

RENDESZETI SZEMLE

2010 AZ IGAZSÁGÜGYI ÉS RENDESZETI MINISZTERIUM SZAKMAI, TUDOMÁNYOS FOLYÓIRATA

2.



CSERÉP ATTILA – MOLNÁR KATALIN: A rendőrség kommunikációs stratégiája és belső kommunikációja

ZENTAI ÁGNES: Véleményszabadságtól a Molotov-koktélokig, avagy a „clear and present danger” és az önrendelkezési jog szomorú története

BÁRÁNDY GERGELY – BERTA ALIZ: Önkényuralmi jelképek használata és a gyalázkodás

MÉSZÁROS ÁDÁM: Gondolatok a Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiumának véleményéről

MADAI SÁNDOR: Gondolatok az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértéséről

WINDT SZANDRA: A menekültügyi szabályozás a nemzetközi és a hazai jogban

58.
évfolyam

TARTALOM

2010/2.

CSERÉP ATTILA – MOLNÁR KATALIN

A rendőrség kommunikációs stratégiája és belső kommunikációja (3)

ZENTAI ÁGNES

Véleményszabadságtól a Molotov-koktélokig
avagy a „clear and present danger”
és az öntrendelkezési jog szomorú története (42)

BÁRÁNDY GERGELY – BERTA ALIZ

Önkényuralmi jelképek használata és a gyalázkodás (64)

MÉSZÁROS ÁDÁM

Gondolatok a Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiumának véleményéről (82)

MADAI SÁNDOR

Gondolatok az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértéséről (87)

WINDT SZANDRA

A menekültügyi szabályozás a nemzetközi és a hazai jogban (104)

HAUTZINGER ZOLTÁN

Tíz kötet a rendészettudomány szolgálatában (127)

EURÓPAI UNIÓ

A hónap eseményei az EU bel- és igazságügyi együttműködése terén (144)

SZERZŐK

2010/2.

DR. ASZTALOS ERIKA

tanácsos,

IRM Bel- és Igazságügyi Együttműködési és Migrációs Főosztály

DR. BÁRÁNDY GERGELY

országgyűlési képviselő

DR. BERTA ALIZ

ügyvéd

DR. CSERÉP ATTILA

ny. rendőr ezredes

DR. HAUTZINGER ZOLTÁN

rendőr alezredes, egyetemi adjunktus,

Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar

Büntető-eljárásjogi és Kriminológiai Tanszék

DR. MADAI SÁNDOR

egyetemi adjunktus, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

Büntetőjogi és Kriminológiai Tanszék

DR. MÉSZÁROS ÁDÁM

tudományos munkatárs, Országos Kriminológiai Intézet

DR. MOLNÁR KATALIN

főiskolai docens, Rendőrtisztviselői Főiskola Társadalomtudományi Tanszék

DR. PETŐ GÁBOR

vezető tanácsos,

IRM Bel- és Igazságügyi Együttműködési és Migrációs Főosztály

DR. WINDT SZANDRA PHD

tudományos munkatárs, Országos Kriminológiai Intézet

DR. ZENTAI ÁGNES

főiskolai adjunktus, Rendőrtisztviselői Főiskola Büntetőjogi és Kriminológiai Tanszék

CSERÉP ATTILA – MOLNÁR KATALIN

A rendőrség kommunikációs stratégiája és belső kommunikációja¹

Az emberi kommunikáció jelentése² tájékoztatás, (hír)közlés, információk közlése vagy cseréje valamilyen erre szolgáló eszköz, illetve jelrendszer (nyelv, média, gesztusok stb.) útján. Jelent közleményt, összeköttetést, kapcsolatot, érintkezést is. Létrejöttéhez a következő tényezők együttes megléte szükséges: *adó, vevő, üzenet, visszacsatolás; kód(olás)-dekódolás; csatorna; beszédhelyzet és kontextus*. Azt a tényezőt, amely a közleménynek a csatornán való haladását gátolja, illetve a dekódolást megnehezíti, *zajnak* nevezzük. Minden emberi közlés elmaradhatatlan velejárója a *stílus* is. Az emberi kommunikáció három síkon zajlik. Amit közlünk (verbális csatorna) és ahogyan közöljük (nem verbális csatornák), az mindig meghatározott körülmények között, valamilyen adottságokkal bíró adótól (statikus kommunikatív jellemzők) származik.

A *verbális kommunikáció* az üzenetek nyelviileg történő megformálását jelenti, szavakba öntött, tudatos közlést. A nyelv révén adó és vevő részéről egyaránt egy egyezményes jelrendszer működtetését feltételezi. A verbális kommunikáció fizikai megjelenése szerint kétféle lehet: *szóbeli és írásbeli*. A két közlésmód jellemzőinek megfelelően – természetesen műfajtól, beszédhelyzettől is függően – a velük kapcsolatban megfogalmazott követelmények mások. Sok mindent meghatároz az egyik műlékonysága, a másik maradándósága, a közlésre fordítható idő mennyisége, a terjedelmi korlátok, az, hogy a korrigálás mennyire válik láthatóvá, illetve hogy közvetlen vagy közvetett a visszajelzés. Még mindig kimutathatóan nagyobb felelősséget érzünk a leírt szavakért, mint a kimondottakért, jóllehet a megszólalás felelőssége is kívánatos volna. A verbális kommunikáció valamennyi műfaja hat, viszonylag jól elkülöníthető stílusréteggel lefedhető: társalgási, hivatalos, publicisztikai, tudományos, szónoki és szépirodalmi.

A *nem verbális kommunikáció* az üzenetek nem nyelvi közlése.

1 A tanulmány az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium és a Magyar Rendészettudományi Társaság „Rendészeti kommunikáció” című pályázatára készült, 2008 áprilisában. Harmadik helyezést ért el.

2 A jelen definíció a következő forrásokból származó meghatározások összegzése: Bakos Ferenc: *Idegen szavak és kifejezések szótára*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1994; *Magyar Larousse Enciklopédia* 2. kötet. Librairie Larousse, Paris, 1979; Akadémiai Kiadó, Budapest, 1992; *Világirodalmi Lexikon* VI. kötet. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1979.

A verbalitással ellentétben nem tudatosan, hanem ösztönösen működik, és egyezményes jelrendszere sincs. A verbális közlést kíséri, azt illusztrálja, erősíti vagy épp gyengíti, hitelteleníti. Csatornái a következők: *mimika, tekintet, gesztikuláció, testtartások, térközszabályozás, vokális csatorna*. Ezek hatása a vevőre sokszor erősebb, jóllehet kevésbé van ennek tudatában. Az adó szájából elhangzottakhoz képest árnyaltabb, pontosabb tájékozódást tesznek lehetővé.

A *statikus kommunikatív jellemzők* sem verbálisan, sem pedig nem verbálisan közvetített üzenetek. Olyan jellegzetességek ezek, amelyek vagy az adó személyében, vagy a közlés környezetében rejlenek, és egy adott situáción belül nem változnak. Például a test fizikai adottságai, a megjelenés, a hajviselet, az ápoltság, a test elváltozásai/elváltoztatásai, az öltözködés, a különböző tárgyak viselése, a használt közlekedési eszközök, a státusszimbólumok, a szűkebb környezet állapota, tisztasága, igényessége, a beszéd néhány jellemzője (például orgánum), a szaglás, ízlelés, tapintás útján érkező ingerek tartoznak ide.

A három, egymástól elméletben jól elkülöníthető csatorna a közlés során, azaz a gyakorlatban *komplexen*, többnyire egymástól szétválaszthatatlanul működik. A csatornák szorosan együttműködve, egymással *kongruensen* (azaz egymáshoz illeszkedve, egymásnak megfelelően) fejtik ki hatásukat a vevőre, és befolyásolják reakcióit, mégpedig többnyire szándéktalanul, kontrollálatlanul. Ha a kongruencia nem működik, azaz valamelyik csatornán érkező információ „üti” a bármelyik másik csatornán érkezőt, akkor *inkongruenciáról*, össze nem illőségről, egymásnak ellentmondó hatásról beszélünk, és ilyenkor többnyire valamilyen kommunikációs zavar lép fel.

A kommunikáció megvalósulhat közvetlenül vagy közvetve, illetve egy- vagy kétirányúan. *Közvetlen kommunikációs helyzet*ről négy feltétel együttes megléte esetén beszélhetünk: a kommunikáló felek térben (1) és időben (2) együtt vannak, a verbális és nem verbális csatornák mindegyike működik (3), illetve a vevő részéről lehetséges az azonnali visszajelzés, és ez (4) befolyásolhatja az eredeti közlést. Minden ettől eltérő helyzet *közvetett kommunikációnak* minősül. *Egyirányú* a kommunikáció, ha csak valamelyik fél részéről történik közlemény, információátadás a visszacsatolás vagy válasz lehetősége, illetve igénye nélkül. Egyéb esetekben *kétirányú* kommunikációról beszélünk.

A kommunikáció – ilyen vagy olyan formában – átszövi a társadalom minden rétegének és tagjának az életét, napi működését. Ennek a nagy rendszernek szükségképpen vannak *rendezőelvei*, amelyek alapvető követelményként áthatják a kommunikáció egészét, beleértve annak minden csatornáját, dimenzióját és megvalósulási formáját. Anélkül, hogy bátorodnánk a kommunikáció tudományában mélyre hatolni, legyen szabad azon *alapelveket* – a teljesség igénye nélkül – megemlíteni, amelyek a téma szempontjából relevanciával bírnak. Ezek a következők:

- humanitás, az emberi alapértékek tiszteletben tartása,
- alkalmasság, megfelelés,
- érthetőség, világos megfogalmazás,
- szervezethezesség,
- szakszerűség, torzulásmentesség,
- hitelesség, realitás,
- hatékonyság, célszerűség, hierarchia,
- interaktivitás,
- gyorsaság, időszűrés.

A rendészeti, rendőrségi kommunikáció

A rendészeti kommunikáció az általános emberi kommunikációnak szűkebb, ám specifikus területe. Ez szakmai kommunikáció: mindazt jelenti, amit és ahogyan a közbiztonság alakítását, a rendvédelmet szolgáló rendészeti szervezetek közölnek és tesznek. A kommunikációs eljárások *differentia specificáját* (nevezhetjük a közlésfolyamatban felmerülő zajoknak) a következők okozzák:

- a) a rendészeti tevékenység hivatás, amelynek képviselői *különös felelősséggel és komoly hatalommal* felruházva,
- b) az emberek közötti *konfliktusok közepette* végzik problémamegoldó munkájukat,
- c) legtöbbször a *nyilvánosság* különös érdeklődésétől kísérve,
- d) egy sajátos szervezeti kultúra tagjaként, amelynek fő jellemzője a szigorú *hierarchia*, valamint a *parancsuralmi rendszer*, és amelyben
- e) a merev jogi, katonai, *hivatalos stílus* az uralkodó, mindemellett
- f) *el kell fogadtatni* a közösséggel e szervezetek erőszak-monopóliumi és szankcionáló szerepét, ráadásul úgy, hogy
- g) annak tagjait együttműködésre bírjuk, és *meggyőzzük őket* a biztonságteremtő munka szolgáltató és polgárbarát jellegéről.

Mindennek sikeres működtetése szinte művészet.

A rendészeti kommunikáció fő feladata – egyben nehézsége – éppen annak az ellentmondásnak a „kezelése”, amelyet az erőszakszervi funkcióból eredő tevékenység és a szolgáltató szerepkörből fakadó követelményrendszer generál. Előbbi azt a követelményt támasztja, hogy érvényt kell szerezni a jogszabályi előírásoknak – ha kell erőszakkal, zéró toleranciával –, mert a rendészet küldetése, hogy kikényszerítse a jogkövető magatartást. Az irányadó törvényi rendelkezések lényegében erről szólnak. Utóbbiakat (mármint az elvárásokat) viszont a politika, vala-

mint a rendvédelmi vezetés és a közvélemény akként fogalmazza meg, hogy egy demokratikus társadalomban a rendőrség feladata az emberek szolgálata, a polgárbarát arculat megteremtése. Lássuk be, nem könnyű ebben a kontextusban kommunikálni. Ez néha úgy jelenik meg a gyakorlatban, hogy egyazon tényállásnál vagy az a baj, ha intézkedik a rendőr, vagy az, ha nem.

A *rendészeti kommunikáció* valamennyi területe leírható ugyan a kommunikáció általános kategóriáival, mégis *számottevő sajátosságokat mutat*. Minden sajátosságot megelőz, sőt predestinál a *hierarchikus viszonyrendszer*, amely áthatóan befolyásolja a kommunikáció minőségét, stílusát. A verbális közlések jellemzője egyfelől a jogi nyelvezet, másfelől a katonai terminológia uralma. A legtöbb esetet vagy témát szó szerint előírt kifejezésekkel, nyelvi fordulatokkal lehet vagy kell megnevezni. Ebben áll a *szaknyelv* lényege, amelyet mind szóban, mind pedig írásban magas színvonalon kell művelnie a rendészeti szakembernek. Gondoljuk csak meg, ahogy a büntetőjogi megnevezéseknél elképzelhetetlen az általános megfogalmazásokkal való körülírás, ugyanúgy a csapaterős tevékenységénél sem lehet a parancsszavakat mással helyettesíteni. Szakmai dilettantizmushoz vezetne az ilyen stílus. A rendészeti tevékenység olyan szakmai kultúrát feltételez, amelyben a rendelkezésre álló kommunikációs eszközök modernek, az ezeket alkalmazó munkatársak kommunikációs készségei pedig magas színvonalúak. Ettől függ, hogy képesek-e megfelelni – az az hatékonyan és eredményesen – betölteni szolgáltató szerepüket.

A nem verbális kommunikáció és a statikus jellemzők tudatos alkalmazása meghatározott helyzetekben (például gépjármű leállításánál, igazolatásnál, kényszerítő eszközök alkalmazásánál) óriási jelentőséget kap. A közrendvédelmi, közlekedési vagy büntetőjogi szakágakban előforduló szituációkban az összes nem verbális csatorna jelen van, a rendőri ügyeletési munkában a vokalizás játszik kiemelkedő szerepet. A nem verbális jelzések a maguk komplexitásában értékes információkkal egészítik ki, pontosítják az ügyfelek által mondottakat. A bennük való pontos tájékozódás, illetve adóként adekvát alkalmazásuk az első számú segítség a rendészeti szakember számára. Mindezekkel a szakmaspecifikus kommunikációs jellemzőkkel részletesen foglalkozunk a későbbiekben.

A rendészeti kommunikációnak két alapvető *dimenziója* van. Az egyik az, ahogyan az adott rendészeti szervezet önmagát mint szervezetet megjeleníti, illetve ennek nélkülözhetetlen részeként az is, ahogyan a szervezet egyes tagjai konkrét szituációkban érintkeznek a civilekkel. Ez a *külső kommunikáció*. A másik dimenzió, hogy a szervezeten belül, annak egyes szintjei és egyes tagjai között milyen formális (szabályozott) és informális (nem szabályozott) kapcsolatrendszer működik. Ez a *belső kommunikáció*. A kettő összefüggése nyilvánvaló, egymásra gyakorolt hatásuk megkérdőjelezhetetlen.

A kommunikáció *közvetít és befolyásol*. Közvetíti a stratégiát és részcélokat, a vezetői elvárásokat, a szervezeti kultúrát, a kívánt mentalitást és a magatartásmintákat. A közvetítés ténye azonban nem minden, sok múlik a hogyanon. A meggyőző, szuggesztív kommunikáció csodákra képes. Lelkesít és motivál, befolyásolja a szervezetet alkotó emberek identitástudatát és elkötelezettségét, egyúttal a belső ellenállás leküzdése irányába hat. Az ellentmondásokkal terhes, következetlen és enervált kommunikáció ezzel szemben a motiváltság, a szakmai presztízs ellen hat. Ebben rejlik a belső kommunikáció lényege, küldetése.

A szervezetelmélet azt tartja, hogy a kommunikáció mindenféle szervezeti kultúra, sőt a szervezetek éltető ereje.³ Jelentősége a rendőrségnél igazán hangsúlyos, hiszen a rendészeti tevékenységnek az alapeleme az információ. *A kellő informáltság, a jó kommunikáció nem egyszerűen fontos része, hanem elemi feltétele a szakmai munkának.* Megfelelő információ (adat) és jó kommunikálás nélkül elképzelhetetlen az eredményes rendőri munka! Kitüntetett szerepe van az adatok, bűnügyi és egyéb információk kellő időben és mélységben való megismerésének.

A stratégia, a kommunikációs stratégia

A stratégia a katonai terminológiából került a közigazgatás, a gazdaság és a kommunikáció fogalomkörébe. Lexikonban található definíciója szerint a hadtudomány fontos alkotóeleme, amely „a háború [...] előkészítésének és vezetésének kérdéseit vizsgálja. A háború céljainak megfelelően meghatározza a háborúban alkalmazott erőket és eszközöket, a harc célját, a cél elérésének módjait, összehangolja a különféle fegyvernemek tevékenységét”⁴.

Mai értelmezésünkben a *stratégia egy átfogó koncepció, amely távlati célokat, cselekvési sávokat jelöl ki, valamint olyan feladatokat fogalmaz meg, amelyek hatásos eszközt jelenthetnek a szervezeti célok eléréséhez.* Tartalma attól függ, hogy milyen időtávra szól: hosszú, közép- vagy rövid távra. Általában az első számú vezető vagy a menedzsment akarataként, írásban jelenik meg. A stratégia szabályozó funkciót tölti be. Determináns, mert:

- tartalmazza egyfelől a szervezetefejlesztésre vonatkozó vezetői döntéseket, és mint ilyen a perspektivikus célmeghatározás, a jövőalkotás eszköze,
- másfelől azon feladatok foglalatát, amelyek lehetővé teszik a szervezet rugalmas reagálását és jobb alkalmazkodását a várható környezeti változásokra, a kockázatokra és a veszélyeztető tendenciákra.

3 Klein Sándor: Vezetés- és szerveztpsychológia. Edge 2000 Kft, Budapest, 2004, 415. o.

4 Új Magyar Lexikon 6. kötet. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1962, 121. o.

Minden szervezet – így a rendőrség is – csak akkor számíthat sikerre, ha világos jövőképe van, és egyértelmű, szakmailag megalapozott koncepciója van a célok, az elképzelt jövő megvalósítására. A stratégia általában a felső vezetés elhatározásaként jelenik meg, mint alapdokumentum, ami megfogalmazza az elvárásokat és a fő irányokat. Alkalmazása garantálja a kiszámíthatóságot, és megteremti a feltételeit, hogy a szervezet felkészüljön a jövő eseményeire. Mindebben kulcskérdés, hogy a szervezet teljes vezetését a stratégiai gondolkodás jellemezze.

A stratégiakészítést széles körű kutatómunka és kockázatelemzés kell hogy megelőzze. A váratlan eseményeket jól és szakszerűen az előre látható veszélyforrásokra, környezeti változásokra való felkészülés tervezésével lehet kezelni. *Stratégiai tervezés* és markáns koncepció hiányában a feladatokra a menedzsment csak nehézkesen, kapkodva és utólag tud reagálni. A stratégiai tervezés tudatosságát jelent, nevezetesen, hogy a szervezet aktívan felkészül a változtatásokra, az eltérő célok összehangolására, és képes az adekvát tervek meghatározására, a készségek fejlesztésére, valamint az erőforrások koordinációjára.

A stratégia az operatív – más szóval: taktikai – tervek alapja. A különbség a kettő között, hogy míg operatív terv esetében csupán egy feladat vagy konkrét probléma megoldása a tét, addig a *stratégia a szervezet egészét érintően magában foglalja*:

- a cél- és elvárásrendszer leírását,
- a szükségletek és kockázatok elemzését,
- a szervezet képességeinek és erőforrásainak értékelését,
- a célok elérését szolgáló feladatok kidolgozását,
- a felelős szervezeti egység kijelölését.

Hogyan definiálható a *rendészeti kommunikációs stratégia*? Magától értődő igénynek tűnik, hogy a rendészeti szervezetek csakugyan foglalkozzanak kommunikációs kultúrájukkal, és a lehetőségek szerint fejlesszék. Ez nem lehetséges annak megtervezése nélkül, hogy mindezt miként kívánják elérni. A *rendészeti kommunikációs stratégia nem más, mint rövid, közép- vagy hosszú távú, tudatos megtervezése annak, hogy a rendészeti szerv*

1. *hogyan jelenítse meg önmagát a külvilág előtt;*
2. *hogyan tegye lehetővé a belső információáramlást és ezen keresztül a folyamatos, magas színvonalú, hatékony működést.*

E kettő együtthatása nyomán a szervezet adekvátan és rugalmasan képes reagálni az őt folyamatosan érő szakmai próbatételekre, jobban tud alkalmazkodni a várható környezeti változásokra, a kockázatokra és a veszélyeztető tendenciákra.

A címben az szerepel, hogy a rendőrség kommunikációs stratégiájáról kívánunk értekezni. De létezik-e ma a rendőrségen az, ami kielégíti – a válaszolt – kommunikációs stratégia fogalmát és követelményrendszerét országos és helyi szinten egyaránt? A válasz – szerintünk – az, hogy a rendőrségnek *nincs kommunikációs stratégiája*, illetve ami van, az nem stratégia. Erről írt az országos rendőrfőkapitány is, amikor 2007 júliusában meghirdette a kommunikáció megújítását. A *biztonság, a bizalom és a becsület* rendőrségi programban az szerepel, hogy „*Át kell tekinteni a külső és belső kommunikáció jelenlegi gyengeségeit, a kommunikáció eszköz- és módszerparkját meg kell újítani, az állomány kreativitását ki kell bontakoztatni. Lehetőséget kell biztosítani számukra véleményük közlésére, kérdéseikkel kapcsolatos válaszok megadására, az interaktív kommunikáció létesítésére. Ennek érdekében írásban indokolt rögzíteni a rendőrség belső és külső kommunikációjának stratégiáját, elveit, módszereit, tartalmát, gyakorlásának határait, tilalmi rendszerét, az egyes szintekhez piramis jelleggel tartozó és azokhoz kapcsolódó feladatokat, követelményeket. A stratégia készítése előtt tételesen fel kell tárnai a kommunikáció gyenge pontjait, annak okait.*”⁵

Létezik ugyan egy önmagát kommunikációs projektként aposztrofáló írásmű *Főnix* címmel⁶, amelyet a szerző a rendőrség kommunikációs stratégiájának szán. A legnagyobb jóindulattal sem lehet elmondani azonban, hogy akként lenne értékelhető vagy értelmezhető. Legföljebb egy javaslatnak vagy véleménynek tekinthető. A szöveg mögött nyilvánvalóan ott áll egy sokéves kommunikációs igazgatói tapasztalat. Az ez idő alatt fölhalmozott ismeretek azonban ömlesztve sorjáznak harminc oldalon keresztül, anélkül hogy azok kiérlelt stratégiává állnának össze.

A „projekt” tele van szakmai nonszenszekkel. Néhányat említünk közülük. A 18. oldalon a szerző SWOT-analízissel sorolja az erősségek között a következőket:

- „harmonikus vezetés, szervezettség
- minimális, elhanyagolható fluktuáció
- tekintélyes külső presztízs
- egységes és egyetemleges kommunikációs kultúra és filozófia
- magasan képzett, nagy tapasztalattal rendelkező munkatársak.”

Aki ezeket a tényezőket napjaink magyar rendőrségnél nemhogy rendben lévőnek, de egyenesen erősségeknek tartja, az nincs igazán tisztában a működő gyakorlattal.

Az egész szöveg egyébként nyelvi igényességével illusztrálja a magyar rendőrség kommunikációjának nivóját. Ha így néz ki egy kiemelt, kvázi központi programként nyilvánosságra hozott kommunikációs projekt, akkor mit szóljunk?

⁵ Bencze József: *A biztonság, a bizalom és a becsület rendőrségi programja*. ORFK intranet, 27. o.

⁶ Garamvölgyi László: *Főnix*. Kommunikációs projekt 2007–2010. ORFK intranet

A rendőrség kommunikációs helyzete

A rendőrségi kommunikáció rendszere

A rendőrség kommunikációs rendszere felöleli a testület által felhasznált sokféle információt, azok felhasználását, továbbá az írásbeli és a szóbeli kommunikáció rendőrségen belüli, illetve szervezeten kívüli minden megnyilvánulását. A rendszer attól rendszer, hogy elemei kölcsönhatásban vannak és koherensek egymással. Az bizonyossággal állítható, hogy a rendőrségnél erős kommunikációs rendszer működik, amely átfogja

- egyrészt az információk megszerzésének, rögzítésének, tárolásának, feldolgozásának, továbbításának és felhasználásának teljes folyamatát és eszközrendszerét, és ettől elválaszthatatlanul a munkatársak (vezetők és beosztottak) egymással folytatott interakcióinak minden területét (a belső kommunikációt),
- másrészt az ügyfelekkel történő sokoldalú érintkezést, valamint a partnerek és a külvilág tájékoztatását a rendőri tevékenységről és a működéssel kapcsolatos tudnivalókról (a külső kommunikációt).

Amint a címből egyértelműen kitűnik, tanulmányunkban nem érintjük a külső kommunikációt, mivel az – nagyságánál és jelentőségénél fogva – önálló tanulmány(ok) tárgya lehetne. De nemcsak ezért. Hanem azért sem, mert szilárdan hisszük, hogy a külső kommunikációja csak annak a szervezetnek lehet jó, amelyiknek a belső kommunikációja is rendben van. Ajánlatos volna tehát először a belső kommunikáció terén rendet tenni.

A rendszer működését az 1. számú ábra szemlélteti.

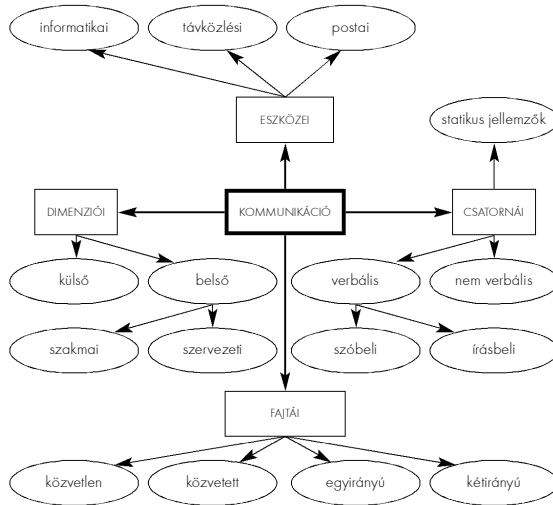
A rendőrségi belső kommunikáció szabályozottsága

A következőben azon jogszabályokat és az állami irányítás egyéb jogi eszközeit (a továbbiakban: belső normák) fogjuk áttekinteni, amelyek a rendőrségi belső kommunikációt – közvetlenül vagy közvetve – szabályozzák. Fontosságára tekintettel külön pontban vizsgáljuk az állomány kommunikációra való felkészítésének rendszerét.

Jogszabályok

- a) A *rendőrségi törvényben* döntően a külső kommunikáció fogalomkörébe tartozó rendelkezéseket találunk. A kommunikáció alapegységét, az *utastást* – mint a

1. számú ábra
A rendőrségi kommunikáció rendszere



rendészeti kommunikáció specifikumát – szabályozó normát a 12. §-ban olvashatjuk. E szerint

„(1) bek. A rendőr a feladata teljesítése során köteles végrehajtani a szolgálati előjáró utasításait. Meg kell tagadnia az utasítás végrehajtását, ha azzal büncselekményt követne el.

(2) bek. A rendőr a szolgálati előjáró jogszabálysértő utasításának teljesítését – az (1) bekezdésben foglalt kivétellel – nem tagadhatja meg, de az utasítás jogszabálysértő jellegére, ha az számára felismerhető, haladéktalanul köteles az előjáró figyelmét felhívni. Ha az előjáró az utasítást fenntartja, azt az utasított kérelmére köteles írásba foglalva kiadni. Az írásba foglalás megtagadása vagy elmaradása az utasítást adó közvetlen felettesénél bejelenthető, e jog gyakorlásának azonban az utasítás teljesítésére nincs halasztó hatálya.”⁷

A beosztott tehát legfeljebb *ellenvetést* tehet a „rossz” (szakszerűtlen, jogsértő) utasítás ellen. A magasabb rangú előjárónál előterjesztett bejelentés miatt a be-

⁷ 1994. évi XXXIV. törvény a rendőrségről. 12. §. Complex Jogtár.

osztottat hátrány nem érheti, de az alaptalanul tett bejelentés esetén megengedi a törvény a felelősségre vonást.

- b) A *szolgálati szabályzat* [62/2007. (XII. 23.) IRM rendelet] VII. fejezete ugyan-csak szűkszavúan intézi el a belső kommunikáció szabályozását. Szigorú regula-hoz köti
- a szolgálati érintkezés formáit, meghatározva az előljárók és az alárendeltek részére a megszólítás módját, az alárendeltek válaszadását, a távbeszélőn történő érintkezést,
 - a tiszteletadás és a jelentkezések rendjét,
 - a szolgálat ellátására való felkészítés és eligazítás előljárói kötelezettségét,
 - az alárendelt jelentési kötelezettségeit, továbbá
 - az utasítás adásának és végrehajtásának rendjét.

A jogszabály világosan fogalmaz a tekintetben, hogy az utasításokat a szolgálati út betartásával kell kiadni, amit az alárendelt ellentmondás nélkül, kellő időben és a legjobb tudása szerint köteles végrehajtani. Kivételt csak az idézett Rtv.-szakasz enged. A fontosabb utasítást az előljáró írásban adja ki, amit ki kell hirdetni az érintett beosztottak előtt. Az alulról fölfelé történő kommunikációt annyiban szabályozza, hogy a kérelmeket is a szolgálati út betartásával rendeli előterjeszteni. Lentről tehát kérni lehet, de azt sem akárhogyan.

A előbbi rendelkezések egybevetéséből világosan kitetszik: *nincsenek jogszabályi rendelkezések a kommunikálás alapelveire, tartalmára és módjára* nézve. Itt nem esik szó a kommunikáció követelményrendszeréről vagy a stílusról, csupán az van egyértelműen leírva, hogy a „rendőr az utasítás tudomásulvételét »érttettem« szóval jelenti”⁸. A hivatkozott jogforrásokkal kapcsolatos problémát nem az alá-fő-lé rendeltségi viszonyból fakadó szabályozás jelenti – jóllehet a szolgálati szabályzat szövegezése kicsit arra a telefonra emlékeztet, amelyiken csak hallgató van, és belebeszélni nem lehet –, hanem az *alulszabályozottság*. A kommunikáció a megszólítással és a lejelentkezéssel csak elkezdődik, de a folytatás – ami a fontosabb – hiányzik, legalábbis a jogszabályból.

Belső normák

A belső normák alapvetően az írásbeli kommunikációval, az információk kezelésével, az adatvédelemmel és a hozzáférések szabályozásával, valamint a kommuni-

⁸ 62/2007. (XII. 23.) IRM rendelet a rendőrség szolgálati szabályzatáról 103. § (4) bek. Complex Jogtár

kációs eszközök használatával kapcsolatosak. Kommunikációs szabályzat nincs, de több tucat szabályzat, utasítás, intézkedés érinti a területet. Teljes körű ismertetésre nem vállalkozunk, de néhány fontosabb norma kiemelése indokoltnak látszik.

- a) A rendőrség *normaalkotási szabályzatáról* szóló 23/2006. (XII. 29.) ORFK utasítás szabályozza a belső normák fajtáit, a normaalkotás eljárási és hatásköri szabályait, a normaalkotásra jogosult vezetők körét. Normatív utasítás és irányelv kiadására kizárólag az országos rendőrfőkapitány jogosult. A központi és területi szervek főosztályvezetői besorolású vezetői, helyi szerveknél a rendőrkapitányok intézkedést adhatnak ki. Az utasítás a normaalkotás kezdeményezésétől az előkészítésem a tervezet összeállításán és koordinációján keresztül a kiadmányozásig, illetve a közzétételig terjedő teljes folyamatot végigviszi. Nagyon jó az utasítás XI. fejezete, amely a norma tagolásának és megszővegezésének részlet-szabályait állapítja meg. Itt találkozni olyan szabállyal, mint például „a normákat a magyar nyelv szabályainak megfelelően, világosan és közérthetően kell megszővegezni, megfelelv a normavilágosság alkotmányos követelményének”; „törekedni kell arra, hogy egy-egy pont egy, legfeljebb kettő, egymással elválaszthatatlanul összekapcsolódó mondatból álljon”; „idegen szó, kifejezés használata csak abban az esetben indokolt, ha megfelelő magyar szóval vagy kifejezéssel nem helyettesíthető, vagy az idegen szó, kifejezés közismertebb, egyértelműbb”; „az egységes szóhasználat érdekében ugyanannak a jogi fogalomnak a megjelölésére csak ugyanaz a kifejezés használható” stb.
- b) A rendőrség egységes *iratkezelési szabályzatáról* szóló 55/2007. (OT 32.) ORFK utasítás az iratok készítésére, nyilvántartására, továbbítására és selejtezésére vonatkozó alapvető és egységes szabályok meghatározására hivatott. Az utasítás részletesen szabályozza az iratok fajtáit, a készítés alaki követelményeit, az iktatás, a kiadmányozás és az iratkezelés rendjét, továbbá az ügykezelés technikai kérdéseit. Az írásbeli kommunikáció tartalmi elemeiről azonban nem rendelkezik.
- c) A rendőrség *ügyeleti szolgálata és a közreműködésével teljesítendő jelentési kötelezettség* rendjéről szóló 22/1999. (XI. 15.) ORFK utasítás terjedelmes felsorolásban rögzíti, hogy a rendőri szervek vezetői mely eseményekről és mely intézkedésekről kötelesek jelentést tenni az ORFK Főügyeletnek. E szerint az utasítás mellékletében meghatározott kiemelt rendkívüli eseményeket távbeszélőn azonnal, majd írásban, a nem kiemelt rendkívüli eseményeket írásban a legrövidebb időn belül, a nyomozáselrendeléseket pedig 24 órán belül jelenteni kell. A jelentések tartalmi követelményeit az utasítás precízen meghatározza. A napi jelentéseket és a rendkívüli jelentéseket a rendőrkapitánysági és megyei ügyeletek közreműködésével kell a főügyeletre továbbítani a kiépített hírendszereken keresztül.

Ez a norma hatalmas adminisztratív terhet ró a végrehajtó apparátusra, és leginkább a felső vezetés hírigényét hivatott kielégíteni.

- d) A rendőrségi ügyeleteken *rendszeresített naplók és nyilvántartások* egységes kezelési rendjére vonatkozó 57/2003. (XII. 30.) ORFK intézkedés húszféle dokumentum vezetését rendelte el. Az intézkedés meghatározza a dokumentumok alaki, tartalmi követelményeit.
- e) A *Robotzsaru–2000* integrált ügyviteli és ügyfeldolgozó rendszer bevezetésére kiadott 29/2000. (BK. 18.) BM utasítás és 17/2000. (X. 19.) ORFK utasítás előírja, hogy a rendőrség valamennyi szerve köteles a büntetőeljárás során keletkező releváns adatok rögzítésére a Robotzsaru-rendszert alkalmazni. A Robotzsaru a rendőrség büntügyi és közbiztonsági tevékenységét segítő olyan komplex információs rendszer, amely az ügy iktatásától kezdve annak befejezéséig, illetve az iratok selejtezéséig magában foglalja a teljes ügymenetet, és az annak során keletkező adatokat. A rendszer országos kiterjesztése vitathatatlanul mértani léptéknek számít a belső kommunikációban. Új fejezetet nyitott a büntügyi és a közigazgatási ügykezelésben, az információk hasznosításában. A Robotzsaru nyújtotta lehetőségek kapcsán elmondhatjuk, hogy megérte a sok költség és a fáradságos adatbevitel.
- f) A *rendőrségi intranet* működtetéséről, valamint az internet rendőrségi igénybevételének szabályairól szóló 3/2006. (II. 23.) ORFK utasítás meghatározza az intranetes hálózati szolgáltatások működtetésével kapcsolatos feladat- és hatásköröket, az intranet-hozzáférés módját és igénybevételének feltételeit, valamint az internethez kapcsolódás és az interneten történő kommunikáció szabályait. Ez a rendszer áttörést hozott a belső kommunikációban. Szélesre tárta a rendőrségen belül az elektronikusinformáció-áramlás kapuit. Hatalmas jelentősége van az informatikai hálózaton működő Group Wise levelezőprogramnak, az írásbeli dokumentumok egyre nagyobb hányada ugyanis nem papíralapon és postai küldeményként jut el a címzetthez, hanem ezen a belső programon keresztül.
- g) A *körözési információs rendszer* üzembe állításával és működtetésével kapcsolatos feladatokról szóló 10/2007. (OT 5.) ORFK utasítás a körözési törvény végrehajtását segíti elő. Az ORFK központi számítógéprendszerén 24 órás üzemmódban működik, és az országos zárt, belső intranetes táv-adatátviteli hálózaton keresztül folyamatosan elérhető az arra feljogosított szervek számára. Ehhez kapcsolódik a Schengeni Információs Rendszerben elért találat esetén követendő eljárásról szóló 5/2007. (OT 22.) ORFK–HÖR együttes utasítás, amely az uniós körözési rendszerben (SIS) való ellenőrzésre vonatkozik.
- h) A *rendőrség adatvédelmi szabályzatáról* szóló 54/2007. (OT 31.) ORFK utasítás meghatározza a rendőrség által kezelt személyes adatok jogosulatlan fel-

használásának megakadályozása érdekében az adatkezelés során irányadó adatvédelmi és adatbiztonsági előírásokat. Az utasítás a rendőrségi, valamint az adatvédelmi törvény előírásai alapján szigorú szabályokhoz köti a személyes adatokat is tartalmazó iratok készítését, átadását, átvételét. Az utasítás világosan kimondja, hogy a személyi állomány minden tagja fegyelmi, kártérítési, szabálysértési, illetve büntetőjogi felelősséggel tartozik a személyes adatok jogszerű kezeléséért, a célhoz kötöttség elvének betartásáért, az adatbiztonság védelméért, valamint az érintett személy jogainak érvényesítéséért. Mindebből tehát okszerűen következik, hogy a kommunikációt, de különösen az írásbeli kommunikációt szigorú adatvédelmi rendelkezések övezik.

- i) *A távközlési szolgáltatások igénybevételének szabályairól* létezik egy 23/2007. (OT 16.) ORFK utasítás, amely hatályát tekintve az ORFK-ra terjed ki, míg a területi szervekre a területi szervek vezetői intézkedést bocsátottak ki. Az utasítás és vele együtt a megyei intézkedések alapvetően azt szabályozzák, hogy kik és milyen feltételekkel, illetve összehatárig jogosultak közcélú távbeszélő-hálózat igénybevételére, valamint mobil távbeszélő készülékek használatára. Az utasítás pontosan megszabja azt a személyi kört, amelynek tagjai szolgálati mobiltelefonra jogosultak. A norma legfőbb mondanivalója, hogy milyen összehatárig lehet a vezetékes telefonokon hívást kezdeményezni, a mobiltelefonokat használni, és túllépés esetén ki milyen módon köteles a túllépés összegét megtéríteni. A szabályozáson tehát inkább a fiskális szemlélet, mintsem a kommunikációs indíttatás látszik.
- j) *A rádió hírforgalmazás szabályairól* nincs jogforrás, csak belső használatra szolgáló országos hívónévkönyv van forgalomban. Ez az 1995-ből származó okmány tartalmazza a BM-vezetők és -szervek, az ORFK-vezetők és -szervek, valamint a megyei rendőr-főkapitányságok és a rendőrkapitányságok rádió hívójeleit, illetve a hozzájuk tartozó fontosabb rádióhívó számokat. Az országos hívónévkönyv – amelynek alapján a hatályos megyei hívónévkönyvek készültek – nélkülözi a norma minden alaki és tartalmi követelményét (nincs fejléc, iktatószám, tárgyi, személyi hatályra utalás, rendelkező rész, aláírás).

Szembetűnő, hogy az egész normatív szabályozás túlnyomó többségben a technikai működésre koncentrál, és alig néhány helyen, s inkább csak utalásszerűen szerepelnek benne az emberi tényezők, viszonyok. *Olyan kérdésekkel alig találkozni, hogy az adott területen folyó kommunikáció milyen minőségben és hogyan menjen végbe.* Természetesen nem azt állítjuk, hogy a technikai működés részletes szabályozására nincs szükség, de emellett nem lenne szabad elszikkadniuk az emberi tényezőknél. Ebből leginkább egy „vegyisztán” szakmailag működő szervezet képe tárul elénk, ami által az a hamis látszat keletkezhet, hogy az emberi tényezőnek van a legkisebb szerepe.

Holott a valóság éppen ennek az ellenkezője: a szervezet olajozott működésének záloga éppen a humán viszonyok minőségében rejlik!

Kommunikációs képzések

A központi képzések iskolarendszerű és iskolarendszeren kívüli, továbbá tanfolyami formában működnek. Itt nem látjuk szükségesnek felsorolni azokat a törvényeket, jogszabályokat és egyéb normákat, amelyek a rendészeti képzést előírják és szabályozzák. *Olyan jogszabály vagy belső norma egyébként, amelyik kifejezetten és közvetlenül a kommunikáció oktatására vonatkozik, nincs.* A tantárgyak között ma már kivétel nélkül minden képzési formában – természetesen eltérő megnevezéssel – szerepel a rendészeti kommunikáció. A képzéseket az áttekinthetőség kedvéért táblázatos formában mutatjuk be, megadva a kommunikációs képzésre szánt órakereteket is⁹ (1. számú táblázat).

A táblázatból is látható, mennyire különbözőek az óraszámok, ám a képzéseknek egy közös vonásuk van: *mindenhol rendkívül kevés idő jut a kommunikációra.* Ez önmagában is sajnálatos, főként ha figyelembe vesszük azt az évek óta (sajnos csak) hangoztatott igényt, hogy a képzés legyen minél gyakorlatiasabb. Nyilván különösen fontos volna ez éppen a kommunikációoktatásban. Ilyen kevés órászámmal, egyúttal magas csoportlétszámmal – ami a legtöbb képzésnél szintén jellemző – ez teljesen megvalósíthatatlan. Kivételt talán csak a vezetői tréningek, illetve a csopaki intézkedéstaktikai tréningek jelentenek, viszonylag magas órászámaikkal és kiscsoportos létszámaikkal. A rendőrtisztai főiskolai BA képzés a maga 28, illetve a rendészeti szakközépiskolák a maguk 20 órás kommunikációs kurzusaival első ránézésre talán nem tűnnek kevésnek, de a tapasztalatok azt mutatják, hogy még ennél is több idő kellene. Már ha valamennyire is komolyan gondoljuk, hogy a kommunikációs készségek fejlesztése volna a cél.

Belső kommunikáció a végrehajtás szemszögéből

A rendőrszakmai működés, illetve annak minősége döntően függ a kommunikáció milyenségétől, vagyis

- a kommunikációs rendszer kielégítő vagy gyenge szabályozottságától,
- a kommunikáció jó vagy rossz megszervezésétől, valamint

⁹ Legalábbis ott, ahol ez elkülönül. A vezetőképzésben például ez nem mindig számszerűsíthető.

1. számú táblázat
Kommunikációs képzési formák a rendészetben

képzés	intézmény	szakképzések	órakeret	oktatás
Iskolarendszerű képzések	Rendőrtiszti Főiskola	– BA – Bűnmegelőzési szakirányú továbbképzési szak – Közbiztonsági és büntügyi vezetői szakirányú továbbképzési szak – Kriminálisztikai szakértői szakirányú továbbképzési szak – MA	nappali: 28 levelező: 8 8 10 4 levelező: 10	tréning előadás előadás előadás tréning
	Rendészeti szakközépiskolák	– rendőr	20	gyakorlat
Iskolarendszeren kívüli képzések és továbbképzések	Rendőrtiszti Főiskola	– rendőrszervező	10	előadás
	Rendészeti és Bűnmegelőzési Intézet	– rendészeti vezetővé képzés – rendészeti műszervezővé képzés – vezetői továbbképzés (utánképzés) – vezetői céltanfolyami képzés	34 34	tréning tréning
Tanfolyami rendszerű képzések	ORFK Oktatási Igazgatóság, Dunakeszi	– Ügyeletési és ügyeletvezetői szaktanfolyam – Fogdaőri szaktanfolyam – Szolgáltatvezetői szaktanfolyam – Sebességmérő készülék kezelői oktatói szaktanfolyam – Schengeni felkészítő tanfolyam	12 10 12	előadás előadás előadás
	ORFK Oktatási Igazgatóság, Vágóhid u. ORFK Csopaki Módszertani és Továbbképzési Központ	– Gépjárművezetői oktatói szaktanfolyam – Járőrök és körzeti megbízottak továbbképzése	4 2 6 2 ¹⁰	előadás előadás tréning tréning

– a hatásos vagy alkalmatlan kommunikálás kifejtésétől (a munkatársak kommunikációs képességeitől).

Világosan látni kell, hogy a jó kommunikáció motivál, míg a rossz demoralizál. Ennek ellenére nem kezelik súlyának megfelelően, legalábbis nem minden elem, illetve csa-

¹⁰ Ez kifejezetten intézkedés-életkezeltani és kommunikációs foglalkozás, de az összesen 72 órás képzés 34 órányi gyakorlati képzési moduljában mindvégig hangsúlyosan szerepelnek a kommunikációs témák is.

torna tekintetében. A következőkben szemügyre vesszük a kommunikáció folyamatát úgy, ahogy azt a napi szakmai életben látjuk, megéljük. A korábbiakban felsoroltuk a rendőrségi kommunikáció szempontjából releváns alapelveket. Most ezek kifejtésén keresztül mutatjuk be – valós példákkal alátámasztva – az úgynevezett „van helyzet”, a belső kommunikáció követelményrendszerének, dimenzióinak és csatornáinak ötvözetében. Elsőként a szakmai, majd a szervezeti kommunikáció szerint haladunk. Ezáltal szeretnénk a tanulmánynak kellő gyakorlatiasságot és hitelességet adni.

A szakmai kommunikáció

A szakmai kommunikáció felőleli a bűnügyi, a közrendvédelmi és közlekedési, valamint a közigazgatási tárgyú és tartalmú érintkezések (adatkezelések, információátadások) minden formáját. A szóban vagy írásban folytatott kommunikáció tipikus megvalósulási folyamatait a 2. számú táblázatban láthatók.

2. számú táblázat

A szóbeli vagy írásbeli kommunikáció tipikus folyamatai

szóban	írásban
– személyes nexus, párbeszéd keretében	– jelentések, átiratok küldésével
– telefonon és rádióforgalmazás útján	– informatikai úton, belső levelezéssel
– eligazításon, értekezleteken	– értékelések, véleményezések útján
– üzenetek útján, közvetve	– nyilvántartások használatával

Humanitás,

az emberi alapértékek tiszteletben tartása

A kommunikáció legalapvetőbb követelménye az érintkezésbe lépő felek egymás iránti kölcsönös tisztelete. Olyan alapértékekről van itt szó, mint az egymásra figyelem, a tolerancia, az empátia. A rendészeti szakember iránti elvárások között mindezek az értékek kiemelten szerepelnek, és nem véletlenül. A rendőr egyetlen megnyilvánulása sem sértheti az emberi méltóságot, magatartása, verbális vagy nem verbális kommunikációja soha nem lehet megalázó, megbotránkozást keltő. A rendőr minden egyes cselekedetében, megnyilvánulásában ennek az attitűdnek kell tükröződnie. A rendészeti modellek közül a magyar rendőrség a szolgáltatói típusúhoz kíván közelíteni. Annak egyik lényege az emberközpontúság, az, hogy az ügyfél áll a ténykedés középpontjában. Ha ezt nemcsak formálisan, hanem tartalmilag is elfogadjuk, akkor a szervezeti működést és a kommunikációt is ezen elvnek kell alárendelni.

Az egymásra figyelmet, toleranciát és empátiát tükröző kommunikációra meg kell tanítani a személyi állományt. E tekintetben egyre több alkalmi, központi vagy helyi kezdeményezésű *képzési projekt* valósul meg, többnyire valamilyen pályázati forrásból. Számuk azonban még így is elenyésző! Ezek lehetnek egyszeriek vagy egymásra épülő szakaszokból állók, folyamatosan vagy időszakosan ismétlődők. A teljesség igénye nélkül a megvalósultak – és általunk ismertek – közül ilyenek a 3. számú táblázatban bemutatottak.

3. számú táblázat

Néhány megvalósult képzési projekt

tréning megnevezése	helyszín	órakeret	alkalom	részvevők száma
Oktatói módszertani felkészítő tréning	Csopak	8	2	kb. 30
Közösségi rendőrségi projekt felkészítő tréningje	Pécs	10	2	35
Intézkedéstaktikai tréning	Pécs	3	8	120
Közterületi rendőrök önismereti és kommunikációs tréningje	Szeged	10	10	kb. 120
Nyomozói felkészítő tréning	Pécs	18	6	90
Kommunikációs tréning				
DADA- és Ellenszer-oktatóknak	Siófok–Dobogókő	6	6	kb. 200

Mindenképpen üdvözlendők ezek a kezdeményezések. Minden hiányosságuk, rendszertelenségük ellenére az biztosan elmondható róluk, hogy az irántuk való igényt konkrét, általában helyi szükségletek hívják életre. A megszervezésükön dolgozó kollégák áldozatos munkát végeznek azért, hogy ezekhez a képzésekhez anyagi és szakmai támogatást szerezzenek. Általános tapasztalat, hogy ezeket a képzéseket a résztvevők csak eleinte fogadják kétkedve, ám a tréningmunka során hamar ráéreznek a tanulás, továbbképzés ízére, főleg e képzések gyakorlatiassága miatt. Sokszor hiányolják ezek rendszerességét. A legnagyobb probléma egyébként az állomány motíválása, a képzés és továbbképzés szerepe, felelőssége talán éppen e téren a legnagyobb.

