definiálása, az államcél meghatározása, az állami szuverenitási elméletek fejlődése, az állami feladatok kiszervezése *(outscoursing)* vonatkozásában tapasztalhatók.

Az V. Európai Jogász Fórum aktuális,
a rendőri tevékenységet érintő témafelvetései

Az V. Európai Jogász Fórum egyes szekcióit olyan elismert, a tudományos életben vitathatatlan szakmai rangot kivívott szaktekintélyek vezették, akik szakmai garanciát nyújtottak a rendezvény kitűnő színvonala tekintetében.

Az előadások érintették azokat az alkotmányossági és emberi jogi kérdéseket, amelyek kapcsán a rendőrség legtöbbször – okkal vagy ok nélkül – a figyelem középpontjába kerül.

Főként a *közjogi szekció* tárgyalt olyan felvetéseket, amelyek napjainkban a nemzetközi tudományos élet középpontjában állnak. Hiszen *„világszerte az államelmélet és a napi jogi gyakorlat egyik legnagyobb kihívása a »szuverenitás kiszervezése«, vagyis a hagyományosan állami-kormányzati funkciók privatizálása, magánvállalkozásba adása, akár magánbörtönök és magánrendőrség felállítása, akár a public private partnership formájában”*.

A szekció előadásainak gerincét a szuverenitás új határait érintő kérdések adták. A szekció a szuverenitás fogalmának és összefüggéseinek megváltozását vizsgálta. Kérdésként merült fel: a globális világrendszer, legyen szó akár a gazdaság-

2 2006-ban történt erre kísérlet, a közfeladatok meghatározásával az Államreform-bizottság keretében.

ról, akár az emberi jogok védelméről, miként korlátozza az egyes államok és kormányaik mozgásterét?

Az Európai Unió erősödése és a nemzetállami önállóság viszonyát illetően két kérdés került napirendre. Az egyik a nemzetállami szuverenitás hagyományos letéteményesének, a népképviseleti törvényhozásnak a viszonya az uniós döntéshozatalhoz, a másik a tagállami költségvetés és az uniós költségvetés viszonya. Világszerte az államelmélet és a napi jogi gyakorlat egyik legnagyobb feladata a „szuverenitás kiszervezése", vagyis a hagyományosan állami-kormányzati funkciók privatizálása, magánvállalkozásba adása.

E felvetéssorozat olyan további kérdéseket is a felszínre hozott, mint a közjog és magánjog elválasztásának relativizálódása, a nép által a kormányzatra ruházott hatalom delegálásának lehetőségei és alkotmányossága, a szuverenitás mellett a demokrácia korlátozásának következményei.

A büntetőjogi szekció a rendőrség alaptevékenységét mélyen érintő témaköröket tárgyalt, például: az európai nemzetállami büntetőjogok fölötti büntetőjog kialakulásának lehetséges folyamata és esélyei, valamint az európai uniós büntetőjog harmonizálásának, egységesítésének az esélyei, lehetőségei.

Az európai büntetőjog az elmúlt évtizedekben a különböző európai szereplők szabályozásaiból dinamikusan fejlődött ki. A jövőben a határon átnyúló bűnözés elleni fellépés és az európai értékek védelme további fontos változásokhoz vezet, ahogy azt a lisszaboni szerződés is előrevetíti.

Célként fogalmazódott meg: a szerteágazó európai büntetőjogi rendelkezéseket az európai büntetőjog koherens rendszerévé kell továbbfejleszteni. Az V. Európai Jogász Fórum büntetőjogi szekciója ezt a rendszert kívánta támogatni és legfontosabb építőelemeit továbbfejleszteni.

Az elemzés középpontjában az európai büntetőjog céljainak és modelljeinek új megközelítése mellett a jövő európai büntetőjogának három központi építőeleme állt:

– a nemzeti büntetőjogrendszerek integrációját szolgáló együttműködés joga (különös tekintettel a döntések kölcsönös elismerésére),
– hibrid bűnüldöző szervek létrehozása (mint amilyen az európai ügyész), valamint
– a szupranacionális részjogrendszerek lehetséges kiterjesztése (különösen egy szupranacionális közigazgatási büntetőjogi rendszer kialakítása).