Alkalmasság, megfeleléség

A kommunikáció rendeltetése, hogy tartalmilag a rendőri munkát szolgálja, és kielégítse a szakmai igényeket. A legfőbb követelmény tehát a *megfeleléség*, az, hogy szóban és írásban egyaránt olyan kommunikációt kell folytatni, amely a munkavégzést, az eredményességet segíti. Megfeleléségről akkor beszélhetünk, ha ki-

elégítő az információk megosztása, szelektálása és kezelése, továbbá, ha az illetékes személyi állomány hozzáfér a számára szükséges információkhoz, megkapja az elégséges tájékoztatást. Az *alkalmassággal* mostanság nincs baj, mert a belső kommunikáció – 2. számú táblázat szerinti – folyamatait az információbiztonság, a megbízhatóság és a célirányosság jellemzi. Ennek így is kell lennie, hiszen az eredményes munkavégzés alapja az egzakt és pontos információ, amelyre a rendőr hagyatkozhat, amelyben megbízhat.

A jogszabályok és belső normák változása szinte követhetetlen ütemű. Egy stabil és jó alapismeretekkel felvértezett személyi állomány esetén is kemény feladat a szabályismeret szinten tartása. Jelen időben azonban egyetlen rendőri egységnél sem beszélhetünk stabil állományról, a fluktuáció üteme ugyanis rendkívül magas. Azt az utasítást, intézkedést, amelyet egy parancsnok a teljes állománya előtt 2007 elején kihirdetett, egy évvel később lehet, hogy csak az aktuális állomány fele ismeri. Nem megoldott egész rendőrségi szinten, hogy a rendőrök képesek legyenek naprakészen tartani az egy-egy szakterületre vonatkozó összes hatályos szabályt, normát. Talán megoldást jelentene egy-egy, cserélhető lapoldalakkal operálható szakmai kézikönyv rendszeresítése.

Érthetőség, világos megfogalmazás

A jó kommunikációtól azt várjuk, hogy az üzenetek torzulás nélkül, hibátlanul jussanak el a címzettekhez. Ennek alapvető feltétele az *érthetőség*, tehát hogy az információ, az üzenet *világos és egyértelmű* legyen. A követelmény egyaránt vonatkozik a szóbeli közlések nyelvtani és stilisztikai helyességére, valamint az íráskultúrára. Ebben a szakmában különös jelentősége van annak, hogy a felek félreérthetetlen módon, szabatosan fogalmazzanak, kerülve az ellentmondásos, ködös szövegeket.

A megfoghatatlan, illetve pontatlan megfogalmazás egyértelműen hibás kommunikáció, amelynek inkorrekt tájékoztatás, szakszerűtlen, sőt rossz végrehajtás a következménye.

Ez különösen fölerősödik a közvetett kommunikációnál. Ilyen például az ügyeleti munka, amelynek a szabályozása kommunikációs szempontból kritikán aluli. Ezt az állítást egy megtörtént eset tanulságával támasztjuk alá.

Egy nő telefonált a 107-re, miszerint „az ablakból láttuk, hogy egy hölgyet a D. étterem mögötti parkolóban egy úr megvert, és betuszkolt egy autóba [...] a földről szedte össze [...] egy fekete autóba”.

A megyei ügyeletes járőrt küldött a helyszínre a következő szöveggel: „El kellene menni a D. étteremhez, van mögötte egy parkoló, ott van valami verekedés, állítólag egy férfi ver egy nőt. Nézzük meg, hogy mi történik ott.”

A járőr hat perc múlva jelentette, hogy „körbejártuk a helyszínt, és nem találtunk itt semmit, nincs verekedés. Megkérdeztük az étteremben dolgozókat, ők sem láttak semmit.” A közleményt nyugtázta az ügyeletes, majd a járőrt egy másik helyszínre küldte.

Hét perccel később újra telefonált a bejelentő azzal, hogy „láttuk a rendőröket, de egyre brutálisabban veri a férfi a hölgyet, az ajtóhoz veri az autóban a fejét”. Az ügyeletes ekkor rádión egy másik járőrnek adta ki a feladatot, elmondva immár, hogy „a parkolóban áll egy sötét Peugeot, és abban ül egy nő meg egy férfi, és a férfi folyamatosan veri azt a nőt”.

Ezt hallva a korábban helyszínen járó járőr rádión közölte: „Én ott álltam egy fekete Peugeot előtt, benne ült valóban egy kopasz madár meg egy nő. A nő, ha egészséges, látta a rendőrautót, látott minket is, felismerhetett, nem jelzett ő semmiféle problémát.”

Az ügyeletes erre megköszönte a tájékoztatást, majd visszavonta a küldést mondván, hogy „akkor tárgytalan a bejelentés”.

Újabb hét perc elteltével másvalaki telefonált, és ugyanazt mondta el.

Az ügyeletes tiszt egy harmadik járőrt irányított a helyszínre, aki azt jelentette, hogy mire odaértek, a kocsi elment. Egy fényképezőgépet és két szemüveget találtak összetörve a kövezeten. Megkezdték az adatgyűjtést, ennek nyomán utóbb elfogták a tettest.

A fiatal lány két nap múlva a kórházban meghalt. Azt nem lehetett megállapítani, hogy mikor szenvedte el a végzetes fejsérülést, és hogy a rendőri beavatkozás megmenthette volna-e az életét.

A rádióforgalmazás alapján kijelenthető, hogy a súlyos tévedést kommunikációs zavar okozta. A járőr három percen belül a helyszínen volt, csak hogy nem kapta meg a bejelentőtől származó összes információt, így dolgvégezetlenül távozott. Az ügyeletes pongyolán fogalmazott (jóllehet a járőr sem járt el kifogástalanul).

A csódként aposztrofálható eset ékesen bizonyítja, hogy a kommunikáció meghatározó szerepe megkérdőjelezhetetlen. A fegyelmi felelősségre vonás nem változtat azon, hogy a lány halálának híre erősen megtépázta a rendőrség tekintélyét.

Szervezettség

A rendeltetészerű kommunikáció alaki feltétele a szervezettség, nevezetesen, hogy minden üzenet (utasítás, közlemény) a megfelelő csatornákon keresztül eljut a címzettekhez, méghozzá teljes mértékben. A belső normák, az elgázítások, értekezletek és leiratok fő funkciója, hogy a szakmai döntések, vezetői követelmények el-

jussanak a végrehajtó állományhoz, illetve hogy a végrehajtás közben keletkező információk, szakmai problémák eljussanak a vezetéshez. Ennek technikai eszközei ma már rendelkezésre állnak, hiszen minden rendőri szervnél van telefon, telefax, Tetra rádió, számítógépes hálózat, belső levelezőrendszer és futárposta. A belső kommunikáció technikai háttere tehát kiépült, megszervezett. Megbízhatóan működik, kiváltképp a nyilvántartásokból való adatlekérések, a prioritások és a Robotzsaru használatából eredő információk tekintetében. Ez nagy pozitívuma napjaink rendőrségének. A hatékony körözési munka csakúgy, mint az eredményes büntfelfedezés eme kommunikációs forrásokra épül. Hadd illusztráljuk ezt egy büntetőügy példáján keresztül.

A rendőrkapitányság egyik rendőrőrsén feljelentést tett egy személy az albérlője ellen csalás elkövetése miatt, mivel az több havi bérleti díjjal tartozott neki. Pár hónappal később az albérlő is feljelentést tett a volt főbérlője ellen önbíráskodás miatt. Az ügyek kezdetben két különböző alegységénél voltak, a Robotzsaru rendszerben történő munkavégzés során azonban megállapíthatóvá vált, hogy ugyanazon ügyről van szó, így együttes kezelésük indokolt és célszerű. A Robotzsaru integrált ügyviteli rendszer fényképes nyilvántartása nagy segítséget nyújt a felismerésre bemutatáshoz, mivel a rendszer „friss” képeket tartalmaz a gyanúsítottakról; ellentétben a személynyilvántartás fényképeivel, amelyek akár tíz évvel korábbiak is lehetnek.

Szakszerűség, torzulásmentesség

A kommunikáció iránti szakszerűségi követelmény magában foglalja

- az információk, üzenetek jog- és szakszerű megfogalmazását, ellentmondásmentességét (azt, hogy a jelentések, jegyzőkönyvek ne legyenek iratellenesek, feleljenek meg a hatályos jogszabályoknak);
- a kommunikációban részt vevők szakmailag adekvát beszédstílusát, nyelvezetét és íráskultúráját;
- a már érintett alkalmasságot, megfelelést és a kommunikáció reális és végrehajtható voltát. Tapasztalat ugyanis, hogy a szakszerűtlen, buta utasítások ellenállásra készítetnek.

A kommunikáció egyebek között attól jó, hogy az információ tökéletesen, de legalábbis a lehető legkisebb torzulással jut el a címzetthez. Az információáramlásnak szinte szükségszerű velejárója a bizonyos fokú torzulás, de nagyon nem mindegy, hogy ez a torzulás milyen mértékű. A rendészeti kommunikációban előforduló típusos zavarok között vannak olyanok, amelyek „csak” lelassítják, megnehezítik az in-

formáció áramlását, de vannak olyanok is, amelyek teljes félreértést okoznak, vagy akár lehetetlenné teszik a megértést. A tét nagy: nem ritkán a legnagyobb kincs, az emberi élet, a biztonság forog kockán. A rendészeti kommunikáció egyik leggyengébb pontja talán éppen az információval való bánás módja, minősége.

A szakszerűség zavarait a következő példa szemlélteti:

2007 őszén a rendőrkapitányságra a szomszédos faluból telefonált egy hölgy, hogy volt férje őt és édesanyját vadászpuskával életveszélyesen fenyegeti, csőre töltött, és üvöltözik, hogy „megöllek benneteket”. A megyei ügyeletes egy az adott települést egyáltalán nem ismerő járőrt indított útnak, akinek nem adott segítséget térkép alapján a tájékozódáshoz. A kiérkezéséig további három segítségkérés érkezett a bejelentőtől és rokonaitól. A bejelentés után negyven perccel az ügyelet nem tudott konkrét feladatot adni a járőr számára, hanem várakozásra intette, lévén hogy a férfi elmenekült. Tájékoztatta a megyei közbiztonsági igazgatót, aki azt az utasítást adta, hogy a fegyverügyes kollégát hozzák be a szolgálati helyére, és ő ellenőrizze a bejelentésben szereplő személyt a nyilvántartásban. Két órával a bejelentés után rendelték be a fegyveres elkövető elfogására kizárólagos hatáskörrel felruházott bevetési egységet és a forrnyomos parancsnokot. A területen az elkövető felkutatását a nem megfelelő kiképzéssel és felszereléssel ellátott közrendvédelmi állomány végezte.

Az előbbi eseménnyel csaknem egy időben érkezett egy másik bejelentés, amely szerint egy külvárosi családi ház ablakait egy roma család tagjai betörték, áramdobozát felgyújtották. A megyei ügyelet aziránt érdeklődött csupán, hogy tűzoltók kellene-e a helyszínre, de a két család közötti konfliktusra, a helyzet súlyosságára nem kérdezett rá. A bejelentéssel érdemben – a folyamatban lévő fegyveres esemény miatt – nem is foglalkoztak. Az ügyben egy óra húsz perccel később újabb bejelentés érkezett, ez arról szólt, hogy valakit megszártak, és az utcán fekszik. A megszárt férfin a mentők már nem tudtak segíteni. A bevetési alosztály munkatársai ezek után már nem is a puskával fenyegetődöz férfi felkutatására indultak, hanem az emberölési helyszínre. Ez természetes, de az már nem, hogy az első helyszínen a kutatásban részt vevő állomány – 12 órás szolgálati idejét jócskán meghaladva – a szakadó esőben kellő irányítás nélkül dolgozott.

A szakszerűsége, illetve annak hiányára további példák sorát lehetne idézni. Ezzel szemben csak utalunk arra, hogy a szakszerűség legfontosabb elemére, a kommunikációs felkészítésekre a magyar rendőrség alig szán pénzt és energiát. Egyedüli segítség az informatikai hálózaton elérhető Complex Jogtár. A legtöbb rendőrkapitányságra nem járnak szakmai lapok (még a Rendészeti Szemle sem!), illetve szakkönyvek (KRESZ-könyv sem!), és nincsenek kommunikációs tréningek.

A meggyőző és céljait elérni képes kommunikálásnak elemi feltétele a hitelesség, vagyis hogy legyen hitele, sőt mi több, értelme a kiadott rendelkezésnek, az elhangzott utasításnak. *Hitele a valósághű, igaz és megalapozott kommunikációnak van.* Naponta azt tapasztaljuk, hogy elfogadottságra – és ezáltal követésre – csak az értékek szerinti kommunikáció számíthat, amelyik mentes az ellenmondásoktól és a következetlenségtől. Elismerve, hogy a szakmai anyagok, megnyilatkozások többsége korrekt, a belső kommunikáció néha bizony a süketek párbeszédére emlékeztet. Az értelmetlen feladatmegszabásokat, a légből kapott értékeléseket, a minden alapot nélkülöző követelménytámasztásokat az állomány kritikusan értékeli, és nem fogadja el (legfeljebb kényszerből tudomásul veszi vagy végrehajítja). Mindenkinek be kell látnia, hogy a hitelesség nem a betöltött pozíciótól függ, az emberek nem azt nézik, hogy ki mondja, hanem azt, hogy mit mond. Sajnos gyakori, hogy elbeszélünk egymás mellett, a vezetés mondja a magáét, csak éppen nem a valós helyzetről, az igazi problémákról szól a dolog. Arról nem is beszélve, hogy a szó és a tett egysége gyakran csorbát szenved. Következzen ismét néhány példa:

A minisztérium és az ORFK vezetése folyamatosan magas szintű eredményt követel a végrehajtó szolgálatoktól, miközben nem látja vagy nem akarja meglátni a tényleges helyzetet. 2006-ban nem hallatszott az „égig” az alparancsnokok kiáltása, hogy vissza kellene fogni az egészségügyi nyugdíjba vonulás feltételeit, hagyták elvándorolni az állomány legjavát. Krónikus rendőrihiány lépett fel. Mostanság pedig ugyanettől az alparancsnoki kartól követelik a rablások, a betöréses lopások felderítésének javítását, az intézkedési aktivitás fokozását. De kivel, mivel? Hittelen az egyidejű követelménytámasztás és fenyegetés.

A kapkodás, a pillanatnyi érdekek által vezérelt kommunikáció sok kárt okoz – a fejekben. A rendőrség permanens átszervezésben él. Egyik évben a karcsúsításra és hatékonyságra hivatkozással összevonnak, megszüntetnek szervezeti egységeket, majd maximum két éven belül szétválasztják, létrehozzák őket ugyanazon érveléssel. Hol a betöréses lopások felderítése, hol a falopások visszaszorítása, hol a színesfémlopások elleni küzdelem, hol a családon belüli erőszak az elsőrendű, attól függően, hogy éppen mi kavarta fel a közvéleményt. Ilyenkor minden más háttérbe szorul. Egyik hónapban fennen hirdetjük a lakosság kiszolgálását, a polgárbarátságot, másik hónapban totális közlekedési ellenőrzésekkel hergeljük magunk ellen még a legjámorabb polgárt is. A beosztottak nem győzik követni a koncepcióváltásokat, holott az igazodási pontoknak világosaknak és stabilnak kellene lenniük. A rendőrök hovatovább nem hisznek az ilyen típusú és tárgyú megnyilvánulásoknak.

Hatékonyág, célszerűség, hierarchia

Az a belső kommunikáció esetében is követelmény, hogy a lehető *legkisebb befektetéssel* (minél alacsonyabb költséggel, minél kevesebb munkával, minél egyszerűbben) a *lehető legnagyobb határfokot* (teljes körű közvetítést, torzulásmentességet, motiválást) érjük el. A hatékonyság szolgálóleányai a célszerűség, a hierarchia és az információáramlás kétirányúsága. Utóbbival a következő pontban külön foglalkozunk.

A *célszerű kommunikáció* tárgyyszerű, meggyőző, és arról szól, amiről ténylegesen kell. Ez akkor valósul meg, ha a kommunikáció tartalmilag a valóság talaján áll, és olyan stílusú, ami célt ér, motivál. Ilyen a szükséges és elégséges (nem túldimenzionált) kommunikáció, amely *szakmailag indokolt célokat szolgál*, tehát nem fölösleges. A stílusjegyekkel e helyütt nem kívánunk foglalkozni, de azzal a ténnyel igen, hogy a szakmai munkát hovatovább megöli a belső adminisztrációs teher. A rendőrkapitányságokon, rendőrőrsökön lecsapódik minden, ami feladat, jelentenivaló. Itt foglalkozni kényszerülnek mindazzal, amit a bűnügyi főosztályok, a közrendvédelmi, a közlekedésrendészeti, az igazgatásrendészeti, a határrendészeti főosztályok vagy éppen a funkcionális szervek igényelnek. A végeken néha úgy tűnik, mintha a legfontosabb a felettes szervek hírigénye, a belső szükségletű értékelések és jelentések elkészítése, valamint határidőre való felterjesztése lenne. Márpedig nem erre, hanem a terület közbiztonsági helyzetére kellene az időt és energiát fordítani. Kéte-lyeket ébreszt, hogy vajon mi szükség van – példának okáért – a következőkre:

- havonta táblázatos kimutatást küldeni az önkormányzat előtti beszámolókról, nemleges esetben is;
- az ügyeleti úton írásban jelentett közrendvédelmi rendkívüli eseményekről öt nap múlva újabb – értékelő – jelentés felterjesztése az ORFK-ra;
- értékelő jelentések készítése – rendszeres időközönként – a különféle együttműködési megállapodások végrehajtásának tapasztalatairól, ha van, ha nincs;
- központilag előírt munkaértekezletekre témajelentések írása és megtárgyalása, ha indokolt, ha nem.

Az értelmetlennek tűnő jelentések, átiratok gyártása nemcsak a hatékonyságot rontja (mert fölösleges energiát von el és költséget okoz), de rombolja az emberek hangulatát és ezáltal a motiváltságát is.

A kommunikáció minőségére jelentős hatást gyakorol a *hierarchia*. Szükséges elem, mert a világos alá-fölle rendeltségi viszonyok fokozzák az üzenetek hitelességét, megbízhatóságát, gyorsítják az információáramlást. A hierarchia addig pozitív, amíg a szakszerűséget, az egységes végrehajtást szolgálja, és a közölt tartalom mentes a túlzott szubjektivitástól. Az már visszaélések forrása, hogy a felettes

szerv, a szolgálati előjáró, a szakirányítást végző személy lényegében azt mond vagy azt ír, amit jónak lát, hiszen törvény adta joga van hozzá. Nem ritka jelenség, hogy hatalmi pozícióból eredően – még a szolgálati utat is kikerülve – közvetlenül, koordinátatlanul osztogatnak utasításokat. Mindez negatív előjelűvé fordítja a hierarchiát, és következetlenséghez, kapkodáshoz vezet. Az élet természetesen ezer példával szolgál, de csak hármat említünk:

- a) Egyazon témában értékelést kérnek – leginkább soron kívül – hol a bünygyi, hol a rendészeti (fő)igazgatóság szervezeti egységei, sőt azonos főosztály különböző emberei. Nincs koordináció, nincs előzménykeresés, csak papír van. Az nem számít, hogy az adatok számítógépen leválogathatók, a nem túl régen megküldött jelentések előkereshetők lennének. Ez a magas polcon ülőnek jelentene munkát, az elrendelés viszont a végrehajtásban lévőket dolgoztatja. Ez mégiscsak más.
- b) A rendőrkapitányság illetékes parancsnoka eligazítás keretében meghatározta a járőr mozgáskörletét, illetve a traffipax települési helyét. Az éppen arra járó magasabb előjáró kioktatta a járőrt, hogy nem ott kell neki posztolnia, hanem mássutt. Néhány nappal később a magasabb előjáró – aktuális impulzus hatására – ismét kioktatta a járőrt, és mást határozott meg. Az ilyen ellenmondásos utasításokat a beosztottak persze nehezen dolgozzák fel.
- c) A kapitányságvezető folyamatosan gyözködi az állományt, hogy nem a statisztika számít, ott és akkor kell intézkedni, ahol és amit a közbiztonság, illetve a baleseti helyzet megkövetel, merthogy az állománynak elsődlegesen azzal kell foglalkoznia, ami a lakosság biztonságérzetét befolyásolja. Ennek – az országos stratégiával megegyező – koncepciónak a megvalósítására megfelelő intézkedéstaktikát magában foglaló végrehajtási tervek születtek. Nem lett belőlük szinte semmi, mert rendre jöttek a központi elrendelésű akciók, amelyek alaposan felülírták a helyi elképzeléseket. Regionálisan határozták meg, hogy hol és mettől meddig kell ellenőrzési áteresztő pontokat létesíteni. Ezeknek a filozófiája pedig homlokegyenest eltért a helyileg hangoztatott elvektől. Az ugye más minőség, ha karácsony előtt forgalomirányítással segítünk a belvárosi káoszon úrrá lenni, míg a regionális terv a város bevezető útjaira irányoz elő közlekedési akciót, még szentestére is.

Interaktivitás

A hatékonyság azt követeli, hogy zavartalan legyen az *információáramlás kétirányúsága*. Fiskális szemlélet helyett arra kell fókuszálni, hogy működjön a horizontális és a vertikális kommunikáció. A horizontális kommunikáció színvonalát elfogadhatónak látszik, jóllehet a „B lap-”harc¹¹ ellene szól. Akadozik viszont a vertikális

¹¹ Az Egységes Rendőrségi, Ügyészségi Bünygyi Statisztika gyűjtésére szolgáló statisztikai lapot a szakzsargon B lapnak nevezi. A harc az ismeretlen tetteses ügyek eredményes, azaz felderített statisztikai lapjaiért folyik.

kommunikáció, annak ellenére, hogy a fegyveres testületi jelleg miatt azt gondolnánk kiforrottnak. A gyakorlatban azt látjuk, hogy valamelyik parancsnoki/alparancsnoki szinten rendre elakadnak az információk és a vezetői követelmények. Konceptcionális kérdések, szemléletet érintő témák végképp ritkán landolnak a végeken. Ez még akkor is napi jelenség, ha az üzenetek írásban érkeznek. Nehéz megmagyarázni – és még nehezebb nyomon követni –, hogy miért negligálnak felelős beosztásban lévő emberek bizonyos híreket, miért nem tartják fontosnak közölni vagy elmondani azt, amit vezetői értekezleten az országos főkapitány, a megyei főkapitány vagy éppen a kapitányságvezető meghatározott. A mai világban, amikor az értekezletek dokumentálása, illetve az üzenetek szétküldése technikailag oly könnyű. Legyen szabad a problémát két példával megvilágítani:

1. Az országos rendőrfőkapitány a létszámihiány okozta vákuum oldása érdekében meghirdette a rendőrségtől nyugdíjba vonuló munkatársak visszavételét. A hírt 2008. március 28-án a sajtó közölte, és megjelent az ORFK honlapján. Csak hogy a döntésről a helyi rendőri szervek nem kaptak értesítést, így a rendőrkapitányságok április közepén hivatalosan még nem tudnak a dologról, és felvilágosítást sem tudnak adni az érdeklődőknek.
2. Az egyik vidéki rendőrkapitányságon eltűnt egy a gyorsajtások rögzítésére szolgáló DW kazeita a forgalom-ellenőrző alosztály és a megyei feladlgozó csoport között. A tényfeltáró vizsgálat kiderítette, hogy a beosztottak nem ismerték a vonatkozó ORFK-utasítás tartalmát, így nem annak szellemében volt kialakítva az átadás-átvétel gyakorlata. Túl a vezetői felelősségre vonáson, ezt a jelenséglvilágot – mármint az üzenetek (utasítások) elégtelen továbbadását – kell országosan leküzdeni, és kikényszeríteni a célba juttatást.

A vertikális kommunikáció akkor megfelelő, ha megoldott az *alulról felfelé irányuló információk befogadása*. A legnagyobb hiátus a visszacsatolási csatornák területén mutatkozik, a szervezett keretek ugyanis nem látszanak. Amint a jogszabályi levezetésnél bemutatott, a szolgálati út betartása a legfontosabb, miközben nincsenek rendszeresített fórumok a szakmai információk és érvek/ellenérvek ütköztetésére. Általánosnak mondható, hogy a magasabb vezetői szintek nem igazán kíváncsiak a végrehajtó apparátus szakmai véleményére. Ebből fakad az a sajnálatos tény, miszerint a felső vezetés csak ritkán van igazán tisztában a valós helyzettel. Látszólag ellentmond ennek az országos rendőrfőkapitány Biztonság, bizalom, becsület elnevezésű programjának néhány, a kommunikáció megújítását szorgalmazó passzusa. Idézzük: „[...] az állomány kreativitását ki kell bontakoztatni. Lehetőséget kell biztosítani számukra véleményük közlésére, kérdéseikkel kapcsolatos válaszok megadására, az interaktív kommunikáció létesítésére.” Majd következik néhány ezzel kapcsolatos ajánlása:

- „az Intranet levelezési fórumrendszer kialakítása, bűnügyi ötletbörze vagy más portál működtetése javasolt;
- a különböző, egyéb fórumok biztosítási lehetőségeinek áttekintése, ezek visszatérő, rendszeres megszervezése ajánlott.”¹²

De vajon mi fog mindebből megvalósulni? Kételyeink alátámasztására szolgáljon két példa:

- Az országos értekezleteken – ahová kapitányságvezetőket és megyei igazgatókat is berendelnek – évek óta a hozzászólás lehetősége sincs megadva. Volt esztendő, amikor nem is értekezletnek, hanem eligazításnak titulálták emiatt a rendezvényt. Kivétel volt Bene László két tájértekezlete, ő beiktatása után azért ül le „négy szemközti” a kapitányokkal, hogy tájékozódjon a helyi rendőri szervek helyzetéről, a munkát nehezítő körülményekről és a szakmai problémákról.
- A normaalkotásról szóló utasítás előírja a tervezetek véleményeztetését. A szabályozás a normatervezetek koordinációját és nem a vélemények figyelembevételét rendeli el. Azt, hogy mennyire kíváncsiak a területi, helyi szervek javaslataira, jelzi, hogy naponta érkeznek tízhetven oldalas tervezetek egy-, esetleg kétnapos határidővel. Gyakran a tervezetek elolvasására sincs idő, nemhogy a tisztességes átgondolásukra. Az pedig a megjelent normákon látszik, hogy nem sok értelme van bármit is írni. A véleményeztetési eljárást többnyire ugráltatásnak és adminisztratív tehernek élik meg a rendőrkapitányságok.

Gyorsaság, időszerűség

Megkérdőjelezhetetlen kritérium, hogy az üzenetek *mielőbb eljussanak a címzettekhez, amikor azok még aktuálisak*. Ebben fontos, de nem kizárólagos szerepet játszanak a kommunikációs eszközök. A rendőrség technikai fejlettsége immár lehetővé teszi az üzenetek villámgyors közvetítését, sőt az e-mailek, intranetes levelek tömeges érkezése néha már túlzott ütemet diktál. A gyorsaságot ennek ellenére legtöbbször az határozza meg, hogy milyen az információáramlás útja (egyszerű vagy túlbürokratizált), és mennyire gördülékeny az üzenetközvetítés. Erre is lehetne rengeteg jó és rossz példát felhozni, de csak egy, az állatorvosi ló esetéhez hasonló ügyet ismeretünk, illetve egy másik tipikus szokásra hívjuk fel a figyelmet:

- a) 2008. március 18-án érkezett a rendőrkapitányság azt az ORFK-körlevelet, amely egy januárban történt rendkívüli eseményről szól. Idézzük: „2008. év elején az ország egyik községében az intézkedő rendőrökkel szemben lőfegyverrel elkövetett hi-

¹² Bencze József: A biztonság, a bizalom és a becsület rendőrségi programja. ORFK intranet, 27–28. o.

vatalos személy elleni erőszak büntetét követék el, melynek során egy rendőr súlyos, életveszélyes sérüléseket szenvedett, az elkövető pedig az általa használt lőfegyverrel öngyilkosságot követett el. [...] Összességében megállapítható, hogy a helyszínen intézkedő rendőri erők irányításáért felelős parancsnoki állomány az előírásoknak megfelelően végezte munkáját. A jelentésben szereplő történeti tényállás és az elkövető magatartását leíró részek vizsgálata alapján a rendőrök sérelmére elkövetett cselekményt megakadályozni nem lehetett.” Nevetséges, hogy két hónap után minősített iratban („Nem nyilvános”) adnak ki tájékoztatót – szolgálati tapasztalat címén – azok után, hogy az eseményt a sajtóban keresztülkaszul elemezték. Az interneten mindent el lehetett olvasni, csak éppen belső tájékoztatás nem volt. Mellesleg ugyanígy jártak el a 2006. októberi események kapcsán is.

b) Egyre gyakoribbak a „nonszensz” határidők. Rendszeresnek mondható, hogy az ORFK-ról leérkező feladatokat a megyei főkapitányságon keresztül a rendőrkapitányságok – vagyis a feladat effektív végrehajtói – a munkaidő vége felé kapják meg még másnap déli, nemritkán reggel nyolc órai határidővel.

A külvilág egyébként azt feltételezi, hogy a kiemelt ügyekről a rendőrök, de legalábbis a rendőri vezetés nagyon gyorsan és hitelesen informált. Senki nem hinné, hogy lényegében *nincs se gyors, se hiteles belső tájékoztatás!*

A szervezeti kommunikáció

Felmérések sokasága igazolja, hogy a legtöbb helyen elégedetlenek a dolgozók a szervezeten belüli kommunikációval.¹³ Miért lenne ez másképp a rendőrségen? Ahogy a szakmai kommunikációnak átható jellemzője a hierarchia meghatározó szerepe, úgy a szervezeti kommunikáció jellemzője a pletykaszint jelenléte. Az első a formális, a második az informális szintje a kommunikációnak.

Humanitás, az emberi alapértékek tiszteletben tartása

A humanitás azt tételezi, hogy a *testület számára a rendőr belső érték, akit a szervezeti és funkcionális kommunikáció középpontjába kell állítani.* A követelmény arról szól, hogy a testület az emberi alapértékeket nemcsak a külső, hanem a belső kommunikációjában, az alkalmazottak tekintetében is tiszteletben tartja, hiszen a

¹³ Lásd erről Klein Sándor: i. m. 431. o. Ő hivatkozik Földvári Tamás: Társadalomkép, gazdaság- és politikai nézetek, elégedettség. Iparban dolgozó műszakos és közgazdászok körében végzett kutatás néhány tapasztalatáról című tanulmányára. Ergonómia, 1., 56–60. o.

rendőr is ember. A humanitás jegyében a rendőrrel való kommunikáció során különös figyelmet kell fordítani arra, hogy neki is alanyi joga van az empátiára, az odafigyelésre és az emberségre. Ez a jogos elvárás néha bizony csorbát szenved. Sajátos példát láthattunk erre 2007 őszén.

Az ORFK vezetése hat megyei főkapitány elmozdításáról döntött. Velük október 29-én délelőtt született a „közös megegyezés”, majd kora délután szűkszavú MTI-közleményt adtak ki arról, hogy kiket mentettek fel indokolás nélkül, november 15-i hatállyal. Az érintett főkapitányok tán még haza sem értek, amikor felröppent a szenzációs hír. Nem adatott meg nekik, hogy másnap reggel maguk jelentésük be és kommentálják a ténytet. Nemhogy a megyék személyi állománya, de az érintettek családtagjai is a sajtóból értesültek a felmentésről. A média, a közvélemény persze leváltást emlegetett, és kereste az okokat. Drámai volt az internetes portálok olvasni azokat a rosszindulatú hozzászólásokat, amelyek a becsületükbe gázolva alkalmatlansággal vádolták őket, és mindenféle gonoszsgot kitaláltak róluk. Nagyon sokan vélték úgy: ha tábornokokkal ilyen megalázó módon bánnak el, akkor mire számíthat ennél a szervezetnél a „kisrendőr”.

Egy vidéki rendőrkapitányság beosztottja a szolgálati út betartásával panaszt terjesztett elő az elbírálásra hatáskörrel és illetékességgel felruházott igazságügyi és rendészeti miniszternél. A panasz benyújtására 2007 októberében került sor, ezt a Hszt.-ben meghatározott határidők betartásával valamennyi szervezeti egység továbbította. A panaszra a mai napig nem érkezett válasz. Úgy tűnik, a hierarchizáltság bizonyos szintjei a jogszabályok, illetve a határidők felett állnak.

Alkalmasság, megfeleléség

A szervezeti kommunikáció akkor elégíti ki az alkalmasság követelményét, ha a személyi állomány megkapja a belső élettel kapcsolatos szükséges és korrekt tájékoztatást, az üzenetek teljes mértékben eljutnak a címzettekhez. A normális munkához és belső légkörhöz az kell, hogy ne keringjenek állandóan légből kapott információk, és a rendőrök ne pletykákból értesüljenek a munkahelyükkel kapcsolatos hírekről. Alapkövetelmény a vezetési, szervezési és egyéb információk megosztása, kezelése. Jogos igény, hogy az átszervezési elképzelésekről, a jövőjüket érintő tervekéről, a személyi változásokról az állomány tagjai idejében és kellő mélységben jussanak információhoz. Sajnos azt kell mondani, hogy a rendőrség erre a kérdésre fordítja a legkevesebb figyelmet, mert az állományi kommunikációnak még a szervezeti kerete sincs országosan kialakítva.

Rendszeresített belső hírlevél vagy egyéb kommunikációs csatorna híján a sajtóból tudhattuk meg az ORFK-n, illetve a megyei rendőr-főkapitányságokon 2007

végén történő változások részleteit. Azt, hogy milyen átalakuláson mentek keresztül az egyes főosztályok, osztályok, mi az új egységek megnevezése és elérhetősége, csak részlegesen sikerült – többnyire az érintett szervezeti egységek leirataiból – megtudni.

Arra nem méltatja az állományt egyetlen belső fórum, hogy a magasabb vezetői beosztásokban történő személyi változásokat figyelemmel kísérhesse. A főkapitányi, főkapitány-helyettesi, rendőrkapitányi személycserékről lényegében csak a sajtó tudósít. Aki nézett április 15-én tévéhíradót, értesülhetett róla, hogy a bűnügyi főigazgató a büntetés-végrehajtás országos parancsnoka lett. Aki ezt a híradót elmulasztotta, azóta tévhitben él a bűnügyi főigazgatót illetően.

Hatékonyág, célszerűség, hierarchia

A szervezeti kommunikációtól joggal várjuk, hogy olyan stílusú legyen, ami a beosztottakat motiválja, eredményes munkára sarkallja. Súlyos elégedetlenséghez vezet, ha alparancsnok, beosztott nem érti, hogy mit és miért akarnak vele végrehajtani, és nem érzi jól magát a bőrében. Azt szokták mondani, a papír mindent elbír, következésképpen a magasabb elöljáró, illetve a gazdasági igazgató könnyen leírhatja, hogy mennyi az üzemanyagkeret, a telefonálási limit, a túlóra elrendelésének lehetősége. Csakhogy ezeket a szabályokat „az étellel” nem beszélik meg, és a szakmai munka – már ha annak a beosztott meg akar felelni – mást követel. Egy operatív munkát végző nyomozó szerv nem tud kijönni három-négyezer forintos telefonszámlából, de még egy körzeti megbízott sem, aki tisztességesen kapcsolatot tart a lakossággal.

A hatékony munkavégzéshez rugalmas és célirányos belső kommunikációra van szükség. Ehhez képest a parancsnokok nem igazán a munkaszervezéssel, az elemző, értékelő munkával, az állománnyal való törődéssel kötik le drága idejüket, hanem az ORFK- vagy megyei indíttatású jelentések gyártásával, a sok-sok kivizsgálással (káresemények, „túlzott” telefonálások stb.), az értelmetlen szolgálati jegyek készítésével, iktatásával, továbbításával. Ezt a helyzetet nagyon sok vezető úgy minősíti, hogy már nem is parancsnok, hanem rabszolga, a bürokrácia kiszolgálója. Ugyanebbe a körbe tartozik a szolgálati út mint gátló, nehezítő, lassító tényező, amit ha kell, ha nem, minden ésszerűség ellenére szigorúan be kell tartani. Példánk szemléletesen mutatja ezeket a rugalmatlan, hosszadalmas hivatali procedúrákat:

A regionális gazdasági igazgatóságok létrehozásával nemhogy egyszerűbb, de még nehezebb lett az élet. Adminisztrációs hegyek keletkeznek, erre példa a rendőrkapitányság egyik őrén kifogyó tintapatron (vagy bármilyen más anyag) pótlása. Az őrsparancsnok ír egy igénylést a rendőrkapitányság hivatalvezetőjének, a

hivatalvezető az igénylést láttamoztatja a kapitányságvezetővel, majd megküldi a megyei hivatalvezetőnek, aki az igénylést a megyei rendőrfőkapitány elé terjeszti. A főkapitány által jóváhagyott igénylést megküldik a GEI igazgatójának, aki azt engedélyezi – vagy nem! Alig két-három hét (esetleg egy sürgető telefon), és a rendőrsőn újra lehet nyomtatni... Az senkit sem zavar, hogy a büntetőeljárás törvény értelmében a terhelt által kért – és illetéklerovással kifizetett – eljárási iratokat eközben kötelező kiadni.

Interaktivitás

Az információáramlás kétirányúságához megkerülhetetlenül hozzátartozik a munkatársak elégedettségének, hozzáállásának felmérése, illetve az, hogy a testület a szervezeti és személyi kérdések tárgyában folyamatosan szondázza a munkatársakat. Ehhez kézenfekvő fórumnak kínálkoznak a csoportértekezletek, vagy a rossz emlékü intranetes „Holdudvar”. Azzal csak egyetérteni lehet, hogy mindenféle kontroll nélkül nem lehet anonim fórumoknak teret engedni, de az mégiscsak elfogadhatatlan, hogy száműzzék a szervezeti életből a rendszeres kommunikációt.

A munkatársi elégedettséggel és annak mérésével azokban a megyékben lehetett találkozni, amelyek bevezették a rendőrségi kiválósági modellt. Az ötlet ragyogó, mert a munkatársak informatikai hálózaton keresztül anonim módon rögzíthetik a szakmai és a szervezeti, személyi viszonyokkal kapcsolatos véleményüket. Minden pozitívumuk ellenére ezeknek a felméréseknek az a hibájuk, hogy a munkatársak csak a modell megálmódóinak kérdéseire adnak mechanikus válaszokat, amelyek nem biztos, hogy találkoznak a saját kommunikációs késztetéseikkel. Lehet, hogy mondanának más is... Arról nem is beszélve, hogy a rendőrszociológia érdeklődésére is számot tartanának efféle tudományos kutatások, amelyekből – elsősorban anyagi okokból – csak néhány készült.¹⁴ Véleményünk szerint a 2007. évi eseményeknek az állomány irányába történő nem megfelelő kommunikációja nagymértékben hozzájárult a jelenlegi létszámihiány kialakulásához, mivel az állomány bizonytalanságban tartása, az információk visszatartása, torzítása a lehető legrosszabb dolog, amit egy vezetés tehet.

Ezt példázza a 2007 tavaszán kipattant botránysorozat belső kezelése (E. Zsanett-ügy, a Széna téri bankrablásnál való pénzlopás, majd a közlekedési rendőrök tömeges korrupciója). Mindez és ennek sajtója, illetve a közvéleményben való negatív lecsapódása nyugtalanságot okozott az állomány körében. Még vidéken is rosszul érezték magukat a rendőrök, általános volt a vélekedés, hogy nem jó

¹⁴ Ilyen volt például Krémer Ferenc – Szakács Gábor: A magyar rendőrök élet- és munkakörülményeiről. Magyar Rendészet, 2000/5–6., 60–86. o.

most Magyarországon rendőrnök lenni. Az országos vezetés telefonos közvélemény-kutatással kívánta felmérni az események hatására a szervezetben uralkodó állapotokat. A felmérés eredményéről azonban a végrehajtó állomány nem kapott visszajelzést, így csupán felesleges pénzkidobásként aposztrofálta a közvélemény-kutatást. Az alacsonyabb szintű vezetők érdemi információk nélkül próbálták megnyugtatni az állomány tagjait, a hierarchia magasabb szintjein lévő szervezetek teljes egészében negligálták a belső kommunikációt, a hangsúly a kívülágra irányuló kommunikációra helyeződött. Egyenesen felháborította az állományt az, hogy a legfelső vezetésnek csak a közvélemény számára volt mondanivalója (zöldszámos telefonvonal), a végrehajtó apparátus számára viszont nem.

A rendőrség szervezetében bekövetkezett szemléletváltás nem csupán az állampolgárok, hanem az állomány tekintetében is meg kell, hogy valósuljon. Ennek elsődleges útját a belső kommunikáció reformja és ebben mindenekelőtt a kommunikációs stratégia kidolgozása jelenti. A „van helyzet” vázlatos áttekintése alapján bátorkodunk azt a következtetést levonni, hogy a rendőrség belső kommunikációja válságban van...

Egy rendőrkapitányság belső kommunikációja

A következőkben bemutatjuk a rendőrségi kommunikáció gyakorlati működését, mégpedig egy rendőrkapitányság belső kommunikációjának működésén keresztül. Az idézett jelenségekkel, példákkal, technikákkal, ötletekkel azt kívánjuk modellálni, hogy – legalábbis helyi szinten – bizonyos, az előbbieken leírtak szellemében születő törekvések működőképeseek, és azok használatra kézzelfoghatóak.

Belső kommunikáció a vezetési rend részeként

A rendőrkapitányság ügyrendje tartalmazza az értekezletek és az eligazítások rendszerét. Ezek a *formális csatornák* fontos szerepet töltenek be az információk továbbadásában és a belső párbeszédben. A kapitányságvezető naponta tart szűk vezetői eligazítást, hetente parancsnoki értekezletet az aktuális feladatok átbeszélésére, és havonta kibővített vezetői értekezletet meghatározott témák feldolgozására. A bűnügyi osztályvezető heti koordinációs értekezletein a bűnügyi alparancsnokok konkrét ügyeket és tennivalókat elemeznek. Ez nem rendhagyó, vélhetően minden kapitányságon így zajlik. Az összejövetelek lényege a párbeszéd, a kölcsönös tájékozódás. Ragyogó színterei a vertikális és horizontális kommunikációnak. Egy példa:

2006 elején több rendőrségi területén törték be hengerzártöréssel. A módszer-azonosság miatt valószínűsíthető volt, hogy sorozat-bűncselekményről van szó,

ezért a bűnügyi osztály magához vonta az ügyeket. A koordinációs értekezleten felvetődött egy érdekes észlelés, mégpedig hogy a szomszéd lakások ajtaján lévő kémlelőnyílást rúzzsal bekenték. Ezt az információt elmondták a rendőrségi igazgatásokon, így az igazoltatások során a közterületi állomány figyelmet fordított a rúzusra. Végül ez a momentum bizonyult a döntőnek a bűncselekmény-sorozat megszakításában és az elkövető elfogásában.

Az információáramlatítás sajátos eszközei

A rendőrkapitányságok természetesen nem tudnak kilépni abból a kommunikációs mederből, amelyet számukra a központi szabályozás, illetve az országos gyakorlat meghatároz. Helyileg legfeljebb kis lépésekkel lehet javítani a helyzetet.

- a) Ilyen a kapitányságunkon évtizedes múltra visszatekintő *„Kapitányságvezetői Értesítő”*. Ez a – kapitányságvezetői intézkedéssel 1997-ben rendszerbe állított – belső kommunikációs eszköz *hetente jelenik meg, és eljut a személyi állomány minden tagjához*. A hivatalvezető állítja össze, de a teljes parancsnoki kar kiveszi a részét a szerkesztésből, hiszen a publicitást érdemlő eseteket nekik kell leírniuk. Az értesítő öt fejezetből áll, a következők szerint: *I. fejezet: a vezetői döntések, normaalkotást nem igénylő parancsnoki utasítások hasábjai*. Itt szoktak helyet kapni a különféle jogszabályok és magasabb belső normák értelmezésével, végrehajtásának mikéntjével foglalkozó állásfoglalások, az ellenőrzési és szolgálati tapasztalatokkal kapcsolatos vezetői leiratok. A fejezet figyelemfelhívó jellege miatt egyfajta kiegészítője a jogforrásoknak. Példaként említhető az igazoltatással kapcsolatos országgyűlési biztosi állásfoglalás közlése, de itt jelent meg a következő szöveg is: *„A regionális képző központtal keretmegállapodást kötöttünk kétféle 60 órás informatikai oktatás megtartására. Ennek keretében négy 20 fős csoportot indíthatunk térítésmentesen. [...] A résztvevőknek a 15.00–16.00 óra közötti időre munkaidő-kedvezményt biztosítok.”* Ezek az oldalakon időnként helyet kapnak a parancsnoki értekezleten elhangzó feladatmeghatározások, vagy olyan figyelemfelhívások, miszerint *„ismét reflektorfénybe került a rendőrségi gépjárművekkel való szabálytalan közlekedés és parkolás. Számos kompromittáló fénykép került fel különböző internetes oldalakra. Miniszter úr utasítása nyomán az Országos Rendőr-főkapitányság vezetője elrendelte, hogy az állományilletékes parancsnokok minden esetet kötelesek kivizsgálni és leereagálni. Szeretném elkerülni, hogy nálunk ilyen ügyből kifolyólag vizsgálatra, illetve fegyelmi felelősségre vonásra kerüljön sor, ezért nyomatékosan utasítom az állomány minden tagját a közlekedési szabályok maradéktalan betartására!”*
- II. fejezet: a személyi hírek* rovata. Ezek az oldalakon folyamatosan bemutatjuk az állományba áthelyezéssel érkező és az újonnan kinevezett kollégákat, gratu-

lálunk az egymással házasságot kötő munkatársaknak. Ismertetjük a magasabb beosztásba történő kinevezéseket és megbízásokat (járőrvetetőig lemenően), a soros és soron kívüli előléptetéseket, a dicséretben és jutalomban vagy egyéb elismerésben részesülőket. Itt kapnak helyet továbbá az állományból áthelyezéssel távozók, a nyugdíjba vonulók és leszerelők, illetve az elhunytak. Más szóval ez a fejezet a személyzeti híradó.

A *III. fejezet* rendeltetése a *pozitívumok és negatívumok* közlése, illetve elemzése. Ebben a blokkban tipikus az „elismerésemet és köszönetemet fejezem ki az alábbi intézkedések végrehajtóinak” felvezetés. Az idézett mondat után az előző hét rendőri szempontból figyelmet érdemlő elfogásait, felderítéseit vagy egyéb intézkedéseit végrehajtó állomány neve és a „hőstetthez” tartozó történeti tényállás szerepel. Ugyaníde kerül a kapitányságvezetőhöz eljuttatott lakossági, intézményi köszönetnyilvánítás. A köszönőleveleket általában teljes szöveggel idézzük. A rovatnak nagy a respektje, és ha valaki véletlenül kimarad az értékelésből, mindjárt reklamál. Egyébként nemcsak a kollégák tartják számon, hogy ki és miért kapott dicséretet, de a magasabb elismerések odaítélésénél is iránytű ez a névsor. Tekintve, hogy az éremnek is legalább két oldala van, a dicséret mellett helyet kell kapniuk a bírálatoknak, a hibás intézkedések értékelésének. A személyiségi jogok védelme okán a rendőr kiléte rejtve marad, az általa elkövetett cselekmény azonban okulásképpen megjelenik. Íme, egy szó szerinti idézet: „N. N. r. törm. 2007. december 30-án szolgálatának megkezdésekor az eligazításon nem jelent meg. 10.00 óra helyett 11.25 órakor jelentkezett szolgálatra, parancsnokának felszólítására. Fegyelmi eljárás keretében fenytéssel sújtottam.” A rovat erkölcsi értékét az adja, hogy nem akármilyen lehet bekerülni, mindazonáltal a hibák, negatív események mellett kellő teret kap a dicséret, a „vállvergetés”.

A *IV. fejezet* a *szakmai hírek, helyzetértékelés* rovata. Itt kapnak hírt a kollégák az önkormányzati beszámolóik lezajlásáról, az átszervezésekről, az elmúlt heti bünyűgyi ügyforgalmi adatokról (alegységi bontásban az érkezett és befejezett folyamatos ügyek megoszlásáról), valamint a közrendvédelmi és közlekedési mutatók alakulásáról (ezt havonta). Ismertetjük továbbá az adott héten megjelenő olyan jogszabályokat és egyéb normákat, amelyek ismerete szükséges lehet. A jogforrás megnevezése, tárgya és fellelhetősége szerepel.

Az *V. fejezet* az *egyéb tájékoztatók és a kérdésekre adott válaszok* rovata. Itt a szerkesztők minden olyan információt, belső közleményt vagy külső megkeresést mellékelként közreadnak, amelyek fontosak lehetnek a munkatársak napi élete szempontjából. Ilyen például a bíróság nyomozási szabálysértési csoport bírúinak ügyeleti beosztása, a munkába járással kapcsolatos utazási költség-térítés kapcsán felmerülő problémákra adott GEI-válasz, az illetményelőleg igénylésével kapcsolatos aktuális

tdnivalók, jótékonyági felhívás, üdülési lehetőségekről, nyugdíjpénztári tagságról, utazási kedvezményekre jogosító igazolványokról szóló tájékoztatás. Itt kapott helyet például a következő válasz: „Kollégák jelezték, hogy nagyon lassú lett az internetes oldalak letöltése. Az internet csak az ORFK-n keresztül érhető el, adatvédelmi szempontok miatt. A sávszélesség 2 x 2 Mbyte. Amíg ezt a sávszélességet nem növelik, a helyzet az internetfelhasználók számának növekedésével csak romlani fog.”

- b) Néhány éve a megyei főkapitány *Napi hírek* blogot indított a megyei hálózaton. A munkaállomások bekapcsolásakor a bejelentkezés után ez az oldal automatikusan bejön, tehát senki nem tudja kikerülni. Hogy elolvassák-e, az rajtuk múlik, de mindenki láthatja. A *Napi hírek* igazi informatív blokk, amely a napi eseményeken kívül mindenféle szolgálati közlemény, figyelemfelhívás, közérdekű tájékoztatás megjelentetésére alkalmas. A megyei webmester szerkeszti.

A személyi állomány kommunikációra való felkészítése

A személyi állomány helyi képzése mindenekelőtt azt a célt szolgálja, hogy a kollégák képesek legyenek megfelelő módon eljárni egymással és az ügyfelekkel. Ennek nagyon sok összetevője van, a legfontosabb azonban a kommunikáció módja. A képességfejlesztő tréningek éppen ezen hivatottak javítani. A következőkben ennek három példáját mutatjuk be, amelyekben a végrehajtó és a vezetői állomány szintjén zajló képzések egyaránt szerepelnek.

Minőségbiztosítási projekt a bűnüldözés javítására

2003-ban átfogó projekt készült a bűnüldözés reagálóképességének javítása céljából. Három kiemelt cél szerepelt a projektben, figyelemmel arra, hogy a kapitányság vezetése a bűnügyi reagálás minőségében és a kollégák kommunikációs képességeinek javításában látta a legnagyobb „tartalékot”. Tekintsük át röviden a projekt koncepcióját:

- a) *A bejelentések kulturált, szakszerű fogadása*
- a belépés, útbaigazítás tárgyi feltételeinek javítása,
 - a várakoztatás körülményeinek javítása, a várakozási idő kihasználása,
 - kulturált panaszfelvételi helyiségek kialakítása,
 - empatikus, segítőkész panaszfelvétel, korrekt ügyfél-tájékoztatás,
 - minőségi, szakszerű panaszjegyzőkönyvek felvétele;
- b) *Gyors és bizalmat ébresztő reagálás*
- megfelelő reagálás a bejelentő problémájára, gyors helyszínre érés,
 - a kiküldött erők helyszíni mozgása, elsődleges és másodlagos reakciói,

- a helyszínen való megjelenés és ténykedés viselkedéskultúrájának javítása,
 - segítőkész, korrekt ügyfél-tájékoztatás;
- c) Szakszerű és hatékony helyszíni tevékenység
- optimális, célszerű erő útba indítása, a kiküldött erők kellő tájékoztatása, illetve eligazítása,
 - típustervek alapján egységes gyakorlat kialakítása az intézkedések sorrendiségére és a végrehajtandó feladatokra,
 - a helyszíni tevékenység koordinálása, irányítása és vezetése,
 - színvonalas, szakszerű helyszíni tevékenység, nyomon üldözés és adatgyűjtés végzése.

A projektet kapitányságvezetői intézkedés vezette be, és előirányozott egy háromnapos kommunikációs képzést a panaszfelvevők és a helyszíni tevékenységet végző állomány részére. A képzés csoportos tréning keretében zajlott, amelyen egyszerre tizenötven vettek részt, külső helyszínen, összesen hat alkalommal. A kiképzett állomány összlétszáma kilencven volt. Fontos, hogy nemcsak a szervezést végző rendőrkapitányság, hanem további három rendőrkapitányság kijelölt állománya is jelen lehetett. A kapitányságnak sikerült professzionális trénereket szerződtetnie, így az egész rendezvénysorozat sikeres volt. Már említettük, hogy az efféle tréningeknek még nincs bejáratott módjuk, éppen ezért respektjük sem az állomány körében. Ezért eleinte itt is meglehetősen bizalmatlanul, majdhogynem ellenzéki módon viselkedtek a résztvevők. A harmadik nap végére azonban már azt nehezményezték, miért csak ilyen rövid a képzés.

A felkészítő tréningek során a következő kommunikációs témákat dolgozták fel a résztvevők:

- a személyközi kommunikáció alapjai;
- önbecsülés, pozitív attitűd kialakítása;
- különböző típusú bejelentők kezelése, tipológiák (zaklatott, kétségbeesett, indulatos, agresszív, tanácstalan stb.), emberismeret;
- a megterhelt és kilátástalannak tűnő helyzetekhez való viszony kialakítása;
- eredményes kommunikáció telefonon és személyesen;
- fellépés a hatóság részéről, magatartáskultúra, a szervezet imázsának képviselése;
- magabiztos, megnyerő fellépés, jó benyomás keltése;
- tárgyalás, meggyőzés, egyezkedés, közvetítés, döntéshozatal;
- érzékelteni a bejelentővel, sértettel, hogy a rendőrségnek az ő ügye fontos, mindent megteszünk az ő érdekében;
- a spontaneitás és a kreativitás fejlesztése különböző szituációkban;
- együttműködés a szervezeten belül.

A képzés hozadéka, hogy azóta vitán felül áll az önálló panaszfelvételi helyiség szükségessége az őrökön is. Az ügyeletes nyomozóknál már nem kell szóvá tenni az öltözködést, és azt, hogy a panaszfelvételi helyiségben a panaszfelvétel idején ne tartózkodjon más kolléga (például ne telefonálgasson közben stb.). Javultak a tréningen részt vevő kollégák közötti informális kapcsolatok, mivel a közös képzés során volt alkalmuk közelebbről is megismerni egymást. Ez kétségtelenül jótékony hatással van a belső információáramlásra, egyáltalán a munka hatékonyságára.

Vezetői önképzési rendszer

2004 óta zajlik a középvezetők (osztályvezetők, őrsparancsnokok) házi továbbképzési rendszere. Ez már nem külső tréneri segítséggel, hanem önképzés keretében valósul meg. A kapitányságvezető évente négy-öt témát jelöl meg, témánként egy-egy felelőssel, aki önállóan elkészíti a képzési tematikát, a felkészülésbe és a prezentációk kidolgozásába pedig bevonja két-három parancsnoktársát. A témák közös feldolgozására aztán az egész vezetői állománnyal egy-egy napot szánnak, és fontos, hogy külső helyszínen – a napi gondoktól, a telefonátvitásoktól mentesen – találkoznak. Íme, néhány a témák közül:

- A menedzsment típusú vezetés. A vezetés művészete.
- Menedzsment és belső kommunikáció.
- Milyen a jó vezető?
- A parancsnok elemző-értékelő munkája.
- A kockázatelemzés.
- A parancsnoki kivizsgálások tartalmi és formai követelményei.

Az önképzés e különös formájának lényege, hogy az előadó vezetőtársak a vállalt tárgykörben beszerzik és tanulmányozzák a vonatkozó friss szakirodalmat, utánanéznek a jogszabályoknak, cikkeknek, és megtanulják mindezt számítógépen elkészített prezentáció keretében mások számára is érthetően előadni. A Power Point-os előadások, a grafikus megjelenítések, a gazdálkodás a megszabott idővel rendkívül hasznos a további vezetői munka minősége tekintetében. Néhány példa a vezetői önképzés tapasztalataiból:

- a) A menedzsment típusú vezetésről szóló továbbképzésre a kolléga olyan kiválóan készült fel, hogy a felkészülés alapjául szolgáló szakkönyvet¹⁵ valamennyi vezető el akarta olvasni. Nem maradt más hátra, mint forrást szereznit rá, és megrendelni.

¹⁵ Klein Sándor: i. m.

- b) A felkért vezetők eleinte – érthetően – ózdkodtak a feladattól, mert nagyon nehéznek ítélték. Az is volt, mert mindenki számára próbatételnek számított, ráadásul semmilyen gyakorlatuk nem volt benne. A felkészülés és az előadás azonban segítette a jártasság megszerzésében. Volt olyan osztályvezető, aki szűkebb szakterületéhez tartozó témát dolgozott föl, s a felkészülési idő és az előadás izgalmai után bevallotta, hogy nagyon sokat tanult. Nem is gondolta, hogy ilyen hasznos az effajta elmélyülés, és örül, hogy elvállalta. A sikerélményt a többi parancsnoktárs odafigyelése és elismerő tapsa jelentette.
- c) Az egyik fölöttébb nehéz, ám izgalmas témakört feldolgozó találkozóra a város meghatározó ipari létesítményében került sor, ahol a továbbképzést üzemeltetés és tartalmis tájékoztatás zárta. A helyszín nemcsak a rendőrség és a gazdálkodó szervezet közötti együttműködés szempontjából volt hasznos, de ott derült ki, hogy a kollégák még nem jártak a létesítményben. Így lett a szakmai és az emberi élmény egyszerre maradandó. Az egész napos kemény szakmai munkát tehát informális együttlét követi, amely jelentősen hozzájárul a csapatépítéshez.

Ennek az önképzési rendszernek a hatása látványosan érzékelhető a negyedéves referátumok minőségén, a beosztottakkal való bánásmódon, és sokkal működéképesebbé vált a vezető és beosztott közötti visszajelzés.

Intézkedéstaktikai tréning

2006 márciusában indult, és kisebb-nagyobb (külső tényezők miatti) megszakításokkal 2007 tavaszán fejeződött be egy nagyszabású projekt. A mintegy 120 fős közlekedési és közrendvédelmi járőrállomány (azaz valamennyi intézkedő rendőr!) intézkedéstaktikai tréningjéről van szó. A 120 rendőr nyolc csoportban, csoportonként öt-öt alkalommal egy-egy napos, az előre megadott témaköröket feldolgozó foglalkozáson vett részt. A képzés célja a közterületi állomány reagálási gyakorlatában észlelt hibák kiküszöbölése, a hiányosságok pótlása volt. A képzést úgy kellett megszervezni, hogy a kb. 10-15 fős csoportlétszámok kialakítása a képzési napokon a szolgálatellátásra nézve ne okozzon fennakadást. Kifejezett követelmény volt, hogy a képzés nem öltheti a hagyományos és unalmas oktatás, ismeretátadás képét, hanem gyakorlatiasnak kell lennie, ami főleg szituációs szerepjátékokat jelentett. Ugyancsak fontos alapelv volt, hogy az oktatók a saját tiszti állományból kerüljenek ki, és a feladat minél magasabb színvonalú ellátása érdekében külön módszertani felkészítésen vettek részt. Erre a módszertani tréningre 2006 márciusában került sor, amelyhez külső tréner alkalmaztak. Az egynapos felkészítésen a csoportmunka módszertani alapjairól, a jó trénerség követelményeiről, a résztvevők

motiválásáról, a közös munkába való bevonásuk praktikáiról tanultak, és ezeket gyakorolták.

A képzés tematikája minden olyan tudnivalót magában foglal, amely a járőrök napi munkájában fontos. Lássuk ezt a tematikát, mégpedig kiegészítve az egyes témákhoz szervesen kapcsolódó kommunikációs készségekkel (4. számú táblázat).

Az intézkedéstaktikai tréning már a kivitelezés során eredményesnek látszott, mert a rendőrök úgy nyilatkoztak, hogy tetszik nekik ez a típusú foglalkozás, értelmesnek találják. Ez volt a garancia arra, hogy a befektetett energia megtérül. Márpedig megtérült, mert számokban is kimutatható módon csökkentek a rendőri intézkedések elleni panaszok, a hivatalos személy elleni erőszak, egyáltalán az intézkedések során előforduló konfliktusok.

A kommunikációs stratégia illúziója

Tanulmányunk az elméleti alapok lefektetésén, a „van helyzet” bemutatásán, illetve egy lehetséges, működő rendőrkapitánysági modell bemutatásán túl természetesen nem vállalkozik – mert nem vállalkozhat – veretes stratégia elkészítésére. Egy igazi kommunikációs stratégia ugyanis, amely nem csupán elnagyolt, felületes lözönegokat tartalmaz, nem lehet sem ennek a dolgozatnak és főként nem egy szűk fejezetnek a tartalma. Egy átfogó stratégiával kapcsolatban ugyanis igen összetett követelmények, elvárások fogalmazhatók meg. A rendőrségi kommunikációs stratégia elkészítésének és e stratégia alkalmazásának kulcskérdése, hogy a rendőrség

- a) azonosítsa és strukturálja a kommunikációs igényeket;
- b) miként kezeli az információs erőforrásokat (rendőrszakmai és egyéb információkat) azokkal az eszközökkel, amelyekkel ezek az információk elérhetők;
- c) miként szervezi és szabályozza a kommunikációs eszközök rendszerét, valamint a különböző rendszerelemek alkalmazását;
- d) hogyan nyújt hozzáférést a releváns információkhoz a megfelelő felhasználók számára, és mennyiben biztosítja, illetve fejleszti az információ elérhetőségét, alkalmasságát, integritását és biztonságát;
- e) hogyan osztja meg az információt és működteti a kommunikációt a különböző munkaterületeken dolgozó munkatársak között;
- f) milyen módon folytat párbeszédet a saját munkatársaival, és az hatékony-e;
- g) miként strukturálja a fentről le és lentől felfelé irányuló, valamint az oldaltírányú kommunikációt;
- h) hogyan járul hozzá a munkatársak kommunikációs készségeinek fejlesztéséhez.

4. számú táblázat

Az intézkedéstaktikai tréning tematikája

I. MODUL	
szakmai ismeretek	kommunikációs jelenségek, készségek
– igazoltatás és végrehajtása – gépjármű-ellenőrzés és végrehajtása – helyszíni bírság kiszabása	– a rendőr megjelenése, viselkedése, kulturáltsága – a verbális kommunikáció – a szankcionálás „művészete”
II. MODUL	
– a reagálási kényszer: – a reagálás módja (közös reagálás, segítségkérés, koordináció, válsághelyzetre való reagálás) – a reagálási típusok: helyszínbiztosítás, intézkedés közlekedési baleset helyszínén; elhalt személy felalálása esetén teendő intézkedések	– észlelés, megfigyelés, figyelem, koncentráció – információáramlás, instrukcióadás – empátia
III. MODUL	
– személyes szabadságot korlátozó intézkedések (előállítás, elfogás) – kényszerítőeszközök alkalmazása (bilincselés, gázspray használata stb.)	– nem verbális kommunikációs csatornák – önismeret-önfigyelem – előítéletek, diszkrimináció-mentesség
IV. MODUL	
– biztonsági intézkedések a) alapeset b) ittas személlyel szemben c) kóros elmeállapotúval szemben – taktikai ház tapasztalatai	– helyzetfelismerés – a megfelelő viszonyulás megtalálása – határozott fellépés, viselkedés – konfliktuskezelés – agresszió, támadás kezelése
V. MODUL	
– családon belüli testi sértés, veszélyes fenyegetés, csendháborítás – garázdaság esetén teendő intézkedések	– helyzetfelismerés – konfliktuskezelés – segítő attitűd, empátia – mediáció

Úgy gondoljuk, hogy a tanulmány exploratív része érzékletesen bizonyította, hogy a kommunikáció területén a magyar rendőrségnél a fejlődés érdekében nem egyszerűen sok tennivalóra, de szemléletváltásra van szükség. A szabályozástól a mentalitáson át egészen a végrehajtásig alapjaiban kell megújítani a kommunikációt. Véleményünk szerint ez azonban lehetetlen stratégia nélkül.

ZENTAI ÁGNES

Véleményszabadságtól a Molotov-koktélokig avagy a „clear and present danger” és az önrendelkezési jog szomorú története

Kiindulópontom az Alkotmánybíróság 30/1992. számú határozata, amelynek témája a közösség elleni izgatás (Btk. 269. §) alkotmányosságának kérdése.

E bűncselekmény a Btk.-ban a közrend elleni bűncselekmények fejezetén belül, a köznyugalom elleni bűncselekmények között található.

A bűncselekmény akkor hatályos megfogalmazása két bekezdést tartalmazott. Az első azonos volt a tényállás ma is hatályos szövegével, a másodikat e határozat megsemmisítette.

A határozat öt fejezetből áll, előadó bírója Sólyom László és Szabó András volt, előbbi a polgári jog, utóbbi a büntetőjog és kriminológia professzora. Az első négy fejezetet elsődlegesen Szabó András és stábjja, az ötödiket Sólyom László és stábjja (alapvetően Halmi Gábor) fogalmazta. Az első négy fejezet túlnyomórészt a bűncselekmény első bekezdésével és ezen belül a gyűlöletre uszítással, mint a bűncselekmény elkövetési magatartásának tartalmával, az ötödik pedig főként a megsemmisített második bekezdéssel és a megsemmisítés indokaival foglalkozik. Mindezt azért bocsátottam előre, mert eme önmagukban nem nagy jelentőségűnek látszó tények nagyon is fontossá váltak a későbbiekben.

A felvetett alkotmányossági kérdés eldöntéséhez a határozatnak szükségképpen elemeznie kellett a véleményszabadság, mint alkotmányos alapjog korlátozhatósága, ennek mértéke, feltételei problémakörét is. Az Alkotmánybíróság a határozatban a véleményszabadságot olyan alapjogként definiálja, amely a különböző kommunikációs jogok (szólas- és sajtószabadság stb.) anyajoga és olyanakk, amelyeknek csak nagyon kevés más joggal szemben szabad engednie.

Megállapítja, hogy „a büntetendővé nyilvánítás célja annak a határnak a törvényi megvonása, ahol a véleménynyilvánítás és ezzel együtt a szólas szabadsága véget ér, és annak, ahol a büntetőjogilag tilalmazott magatartások kezdődnek”.

Elvi élel szögezi le, hogy: „Valamennyi alkotmányos alapjog tekintetében fontos kérdés, hogy azokat lehet-e, és milyen feltételekkel megszorítani, korlátozni, kolíziójuk esetén milyen szempontok alapján kell a prioritást meghatározni. A véleménynyilvánítás, illetve az ebbe beletartozó sajtószabadság esetén ez a kérdés kiemelt jelentőséget kap, mivel ezen szabadságjogok a plurális, demokratikus tár-

sadalom alapvető értékei közé tartoznak. [...] Az állam akkor nyúlhat az alapjog korlátozásának eszközeihez, ha másik alapvető jog védelme vagy érvényesülése, illetve egyéb alkotmányos érték védelme más módon nem érhető el. Az alapjog korlátozásának alkotmányosságához tehát önmagában nem elegendő, hogy az másik alapjog vagy szabadság védelme, vagy egyéb alkotmányos cél érdekében történik, hanem szükséges, hogy megfeleljen az arányosság követelményének: az elérni kívánt cél fontossága és az ennek érdekében okozott alapjogsérelem súlya megfelelő arányban álljon egymással. A törvényhozó a korlátozás során köteles az adott cél elérésre alkalmas legenyhébb eszközt alkalmazni. Alkotmányellenes a jog tartalmának korlátozása, ha az kényszerítő ok nélkül, önkényesen történik, vagy ha a korlátozás súlya az elérni kívánt célhoz képest aránytalan.”

A vitatott büntetőjogi tényállás a határozathozatal idején első bekezdésében azt a ma is hatályos szöveget tartalmazta, miszerint: „Aki nagy nyilvánosság előtt a magyar nemzet, valamely nemzeti, etnikai faji vagy vallási csoport vagy a lakosság egyes csoportjai ellen gyűlöletre uszít [...] büntetendő.”

Volt egy második bekezdése is, e szerint az is megvalósította ezt a bűncselekményt, aki hasonló csoportok ellen sértő vagy lealacsonyító kifejezést használt, vagy más ilyen cselekményt követett el. Utóbbit e határozat megsemmisítette, arra hivatkozással, hogy ez már szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a vélemény- és sajtószabadság alkotmányos jogát.

Uszítások és szinonimák

Eme alkotmánybírósági határozat első négy fejezetében számos esetben szinonimaként kezeli a gyűlöletre uszítás és a gyűlöletkeltés, gyűlölet keltésére alkalmas cselekmény, másutt a gyűlöletre uszítás és gyűlöletre izgatás fogalmát.

Néhány idézet a szinonimaként kezelésre, amelyeket a későbbiekben ugyane tárgyban hozott alkotmánybírósági határozatok teljesen elfeledni látszanak: „A büntető tényállás két magatartástípust szankcionál: a gyűlöletkeltést (gyűlöletre uszít) és a megvetés kifejezésre juttatását (sértő vagy lealacsonyító kifejezések használata).”

„Tekintettel arra, hogy már a Csemegi Kodexben is a gyűlöletre izgatás volt az elkövetési magatartás, a jogalkalmazók a konkrét esetek megítélésben több mint 100 év értelmezési gyakorlatára támaszkodhatnak. A Curia már a századfordulón nagy szabotossággal határozta meg az izgatás fogalmát [...] izgatásról csak akkor van szó, ha midőn a kifejezések, megjegyzések stb. nem az értelemhez szólnak, hanem az érzelmi világra akarnak hatni, a szenvedélyek, ellenséges indulatok felkeltésére alkalmasak. Az izgatás fogalmát illetően egyébként teljesen közömbös,

hogy az állított tények valóak-e vagy sem; a lényeges az, hogy bár való vagy valótlan adatok csoportosítása a gyűlölet felkeltésére alkalmas legyen.”

„...a bűnösség megállapításához nem szükséges a gyűlöletkeltés kifejezett, egyenes szándéka, elegendő csupán az, hogy az elkövető tudatában legyen: magatartása a gyűlölet kiváltására alkalmas.”

Nemcsak e kifejezések szinonim fogalmakként való kezelését, hanem az egész határozat szellemiségét is mutatják a következő idézetek:

„A véleménynyilvánítás és sajtószabadság körében az emberek meghatározott csoportjai elleni gyűlöletkeltés alkotmányos védelemben részesítése feloldhatatlan ellentmondásban lenne az Alkotmányban kifejezésre jutó politikai berendezkedéssel és értékrenddel, a demokratikus jogállamiságra, az emberek egyenlőségére, egyenlő méltóságára, valamint a diszkrimináció tilalmára, a lelkiismereti és vallásszabadságra, a nemzeti, etnikai kisebbségek védelmére, elismerésére vonatkozó alkotmányos tételekkel. Az Alkotmány 2. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság demokratikus jogállam. A demokrácia fogalma rendkívül összetett. A vizsgált kérdés szempontjából azonban lényeges, hogy tartalmilag jelenti a különbözőséghez való jogot, a kisebbségek védelmét, az erőszakról és az erőszakkal való fenyegetésről, mint a konfliktusmegoldás eszközeiről való lemondást. A gyűlöletkeltés a fenti tartalmi jegyek tagadása, az erőszak érzelmi előkészítése. Visszaélés a véleménynyilvánítás szabadságával, az emberek meghatározott csoportjának, egy kollektívitásnak olyan intoleráns minősítése, amely nem a demokrácia, hanem a diktatúra jellemzője. A véleménynyilvánítási és sajtószabadság gyakorlása olyan formáinak eltűrése, amelyet a Btk. 269. § tilalmaz, ellentmondana a demokratikus jogállamiságból fakadó követelményeknek. Az alkotmány 54. § (1) bekezdése szerint minden embernek veleszületett joga van az emberi méltósághoz. Így tehát az emberi méltóság a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos korlátja lehet. A véleménynyilvánítási és sajtószabadság korlátozásának szükségessége következik a magyar állam nemzetközi kötelezettségeiből is.”

Majd ez után hosszan elemzi azokat az egyezményeket, amelyek az érintett témában az egyes aláíró államok számára kötelezettségeket állapítanak meg.

Így a Polgári és politikai jogok egyezségokmányát, a faji megkülönböztetéses valamennyi formájáról szóló egyezségokmányt, továbbá az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről szóló Európai egyezményt.

Végül így zárja ezt az eszmefuttatást: „Az Alkotmánybíróság álláspontját összefoglalva: a véleménynyilvánítás és sajtószabadság korlátozását mind az emberek meghatározott csoportjai elleni gyűlöletkeltésnek történelmileg bizonyítottan kártékony hatása, mind az alkotmányos alapértékek védelme, továbbá a Magyar Köztársaság nemzetközi kötelezettségeinek teljesítése szükségszerűvé és indokolttá teszi.”

A határozat más helyén ezt így fogalmazza: „Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a Btk. 269. § (1) bekezdésében tilalmazott magatartásnak a korábban elemzett, az egyént és a társadalmat érintő hatásai, következményei olyan súlyosak, hogy más felelősségi formák, így a szabálysértési vagy polgári jogi felelősségi rendszerek eszközei elégtelenek az ilyen magatartások tanúsítóival szemben. E magatartások helytelenítésének, elítélésének erőteljes kifejezése, azon demokratikus eszméknek, értékeknek a megerősítése, amelyek ellen e cselekmények elkövetői támadnak, valamint a megsértett jogi és erkölcsi rend helyreállítása a büntetőjog eszközeit igényli.”

A szó veszélyes fegyver

A fenti idézetekből, megítélésem szerint, egyértelműen más kép alakul ki erről a sokat emlegetett, de valódi tartalmától teljesen eltorzított formában ismertté vált határozatról, amelyre a mai napig úgy hivatkoznak mind a jogalkalmazó szervek, mind különböző civilszervezetek és állampolgárok (sőt lényegében még az Alkotmánybíróság későbbi határozatai is), mint amely a véleménynyilvánítási szabadságot úgyszólván abszolútnak, bárminő korlátozását pedig alkotmányellenesnek tekinti. A hivatkozások gyakran csak az Alkotmánybíróság, esetleg a Legfelsőbb Bíróság is megmondta jelleggel, de minden kétséget kizáró határozottsággal és magabiztossággal történnek.

Márpedig, mint azt nemcsak a határozatban is hivatkozott történelmi események, hanem a határozat meghozatala óta eltelt 27 év történései is bizonyítják, „a szó veszélyes fegyver, és van, aki fegyvertelen”. A büntetőjog pedig a fegyvertelenek oldalán áll, és ott is kell állnia. Mindemellett természetesen a szó, mint „fegyver” és a testi épség, élet közvetlen veszélyeztetésére/sértésére alkalmas valódi fegyverek közötti különbség a különböző bűncselekmények megfogalmazásában karakteresen kifejeződik. Ezt is elfeledni (nem tudni?) látszanak a témában született későbbi alkotmánybírósági határozatok.

Ugyanakkor a 15 oldalas határozatnak nem is elsősorban a bűncselekmény meghagyott (1), hanem a túlnyomórészt a megsemmisített (2) bekezdésével foglalkozó V. fejezetében található az a szövegkörnyezetével, sőt az egész határozattal semmilyen kapcsolatban nem álló, mára kanonizálódott félmondat, amely szerint „... egy bizonyos mérték fölött (clear and present danger) igazolja a szabad véleménynyilvánításhoz való jog korlátozását”.

Társadalomra veszélyesség vagy clear and present danger

Az egész határozatban egyedül itt megjelenő angol szöveg fordítása és értelmezése is elmarad, ez az egész zárójeles közbevetés tulajdonképpen teljességgel idegen test a szövegben, és értelmezhetetlen az adott kontextusban. Ez a két szó egyébként egy teljesen másra vonatkozó, elsődlegesen az amerikai jogban használatos kifejezés, míg a határozat folyamatosan a magyar jogfejlődés és gyakorlat példáit hozza, továbbá a magyar és az európai történelem tapasztalataira hivatkozik.

A magyar büntetőjogban ennek a szókapcsolatnak leginkább a közvetlen veszély kifejezés felel meg, amelyet a Btk. teljesen más – később kifejtendő – tartalommal használ, mint ahogy a „jogmagyarázó” e bűncselekmény kapcsán „értelmezik”.

Itt tulajdonképpen a helyes fogalom a társadalomra veszélyesség, pontosabban a társadalomra veszélyesség megfelelő szintje, mértéke lett volna. A bűncselekmény fogalma ugyanis a Btk. szerint 1992-ben és ma is: *„Bűncselekmény az a szándékosan, vagy – ha a törvény a gondatlan elkövetést is bünteti – gondatlanságból elkövetett cselekmény, amely veszélyes a társadalomra, és amelyre a törvény büntetés kiszabását rendeli.”*

A bűncselekménnyé nyilvánítás indoka pedig – amint az, bár különböző megfogalmazásban, de azonos tartalommal, minden büntetőjogi tankönyvben megtalálható, és az előbbi idézetek egy része is ezt fogalmazza meg – a cselekmény úgynevezett absztrakt társadalomra veszélyességének olyan mértéke, amelynél már a társadalom védelme érdekében – lévén hogy a jogon kívüli eszközök és más jogág szankciórendszere nem elégséges –, a büntetőjog alkalmazása szükséges.

Visszaütnék e cikk elejére, a legelső idézetre: *„a büntetendővé nyilvánítás célja...”*

Tehát a határozat szerint annak a határnak a megvonásáról van szó, ahol a szólás- és véleményszabadság joga véget ér, és elkezdődnek a büntetőjogilag tilalmazott magatartások. Erről mondja a határozat, hogy a második bekezdés már nem fér bele, de az első igen, ezt helyesen látta a jogalkotó, a második bekezdés esetében pedig olyan magatartást nyilvánított bűncselekménnyé, amely eme alkotmánybírói határozat szerint már túlságosan korlátozza ezt az alapjogot, tehát meg kellett semmisíteni.

Minthogy az első bekezdést alkotmányosnak találta, azt eredeti formájában „jövőhagyta”. Ebben pedig nem szerepel, az az azóta minden alap nélkül, de annál gyakrabban emlegetett feltétel, hogy e bűncselekmény akkor állapítható meg, ha a

magatartás (a gyűlöltre uszítás) következtében erőszakos cselekmények közvetlen veszélye áll fenn. Sőt semmilyen veszélyt, vagy akár csak ennek létrehozására való alkalmasságot, de az elkövető ilyen szándékát sem kívánja meg a jogalkotó.

Axiómák

Ha pedig a Btk. meghagyott bekezdése nem tartalmazza, akkor nem is feltétele e bűncselekmény megvalósulásának. Ellenkező esetben ezen az alapon bármely bűncselekménynél meg lehetne kívánni a törvényszövegben nem szereplő bármilyen feltételt.

Így például mellőzni lehetne a bűncselekmény megállapítását az erőszakos közösülésnél arra hivatkozással, hogy a sértett semmiféle kimutatható pszichés károsodást nem szenvedett, vagy a lopásnál, azon az alapon, hogy az ellopott tárgy nem volt piros. Végül is semmivel sem kevésbé megalapozottan állíthatná a jogalkalmazó e tényállásoknál, hogy szerinte ezek is feltételek, és ezek hiányában nem lehet megállapítani a bűncselekményt.

Az, hogy nem lehet olyan feltétel hiányára hivatkozva mellőzni egy bűncselekmény megállapítását, amelyet a Btk. nem tartalmaz a megállapítás feltételeként, büntetőjogi axiómának tekinthető. Ha az Alkotmánybíróság azt akarta volna mondani, hogy ez is szükséges feltétel, akkor az (1) bekezdést is meg kellett volna semmisítenie.

Visszatérve az Alkotmánybíróság határozatára, nézzük a már idézett, az inkriminált kifejezést tartalmazó teljes szöveget:

„A társadalmi rend és béke – a Btk. szóhasználatával a köznyugalom – ilyen megzavarása mögött ott van nagyszámú egyéni jog megsértésének veszélye is: a csoport ellen felszított indulat fenyegeti a csoporthoz tartozók becsületét, méltóságát (szélsőséges esetben életét is), megfélemlítéssel korlátozza őket más jogaik gyakorlásában is (köztük a szabad véleménynyilvánításban). Az (1) bekezdésben szankcionált magatartás olyan veszélyt hordoz az egyéni jogokra is, amelyek a közvetlen tárgyként szereplő köznyugalomnak olyan súlyt adnak, hogy – a IV. pontban történt kifejtés szerint – a véleményszabadság korlátozása szükségesnek és arányosnak tekinthető. Noha a mérlegelés gyakorlati eredménye hasonló, ebben a gondolamenetben nem csupán a köznyugalom megzavarásának intenzitásáról van szó, amely egy bizonyos mérték fölött (clear and present danger) igazolja a szabad véleménynyilvánítás szabadságához fűződő jog korlátozását. Itt az a döntő, hogy mi került veszélybe: az uszítás az alkotmányos értékrendben szintén magasán álló alanyi jogokat veszélyeztetet.”

A IV. pont, amelyre e részben utal, tartalmazza azokat a szövegeket, amelyeket korábban idéztem. De a teljes idézet önmagában is nyilvánvalóvá teszi, hogy a „clear...” kitétel e kontextusban nem értelmezhető, és nem tudni, hogyan került az e nélkül koherens szövegbe.

Az értelmezhetetlen „értelmezése”

Rövid időn belül azonban számos értelmezője támadt az értelmezhetetlennek, és ez elindította azt a folyamatot, amely a határozat eredeti tartalmától, szellemétől, szövegétől teljesen eltérő joggyakorlat, továbbá erre a pár szóra hivatkozó számos más „elv” és gyakorlat kialakulásához és fenntartásához vezetett. Annak, hogy ez így alakulhatott, természetesen számos oka van, ezek azonban nem jogi természetűek, így elemzésüket nem érzem feladatomnak.

Mindenesetre ekkortól kezdett terjedni az a minden alapot nélkülöző álláspont, hogy az Alkotmánybíróság határozata szerint a gyűlöltre uszítást csak akkor lehet megállapítani, ha ez erőszakos cselekmények bekövetkezésének közvetlen veszélyét hordozza. Mint már volt róla szó, minthogy nem szerepel a tényállásban, ezért nem is lehet feltétele a bűncselekmény megállapításának, ahogy ez minden bűncselekmény esetében általános szabály. Amellett a hivatkozott kifejezés nem az első bekezdés értelmének kibontása, hanem a második bekezdés megsemmisítésnek, és egyben az első meghagyásának indoklására vonatkozóan szerepel a határozatban, így teljes abszurdum az első bekezdésben megfogalmazott elkövetési magatartás tartalmának értelmezéseként felfogni.

Hogy milyen érdekek álltak ennek a képtelen, a büntetőjog általános szabályaival és a határozattal egyaránt ellentétes álláspontnak az erőszakos terjesztése mögött, és miért voltak hajlandók ehhez igazodni nem képzetlen jogalkalmazók – főként a bíróságok, mert az ügyészség még a határozat utáni években általában vádat emelt a tényállást megvalósító néhány kirívó cselekmény esetén –, erre semféle magyarázattal nem szolgálhatok.

Minthogy a gyakorlat ezzel a minden alapot nélkülöző hivatkozással, rendre egyértelműen uszító szövegek esetében is azt állapította meg, hogy ez nem meríti ki a gyűlöltre uszítás fogalmát, a jogalkotás többször szövegmódosítással próbálkozott. Az e döntéseknek megfelelő szövegrészeket azonban minden esetben megsemmisítették a 30/1992-es határozatra alaptalanul hivatkozva az újabb – bár többségében már nem ugyanazon bírák által hozott – alkotmánybírósági határozatok.

A következőkben ezeket a történéseket ismertetem kicsit részletesebben, már csak azért is, mert meggyőződésem, hogy a véleményszabadság korlátozhatósá-

ga kérdésében lezajlott torz folyamat szoros összefüggésben van azokkal a közö-
ség elleni izgatásnál is sokkal súlyosabb cselekményekkel és egyre jobban eszka-
lálódó folyamatokkal, amelyek mára az ezt nem támogató állampolgárok, de az
egész társadalom számára is egyre beláthatatlanabb (vagy nagyon is belátható),
igen súlyos következményekkel járnak.

Elbukott módosítási kísérletek és más érdekességek

Tehát, 1996-ban a bűncselekmény tényállása kiegészült az „*illetve gyűlölet keltésé-
re alkalmas egyéb cselekményt követ el*” kitételrel. Az Alkotmánybíróság ezt a ki-
egészítést 12/1999. számú határozatával megsemmisítette. Ebben lényegében
minden indoklás nélkül azt állítja, hogy az előbbieken részletesen idézett és
elemzett 30/1992-es határozat a gyűlöltre uszításnál enyhébb magatartásokat
már a véleményszabadság alkotmányos korlátjába ütközőnek, és mint ilyet, alkot-
mányellenesnek tekintette.

Ez a megállapítás azonban minden alapot nélkülöz. Ilyet ez a 15 oldalas dön-
tés sehol nem állít. Nem is teheti, hiszen csak a hatályos törvényszöveget vizsgál-
hatta, így arról nem is nyilatkozhatott, hogy a két bekezdés (a meghagyott első és
a megsemmisített második) közötti sávban hol van pontosan a véleményszabadság
alkotmányos határa.

Emellett azért is idéztem ilyen hosszan a határozatból, mert a kiemelt szöveg-
részek is igazolják, hogy a gyűlöletkeltés, gyűlöletkeltésre alkalmas cselekmény és
gyűlöltre uszítás (másutt a gyűlöltre izgatás) fogalmak tartalmát a határozat lé-
nyegében azonosként kezeli. Az uszítás stílárisan erőteljesebb kifejezés ugyan, de
a határozat nem tulajdonít neki más, súlyosabb tartalmat, mint amit a gyűlölet kel-
tésére alkalmas cselekmény tanúsítása jelent. Nem is volna jogilag értelmezhető
egy ilyen többlettartalom.

És végül, de korántsem utolsósorban, a 30/1992-es határozat a következő
mondatokkal fejeződik be: „*Az Alkotmánybíróság határozata szerint a közösségek
méltósága a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos korlátja lehet. Nem zár-
ja ki tehát a határozat azt, hogy erről a törvényhozó akár a gyűlöltre uszítás tény-
állásán túlmenő büntetőjogi védelemmel is gondoskodjék.*”

Amint látható, ez a szöveg éppen az ellenkezője annak, amit a 12/1999. szá-
mú határozat állít. Hogy ennek mi az oka, erre nincs válaszom. De mindenképpen
ráterősített arra a képtelen helyzetre, hogy egyre erőteljesebb gyűlöltre uszítások
maradtak nem egyszerűen büntetlenül, hanem ezzel párhuzamosan egyre erősebb-
ben és erőszakosabban állították egyre többen, hogy az ez elleni bármiféle fellé-

pés volna demokrácia- és alkotmányellenes. És ekkor még csak 1999-ben jártunk, a mai helyzet akkor még elképzelhetetlen volt.

Ez után a majdnem teljesen azonos személyi összetételű Alkotmánybíróság 13/2000. számú határozatában a *Nemzeti jelkép megsértése* című (Btk. 269/A §, mint a szakasz számából is látszik a Btk.-ban nagyjából ugyanott elhelyezett) bűncselekmény alkotmányosságát vizsgálta, természetesen ugyancsak a vélemény-szabadság alkotmányos korlátja szempontjából. Ennek szövege a következő: „Aki nagy nyilvánosság előtt a Magyar Köztársaság himnuszát, zászlóját vagy címerét sértő vagy lealacsonyító kifejezést használ, vagy más ilyen cselekményt követ el [...] büntetendő.”

Most jön a nagy meglepetés. Ezt az alkotmánybírák nem találták a vélemény-szabadság alkotmányos korlátjába ütközőnek, így nem semmisítették meg, a mai napig változatlan szöveggel szerepel a Btk.-ban.

Ez a szöveg lényegében azonos a közösség elleni izgatásnak a már a 30/1992-es alkotmánybíróági határozatban megsemmisített (2) bekezdésével, csak itt a himnusz stb. szerepel az emberek nemzeti hovatartozás, vallás stb. szerint meghatározott csoportjai helyett.

Az indokolás olyan, mintha a két korábban említett, a közösség elleni izgatás tárgyában hozott határozat nem is létezne.

Például felsorolnak benne több európai országot (Ausztria, Németország, Svájc, Olaszország stb.), ahol hasonló tényállások szerepelnek a Btk.-ban. Az előző határozatban azonban elfelejtettek említést tenni arról, hogy ugyanezekben meg más nyugat-európai országokban hogyan szabályozzák a büntető törvénykönyvek a nálunk közösség elleni izgatás néven szereplő bűncselekmény által meghatározott témakörbe eső magatartásokat. Pedig a szabályozás e kérdésekben is általában hasonló, vagyis olyan, amelybe a megsemmisített második bekezdés is beleférne.

Ugyanakkor többször hivatkozik a 30/1992-es határozatra, amikor ezt az azal nyilvánvalóan ellentétes álláspontot alá akarja támasztani. A legképtelenebb érvelés arról szól, hogy a megsemmisített második bekezdéssel kapcsolatosan ott kifejtettek azért nem érvényesek erre a lényegében azonos tényállásra, mert ott a magyar nemzet stb. van megjelölve, mint amelyre az elkövetési magatartások vonatkoznak, itt pedig a címer, zászló stb.

A zűrzavart tovább fokozta a rövidebb ezután születő 18/2000. számú alkotmánybíróági határozat, amely megsemmisítette a Btk. 270. §-ában szabályozott rémhírtérjesztés nevű bűncselekményt. Ennek a határozathozatalkor hatályos szövege így szólt: „Aki nagy nyilvánosság előtt olyan valótlan tény – vagy való tény –t olyan módon elferdítve – állít, híresztel, amely alkalmas a köznyugalom megzavarására [...] büntetendő.”

Ez a tényállás az Alkotmánybíróság szerint szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a szabad véleménynyilvánításhoz való jogot és a sajtószabadságot.

Az erre vonatkozó álláspontomat jól kifejezi Strausz János alkotmánybíró különvéleménye. E szerint: „Az alapjogként definiált véleménynyilvánítási és sajtószabadság nem foglalja magában a tudatos valótlanságok, ferdtételek, torzítások, manipulációk közlésének és hirdetésének szabadságát, sőt, az utóbbi alkalmas az előbbi kiüresítésére, kioltására. Történelmi tények igazolják a tudatosan hazug propaganda, a politikai és társadalmi botránykeltés, a sajtó lealacsonyításának és eszközként történő felhasználásának káros hatásait. [...] az Alkotmány jogállami klauzulájából levezethető, hogy a köznyugalom büntetőjogi eszközökkel történő biztosítása nem alkotmányellenes, és nem az a rémhírtérjesztést büntetni rendelő Btk. 270. § esetében sem. A köznyugalom az Alkotmány által is védett jogi tárgynak tekintendő, ezért az indítványt el kellett volna utasítani.”

Mindennek 2009-ben nagyobb jelentősége van, mint ahogy az 2000-ben elgondolható volt.

A jogalkotás azonban nem adta fel, és 2003-ban a közösség elleni izgatás vonatkozásában újabb szövegváltozattal tettek kísérletet, amelyet a parlament decemberben minimális többséggel elfogadott. A köztársasági elnök azonban a kihirdetés előtt előzetes normakontrollt kért az Alkotmánybíróságtól, amely 18/2004. számú határozatával – amint az már az előbbiekből kikövetkeztethető – a jól megszokott döntést hozta, vagyis megsemmisítette az új szöveget, a szokásos indokolással.

Az új szöveg a már többször idézett bekezdést akként változtatta volna meg, hogy a gyűlésre uszít kifejezést „gyűlésre izgat”-ra cserélte, és kiegészítette azal, hogy „vagy erőszakos cselekmény elkövetésére hív fel”.

Vagyis a teljes szöveg első bekezdése ez lett volna: „Aki nagy nyilvánosság előtt, a magyar nemzet, valamely nemzeti, etnikai vagy faji, vallási csoport vagy a lakosság egyes csoportjai ellen gyűlésre izgat, vagy erőszakos cselekmény elkövetésére hív fel”.

Emellett megfogalmazott egy (2) bekezdést is, e szerint: „Aki nagy nyilvánosság előtt az emberi méltóságot azáltal sérti, hogy mást vagy másokat a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási hovatartozás miatt becsmérel vagy megaláz, vétséget követ el, és [...] büntetendő.”

A törvényjavaslatról még annak elfogadása előtt induló és az Alkotmánybíróság határozatáig tartó vita bontakozott ki annak alkotmányosságáról.

A közvetlen veszély és más alapfogalmak

Kis Jánosnak és Sólyom Lászlónak (már nem alkotmánybíró, még nem köztársasági elnök) 2003 októberében jelent meg a cikke a Népszabadságban, ebben közösen érveltek a törvényjavaslat alkotmányértő volta mellett. E hosszú cikk többféle érve mind amellet szól, hogy ez az új szövegváltozat már szükségtelenül és aránytalanul korlátozza a vélemény- és sajtószabadság alkotmányos jogát.

Azt állítják, hogy „nincs olyan gondolat, eszme, amelyet pusztán a tartalma alapján tiltani és büntetni lehetne. Tiltásnak és büntetésnek akkor lehet helye, ha a beszéd mások jogait sértő cselekvésre indítja a közönséget, vagy ilyen cselekedetek közvetlen veszélyét idézi elő.”

Korábban már kifejtettem, hogy ez az állítás büntetőjogi képtelenség, hiszen van egy hatályos törvényszöveg, az sem támaszt ilyen feltételt, így ez nyilván nem lehet indoka a módosítás elvetésének.

Ha ugyanis ez feltétel volna, akkor ezt, mint a bűncselekmény úgynevezett eredményét tartalmaznia kellene a tényállásnak. Ha nem tartalmazza, akkor nem feltétel a létrejötte, sőt az sem, hogy a gyűlöletre uszítás mint a bűncselekmény úgynevezett elkövetési magatartása alkalmas legyen ilyen következmény létrehozatalára. Éppen ez a különbség a büntetőjogban az úgynevezett materiális, vagyis az elkövetési magatartás valamely következményét a tényállásban megfogalmazó, és az úgynevezett alak, vagyis ilyen elemet nem tartalmazó szándékos bűncselekmények között.

Az, hogy alak bűncselekményként van megfogalmazva, a bűncselekmény jellegénél fogva természetes is, hiszen, mint azt a szerzők által hivatkozott 30/1992-es határozat is kifejti, a gyűlöletre uszítás nem több (bár gyakran nem is kevesebb) mint „az erőszak érzelmi előkészítése”.

Ha a „beszéd” arra irányul, hogy ennek hatására más személy konkrét erőszakos bűncselekményt valósítson meg, akkor az az adott bűncselekmény előkészületi magatartása, amelyet a törvény a súlyosabb bűncselekmények esetén önállóan rendel büntetni. Ha pedig az uszítás hatására ténylegesen meg is kezdik ezen erőszakos bűncselekmény megvalósítását, akkor ez az adott bűncselekményre való felbujtás, amely minden szándékos bűncselekménynél minden esetben büntetendő magatartás. A közvetlen veszély kifejezés pedig ebben a kontextusban nem értelmezhető.

Ezt a szókapcsolatot ugyanis a magyar Btk. soha nem erőszakos típusú bűncselekményeknél használja. Ez a kifejezés olyan helyzetet jelent, amelyben benne van a sérelem bármely pillanatban való bekövetkezésének reális lehetősége, de az is, hogy ha ezen az igen rövid időn belül nem jött létre a sérelem, akkor a veszély-

helyzet megszűnt. A Btk. azt is pontosan megfogalmazza, hogy minek a közvetlen veszélyéről, vagyis milyen sérelem bekövetkezésének reális és azonnali lehetőségéről van szó. Ez pedig az élet, testi épség, egészség („mások életét, testi épségét vagy egészségét közvetlen veszélynek teszi ki”).

Ezt a kitéltelt a magyar büntetőjog csak két olyan bűncselekménynél használja (közúti veszélyeztetés, foglalkozás körében elkövetett veszélyeztetés), amelyeknél a magatartás valamely kötelező (foglalkozási, közlekedési) szabály megszegése, a közvetlen veszélyhelyzet e szabályszegéssel összefüggésben jön létre, és erre az elkövető bűnössége is kiterjed. Így volt ez a határozat meghozatalának idején is.

A közúti veszélyeztetés nevű bűncselekmény például így szól: „*aki a közúti közlekedés szabályainak megszegésével mások életét, testi épségét vagy egészségét (szándékosan) közvetlen veszélynek teszi ki [...] büntetendő*”. Ez valósul meg például ha a járművezető a számára tilos jelzés ellenére szándékosan a zebrán szabályosan áthaladó gyalogosok közé hajt, arra számítva, hogy majd azok idejében félreugranak.

Vagyis a rá kötelező közlekedési szabályok megszegésével szándékosan létrehozott egy olyan helyzetet, amelyben a gyalogosok bármely pillanatban megsérülhetnek, ha nem reagálnak elég gyorsan, de ez csak addig áll fenn, amíg áthalad a jármű/a gyalogos a zebrán, ezután a veszély elhárult, vagy – szerencsétlen esetben – valóban létrejön a sérelem, valamelyik gyalogos sérülése vagy akár halála.

E két bűncselekményen kívül csak a már kialakult közvetlen veszélyhelyzetben való cselekvés vagy nem cselekvés jogi következményei kapcsán szerepel további két esetben (segítségnyújtás elmulasztása, végszükség) ez a szókapcsolat a Btk.-ban.

A közvetlen veszély kifejezés olyan használata, amely rendre elhangzik a közosság elleni izgatás kapcsán, a magyar büntetőjogtól teljesen idegen, amint az is, hogy olyan feltételeket kívánjunk meg egy bűncselekmény megvalósulásához, amelyet maga a törvényszöveg semmilyen formában nem tartalmaz.

További büntetőjogi képtelenségek

Ennél az „értelmezésnél” ugyanis lényegében arról a kétszeres képtelenségről van szó, hogy egyrészt összekeveredett/egybemosódott a társadalomra veszélyesség megfelelő szintje, mint a jogalkotó számára a bűncselekménnyé nyilvánításhoz megkívánt feltétel és a néhány tényállásban eredményként megfogalmazott, és ezért ezen bűncselekményeknél a konkrét esetben a jogalkalmazó számára a bűncselekmény megállapításához ténylegesen megkívánt közvetlen veszély fogalma. Másrészt bár a közvetlen veszély, vagy egyáltalán bármilyen veszély mint ered-

mény nem is szerepel a tényállásban, mégis úgy tételeződik, mintha az uszítás kifejezés ezt magában foglalná. Ez természetesen szemantikailag és büntetőjogilag egyaránt abszurd.

A szemantikát mellőzve, a büntetőjogban – mint már volt róla szó – az eredménynek (ahogy az előbbi példában is láttuk) kifejezetten és egyértelműen benne kell lennie a tényállásban ahhoz, hogy ez a konkrét ügyben az adott bűncselekmény megállapításának kritériuma legyen. Az eredmény két fajtája a sértő eredmény és a veszély, mint eredmény. Van egy-két úgynevezett nyitott törvényi tényállás, ahol ugyanaz a szó jelenti egyben a magatartást és az eredményt, de ezeknél teljesen egyértelműen tartalmazza az adott szó mindkettőt. Ilyen például az emberölés tényállása: „*aki mást megöl, büntetett követ el, és [...] büntetendő*”. Nyilvánvaló, hogy a megöl kifejezésbe nem alaptalan beleértelmezés, hogy ez magában foglalja mind a (halál létrehozására alkalmas) magatartást, mind a halált mint eredményt. Ezekben az esetekben egyébként is mindig sértő eredményről van szó, és eleve csak néhány nagyon régi (emberölés, testi sértés) bűncselekménynél fordul elő.