Talán a Magyar Köztársaság rendőrségének tevékenységét legközelebbről érinti, és a szakmai közönség érdeklődését is felkelti az *Europol jogszabályi környezetével kapcsolatos változás.*[3] A 2008-as év az Europol életében nevezetes dátumként

3 Az Europol rövid és hosszú távú perspektíváiról Roland Genson, az Európai Unió Tanácsa Általános Titkárságának munkatársa tartott előadást.

kerül az annalesekbe, hiszen a bel- és igazságügyi tanácsban sikerült konszenzust teremteni az Europolra vonatkozó joganyag átalakítása terén.

A változtatás – a korábbi rendkívüli ratifikációs nehézségekre tekintettel – azt a célt tűzte ki, hogy a szervezet kerüljön végre olyan helyzetbe, hogy a biztonsági próbatételekre gyorsan tudjon reagálni, továbbá az információkat is az eddiginél hatékonyabban legyen képes megosztani. A 2009. április 6-i tanácsi határozat teljesen új alapokra helyezi az Europol működését. 2010. január 1. óta az Europol az Európai Unió ügynöksége, így kiadásait az unió költségvetéséből finanszírozzák. Nagy utat tett meg az Europol az 1995-ös Europol-konvenció óta, amely *Helmuth Kohl* német kancellár 1991-es kezdeményezése után hosszadalmas viták és előkészítés nyomán lépett hatályba.

Az Europol nagykorú lett. Az Europol eddigi működése felvetett néhány alapvető változtatás iránti igényt. A változások a következő négy területen érvényesülnek.

– hatáskör és illetékesség,
– költségvetés,
– személyzeti kérdések,
– munkamódszer és irányítás.

A tanács határozata ezután nem szűkíti az Europol mandátumát kizárólagosan a szervezett bűnözésre, hanem kibővíti a szervezett bűnözés mellett a terrorizmus és a súlyos bűncselekmények olyan formáira, amelyeket a határozat melléklete tartalmaz. Ezek a bűncselekmények: nukleáris és más radioaktív anyagokkal kapcsolatos bűncselekmények, az illegális migráció keretében megvalósuló embercsempészet, emberiszerv-kereskedelem, pénzmosási tevékenység, illegális kábítószerek kereskedelme, gépjárművekkel kapcsolatos bűncselekmények, nemzetközi okmányokban meghatározott bűncselekmények és további sui generis bűncselekmények.

A mandátum kiterjesztése óriási változás lesz, de az egyes tagállamok bűnüldöző hatóságainál meglévő információk megosztása továbbra is a tagállamok szándékán fog múlni. Az információk megosztása lesz tehát az egyik legfőbb tennivaló a bel- és igazságügy területén. Az Europol – az információk megszerzése érdekében – ezután harmadik felekkel is kommunikálhat, és kezelhet magánszemélyektől és más szabad forrásokból szerzett információkat.

Az Europol alapítása közvetlenül a tagállamok anyagi hozzájárulásával történt, így az Európai Parlament igencsak mellékes szerepet játszott ebben. A legnagyobb változás a szervezet tekintetében az, hogy finanszírozása 2010. január 1. óta az unió költségvetéséből történik, annak minden következményével együtt: a költségvetést az Európai Parlament a tanács javaslata alapján fogadja el, a végre-

hajtásáról is dönt. Az Europol éves jelentését meg kell küldeni a számvevőszéknek. A finanszírozás és annak ellenőrzése tehát szabályozottabb keretek közé kerül.

Minden jogalkalmazó szervezet hatékonysága a szakemberek képesítésén és gyakorlatán alapul. A változtatások ennek érdekében többrétűek, és a bevezetni tervezett változtatások következtében az Europol igazgatójára, helyettesére és személyzetére is ki fog terjedni a jogi immunitás[4]. Talán ez a döntés okozta a legnagyobb szakmai vitát, hiszen ezzel óriási horderejű kérdés dőlt el. Az Europol teljes stábja ezután meg nem újítható, fix idejű alkalmazásban lesz.

Az Europol munkamódszerét átfogó módon érinti majd, hogy ezután a jelenlegi négy helyett két szerv fogja irányítani: az igazgatótanács és az igazgató. Az igazgatótanács meghatározza az Europol stratégiáját, és a stratégiai döntéseket is ez a testület hozza meg, míg a napi működésért az igazgató felel. Az egyre hangsúlyosabbá váló adatvédelmi követelményeknek megfelelően az Europol-határozat kötelezővé teszi az adatvédelmi felelős alkalmazását, aki nincs alárendelve az Europol munkatársainak, tőlük garanciális okokból független és az igazgatótanács az igazgató javaslatára nevezi ki. Az adatvédelmi felelős gondoskodik majd arról, hogy az Europol tevékenysége összhangban álljon az unió adatvédelemre vonatkozó joganyagával.