Ezek a fogalmak (magatartás, eredmény, társadalomra veszélyesség, közvetlen veszély stb.) olyannyira alapfogalmak, hogy azt a joghallgatót, aki ezeket összekeveri, biztosan megbuktatják a büntetőjog első felévi anyagából teendő vizsgán. Számomra érthetetlen, hogyan gondolhatja bárki, hogy a közösség elleni igazgatásnál nem kell a büntetőjog minden más esetben egyértelmű szabályainak érvényesülniük?

Ez a zűrzavar még nem nyilvánult meg a 30/1992-es határozatban, ott e tekintetben csak az ötödik fejezet egyetlen mondatában volt egy hibás kifejezés. Az, hogy miként történhetett, hogy e hosszú határozatban e közbevetett néhány, ráadásul angol szó erre a szomorú karrierre tett szert, számomra a mai napig rejtelmy. Legalább ilyen szomorú azonban, hogy azok, akiknek nevéhez ez a szöveg elsődlegesen kötődik (Sólyom László, Halmai Gábor), maguk nem léptek fel e minden alapot nélkülöző, képtelen értelmzés ellen, hanem (mint például Sólyom László esetében az az előbbieken is látható volt) éppen megerősítették.

Nevék és viták

Folytatva a történetet, a már idézett Kis – Sólyom-cikkre először Bócz Endre és Györgyi Kálmán (a korábbi fővárosi főügyész és legfőbb ügyész) reagált. Szerintük a törvényjavaslat összhangban van a 30/1992-es határozattal, és nemzetközi kötelezettségeinknek is eleget tesz. Több, tőlünk főleg nyugatra fekvő európai ország szabályozását ismertetik, amelyek kivétel nélkül a tervezetben szereplőnél

lényegesen enyhébb „gyűlöletbeszédet” is bűncselekménnyé nyilvánítják, és büntetőjogi szankcióval sújtják.

Ez után Szabó András is megszólalt e témában. Ő, ahogy már korábban volt szó róla, a büntetőjog professzoraként volt ugyanannak az Alkotmánybíróságnak a tagja, amely az 1992-es határozatot hozta. És mint tudjuk, a határozat két előadó bírója éppen Sólyom László és Szabó András volt. Ehhez képest Szabó András szerint a tervezett módosítás összhangban van az 1992-ben született határozattal, Kis János és Sólyom László cikkéről pedig azt írja, hogy „Őszintén szólva, a szerzők által adott értelmezésből nem ismerek rá a határozatra”.

Sajnos azonban úgy tűnt, már rég nem olvasta szinte senki a hivatkozott határozatot, és kevesen ismerték Szabó András vagy bármely más alkotmánybíró nevét, kivéve Sólyom Lászlóét. Vagyis, ha ő azt mondja, akkor az bizonyára így is van, gondolták sokan. Nem csoda, hogy ez után Mádl Ferenc köztársasági elnök is az említett cikkben megfogalmazotthoz hasonló aggályokkal fordult az Alkotmánybírósághoz. Mindezek után nem volt váratlan, csak szomorú az újabb, a 12/1999-eshez hasonló tartalmú alkotmánybírószági határozat.

A lassan ölő mérge és az erőszak

A számos történelmi tapasztalat, amelyre az alap (1992-es) határozat is hivatkozik, és amely számtalan ember pusztulásához vezetett nemcsak a második világháborúban, de azóta is számos helyen (hogy példaként csak a közvetlen szomszédságunkban zajló délszláv háborúra utaljék), egyértelművé teszi, hogy a „gyűlöletbeszéd” lassan, de annál biztosabban fejti ki mérgező hatását. Az egy későbbi, és már általában a folyamatok megállítása szempontjából túlságosan is késői fázis – számomra nem kétséges, hogy már itt tartunk –, amikor valóban erőszakos cselekményekhez vezet. Ezek esetén azonban a korábbi, egyes konkrét uszítással, izgatással, gyűlöletkeltéssel, erőszakos cselekményekre felhívással való közvetlen összefüggés nem ismerhető fel. Vagyis valójában, a Kis János – Sólyom László szerzőpáros cikkében írt kritériumok alapján ezt a bűncselekményt soha nem lehet megállapítani.

Jelenleg itt tartunk véleményszabadság/gyűlöletbeszéd-ügyben. Ma már gyakorlatilag semmilyen korlátja nincs a mégoly uszító „vélemény”-nek, nincs olyan eset, amelyről ma bármely bíróság kijelentené, hogy ez már valóban kimeríti a közösség elleni izgatást. De az ügyek már el sem jutnak bírói szakig, már a nyomozó és vádhatóság is jól megtanulta a leckét, és nem is próbálkoznak büntetőeljárással.

Magam is megszólaltam annak idején a témában, abban az időszakban, amikor a parlament a törvényjavaslatot már megszavazta, de a köztársasági elnök indítványáról még nem döntött az Alkotmánybíróság. Csak egy rövid idézet *A galíciaiak és a címer* című cikkemből: „[...] Akárhogyan is dönt azonban az Alkotmánybíróság, a vita biztosan nem jut nyugvópontra. Ha olyan határozatot hoz, ami a jelenlegi helyzetet konzerválja, ennek nagy valószínűséggel az lesz a következménye, hogy a jövőben még súlyosabb ügyek borzolják majd azok kedélyét, akik nem tekintik a szólásszabadság diadalának az eddigi érthetetlen gyakorlat által felbátorított kirekesztők megnyilvánulásait. A változásra azonban a módosítás sem garancia, ehhez konszenzusra lenne szükség a politika csúcsain, úgy, mint sok, nálunk bizonyos nem kevésbé demokratikus európai országban.”

Bár az események beváltani látszanak az általam írtakat, 2004 elején még senki nem gondolhatta, hogy e téren olyan állapotba juthat az ország, ahol most tartunk. És még ki tudja, hol a vége.

Az Alkotmánybíróság nem adja fel

2004 óta még további két alkotmánybírósági határozat született a témában.

A 95/2008-as határozat megsemmisítette a köztársasági elnök indítványára a Btk. azon – a parlament által elfogadott, de ki nem hirdetett – módosítását, amely egy új bűncselekményt iktatott be, *Gyalázkodás* címmel, a 181/A § alatt. A szakaszszámból is látszik, hogy ezúttal nem a közrend, hanem a személy elleni, ezen belül a szabadság és az emberi méltóság elleni bűncselekmények között helyezték el, nyilván azért, hogy kihúzzák a talajt az arra hivatkozás alól, hogy nem alkalmas a köznyugalom megzavarására. Ezt a viszonylag hosszú tényállást nem idézném, első bekezdésében lényegét tekintve hasonló a 2004-es, már idézett – az Alkotmánybíróság által megsemmisített – módosítás (2) bekezdéséhez. A további bekezdések szerintem is túlságosan pontatlan, nehezen definiálható (bár a törvényalkotói szándék szintjén érthető) kifejezéseket tartalmaznak.

Mind Sólyom László köztársasági elnöknek a határozatban idézett indítványa, mind a 95/2008-as határozat megismétli, sőt még a korábbiaknál is abszurdabb, képtelenebb, súlyosabb kitételekkel ismétli meg a korábban már kellően vitatott állításokat.

Csak két idézet a sok hasonló közül: „A szólásszabadság korlátozását nem alapozhatja meg a szélsőséges álláspont tartalma, kizárólag annak közvetlen, belátható következménye. Az alkotmánybíróság [itt több korábbi határozatból idéz] ilyen megfontolások alapján tartotta alkotmányosnak az erőszakcselekmények nyil-

vánvaló, közeten veszélyével és az egyéni jogok sérelmével fenyegető cselekmények (gyűlöletre uszítás) büntetőjogi szankcionálását.”

„A büntetőjog jelenleg biztosít eszközöket arra az esetre, ha a rasszista kijelentés az elhangzás körülményei folytán erőszak közvetlenül jelen lévő, világos veszélyével és egyéni jogok sérelmével fenyeget. Az uszító beszéd és az erőszakos tett ma sem maradhat büntetlenül.”

Talán nem kell magyarázni, hogy ezek a mondatok még az e tárgyban korábban idézettekben is túlmennek. 2008-ban az addig történetek ismeretében!

Önrendelkezési jog, te csodás

Mindezek mellett a köztársasági elnök indítványa és ennek nyomán a határozat még egy újabb képtelenséget talál ki az eddigiekhez. Ez pedig az úgynevezett önrendelkezési jogra hivatkozás.

E szerint sérül az egyén önrendelkezési joga, mert nem magánindítványos bűncselekményként van meghatározva, vagyis az egyén nem dönthet róla, hogy kívánja-e az eljárás megindítását. Viszont helyes, hogy nem magánindítványos a bűncselekmény, e határozat szerint, hiszen nem egyedileg felismerhető személyekre vonatkozik. Vagyis, ha többszöri elolvasás után jól értem e kevésbé koherens szöveget, azért sérülne az egyén önrendelkezési joga, mert hátha ő nem is akarná az eljárást, és az mégis megindulhatna hivatalból.

Azzal viszont nem sérül az önrendelkezési joga a határozat szerint, ha a csoporthoz tartozó, akár igen nagy számú személy úgy érzi, hogy becsületében, emberi méltóságában megsértették, megalázták, meggyalázták, de ennek semmilyen következménye nincs. A közösség elleni izgatáson kívül ugyanis csak a becsületsértés, rágalmazás marad, e bűncselekmények miatt azonban valóban csak magánindítványra indulhatnak az eljárások. A bíróságok viszont nem ismerik el a magánindítvány-előterjesztési jogot, ha a cselekmény nem a konkrét személyre vonatkozott, hanem egy személyösszességen keresztül sértették az egyén becsületét, emberi méltóságát.

Pontosabban ez sem igaz, mert – hogy a helyzet még kaotikusabb legyen – bizonyos esetekben elismerik. Akkor ugyanis, ha bármilyen nagyszámú, de pontosan meghatározható személyeket magában foglaló személyösszességről van szó, például egy egyesületről.

Itt, úgy látszik, szintén nem sérül az önrendelkezési jog, ha az egyesület – amelynek lehet akár több ezer tagja is – magánindítványt terjeszt elő rágalmazás miatt, olyan kijelentés okán, amely az egyesületre vonatkozóan hangzott el. Itt elfogadják a bíróságok azt a hivatkozást, hogy ez végül is minden tagra vonatkozott,

fel sem merül, hogy a tagoknak egyenként nyilatkozniuk kellene. Az sem számít, hogy a „rágalmazó” vagy bármely más külső személy tudja-e egyáltalán, hogy kik a tagok. Annak ellenére, hogy nagy szám esetén biztosra vehetően nem tudja szinte senki, még a tagok maguk sem.

Ezen az alapon kezdeményezi – sikerrel – például a Gój motorosok egyesülete a sokadik pert rágalmazás miatt különböző, a szervezetet néhány, a szervezet nevében fellépő tag megnyilvánulása alapján fasisztának, stb.-nek nevezők ellen. Tekintsünk most el attól, hogy tényállítás-e az, ha fasisztának neveznek valakit/valakit. Mindenesetre több ügy ismertté vált, amikor az egyesület mint jogi személy magánindítványa alapján – ezt a jogosult által előterjesztettnek tekintve – a bíróság valóban megállapították ilyen esetben a rágalmazást, és büntetést szabtak ki.

Vagyis ha valaki azt mondja a kocsmában, hogy te, X. Y. egy ... vagy, mert cigány vagy, és minden cigány ..., akiket legjobb volna kiirtani, akkor X. Y. indíthat eljárást a tartalomtól függően becsületsértés vagy rágalmazás miatt, amelyek igaz, rendkívül enyhe szankciójúak, de mégiscsak bűncselekmények. Ha viszont csak a mondat második fele hangzik el a rádióban, televízióban, interneten, újságban stb., akkor e határozat szerint bármilyen eljárás jogsértő volna, így egyedül az az alkotmányos, ha ennek semmilyen jogkövetkezménye nincs. Ezek ugyanis nyilván nem olyan körülmények, amelyeket meghallva azonnal kapára, kaszára, esetleg Molotov-koktéllra, utcakőre, sörétes puskára stb. kaphatnának az uszítottak a jelen lévő vagy könnyen elérhető, az uszításban szereplő csoporthoz tartozók ellen alkalmazva azokat. Mert az Alkotmánybíróság szerint csak ez alapozza meg a közösség elleni izgatás megállapítását. Semmi más nem elég e határozat szerint, ha nem konkrétan megjelölt személyre vonatkozik a magatartás.

Mégis, kinek a méltósága?

Visszatérve a határozatra, bár az ember azt hinné, ezt már nem lehet fokozni, de azért nézzük a következő okfejtést.

Ez azzal kezdődik, hogy visszautal a 30/1992. számú határozat általam is idézett mondatára, így: „az Alkotmánybíróság nyitva hagyta annak a lehetőségét, hogy a törvényhozó a közösségek méltóságának védelméről a gyűlöltre uszítás tényállásán túlmenően büntetőjogi eszközökkel is gondoskodik”.

Majd így folytatja: a határozat „arra is utal, hogy a csoporthoz tartozók becsülete méltósága érdemes a védelemre. A jog alanya tehát az egyén, ő léphet fel becsületének, méltóságának védelmében: nem magának a közösségnek, mint meghatározatlan személyek összességének, vagy a tagoktól elváló szervezetnek van

méltósága, hanem a közösséget alkotó egyének emberi méltóságához való alanyi joga érdemes a védelemre. Ezt az értelmezést támogatja az Alkotmány 54. § (1) bekezdésének szövege, amely szerint minden embernek veleszületett joga van az élethez és az emberi méltósághoz.”

Tehát, ha a közösségek méltóságának védelméről van szó, csak néhány sor, és egy alkotmánybíróági határozatban oda juthatunk, hogy semmiféle jogvédelem nem illeti az egyént, ha becsületét, méltóságát, stb.-t egy olyan etnikai, vallási stb. közösségen keresztül sértették, amelyhez tartozik, anélkül hogy őt személy szerint megnevezték volna. Sőt ha nemcsak sértik, de fenyegetik, ellene minden módon gyűlöletet szítva, akár kiirtását javasolva stb., ezen közösségen keresztül, de nem olyan körülmények között, hogy azonnali legyen az erőszak lehetősége, hát akkor sincs alap a jogvédelemre. És mindezt a 30/1992. határozatra és az alkotmány 54. § (1) bekezdésére hivatkozva!

De akkor vajon mit jelent az Alkotmánybíróság 30/1992-es határozat következő mondata: „Az Alkotmánybíróság határozata szerint a közösségek méltósága a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos korlátja lehet. Nem zárja ki tehát a határozat azt, hogy erről a törvényhozó akár a gyűlöletre uszítás tényállásán túlmenő büntetőjogi védelemmel is gondoskodjék.”

Hát ezek szerint éppen az ellenkezőjét, mint amit mond. Vagyis, hogy ami nincs, az a közösségek méltósága. Az csak az egyénnek van, viszont az egyén nem léphet fel, mert nem jelölték meg konkrétan, más (például az ügyészség) a nevében meg szintén nem, mert honnan tudhatná, mit akarnának az egyének, ha akarhatnának bármit. És ha bármennyien is kinyilvánítanák igényüket, az sem számít, mert hátha van valaki, aki másképp gondolja. És akkor az ő jogai sérülének.

Így aztán mindegy is, hányan szeretnék, hogy ezeknek az alapvető jogaikat sértő cselekményeknek jogkövetkezményei legyenek, mert az ő jogaik nem számítanak, csak azokéi, akik azt semmibe veszik, meg azokéi, akik nem kívánnak jogvédelmet, bármilyen módon sértik is alapvető jogukat. És természetesen a társadalom azon tagjainak jogai, érdekei, értékei sem számítanak, akik nem tartoznak ugyan az érintett csoporthoz, de aggodalommal figyelik a társadalmi rend és béke megbomlását, az intolerancia, az erőszak terjedését, és egyáltalán nem így képzelik az alapjogok védelmét.

Azért ne feledjük, bár 11 alkotmánybíró írta alá, hármán közülük, szemben a korábbiakkal, párhuzamos véleményt fejtettek ki (vagyis a megsemmisítéssel egyetértettek, de az indokolással vagy annak egy részével nem).

Kettejük szerint az egyetlen ok, amiért a gyalázkodás nevű bűncselekmény megsemmisítése indokolt, az, hogy a szöveg valóban nem tesz eleget a normavilágosság követelményének (vagyis túlságosan pontatlan), a harmadik szerint pe-

dig az elmúlt évek eseményei indokolnák a véleményszabadság alkotmányos határai kérdésének és az e témában született határozatoknak az ismételt átgondolását. De nyolckuknak az egész határozat teljesen rendben volt. Hogy ők valóban egyetértenek vele, netán bele sem gondoltak, feltételezve, hogy Sólyom László indítványa biztosan megalapozott, nem tudhatom.

És még mindig nincs vége

A 96/2008. számú alkotmánybíróági határozat a polgári törvénykönyvnek ugyanerre a témára vonatkozó, a Btk.-val egyidejű módosítását semmisítette meg, természetesen a köztársasági elnök indítványára, aki itt is a véleményszabadságot feltette a módosításban foglaltaktól, ezért azt szintén nem hirdette ki, hanem nyomban az Alkotmánybírósághoz fordult.

A Ptk. új, hatályba nem lépő 76/A §-át nem idézném részletesen, lényegében a különböző etnikai, vallási stb. kisebbségekhez tartozók elleni cselekmények esetén lehetőséget adott volna a személyiséghez fűződő jogok megsértésének a megállapítására. E tárgyban részben az érintett csoporthoz tartozó személyeknek, részben a hasonló jogok védelmére alakult társadalmi szervezetek és alapítványok számára szavatolt perindítási jogot.

Sólyom László köztársasági elnök indítványa és az Alkotmánybíróság határozatának indokolása – bár itt is van az indoklás nagy részét vitató három párhuzamos vélemény – rendkívül hasonló a Btk.-módosításnál elemzethez. A véleményszabadság védelmére vonatkozó szokásos okfejtésen túl itt is sikerült egymásnak teljesen ellentmondó indokolással kilőni mind a magánszemélyek perindítási jogát, mind az említett szervezetekét. Pedig nyilván éppen azért szerepelt mindkettő, hogy az Alkotmánybíróság választhasson, melyiket tartja elfogadhatónak. De hát hiába. Ezek a jogok és emberek a köztársasági elnök és az Alkotmánybíróság szerint semmilyen védelemre nem érdemesek.

Kétségtelen, a jogszabály szövege szerintem sem igazán jól sikerült, ha a határozat csak a normavilágosságra hivatkozna, az elfogadható lenne. De sajnálatos módon itt is olyan indokolások szerepelnek, amelyek lényegében bármilyen jövőbeni megoldást ellehetetlenítenek.

Bár a határozat elismeri, hogy a büntetőjoghoz hasonlóan, itt is a véleményszabadsággal szemben az emberi méltósághoz fűződő jog áll, de utal arra, hogy már többször leszögezte, ez nem az egyes ember, hanem az emberi mivolt méltóságára vonatkozik, az egyes ember méltósága csak akkor számít, ha azt személyére szólnak sértik.

Innen azután pillanatok alatt a már ismert módon oda jut, hogy így tehát személyösszességnek nincs ilyen joga, következésképp ez nem állhat szemben a véleményszabadság jogával. A személyösszesség egyes emberekből áll ugyan, de hát ez valamiért nem érdekes. Ezért azután – mint már korábbi határozatokban is olvashattuk – az egyes ember nem sérelmezheti, amit nem személy szerint rá vonatkozóan mondanak/írnak. De ha még tehetné is, e határozat szerint az már mindenképpen a véleményszabadság túlzott korlátozása lenne, ha számos sértettel szemben kerülhetne a sértő alperesi pozícióba.

De persze az is alkotmányellenes volna, ha olyan civilszervezet indíthatna pert, amely az említett jogok védelmére jött létre.

Nem úgy, mint például a környezetvédelem esetében, ahol egy akár tíz emberből álló, megnevezetten környezetvédelmi céllal létrejövő egyesület évekre elhúzhat állami nagyberuházásokat, nem tudni, milyen érdekeket képviselve, akár többmilliárdos többletköltségeket okozva, a hiányzó funkcióra igényt tartók érdekeit figyelmen kívül hagyva. Ott nyilván nem borult fel a különböző jogok közötti arányosság, ezért ez teljességgel alkotmányos, miként az Alkotmánybíróság korábban megállapította.

Konklúzió

A másokat mint meghatározott etnikai, vallási, szexuális orientációjú stb. csoporthoz tartozókat kiirtani való férgökként, a tisztességes emberek, a nemzet megrontójaként stb. aposztrofálók, az e csoportokhoz tartozók ellen irányuló erőszakos cselekmények kívánatos és hősiessé voltát ecsetelők ezt természetesen nem meghatározatlan összetételű személyösszességként teszik, hanem egyénileg.

Így aztán azon jogaik megvédése a véleményszabadság nevében, hogy ilyen és hasonló kijelentéseket tehessenek nagy nyilvánosság előtt – szemben a megsértettek, megalázottak, fenyegetettek, félelemben tartottak jogainak védelmével – nem okoz megoldhatatlan alkotmányossági nehézségeket.

Így vagyunk mi itt Európában minden más államnál alkotmányosabbak.

Összevetésül újra idézném a 30/1992-es határozat cikk elején már bemutatott – nem kiragadott mondatokból, hanem folyamatos gondolatsorból álló – részét: „A véleménynyilvánítás és sajtószabadság körében az emberek meghatározott csoportjai elleni gyűlöletkeltés alkotmányos védelemben részesítése feloldhatatlan el-
lentmondásban lenne az Alkotmányban kifejezésre jutó politikai berendezkedéssel és értékrenddel, a demokratikus jogállamiságra, az emberek egyenlőségére, egyenlő méltóságára, valamint a diszkrimináció tilalmára, a lelkiismereti és vallás-

szabadságra, a nemzeti, etnikai kisebbségek védelmére, elismerésére vonatkozó alkotmányos tételekkel. Az alkotmány 2. § (1) bekezdése szerint a Magyar Köztársaság demokratikus jogállam. A demokrácia fogalma rendkívül összetett. A vizsgált kérdés szempontjából azonban lényeges, hogy találmilag jelenti a különbözőséghez való jogot, a kisebbségek védelmét, az erőszakról és az erőszakkal való fenyegetésről, mint a konfliktusmegoldás eszközeiről való lemondást. A gyűlöletkeltés a fenti tartalmi jegyek tagadása, az erőszak érzelmi előkészítése. Visszaélés a véleménynyilvánítás szabadságával, az emberek meghatározott csoportjának, egy kollektívitásnak olyan intoleráns minősítése, amely nem a demokrácia, hanem a diktatúra jellemzője. A véleménynyilvánítási és sajtószabadság gyakorlása olyan formáinak eltűrése, amelyet a Btk. 269. § tilalmaz, ellentmondana a demokratikus jogállamiságból fakadó követelményeknek. Az alkotmány 54. § (1) bekezdése szerint minden embernek veleszületett joga van az emberi méltósághoz. Így tehát az emberi méltóság a véleménynyilvánítási szabadság alkotmányos korlátja lehet. A véleménynyilvánítási és sajtószabadság korlátozásának szükségessége következik a magyar állam nemzetközi kötelezettségeiből is.”

És végül, illusztrációként

Éppen e cikk írása közben küldött valaki nekem egy a büntetőeljárást „a cselekmény nem bűncselekmény” indokolással megszüntető határozatot. A feljelentés egy közismert internetes oldalon a közelmúltban megjelenő szövegre vonatkozott: „Az SZDSZ és a zsidópárt holdudvarának minden tagjának felajánlunk egy-egy bőröndöt a meneküléshez. Cserébe elfogadunk aranyat (nem baj, ha fog formájú) ezüstöt (a tőlünk ellopott családi érdekelné a leginkább) valamint emberi bőrt lámpaernyő készítéséhez. Hitelre nem adunk semmit, mert tudjuk, hogy nem kapnánk vissza. Amennyiben két bőröndöt vásárol, úgy ajándékba egy Zyklon B-t tartalmazó gázipalackot adunk. Jó utat Izraelbe, soha ne halljunk egymásról!”

A határozat indokolása valamiféle Btk.-kommentárra hivatkozva állítja, hogy ez a cselekmény nem bűncselekmény. A konkrét indokolás pontosan azt a totális zűrzavart és a büntetőjog alapfogalmainak összekeverését tartalmazza, amelyeket az előbbiekben részletesen elemeztem. És természetesen közismert, hogy ennél is durvábban gyűlöletre, erőszakra uszító szövegek esetében is rendre megszüntető határozatok, vagy – ha kivételesen vádemelésig jutottak – felmentő ítéletek születtek.

Így fejlődünk jogilag és társadalmilag, alkotmányosságban és demokráciában 1992-től napjainkig.

IRODALOM

Bócz Endre – Györgyi Kálmán: Hol az alkotmányosság határa? *Népszabadság*, 2003. október 30.

Kis János – Súlyom László: Az alkotmány és a szólásszabadság. *Népszabadság*, 2003. október 11.

Szabó András: Eső után köpönyeg. *Népszabadság*, 2003. november 6.

Zentai Ágnes: A galíciák és a címer. *Népszabadság*, 2004. február 4
1978. évi IV. törvény a büntető törvénykönyvről

ALKOTMÁNYBÍRÓSÁGI HATÁROZATOK:

30/1992. AB határozat

12/1999. AB határozat

13/2000. AB határozat

18/2000. AB határozat

18/2004. AB határozat

95/2008. AB határozat

96/2008. AB határozat

BÁRÁNDY GERGELY – BERTA ALIZ

Önkényuralmi jelképek használata és a gyalázkodás

Merre tovább a strasbourgji döntés után?

Vajnai Attila, a Munkáspárt alelnöke 2003. február 21-én Marx Károly szobrának korábbi helyén a Munkáspárt által rendezett tüntetésen a nemzetközi munkásmozgalom jelképeként öt centiméter átmérőjű ötágú vörös csillagot viselt kabátján. Az ügyben az első- és másodfokú eljárásban megállapított tényállás szerint a tüntetés célja éppen az volt, hogy a vörös csillagot mint a munkásmozgalom szimbólumát töröljék az önkényuralmi jelképek sorából. A bűncselekmény elkövetésének helyszínén megtartott beszédében Vajnai közölte a résztvevőkkel, hogy a szimbólumot be fogja mutatni, és vállalja cselekményének minden ódiumát. A helyszínt biztosító rendőr Vajnai Attilát a csillag eltávolítására szólította fel, ennek a kérelmező eleget is tett. A cselekmény következtében önkényuralmi jelkép nyilvános használatának vétsége miatt büntetőeljárás indult Vajnai Attila ellen. Az eljárásban a vádlott ténybelileg maga is beismerte a vád tárgyát képező bűncselekmény elkövetését. Ebből következően az eljáró bíróság egyetlen tárgyalási napon határozatot hozott: 2004. március 11. napján meghozott ítéletével a Pesti Központi Kerületi Bíróság elítélte a kérelmezőt. Vajnai Attila fellebbezett. A másodfokon eljáró bíróság – tekintettel arra, hogy közösségi jogszabály alkalmazásának szükségét látta – az eljárást felfüggesztette, és az ügyet az Európai Közösséget alapító szerződés 234. cikke alapján előzetes döntéshozatal céljából az Európai Közösségek Bírósága elé terjesztette.¹ Az Európai Közösségek Bírósága a kérdéssel kapcsolatban hatáskörének hiányát állapította meg, tekintettel arra, hogy a szabályozás nem tartozik a közösségi jog keretei közé, a jogvita tárgya pedig nem kapcsolódik a szerződések rendelkezéseinek hatálya alá tartozó egyik helyzethez sem.² Folytatva az eljárást, 2005. november 16-án meghozott ítéletével a Fővárosi Bíróság helybenhagyta az elsőfokú bíróság ítéletét. Vajnai Attila ez után az Emberi Jogok Európai Bíróságához fordult.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága Második Szekciója a 33629/06. számú kérelem tárgyában 2008. július 8-án meghozott ítéletében kimondta: „...a kérelmező vé-

1 Vö. Karsai, Krisztina: Symbole als Gegenstand des ungarischen und europäischen Strafrechts – Verkehrtes Gesinnungsstrafrecht? Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, 119/2007, Heft 4., S. 1037.

2 Minderről bővebben lásd Gil Carlos – Rodríguez Iglesias: The protection of fundamental rights in the Case Law of the Court of Justice of the European Communities. Columbia Journal of European Law, vol. 1., no. 2., 1995, pp. 169., 171–172.

leménynyilvánítási szabadságába történt beavatkozás nem igazolható az Egyezmény 10. cikkének 2. bekezdése alapján, mivel a Bíróság megállapítása szerint elítélése pusztán amiatt, hogy vörös csillagot viselt, nem tekinthető »nyomós társadalmi szükségletre adott válasznak, továbbá a kérelmező magatartását szankcionáló intézkedés (próbára bocsátás) ugyan relatíve enyhe volt, de a legsúlyosabb következményekkel járó büntetőjog szférájába tartozik. Ezért a szankció nem volt arányos az elérni kívánt törvényes céllal – A Bíróság úgy véli, hogy a jogsértés megállapítása önmagában megfelelő igazságságos elégtételt nyújt mindazon nem vagyoni kárért, amelyet a kérelmező elszenvedhetett.«³

Egyet kell értenünk a strasbourgi döntéssel annak ellenére, hogy az látszólag tovább tágítja a szólásszabadság – álláspontunk szerint – már amúgy is túlságosan tágan megfogalmazott határait. Helyes meglátás, hogy a bíróság eseti döntéséről van szó, amely nem keletkeztet jogalkotási kényszeret.⁴ De ugyanúgy igaz, hogy az eset és az Alkotmánybíróság 14/2000. (V. 12.) számú határozata kapcsán érdemes még egyszer átgondolni, megfelelő-e az önkényuralmi jelképek használatát tiltó hatályos szabályozás.

A strasbourgi döntés felvet egy sor olyan problémát, amellyel az Alkotmánybíróság 14/2000. (V. 12.) számú határozatában szintén foglalkozott, jelesül azt, hogy lehet-e és kell-e különbséget tenni az egyes önkényuralmi rendszerek között, továbbá felveti annak kérdését, hogy azt kell-e szankcionálni, ha valaki önkényuralmi jelképet használ, vagy csupán azt, ha a jelképhasználat azzal a céllal valósul meg, hogy az elkövető a célba vett közösség emberi méltóságát sértse.

Az elemzés annál is inkább indokolt, mert nemcsak a strasbourgi döntés és az Alkotmánybíróság hivatkozott határozata látszik egymásnak ellentmondani, hanem a hivatkozott határozat és egyfelől az Alkotmánybíróság izgatási tárgyu, másfelől a határozat és a gyalázkodás tárgyában hozott döntése is. Ha pedig mindehhez hozzátesszük a napjaink eseményei által indukált társadalmi helyzetet is, logikusan jutunk arra az álláspontra, hogy indokolt a hatályos szabályozás újragondolása.

S ha már elgondolkodunk a módosítás lehetőségén, nem csupán a döntésekben felhívott érvek szerint kell ezt megtennünk, hanem hatálybalépése után másfél évtizeddel vizsgálunk kell azt is, hogy vajon alkalmas-e a 269/B §⁵ annak a jog-

3 Emberi Jogok Európai Bírósága Második Szekciója a 33629/06. számú kérelem tárgyában 2008. július 8. napján meghozott ítélete (a további hivatkozásokban: ítélet).

4 KoltayAndrás: Az önkényuralmi jelképek korlátozhatóságának kérdése – a Vajnai kontra Magyarország ügy ariopóján. Magyar Jog, 2008/12., 805–806. o.

5 „Önkényuralmi jelképek használata 269/B § [1] Aki horogkeresztet, SS-jelvényt, nyilaskeresztet, sarló-kalapácsot, ótágú vörös csillagot vagy ezeket ábrázoló jelképet

politikai célnak az elérésére, amelyet a jogalkotó el kívánt érni a szakasz megalkotásakor. S ha nem a legegyszerűbb megoldásban, a 269/B § dekriminalizálásában gondolkodunk, még az sem feltétlenül igaz, hogy egy módosított rendelkezés óhatatlanul tovább tágítaná a szólásszabadság határait. A bíróság a döntésével, úgy tűnik, éppen abba az irányba tereli a jogalkotót, amelyik már egy korábbi egyeztetési folyamat kezdeti stádiumában elakadt. A döntés lényege ugyanis az, hogy indokolt lehet az önkényuralmi jelképek használatának korlátozása, de a teljes tiltás nem igazolható.

A hatályos magyar szabályozás

A jogalkotó a 269/B §-t a hatályos büntető törvénykönyv közrend elleni bűncselekményeket szabályozó XVI. fejezet 2. címében helyezte el. A bűncselekmény jogi tárgya tágabban a demokratikus politikai közélet fenyegetésmentes létezésében megnyilvánuló köznyugalom, azonban szűkebb értelemben vizsgálva a védeni kívánt jogi tárgyat, be kell látnunk, hogy az nem más, mint az emberi méltóság védelme. Erre a következtetésre jutunk önmagában akkor is, ha a bűncselekmény elkövetési tárgyait vesszük szemügyre. Valamennyi, a zárt taxációban felsorolt jelkép valamely eszmének, személynek vagy eseménynek jelvénnel vagy képpel való megjelölése, amelynek rendeltetése, hogy valamilyen kognitív, érzelmi vagy tudati folyamat által a jel és a megjelölt eszmék, személyek vagy események közös vonásaik révén egymással kapcsolatba hozhatók legyenek.⁶ Ebből következően „a tételen meghatározott elkövetési magatartások a jelképek által képviselt – a hatalom erőszakos megragadásához, diktatórikus fenntartásához kapcsolódó – eszmékhez való sajátos viszonyt fejeznek ki, melynek a lényeges tartalmát jelenti a náci és bolsevik népirtó és erőszakkal kizárólagosságra töre ideológiákkal való azonosulás és azok propagálásának szándéka.”⁷

A törvényhely (2) bekezdésében szabályozza a társadalomra való veszélyesség hiányán alapuló büntethetőséget kizáró okokat, (3) bekezdésében pedig a

a) terjeszt;

b) nagy nyilvánosság előtt használ;

c) közszemlére tesz;

ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétséget követ el, és pénzbüntetéssel büntetendő.

[2] Nem büntethető az (1) bekezdésben meghatározott cselekmény miatt, aki azt ismeretterjesztő, oktatási, tudományos, művészeti célból vagy a történelem, illetve a jelenkor eseményeiről szóló tájékoztatás céljából követi el.

[3] Az (1)–(2) bekezdés rendelkezései az államok hatályban lévő hivatalos jelképeire nem vonatkoznak.”

⁶ CD jogtár. Kommentár. 2009. március 31.

⁷ 14/2000. (V. 12.) AB határozat.

más államok szuverenitásába történő beavatkozás elkerülése érdekében azt, hogy az (1) és (2) bekezdés rendelkezései az államok hatályban lévő hivatalos jelképeire nem vonatkoznak.

Ebből kiindulva és a kommentárt alapul véve, véleményünk szerint bár megállapítható a nagy nyilvánosság előtti használat fogalma, a kivételek körébe esik, és a védeni kívánt jogi tárgyat biztosan nem veszélyezteti, ha például valaki Puskás Öcsi mezét árulja a búcsúban, amelyen ott díszleleg az akkori címer részét képező vörös csillag. És ugyanezért nem kellene bűncselekménynek minősíteni, ha valaki ismét üzemeltetni kívánná, mondjuk, a „szocialista szellem vasúját”.

Ez az okfejtés és maga a probléma nem csupán akadémikus. A kép teljességéhez hozzátartozik ugyanis, hogy a szvasztika használata miatt adódott problémája egy-egy, éppen a jelképet kifigurázni, a fasizmust elutasítani szándékozó csoportnak. A szlovákiai Nyitrán ugyanis, amikor egy szélsőséges jobboldali csoport felvonulást szervezett, a helyi antifasiszta szervezet rózsaszínű szív közepén horogkeresztet ábrázoló plakátokat ragasztott ki városzerte. Bár a lelkes antifasiszta akció célja és a plakátragasztással elérni szándékozott cél is éppen a fasizmus elleni tiltakozás volt, a helyi rendőrség mérlegelés nélkül vonta eljárás alá a plakát-ragasztókat a fasizmus propagálása miatt, nem törődve azzal, hogy azt a felvonulást, amely ellen a plakát-ragasztók demonstráltak, a jobboldali csoportosulás éppen a második világháborús fasiszta bábállam megalakulásának emlékére szervezte.⁸

Érezzük azonban, hogy indokolt törvény által tilalmazott magatartásnak ítélni, ha valaki a holokauszt emléknapján náci egyenruhában, karlendítéssel fejezi ki véleményét a haláltábor megjárt áldozatok és hozzátartozóik előtt. Az ilyen irányú jelképhasználattal azért is fontos foglalkozni, mivel a jelképek környezetünkben mindenhol jelen vannak, azokat széles körben használják, alkalmasak arra, hogy általuk a célzott üzenetet automatikusan, szavak nélkül közvetítsék.⁹ Úgy véljük, lehetséges olyan jogi norma megalkotása, amely mindkét szempontnak megfelel, és összhangban van a strasbourgi ítélettel.

Kettős értelem

A bíróság ítélete a vörös csillag viseléséről szól. A döntés kapcsán, azon kívül, hogy szakemberek és politikusok a törvényi tényállás létjogosultságán kezdtek gon-

⁸ Önkényuralmi jelképek Kelet- és Közép-Európában. HVG, 2008. április 10.

http://hvg.hu/hvgfriss/2008.15/200815_onKENYURALMI_JELKEPEK_KELET_ES_KoZEPeuRoPAB

⁹ Karsai. Krisztina: i. m. 1037. o.

dolgodni, felmerült a vörös csillag kiemelésének igénye az önkényuralmi jelképek közül. Akik ezt javasolták – nem mellékesen hivatkozva a Vajnai-ügyben hozott strasbourgi döntés indoklására –, azt hangoztatták, hogy míg a náci és nyilas diktatúra jelképei közvetlenül kapcsolódnak az önkényuralmi rendszerhez, azzal párhuzamosan alakultak ki, addig a vörös csillag a nemzetközi munkásmozgalom szimbóluma, amelyet a kommunista diktatúra kisajátított, s amelyet nagyon sok kultúrállamban használnak, ott is, ahol az önkényuralmi jelképek használatát egyébként tiltják. Ezt a szabályozási logikát követi a német jog, amikor arra hivatkozással nem tilalmazza a sarló-kalapács vagy a vörös csillag használatát, mert az nem (csak) egy betiltott párt, hanem a nemzetközi munkásmozgalom jelképe (is).

Álláspontunk szerint azonban pusztán ezen az alapon nem lehet kiemelni a vörös csillagot az önkényuralmi jelképek használatát szabályozó törvényi tényállásból, mintegy „huszárvágással” megoldva a problémát, mondván, egy szó kiiktatásával demokratikus szabályozást alkotunk. A tényállásban felsorolt jelképek közül nem csupán a vörös csillag bír ugyanis többes jelentéssel.

A horogkereszti éppen annyira többértelmű szimbólum, mint amennyire az a vörös csillag.¹⁰ A szvasztika egyike a legősibb jelképeknek. Indiában máig szent jelnek számít, jelentése a jó szerencse. Kínában a halhatatlanság szimbólumaként használták. Köztudott az is, hogy a szimbólum Finnország köztársasági elnökének címerében is megtalálható, annak stilizált változata pedig az egyik állami kiütetésen szerepel.¹¹ A mai napig rendszeresen használja több vallás különféle ceremóniáinak során, és közkedvelt díszítőeleme a templomoknak is. A vallási jelentés akkor szorult háttérbe, amikor a Nemzetiszocialista Német Munkáspárt jelképéül választotta az árja–német kapcsolat igazolásának érdekében.

Némi túlzással ily módon azt is állíthatjuk, hogy a szvasztika éppen annyira kisajátított, eredeti jelentésétől megfosztott jelkép, mint amennyire a vörös csillag az. Ha pedig nem kívánunk ennyire elvont síkon gondolkodva visszanyúlni az egyes jelképek eredetéhez, elegendő, ha napjaink eseményeit vizsgálva az árpádsávós lobogó „mikénti felhasználását” vizsgáljuk meg egy gondolat erejéig. Folytatva ugyanis az előzőekben megkezdett gondolatmenetet, nyilván nem kezelhető együttesen az a jelenség, amikor az Országgyűlés alakuló ülésén a többi történelmi zászlóval együtt behozzák az árpádsávós zászlót, azzal, amikor ugyanezt a lobogót szkinhedek lengetik „zsidók, menjetek haza” felkiáltással a zsinagóga

10 Az egyes jelképekről bővebben lásd Ádám Antal: A világi és a vallási szimbólumokról. In: Dezső Márta – Kukorelli István (szerk.): Ünnepi Kötet Sári János egyetemi tanár 70. születésnapja tiszteletére. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Alkotmányjogi Tanszék–Rejtjel Kiadó, Budapest, 2008, 15–22. o.

11 <http://hu.wikipedia.org/wiki/Szvasztika>;
<http://www2.geographic.hu/index.php?act=napi&rov=6&id=4038>

előtt. A zászló használatának megítélését tovább árnyalja, hogy számos önkormányzat és a Nemzetbiztonsági Hivatal címerében is megtalálható. Önmagában tehát nem tudunk egyetérteni azzal a vélekedéssel, amely szerint a diktatúrák jelképei között pusztán azon az alapon különböztetni lehet, hogy az hány különböző eredeti jelentéssel bír.

Az előbbi gondolatmeneten túl lehet annak indokoltsága, hogy míg egyes nyugat-európai országokban a vörös csillag nem minősül önkényuralmi jelképnek, hazánkban indokolt e minősítés megtartása. Ahogy más országokban egyes jogi normák megalkotásakor tették, úgy Magyarországon sem vonatkoztathatunk el a történelmi múlttól. Franciaországgal vagy Belgiummal ellentétben, hazánkban a vörös csillag számos emberben kelt ellenérzést és fájdalmat, sokakban idézi a terror korszakát, saját maguk és felmenőik bebörtönzésének, megkínzásának és kivégzésének fájó emlékét. Nem állítjuk persze, hogy egyenlőségjel tehető a horogkereszt, az SS-jelvény és a vörös csillag közé, de az bátran kijelenthető, hogy a kommunista, avagy tetszés szerint munkásmozgalmi jelkép igencsak alkalmas arra, hogy egyes történelmi eseményekhez való kapcsolásával, ezen események felidézéséhez való társítással megsértse vele az emberi méltóságot. Ez esetben pedig nem kell tovább vizsgálni a jelképek vagy a diktatúrák egymáshoz való viszonyát, mert a jogalkotónak a törvényi tényálláson keresztül semmiképpen sem feladata a jelképek történelmi megítélése, a hozzájuk kapcsolódó eszmék kiértékelése. A feladat igen egyszerű: ha a jelképhasználattal közösségek vagy individuumok emberi méltósága sérül, a szankció alkalmazása indokolt.

Egymásnak ellentmondó alkotmánybíróági döntések

Ha összevetjük a gyűlöletbeszédnek az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 1997. október 30-án, R(97) 20. számon elfogadott ajánlásában foglalt definícióját¹² az önkényuralmi ideológiákkal, első ránézésre úgy tűnik, hogy az kettős mérce alapján lefedi a fasiszta, náci önkényuralmat, de a kommunista önkényt nem. Nyilvánvaló, hogy a második világháború tapasztalatai arra ösztönözték a nemzetközi emberi jogi szervezeteket, hogy a faji alapon szerveződő szélsőséges ideológiák terjedését erőteljesen, az egyes államok felelősségét, és intézményvédelmi kötelezettségét hangsúlyozva akadályozzák. A történelmi helyzet változásával

¹² E szerint gyűlöletbeszéd minden olyan véleménynyilvánítási forma, amely fajgyűlöletet, idegengyűlöletet, antiszemitizmust vagy az intolerancián alapuló egyéb gyűlöletet – beleértve az agresszív nacionalizmus és etnocentrizmus által kifejezett intoleranciát, diszkriminációt, továbbá a kisebbségekkel bevándorlókkal és emigránsokkal szemben kifejezett ellenségeskedést – terjeszt, előmozdít, vagy igazol, illetve arra ösztönöz.

azonban árnyaltabbá vált a kérdés. Felmerült ugyanis, hogy a megelőzés érdekei milyen mértékű beavatkozást engednek meg mások szabadságjogaiba, mennyire szorítható háttérbe a demokratikus társadalom másik alapköve, a szabad véleménynyilvánítás joga.

A két tárgykört illető gyakorlat között feszülő ellentmondás azért érdemel figyelmet, mert a védeni kívánt jogi tárgy mindkét esetben konkrét, a közösségek emberi méltóságának – és adott esetben testi épségének – veszélyeztetettsége ugyanis nem különíthető el azon az alapon, hogy a konkrét jogsértés jelképhasználat vagy verbális gyűlöletkeltés szerint valósul-e meg. Álláspontunk szerint az, hogy míg a horogkereszttel felvonuló csoport tanúsított magatartását büntetni rendeli a jogalkotó, a zsidókat szidalmazó és fenyegető szlogeneket skandáló személyeket pedig nem, önmagában ellentétes a jogrendszer – és főleg a büntetőjogi eszközrendszer – logikai zártságának és koherenciájának alapvető követelményével annak ellenére, hogy a nemzetközi jogi szabályozás kellő iránymutatást ad annak megteremtéséhez.

Kérdés persze, hogy mi a cél. Vajon – összhangban a gyalázkodás, vagy a gyűlöletbeszéd esetén a „véleménynyilvánítás” határát jelentő célzatos magatartással szemben támasztott kívánalommal – az-e, hogy csak akkor minősíthessünk egy adott magatartást bűncselekménynek, ha annak célja a politikai meggyőződés visszaélésszerű kifejezése, vagy az, hogy minden, a jelképet bármely kontextusban és céllal a nagy nyilvánosság előtt felhasználó egyén magatartását tilalmazni rendeljük?

Az önkényuralmi jelképek használata elnevezésű bűncselekmény védett jogi tárgya nem pusztán az „elvontan értelmezett” köznyugalom, hanem a közösségek emberi méltósága. A 14/2000. (V. 12.) AB határozat szerint büntetőjogi védelem alá vonható a közösségek méltóságát sértő magatartás akkor is, ha annak nincs kifejezetten meghatározható és konkrétan azonosítható sértettje. Tudjuk, hogy míg a gyalázkodással kapcsolatos határozatok éppen a konkrét sértett hiányát kifogásolják, addig a 14/2000. (V. 12.) AB határozat éppen azt emeli ki, hogy az önkényuralmi jelképek használata minden esetben a tömegek méltóságát sérti meg. Az érvelés ezzel kapcsolatban úgy folytatódik, hogy az önkényuralmi jelképek használata azért is sérti minden esetben a tömegek méltóságát, mert nem csupán a célba vett csoportot sérti, hanem a demokrácia mellett elkötelezett emberek jóérzését is. Felvetődik a kérdés ezzel kapcsolatban: vajon miként differenciált az Alkotmánybíróság akkor, amikor a gyalázkodás törvényi tényállásának megítélésénél nem vette figyelembe mindezt?

A választ nem lehet ugyanis úgy leegyszerűsíteni, hogy míg a gyalázkodás esetében más jogágak szankciórendszere is kielégítően szolgálja a védelmet, az önkényuralmi jelképek használata esetében nem áll rendelkezésre más eszköz. Mind-

ez ugyanis arra engedne következtetni, hogy míg az emberi méltóság verbális úton történő megsértése nem, addig ugyanennek a gondolatnak a nonverbális kifejeződése súlyosan és közvetlenül sérti vagy veszélyezteti az egyes személyek vagy személyek egyes csoportjainak emberi méltóságát.

Abban az esetben ugyanis, ha összevetjük az úgynevezett „izgatási” döntéseket az önkényuralmi jelképek használatával kapcsolatban meghozott határozattal, azzal szembesülünk, hogy a testület álláspontja szerint nem feltétlenül a közösség elleni izgatás általuk korábban meghatározott mércéje a véleménynyilvánítási szabadság védelmének minimuma, az annál szélesebb körben, de az alkotmányellenesnek minősített gyalázkodásnál csak szűkebben korlátozható.¹³

Mindebből ésszerűen adódik a következő kérdés: ha az Alkotmánybíróság az önkényuralmi jelképek használatának büntetőjogi tiltását az előzőekben részletezett alapon alkotmányosnak ítéli, hogyan juthatott arra a következtetésre, hogy a T/2785. számú törvényjavaslattal¹⁴ szankcionálni rendelt gyalázkodás esetén a védeni kívánt jogi tárgy veszélyeztetettsége oly távoli és közvetett, hogy az ott megfogalmazott tényállás alkotmányosságához nyomatékos kétség fér?

A két tárgykörben egymásnak ellentmondani látszik az Alkotmánybíróság szemlélete. Tudjuk, hogy valamennyi, a közösség elleni izgatás és a gyalázkodás vonatkozásában hozott testületi döntés – elismerve, hogy a szólásszabadság korlátozható a közösségek méltóságának érdekében – a véleménynyilvánítási szabadság korlátozhatóságának határát az uszításban jelölte meg.

Ehhez képest a 14/2000. (V. 12.) AB határozat a véleménynyilvánítási szabadság korlátozhatóságának határát ott jelöli ki, „*ahol a tiltott magatartás nem pusztán egy – helyesnek vagy helytelennek tartott – politikai nézetet fejez ki, hanem annál több: a demokrácia értékei mellett elkötelezett közösségek méltóságát sértve veszélyezteti a köznyugalmat is*”. Mint láttuk, jelen esetben a védett jogi tárgy a kö-

¹³ Koltay András: A közösségek méltóságának védelme. *Iustum, Aequum, Salutare*, 2005/1., 147–169. o.

¹⁴ Gyalázkodás: „181/A § (1) Aki nagy nyilvánosság előtt a magyar nemzettel, vagy a lakosság egyes csoportjaival, így különösen nemzeti, etnikai, faji, vallási csoporttal kapcsolatban olyan kifejezést használ vagy hírszettel, amely alkalmas arra, hogy a csoport tagjainak becsületét csorbitsa, avagy emberi méltóságát megsértse, vétséget követ el és két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) Az (1) bekezdés szerint büntetendő, aki nagy nyilvánosság előtt olyan – különösen önkényuralmi rendszerre, vagy eszmére emlékeztető vagy utaló – *testmozdulatot tesz*, amely alkalmas a magyar nemzet vagy lakosság egyes csoportjai, így különösen nemzeti, etnikai, faji, vallási csoport tagjai becsületének csorbitására, avagy emberi méltóságának megsértésére.

(3) Nem büntethető, aki politikai párttal, vagy politikai közszereplést is folytató társadalmi szervezettel kapcsolatban közszereplésükkel összefüggésben

a) olyan kifejezést használ vagy hírszettel, amely alkalmas arra, hogy a lakosság e csoportjához tartozó tagok becsületét, vagy emberi méltóságát megsértse,

b) a (2) bekezdésben meghatározott magatartást tanúsít.”

zösségek méltósága, tekintve, hogy a testület érvelése szerint a közösségek méltóságát sértő, veszélyeztető magatartás büntetőjogi védelem alá vonható, akkor is, ha ez nem kifejezetten meghatározott, azonosítható személyek ellen irányul, de a kitűzött cél elérése érdekében elvben nincs más, enyhébb eszköz, mint a büntetőjogi szankció alkalmazása. A normaszövegben írott törvényi megfogalmazás elegendő pontosságú, tartalmi határozottságú ahhoz, hogy lehetővé tegye az állampolgár számára, hogy magatartását a törvényben előírtakhoz igazítsa.

A testület a két szemléletmód közötti különbséget azzal kívánja feloldani, hogy rögzíti: bár az izgatási tárgyú alaphatározatok általános megállapításai az önkényuralmi jelképek használata tényállás alkotmányosságának megítélésekor is érvényesek, a Btk. 269/B § (1) bekezdésében foglalt elkövetési magatartások más vizsgálati, értékelési szempontok figyelembevételét is szükségessé teszik. Tudjuk, hogy az Alkotmánybíróság szerint a véleménynyilvánítás szabadságának büntetőjogi eszközzel történő korlátozására az uszítás tényállásától eltérő más tényállások esetében is sor kerülhet. Ezekben az esetekben – hangzik az érvelés – a korlátozás terjedelmét csak esetenként vizsgálva lehet kijelölni. A védelem terjedelmének eltérő szintű kijelölése a testület álláspontja szerint azzal indokolható, hogy a Btk. 269/B § esetében szűkebb, határozottabb tényállással állunk szemben.

Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a köznyugalom bizonyos mértékű megzavarása igazolhatja a szabad véleménynyilvánításhoz való jog korlátozását, mely esetben a büntetőjogi védelem indokolt, azonban annak terjedelmét csak esetenként vizsgálva lehet kijelölni.

A többségi állásponttal éppen ellentétesen érvel Kukorelli István alkotmánybíró a 14/2000. (V. 12.) AB határozathoz fűzött különvéleményében. A „köznyugalom” és a „közösségek méltóságának” védelme körében visszautalva a testület eddigi döntéseire kifejtette, hogy a szabályozást azért tartja alkotmányellenesnek, mert az önkényuralmi jelképek használatát tiltó tényállás nem tartalmaz olyan elemet, amely mások veszélyeztetését vagy gyűlölködő indulatok felkeltését követelne meg. A Btk. 269/B §-a a felsorolt jelképek nyilvánosság előtti használatát bünteti, ami önmagában nem sérti az emberi méltósághoz való jogot. A közösségek méltóságával kapcsolatban elfoglalt alkotmánybírói álláspont elemzése körében – amely szerint a diktatúrák jelképeinek használata minden esetben tömegek méltóságát sérti meg, tekintve, hogy ezzel nem csupán a diktatúrák áldozatai, hanem a demokrácia értékei mellett elkötelezett személyek érzelmei is sérülnek – felhívja a figyelmet arra, hogy a kifejezés a gyűlöletre uszítás tényállásának speciális jogi tárgyával kapcsolatban használatos. Míg az önkényuralmi jelképek használata esetében ilyenről nincs szó, az Alkotmánybíróság szerint „...az uszító véleménynyilvánítás tiltása azért indokolt, mert az uszítás valamely etnikai, faji, vallási csoport

vagy a lakosság más csoportjai elleni erőszak közvetlen veszélyét idézi elő, illetve a Magyar Köztársaság területén élő közösségeket alkotó személyek emberi méltóságához való jogát sérti. Nem magának a közösségnek mint meghatározatlan személyek összességének vagy a tagoktól elváló szervezetnek van tehát méltósága (ez ugyanis fogalmilag kizárt), hanem a közösséget alkotó egyének emberi méltóságához való alanyi joga érdemes a védelemre.”

Tény, hogy a határozatból (megjegyezzük, egyikből sem) derül ki pontosan, hogy vajon a közösség „saját jogon”, vagy csak tagjain keresztül érdemes-e a jogvédelemre. Ha a kérdés megválaszolásánál figyelembe vesszük a gyalázkodással kapcsolatban előterjesztett büntető- és polgári jogi szabályozási kísérletet, álláspontunk szerint a helyes válasz az, ha a közösségek méltóságát akként fogjuk fel, ha az egyes személy egyéni méltóságaként akként értelmezzük, mellyel az individuum pusztán a közösséghez tartozása miatt, azon keresztül rendelkezik. A polgári szabályozási technikánál is ezt az elemet érjük tetten. Az ott javasolt „átsugárzó hatás intenzitása” alapján a közösséget érintő jogsértés egyéni szintet érint.

Kérdés persze a többségi álláspont, valamint a különvélemény tükrében, hogy ha az önkényuralmi jelképek használata – alkotmányos értékekkel össze nem egyeztethető kommunikációt megvalósítva – a közösségek méltóságát oly mértékben sérti, hogy nincs más lehetőség, mint a büntetőjogi szankció alkalmazása, miért tereli a testület a jogalkotót a gyalázkodás esetén a polgári jogi jogvédelem irányába. Erre egyik határozat sem ad megnyugtató választ. Nem tudjuk ugyanis elfogadni azt az érvelést, amely szerint „a jelképek, mint az állami önkény jelképei, a XX. századi magyar történelemben megvalósult olyan politikai törekvéseket szimbolizálnak, olyan negatív értékeket hordoznak, amelyeket a hatályos Alkotmány 2. § (3) bekezdése kifejezetten tilt, és mindenki kötelezettségévé teszi az ilyen törekvésekkel szembeni fellépést”, mely megállapítással szemben a gyalázkodó megnyilvánulások ilyen veszélyt nem jelentenek.

Jogalkotási irányok

1993-ban, amikor törvénybe iktatták az önkényuralmi jelképek használata elnevezésű bűncselekményt, a törvényjavaslat indokolása a nevezett cselekmény büntetésének indokaként tartalmazta, hogy a különböző szélsőséges szimbólumok használata felháborítja, jogos érzékenységében sérti a társadalom jelentős részét, emellett e jelképek használata sérti hazánk jó hírnevét is.

Látható, hogy a jelenlegi szabályozás alapján nem biztosítható az összhang sem az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményrel

(a továbbiakban: egyezmény), sem a bíróság határozatával. Az egyezmény 46. cikke alapján Magyarország kötelezettsége az ítélet végrehajtása, amelyet az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága ellenőriz. Mint mondtuk, az ítéletből önmagában nem keletkezik jogalkotási kényszer, de keletkezik kötelezettség arra nézve, hogy az összhangot hazánk vállalt nemzetközi jogi kötelezettségeivel megteremtse.

Ha a strasbourgi döntés fényében a hatályos magyar szabályozás bíróság általi megítélését egyetlen mondatban kívánjuk összegezni, elmondhatjuk, hogy a jelenleg a Btk.-ban foglalt tilalmazott magatartások olyan tevékenységekre és eszmerendszerekre is kiterjednek, amelyek az egyezmény 10. cikke értelmében védelem alatt állnak. Elvárás tehát, hogy az önkényuralmi jelképek használatának tilalma ne terjedjen ki azokra az esetekre, amikor a használat pusztá ténye nem fejez ki azonosulást a jelkép által szimbolizált önkényuralmi rendszerekkel, viselőjének pedig nem célja, hogy ezeket a rendszereket népszerűsítve mások emberi méltóságát sértse, vagy egy célba veit csoportban félelmet ébresszen. Az ügy és a jelen cikk alapjául szolgáló szimbólumok többes jelentésének szétválasztására pedig nyilván nincs mód. A magyar jogrend jelenleg sem arra nem tesz kísérletet, hogy a különbségtételi megteremtse, sem pedig arra, hogy a jelképhasználatot annak célja szerint ítélje meg. Ami – mint láttuk – büntetendő, az a pusztá jelképhasználat, az önkényuralmi rendszer propagálását célzó magatartás vizsgálata nélkül.

Látnunk kell azt is, hogy a szankció alkalmazása alól kivett felhasználási célok zárt taxációban történő felsorolása nem megfelelő szabályozási mód. Mint láttuk – bár nem hazánkban, de akár itt is történhetett volna –, előfordult olyan felhasználási mód – jelesül az elutasítás, a tiltakozás kifejezésre juttatása –, amely, mivel nem szerepel a kivételek körében, nem ad alapot arra, hogy jelképhasználat esetén felmentő ítélet szülessen.

Ha felismertük, hogy a mai Magyarországon e jelkép különösen alkalmas arra, hogy emberek méltóságának sérelmét okozzák vele, ott a helye az önkényuralmi jelképek között. Az persze egy következő kérdés, hogy egyáltalán szükséges-e az önkényuralmi jelképek felsorolása, és ha igen, akkor a jó esetben ritkán módosítandó Btk.-ban, avagy esetleg elegendő, ha ez egy alacsonyabb szintű jogszabályban történik meg. A rendeleti szabályozás feltétlen előnye lenne, hogy a megváltozott életviszonyokhoz könnyebben alkalmazkodhatna a szabályozás, gyorsan felvehető lenne a sorba például egy neonáci eszmék hirdetéséről ismert csoport újonnan kitalált jelképe, amely kétségtelenül hasonló érzéseket kelt emberekben, mint a horogkereszt vagy a nyilaskereszt. Így viszont végső soron eljuthatunk oda, hogy a rendelet havonta bővül valamivel, és ha következetes a jogalkotó, olyan jelképek is „önkényuralmi jelképpé” válnak majd, mint a Szent Korona, ha azt egy neonáci csoport jelképéül választja.

Másik megoldásként megmaradhatunk a „klasszikus, történelmi” önkényuralmi jelképek felsorolásánál. Ebben az esetben azonban – ahogy az elmúlt csaknem másfél évtized gyakorlata mutatja – nem tudjuk kiváltani a kívánt társadalmi hatást, a jogszabály sokkal inkább diszfunkcionálisan működik. A hatályos megoldás megtartása mellett továbbra is azzal a visszás helyzettel kell szembesülnünk, hogy egy sörgyártót, sőt a sörmárka összes forgalmazóját büntetőeljárás alá kellene vonni, mert a sörösüvegen egy ötágú vörös csillag látható, míg a mindenkit kétségtelenül valamelyik diktatúrára emlékeztető, ámde a köztudatba újonnan bekerülő jelkép emberi méltóságot is sértő használatát nem tiltja semmi. Ilyen volt például néhány évvel ezelőtt a fogaskerek, avagy ma a síléc szárnyakkal. És erre nem ellenérv, hogy az ilyen magatartást tanúsítók legtöbbször elkövetnek valamilyen más bűncselekményt, például a közösség elleni izgatást.

Kétségkívül sokakat önmagában a történelmi önkényuralmi jelképek megpillantása is sért. Hajlunk azonban arra, hogy pusztán e jelképek közszemlére vételének nem olyan fokú a társadalomra veszélyessége, hogy indokolt és arányos legyen az ilyen magatartás bűncselekménnyé nyilvánítása. Sőt a visszásságok miatt inkább devalválódik ezen érzékeny társadalmi problémát kezelni hivatott jogszabály. De megerősít minket ebben a strasbourg-i bíróság Vajnai kontra Magyarország-ügyben hozott döntése is, ahol a testület megállapítja, hogy a tömegek azon sérelmei, rossz érzései, amelyek a jelkép láttán vagy a használatáról szóló tudomásszerzéssel valósultak meg, nem elegendőek a jogkorlátozáshoz.¹⁵ Alapvetően nem is magukkal a jelképekkel van a legnagyobb probléma, leginkább nem maguk a jelképek, illetve azok közszemlére vételének sérti igazán a jogi tárgyat, hanem használati módjuk. Nem maga az ábrázolás, hanem a jelkép segítségével kifejezésre juttatott emberi méltóságot és becsületet sértő gondolatok nagy nyilvánosság előtti hangoztatása igényel büntetőjogi tiltást. Legjobb példa erre az árpádsávos zászló esete. Senkit nem bánt, ha az Országgyűlés alakuló ülése előtt behozzák a zászlót a többi történelmi zászlóval együtt. De egészen más emlékeket idéz, amikor egy ugyanolyan zászlót, mondjuk egy erősen kisportolt, gyűlölettől eltorzult arcú és a Magyar Gárda egyenruháját viselő ember lengeti a feje fölött, amint éppen a „zsidóbérenc” kormányt szidalmazza teli torokból egy nagygyűlésen.

Más megközelítésben: ma a náci jelképek közül több minden következmény nélkül alkalmazható, tehető közszemlére vagy tűzhető egy szélsőjobboldali csoportosulás zászlajára. A hatályos szabályozás szerint, ha valaki horogkereszttel a kabátján, csendben és egyedül utazik a metrón, elköveti a bűncselekményt. Ezzel szemben az, aki egy csoport tagjaként, a zsidó lakosság ellen szervezett felvonu-

¹⁵ Koltay András (2008): i. m. 806. o.

lason Hitler arcképével ékesített zászlót lenget, az pusztán kifejezi véleményét. Érezzük, hogy ezt az anomáliát fel kell oldani.

Az úgynevezett „megengedhetőségi vizsgálat” körében a bíróság szintén – ha nem ezzel a konkrét céllal is – a célzatosság irányába terel.

A kormány ugyanis az eljárás során az egyezmény 17. cikkére¹⁶ hivatkozva azt állította, hogy a kérelem összeegyeztethetetlen az egyezmény rendelkezéseivel. Ezzel kapcsolatban adta elő, hogy „...a vörös csillag az Egyezmény alapjául szolgáló értékek ellen irányuló önkényuralmi eszméket és gyakorlatot jelképezi, a Kormány állítása szerint viselése – amely megvetést fejez ki a kommunista rezsim áldozatai iránt – az Egyezményben védett jogok és szabadságok lerombolását célzó politika igazolását jelenti. [...] minden önkényuralmi ideológiát (beleértve a bolsevik önkényuralmi ideológiát is, amelyet a vörös csillag jelképez) azonos módon kell megítélni, s mindegyiket ki kell vonni a 10. cikk alapján biztosított védelem köréből.”¹⁷

Szemben a kormány álláspontjával, a bíróság kifejtette, hogy a kormány által hivatkozott döntésekben a joggal való visszaélés megállapítására azért került sor, mert a 10. cikk rendelkezéseire konkrétan és ténylegesen önkényuralmi indítékkal bíró csoportok hivatkoznak. Tekintettel arra, hogy Vajnai Attila egy bejegyzett politikai párt tisztségviselőjeként, a párt jogszerűen tartott rendezvényén viselte a vörös csillagot, „...a Bíróság nem juthat olyan következtetésre, hogy a vörös csillag viselése »önkényuralmi csoportokat« szolgáló totalitárius elnyomás igazolásának vagy népszerűsítésének szándékával történt. A vörös csillag pusztán törvényes baloldali politikai mozgalmak jelképeként jelent meg. A jelen ügyben szankcionált megnyilvánulás nem kapcsolódott össze rasszista propagandával.”¹⁸

A bíróság álláspontja szerint Vajnai Attila magatartásával politikai véleményét fejezte ki, mely nézetek kinyilvánításával szemben korlátozások csak akkor alkalmazhatók, ha – mint említettük – a korlátozás mögött egyértelmű, nyomós és kifejezett társadalmi szükséglet áll.

A bíróság joggyakorlata egységesnek mondható a 17. cikket illetően. Példaként hozható fel a Garaudy kontra Franciaország-ügy¹⁹, amelyben a bíróság megállá-

¹⁶ A 17. cikk kimondja:

„Az Egyezmény egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, hogy az bármely állam, csoport vagy személy számára jogot biztosítson olyan tevékenység folytatására vagy olyan cselekedet végrehajtására, amely az Egyezményben foglalt jogok és szabadságok megsértésére vagy pedig az Egyezményben meghatározottnál nagyobb mértékű korlátozására irányul.”

¹⁷ Ítélet 22. pont.

¹⁸ Ítélet 25. pont.

¹⁹ Az eset bővebb elemzését lásd Weller Mónika: A Vajnai-ítélet és lehetséges hatásai az önkényuralmi jelképek használata tilalmának szabályozására. Acta Humana, 2008/3., 78–95. o.

pította, hogy a kérelmezőnek *A modern Izrael alapító mítoszai* címmel kiadott holokausztagadó írása nem eshet az egyezmény 10. cikkében foglalt véleménynyilvánítási szabadság védelme alá, tekintettel arra, hogy „...az olyan bizonyított történelmi események, mint a holocaust megtörténtének vitatása, nem tekinthető az igazság keresésére irányuló történelmi kutatásnak. Az ilyen mű valódi célja a nemzetiszocialista rezsim rehabilitálása, és következésképpen a holocaust áldozatainak a történelem meghamisításával történő megvádolása.”²⁰

Az ilyen és ehhez hasonló eszmék terjesztőinek célja tehát egyértelműen a 17. cikk alá tartozik. Ezért megoldást jelenthet az „önkéntes jelképek használata” elnevezésű bűncselekmény célzatossá tétele ahelyett, hogy a büntethetőséget kizáró okokat részleteznék a felhasználási cél alapján.

Ha az Alkotmánybíróság gyakorlata a legutóbbi különvélemény és a párhuzamos indoklások többségi állásponttá válásával megváltozna²¹, avagy alkotmánymódosítás során lehetővé válna a gyalázkodás büntetendővé tétele, az önkényuralmi jelképek használatát integrálni lehetne e törvényi tényállásba. Az ugyanis nem más, mint jelképek segítségével megvalósított „gyűlöletbeszéd”, hiszen ez esetben a gyalázkodó nem tesz mást, mint hogy az emberi méltóságot sértő gondolatait nem szavakkal, hanem jelképek alkalmazásával juttatja kifejezésre. Ha a gyalázkodás legutóbbi kodifikációs kísérletének tényállását vesszük alapul, valahogy így festhetne a törvényi tényállás e körben releváns része:

(3) Az (1) bekezdés szerint büntetendő, aki a magyar nemzet, vagy valamely társadalmi csoport, így különösen nemzeti, etnikai, faji, vallási csoport tagjainak becsületét, avagy emberi méltóságát önkényuralmi jelképek használatával sérti.

Nyilvánvaló, hogy lehetséges a gyalázkodás tényállásán kívül eső, továbbra is elkülönült szabályozás megalkotása, továbbra is a bűncselekmény célzatossá tételének igényét kielégítő koncepció mezsgyéjén haladva.

Ezt támasztja alá a bíróság ítéletében megfogalmazott kritika is, amely szerint „...a magyar büntető törvénykönyv 269/B §-a nem kívánja meg annak bizonyítását, hogy a tényleges használat önkényuralmi propagandának minősül. Ehelyett a puszta használatot is cáfolhatatlanul önkényuralmi propagandának tekinti, kivéve, ha a használatra tudományos, művészeti, tájékoztatási vagy oktatási célból kerül sor. A Bíróság számára a tiltás ezen különbségtételt nem ismerő vonása megerősíti azt a megállapítást, hogy elfogadhatatlanul széles körű”²² – annak ellenére, hogy rögzíti azt aényt, hogy Magyarországon a kommunista rezsim által alkalmazott terror

²⁰ Uo.

²¹ Bárándy Gergely – Berta Aliz: Gyalázkodás: elfogadott törvényjavaslat – elutasító alkotmánybírósági határozat. Országgyűlés: igen, Alkotmánybíróság: nem. Magyar Jog, 2008/12.

²² Ítélet 56. pont.

emléke a mai napig súlyosan érinti a rendszer áldozatait. A célját illetően megkülönböztetést nélkülöző tilalmat azonban megengedhetetlennek tartja, tekintettel arra, „*hogy az ilyen érzelmek, bármennyire is érthetőek, önmagukban nem határozzák meg a véleménynyilvánítás szabadságának határait*”²³. Ezzel szemben az a tiltás, amely a – valós vagy képzeletbeli – közérzet diktátumának kielégítése érdekében korlátozza az emberi jogokat, nem tekinthető olyannak, mint ami egy demokratikus társadalomban elismert, nyomós társadalmi szükségleteknek felel meg, mivel az ilyen társadalomnak ítéletében ésszerűnek kell maradnia. Az eltérő vélekedés azt jelentené, hogy „*a szólás- és véleménynyilvánítás szabadsága a heckler's veto (más személyek vélt jogai védelmében alkalmazott, a szólás szabadságát korlátozó aktus) alá esik*”.²⁴ A Magyar Köztársaság által a kommunizmus áldozatai számára nyújtott, jól ismert jogi, morális és anyagi garanciák ismeretében az ilyen érzelmek nem tekinthetők ésszerű félelmeknek.

Az olyan szabályozási megoldás, amely a kivételezett célok felsorolása helyett a tilalmazott magatartás céljának megjelölésével teszi büntetendővé az önkényuralmi jelképek nagy nyilvánosság előtti használatát, terjesztését vagy közszemlére tételét, álláspontunk szerint jobban megfelelne az Alkotmánybíróság szinte valamennyi, a véleménynyilvánítási szabadsággal összefüggő határozatában szereplő elvárásnak, amely szerint a kommunikációs alapjogok korlátozhatóságának feltételeit megszorítóan kell értelmezni, a korlátozás kereteit pedig a lehető legszűkebb mértékben kell megvonni.

Az előzőekben hivatkozott jogszabálytervezet, amely az egyeztetések során az utolsó változat volt, megteremtette volna a strasbourgi bíróság Vajnai kontra Magyarország-ügyben hozott határozatában foglalt kritika megoldását, de adós maradt volna azzal, hogy miként lehet felelősségre vonni az önkényuralmi jelképek felsorolásában nem szereplő, mégis mindenkit e rendszerre emlékeztető jelképek használóit, ha magatartásukkal megsértik az emberi méltóságot. Jobbnak mutatkozna egy általánosabb megfogalmazás, például hogy az illető valamely jelkép vagy ábrázolás felhasználásával vagy alkalmazásával sérti az emberi méltóságot. De ha már idáig eljutunk, miért ne mehetnénk el a legáltalánosabb megfogalmazásig, amely értelem szerűen magában foglalja a cselekmény önkényuralmi jelképekkel való megvalósításának esetét is? Kézenfekvő lenne az az általános megfogalmazás, amely már szerepel a Btk.-ban, és kialakult bírói gyakorlata van, nevezetesen, hogy „...vagy más hasonló módon...” valósítja meg a cselekményt. Természetesen egy exemplifikatív felsorolással, például „különösen önkényuralmi

23 Ítélet 57. pont.

24 Uo.

jelkép vagy ábrázolás felhasználásával stb.” kifejezetten orientálni lehetne a jogalkalmazót, hogy az ilyen módon elkövetett jogsértések feltétlenül e tényállás keretei között értékelendők. A probléma csak az, hogy az Alkotmánybíróság a normavilágosság követelményének meg nem tartása miatt egyszer már hatályon kívül helyezett egy ilyen megfogalmazást²⁵, noha más szakaszban ugyanaz a mai napig hatályos. Mindazonáltal kockázatos lenne ismét ilyesmivel próbálkozni.

Nem tudunk egyetérteni Koltay Andrással, amikor megoldásként a következőket javasolja: *„...a jogalkalmazás tökéletesen meg tudná oldani a felmerült problémát: a jövőben nem szabad elítélni a politikai véleményüket jelkép használatával békés formában nyilvánító személyeket. Ez egyszerű értelmezési kérdés, így az e körbe nem eső magatartások továbbra is büntethetőek maradnának.”*²⁶

Ha a jogalkalmazó így tenne, önkényesen alkalmazná a jogszabályt. A jogalkotónak ez a szándéka ugyanis sehonnan sem következtethető ki, és más, a büntetőjogban alkalmazható értelmezési módszer alapján sem juthatunk megalapozottan erre a következtetésre. A jogalkotó persze a büntethetőséget kizáró okok [269/B § (2) bekezdés] kibővítésével rendelkezhetne így, ez esetben viszont a tiltás fenntartásának egyáltalán semmi értelme nem lenne. Először is, ha a politikai véleménynyilvánítás nem békés, többnyire nem lehet ma sem e tényállás alapján elmarasztalni, tekintettel szubszidiárius jellegére. Másrészt, a politikai véleménynyilvánítás jelképpel való kifejtése közben éppúgy lehet azt az emberi méltóságot súlyosan sértő módon használni, mint bármikor máskor.

Ezt a problémakört taglalva Kukorelli István alkotmánybíró a 14/2000. (V. 12.) AB határozathoz fűzött különvéleményében a véleményszabadság mint a plurális, demokratikus társadalom alapvető értékei közé tartozó jog kiemelt szerepe körében kifejti, hogy *„e jognak kitüntetett szerepe van az alkotmányos alapjogok között, tulajdonképpen »anyajoga« többféle szabadságjognak, az ún. »kommunikációs« alapjogoknak, amelyek együttesen teszik lehetővé az egyén részvételét a társadalmi és politikai folyamatokban”*²⁷, és mint ilyen, csak különösen indokolt esetben korlátozható. Álláspontja szerint ezzel az elvvel nem megfeleltethető az, hogy a jogszabály a véleménynyilvánítás olyan formáját rendeli büntetni, amellyel az *„egyéni politikai álláspontját, hovatartozását tudatja másokkal”*²⁸. Elismerve, hogy az egyes

25 12/1999. (V. 21.) AB határozat.

26 Koltay András (2008): i. m. 806. o.

27 Kukorelli István alkotmánybíró a 14/2000. (V. 12.) AB határozathoz fűzött különvéleménye.

28 Uo. Ebben a körben fejti ki az alkotmánybíró, hogy a társadalmi kommunikáció részeseként a jelkép viselője véleményét fejezi ki, személyes elköteleződésére hívja fel mások figyelmét. Aki ötágú vörös csillagot vagy horogkeresztet tartalmazó jelvényt visel, aki a közönség számára nyitva álló helyen kommunista vagy fasiszta szimbólumokat jelenít meg, aki ilyen jelképeket meggyőződésének illusztrálására sajtóterékben tesz közzé, mások számára egyértelművé és világossá teszi, hogy azonosul a szélsőséges eszmék valamelyikével. Tehát

emberek iránti gyűlölet, megvetés kifejezési módját jelképező szimbólumhasználat sérti mások érzelmeit, fenntartja azon vélekedését, hogy a véleménynyilvánítás szabadságához fűződő alapjog az egyén abbéli jogát is védi, hogy mások érzékenységét sértő nézeteinek is hangot adhasson. Az elkövetési magatartás célzatossá tételét preferálva rögzíti, hogy abban az esetben, ha valaki – főként akkor, ha a célcsoportnak nem áll módjában kitérni a közlés elől – azért használja a náci vagy a kommunista múltat felidéző jelképeket, hogy személyeket, illetve személyek egy csoportját zaklassa, sértegesse, akkor az elkövető felelősségre vonása indokolt lehet. Abban az esetben tehát „...ha e jelképek felhasználásával kifejezett vélemény gyűlöletre uszít, akkor az elkövető az Alkotmánybíróság által hatályában fenntartott Btk. 269. §-a alapján ma is büntetendő. Ha ezen túl a jogalkotó szükségesnek ítéli, az önkényuralmi jelképek használata révén »foglalyl ejtett közönség« védelmében új büntető tényállást fogalmazhat meg.”²⁹

A jogalkotó célja persze – a becsület és az emberi méltóság védelmén túl – lehet az eszmerendszer terjesztésének tiltása, ahogy arra a strasbourgi ítélet is utal. Hatályos alkotmányunk alapján azonban pusztán e célból aligha lehetne büntető jogszabályt alkotni. Ha valami, akkor ez biztosan alkotmányellenes lenne. Lehetséges viszont, hogy másodlagos jogi tárgyként a jogalkotó ezt is megjelölje. Ilyen szándék esetén nem célra vezető a bűncselekmény általunk felvetett célzatossá tétele. Mindazonáltal úgy véljük, ha valóban ez a szándék, annak jogi normába öntött megjelenési formáját nem e tényállásba áttételelesen kell beilleszteni, hanem az alkotmányt kell oly módon megváltoztatni, hogy lehetővé váljon a holokauszttagadás, illetve az önkényuralmi eszmék terjesztésének tiltása. Ez messzemenőig megfelelné a mi ízlésünknek és jogfelfogásunknak, de úgy hisszük, a közeljövőben illúzió ilyen irányú változással számolni.

Ilyen mérvű változást a miniszteri bizottság sem követel meg hazánktól. A mai politikai környezetben nem lenne elfogadható egy olyan jellegű törvénymódosítás, amely túlterjeszkedne az önkényuralmi propaganda terjesztése szándékához kötésén. Ezt azonban megköveteli.

Ha megtartjuk is a jogszabály felépítésének mai rendszerét, és továbbra is taxatív felsoroljuk az önkényuralmi jelképeket, mindenképpen büntetendővé kell nyilvánítani azokat az eseteket is, amikor valaki az önkényuralmi jelképeket eltorzított

véleménynyilvánítási, önkifejezési szabadságával él az, aki a nyilvánosság előtt önkényuralmi jelképet használ. A Btk.-ban felsorolt elkövetési magatartások semmiképpen sem tekinthetők kivételesnek, hiszen jelkép segítségével az egyén csak ilyen, a Btk. 269/B §-ában jelenleg büntetendő cselekvéssel fejezheti ki más emberek számára a véleményét. Mások által felismerhetetlen módon, „négy fal között” nincs értelme politikai, ideológiai szimbólumokat használni. A törvényhozás csak kellő súlyú alkotmányos indok birtokában szoríthatja ki teljesen a nyilvánosság területéről a szélsőséges eszmék jelképeit.

29 Uo.

formában használja vagy teszi közzemlére. Nem vitatható, hogy a nyilvánvalóan az önkényuralmi rendszer vagy eszme terjesztésének, propagálásának vagy dicséretének, avagy kifejezetten az emberi méltóság megsértésének szándékával használt önkényuralmi jelkép, és az elváltoztatott, de egyértelműen beazonosítható önkényuralmi jelkép ugyanazt a sérelmet okozza. Egy félig vörös, félig kék ötágú csillag a kommunisták folyóiratában, avagy egy elnyújtott horogkereszt egy szélső-jobboldali rendezvényen ugyanazt juttatja mindenki eszébe, mint egy teljesen vörös csillag, illetve eredeti formában ábrázolt horogkereszt. A bírói gyakorlat pedig ezekben az esetekben – mint tudjuk, a külföldi joggyakorlattal ellentétesen – eddig nem tartotta megállapíthatónak a bűncselekmény megvalósulását.

Egy dolog azonban biztos. Nem tartható fenn tovább az a helyzet, hogy míg az önkényuralmi jelképek pusztán használata bűncselekményt valósít meg, addig a mögöttük rejlő rasszista és antiszemita eszmék terjesztése nem hogy nem minősül bűncselekménynek, de kifejezett védelem alatt áll. Az „elmozdulás” igénye hazánk nemzetközi megítélésére is tekintettel állít a jogalkotás elé: az önkényuralmi jelképek használata körében a tilalom részbeni feloldása, míg a gyalázkodás esetén a korlátozás alkotmányos keretek közötti megteremtése a magyar jogalkotás kötelessége. Nagyon igaz van Kaltenbach Jenőnek, amikor így fogalmaz: „Az azért kicsit furcsa, hogy öltönyben vígan lehet hangosan zsidózni, de azt horogkeresztes pólóban hallgatni nem.”³⁰

30 Krokovay Zsolt – Polyák Gábor – Kaltenbach Jenő – Szilágyi-Gál Mihály – Molnár Péter – Koltay András: A gyűlöletbeszéd büntethetősége. Fundamentum, 2008/2.

MÉSZÁROS ÁDÁM

Gondolatok a Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiumának véleményéről

A Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiuma 2007 óta úgynevezett büntető kollégiumi véleményt (a továbbiakban: BKv.) ad ki, amelyben több ízben értelmez különböző jogszabályokat, ezzel irányítva a bíróságok egységes ítélkezési gyakorlatát. A következő írás tárgya egyrészt egy konkrét kollégiumi vélemény tartalmi kritikája, másrészt a joggyakorlat kollégiumi véleménnyel való egységesítési gyakorlata alkotmányossági problémáinak felvetése.

Egy kollégiumi vélemény margójára

A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.) 206/A §-ának (1) bekezdése szerint: *A bűnüldözési célből folytatott bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtés eredménye a büntetőeljárásban akkor használható fel, ha*

- a) *a titkos adatszerzés engedélyezésének e törvényben meghatározott feltételei (201. §) a bizonyítani kívánt bűncselekmény tekintetében fennállnak,*
- b) *a büntetőeljárásban felhasználni kívánt információ megszerzését követően a titkos információgyűjtést végző szerv a feljelentési kötelezettségének haladéktalanul eleget tett.*

Mind gyakorlati, mind elvi problémát vet fel annak a feltételnek az értelmezése, amely a titkos információ megszerzése utáni *haladéktalan* feljelentési kötelezettségre vonatkozik. A Legfelsőbb Bíróság Büntető Kollégiuma BKv. 74. szám alatt kollégiumi véleményt adott ki ezzel kapcsolatban. A hivatkozott BKv. „rendelkező része” szerint: *„A »haladéktalanság« nem azonosítható az »azonnal« fogalommal, tehát azzal az időponttal, amikor a titkos információgyűjtést végrehajtó Nemzetbiztonsági Szakszolgálat az információkat tartalmazó adatokat az információgyűjtést végző szerv rendelkezésére bocsátotta. A feljelentés megtétele azonban nem nyúlhat túl azon az időtartamon sem, ami – az adatmennyiség terjedelmét, az ügy jellegét, bonyolultságát, és személyi összefüggéseit is figyelembe véve – szükséges annak a bűnüldözői megfontolásnak a kialakításához, hogy a beszerzett információk az engedélyben megjelölt személy által elkövetett és a Be. 201. §-ban meghatározott*

MÉSZÁROS ÁDÁM

bűncselekmények valamelyikének az elkövetésére utalnak, és azok bíróság elé tárása a bűncselekmény bizonyíthatósága érdekében kívánatos.”¹

A haladéktalanságnak a hivatkozott Bkv.-ra alapított kiterjesztő értelmezésével a joggyakorlatban is találkozni, így volt rá példa, hogy a titkos információgyűjtés határidejének lejárta után bő két hónap elteltével került csak sor a feljelentés megtételére, de a nyomozási bíró engedélyezte a titkos információgyűjtés eredményének a büntetőeljárásban bizonyítási eszközként való felhasználását.²

A továbbiakban arra kell rámutatni, hogy a jogszabály értelmezésének több formája lehetséges, az első ezek között a nyelvtani. Ebben a körben azt kell kiemelni, hogy a „haladéktalan” kifejezés az értelmező szótár szerint a következőket jelenti: „azonnal elvégzendő, teljesítendő”³. Ennek ismeretében nem helytálló az a meglátás, hogy a haladéktalanság ne lenne azonosítható az azonnal fogalmával. Továbbá, ha megnézzük a Be.-nek az „azonnal elvégzendő” kategóriájára használt fogalmait, szintén hasonló következtetésre jutunk. Így például a törvény 69. §-ának (1) bekezdése szerint ha a terhelt, a védő, a tanú vagy a szakértő idézés ellenére nem jelenik meg, és ezt előzetesen, mielőtt az akadály a tudomására jut, haladéktalanul, vagy ha ez már nem lehetséges, az akadály megszűnése után nyomban, alapos okkal nem igazolja stb. A soron kívül folytatott eljárási magyarázó kommentár szerint az eljárási cselekményeket késedelem nélkül foganatosítani kell, minden intézkedést haladéktalanul kell megtenni.⁴ A büntetőeljárás résztvevőivel szemben felmerülő kizárási okot a Be. szerint a tudomásszerzés után haladéktalanul kell bejelenteni. Az ismeretlen helyen tartózkodó terhelt szabályai között az áll, hogy a vele szemben alkalmazott intézkedéseket vissza kell vonni, mielőtt az elrendelésük oka megszűnt; a visszavonásról az elrendelő haladéktalanul intézkedik [Be. 73. § (5) bek.]. Ebből az azonnali intézkedési kötelezettség vezethető le.

Szintén az értelmezés kérdéskörével kapcsolatos az a tétel, hogy a büntetőjogban az elkövető hátrányára irányuló kiterjesztő értelmezés nem fér össze a jogállami keretekkel. Jelen esetben a haladéktalanság értelmezésének kiterjesztése oly módon, amely lehetővé teszi az akár két hónappal későbbi feljelentést, és ennek alapján a titkos információ bizonyítékként való felhasználását a büntetőeljárásban, az elkövető számára lényegesen hátrányos következményeket von maga után. Elkezvő esetben, a törvény helyes értelmezése esetén, ezek az információk ugyan-

1 <http://www.lb.hu/velemeny/bv74.html>

2 PKKB 9. TBN.0018/2/2007 TŰK végzés (a minősítő az államtitokká minősítést 2007. június 2-án törölte); illetve Fővárosi Főügyészség Kiemelt és Gazdasági Ügyek Osztálya 13773/2007. sz. bűnügy.

3 Juhász József – Szőke István – O. Nagy Gábor – Kovalovszky Miklós (szerk.): Magyar értelmező kéziszótár. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1992, 503. o.

4 A Be. 64/A §-ához fűzött kommentár.

is kívül esnének az öt esetlegesen terhelő bizonyítékok körén. A probléma másik aspektusa pedig, hogy a terhelt érdekét és a büntetőeljárásban megillető jogainak gyakorlását jogállami keretek között az garantálja hatékonyan, ha az öt esetlegesen terhelő bizonyítékokról mihamarabb tudomást szerez, és azokkal szemben mihamarabb lehetősége nyílik a védekezésre.

Végül megemlítendő, hogy gyakorlati szempontból ez a fajta értelmezés nem is szükséges, mivel a felvetett probléma más jogintézmények alkalmazásával megfelelően áthidalható. Így, ha a titkos információgyűjtésre rendelkezésre álló határidő letelik, és a hatóság haladéktalanul feljelentést tesz, ez nem vonja maga után a nyomozás elrendelésének haladéktalanságát. Ilyenkor a feljelentés kiegészítése megfelelő megoldást nyújt arra, hogy a már megszerzett titkos információk értéke ne enyvésszen el, azonban a nyomozás elrendelésére csak azok és az esetleges más bizonyítékok értékelése után kerüljön sor.

A kollégiumi véleményben foglalt jogértelmezés jogforrási jellege

Az itt felvetett probléma lényege, hogy a kollégiumi véleményben kifejtett jogértelmezéshez alkotmányos keretek között fűződhet-e bármiféle kötelező erő. A hatályos alkotmány és a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény meghatározza azt, hogy milyen szervek és milyen formában hozhatnak jogszabályt, illetve az állami irányítás egyéb jogi eszközeit. Ebből az derül ki, hogy a Legfelsőbb Bíróság egyedül a jogegységi tanácsán keresztül jogosult kötelező érvényű jogegységi határozatot hozni. Az Alkotmánybíróság a 12/2001. (V. 14.) AB határozatában rámutatott arra, hogy az alkotmány nem zárja ki azt, hogy a bírósági jogalkalmazás egységessé tételeének alkotmányos feladatellátása érdekében törvény a jogegységi határozaton kívül a feladatellátás módjait kiegészítse (III. 4. 1.). Ezért nem találta alkotmányellenesnek az Alkotmánybíróság azt, hogy a Legfelsőbb Bíróság elvi bírósági határozatokat tegyen közzé. A kollégiumi véleményre vonatkozóan azonban nincs olyan törvényi rendelkezés, amely a Legfelsőbb Bíróság jogegységessítő tevékenységét kiterjesztené erre a formára. A bíróságok szervezetről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény (Bsz.) jogegységi eljárásról szóló rendelkezései szerint a bírósági jogalkalmazás egységének biztosítása a Legfelsőbb Bíróság feladata, ellátása körében a legfőbb bírói fórum jogegységi határozatokat hoz és elvi bírósági határozatokat tesz közzé (27. §). Az ítéletábrla és a megyei bíróság kollégiumvezetője a törvény szerint köteles a vezetése alatt álló bíróságok ítélkezését folyamatosan figyelemmel kísérni, és ha arról szerez tudomást, hogy a felügyelete

vagy vezetése alatt álló bíróságnál elvi kérdésben ellentétes gyakorlat alakul ki, erről köteles tájékoztatni a magasabb szintű bíróság elnökét. E tájékoztatás előtt kikeresheti az elvi kérdés tárgya szerint érintett kollégium bírójának véleményét (28. §). A kollégium a jogegységi eljárásban elemzi a bíróságok gyakorlatát, és véleményt nyilvánít a vitás jogalkalmazási kérdésekben, szükség esetén javasolja a kollégiumvezetőnek a jogegységi eljárás kezdeményezését (33. §). Mindezen túl a törvény szerint a kollégium jogosult meghatározott bírósági vezetők kinevezésekor véleményt nyilvánítani (72. §). Végül, a kollégium jogosultságai a törvény szerint a következők: a helyi bíróságra való beosztás kivételével javaslatétel a bírói beosztásra; részvétel a bírói szakmai tevékenységének értékelésében; az ügyelosztási terv véleményezése; javaslatétel a kollégiumvezető, helyettese és a tanácselnök kinevezésére; végül a törvény által meghatározott (előbbieken ismertetett) feladatok ellátása (90. §). Mindebből következően az ítélőtábla és a megyei bíróság kollégiumának a véleménye (a személyi és szervezeti kérdéseken kívül) a jogegységi eljárás keretein belül, abba beleolvadva juthat szerephez a magasabb szintű bíróság tájékoztatása során. Ezt támasztja alá, hogy a Bszi. *A kollégium szerepe a jogegységi eljárásban* cím alatt teszi lehetővé a kollégium (így a Legfelsőbb Bíróság kollégiuma) számára a vitás jogalkalmazási kérdésekben való véleménynyilvánítást. Mint arra korábban az Alkotmánybíróság a 12/2001. (V. 14.) AB határozatában rámutatott, a Bszi. 33. §-a a kollégium szerepét átláthatóan rendezi a jogegységi eljárásban (III. 4. 2.). A probléma viszont az, hogy a kollégiumi vélemény adott esetben ezen a szerepkörén túlterjeszkedik, a kötelező erő látszatát ölti magára, és úgy viselkedik, mint a jogegységi határozat. Fontos garanciális szempont azonban, hogy egyrészt a kollégiumi vélemény még a jogegységi tanácsot sem köti, másrészt a jogegységi eljárás az a szabályozott folyamat, amelynek az eredménye egy olyan jogforrás, amely deklaráltan köti a bíróságokat. A Legfelsőbb Bíróság kollégiumának tehát nincs olyan törvényi felhatalmazáson alapuló jogosultsága, hogy a jogegységi eljárás keretein kívül, akár a kötelező erő látszatával is véleményt nyilvánítson jogértelmezési kérdésekben.

Összegezve az eddigieket, azzal a követelménnyel, hogy a kollégiumi vélemény csupán a jogegységi eljárás keretein belül értelmezhető, az nem végérvényes és nem kötelező erejű [12/2001. (V. 14.) AB hat. III. 4. 2.], ellentétben állónak látszik az, hogy a Legfelsőbb Bíróság kollégiumi véleménye azáltal, hogy jogszabály-értelmezést is tartalmaz, önmagában alkalmas az alsóbb bíróságok gyakorlatát befolyásolni. Ez a gyakorlat, véleményem szerint, nem állja ki az alkotmányosság próbáját.

Végül az Alkotmánybíróság 60/1992. (XI. 17.) határozata érdemel említést. Ennek rendelkező része szerint a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény garanciá-

lis szabályainak mellőzésével hozott minisztériumi és egyéb központi állami szervektől származó, jogi iránymutatást tartalmazó leiratok, körlevelek, útmutatók, iránymutatások, állásfoglalások és egyéb informális jogértelmezések kiadása és az ezekkel való irányítás gyakorlata alkotmányellenes.

A jelen esetben az alapvető kérdés az, hogy vonatkozatható-e az említett határozat a Legfelsőbb Bíróságra. Ennek egyik sarkalatos pontja, hogy a Legfelsőbb Bíróság központi állami szervnek tekinthető-e.

A hatályos magyar jogban nem található definíció az állami szerve. Az mindenestre kétségtelen, hogy a Legfelsőbb Bíróság az igazságszolgáltatás alrendszerén keresztül az államszervezet része, méghozzá, mivel csupán egyetlen van belőle, egyik központi része. Az alkotmány úgynevezett petíciós jogot szabályozó 64. §-a szerint mindenkinek joga van arra, hogy egyedül vagy másokkal együttesen írásban kérelmet vagy panaszt terjesszen az illetékes állami szerv elé. Ez a jog nem azonos a formalizált jogi eljárások (Be., Pp., Ket.) jogorvoslati lehetőségeivel⁵, de az 1989. évi XXXI. törvény által beiktatott új jogintézmény a törvény indokolása szerint több szervezet, egyebek között az ügyészség egyik alapvető funkciója a petíciós jogon alapuló panaszok elbírálása, orvoslása.⁶ Ha az ügyészség az állami szerv fogalma alá vonható, akkor nincs indok arra, hogy ezt megtagadjuk a bíróságtól. Mivel pedig a bíróságok között a „központi” a Legfelsőbb Bíróság, az említett AB-határozat rendelkező része – véleményem szerint – vonatkozik a legfőbb bírói szerve is. Ezt erősíti az is, hogy az AB-határozatában említett veszély, nevezetesen, hogy a minisztériumok és egyéb központi állami szervek által kibocsátott „aktusokat” az alárendelt szervek kötelezőként ismerik el annak ellenére, hogy ilyen erővel valójában nem bírnak, a Legfelsőbb Bíróság és a bíróságok viszonyában is fennállhat. Ha veszélyt jelent az, hogy egy minisztériumi jogértelmezés jogsértő lehet, akkor ez a veszély a legfelsőbb bírósági jogértelmezés kapcsán súlyosabb, mivel a büntetőeljárásbeli érintettség miatt a legfontosabb alapjogok sérelmét idézheti elő.

5 Balogh Zsolt – Holló András – Kukorelli István – Sári János: Az alkotmány magyarázata. KJK-Kerszöv, Budapest, 2003, 613. o.

6 Az alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény 34. §-ához fűzött indokolás 11. pontja.

MADAI SÁNDOR

Gondolatok az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértéséről

Évszázadokon keresztül az állami szuverenitás markáns megtestesítője, kikezdetlennek tűnő bástyája a büntetőhatalmi igény, illetve az érvényesítéséhez fűződő kizárólagos állami jogosultság volt.¹ Ez az eddig megingathatatlannak tűnő tény azonban megdőlni látszik, hiszen egy a tagállamok akaratából létrehozott entitás egyre nagyobb mozgásteret követel magának a jogalkotás minden területén. Ez alól nem jelent, nem jelenthet kivételt a büntetőjog területe sem², bár jól érzékelhető, hogy a szuverenitás e szegmenséről csak rendkívül nehezen, hosszú és kitaró presszió után tudnak, akarnak lemondani a tagállamok.³ Úgy tűnik azonban, hogy folyamatosan olyan próbatételek érik az Európai Uniót, amelyek megkövetelik, hogy a korábbi elszigetelt kísérletek helyett egységesen, a közösség erejét felmutatva törekedjenek az azoknak való megfelelésre.⁴ A korábbi tagállami keretek között, esetleg nemzetközi egyezményekkel alkalmazott megoldások már nem feltétlenül vezetnek a kívánt eredményre, és nem hoznak megoldást az új problémákra.⁵ A világban bekövetkezett változások felvetették az együttműködés új formáinak kidolgozását, illetve a régi megoldások újragondolásának szükségességét, olyanként, amelyek a büntetőjogi integráció irányába mutatnak. Felvetődhet, hogy miben különbözik az integratív jellegű együttműködés a korábbi, illetve részben jelenlegi kooperatív jellegű együttműködéstől. Nyilvánvaló, hogy mindkettő célja a nemzet-

1 Szabadfalvi József: Nemzetállam. Nemzetállam és szuverenitás. In: Takács Péter (szerk.): Államelmélet. Bf-bor Kiadó, Miskolc, 1997, 125–140. o.

2 Ingo E. Fromm: Die Frage der Zulässigkeit der Einführung strafrechtlicher Verordnungen des Rates der EG zum Schutz der Finanzinteressen der Europäischen Gemeinschaft. *Eucrim*, 3–4/2006., S. 104–108.; John A. E. Vervaele: The European Community and Harmonization of the Criminal Law Enforcement of Community Policy. *Eucrim*, 3–4/2006., S. 87–93.; Lothar Kuhl – Bernd-Roland Killmann: The Community Competence for a Directive on Criminal Law Protection of the Financial Interests. *Eucrim*, 3–4/2006., pp. 100–103.