Az Europol fejlődésének lehetséges irányai

Az Europol hosszú távú perspektíváit nyilvánvalóan a lisszaboni szerződés aspektusában érdemes vizsgálni. Az mindenesetre leszögezhető, hogy az Europol rendkívüli politikai támogatást és kiemelkedő szerepet kapott a bel- és igazságügyi területen. De talán éppen ennek a politikai sikernek a foglya, talán emiatt hiányzik egy világos, hosszú távú szakmai stratégia, így jelenleg a szervezet érvényes jövőkép, kiérlelt elképzelés nélkül kénytelen tevékenykedni.

A lisszaboni szerződés 88. cikke meghatározza ugyan az Europol feladatait, hiszen annak kereteit szélesíti.[5] De a fejlődés jövőbeli irányairól szükségképpen hallgat.

A szervezet jövőjét alapvetően két területen lehet átgondolni, újragondolni: a jelenlegi szabályok a bűnügyi nyomozások terén teszik lehetővé a(z együtt)működést, azonban a közbiztonság terén és a klasszikus nemzetbiztonsági területeken nem. Pedig 2001 júliusában, a göteborgi EU-csúcs idején kitörő zavargással összefüggésben a bel- és igazságügyi tanács megjegyezte, hogy az Euró-

4 Joghatóság alóli mentesség.

5 Az alapvető feladatok: információk összegyűjtése, elemzése, cseréje, valamint a tagállamok hatóságaival közösen vagy közös nyomozócsoportok keretében nyomozati és operatív tevékenységek végrehajtása, összehangolása az Eurojusttal kapcsolatot tartva.

pai Tanács üléseinek és egyes magas kockázatú események biztonságának a szavatolása a jelenlegi együttműködési formáktól eltérő megoldásokat, az információcsere hatékonyabb formáit igénylik, amire jelenleg nincsen legális lehetőség. Ezen a téren jogszabályi háttér nélkül az Europol nem tud megfelelő felelősséget és szerepet vállalni.

A másik terület az Europol mandátumával, felhatalmazásával függ össze. Hiszen a szervezet hosszú távú fejlődése mindenképpen felveti azt a kérdést, hogy az Europol-határozat listája vajon kőbe vésettnek tekinthető-e, vagy az ott meghatározott „határon átnyúló" bűncselekményeken kívül más esetekben is lehet-e alkalmazni majd az Europol lehetőségeit, erőit és eszközeit. Vajon rugalmasan lehet kezelni ezt a listát, vagy érvényesül a jogállamiság szigorú követelménye.

Ha a jogállami értelmezés jut érvényre – és borítékolhatóan ez a szemlélet fog érvényesülni –, akkor, figyelemmel a bűnözés formáinak rapid változásaira is, a szervezet majdani hatékonysága kerülhet veszélybe – mint oly sokszor a modern kori bűnüldözés történetében.

A jogállamiság követelményeinek érvényesülése és az európai biztonság mint a mindennapi alkotómunka kereteinek megőrzése mindenkit érzékenyen érint. Ezért csak remélni lehet, hogy a tervezett módosítások és azok végrehajtása jelentősen javítja az európai életminőséget, és az európai biztonság terén mérföldkő lesz 2010. január 1., az Europol megújulásának nevezetes dátuma.

Az Európa-jog fejlődése jelentős mértékben befolyásolja az Európai Unió tagállamainak jogát, így a polgári és a kereskedelmi jogot is. Az Európa-jog fejlődésében döntő szerepe van az Európai Bíróságnak, amelynek tevékenységét már sok szempontból vizsgálták, de eddig kevés figyelmet szenteltek annak a kérdésnek, hogy a bíróság határozatai milyen módon alakították a tagállamok polgári és kereskedelmi jogát. Ezzel a nagy jogterületet felölelő témával foglalkoztak a szekció előadói és résztvevői.

Az V. Európai Jogász Fórum eredménye

A fórum lehetőséget adott a résztvevőknek arra, hogy további inspirációt kapjanak a jogászi hivatás gyakorlásához, valamint közvetlen muníciót nyújtott az európai eszme és jog érvényesüléséhez. Mindezzel kifejezetten hozzájárult „a szabadság, biztonság és a jog" térségének és eszméjének kiteljesedéséhez.