3 Valki László: Az Európai Unióhoz csatlakozó államok szuverenitása. *Európai Tükör*, 1997/3., 85–91. o.; Jakab András: A szuverenitás fogalmához kapcsolódó kompromisszumos stratégiák, különös tekintettel az európai integrációra. *Európai Jog*, 2006/2., 3–14. o.; Valki László: Az Európai Unióhoz csatlakozó Magyarország szuverenitása. *Magyar Tudomány*, 1999/8., 1000–1007. o.

4 A büntetőjogi együttműködés lehetőségeinek áttekintéséhez lásd Farkas Ákos: Büntetőjogi együttműködés az Európai Unióban. Osiris Kiadó, Budapest, 2001.

5 A problémakör átfogó bemutatásához lásd Karsai Krisztina: Az európai büntetőjogi integráció alapkérdései. KJK-Kerszöv, Budapest, 2004.

közívé váló bűnözés elleni fellépés, de remélhető, hogy a büntetőjogi integráció olyan, minőségében más együttműködési formát jelent, amely alkalmasabb lehet – az Európai Unióban kialakított, a közösségi jog végrehajtásának ellenőrzésére, illetve kikényszerítésére hivatott eljárások útján is – a bűnüldözés hatékonyságának növelésére.⁶ E feladatok azonban már olyan reakciókat követelnek meg, amelyek szétfeszítik a válaszok korábban bevett, hagyományos keretek közé illő formuláit. A tendencia alapvetően kétirányú: az egyik az unió érdekeit érintő veszélyekben rejlik⁷, a másik pedig az egyes tagállamokat érintő kérdésekre vonatkozik. Utóbbiak a szó legszorosabb értelmében az unió figyelmén kívül maradnak, hiszen közvetlen módon nem érintik, tagállami szinten azonban súlyos problémákat okoznak, és a közös fellépés nélkül ezek megoldása nehézkessé vagy éppen lehetetlenné válna.⁸ Tévedés lenne azt hinni azonban, hogy nagyobb ívű együttműködések kizárólag az unió keretein belül valósulhatnak meg – erre példa lehet az Európa Tanács égisze alatt folytatott kooperáció –, az viszont szembeűnő, hogy az unión belüli jogalkotás minőségében és intenzitásában egyaránt az együttműködés új fejezetét jelenti.⁹

E változás számos területet érint, de a vázolt szuverenitáskonfliktus miatt erőteljesebben – talán a többinél is erőteljesebben – érzékelhető a büntetőjog területén.¹⁰ Bizonyos jogszétek hagyományos megközelítésének már nincs elegendő visszatartó ereje, így a klasszikus jogi eszközök – például közigazgatási jellegű szankciók – alkalmazási köre is változik, és ezek helyét sok esetben átveszik a büntetőjogi jogkövetkezmények. Megfigyelhető azonban egyfajta új csendes recepció. Ezen azt értjük, hogy a korábban egyértelműen büntetőjoghoz sorolt eszközök bizonyos elemei áthajtják a más jogághoz tartozó szankciókat, és így büntetőjogi jegyeket mutatnak fel. Ebben az esetben nem arról van szó tehát, hogy a büntetőjog által próbálnak megoldani konfliktusokat, hanem arról, hogy a problémarendezés színtereként megőrződik a büntetőjogon kívüli szankciók terrénuma, ám azokat büntetőjogi elemekkel szövik át a minél hatékonyabb érvényesíthetőség érdekében. E folyamat egyértelműen magával kell hogy hozza a büntetőjog hagyományos értelemben vett fogalmának változását, és új szemlélet fogja jellemezni, ami egyúttal azt is jelenti, hogy a fogalom szükségszerűen bővílni fog, vagy talán már

⁶ Farkas Ákos: Az Európai Unió törekvései a büntetőjogi együttműködés (át)alakítására. In: Léway Miklós (szerk.): Az Európai Unióhoz való csatlakozás kihívásai a bűnözés és más devianciák elleni fellépés területén. Bitor Kiadó, Miskolc, 2004, 9–26. o. [Bűnügyi Tudományi Közlemények 7.]

⁷ Ilyen például a költségvetési forrásokért folyó család versengés.

⁸ Ilyen lehet például a határokon átteló embercsempészés.

⁹ Bernd Hecker: *Europäisches Strafrecht*. Springer, Berlin-Heidelberg, 2007, S. 84–89.

¹⁰ Szalayné Sándor Erzsébet: A büntetőjogi hatalom megítélése az Európai Bíróság gyakorlatában: az unió, a közösségi és a tagállami hatáskörök versengése. *Belügyi Szemle*, 2004/5., 27–35.

bővült is. E folyamat mind politikai, mind tudományos téren viták keresztjüébe kerül(ü), úgy tünik azonban, hogy az európai büntetőjog fejlődésének útjára lépünk. Bár a fogalmat gyakran még csak ízelgetjük, valószínűnek tünik, hogy előbb-utóbb meg kell barátkoznunk vele, s elmondhatjuk, hogy új büntetőjog születik.¹¹

A tág értelemben felfogott büntetőjog europaizálódási folyamatára eklatáns példa lehet – egyebek mellett – a versenyjog közösségi szintű szabályozásának szemlélete is. E jogi eszkörendszeret áttekintve láthatjuk, hogy a jogalkotó az eljáró szervek számára – eredményességük zálogaként – olyan fegyvertárat adott, amely majdhogynem vetekszik a tagállami büntetőeljárás normákban, a büntetőeljárásban engedélyezett eszköztárral.¹² E vonatkozásban természetesen sok kérdés merülhet fel, akár a büntetőeljárás-jogban egyébként meglévő garanciarendszer tekintetében, akár egyéb aspektusból vizsgálva a kérdést, de tény, hogy e körülmény igen szemléletesen jellemzi a tendenciákat.¹³ Nem is kell külföldre mennünk a két jogterület közeledésének példájáért, hiszen a magyar jogalkotó is számos jogosítványt ad a versenyhatóságnak¹⁴, és a büntető törvénykönyv is jól tükrözi, hogy a két jogterület szorosabb szövetségre lépett annál, mint ahogyan gondolnák.¹⁵ Egy sajátos és kétségtől megfontolandó álláspont lehet e körben az is, hogy a büntetőjogi szabályozás tagállamok közötti különbözőségének lehet olyan következménye, amely egyértelműen a versenyjogot érinti, ez pedig annak versenyi torzító hatása.¹⁶ E folyamat a büntetőjog határainak újragondolására készletti a hagyományos dogmatikához szokott büntetőjogászokat. Talán nem tünik a valóságtól elrugaskodottnak az a kijelentés, hogy a korábban az egyes tagállamok által, saját szemléletük alapján – vagy éppen a jogalkotó által rájuk kényszerítetten – kidolgozott fogalmak új értelmet követelnek maguknak.

Az iménti elvi jellegű megfontolásokon túl van a közösség keretein belül formálódó büntetőjogi vonatkozású törekvéseknek egy olyan szegmensük, amely folyamatosan és nagy jelentőséggel vetődik fel a mindennapokban is, ez pedig a közösség pénzügyi érdekeit érintő, a közösség megkárosítására irányuló magatartások elleni fellépés szükségessége.

11 Az európai büntetőjog fogalmán – legszűkebb értelemben – az Európai Unió büntetőjogi normái értendők. Farkas Ákos: Európai büntetőjog Amszterdam és Nizza után. Európai Jog, 2001/2., 12. o.

12 Lásd például A Tanács 2002. december 16-i 1/2003/EK rendelete a Szerződés 81. és 82. cikkében meghatározott versenyszabályok végrehajtásáról. OJ L 001 2003. 01. 04.

13 André Klip: European Criminal Law. Intersentia, Antwerpen, 2009, pp. 151–287.

14 Gazdasági Versenyhivatal.

15 Lásd például a 296/B §-t: Versenyt korlátozó megállapodás közbeszerzési és koncessziós eljárásban.

16 Ligeti Katalin: Az Európai Közösség büntetőjoga. Állam- és Jogtudomány, 1998/3–4., 351–362. o.; Hans-Jörg Albrecht: A büntetőjog europaizálása és a belső biztonság Európában. Belügyi Szemle, 2000/3., 17–41. o.

A közösség pénzügyi érdekeinek védelme

A megoldás jogi lehetőségei

Előjáróban fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy a pénzügyi érdekek védelmét nem csupán a kiadási oldal – tehát különböző támogatások – megdézsmálásának megakadályozása jelenti, hanem a bevételi oldalon elkövetett visszaélések is legalább ugyanolyan veszélyt jelentenek a közös büdzsére, bár úgy véljük, hogy nagyobb jelentősége az előbbinek van. Közismert tény, hogy az EU költségvetéséből minden évben jelentős összegeket fordítanak különféle kezdeményezések finanszírozására. Az arra hajlamosakat már maga az összeg nagyságrendje gondolkodóba ejti, hogy e hatalmas keretből hogyan tudnának valós teljesítmény nélkül – tehát alaptalanul – minél nagyobb forrásra szert tenni. Nyilvánvaló, hogy a költségvetési egyensúly megőrzéséhez, illetve az egyensúly megcélzásához az uniónak minden rendelkezésre álló eszközzel meg kell akadályoznia, hogy kellő alap hiányában bármilyen kifizetés megtörténhessen, illetőleg a jogosulatlan, vagy nem teljesített vállalások ellentételezéseként megvalósuló kifizetést a lehető leghatékonyabban és leggyorsabban visszaszerezze. Az EU-ban – miként tagállami szinten is – számos jogi lehetőség van erre s szolgálhatja a döntéshozók akaratát. E cél érdekében számos büntetőjogon kívüli eszköz is bevethető, a kifizetést megelőző ellenőrzésektől¹⁷ egészen a tagállamok ellenőrzési kötelezettségének megteremtéséig, illetve növeléséig. Nyilvánvaló, hogy a jogi paletta sokszínűsége okán a büntetőjogon kívüli eszközök is több megoldást tesznek lehetővé annak érdekében, hogy a közösségi források szabályszerű¹⁸ felhasználását szavatoljuk.¹⁹ Abban az esetben, amikor már olyan súlyú a jogsértés, hogy azt másként nem látjuk elegetőnek szankcionálni, akkor az unió kénytelen – végső érvként – a büntetőjoghoz fordulni.²⁰

17 Ilyen például a bizottság egyik főigazgatósága, a Belső Ellenőrzési Szolgálat. Az ellenőrzés kérdéséhez lásd Erdős Éva: Az Európai Unió költségvetése. In: Farkas Ákos (szerk.): Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai Unió büntügyi együttműködési rendszerében. KJK-Kerszöv, Budapest, 2005, 63–101. o.

18 Persze nem csak e területen van még tennivaló, hiszen ugyanennyire veszélyeztetik a szabályszerű működést, érteve ezen a korrupció fogalmával illelhető magatartásokat.

19 Bolyky Orsolya: Az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények elleni jogintézmények és jogi eszközök. *Ügyészek Lapja*, 2003/6., 57–62. o.; Halász Zsolt: Az Európai Unió pénzügyi érdekei védelmének jogi eszközei – a közösségi intézmények és a magyar szabályozás összefüggései. *Magyar Közigazgatás*, 2006/10., 620–634. o.

20 E folyamatban tevékenyen részt vett az Európai Bíróság is. Lásd például a görög kukoricacsalság-ügyet. Karsai Krisztina: Az Európai Bíróság büntetőjogi ítélkezése. *JatePress*, Szeged, 2007, 53. o.

A büntetőjogi szemléletű előzmények

A csalás, a megtévesztő magatartással történő haszonszerzés nem a legújabb kor találmánya. Ugyanezen állítást helytállónak véljük az EU pénzügyi érdekeit támadó magatartások esetén is. E cselekmények nem ma, nem is tegnap kezdődtek el, részben már jogtörténeti kérdésnek tekinthetők, de feltétlenül meg kell említenünk ezeket, hiszen e nélkül a napjainkban lejátszódó események sem érthetők.

Az 1970-es években a közösségek pénzügyeit illetően jelentős, napjainkra is kiható változások következtek be. Ezek közül két fontos tényező feltétlenül említendő: a költségvetés struktúrájának átalakítása és a közös agrárpolitika kialakulása. A két tényező együttes hatására olyan új pénzügyi források nyíltak meg a támogatást igénylők számára, amelyek jelentős visszaélésekre teremtettek lehetőséget. Ebben az időszakban a közösségek kísérletet tettek arra, hogy egységesítsék pénzügyi érdekei büntetőjogi védelmét, a tagállamok azonban sikeresen ellenálltak e törekvésnek.

Az ilyen irányú együttműködés konkrét előzményei az 1970-es évekhez, a nemzetközi terrorizmus, radikalizmus, extrémizmus és erőszak terjedése elleni csoport (Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme, Violence Internationale; TREVI) létrejöttéhez köthetők. Az 1975 decemberében megtartott római Európai Tanács határozata szerint „a tagállamok belügyminisztereinek találkozniuk kell a hatáskörükbe tartozó ügyek, különösen a törvényesség és a közrend megvitatása céljából”²¹. Bár a TREVI csoport informális jellegű együttműködési forma volt, feltétlenül a közösségi erőfeszítések előzményeként értékelhető, annál is inkább, mert az EU létrejöttével szerepét a harmadik pillérben megvalósuló együttműködés vette át.

A formális, jogi háttérrel bíró kooperáció az 1980-as években kezdődött meg, és elsődlegesen különféle konvenciók formájában találkozhatunk vele. Ilyenek például a ne bis in idem, a kétszeres elbírálás tilalmáról (Brüsszel, 1987. május 15.), a kiadatási kérelmek elintézésének egyszerűsítéséről és modernizálásáról (San Sebastian, 1989. május 26.) vagy a külföldi ítéletek végrehajtásáról (Hága, 1991. november 13.) szóló egyezmények. E körbe tartozik – s jelen munka szempontjából kiemelkedő jelentőségű – az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló (1995. július 26.) egyezmény (PFI-egyezmény), illetve három jegyzőkönyve. A célok elérése azonban elképzelhetetlen volt egy erre rendelt szervezet megalakítása nélkül.²² A közös fellépés hatékonyságának növelése érdekében

21 Farkas Ákos: Az OIAF szerepe az EU csalások elleni fellépésben. In: Farkas Ákos (szerk.) (2005): i. m. 33. o. A magunk részéről úgy véljük azonban, hogy egy másik sajátos asszociációra is lehetőség van, amire az teremthet alapot, hogy az említett ülés Rómában tartott, talán egy kút közelében...

22 Nem új a külön ilyen célra felállítandó intézmény gondolata. Lásd Gellér Balázs József: A brit Súlyos Csalások Irodájának (Serious Fraud Office) felépítése és működése. Új Rendészeti Tanulmányok, 1997/1., 67–106. o.

hozták létre 1988-ban az UCLAF-ot²³, amelynek jogosítványait később a vámügyi, illetve a mezőgazdasági szektorra is kiterjesztették.²⁴ 1994-ben felállították a COCOLAF-ot, a csalások felderítésében és megelőzésében tanácsadói szerepet betöltő bizottságot, ellenőrzésre hivatott szervezetet.²⁵ Érzékelve az újabb próbatételeket – amelyeknek a kialakított keretek között az UCLAF nem tudott eleget tenni –, a döntéshozók²⁶ új szervezeti elképzelés mellett tették le a garast, és e koncepciónak mérföldköve volt az OLAF.²⁷ Tekintettel arra, hogy jelen munka kereteit jelentősen meghaladná a család elleni fellépés közösségi szervezetrendszerének áttekintése, ezért a továbbiakban a közösség sérelmére elkövetett család szempontjából jelentős anyagi jogi vonatkozású dokumentumokra kívánunk koncentrálni.²⁸

A közösség pénzügyi érdekei ellen elkövetett család

Az EU pénzügyeinek szabályszerű működését sértő magatartások elleni együttes fellépés nélkülözhetetlen. E kézenfekvőnek tűnő tényt már az első pillér keretében is elismerték a tagállamok, az Európai Közösségek Alapító Szerződése egyértelműen utal ugyanis a család elleni küzdelemre: „A Közösség és a tagállamok küzdenek a család és a Közösség pénzügyi érdekeit sértő minden egyéb jogellenes tevékenység ellen az e cikknek megfelelően meghozandó olyan intézkedésekkel, amelyeknek elrettentő hatásuk van és hathatós védelmet nyújtanak a tagállamokban.”²⁹ Ezen túl – ugyanez a cikk – meghatározza azt is, hogy milyen jogi konstrukcióban lehetséges e területen a jogalkotás.

Előrelépést jelentett a tanács 1994. december 6-i határozata, amelyben deklarálta, hogy a büntetőjog eszközeit is be kell vetni a közösség pénzügyi érdekeit sértő magatartások ellen, és a tagállami büntetőjogi normák egységesítésére közös stratégiát kell megalkotni.³⁰ Ennek nyomán született meg az Európai Tanács 1994. június 12-i határozata a közösség pénzügyi érdekeinek védelméről, amelyik előremutató elképzeléseket fogalmazott meg a büntetőjogi jogközelítést illetően.³¹

23 Csalások Elleni Koordinációs Egység.

24 Karsai Krisztina: Mozaikkép a közösségi pénzügyi érdekek büntetőjogi védelméről, *Európai Jog*, 2002/5., 14. o.

25 Farkas Ákos: A büntetőjogi együttműködés sajátosságai az Európai Unióban. *Jogtudományi Közlöny*, 1999/9. 388. o.

26 Takács Tibor: Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeit sértő cselekmények elleni fellépés. *Magyar Jog*, 2003/1., 44–56. o.

27 Európai Csalás Elleni Hivatal. Lásd: Az Európai Csaláselleni Hivatal [OLAF] létrehozásáról szóló, 1999. április 28-i 1999/352/EK, ESZAK, Euratom bizottsági határozat. OJ L 136. 1999. 05. 31.

28 A szervezeti változásokhoz lásd Farkas Ákos (2005): i. m. 19–28. o.

29 280. cikk.

30 OJ C 355 1994. 12. 14.

31 Farkas Ákos (1999): i. m. 388. o.

Kiemelt jelentőségű egy 1995-re datálható közösségi jogi vívmány, a tanács 2988/95/EK, Euratom-rendelete az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről (PFI-rendelet).³² E rendelet – mint említettük – kiemelt jelentőségű ugyan, a pénzügyi érdekek védelmének határát azonban a közigazgatási jogi szankciók oldaláról közelíti meg, és nem határoz meg büntetőjogi eszközöket a probléma megoldása érdekében. A rendelet preambulumban utal ugyan a csalás hangsúlyos szerepére, de nem kizárólag a hazai büntetőjogi értelemben vett csalás³³ értendő rajta, hanem annál tágabb kör, a norma ugyanis a szabálytalanság kifejezést használja helyette.³⁴

Kifejezetten büntetőjogi orientációjú jogforrás – és ezért feltétlenül indokoltnak tartjuk részletesebben bemutatni főbb jellemzőit – az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló 1995. július 26-i egyezmény (PFI-egyezmény)³⁵ és három jegyzőkönyve.³⁶ Maga az egyezmény a közösség sérelmére elkövetett csalásról és annak néhány eljárásjogi vetületéről rendelkezik, a jegyzőkönyvek pedig a vesztegetést, az egyezmény Európai Közösségek Bírósága általi, előzetes döntéshozatal révén történő értelmezését és a pénzmosást, továbbá a jogi személyek büntetőjogi felelősségét érintik. Hazánkban az Országgyűlés a 2009. évi CLIX. törvénnyel rendelkezett az egyezmény, illetve jegyzőkönyveinek, kihirdetéséről.³⁷

Az egyezmény megalkotása során a szerződő felek kifejezetten rögzítették abbéli meggyőződésüket, hogy az Európai Közösség pénzügyi érdekeinek védelme szükségessé teszi az ezeket az érdekeket sértő csalás büntetőjogi üldözését, és e célból megköveteli egy egységes fogalom meghatározás bevezetését.³⁸ Úgy véljük, hogy e tény kifejezetten hasznos és elismerésre méltó. Gondoljunk csak arra, hogy a közösségi jogalkotási munkálatokban részt vevők és maguk az ezt inspiráló politikusok hány ország képviselői közül kerülnek ki. Ez már önmagában is presztizsálja az e területen folyó munkálatokat arra, hogy egy sokszínű nyelvi közeg-

32 OJ L 312. 1995. 12. 23.

33 Btk. 318. § (1) bekezdés.

34 „Szabálytalanság a közösségi jog valamely rendelkezésének egy gazdasági szereplő általi, annak cselekménye vagy mulasztása útján történő megsértése, amelynek eredményeként a Közösségek általános költségvetése vagy a Közösségek által kezelt költségvetések kárt szenvednek vagy szenvednének, akár közvetlenül a Közösségek nevében beszedett saját forrásokból származó bevétel csökkenése vagy kiesése révén, akár indokolatlan kiadási tételek miatt.” 1. cikk (2) bekezdés.

35 OJ L 316. 1995. 11. 27.

36 OJ C 313. 1996. 10. 23.; OJ C 151. 1997. 05. 20.; OJ C 221. 1997. 07. 19.

37 A magyar mulasztás lehetséges okairól lásd Farkas, Ákos: *Why Delays the Ratification of the PFI Convention in Hungary?* *Eucrium*, 1–2/2007, pp. 55–57.

38 A tartalmi sokszínűségről lásd Gerhard Dannecker: *Strafrechtlicher Schutz der Finanzinteressen der Europäischen Gemeinschaft gegen Täuschung*. *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, Jan 1996, S. 577–608.

ben történjen a közös gondolkodás. E nyelvi háttér azonban önmagában nem feltétlenül jelentene nehézséget, ám érvényesül mellette egy másik hatás is, ez pedig az eltérő jogi háttérből ered. A gyakran együtt emlegetett Ausztria és Németország viszonyában is – természetesen a hasonlóságot elismerve – megállapítható, hogy nem ritka a jogi szabályozás eltérése. Önmagában e körülmény nem feltétlenül lenne gond, az azonban már annál inkább, hogy – s ez igaz az Európai Unióra is – e jogi differenciáltság mögött terminológiai különbözőség is meghúzódik, ami azt jelenti, hogy hiába használják ugyanazon a nyelven ugyanazt a kifejezést, a mögöttes tartalom eltérő lesz, hiszen mindenki saját jogi kultúráját hozta magával a közös erőfeszítésekhez, és ugyanazt a kifejezést más tartalommal tölti(het) meg az egyik s a másik tagállam jogi gondolkodása. A közös tartalom kialakítása nélkül hiábavaló lesz minden munka, mivel – a szó lehető legszorosabb értelmében – közös nyelvet kell beszélnünk ahhoz, hogy előrelépést és eredményt érjünk el. A jogi – s ez természetesen igaz a büntetőjogra is – terminológia koherenciája nélkül az Európai Unió Bábel tornyához hasonlíthat. Ezért is üdvözlendő, hogy e tényt nemcsak hogy felismerték, hanem kifejezetten deklarálták az egyezmény részes felei.

Az egyezmény vonatkozásában használt csalás-fogalmat két szempontból definiálták: egyfelől a bevételeket, másfelől a kiadásokat érintő csalárd magatartások aspektusából.

A kiadások tekintetében csalásnak minősülnek a következő szándékos tevésssel vagy mulasztással megvalósított magatartások:

- olyan hamis, helytelen³⁹ vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok felhasználása vagy előterjesztése, amelyek következménye az Európai Közösségek általános költségvetéséből vagy az Európai Közösségek kezelésében lévő, illetve az Európai Közösségek nevében kezelt költségvetésekből biztosított pénzeszközök jogtalan megszerzése vagy visszatartása,
- információ elhallgatása és ezzel egy konkrét kötelezettség megszegése, az előbbiekkal megegyező következményekkel,
- az ilyen pénzeszközök nem az eredetileg megjelölt és a döntés alapjául szolgáló célokra történő jogellenes felhasználása.⁴⁰

39 A magyar fordítás a „helytelen” kifejezést választotta, a német nyelvű szöveg azonban az „unrichtig”, az angol nyelvű pedig az „incorrect” fordulatot tartalmazza. Úgy véljük, hogy célszerűbb lenne a magyar büntetőjogi terminológiában ismertebb „valótlan” kifejezést alkalmazni. A tudományban van más alternatíva is: „hamisított”. Tóth Mihály: *Gazdasági bűnözés és bűncselekmények*. KJK-Kerszöv, Budapest, 2002, 452. o.

40 PFI-egyezmény 1. cikk (1) bekezdés a) pont.

A bevételek tekintetében csalásnak minősülnek a következő szándékos tevással vagy mulasztással megvalósított magatartások:

- olyan hamis, helytelen⁴¹ vagy hiányos nyilatkozatok vagy dokumentumok felhasználása vagy előterjesztése, amelyek következménye az Európai Közösségek általános költségvetése vagy az Európai Közösségek kezelésében lévő, illetve az Európai Közösségek nevében kezelt költségvetés forrásainak jogtalan csökkentése,
- információ elhallgatása és ezzel egy konkrét kötelezettség megszegése, az előbbiekkal megegyező következményekkel,
- a jogszerűen szerzett haszon jogellenes felhasználása, az előbbiekkal megegyező következményekkel.

Az előbbiekhöz kapcsolódóan a felek kötelezettséget vállaltak arra, hogy az említett nyilatkozatok, illetve dokumentumok tekintetében büntetni rendelik a részesi, illetve az előkészületi jellegű magatartásokat is.⁴² Megjegyzendő, hogy kizárólag pénzeszközökre⁴³ követhető el a cselekmény, és az EU-forrásból származó eszközökre történő elkövetés már kívül esik az egyezmény hatókörén, még akkor is, ha azt például az EU által üzemeltetett gépkocsi csalárd megszerzésével valószínűsítjük meg, mindazonáltal a bizottság által működtetett büfé eladóját megtévesztő csaló elkövetheti az európai csalást.

Az egyezmény anyagi jogi részéhez kapcsolódik még az alkalmazandó szankció természetére vonatkozó szabályozás, amelynek értelmében minden tagállam megteszi a szükséges intézkedéseket annak érdekében, hogy az 1. cikkben említett magatartást, valamint az 1. cikk (1) bekezdésében említett magatartásban való részvételt, felbujtást vagy ilyen magatartás kísérletét hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókkal büntesse. Igaz ez a család súlyos eseteire is, ahol legalább kiadatást megalapozó szabadságvesztéssel járó büntetést kell meghatározni. Súlyosnak minősül az a család, ahol az elkövetési érték eléri vagy meghaladja az egyes tagállamok által meghatározott minimális összeget. A minimális összeg nem lehet magasabb ötvenezer ECU-nél.⁴⁴ Kisebb csalásoknál azonban, ahol az összérték kevesebb, mint négyezer ECU, és a hatályos jogszabályok értelmében súlyosító körülmények nem merülnek fel, egy tagállam a 2. cikk (1) bekezdésben említettektől eltérő szankciókat is megállapíthat.

41 Ez esetben is irányadó a bevételi oldal hasonló tényállási eleméhez fűzött magyarázat.

42 PFI-egyezmény 1. cikk (3) bekezdés.

43 Ez következik az egyezmény szövegéből.

44 A pénznem megjelölése nem elírás. Az egyezmény szövege valóban ECU-ben adja meg a minimális összeget. Lásd a 2. cikket.

A definíció látszólag kitágítja ugyan a csalás hazai dogmatika szerinti fogalmi-ságát, valójában viszont nincs erről szó, hiszen számos tényállási elemet illetően szűkítést vezet be (sértett, elkövetési magatartás, elkövetési mód). Elmondható, hogy az egyezmény is az intenzív jogalkotás terméke, s mint a kérdés áttekintésekor vázolt állomásokat érintve láthattuk: e folyamatnak koránt sincs vége, s talán ez az európai büntetőjog fejlődésének motorja.⁴⁵ Az egyezmény a korábbi tagok relációjában 2002. október 17-én hatályba lépett, míg a később csatlakozók esetében értelemszerűen ez az időpont későbbre tehető. Úgy tűnik tehát, hogy az EU jelentős előrelépést tett saját pénzügyi érdekeinek büntetőjogi védelme irányába, ezek után az lehet a kérdés, hogy milyen irányt vesz e folyamat, merthogy folytatódik, afelől nem lehet kétségünk.⁴⁶

Az egyezmény elfogadása után, neves büntetőjogászok közreműködésével készült el egy új távlatokat megnyitó, a *Corpus Juris Europae* nevet viselő dokumentum.⁴⁷ A tervezet az unió pénzügyi érdekeinek hatékony büntetőjogi védelmére összpontosít, anyagi és eljárási jogi rendelkezéseket egyaránt tartalmaz.⁴⁸ A tényállások között szerepel az európai közösség költségvetését károsító csalás büntetése, amely akár gondatlanul is elkövethető.⁴⁹ 2000-ben sor került a *Corpus Juris* felülvizsgálatára is⁵⁰, ebben érzékelhető volt a fejlődés, ami a közösségi pénzügyek csalárd befolyásolására vonatkozó magatartásokat illeti, hiszen például nem általában az EU pénzeszközeiről rendelkezik, hanem leszűkíti az elkövetési tárgyakat a támogatás jellegű pénzeszközökre megvalósított csalásokra.⁵¹ Bár sem az 1997-es, sem a 2000-es változat nem minősül jogszabálynak, a jogfejlődés szempontjából mindenképpen figyelemre méltó koncepciónak tekintendő.⁵²

45 Bernd Hecker: i. m. 521. o.

46 Martin Wasmeier: Stand und Perspektiven des EU-Strafrechts. Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, Aug 2004, S. 320–325.

47 Lévai Ilona: Corpus Juris Europae. Európai büntetőjog és ügyészség az EU pénzügyi érdekei védelmére? Európai Tükör, 1998/4., 65–91. o.

48 Nagy Ferenc: Az európai büntetőjog fejlődési irányairól és jogállami alapjairól. Európai Jog, 2002/4., 3. o.

49 A hazai dogmatikához szokott szemlélő érdeklődve szembesül a csalás gondatlan alakzatával, hiszen a magyar törvény a célzatos jelleg miatt egyenes szándékot követel meg bűnösségi formaként.

50 Corpus Juris Florenz vagy Corpus Juris Florence.

51 1. cikk.

52 Feltétlenül megjegyzendő, hogy továbbra is megmaradt a csalás gondatlan alakzatának büntetendősége, azonban, míg az angol változatban a „fraud” kifejezés figyelhető meg, addig a német fordításban vélhetően érzett valamilyen indítást a fordító arra, hogy a német büntető törvénykönyvben használatos „Betrug” helyett a hasonló tartalmú, de – a gondatlan elkövetés miatt – a tagállami dogmatikát mégsem áttörő „Betrügerei” fordulatot használta. Természetesen az sem kizárt, hogy semmilyen tudatos oka nem volt az ilyen történő fordításnak.

Rendkívül perspektívikus és a tudományban sokszor említett előrelépési lehetőség lehet az európai ügyészség⁵³ intézményének kialakítása.⁵⁴ E terv – amely értelemszerűen nem kizárólag az EU érdekeit érintő családokra koncentrál, de legfontosabb feladata talán e téren lenne – még nem nyert végleges jogi köntöst, ezért feladat, illetve hatásköre sem teljesen tisztázott, annyi azonban bizonyosnak tűnik, hogy az európai ügyész intézményéért küzdők kívánsága előbb-utóbb meghallgatásra talál.⁵⁵ Csupán megemlíjük, hogy nem teljesen kritikamentes e dokumentum sem.⁵⁶

Egy tagállami variáció – a magyar megoldás

Hazánk – hasonlóan az unió többi tagjához – kötelezettséget vállalt arra, hogy belső normáit hozzáigazítja az egyezményben foglalt célkitűzésekhez. Az egyezménynek való megfelelés többféleképpen történhet. Magyarország azt a megoldást választotta, hogy a büntető törvénykönyvben külön tényállás megalkotásával tesz eleget az egyezménynek.⁵⁷ A bűncselekmény címét (Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértése) és szövegét a 2001. évi CXLI. törvény iktatta be, 2002. április 1-jén.⁵⁸ A tényállás címe már abban is kialakítható egyfajta belső dogmatikai alapállást, aki nem foglalkozik mélyrehatóan az EU szabályozásával, és azt a képzetet keltheti, hogy a közösségi pénzügyeket kizárólag büntetőjogi eszközökkel védik, holott ez – mint erre korábban utaltunk – koránt sincs így.

A cselekmény jogi tárgyaként a közösség költségvetésének szabályszerű felhasználásához fűződő társadalmi érdek jelölhető meg. Csupán utalni kívánunk arra, hogy a magyar jogalkotó a tényállás hatálybaléptetésével nem várt a csatlakozásunkig, már előtte pónalizálta e cselekményi kört. Ennek talán az is magyarázata, hogy több olyan – előcsatlakozási jellegű – pénzalap is nyitva állt a tagjelöltek számára, amelyeken keresztül a közösségi költségvetés károsítható volt.⁵⁹

Tekintve, hogy új keletű tényállásról van szó, ki kell térnünk annak törvénybeli elhelyezkedésére, illetve ennek indokaira. A bűncselekményt a gazdasági fejezetbe,

53 A kérdést újragondolja az úgynevezett Zöld könyv: Green Paper on criminal-law protection of the financial interests of the Community and the establishment of a European Prosecutor, Brussels, 11. 12. 2001, COM(2001) 715 final.

54 Részletesen lásd Farkas Ákos (2005): i. m. 28–33. o.

55 Huddák Anita: Az európai ügyész szerepe a Közösség pénzügyi érdekeinek védelmében. *Ügyészek Lapja*, 2008/1., 73–74. o.; 2008/3., 83–88 o.; 2008/4., 101–114. o.

56 Hecker Bernd: i. m. 538–540. o.

57 Erre egyébként az alkotmány alapján is kötelezettsége van [7. § (1) bekezdés].

58 Sajnálatos, hogy a törvény indokolása – lassan elmondhatjuk, hogy megszokott módon – semmilyen információval sem szolgál annak érdekében, hogy a jogalkotó új tényállásra vonatkozó szakmai hitvallását megismerhessük.

59 Tóth Mihály: i. m. 452. o.

nem pedig a vagyon elleni deliktumok közé illesztette be a jogalkotó. Nyilvánvaló, hogy a büntetőjogi felelősség szempontjából semmi jelentősége az elhelyezésnek, de jól kifejezi a jogalkotó viszonyulását a kérdéshez, így látható, hogy a klaszszikus vagyon elleni csalásból hogyan lesz – legalábbis európai dimenzióban – gazdasági bűncselekmény. Az itt történi elhelyezés ténye alapján azt mondhatjuk, hogy nem a vagyon elleni irányultságot vélte erőteljesebbnek a magyar jogalkotó, hanem azt, hogy a cselekménnyel a gazdálkodás rendjét sérti az elkövető. Ezt akár el is fogadhatjuk magyarázatnak, az azonban már végképp rejtély, hogy miért a Vegyes rendelkezések (IV. cím) közé került a tényállás.

A tényállás két irányban védi a közös büdzsét: egyfelől a bevételi, másfelől a kiadási oldal büntetőjogi védelmére irányul.⁶⁰ Tipikusnak tekinthető a kiadási oldal „sérelmére” történi elkövetés, e körben ugyanis erős versengés folyik a gazdasági élet szereplői között az EU forrásaiért, sokan pedig annak csalárd módon történi megszerzésétől sem riadnak vissza.⁶¹ A bevételi oldal vonatkozásában viszont a privát szféra szereplőinek valószínűleg – bár kizárni őket sem lehet e körből – kisebb szerep jut, és itt kaphat különös hangsúlyt az állami szolgálatban lévők⁶² büntetőjogi felelőssége. Elsődlegesen ők tudják az EU bevételi oldalát negatívan érintő módon befolyásolni, hiszen az főként a tagállamok hozzájárulásaiból tevődik ki, ezért léphetnek fel elkövetőként nagyobb eséllyel azok az állami alkalmazottak, akik előkészítik az EU számára azokat a magyar dokumentumokat, amelyből megállapítható a magyar állam hozzájárulásának mértéke. E dokumentumok meghamisítása pedig már kimeríti a tényállást. Továbbgondolva a kérdést, felmerülhet, hogy hány tényállással is konkurálhat a deliktum, és van-e lehetőség azokkal a halmazatban történi értékelésre.⁶³

E ponton kell kitérnünk azonban egy másik problémára is. A tényállás gyakorlati alkalmazását jelentős mértékben nehezíti az a körülmény, hogy gyakran nem lehetséges annak megállapítása, hogy az adott pénzeszköz költségvetési színezetű-e, vagy sem. Napjainkban – és ez a kiadási oldalra igaz – sok pályázatnál nem lehet megállapítani, hogy EU-forrású-e, vagy pedig nemzeti. Szintén problémás a társfinanszírozással megvalósuló pályázatok köre, mivel nem minden esetben lehet megállapítani a közösségi finanszírozás arányát, ez pedig kihat a büntetőjogi felelősségre.

⁶⁰ Mátyás Imre: Bűnügyi együttműködés az Európai Unióban, különös tekintettel az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményekre. *Publicaciones Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus XVII., 2000, 135–158. o.

⁶¹ Gula József: Az EK pénzügyi érdekeinek megsértése. *Cég és Jog*, 2002/6., 44. o.

⁶² Ez a kör nem feltétlenül azonos a hivatalos személyek körével.

⁶³ A halmazati kérdésekhez lásd Miskolczi Barna: *Mulasztás? Tűnődés a Btk. 314 §-a (1) bekezdésének b) pontja körül. Ügyészek Lapja*, 2007/1., 33–37. o.

A deliktum elkövetési magatartásait – hasonlóan, bár nem teljesen megegyezően a PFI-egyezménnyel – az (1) és a (2) bekezdés sorolja fel. Feltétlenül említésre méltó, hogy az egyezményhez képest eltérő fogalmat épít be a tényállásba a törvényhozó, hiszen nem „helytelen” kifejezést használ, hanem „hamisított”-at, ami nyilvánvaló, hogy már egyfajta sajátos transzformáció is a magyar dogmatikai gondolkodás részéről; erre az egyezmény kapcsán már utaltunk.

A 314. § (1) bekezdésében meghatározott cselekmények beilleszthetőnek tűnnek akár a csalás, akár a jogosulatlan gazdasági előny megszerzése tényállásába is, esetleg új bekezdés beiktatásával, kiküszöbölve természetesen a csalás céltalossággal adódó ellentmondásokat. E tekintetben sajátos a 314. § szabályozása a csaláshoz képest, mivel itt nem tényállási elem a hasznoszerzési célzat, ám ezt véljük tipikusnak, hiszen mi másért fejtené ki az elkövető a tényállásban meghatározott tevékenységet, ha nem azért, hogy abból akár neki, akár harmadik személynek haszna származzon. Csekély gyakorlati jelentőségűnek véljük azt az esetköröt, amikor pusztán az EK számára történő károkozási szándékkal valósítják meg az (1) bekezdésben körülírt magatartásokat. A problémát ott érezzük, hogy a jogalkotó olyan tényállást alkotott, amely meglévő és kiforrott gyakorlattal jellemezhető bűncselekmények számára (csalás, okirattal kapcsolatos bűncselekmények stb.) teremt konkurenciát anélkül, hogy erre reális indok lenne, s ezáltal elhatárolási problémákat generál.

Az említetteken túlmenően más gyakorlati jelentőségű nehézség is felmerülhet az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértésével kapcsolatban. A normaszövegben szerepel „a valótlan tartalmú, hamis vagy hamisított okirat” felhasználásával történő elkövetés. E fordulat szintén okozhat elhatárolási problémát, mivel – a törvény nyelvtani értelmezéséből kiindulva – az okirattal kapcsolatos bűncselekmények szintén vetélytársat jelenthetnek. Bár első pillantásra úgy tűnhet, hogy az előbbi magatartások büntetlen eszközcselekményként is értékelhetők, de az is elképzelhető, hogy önálló, halmazatlan értékelendő cselekményként kerüljön sor az elkövetés során, okirattal kapcsolatban megvalósított magatartások megállapítására. E megoldás egyébiránt szinkronban lenne a csalás vonatkozásában kialakult bírói gyakorlattal, amely a csalás mellett például megállapíthatónak véli az okirat-hamisítási deliktumokat is.⁶⁴

Az első bekezdés előrehozza a büntetőjogi védelem határát, hiszen egy alapvetően polgári jogi jellegű kötelmi igényhez (kártérítés) rendel büntetőjogi háttérrel. Ez az álláspont egyúttal alkotmányossági aggályokat is felvethet, hiszen egy „hétköznapi” károkozás esetén nem áll a károsult rendelkezésére ilyen büntetőjogi védelem. Az alkotmány 9. § (1) bekezdésében rögzített tulajdoni formák egyenlő vé-

⁶⁴ Például BH, 1986/49.

delmére vonatkozó rendelkezés feltétlenül irányadó, kérdés, hogy figyelmen kívül hagyta-e a kodifikátor e szakaszt. A tényállás beiktatásával úgy tűnik, hogy az EK sérelmére történő károkozás kiemelt – jelen esetben büntetőjogi – védelemben részesül, ami a tulajdoni formák megkülönböztetését tükrözheti. Az előbbiekben túlménoen részben átfedés figyelhető meg a 288. § (2) bekezdésének második fordulata és a 314. § (1) bekezdésében írt elkövetési magatartások között (csupán „az előírt tájékoztatási kötelezettségének nem vagy megtevésére alkalmas módon hiányosan tesz eleget” fordulat jelent újdonságot a 314. §-ban).

A 314. § (2) bekezdés a) pontja tartalmilag lényegében megegyezik a 288. § (2) bekezdésével, ám megjegyzendő, hogy a 314. § említett rendelkezése már önmagában a céltól való eltérő felhasználást is büntetni rendeli, míg a 288. § csupán akkor helyez szankciót kilátásba, ha az elkövető az ebből eredő visszafizetési kötelezettségének nem tesz eleget. Indokolatlannak véljük a két szabályozás közti különbségtételt. Jogpolitikai döntés kérdése, hogy hol húzzuk meg a büntetőjogi védelem határát a támogatásokkal történő visszaélés vonatkozásában, de annak a határnak minden támogatás vonatkozásában konzekvensen ugyanott kell meghúznia lennie. A jelenlegi helyzetben arról van szó, hogy a nemzeti forrásból származó, céltól eltérő felhasználás esetén [288. § (2) bekezdés] csak akkor kell felelősségre vonástól tartania az elkövetőnek, ha nem fizeti vissza a támogatást, illetve annak a céltól eltérően használt részét, míg az EU költségvetéséből származó forrás esetén már a rendelkezésétől eltérő felhasználással megvalósul a bűncselekmény. A nemzeti forrásokat illetően tehát egyértelműen szűkebb a büntetőjogi védelem köre.

Egy sajátos alanyi kört határoz meg a (3) bekezdés, mivel az (1) bekezdés szerint büntetendő a gazdálkodó szervezet vezetője, ellenőrzésre vagy felügyeletre feljogosított tagja vagy dolgozója, ha az (1)–(2) bekezdésben írt bűncselekményt a gazdálkodó szervezet tagja vagy dolgozója a gazdálkodó szervezet érdekében követi el, és a felügyeleti vagy az ellenőrzési kötelezettségének teljesítése a bűncselekmény elkövetését megakadályozhatta volna.

A (4) bekezdés (is) sajátos problémákat vet fel. Első pillantásra kérdőn vonhatjuk fel szemöldökünket: gondatlan csalás? Azt hihetnénk, hogy sajátos „dogmatikai traumái” kénytelen elviselni a csalás célzatos jellegéből adódó egyenes szándékkal történő elkövetéshez szokott érdeklődő. Van azonban olyan magatartás, amely csak a 314. § alapján büntetendő – a csalás tényállását tehát nem meríti ki –, és elképzelhető a gondatlan alakzat megvalósulása is.⁶⁵ Ebben az esetben tulajdon-

⁶⁵ Csak abban az esetben, ha a gazdálkodó szervezet vezetője, ellenőrzésre vagy felügyeletre feljogosított tagja vagy dolgozója az (1)–(2) bekezdésben írt bűncselekményt a gazdálkodó szervezet érdekében követi el, és a felügyeleti vagy az ellenőrzési kötelezettségének teljesítése a bűncselekmény elkövetését megakadályozhatta volna.

képpen az ellenőrzési kötelezettség gondatlan megszegéséről van szó, amely nagy gondatlansággal tipikusan megvalósíthatónak tűnik.⁶⁶

Mindezeket túl elgondolkodtató – és a PFI-egyezményre sincs figyelemmel – a magyar szabályozás, mivel semmilyen jelentőséget nem tulajdonít az elkövetési érték nagyságának. Az egyezmény ugyanis az ötvenezer ECU-t meghaladó értékre történő elkövetés esetében rendelkezik annak szabadságvesztéssel történő fenyegetéséről⁶⁷, míg négyezer ECU alatti érték esetén akár büntetőjogon kívüli szankciókat is elegendőnek tart.⁶⁸ A magyar jogalkotó viszont előzékenyen a szándékos alakzat megállapítása – akár minimális értékű közösségi forrásra történő elkövetés – esetén öt évig terjedő szabadságvesztéssel fenyegeti az elkövetést. E szabályozás jogpolitikai indokai ismeretlenek előttünk, de úgy véljük, hogy nehezen védhetők, hiszen az egyezményből is tükröződik, hogy csekély értékű elkövetésnél indokolatlan, igazságtalan és aránytalan a szabadságvesztés alkalmazása, különösen ilyen tartamban – tehetjük hozzá a magyar norma ismeretében. Értelmenben az érték szerinti differenciálás hiánya miatt is, mert hazánkban nem csupán a vagyon elleni cselekményeknél, de még a gazdasági deliktumok esetében is – ahová e tényállást beiktatták – tipikus e különbözőség megléte.⁶⁹ Az említettek túlmenően csupán utalunk arra, hogy a büntető törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény hatálybalépéséről és végrehajtásáról szóló 1979. évi 5. törvényerejű rendelet (Btké.) 27. § (3) bekezdésének a) pontja szerint nem valósul meg bűncselekmény, ha „a jogosulatlan gazdasági előny megszerzését (288. §) százezer forintot meg nem haladó értékű támogatásra, vagy más gazdasági előnyre nézve követik el”. A normaszöveg szerint tehát még bűncselekménynek sem minősülnek e magatartások, nemhogy szabadságvesztéssel kellene büntetni. Hangsúlyozzuk azonban, hogy ez nem vonatkozik az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértése tényállására.

Álláspontunk szerint a nevezett tényállás fenntartása – jelenlegi formájában – csupán pusztába kiáltott szó a magyar büntetőjogban. Meggyőződésünk, hogy a család, illetve a jogosulatlan gazdasági előny megszerzésének tényállása – elképzelhető, hogy némi kis korrekcióval ugyan, de – el tudta volna látni az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek megsértése nevű bűncselekmény által óvott, vagy óvni vélt jogi tárgy(ak) védelmét. E megfontolással egyébként elejét vennénk a 314. §-ban rögzített tényállást övező bizonytalanságnak, hiszen a család vonatkozásában kialakult gyakorlat alkalmazható lett volna, illetve lenne e cselekményi körre

66 Tóth Mihály: Gazdasági bűncselekmények egyszerű többséggel és számos kétséggel (1). Cég és Jog, 2002/9., 30–33. o.

67 2. cikk (1) bekezdés.

68 2. cikk (2) bekezdés.

69 Például 310., 310/A, 311. §.

is.⁷⁰ Annál is inkább indokolt lehet e felvetés, mert aligha hihető, hogy hazánkban 2009-ben csupán 46 ilyen bűncselekményt követtek el, míg jogosulatlan gazdasági előny megszerzése – ugyanebben az időszakban – 185 esetben történt.⁷¹ Talán magyarázatként szolgálhat, hogy bizonyára a jogalkalmazók számára is egyszerűbb a már jól ismert csalás vagy más bűncselekmények megállapítása az „új” tényállás helyett. Nem lehetne kérdés az sem, hogy megfelel-e a magyar jogrend az egyezménynek, s nem sértenék-e a vállalt nemzetközi jogi kötelezettségeinket, hiszen nem arra vállaltunk kötelezettséget, hogy új tényállást alkotunk, hanem arra, hogy az egyezményben rögzített magatartásokat büntetjük, ezt pedig megtehettük volna a hazánkban régóta jól funkcionáló tényállás(ok) alkalmazásával is.

IRODALOM

Albrecht, Hans-Jörg: A büntetőjog európaizálása és a belső biztonság Európában. *Belügyi Szemle*, 2000/3.

Bolyky Orsolya: Az Európai Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények elleni jogintézmények és jogi eszközök. *Ügyészek Lapja*, 2003/6.

Dannecker, Gerhard: Strafrechtlicher Schutz der Finanzinteressen der Europäischen Gemeinschaft gegen Täuschung. *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, Jan 1996

Erdős Éva: Az Európai Unió költségvetése. In: **Farkas Ákos (szerk.):** Az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) az Európai Unió büntügyi együttműködési rendszerében. KJK-Kerszöv, Budapest, 2005, 63–101. o.

Farkas Ákos: A büntetőjogi együttműködés sajátosságai az Európai Unióban. *Jogtudományi Közlöny*, 1999/9.

Farkas Ákos: Büntetőjogi együttműködés az Európai Unióban. Osiris Kiadó, Budapest, 2001

Farkas Ákos: Európai büntetőjog Amszterdam és Nizza után. *Európai Jog*, 2001/2.

Farkas Ákos: Az Európai Unió törekvései a büntetőjogi együttműködés (át)alakítására. In: **Lévay Miklós (szerk.):** Az Európai Unióhoz való csatlakozás kihívásai a bűnözés és más devianciák elleni fellépés területén. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2004, 9–26. o. [Bűnügyi Tudományi Közlemények 7.]

Farkas Ákos: Az OLAF szerepe az EU csalások elleni fellépésben. In: **Farkas Ákos (szerk.) [2005]:** i. m. 33. o.

Farkas, Ákos: Why Delays the Ratification of the PFI Convention in Hungary? *Eu crim*, 1–2/2007.

Fromm, Ingo E.: Die Frage der Zulässigkeit der Einführung strafrechtlicher Verordnungen des Rates der EG zum Schutz der Finanzinteressen der Europäischen Gemeinschaft. *Eu crim*, 3–4/2006.

Gellér Balázs József: A brit Súlyos Csalások Irodájának (Serious Fraud Office) felépítése és működése. *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1997/1.

Gula József: Az EK pénzügyi érdekeinek megsértése. *Cég és Jog*, 2002/6.

⁷⁰ Bár Tóth Mihály a kerettényállások vonatkozásában fogalmaz meg kritikát, ám úgy véljük, hogy lassan (?) a büntető törvénykönyv vonatkozásában is helytálló lehet a kritika a számos új tényállás vonatkozásában. Tóth Mihály: Adalékok a magyar „gazdasági büntetőjog” fejlődéstörténetéhez. *Belügyi Szemle*, 2000/6., 32. o. ⁷¹ <http://vam.gov.hu/viewBase.do?elementId=9996>

- Halász Zsolt:** Az Európai Unió pénzügyi érdekei védelmének jogi eszközei – a közösségi intézmények és a magyar szabályozás összefüggései. *Magyar Közigazgatás*, 2006/10.
- Hecker, Bernd:** *Europäisches Strafrecht*. Springer, Berlin-Heidelberg, 2007
- Hudák Anita:** Az európai ügyész szerepe a Közösség pénzügyi érdekeinek védelmében. *Ügyészek Lapja*, 2008/1., 73–74. o.; 2008/3., 83–88 o.; 2008/4., 101–114. o.
- Jakab András:** A szuverenitás fogalmához kapcsolódó kompromisszumos stratégiák, különös tekintettel az európai integrációra. *Európai Jog*, 2006/2.
- Karsai Krisztina:** Mozaikkép a közösségi pénzügyi érdekek büntetőjogi védelméről. *Európai Jog*, 2002/5.
- Karsai Krisztina:** Az európai büntetőjogi integráció alapkérdései. KJK-Kerszöv, Budapest, 2004
- Karsai Krisztina:** Az Európai Bíróság büntetőjogi ítélkezése. *JatePress*, Szeged, 2007, 53. o.
- Klip, André:** *European Criminal Law*. Intersentia, Antwerpen, 2009
- Kuhl, Lothar – Killmann, Bernd-Roland:** The Community Competence for a Directive on Criminal Law Protection of the Financial Interests. *Eucrim*, 3–4/2006.
- Lévai Ilona:** Corpus Juris Europae. Európai büntetőjog és ügyészség az EU pénzügyi érdekei védelmére? *Európai Tükör*, 1998/4.
- Ligei Katalin:** Az Európai Közösség büntetőjoga. *Állam- és Jogtudomány*, 1998/3–4.
- Mátyás Imre:** Bűnügyi együttműködés az Európai Unióban, különös tekintettel az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményekre. *Publicationes Universitatis Miskolcensis Sectio Juridica et Politica*, Tomus XVII., 2000, 135–158. o.
- Miskolczi Barna:** Mulasztás? Tűnődés a Btk. 314 §-a (1) bekezdésének b) pontja körül. *Ügyészek Lapja*, 2007/1.
- Nagy Ferenc:** Az európai büntetőjog fejlődési irányairól és jogállami alapjairól. *Európai Jog*, 2002/4.
- Szabadfalvi József:** Nemzetállam. Nemzetállam és szuverenitás. In: **Takács Péter (szerk.):** *Államelmélet*. Bótor Kiadó, Miskolc, 1997, 125–140. o.
- Szalayné Sándor Erzsébet:** A büntetőjogi hatalom megítélése az Európai Bíróság gyakorlatában: az uniós, a közösségi és a tagállami hatáskörök versengése. *Belügyi Szemle*, 2004/5., 27–35.
- Takács Tibor:** Az Európai Közösségek pénzügyi érdekeit sértő cselekmények elleni fellépés. *Magyar Jog*, 2003/1., 44–56. o.
- Tóth Mihály:** Adalékok a magyar „gazdasági büntetőjog” fejlődéstörténetéhez. *Belügyi Szemle*, 2000/6., 32. o.
- Tóth Mihály:** Gazdasági bűncselekmények egyszerű többséggel és számos kétséggel (1). *Cég és Jog*, 2002/9.
- Tóth Mihály:** *Gazdasági bűnözés és bűncselekmények*. KJK-Kerszöv, Budapest, 2002
- Valki László:** Az Európai Unióhoz csatlakozó államok szuverenitása. *Európai Tükör*, 1997/3.
- Valki László:** Az Európai Unióhoz csatlakozó Magyarország szuverenitása. *Magyar Tudomány*, 1999/8.
- Vervaele, John A. E.:** The European Community and Harmonization of the Criminal Law Enforcement of Community Policy. *Eucrim*, 3–4/2006.
- Wasmeier, Martin:** Stand und Perspektiven des EU-Strafrechts. *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, Aug 2004, 5

WINDT SZANDRA

A menekültügyi szabályozás a nemzetközi és a hazai jogban¹

A menekültkérdés összetett probléma. Beszélhetünk menekült mellett *menekülőőről* (asylum seeker), aki a menekültstátus alapjául szolgáló kényszerítő okok miatt hagyja el hazáját, ezen belül szűkebben vett otthonát. Ugyanakkor menekülő az is, aki magáról azt állítja, hogy menekül, de érdekes módon ezt nem ellenőrzi senki.

A menekülő mellett szót kell ejteni a *menedékesről* (asylee) is, aki menedékre lel az adott országban, azaz tartózkodását engedélyezik annak ellenére, hogy nem tesz eleget a külföldiekre vonatkozó követelményeknek.

Összehasonításképpen: hazánkban az 1997. évi CXXXIX. törvény a menedékhez fűződő jogok teljesebb biztosítása érdekében a menedéket kérő két csoportját hozza létre: a *menekült* és a *menedékes* fogalmát.

„a) *menekült*: az a külföldi állampolgár vagy hontalan személy (a továbbiakban: külföldi), aki faji, illetőleg vallási okok, nemzeti hovatartozás, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozás avagy politikai meggyőződése miatti üldözése, az üldözéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága – hontalan esetén szokásos tartózkodási helye – szerinti országon kívül, a Magyar Köztársaság területén tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni, feltéve, hogy az érintettet kérelmére a menekültügyi hatóság menekülként elismerte;

b) *menedékes (ideiglenes menedékben részesülő)*: a Magyar Köztársaság területére tömegesen menekülők olyan csoportjába tartozó külföldi, amelyet a Kormány vagy az Európai Unió erre felhatalmazott intézménye azért részesített ideiglenes menedékben, mert a külföldiek a hazájukból fegyveres konfliktus, polgárháború vagy etnikai összecsapás, illetőleg az emberi jogok általános, módszeres vagy durva megsértése – így különösen kínzás, embertelen vagy megalázó bánásmód – miatt elmenekülni kényszerült;”

A menekült definíciói

A definíció lehet univerzális, regionális, nemzetközi és a nemzeti jogok által megalkotott.

¹ Részlet a szerző *Az illegális migráció kriminológiai jellemzői* című doktori értekezéséből.

De facto menekült az, aki nem akarja, vagy nem képes elnyerni a konvenció menekültstátust, de üldözésének okai hasonlóak a konvencióban megnevezettekhez. *B státusú* menekült az, aki nem pontosan az 1951. évi egyezményben megjelölt okokra hivatkozva, vagy enyhébb követelményeket teljesítve kapta ezt a státust azokban az országokban, ahol létezik a B státus.²

A menekültek univerzális nemzetközi definícióját a menekültekről szóló 1951-es genfi egyezmény, valamint az UNHCR statútuma tartalmazza. Emellett a menekültek regionális nemzetközi definícióját az Afrikai Egységszervezet 1969-es egyezménye, valamint az 1984-es cartagénai nyilatkozat fogalmazta meg.

Az egyezményekhez nem csatlakozó államok szabadon definiálhatják a menekült fogalmát.

Az ENSZ univerzális definíciója szerint menekült az,

„aki 1951. január 1-je előtt történt esemény következtében faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldöztetéséből való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országán kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldöztetéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni; vagy, aki állampolgársággal nem rendelkezve és korábbi szokos tartózkodási helyén kívül tartózkodva ilyen események következtében nem tud, vagy az üldöztetéstől való félelmében nem akar oda visszatérni.”

A genfi egyezmény definíciójának elemei

A kibocsátó országban kívüli tartózkodás követelményének megfelelően a kérelmező (és menekült) csak az lehet, aki már nincs otthon; a fenyegetés viszont nem csak a kibocsátó országban fenyegetheti a kérelmezőt; a félelemre okot adó körülmény a távozás után is bekövetkezhet.

Az üldözés súlyos hátrány kilátásba helyezése vagy nagyon erős pszichés nyomás; üldözésnek minősül például a diszkrimináció magas foka is. Minden üldözésnek minősül, ha az állam nem képes saját polgárainak gyakorlati védelmet nyújtani ellene. Az üldözéshez nem feltétlenül kell politikai tevékenységet kifejteni; üldözni lehet valakit saját vagy neki tulajdonított nézetek miatt is. A *társadalmi csoporthoz tartozás feltétele* az, hogy a kérelmező vagy a deviáns „csoport” született tagja legyen. De az is előfordulhat, hogy valamilyen történelmi esemény miatt került e cso-

² Nagy Boldizsár: Menekültek-menekülők. Magyarországi dilemmák. In: Kende Tamás (szerk.): Nemzetközi jogi szemelvények és dokumentumok I. Osiris Kiadó, Budapest, 2000, 426–441. o.

portba; vagy a kérelmezőnek legelemibb emberi méltóságához fűződő érdeke, hogy e csoportba tartozzon.

Az egyezmény nem vonatkozik arra, aki béke elleni, háborús vagy emberiség elleni bűncselekményt követett el; tevékenysége az ENSZ hitvallásával ellentétes; illetve ha a befogadást megelőzően, a befogadó államon kívül súlyos, nem politikai bűncselekményt követett el. Emellett megszűnik a menekültstátusa annak, aki új állampolgárságot szerez; önkéntesen igénybe vette állama segítségét; vagy más államba költözött, illetve ha időközben megszűntek menekülésének okai.

A védelemre szoruló külföldinek csak ahhoz van joga, hogy menedéket keressen, így kérelmet nyújtson be elismerése érdekében, amelyet a részes állam köteles megvizsgálni, és engedélyezni, hogy addig a kérelmező az ország területére belépjen és ott tartózkodjon, még akkor is, ha jogellenes a belépése vagy tartózkodása.³

A menekült is élvezi az emberi jogok teljességét, amelyet az állam a joghatósága alá tartozó külföldieknek, diszkrimináció nélkül köteles garantálni, kivéve, ha az egyezmény vagy a területi állam jogszabályai ennél kedvezőbb rendelkezést nem tartalmaznak, figyelembe véve az azonos vagy éppen sajátos körülményeket. Például néhány éves beilleszkedési folyamat következtében a munkavállalás lehetőségét közelíteni kell az átlagos külföldiétől a honosokéhoz.

A menekültek sorsának tartós rendezésére szolgáló intézmények

A menekültek problémáinak tartós és fájdalommentes megoldását szolgálja az önkéntes hazatérés elősegítése is, hiszen a menekültstátus mindig ideiglenes, és a konfliktus rendeződésével célszerű a menekültet „hazaengedni”.

A menekült migrációja nem szűnik meg a befogadásával, a menekült jogállás megszerzésével, noha az államhatárok átlépése számára megnehezül, ha üzleti, tanulmányi vagy éppen a menekülés miatt egymástól távol kerülő családtagjainak látogatására törekszik. Ennek leküzdését szolgálja a menekültek vízum nélküli utazásáról szóló európai egyezmény a következők szerint, bár az egyezmény alkalmazása ideiglenesen felfüggeszthető közrendi okokra hivatkozva.

A menekültek állampolgárrá válásának elősegítésére az államok liberálisan értelmezik a menekültek beilleszkedését, így csökkentik a honosításhoz szükséges várakozási időt – legfeljebb öt évre –, és mérséklik az eljárási díjat, valamint az eljárási időt. A honosításhoz nem követelhetik meg, hogy a menekült bizonyítsa korábbi

³ Tóth Judit: A nemzetközi migráció jogi alapjai. In: Lukács Éva – Király Miklós (szerk.): Migráció és Európai Unió. Szociális és Családügyi Minisztérium, Budapest, 2001, 81–123., 118. o.

állampolgársága megszűnését. Az államok a menekült szülőnek, az országban születő gyermekének – kérelmére – a születésével, vagy meghatározott életkor elérésekor megadják az állampolgárságot. Az állampolgár menekült házastársát kedvezménytel honosítják.

Annak ellenére, hogy „a migráció és a menekültügy közös problémája elsősorban európai jelenség”⁴, a közös európai menekültpolitika, a bevándorlási politikához hasonlóan, szintén várat magára. Tiszességes és hatékony rendszert szeretne kiépíteni az Európai Unióban a külföldi menedékkeresők számára az Európai Bizottság az évtized végére létrejövő közös uniós menekültpolitika keretében.⁵

Az EU intézményei olyan szabályok kidolgozásán fáradoznak, amelyek egységesítik a menekültügyi eljárást, illetve azonos jogállást nyújtanak a menekültek és a nemzetközi védelemre szoruló személyek számára a különböző tagállamokban. Olyan rendszerre van szükség, amely kellő alapossággal bánik a ténylegesen rászorulókkal, egyszersmind elejét veszi a menekültstátussal való visszaéléseknek. Utóbbi természetesen egy szintén egységes bevándorlási politika meglétével lehetne erősíteni.

Az Eurostat adatai szerint a menedékkérők körében az EU tagállamai közül 2003-ban is az Egyesült Királyság bizonyult a legnépszerűbbnek, 60 045 menedék iránti kérelemmel. A második helyre Franciaország került (52 204 kérelem), amelyet Németország (50 563), Ausztria (32 359) és Svédország (31 355) követ az összlakosság számához mérten legtöbb menedékkérelmet regisztráló országok sorában. Ugyanebben az esztendőben Portugáliában csak 113, Lettországból pedig csupán 7 (!) hasonló kérelemmel fordultak a hatóságokhoz. 2004-re azonban – mint említettem – Franciaországban adták be a legtöbb menekültkérelmet (50 547).⁶

A menedékre, illetve védelemre szoruló befogadásával, beilleszkedésével és önkéntes hazatelepülésével kapcsolatos költségek megosztása céljából 2000-ben a tagállamok megegyeztek az *Európai Menekültügyi Alap* (EMA) létrehozásáról.

Egy 2003-ban elvégzett független értékelés szerint az Európai Unión belül három fő stratégia érvényesült az Európai Menekültügyi Alap céljainak megvalósításakor. Azok az országok (Olaszország, Spanyolország, Portugália és Görögor-

4 Deák Péter: Határok, bevándorlás, biztonsági együttműködés. *Rendészeti Szemle*, 2006/11., 43–49., 45. o.

5 Vö. Thomas Holzer – Gerald Schneider: *Asylpolitik auf Abwegen. Nationalstaatliche und europäische Reaktionen auf die Globalisierung der Flüchtlingsströme*. Leske und Budrich, Opladen, 2002, specif. ch. 9.: *Pespektiven der Asylpolitik*. S. 221–232. Véleményük szerint a következő években a nyugat-európai országok menekültpolitikája elsősorban két hatás alapján fog eldőlni: a nemzetköziesítés [Internationalisierung] és az európaiasodás [Europäisierung] között. Erről bővebben a 227–231. o.

6 *Europe in figures, Eurostat yearbook 2006-2007*, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITYOFFPUB/KS-CD-06-001/EN/KS-CD-06-001-EN.PDF>

szág), amelyeknek a menekültek befogadása, beilleszkedése és önkéntes hazatelepülése terén egyaránt kevés tapasztalatuk volt, a hangsúlyt elsősorban a befogadással kapcsolatos körülmények javítására helyezték. Azok a tagállamok, amelyek hosszabb múltra tekinthettek vissza a menekültpolitika terén (Hollandia, Németország, Egyesült Királyság, Svédország és Finnország), többnyire inkább a beilleszkedéssel és az önkéntes hazatelepüléssel kapcsolatos projektekhez kérték az alap támogatását. A tagországok harmadik csoportja (Franciaország és Luxemburg) elsősorban már működő programok további anyagi támogatását várta az EMA-tól. Az EMA által odaítélt források legnagyobb részét a menedékkérők befogadási körülményeit javító új infrastruktúrák finanszírozására használták.

Könnyen előfordulhat az, hogy mondjuk két ember két külön országba lép be szabálytalanul, ám még a határon jelzi, hogy menekültstátusra tart igényt, az egyik megkapja, ezzel együtt védelmet, szállást és ellátást is, míg a másiknak a kérelmét elutasítják, mégsem tud hazamenni. A második azonnal az „irreguláris migráns” státusában találja magát, aki ellen a hatóságok fel fognak lépni. A hazai embercsempész csoportok között láttunk olyanokat, amelyek az előbbi helyzetet „kínálják”, ami megszervezik a továbbutaztatást.

Ha jogellenes a belépés és a tartózkodás, de a külföldi közvetlenül veszélyhelyzetből menekült, életét, szabadságát kockáztatva az üldözés miatt, és haladéktalanul felveszik a kapcsolatot a területi állam hatóságával, megindokolva ezt a jogellenességet, nem lehet ellenük az egyébként jogszerűtlenül belépő külföldiekre vonatkozó szankciókat alkalmazni. Az illegálisan érkező külföldi ellen tehát nem lehet szankcióként szabadságelvonást vagy korlátozást alkalmazni, legfeljebb csak a személyazonosságukig és kérelmük elbírálásához szükséges adatok megszerzéséig. Hogyha kérelmüket visszautasítják, gondoskodni kell az ország területén tartózkodásukról mindaddig, amíg ésszerű határidőn belül elintézik másik országba való befogadásukat. Ez a belépési és tartózkodási jog minden olyan közvetlen veszélyből menekültöt megillet, aki nem veszélyezteti az ország biztonságát.

A jogszerűen tartózkodó menekültet azonban csak állambiztonsági vagy közrendi okokból lehet kiutasítani, törvényes eljárásban, de ekkor is méltányos határidőt kell neki adni, hogy más országba bebocsátást kérjen, esetleg addig szabadságában korlátozható.

A menekültkérdés viszontagságaihoz hozzá kell tenni egy másik, az imént említett momentumot is: vajon mi lesz a szabálytalan belépés és a menekültstátus kérése után a befogadóállomásra „eltűnő” személyekkel? Hogyan lehetne megelőzni, hogy kikerüljenek a hatóságok látóköréből? Ez a probléma világszerte ismert. Nem véletlen, hogy az UNCHR igyekszik erre megoldási javaslatokat tenni.

Ma már a harmadik világban van az igazi menekültprobléma, mivel ott élethál kérdésről van szó, annak ellenére, hogy a statisztikák szerint a fejlett országokon belül az európai államok súlyos menekültgondokkal küszködnek. Az ázsiai és az afrikai menekülők menekülés közben – Európában már szokatlan mérvű – fizikai szenvedést, megaláztatást élnek át, közülük százezrek meg is halnak. Aki eljut Európába, vagy Európa országaiból politikai okok miatt menekül, az rendszerint nincs közvetlen fizikai veszélyben.

Fontos emlékeztetni arra is, hogy a politikai okokból üldözöttek egyénre szabott menekültügyi szabályai alkalmazhatatlanok az általános erőszak és a létfeltételek eltűnése elől menekülő százezrekre. Továbbá, ami a legsürgetőbb lépést igényli, nem lehet ugyanazokat az eszközöket alkalmazni speciális európai szituációkra, mint a nagy tömegek koncentrált mozgásával járó világfolyamatokra.

A hazai szabályozás

A bevándorlók állampolgárság szerinti összetételéből egyértelmű, hogy Magyarország ma még valójában csak néhány szomszédos ország polgárai számára bevándorlási célpont. A bevándorlás azonban szinte kezdetektől jelen van országunk történetében.

A második világháború után egész Kelet-Közép-Európában hatalmas méretű menekült- és vándormozgalmak indultak meg, a győztesek által árajzolt politikai határok és az etnikai gyűlölködések miatt.⁷

Ezzel gyakorlatilag évtizedekre befejeződtek a vándormozgalmak Magyarországon. Nagyobb hullámban 1956-ban, a forradalom alatt megnyitott határokon történt jelentős kiáramlás, mindazonáltal a zárt társadalom nem tette lehetővé az országba való számottevő beáramlást.

Ez szűnt meg az 1990-es rendszerváltozással, ekkortól beszélhetünk egy újabb korszakról, amely más irányt vehet az uniós taggá válásunkkal, illetve a schengeni határellenőrzés kiépítésével.

Egyes kutatások kimutatták, hogy a magyarországi bevándorlók zöme a határon túli magyar közösségekből kerül ki, emiatt jelentősen különbözik a nemzetközi migráció más országokban található jellemzőitől.⁸ Az azt kiváltó okok a magyar, illetve az egész közép-európai térség történelmi gyökereire vezethetők vissza, ennek következtében az okai egészen mások, a „bevándorlók” beilleszkedése némileg könnyebb.

⁷ Gergely Jenő: Útban a háború felé. In: Pölöskei Ferenc – Gergely Jenő – Izsák Lajos (szerk.): 20. századi magyar történelem 1900–1994. Korona Kiadó, Budapest, 1997, 289–290. o.

⁸ Tóth Pál Péter: Bevándorlás Magyarországra. Lucidus Kiadó, Budapest, 2006, 9. o.

A vándorlás egyik következménye, hogy 1990 és 2004 között 115 ezren kaptak magyar állampolgárságot. Ez éves szinten nyolcezer új állampolgár, de kiemelendő, hogy ez a rendszerváltozás előtt még a nyolcszázat sem érte el.

Az állampolgárság a magyar közjog egyik alapintézménye. Fogalmának tartalmi összetevőit az állam és az egyén alkotmányjogi kapcsolata határozza meg. Az alkotmányjog az állam és az egyén kapcsolatát elsődlegesen az állami szuverenitással összefüggésben vizsgálja.⁹

Az állam lakossága a nemzetközi jog értelmében az állam területén élő valamennyi személy. Összetartozásuk alapja, hogy az adott állam alkotmányos rendje mindannyiukat kötelezi. A nemzetközi jog az állam területén tartózkodók között a diplomáciai védelem érvényesülése alapján tesz különbséget.

A lakosságot alkotó természetes személyek jogi helyzete ennél összetettebb. Annak meghatározása, hogy e személyeket milyen jogok illetik meg, és milyen kötelezettségek terhelik, a belső jog, ezen belül is az alkotmányjog feladata.

Alkotmányjogi értelemben a lakosság több csoportra oszlik: lehetnek saját állampolgárok, külföldiek és hontalanok.

A szuverenitás személyi hatálya minden állam esetében saját polgáira terjed ki, ők alkotják alkotmányjogi értelemben az állam lakosságát.

Az *állampolgársági jogviszony tartalma* azt feltételezi, hogy az állampolgárt az állam területén élő más személyekhez képest többletjogosultságok illetik meg: ha külföldön van, bármikor hazatérhet, bármikor elutazhat, megilletik az alapvető jogok, a választójog, a közhivatal viselésének joga, a konzuli védelem joga, egyezsersmind köteles eleget tenni például a honvédelmi kötelezettségének, ami a hontalanokra, külföldi állampolgárokra nem vonatkozik. Az adózás kötelezettsége azonban mindenkit érint. Azaz az állami hatalomnak való alávetettség egyidejűleg az állampolgári státusú személyek számára az alapvető jogok teljességével egyenlő.

A külföldi állampolgárok nemcsak bevándorolnak az országba, hanem el is hagyják. A mérleg azonban egyértelműen pozitív, mivel minden évben többen kérnek tartózkodási engedélyt, mint ahányan elmennek. A Magyarországon legálisan élő külföldiek száma évről évre növekszik.

Ezt mutatja az is, hogy amíg 2001-ben 110 ezren, 2005 januárjában már 142 ezren voltak hazánkban. Ez az ország népességének 1,4 százaléka, ami nemzetközi összehasonlításban még mindig alacsony érték. Nem mellékes tény azonban, hogy a külföldiek egy része a szomszédos országokból érkezett, beszél magyarul, kulturális identitása nem áll távol a miénktől. A nem szomszédos országok közül

⁹ Kukorelli István (szerk.): Alkotmánytan. Osiris Kiadó, Budapest, 1999, 103. o.

Németországból érkezett a hazánkban élő külföldiek nagy része, számuk az ezredforduló táján megközelítette a tízezeret. Érdekességként a görög és a lengyel állampolgárokat is meg kell említeni, akik jelenléte történelmi okokra vezethető vissza, de jelenlétük egyre kevésbé jelentős.

A hazánkban élő külföldi állampolgárok országok szerinti megoszlása jól mutatja, hogy bár 180 országból érkeztek hozzánk, csupán néhány ország játszik jelentős szerepet ebben. A 2005-ben Magyarországon élő 142 153 külföldi állampolgár 86 százaléka európai országból érkezett. Viszonylag jelentős még az Ázsiából érkezők száma (10,6 százalék), de Amerika már elhanyagolható (1,9 százalék), nem is beszélve Afrikáról (1,1 százalék). Összességében a hazánkban élő külföldiek 68,7 százaléka szomszédos országokból érkezett.

Az államok – saját állampolgáraiktól megkülönböztetendő – idegennek tekintik azokat a személyeket, akikre szuverenitásuk hatálya a területen való tartózkodás tényéből adódóan terjed ki. Az idegeneknek kötelességük országunk törvényeit, alkotmányos rendjét tiszteletben tartani. Ezért cserébe az állam az alapvető emberi jogok gyakorlását garantálja számukra.

Az idegenek csoportja nem homogén. Állampolgárságuk szerint vannak közöttük, akik más állam polgárai: *külföldiek*, illetve akik egyetlen államnak sem polgárai: *hontalanok*.

A külföldieket a szerint is lehet csoportosítani, hogy mennyi ideig tartózkodnak országunk területén. Időtartam szerint a hozzánk látogató külföldiek egy része átmeneti (ideiglenes), másik része állandó jelleggel, vagyis tartósan letelepülteként, bevándorlóként vagy menekültként tartózkodik az állam területén.

A külföldiek jogállása különbözik az állampolgároktól, sőt önmagában is differenciált.

A külföldi, ha megkapja az állampolgárságot, ezzel egyidejűleg státuszjogokból és közjogi kötelezettségekből álló közjogi státust nyer. A státuszjogok az állami szuverenitással összefüggésben határozzák meg az állampolgár jogi helyzetét. Éppen ez az, ami meghúzza a határvonalat az állam polgárai és az adott ország területén élő idegenek között. Kukorelli szerint történetileg e megkülönböztetés a nem állampolgár alapvető jogainak lényeges korlátozását jelentette. A második világháború után az emberi jogok nemzetközi egyezményeit elfogadó jogállamokban az alapvető emberi jogoknak a csupán az állampolgársági státushoz kötődő jogok területén létezhet különbség.

A státuszjogok gyökerei az emberi jogokban keresendők, de önálló jogcsoportként mind a szabadságjogokhoz, mind a gazdasági, szociális és kulturális jogokhoz képest eltérő tartalommal, követelményrendszerekkel és garanciákkal jellemezhetők. A státuszjogoknak lényegüket illetően alanyi jogoknak kell lenniük.

A hazánkban tartózkodó idegen és a magyar állampolgár között a különbség a szuverenitásból vezethető le, mivel a saját állampolgár a szuverenitás személyi, a területen tartózkodó külföldi a szuverenitás területi hatálya alatt áll. A szuverenitás személyi hatályából a magyarok státuszjogai, míg a szuverenitás területi hatályából a külföldiek beutazásával és tartózkodásával kapcsolatos jogok vezethetők le.

A 2002. január 1. óta hatályos 2001. évi XXXIX. törvény (a továbbiakban: Irtv.) a schengeni közösségi normákkal és számos más uniós jogszabály rendelkezéseivel összhangban határozza meg a külföldiek beutazásának és magyarországi tartózkodásának szabályait. Ezzel az új idegenrendészeti törvény hatálybalépésével a vonatkozó jogharmonizáció részben teljesült.

Nemzetközi szerződés eltérő rendelkezése hiányában a külföldiek engedélyhez kötött munkavégzés vagy más jövedelemszerző tevékenység folytatása céljából csak *tartózkodási vízummal (D típusú vízum)* utazhatnak hazánkba.

Ez az új idegenrendészeti törvény jelentősen megváltoztatta a tartózkodási engedélyek korábbi szabályait. Az egy évet meg nem haladó tartózkodásra kiadható ideiglenes tartózkodási engedély, illetve az egy évet meghaladó tartózkodásra kiadható huzamos tartózkodási engedély és az állandó magyarországi tartózkodásra jogosító bevándorlási engedély helyett csak kétféle tartózkodási jogcímet határozott meg:

- a) a *tartózkodási engedélyt*, amely legfeljebb két évre (kivételesen négy évre) adható ki, de alkalmanként további két évvel meghosszabbítható, és
- b) a *letelepedési engedélyt*, amely életvitelszerű, folyamatos és határozatlan idejű magyarországi tartózkodásra jogosít.

2007-ben azonban a jogalkotó a külföldiekre vonatkozóan két új törvényt alkotott, amely jelentős mértékben változtat a bemutatottakon. A 2007. évi I. és II. törvények segítségével rendezték az Irtv. hiányosságait.

A jogalkotó világos különbséget tett azzal, hogy két külön törvényben szabályozta az EGT-tagállamokra, valamint a harmadik ország lakosaira vonatkozó jogszabályokat.

A 2007. évi I. törvény által átültetett – a személyek szabad áramlását, gyakorlatilag az Európai Bíróság esetjogában kialakított elveket kodifikálva újraszabályozó – 2004/38/EK irányelv egységes keretbe foglalja az EGT-állampolgárokra és családtagjaikra vonatkozó korábbi szabályozást, egyértelművé téve, hogy elkülönült, *privilegizált jogállású* alanyi körről van szó. Az irányelv 24. cikkének történeté megfontolás érdekében a szabad mozgás és tartózkodás jogaival felruházott személyek részére szavatolni kell a szerződés alkalmazási körébe tartozó területeken mindazokat a jogokat és kedvezményeket, amelyek a magyar állampolgárokat megilletik.

Már említettem, hogy az Irtv. megszüntette az ideiglenes (egy évnél rövidebb), valamint a huzamos (egy évnél hosszabb) tartózkodásra jogosító engedélyek kategóriáját. A tartózkodási engedély fő szabályként legfeljebb két évre adható ki, amelyet alkalmanként legfeljebb két évvel lehet meghosszabbítani. Ha a tartózkodás célja munkavégzés vagy más jövedelemszerző tevékenység, a tartózkodási engedély első alkalommal legfeljebb négy évre adható ki.

Az irányelvet átültető 2007. évi I. törvény továbbra is megtartja azt a fő elvet, miszerint a szabad mozgás és a hozzá kapcsolódó tartózkodás csak az uniós polgárok és meghatározott családtagjaik jogosultsága. Bővíti azonban a családtag fogalmát, illetve új alapokra helyezi a családtagok tartózkodási jogának fennmaradását is.

A törvény az uniós polgárok körénél tágabb személyi körnek engedélyezi a szabad mozgás és tartózkodás jogának gyakorlását. Az EGT-ről szóló megállapodás értelmében ugyanis az EGT tagállamainak állampolgárait a szabad mozgás és tartózkodás tekintetében ugyanazok a jogok illetik meg, mint az Európai Unió polgárait.

A 2007. évi I. törvény kimondja, hogy a szabad mozgás és tartózkodás jogával felruházott személyeket illető, a tagállamok területén történő szabad mozgás és tartózkodás jogának gyakorlása elől elháruljanak az adminisztratív akadályok, illetve az EGT-állampolgár harmadik ország állampolgárságával bíró családtagjai esetében az adminisztratív akadályok jelentős mértékben csökkenjenek.

Ezzel az említett személyi körnek megteremti a Magyar Köztársaság területére való beutazását, továbbá a *három hónapot meg nem haladó* magyarországi tartózkodását. Ez a tartózkodás gyakorlatilag *feltétel* nélküli. A magyarországi tartózkodás joga három hónapot meg nem haladó ideig külön engedély nélkül megilleti az EGT-állampolgárt és családtagját.

A törvény a *három hónapot meghaladó* tartózkodás szabályait, az irányelv rendelkezéseivel összhangban, bizonyos feltételek teljesítéséhez köti. A jogszabály a három hónapnál hosszabb ideig tartózkodók számára *megköveteli a bejelentkezést*, az eljáró hatóság a bírósági gyakorlatot kodifikáló irányelvnek megfelelően azonban már *nem tartózkodási engedélyt*, hanem egy *regisztrációs igazolást* állít ki. A tartózkodási engedély ugyanis nem más, mint az Európai Közösséget létrehozó szerződésben garantált jog tárgyiasulása, amelyet a jogalkotó igyekszik ezzel az egyszerűbb, olcsóbb rendszerrel felváltani.

A törvény a *három hónapot meghaladó* tartózkodás szabályait az irányelv rendelkezéseivel összhangban bizonyos feltételek teljesítéséhez köti. A három hónapot meghaladó tartózkodásra az az EGT-állampolgár jogosult, akinek tartózkodási célja *keresőtevékenység* vagy *tanulmányok* folytatása, illetőleg akinek a tartózkodás

teljes időtartamára elegendő forrása van önmaga és családtagjai számára ahhoz, hogy tartózkodása ne jelentsen indokolatlan terhet a Magyar Köztársaság szociális ellátórendszerére.

Keresőtevékenység céljából tartózkodónak minősül az is, aki munkát keres. Az Európai Bíróság gyakorlatával összhangban a törvény nem mondja ki, hogy mennyi ideig lehet jogszerűen munkát keresni, erre vonatkozóan az ésszerűség elve az irányadó: addig, amíg a bizonyítottság és az esély megalapozott.

Az EGT-államok polgárainak beutazását és tartózkodását szabályozó új törvény egyik legfontosabb vívmánya az *állandó tartózkodás joga*, amellyel a társadalmi kohéziót kívánják erősíteni. A törvény az állandó tartózkodás jogát valamennyi EGT-állampolgár és családtagja számára garantálja, ha öt évig megszakítás nélkül, jogszerűen Magyarországon tartózkodtak. Ez az új, általános jogosultság nemcsak meghatározott kategóriák számára biztosítja a maradás jogát a gazdasági aktivitás befejeződésével, hanem *mindenkinek*, aki teljesíti az öt éves jogszerű tartózkodás feltételét.

A törvény a közösségi joggal összhangban lehetőséget ad az EGT-állampolgár és harmadik ország állampolgárságával bíró családtagja szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogának *korlátozására*, de azt kizárólag közrendi, köz- és nemzetbiztonsági, valamint közegészségügyi okból engedi meg. Kimondja emellett, hogy ezek az okok nem szolgálhatnak gazdasági célokat, a korlátozó intézkedések pedig kizárólag az érintett személyes magatartásán alapulhatnak. E magatartásnak valódi, közvetlen és kellően súlyos veszélyt kell jelentenie a társadalom valamely alapvető érdekére, az általános, megelőzési célú okok nem fogadhatók el. A törvény szerint a tartózkodási jog korlátozásának eszközei a *visszairányítás*, a *kiutasítás*, a *beutazási és tartózkodási tilalom* elrendelése, valamint a bíróság által elrendelt kiutasítás végrehajtása.

A beléptetés megtagadására, valamint a *visszairányítás* elrendelésére a Magyar Köztársaság államhatárán kerülhet sor. A beléptetés megtagadását a törvény egy *pozitív* („rendelkeznek a szükséges dokumentumokkal”), valamint egy *negatív* feltétel („ne álljon beutazási és tartózkodási tilalom hatálya alatt”) hiánya esetén írja elő. A törvény hatálya alá tartozók beléptetését meg kell tagadni, ha nem tesznek eleget a 3. §-ban meghatározott beutazási feltételeknek (pozitív feltétel hiánya), vagy beutazási és tartózkodási tilalom hatálya alatt állnak (negatív feltétel hiánya).

A beléptetés megtagadása esetén a határforgalmat ellenőrző hatóság határozatban azonnal elrendeli a visszairányítást, amely kötelezést jelent a határterület elhagyására. A visszairányítás végrehajtása iránt fő szabály szerint haladéktalanul intézkedni kell. Ez alól – az irányelv 5. cikk (4) bekezdésének megfelelően – kivétel az az eset, ha a visszairányított kérelmezi, hogy hetvenkét órán belül – az irány-

elv 25. cikk (1) bekezdésének megfelelően – bármely módon igazolhassa a beutazáshoz való jogának fennállását. Ez az időtartam elegendő arra, hogy az érintett a szükséges dokumentumokat beszerezze, vagy azokat hozzá eljuttassák. A lehetőségek megadása mindazonáltal nem jelenti azt, hogy a szükséges okmányok, iratok beszerzéséről a határforgalmat ellenőrző hatóságnak kell gondoskodnia. A kérelem előterjesztésére értelemszerűen csak abban az esetben van lehetőség, ha a beléptetés megtagadására a beutazás feltételeinek hiányában került sor.

A visszairányítás azonnali végrehajtása esetén a visszairányított köteles a visszairányítás célországába vissza- vagy továbbinduló járművön tartózkodni, vagy arra átszállni. Ha a visszairányított visszautaztatása – szállítóeszköz rendelkezésre állása hiányában vagy a beutazáshoz való jog fennállásának igazolása iránti kérelem előterjesztése következtében – nem hajtható végre haladéktalanul, az érintett a visszairányítás végrehajtásáig, de legfeljebb hetvenkét óráig köteles az eljáró hatóság által kijelölt helyen (határátkelőhelyen, repülőtér tranzitvárójában) tartózkodni. A kötelező tartózkodási helyet a visszairányított visszautazás céljából bármikor elhagyhatja.

Ha a visszairányított a rendelkezésére álló idő alatt a beutazáshoz való jogának fennállását bizonyítja, a visszairányítást elrendelő határozat érvényét veszti, és az illetőt a határforgalmat ellenőrző hatóság belépteti.

Ha a visszairányítás az elrendelésétől számított hetvenkét órán belül nem hajtható végre, a visszairányítottat – beléptetése után – az eljáró hatóság kiutasíthatja. A kiutasítás következtében egyszerűbbé válik a visszautazási kötelezettség végrehajtása, mivel a kiutasítást toloncolás újján kell végrehajtani. A visszairányított esetében a kiutasítás végrehajtási jellegét erősíti az is, hogy ez esetben a kiutasítással egyidejűleg nem rendelhető el beutazási és tartózkodási tilalom. Ha a beléptetés megtagadására, valamint a visszairányítás elrendelésére beutazási és tartózkodási tilalom fennállása miatt került sor, a tilalom hatályát a kiutasítás nem érinti.

A 2007. évi I. tv. a beutazási és tartózkodási tilalom két típusát különbözteti el: az *önállóan elrendelt*, valamint az *idegenrendészeti kiutasítással egyidejűleg* elrendelt beutazási és tartózkodási tilalmat. Az önállóan elrendelt beutazási és tartózkodási tilalmat – a meghatározott jogcímek alapján – az ismeretlen helyen, illetve nem a Magyar Köztársaság területén tartózkodó személlyel szemben határozattal kell elrendelni. Az önálló jogalap akkor teszi lehetővé a beutazási és tartózkodási tilalom elrendelését, ha az érintett kiutasítására nincs mód. Az idegenrendészeti kiutasítással egyidejűleg elrendelt beutazási és tartózkodási tilalom ezzel szemben a kiutasítást elrendelő határozat rendszerinti járulékos eleme.

A tilalmat nyilvántartásba veszik, ennek alapján a határforgalmat ellenőrző hatóság – a beutazásra vonatkozó külön hozzájárulás hiányában – a beléptetést megtagadja.

A bíróság által elrendelt kiutasítás mellékbüntetés magában foglalja a törvény szerinti beutazási és tartózkodási tilalom tartalmát: a kiutasítás tartama alatt a kiutasított nem térhet vissza a Magyar Köztársaság területére. A bíróság által elrendelt kiutasítás esetén ezért a beutazási és tartózkodási tilalom fennálltát a nyilvánvalóságba be kell jegyezni.

Az *idegenrendészeti kiutasítást* a 2007. évi I. tv. 40. §-a szabályozza. A szabad mozgás és tartózkodás jogával felruházott személyek beutazáshoz és tartózkodáshoz való jogának korlátozása körében az Európai Unió joga a harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozóanál kedvezőbb szabályozást követel meg. Erre tekintettel a törvény hatálya alá tartozó személyekkel szemben elrendelhető idegenrendészeti kiutasítás okait *szűk körben* határozza meg.

A törvény megengedi az esetlegesen járványt okozó, valamint más fertőző betegségekkel összefüggésben a szabad mozgás és tartózkodás jogát korlátozó intézkedések alkalmazását. Az eljáró hatóság kiutasíthatja azt az EGT-állampolgárt vagy családtagot, aki külön jogszabályban meghatározott közegészséget veszélyeztető betegségben szenved, fertőzőképes, illetve kórokozóhordozó állapotban van. A kiutasításra csak akkor kerülhet sor, ha az érintett szándékosan nem veti alá magát a betegség, illetve fertőzése által indokolt egészségügyi ellátásnak. De meg kell említeni, hogy a törvény kizárja a kiutasítást, ha a megbetegedés a beutazás utáni három hónap elteltével jelentkezik, ezáltal megdönthetetlen vélelmet állít fel amellett, hogy a betegség, illetve fertőzést az érintett a beutazása után szerezte.

A *kiutasítás* másik esetkörét a *közrenddel, közbiztonsággal összefüggő* kiutasítási okok alkotják. Az eljáró hatóság kiutasíthatja azt az EGT-állampolgárt vagy a harmadik ország állampolgárságával bíró családtagot, aki az országhagyási kötelezettségének az előírt határidőn belül nem tett eleget, továbbá aki beutazási vagy tartózkodási jogosultsága fennállásának igazolásakor csalárd módon járt el.

A *harmadik államok polgáraitra* vonatkozó tartózkodási engedélyekről szóló szabályozást a 2007. évi II. tv. szabályozza, amely – az I. tv. rendszerétől eltérően, de az EGT-polgárokéhoz hasonlóan – külön fejezetben szabályozza a *három hónapot meg nem haladó és a három hónapot meghaladó tartózkodás* szabályait, amely a schengeni vívmányokkal történő harmonizációt szolgálja. A törvény értelmében a három hónapot meg nem haladó tartózkodás céljából beutazni kívánó harmadik országbeli állampolgárok beutazására a személyek határátlépésére irányadó szabályok közösségi létrehozásáról szóló, korábban említett, schengeni határ-ellenőrzési kódex szabályait kell alkalmazni.

A különbségtétel oka, hogy míg a három hónapot meg nem haladó tartózkodás céljából történő beutazás szabályozása a közösségi jog hatálya alá tartozik,

addig a három hónapot meghaladó tartózkodás céljából történő beutazás szabályainak meghatározása elsődlegesen tagállami hatáskör.

A három hónapot meg nem haladó tartózkodási vízumok típusai lényegében megegyeznek a hatályos ldtv.-ben szabályozottakkal, újdonságot a schengeni határ-ellenőrzési kódex rendelkezéseinek megfelelő vízumkiadási feltételek, valamint a vízumokra vonatkozó közös konzuli utasítás egységes vízumokra vonatkozó rendelkezéseinek – így a vízum meghosszabbítása lehetőségének; a külképviselet és a központi vízumkiadó hatóság, illetve a tagállami központi vízumkiadó hatóságok közötti konzultációs eljárásnak; a vízumkiadási jog átadásának-átvételének – hazai jogba történő átültetése jelent. A 2007. évi II. tv. megalkotásával a schengeni joganyag átvétele gyakorlatilag megtörtént.

A három hónapot meghaladó tartózkodás szabályaira vonatkozó fejezet szintén megállapít beutazási szabályokat, mivel a schengeni határ-ellenőrzési kódex hatálya nem terjed ki az ilyen időtartamú tartózkodás céljából történő beutazásra. A tartózkodási vízumok és tartózkodási engedélyek ldtv.-ben szabályozott rendszerét a tervezet az első lépcsőben lényegében megtartja, a teljes jogú schengeni tagságunktól viszont a tartózkodási vízum megszűnik, ehelyett a harmadik országbeli állampolgárok már a külképviseleten tartózkodási engedélyt kérhetnek. A pozitív tartalmú döntés esetén a tartózkodási engedélyt Magyarországon vehetik át, e célból történő beutazásuk egy új vízumtípus, a tartózkodási engedély átvételére jogosító vízum birtokában történhet. Három hónapot meghaladó tartózkodásra jogosító speciális vízumtípusként a nemzeti vízumot, illetve a szezonális munkavállalási vízumot vezeti be a jogalkotó.

A különböző tartózkodási célok alapján kiadható tartózkodási vízumokra és tartózkodási engedélyekre vonatkozó különös szabályokat is megállapítja a törvény. Ennek keretében jelentős változásként a tartózkodási engedély érvényességi idejének felső határát öt évben határozták meg, ami jóval rugalmasabb a jelenlegi merev rendszerénél. A családegyesítési jogról szóló 2003/86/EK tanácsi irányelvnek való teljes megfelelés érdekében felülvizsgálták továbbá a családegyesítési célú tartózkodás szabályait is.

Áttekinthetőbbé vált a keresőtevékenységre vonatkozó szabályozás, a jelenlegi ellenmondásokat feloldva meghatározták az ilyen célú tartózkodási vízum, illetve tartózkodási engedély birtokában folytatható tevékenységek körét.

A törvény a harmadik országok állampolgárainak tanulmányok folytatása, diákcseré, javadalmazás nélküli gyakorlat, illetve önkéntes szolgálat céljából történő beutazásának feltételeiről szóló 2004/114/EK tanácsi irányelvvél összhangban szabályozza a nappali tagozaton felsőfokú tanulmányokat folytató harmadik országbeli állampolgárok tartózkodásának szabályait. Újdonság az ldtv.-hez ké-

pest, hogy a középfokú oktatási intézmények diákjai is tanulmányi célú tartózkodási vízumra, illetve tartózkodási engedélyre jogosultak, ezáltal felsőoktatási intézménybe történő jelentkezés esetén nincs szükségük külön vízumra. A külön törvény szerinti önkéntes tevékenység folytatása önálló tartózkodási jogcímként jelenik meg. A törvény uniós viszonylatban is előremutatóan új tartózkodási célként neve-síti a tudományos kutatást, elvégezve a tanács 2005/71/EK irányelvének korai át-ültetését.

A humanitárius tartózkodási engedélyre vonatkozó szabályozás keretei között a törvény megvalósítja a harmadik országok emberkereskedelem áldozatává váló vagy az illegális bevándorlás megkönnyítésére irányuló cselekményekkel érintett, a hatáskörrel felruházott hatóságokkal együttműködő állampolgárainak kiállított tar-tózkodási engedélyről szóló 2004/81/EK tanácsi irányelv teljes átültetését.

A törvény a tartózkodási engedély érvényességi idejének felső határát két év-ben határozza meg, és – fő szabályként – lehetővé teszi a tartózkodási engedély bármely, a törvényben szabályozott célból történő meghosszabbítását.

A törvény a tartózkodási engedély kiadásának megtagadását, illetve visszavo-nását írja elő abban az esetben, ha a harmadik országbeli állampolgár a kiadás-hoz előírt egy vagy több feltételnek nem vagy a továbbiakban már nem felel meg, továbbá akkor is, ha a harmadik országbeli állampolgár az eljáró hatósággal ham-is adatot vagy valótlan tényt közöl, és ez érdemben befolyásolta az engedély kiadását.

Az EGT-államok polgáraihoz hasonlóan az ország közegészségügyi érdekei-nek sérelmére tekintettel a tartózkodási engedély kiadását meg kell tagadni, illetve a tartózkodási engedélyt vissza kell vonni akkor is, ha a harmadik országbeli ál-lampolgár közegészséget veszélyeztető betegségben szenved, és nem veti alá magát kötelező és rendszeres egészségügyi ellátásnak, vagy magyarországi tar-tózkodása alatt nem tartja be az egészségügyre vonatkozó hatályos magyar jog-szabályok előírásait.

Az érdekházasságok ellen alkalmazható intézkedésekről szóló 1997. decem-ber 4-i tanácsi állásfoglalással összhangban rendelkezik a törvény a tartózkodási engedély kiadásának megtagadásáról, illetve visszavonásáról abban az esetben, ha megállapítható, hogy a családi kapcsolatot kizárólag a családi együttélés cél-jára szolgáló tartózkodási engedély kiadása érdekében hozták létre.

A törvény a tartózkodási engedély kiadásának megtagadására, illetve visszav-onására vonatkozó általános szabályok alóli kivételként kimondja, hogy nemzet-közi kötelezettség teljesítése céljából, halaszthatatlan humanitárius okból vagy nemzeti érdekből tartózkodási engedélyt kaphat a beutazási és tartózkodási tilal-mat elrendelő SIS figyelmeztető jelzés hatálya alatt álló harmadik országbeli ál-

lampolgár, illetve a részére kiadott tartózkodási engedélyt nem kell visszavonni. Az iménti szabály a schengeni végrehajtási egyezmény 25. cikkében foglalt rendelkezéseknek való megfelelést szolgálja.

Az Idiv. rendszerétől eltérően a törvény a *beléptetés megtagadása*, illetve a *visszairányítás* intézményét szabályozza első helyen a rendészeti szabályok között.

A *beléptetés megtagadható* a schengeni határ-ellenőrzési kódex alapján, illetve abban az esetben, ha a harmadik országbeli állampolgár nem felel meg a törvényben foglalt beutazási feltételeknek. A beléptetés megtagadása esetén a harmadik országbeli állampolgár visszairányítása történhet annak az országnak a területére, ahonnan érkezett, amely őt visszafogadni köteles, ahol szokásos tartózkodási helye van, illetve bármely más államba, ahová beutazhat.

A bevándorlási engedély helyébe a letelepedési engedély lépett. A letelepedési engedély nemcsak elnevezésében tér el a bevándorlási engedélytől, hanem tartalmában is nagy változást jelent. A *bevándorlás* fogalmát az Idiv. – a nemzeti közti gyakorlattól eltérően – igen leszűkített értelemben, azaz csak az *e célból kiadott speciális engedélyre használta*, így a közösségi normák és terminológiák átvétele érdekében is szükséges volt az elnevezés megváltoztatása.