Az Európai Unióról szóló szerződésnek az Európai Unió működéséről szóló szerződéssel egységes szerkezetbe foglalt változatának 2. cikke kimondja:

„(1) Az unió célja a béke, az általa vallott értékek és népei jólétének előmozdítása.

(2) Az unió egy belső határok nélküli, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló olyan térséget kínál polgárai számára, ahol a személyek szabad mozgásának biztosítása a külső határok ellenőrzésére, a menekültügyre, a bevándorlásra, valamint a bűnmegelőzésre és a bűnüldözésre vonatkozó megfelelő intézkedéssel párosul."

Az V. Európai Jogász Fórum ebben a szellemben, nemzetközi szinten is kiemelkedő szakmai színvonalon teljesítette önként vállalt küldetését, amelyet még inkább megerősít a lisszaboni szerződés várható teljes körű ratifikálása.

Rövid értékelés

A középkori skolasztika megfogalmazott egy követelményt a filozófiával kapcsolatban, amelyet a legcizelláltabban Aquinói Tamás középkori skolasztikus filozófus dolgozott ki *Summa Theologica* című korszakos munkájában. A követelmény így szólt: *Philosophia est ancilla theologiae, azaz a filozófia a teológia szolgálólánya.* A gyakorló jogászok, a jogtudomány és más társadalomtudományok művelői sokszor valami hasonlót éreznek a jogtudomány és a politika vonatkozásában is, amit talán így lehetne jellemezni: „A jogtudomány a politika szolgálólánya."

Ez a bonmot értelmezhető pejoratívan, de pozitívan is. Az első értelmezés csak a jogtudomány alárendeltségét hangsúlyozza, így határozott kritikaként is felfogható. A második értelmezés arra utal, hogy a jog és a jogtudomány meghatározza azokat a lehetséges kereteket, amelyek a közjogi-politikai döntések számára figyelembe vehetők és veendők.

Az V. Európai Jogász Fórum azzal, hogy minden lehetséges európai döntéshozatali fórum számára megküldi ajánlásait, esélyt ad a második, konstruktív értelmezés megvalósulásának.

Összegzés

A záró plenáris ülésen a Magyar Jogászegylet elnöke, *Máthé Gábor* tájékoztatta a konferencia résztvevőit, hogy – az eddig lebonyolított fórumokhoz hasonlóan – a szakmai szervező bizottság egy szakmai kiadványban foglalja össze az V. Európai Jogász Fórumon elhangzó előadásokat.

Az V. Európai Jogász Fórum konkrét lépéseket is tenni kíván. Ezek a következők:

– Az V. Európai Jogász Fórum szekciónként kidolgozza és megfogalmazza, összegzi ajánlásait, amelyeket a fórum eljuttat az Európai Unió Bizottságához, az Európai Unió Tanácsához és az Európai Parlamenthez.
– Kezdeményezi, hogy létesüljön egy új, az alkotmánybíróságok képviselőiből álló konzultatív szervezet az Európai Unión belül, annak érdekében, hogy a nemzeti alkotmánybíróságok ajánlásaikat meg tudják fogalmazni, és ezzel megelőzhessék az Európai Unió integrálódási tendenciái ellen ható döntéseket, a belső jog (tagállamok joga) és a közösségi jog forrásai közötti inkoherenciát.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Fazekas Judit: Az európai integráció alapszerződései. KJK-Kerszöv Kiadó, Budapest, 2003

Fukuyama, Francis: Bizalom. Európa Könyvkiadó, Budapest, 2007

Gecse Gusztáv: Vallástörténeti kislexikon. Kossuth Kiadó, 1973

Genson, Roland: Europol – short and long term perspectives after 1. January 2010. Report for the 5th Europian Jurist Forum, Budapest 1–3 October 2009

Gerhardtné Rugli Ilona (szerk.): Ezer kérdés – ezer válasz az Európai Unióról. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2003

Huntington, Samuel P.: A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása. Európa Könyvkiadó, Budapest, 1998

Kende Tamás – Szűcs Tamás (szerk.): Európai közjog és politika. Complex Kiadó, Budapest–Pécs, 2006

Várnay Ernő – Papp Mónika: Az Európai Unió Joga, KJK–Kerszöv Kiadó, Budapest, 2005

Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés lisszaboni szerződés által bevezetett módosításokkal egységes szerkezetbe foglalt változata. Az Európai Unió Tanácsa, 6655/1/REV 1.

5th European Jurists Forum, Editorial Board, 1–3 October 2009, Budapest