A már bemutatott 2007. évi II. törvény részei továbbá azok a jogszabály-módosítások is, amelyek a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel bíró állampolgárainak jogállásáról szóló 2003/109/EK irányelv által előírt egyenlő elbánás elvének érvényesülését szolgálják. A 2003/109/EK irányelv átültetését alapvetően a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvény valósítja meg az EK *letelepedési engedély* és az *ideiglenes letelepedési engedély* bevezetésével. Mindkét új engedélytípus *letelepedett jogállást* nyújt. Ennek megfelelően a letelepedetteket megillető jogok és kedvezmények megilletik mind az EK letelepedési, mind az ideiglenes letelepedési engedélyeseket, ezzel megteremtve a 2003/109/EK irányelv 11. és 21. cikke szerinti egyenlő elbánást.

A törvény az irányelv hazai implementációját oly módon hajtja végre, hogy az új ideiglenes letelepedett, illetve az EK-letelepedett jogállást a jelenlegi alkotmányos keretek közé illeszti, egyben rendezzi a korábban letelepedési engedély szerzők jogállását, illetve – nemzeti letelepedési engedély formájában – továbbra is fenntartja a közösségi jogi szabályozásnál kedvezőbb feltételekkel megszerezhető letelepedett státust.

A *letelepedett* határozatlan időtartamú magyarországi tartózkodásra jogosult. Annak érdekében, hogy a huzamos tartózkodási engedéllyel bírók valóban integrálódni tudjanak abba a társadalomba, amelyben élnek, a tagállamok állampolgáraival megegyező elbánásban kell részesülniük a gazdasági és szociális ügyek

széles területén. Erre tekintettel az e státushoz kapcsolódó további jogosultságokat ágazati jogszabályok fejtik ki, illetve a letelepedettet megilletik a tartózkodási engedélyesek külön jogszabályok szerinti jogosultságai is.

A magyar állam területén tartózkodó hontalan személy jogállása alapjaiban megegyezik a külföldiekével. A hontalanok helyzete még kiszolgáltatottabb, hiszen esetükben nincs olyan állam, amely hasonló védelemben részesítené őket, mint a külföldieket. Az államok a nemzetközi szerződések iránymutatásai alapján töreksenek a hontalanság megelőzésére (például: az 1930-as hágai ajánlás vagy az 1954-es New York-i egyezmény).

Magyar állampolgárok hontalanná válását a törvény automatikus veszteségi jogcímek (például távollét, házasság) mellőzésével, illetve a lemondás feltételeként előírt külföldi állampolgárság igazolásával akadályozza meg.

A magyar jogszabályok a már hontalanná váló személyekkel kapcsolatban is tartalmaznak rendelkezéseket. A hontalanok Magyarország területén születő gyermekei a *ius soli* alapján magyar állampolgárságot szereznek.

Egyebek között a 2007. évi II. tv. 76–81. §-a a hontalanok helyzetét is igyekszik rendezni. E törvény megalkotásáig a hontalanok státusát szabályozó joganyag szétszórtság és hiányos volt, továbbá a hontalan jogállás – elsősorban nemzetközi jogi eredetű – anyagi jogi normái mellett a hontalanstátus megállapítására irányuló eljárás szabályai teljes egészében hiányoztak a magyar jogból. Ez sok visszaélést adott alkalmat, így a schengeni csatlakozás előtt mindenképpen szűkséges volt rendezni ezt a joghézagot.

A 2007. évi II. tv. a hontalanság megállapítására irányuló alapvető és garanciális jelentőségű eljárási szabályokat rögzíti, az eljárás részletszabályai pedig a törvény újrakodifikált végrehajtási rendeletében kapnak helyet.

A hontalanság megállapítására irányuló eljárás kérelemre indul, amelynek előterjesztésére a törvény semmiféle formakényszert nem ír elő. A visszaélés lehetőségének minimálisra csökkentése érdekében azonban a Magyarország területén történő jogszerű tartózkodás is *elengedhetetlen* feltétel az eljárás megindításához. Ennél fogva kizárható az az esetkör, hogy az illegálisan érkező migránsok rögtön a határon, vagy bizonyos időtartamú jogszerűtlen tartózkodás után az idegenrendészeti hatóság általi kézre kerítés után azonnal – rosszhiszeműen – hontalanstátusért folyamodjanak. Az eljárás során a törvény megfelelő garanciákkal védi és szavatolja a kérelmező tisztességes eljáráshoz való alapvető jogának érvényesülését (jegyzőkönyvfelvétel, anyanyelvhasználat, jogi segítségnyújtás, a hatóság kiiktatási kötelezettsége stb.).

A *hontalanság tényének bizonyítása* a hontalan személy feladata, az eljárás legfontosabb része. Az új szabályozás célja, hogy kérelmező-központúan tegye lehetővé a hontalanság bizonyítását. Ennek érdekében a hitelt érdemlő igazolás mel-

lett a hontalanság tényének valószínűsítése is releváns eljárási cselekmény, továbbá a törvény taxatív felsorolja, mely államok relációjában – amelyek köre a kérelmezőtől függően esetről esetre változhat – szükséges a hontalanság tényének hivatalos alátámasztása.

Magyarországon az *illegális migráns bármikor kérhet menekültstátust*, akár elfogásakor is. Ezzel magyarországi tartózkodása hosszabb, esetenként akár többéves időtartamra *legalizált*. Így magyarázható, hogy olyanok is kérelmeznek menekültstátust, akik bizonyíthatóan több éve Magyarországon tartózkodnak.

Az elmúlt évek migrációval kapcsolatos adatait összevetve megállapítható, hogy a Magyarországra menekülők számán belül, 1997-től egészen napjainkig, az *illegális migránsok aránya többszörösen meghaladja a legalisan érkezőkét*. Ez a trend valószínűsíthetően a következő években is fennmarad. Napjainkban főként Európán kívüli elmaradott vagy háború sújtotta térségekből érkeznek, hiszen a szomszédos országok állampolgárai előtt megnyíltak a legalis beutazás, itt-tartózkodás és munkavállalás lehetőségei.

A Magyarországot érintő szomszédos országokból érkező menekültek főleg a határaink mellett zajló háborús események miatt jöttek. Továbbá Magyarország 1989-ben területi korlátozással csatlakozott a genfi egyezményhez. Ez annyit tesz, hogy hazánk csak európai országból fogadott menekülteket. Ezen csak 1997-ben változtattak a döntéshozók, ennek következtében valóban jelentős mértékben megváltozott a magyar menekültügyi helyzet.

Egyik jelentős változás, hogy a menedéket kérők száma számottevő mértékben emelkedett: 1999-ben 11 500-an kértek menedéket, ám ez 2001-től csökkenést mutatott, 2004-ben már csak 1600-an voltak, majd számuk ismét nőtt: 2006-ban 2117 menekült érkezett.

Az 1997 előtti és az utána következő helyzet az érkezés szempontjából is változott. Amíg az európaiak inkább legalisan érkeztek, addig az új, már a világ bármely országából érkezők többsége illegálisan lépte át a magyar határt. Ez annak is a következménye, hogy a világ számos részéből érkező menekültek kevés esetben tudnak szabályos okmányokkal menekülni.

A kényszer migráció viszonylag kis távolságot átfogó migrációval indult, majd minden átmenet nélkül átváltott a nagytávú mozgásba, amikor a menedéket keresők több ezer kilométer leküzdése után találták meg hazánkat.

Magyarországon elsősorban a kaukázusi és iraki régiókból érkező menekültek kérelmét ismerik el. Hazánkban menedékjogi kérelmet főként grúz, valamint török állampolgárok, illetve a Szerbiából és Montenegróból érkezők nyújtanak be.

A magyar állam felségterületén tartózkodó külföldiek között külön csoportot alkotnak a menekültek. Az alkotmányos menedékjog a következőket tartalmazza [al-

ktmány 65. § (1) bek.): „A Magyar Köztársaság törvényben meghatározott feltételek szerint – ha sem kibocsátó országuk, sem más ország a védelmet nem biztosítja – menedéjogot nyújt azoknak a nem magyar állampolgároknak, akiket hazájukban, illetve a szokásos tartózkodási helyük szerinti országban faji, nemzeti hovatartozásuk, meghatározott társadalmi csoporthoz tartozásuk, vallási, illetőleg politikai meggyőződésük miatt üldöznek, vagy üldöztetéstől való félelmük megalapozott.”

Az alkotmány eme rendelkezései összhangban vannak a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. évi genfi egyezményvel, és az azt kiegészítő 1967. évi jegyzőkönyvvel, amelyeket az 1989. évi XV. törvényerejű rendelet tett a belső jog részévé.

A magyar alkotmány menedéjogi szabályozása a hatás–ellenhatás elvének megfelelően túlzott jelentőséget adott az üldöztetés elismerésének. Az objektív menedéjog két jellemzője a következő. Egyrészt az kizár minden olyan állami beavatkozást, amely meghússítaná, hogy a jogosult a menedéjogot igénybe vegye (ez egyfajta közjogi menedéjog); másrészt a menedéjog érvényesítését arra a szituációra korlátozza, amelyben a menekült a magyar állam felségterületére érkezik.

Ez a törvényerejű rendelet rendelkezik az ország területén jótalanul tartózkodó menekültekről is, miszerint „nem sújtják büntetéssel azokat a menekülteket, akik közvetlenül olyan területről érkeztek, ahol életük vagy szabadságuk veszélyeztetve volt, és akik engedély nélkül lépnek be területükre, illetőleg tartózkodnak ott, feltéve, hogy haladéktalanul jelentkeznek a hatóságoknál, és kellőképpen megindokolják jogellenes belépésüket, illetőleg jelenlétüket” [31. cikk (1) bek.] [kiemelés tőlem: W. Sz.]. Valamint rendelkezik arról is, hogy az aláíró államok „nem korlátozzák az ilyen menekültek mozgási szabadságát a szükséges mértéket meghaladóan, és ilyen korlátozásokat csak addig alkalmaznak, amíg jogi helyzetük az illető országban rendezést nem nyert, illetőleg más országba nem nyernek bebocsátást. Az ilyen menekültek számára megfelelő határidőt kell engedélyezni, illetőleg a szükséges támogatást meg kell adni ahhoz, hogy más országba bebocsátást nyerjenek” [31. cikk (2) bek.].

A törvényerejű rendelet a menekültek számára saját polgáraival azonos jogi helyzetet teremtett, ez alól a választójog és a közhivatal viselésének joga kivétel. A menekülteket nem terheli honvédelmi kötelezettség. Kedvezményeik között külön rendelkezik a kedvezményes honosítás, illetve a beilleszkedést segítő díjmentes magyarnyelv-tanulás lehetőségéről.

A menekültügy kezelésének tapasztalatai a korábbiaktól eltérő, konzekvens, a menekültügyi poliikának jobban megfelelő jogi háttérrel igényelték. Ezt szolgálta az 1997. XII. 15-én kihirdetett 1997. évi CXXXIX. törvény a menedéjogról. A törvény célja, hogy „meghatározza a Magyar Köztársaság területén nyújtott mene-

dékhez fűződő jogokat és kötelezettségeket, a menekültügyi hatósági eljárás törvényességi garanciáinak megállapításával biztosítsa az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelmét, garantálja a faji, vallási, nemzeti hovatartozás vagy politikai meggyőződés miatti megkülönböztetés tilalmának érvényesülését” (1. §).

A törvény a menedékhez fűződő jogok teljesebb biztosítása érdekében a menedéket kérők két csoportját hozza létre: a *menekült* és a *menedékes* fogalmát.

A 2001-ben módosított Idiv. beemel egy harmadik csoportot, a *befogadottét*, ő az, aki „hontalan esetén a szokásos tartózkodási helye szerinti országba – átmenetileg – azért nem küldhető vissza, mert ott halálbüntetésnek, kínzásnak, embertelen vagy megalázó bánásmódnak lenne kitéve, és nincs olyan biztonságos harmadik ország, amely befogadja” [2. § 1. (g) bek.]. E rendelkezéssel függ össze, hogy a törvény átemeli a menedékjogi szabályozásból a befogadott jogintézményét, és az emberi jogainak védelme miatt hazájába vissza nem küldhető külföldiek körét egységesen az idegenrendészeti szabályozás körében kezeli.

A 2007. évi LXXX. tv. szól a menedékjogról. Tíz évvel az első, már említett, törvény után időszzerű volt új jogszabály megalkotása.

A hazai menekültügyi joganyag felülvizsgálatát, valamint ennek nyomán új törvény megalkotását az európai uniós tagságból eredő kötelezettségeknek való megfeleléssel mellett az elmúlt évek jogalkalmazási tapasztalatai is szükségessé tették.

A törvény új, a magyar jogban eddig ismeretlen jogintézményeket honosít meg, a jogállások rendszerezetten egymásra épülő, logikus struktúráját építi fel. A törvény anyagi jogi része a törvény hatálya alá tartozó személyek jogállása szerinti fejezetekre tagolódik.

A *kvalifikációs irányelvvel* összhangban a törvény bevezeti a *kiegészítő védelem* intézményét és az *oltalmazotti* (kiegészítő védelmi) jogállást. Az európai uniós jogalkotási kötelezettség nyomán létrehozott oltalmazottkénti elismerés betölti az 1989. évi 15. tvr.-rel kihirdetett a menekültek helyzetére vonatkozó 1951. július 28-án elfogadott egyezmény, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. január 31-én létrejött jegyzőkönyv szerinti menekültstátus és a befogadotti jogállás közötti szabályozási űrt.

A törvény szerint oltalmazottként kiegészítő védelemben részesül az a külföldi, aki *nem* felel meg a menekültkénti elismerés feltételeinek, de fennáll annak a veszélye, hogy kibocsátó országába történő visszatérése esetén őt súlyos sérelem érne, és nem tudja, vagy az e veszélytől való félelmében nem kívánja a kibocsátó országa védelmét igénybe venni.

A kvalifikációs irányelv azt a követelményt fogalmazza meg a tagállamokkal szemben, hogy a kiegészítő védelemben részesített személyek részére az elismert menekültek jogállását megközelítő státust biztosítsanak. A törvény ennek megfele-

lően – a menekült jogállásának meghatározásánál alkalmazott megoldáshoz hasonlóan – nem sorolja fel az oltalmazott jogait és kötelezettségeit, hanem rögzíti, hogy az oltalmazottat – ha törvény vagy kormányrendelet kifejezetten eltérően nem rendelkezik – a menekült jogai illetik meg, és kötelezettségei terhelik.

A törvény a befogadási irányelv rendelkezéseivel és terminológiájával összhangban határozza meg az elismerését kérő számára nyújtandó ellátások és támogatások körét. A „befogadási feltételek” gyűjtőfogalom magában foglal minden olyan jogosultságot és kötelezettséget, amely az elismerését kérőt az elismerés iránti kérelem benyújtásától kezdően megilleti, illetve terheli, továbbá minden olyan intézkedést is, amely a jogosultságok megadásával vagy a kötelezettségek érvényesítésével függ össze. A befogadási feltételek nyújtására vonatkozó szabályok megállapításakor a törvény a rászorultság elvét vezérelvként követi. Az elismerését kérő csak akkor jogosult a befogadás egyes feltételeire, ha nincsenek meg a megteremtésükhöz szükséges anyagi eszközei.

A törvény nagy hangsúlyt helyez az elismerést kérő személyek jogainak érvényesülését szavatolni hivatott garanciális szabályok megállapítására, továbbá szem előtt tartja a kiszolgáltatott személy sajátos szükségleteiből fakadó különleges bánásmód iránti igényét.

A Met. nem differenciált kellőképpen a menekültkénti és a menedékeskénti elismerés szabályai között, holott ezt a menedékeskénti elismerésre irányuló eljárás speciális jellege indokoltá teszi: rövid idő alatt nagy mennyiségű kérelmet kell elbírálni egyszerűsített szempontrendszer alapján.

Az új törvény – a Met. hiányosságát kiküszöbölve – a menekültügyi eljárás általános szabályainak meghatározása után *eltérő szabályokat* állapít meg a *menekültkénti* vagy *oltalmazottkénti* elismerésre irányuló eljárásra, valamint a *menedékeskénti* elismerésre irányuló eljárásra. Ez a különbségtétel – a közösségi joggal összhangban – a *menekülők tömeges beáramlása esetén* egyszerűsített eljárás lefolytatását teszi lehetővé.

A *menedékeskénti* elismerés *kétfázisú* eljárásban valósul meg. Az első szakaszban az Európai Unió Tanácsa, illetve a Magyar Köztársaság kormánya a *védelemre jogosultként* történő elismerésről határoz. A második szakaszban, a konkrét menedékeskénti elismerés folyamán a menekültügyi hatóság csak azt vizsgálja, hogy az elismerését kérő személyre a védelemre jogosultként elismerő tanácsi vagy országgyűlési *határozat hatálya* kiterjed-e.

A *menekültkénti* vagy *oltalmazottkénti* elismerésre irányuló eljárást a törvény szintén két szakaszra bontja. Az eljárás első szakaszának célja, hogy kizárja az eljárás második, érdemi szakaszából azokat a kérelmeket, amelyek esetében a 343/2003/EK tanácsi rendelet szerinti átadás-átvételi eljárás lefolytatása szüksé-

ges, valamint amelyek elfogadhatatlanok, hozzásegítve ezzel a menekültügyi hatóságot, hogy kapacitásait az érdemi eljárásban hatékonyabban használhassa ki.

A menekültügyi eljárás szabályainak újragondolásakor szem előtt tartott legfontosabb célkitűzések egyike a gyors és hatékony eljárás kialakítása volt.

Ennek keretében a törvény a menekültügyi eljárásban hozott nem érdemi döntésekkel szemben rövid – háromnapos – határidőn belül teszi lehetővé a jogorvoslatot, amelynek elbírálása – nyolc napon belül – nemperes eljárásban történik.

Ugyancsak az eljárás gyorsítása céljából rendelkezik úgy a törvény, hogy a Nemzetbiztonsági Hivatal szakhatósági eljárásának időtartama beszámít az ügyintézési határidőbe. Az elmúlt évek jogalkalmazási tapasztalataira is figyelemmel, annak érdekében, hogy a menekültügyi hatóság határozatának bírósági felülvizsgálata hatékony jogorvoslatként működhessen, a törvény a Fővárosi Bíróság peres eljárásának határidejét a jelenlegi harminc napról hatvan napra növeli.

A törvény az elismert menekültek jogállása felülvizsgálatának jelenlegi szabályain nem változtat, az oltalmazottak esetében azonban előírja a legalább ötvenkénti kötelező felülvizsgálatot. Kibővülnek az elismerés visszavonásának esetkörei, és részletesen szabályozzák az elismerés visszavonására irányuló eljárást is.

Magyarország és az irreguláris migráció

Hazánk és az irreguláris migráció kapcsolata a rendszerváltozás után kezdődött. Napjainkban a környező – szintén uniós tag – országokkal összehasonlítva, nálunk ez a jelenség még nem jelent akkora nyomást, mint Szlovákiában, ám ennek erősödése mindenképpen várható schengeni tagságunk következtében.

„A magyarországi illegális migráció a 90-es évek közepén tetőzött, amikor a határok mentén elfogott, szöktetett személyek száma évente 27-30 ezer fő között mozgott. Ezt követően egy csökkenő tendencia vált jellemzővé, amelynek eredményeként – nem utolsósorban Románia EU országok felé történő vízumkötelezettségének megszűnése miatt – a tiltott határátlépések száma éves átlagban 8-10 ezer fő közötti számban stabilizálódott. Míg azonban a 90-es évek közepén az összes szöktetett mintegy 20-25 százalékánál működtek közre segítők vagy embercsempészek, napjainkra ez az arány 70 százalék fölé emelkedett.”¹⁰

Magyarország földrajzi elhelyezkedése és infrastrukturális jellemzői alapján három jól elkülöníthető befelé irányuló migrációs útvonal különböztethető meg. E migrációs csatornák egyúttal embercsempész útvonalak is. Az első ilyen útvonal

¹⁰ Demus Mária: A Magyar Köztársaság Határőrségének tapasztalatai az embercsempészség elleni fellépésben. In: Fehér Lenke (szerk.): Kézikönyv az emberkereskedelemtől III. kötet. IOM, Budapest, 2004, 45. o.

Oroszország–Ukrajna felől húzódik hazánkon át Ausztria és Szlovákia érintésével, Németország és más nyugat-európai országok felé. (1999-ben volt először tapasztalható, hogy Budapesttől a szöktetési csatorna kettévált. Az egyik útvonal közvetlenül Ausztria, míg a másik Szlovákia–Ausztria felé irányul). A második embercsempész útvonal Törökországból kiindulva Bulgárián, Románián keresztül húzódik Magyarország felé. Ez Budapesten kétfelé ágazik. Az egyik ága Szlovénia, Dél-Ausztria, Észak-Olaszország, míg a másik Ausztria, Németország, Hollandia, Nagy-Britannia felé folytatódik. Végül, a harmadik embercsempész útvonal Törökországon, Bulgárián, Szerbián és Montenegrón keresztül Magyarországra vezet (úgynevezett klasszikus balkáni útvonal). Ez a migrációs útvonal fokozatosan tevődik át Szerbia és Montenegró, Bosznia-Hercegovina, Horvátország, Szlovénia, Olaszország felé.

Az irreguláris migráció megfékezéséhez elsőként meg kell ismerni annak nagyságát, jellemzőit. Érdeemes lenne elgondolkodni egy más, új (annak összetettsége miatt több részből álló) statisztikai mutató, az irreguláris migránsokat egybegyűjtő adatbázis kialakításán, amely „valós” képet mutatna a magyar helyzetről.

A nemzetközi becslések szerint kb. tizenöt-húszezer irreguláris migráns élt 2003-ban hazánkban, évente kb. ötezer embert próbálnak határainkon átcsempészni, jellemzően szerb, moldáv, ukrán, afgán, iraki, török, kínai állampolgárságúakat, akikről csupán néhány jellemzőt ismertünk meg. Annyi bizonyos, hogy 19 és 35 év közötti, inkább családost férfiak igyekeznek országunkon keresztül Nyugatra. Ki kell emelni: a moldáv és ukrán nőket vélhetően prostitúció céljából szállítják Olaszországba, és ez nyilvánvalóan másfajta feladatokat ró a hatóságokra. Az egyes csoportok jellemzőinek mélyebb megismeréséhez az olasz kutatáshoz hasonló személyes interjúkra is sort kell keríteni.

Az illegális migráció hazai megjelenésével kapcsolatban elmondható, hogy regionális szinten a legálisan működő utazási irodák „vízumüzletei”, a leggyakoribb a beutazási és tartózkodási tilalom névváltoztatással történő kijátszása, a Magyarországon keresztül Dél-Európába irányuló szervezett embercsempészés, valamint a hamis tartózkodási engedéllyel utazás a leggyakoribb. A jogsértő cselekmények az esetek egy részében csempésztevékenységgel (embertől a kábítószereken a fegyverekig és a benzinig szinte minden), illetve esetenként korrupciós törekvésekkel egészülnek ki.

Említést kell továbbá tenni arról, hogy 2004 nyarán éppen az *illegális migráció* és az *ahhoz kapcsolódó más jogellenes cselekmények elleni hatósági fellépés hatékonyságának növelésére, illetve összehangolására* készült el a 20/2004. (BK)15. BM–FMM–PM együttes utasítás. Ez a dokumentum már a schengeni egyezmény szellemében született, az illegális bevándorlás komplex megfékezése céljából, de kifejezetten illegális bevándorlás elleni „csomag” még nem létezik.

HAUTZINGER ZOLTÁN

**Tíz kötet
a rendészettudomány szolgálatában**

Egyedülálló tudományszervezői munka következménye, hogy 2001 óta minden év júniusában nemzetközi tudományos konferenciát rendeznek Pécssett azzal a céllal, hogy a rendvédelmi szervezetekhez kötődő alapvető kérdéseket színvonalas körülmények között, tudományos igényvel, de szakmailag adaptálható módon vitathassák meg. Minthogy e kezdeményezés eredetileg a Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportjától származik, kézenfekvő volt, hogy arra minden évben a határőrség ünnepnapja (június 27., Szent László napja) tiszteletére kerüljön sor. Emellett továbbá a szakcsoport más időpontban, rendszerint a magyar tudomány napja (november 3.) körében egyéb tudományos rendezvényeket (üléseket, szimpóziumokat, konferenciákat) is szervezett, ezeknek rendszerint több funkciójuk volt: egyfelől a László-napi konferencia tudományos értékeit megőrkítő periodika, a *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények* soros kötetének nyilvános bemutatása és méltatása, másfelől további aktuális, a rendvédelmi szervek tevékenységét érintő szakmai kérdés szűkebb, a nemzetközi konferencia szintjét el nem érő keretek közötti megvitatása. Így volt ez 2009-ben is, amikor az említett könyvsorozat jubileumi, tízedik kiadványa bemutatója kapcsán a jelenlévők meghallgathatták *Ádám Antal*nak a jogtudomány szerepéről és módszereiről, illetve *Bögöly Gyulán*ak az ügyészségnek a rendészeti kultúra alakításában betöltött rendeltetéséről és szerepéről szóló előadását.

A 2002-ben hagyományteremtő szándékkal létrehozott Pécsi Határőr Tudományos Közleményeket elsődlegesen azzal a céllal indították útjára, hogy egyrészt a Pécssett szervezett konferenciákhoz kapcsolódó előadások, hozzászólások tanulmányserű változatai egységesen szerkesztett módon juthassanak el azokhoz is, akik nem tudtak részt venni a rendezvényeken, másrészt megjelenési lehetőséget teremtsenek mindazoknak, akik a rendvédelmi szervek szakmai tevékenységéhez kapcsolódó tudományágazatok (hadtudomány, rendészettudomány, jogtudomány, illetve egyéb társadalom- vagy természettudomány) terén kívánják kifejezni gondolataikat. A megjelent tíz kötet ismeretében állítható, hogy a periodika betölti e rendeltetését. A publikált tanulmányok széles körben, nemcsak papíralapon, a magyar tudományos élet központjaiban (Magyar Tudományos Akadémia Könyvtára, Országos Széchényi Könyvtár), tudományegyetemek, az Országgyűlés, valamint az

igazságszolgáltatás csúcsszerveinek (Alkotmánybíróság, Legfelsőbb Bíróság, Legfőbb Ügyészség) könyvtáraiban, hanem elektronikus formában is hozzáférhetők.¹

A konferencia szervezőinek, illetve a periodika szerkesztőinek nem volt céljuk, hogy e kötetek a rendészeti folyóiratok, a *Rendészeti (Belügyi) Szemle* vagy a *Magyar Rendészet* versenytársai legyenek, de mindenképpen önálló, tematikus publikációs lehetőséget kívántak teremteni a konferencia résztvevőinek.

Szintén nem volt céljuk a szervezőknek, hogy az egyes tudományos rendezvények kizárólag a határőrségről szóljanak. Bár a határrendészet és a határellenőrzés – tekintve a szervezők szakmai orientáltságát – az önálló határőrség létezéséig mindig hangsúlyos szerepet kapott, a meghirdetett témákhoz minden esetben könnyen csatlakozhattak a már említett társadalomtudományok iránt érdeklődők is. Ennek az a tény sem mond ellent, hogy a kötet alapítói hagyománytisztelőből a határőrség rendőri integrációja után sem változtattak a tanulmánykötet-sorozat megnevezésén. A „határőr” jelző napjainkban már csak a korábbi határőr-kezdemenyezés emlékét őrzi.

Elő kőtet a rendészet jegyében

„Pécs a tudomány magvainak terjesztésére különösen alkalmas.” A Pécsi Tudományegyetem alapító oklevelének e gondolatával indult újtárra a Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, amelynek első száma a 2002. június 20-án *Határőrség és rendészet* címmel megrendezett konferencia írásos anyagát jelentette meg.

A konferencia és a kötet legfőbb célkitűzése az volt, hogy továbbfolytassa a rendészet tudományos meghatározásával kapcsolatos vitát, valamint elhelyezze a határrendészeti tevékenységet az általános rendészeti ismeretek rendszerében. A rendészet definíciójával kapcsolatban figyelemre méltó *Ivancsics Imre, Parádi József és Finszter Géza* tanulmánya, míg a határrendészet meghatározásával kapcsolatban említésre érdemes *Beregnyi József és Kovács Gábor*² írása. A konferencia későbbi jelentőségét tekintve feltétlenül kiemelendő *Virányi Gergely* munkája,

1 A Pécsi Határőr Tudományos Közleményekben megjelent összes tanulmány a kötet eredeti formáját visszaadva olvasható a www.pecshor.hu honlapon.

2 *Ivancsics Imre*: Hozzászólás a rendészet meghatározásához. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények I. 2–6. o.; *Parádi József*: Rendvédelem kontra rendészet: Pécsi Határőr Tudományos Közlemények I. 7–12. o.; *Finszter Géza*: A rendészet jogi természete, rendvédelem – honvédelem. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények I. 13–26. o.; *Beregnyi József*: Rendvédelem, rendészet értelmezése, viszonya és kapcsolata a Határőrséghez. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények I. 27–33. o.; *Kovács Gábor*: A rendészet, határrendészet értelmezése, viszonya és kapcsolata a Határőrséghez. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények I. 90–99. o.

amely elvi jelentőséggel mondja ki, hogy vitathatók azok a vélemények, amelyek szerint értelmetlen vitázni a rendészettudomány létéről, jogosságáról, hiszen a rendészet kérdéseire a társadalomtudomány általában, de különösen a jogtudomány és a hadtudomány kielégítő és meggyőző válaszokat hivatott és képes adni. Szükség van, és érdemes időt, energiát fordítani a rendészettudományi elméletre, a kutatásmódszertanra, a statisztikai elemzésre, illetve a gyakorlati hasznosítás kérdéseire.³ Az e felvezetés után következő események közismertek. Egy a Rendőrségi Főiskolán *Rendészet – Rendészettudomány* címmel megtartott tudományos konferencia nyomán 2004. május 24-én megalakult a Magyar Rendészettudományi Társaság, amely a virányi gondolatokat részben adaptálva legfőbb célkitűzésében fogalmazta meg a rendészettudománnyal és a rendészettel kapcsolatos tudományos ismeretek fejlesztését, az egyes rendészeti problémák tudományos vizsgálatát.⁴

Második kötet a bűnmegelőzésért

A 2003-as *Határőrség szerepe a bűnmegelőzésben* című konferencia (június 19.) apropóját az a körülmény adta, hogy kormányzati téren stratégiai célként, a közbiztonság megerősítésének egyik alapvető feltételeként fogalmazták meg a bűnmegelőzést. Erre utalt a második kötet beköszöntőjében *Hegedűs András* akkor hivatalban lévő bűnmegelőzési helyettes államtitkár is, kifejezve, hogy „a bűnmegelőzés egyes rendvédelmi területeinek készülő kormányzati stratégiái, és a hozzájuk kapcsolódó feladattervek fogják kijelölni a fő irányokat és azt a keretet, amelyen belül a bűnmegelőzés szereplői a helyi adottságoknak megfelelően alakíthatják ki saját bűnmegelőzési tevékenységüket”⁵. E tevékenység részese volt a határőrség is, amelynek szintén ki kellett dolgoznia önálló bűnmegelőzési rendszerét. Ehhez nyújtott segítséget a konferencia, amelynek tematikájából ki lehet emelni *Finszter Géznak* a bűnmegelőzést a preventív, illetve a represszív kriminálpolitika oldaláról egyaránt vizsgáló írását⁶, illetve *Havasi Zoltánnak* az országos bűnmegelőzési programhoz készített ajánlásait⁷, valamint *Hegyaljai Mátyás* nemzetközi kitekintését⁸ az egyes európai országok és az Amerikai Egyesült Államok által alkalmazott bűnmegelőzési

3 Virányi Gergely: Gondolatok a rendészettudományhoz. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények I. 37. o.

4 <http://www.rendeszet.hu/1celok.htm>

5 Hegedűs András: Beköszöntő. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények II. 2. o.

6 Finszter Géza: A bűnmegelőzés hivatalai. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények II. 37–64. o.

7 Havasi Zoltán: A komplex biztonság időszertű kérdései. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények II. 65–80. o.

8 Hegyaljai Mátyás: Bűnmegelőzési programok Európában és az Egyesült Államokban. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények II. 81–94. o.

programok tekintetében. A bűnmegelőzés lehetséges gyakorlati kérdései ismerhetők meg továbbá – többek között – *Jármy Tibor*, *Herke Csongor*, *Hornyák Szabolcs*, *Szabó Erika* és *Gál István László* munkáiból is, míg a határőr bűnmegelőzési feladatokkal foglalkozik – szintén csak példálódzóan említve – *Fenyvesi Csaba*, *Teke András*, *Szöke István*, *Tóthné Demus Mária* és *Kóhalmi László* tanulmányai⁹. Ezek mellett a kötetben kellő hangsúlyt kap a bűnmegelőzés érdekében folytatott hatósági együttműködési kötelezettség. Erről szólnak rendőri oldalról *Schmidt Henrik*, illetve polgárőr aspektusból *Tóth Tibor* gondolatai.¹⁰

A Pécsi Határőr Tudományos Közlemények második számában megjelenő, említett írások tudományos értékét növeli, hogy e kiadványt az Országos Bűnmegelőzési Bizottság felvette a bűnmegelőzés általános kérdéseire kapcsolódó bibliográfiájába.¹¹

Harmadik kötet a biztonságról

Magyarország uniós csatlakozása után, 2004. június 22-én rendezték meg a *Magyar határellenőrzés – európai biztonság* című nemzetközi tudományos konferenciát. Ennek megfelelően a harmadik kötet egyfelől általános biztonságpolitikai kérdésekről, másfelől a Magyar Köztársaság – és az Európai Unió – külső határának hazai és nemzetközi jogszabályokon alapuló ellenőrzési kötelezettségeiről szól. Tekintettel arra, hogy hazánk utóbbi feladatai az eltelt több mint öt évben sem változtak, sőt az azóta bekövetkezett schengeni csatlakozás nyomán még fokozottabb jelentőségűek, a harmadik kötetben megjelenő írások aktualitása napjainkban sem csökkent.

⁹ Jármy Tibor: Közösségi bűnmegelőzési modell Zemplénben. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények II. 95–100. o.; Herke Csongor: A sértettterhelt mediáció szerepe a bűnmegelőzésben. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények II. 101–108. o.; Hornyák Szabolcs: A gyermekkorúak bűnözése és megelőzésének lehetőségei. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények II. 129–140. o.; Szabó Erika: Bűnmegelőzés és áldozatvédelem. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények II. 109–119. o.; Gál István László: A bűnmegelőzés néhány kérdése a pénzhamisítással kapcsolatban. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények II. 157–167. o.; Fenyvesi Csaba: A bűnmegelőzés és a Határőrség. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények II. 177–183. o.; Teke András: Határőrség – biztonság – bűnmegelőzés. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények II. 189–194. o.; Szöke István: A bűnüldözés és bűnmegelőzés összefüggései határőrségi tapasztalatok alapján. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények II. 195–202. o.; Tóthné Demus Mária: A Határőrség lehetséges bűnmegelőzési feladatai a leendő belső határok térségében. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények II. 203–214. o.; Kóhalmi László: A Határőrség szerepe a környezeti bűncselekmények megelőzésében és felderítésében – glosszák a környezeti bűnmegelőzésről. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények II. 215–223. o.

¹⁰ Schmidt Henrik: A rendőrség és a Határőrség együttműködése a bűnmegelőzésben. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények II. 237–243. o.; Tóth Tibor: A Határőrség és a polgárőrség együttműködése a bűnmegelőzés terén. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények II. 245–249. o.

¹¹ <http://www.bunmegelozes.hu/index.html?pid=46>

Különösen igaz ez a megállapítás az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága Magyarországi Képviselőtétének vezetője, *Lloyd Dakin* fő mondanivalójára, amikor arra hívja fel a figyelmet, hogy a legitim nemzeti, regionális és globális biztonsági megfontolásokon nyugvó határellenőrzés és a menedékkérők, menekültek védelme nem összeférhetetlen egymással, egymást nem kizáró fogalmak.¹² E körülmény hangsúlyozása már csak azért is fontos, mert a biztonságról szóló tanulmányok általában azokról a nemzetközi és nemzeti intézkedésekről szólnak, amelyek a biztonság hiányának érzetét rendszerint az emberi jogok aránytalan visszaszorításával képesek csak szavatolni. Főként ilyen jellegű tanulmányok olvashatók e kötetben is. Ezek köréből kiemelhető két osztrák rendészeti szakember, *August Feyerer* és *Helmut Leopold* munkája¹³, ők az Osztrák Belügyminisztérium 2003 vége óta működő biztonsági ellenőrzési rendszerét tárták a magyar olvasók elé, de a biztonsági kérdések tekintetében szintén említésre érdemes *Kobolka István* és *Kovacsics Ferenc* biztonságföldrajzi tanulmánya, *Tarján István* hazánk terrorveszélyeztetettségéről szóló hozzászólása, vagy *Katona Béla* és *Gyömbér László* a migráció biztonsági kockázatainak értékeléséről szóló munkája, illetve *Ritecz György* írása a magyar határellenőrzés európai kötelezettségeiről.¹⁴

Negyedik kötet a minőség jegyében

A 2005. június 22-én *Határország a minőség útján* címmel megrendezett nemzetközi tudományos konferencia központi témájához a rendvédelmi szerveknél abban az időben elvégzett minőségbiztosítási feladatok társadalmi jelentősége adott alapot. Ennek egyfajta felvezetéséül a szervezők fontosnak látták, hogy a rendvédelmi szervek – azon belül elsősorban a rendőrség és a határőrség – alkotmányi szabályozását is alaposabban górcső alá vegyék. Így olvashatók a negyedik kötetben neves közjogászok – így különösen *Kiss László*, *Petrétei József*, *Tóth Judit* és

¹² Lloyd Dakin: Biztonsági megfontolások és a menekültek védelme. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények III. 237. o.

¹³ August Freyer – Helmut Leopold: Sicherheitsmonitor. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények III. 249–252. o. Ugyanez magyar nyelven: A Biztonsági Monitor. Uo. 253–256. o.

¹⁴ Kobolka István – Kovacsics Ferenc: EU csatlakozásunk biztonságföldrajzi kérdései. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények III. 53–62. o.; Tarján István: Magyarország és azon belül a Magyar Honvédség terror veszélyeztetettsége. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények III. 259–262. o.; Katona Béla – Gyömbér László: A Nemzetbiztonsági Hivatal feladatai a migráció biztonsági kockázatainak felderítésében és elhárításában; együttműködési kérdések az uniós integráció tükrében. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények III. 117–120. o.; Ritecz György: A magyar Határőrség szerepe az európai biztonságban. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények III. 19–26. o.

Finszter Géza – tollából az alkotmányos rendvédelem értelmezéséről szóló tanulmányok.¹⁵

A minőségügy rendvédelmi alkalmazásának fontosságát a kötet beköszöntőjében a konferencia fővédnöke, a Magyar Országgyűlés akkori elnöke, *Szili Katalin* úgy fogalmazta meg, hogy „a jobbért való törekvés akkor lehet eredményes, ha erők vagyunk anyagiakban, szellemiekben és lelkiekben egyaránt”¹⁶. A minőség, minőségügy, minőségpolitika értelmezése a kötetben szereplő írásokban egyaránt megjelenik az oktatásban, a stratégia és a gyakorlati, szakmai tevékenységben. Előbbi téren kiemelendők *Beregnyei József*, *Horpácsi Ferenc* és *Zán Krisztina* gondolatai, a minőség stratégiai jelentősége terén *Teke András* tanulmánya, míg a minőség rendvédelmi szakmai tevékenységben betöltött szerepe terén *Barnai János* és *Zupkó Tibor*, *Bokrossy Zsuzsanna*, *Havasi Zoltán* és *Pinczésné Kiss Klára*, *Fehér László* és *Sárközi Ferenc*, *Forró János*, valamint *Lőrinczné Dallos Éva* írásai¹⁷. Bár az említett munkák különböző területeket ölelnek fel, mindegyik – egyenként és összességében is – azt a célt szolgálja, hogy a magyar rendvédelmi szervek is igazodjanak azokhoz az elméleti rendszerekhez, amelyek az európai közigazgatásban már jó ideje keretet adnak az egyébként nehezen megfogható minőség fogalmának.

Ötödik kötet a rendvédelmi szakoktatásért

Rendhagyó módon nem László-napi tudományos konferencia, hanem a magyar tudomány napja – egyben a Magyar Rendészettudományi Társaság Határrendészeti Tagozata megalakulása – alkalmából szervezett tudományos ülés referátumait

15 Petrétei József – Somogyvári István: A határőrség alkotmányos szabályozása. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IV. 21–26. o.; Tóth Judit: A határőrség alkotmányos helyzetéről. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IV. 27–36. o.; Finszter Géza: Az alkotmányos rendvédelem és a határőrség. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IV. 37–60. o.

16 Szili Katalin: Beköszöntő. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IV. 1. o.

17 Beregnyei József: Határrendész szakképzés és minőség. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IV. 95–99. o.; Horpácsi Ferenc – Zán Krisztina: Minőségbiztosítás az oktatásban. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IV. 101–105. o.; Teke András: Stratégia és Minőség. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IV. 85–93. o.; Barnai János – Zupkó Tibor: A minőségügyi igénykielégítési folyamat értelmezése a határőrségnél. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IV. 113–126. o.; Bokrossy Zsuzsanna: A rendvédelmi CAF önértékelés tapasztalatai a határőrségnél. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IV. 289–293. o.; Havasi Zoltán – Pinczésné Kiss Klára: A társadalmi hatásvizsgálat szerepe a rendőri munka színvonalának fejlesztésében. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IV. 199–206. o.; Fehér László – Sárközi Ferenc: EFQM szerinti értékelés tapasztalatai a Baranya Megyei Rendőr-főkapitányságon. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IV. 207–211. o.; Forró János: A minőségirányítás és a rendőri munka kapcsolatrendszere a Fejér megyei Rendőr-főkapitányságon. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IV. 213–222. o.; Lőrinczné Dallos Éva: Innováció a minőség elérése érdekében. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IV. 223–227. o.

örökíti meg a periodika ötödik kötete. A 2005. október 29-én, a rendvédelmi oktatás tárgyában (*Fiatalok felkészítése a rendvédelemre*) megrendezett tanácskozással legfőbb célja – Dudás Ferenc, a Belügyminisztérium egykori közigazgatási államtitkárának beköszöntő szavait idézve – az volt, hogy a hazai közoktatásban tanuló fiatalok rendvédelmi pályára felkészítésében szerepet játszó elvek és módszerek közös értékelése, a tapasztalatok egymás közötti átadása a lehető legszélesebb közvélemény számára is ismertté váljon.¹⁸

E gondolatoknak megfelelően a kötetben megjelenik a rendvédelmi oktatás minden szintje a szakközépiskolai fakultációs képzéstől egészen az egyetemi szintű felsőoktatásig. A képzés legalacsonyabb szintjéről olvashatunk Hargitai Lajos, illetve Papp Gyula tollából, a rendészeti szakoktatás helyzete körül élénk Cseh József tanulmányából, míg a rendvédelmi felsőoktatásról Virányi Gergely, Kovács Gábor, valamint Gubicza József írásaiban olvashatunk.¹⁹ A kötet értékét növeli, hogy hallgatói hozzászólások²⁰ is helyet kaptak benne, valamint olyan tanulmányok is, amelyek nem az egyes képzési szinteket, hanem az egész rendvédelmi (belügyi) oktatási rendszer fejlesztési lehetőségeit taglalják. Ennek keretében Baranyai Mária és Szakács Gábor követelményszinten fogalmazza meg, hogy a rendvédelmi szervezetek, illetve az efféle szervezetet irányító minisztériumok által működtetett iskolai, kiképzési és továbbképzési intézményi hálózat felhasználásával, racionalizálásával a felnőttképzési törvény előírásainak megfelelő multifunkcionális feladatok ellátására is alkalmassá tett akkreditált továbbképzési decentrumhálózat kialakítását kell lépésről lépésre megvalósítani.²¹ E követelmény az eltelt időszakban több-kevesebb sikerrel megvalósult, de a rendvédelmi oktatási rendszer fejlesztése azóta is folyamatosan napirenden lévő kérdés.

18 Dudás Ferenc: Beköszöntő. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények V. 1. o.

19 Hargitai Lajos: A belügyi rendészeti pályára előkészítő képzés középiskolai programjáról. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények V. 85–93. o.; Papp Gyula: A rendvédelmi fakultációs képzés iskolaigazgatói szemmel. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények V. 95–98. o.; Cseh József: A fiatalok rendészeti felkészítése az Adyligeti Rendészeti Szakközépiskolában. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények V. 47–62. o.; Virányi Gergely: A rendészeti felsőoktatás modernizációja. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények V. 39–46. o.; Kovács Gábor: Fiatalok a rendvédelemben. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények V. 63–70. o.; Gubicza József: A Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetemen folyó határőr tisztképzés és vezetőképzés helyzete, átalakításának időszzerű kérdései. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények V. 71–73. o.

20 Asztalos László Zsolt: A Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem határrendészeti és védelmi vezetői szakán folyó határőr tisztképzés hallgatói szemszögből. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények V. 75–77. o.; Fodor Zsuzsanna – Németh Róbert – Tanács Róbert – Varga János – Viczina Balázs – Vízkeleti Márta: A fiatalok rendvédelmi felkészítésének vizsgálata a Rendőrtiszti Főiskola hallgatóinak szemszögből. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények V. 79–84. o.

21 Baranyai Márta – Szakács Gábor: Fiatalok felkészítése a rendvédelemre. A belügyi oktatási rendszer fejlesztésének lehetőségei. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények V. 37. o.

Hatodik kötet a veszélyhelyzetek tükrében

Az első önálló határőr szervezet, a határrendőrség működése megkezdésének centenáriumi évében tartották a *Határellenőrzés a veszélyhelyzetek tükrében* (2006. június 22.) című tudományos konferenciát, és október 20-án megjelent, *Petrétei József* akkori igazságügyi és rendészeti miniszter beköszöntő szavaival a Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VI. száma. A miniszteri köszöntő kitért arra, hogy „önmagában az a törekvés, hogy a Határőrségnél dolgozók és vezetők, valamint egyetemi oktatók és tudományos kutatók évente közösen vitatkoznak, jelzi a határőrség igényét saját hagyományainak megőrzésére és egyszersmind a működés gyengéinek megismerésére”²². E megjegyzés nemcsak a határőr szervezet kialakulásának századik évfordulóján, hanem napjainkban, évekkel a határőrség megszüntetése után is igaz. A határőr hagyományok, a rendőrségen belüli határrendészeti szolgálati ághoz kapcsolódó feladatok lelkiismeretes ellátása, a fejlesztésükre való törekvés továbbra is része mindennapjainknak.

A kötet központi témáját adó veszélyhelyzetekkel kapcsolatban *Bukovics István* adja meg az alaphangot, kijelentve, hogy ma Magyarországon a természeti és civilizációs katasztrófák elleni védelem az egyik legaktuálisabb nemzeti feladat.²³ *Deák Péter* szerint az új veszélyjelenségek kevésbé az államot, annak területét, légtérét, szuverenitását, hanem elsősorban az állampolgárok életét, létkörülményeit, tulajdonát, a nemzeti értékeket, infrastruktúráját és természeti közeget fenyegetik.²⁴ Hasonló véleményen van *Fábián Adrián* is, aki feltételezi, a veszély közigazgatási jogi értelmezésében mindig az emberhez kapcsolódik.²⁵ A veszélyhelyzeteket *Szenes Zoltán* elsősorban nemzetközi és katonai aspektusból vizsgálja, hozzátéve, hogy a határon jelentkező veszélyeket nem elegendő csak a magyar határon kezelni, az okok megszüntetéséhez, a nehézségek kezeléséhez kétoldalú, regionális és nemzetközi együttműködésre van szükség.²⁶ E megállapításhoz kapcsolódnak a határellenőrzésnek veszélyhelyzetek megelőzésében, elhárításában játszott szerepét vizsgáló írások is. Így elsősorban *Sándor Vilmos* munkája, aki szerint a biztonság a határellenőrzés által az illetéktelen bejutás és tartózkodás megakadályozá-

22 Petrétei József: Beköszöntő. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VI. 1. o.

23 Bukovics István: A katasztrófa veszélyhelyzeti indikátorok elméleti kérdései. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VI. 11. o.

24 Deák Péter: Határok, bevándorlás, biztonsági együttműködés. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VI. 36. o.

25 Fábián Adrián: Gondolatok a „közigazgatási jogi” veszélyről. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VI. 51. o.

26 Szenes Zoltán: A veszélyhelyzetek kezelésének nemzetközi lehetőségei. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VI. 27. o.

sával, ezzel összefüggésben egy virtuális bűnügyi-felderítő, megelőző, működő, nyilvántartó és operatív intézkedési rendszerrel garantálható.²⁷ Teke András ezzel kapcsolatban azon a nézeten van, hogy egy ország határbiztonsága elsősorban nem szakmai, a fizikai határok őrzésében kimerülő tevékenység, hanem mindenképp komplex politikai és stratégiai kérdés, amely akkor lehet sikeres, ha konszenzuson alapuló, folyamatos és eredményorientált politikai támogatáson nyugszik.²⁸

A hazai szerzők biztonsági és határellenőrzési nézeteit számos külföldi szerző munkája teszi teljesebbé. A Pozsonyi Rendőrákadémia határ- és idegenrendészeti tanszék vezetőjének, Jozef Balgának véleménye szerint a hatékony határellenőrzés feltétele a nemzetek közötti együttműködés és információcsere.²⁹ Ugyanezt hangsúlyozza Radim Žak, a Nemzetközi Migrációspolitikai-fejlesztési Központ projektkoordinátora is³⁰, míg Kai Skogstrom, a Bosznia-Hercegovinában működő Európai Unió Rendőri Missziójának korábbi vezetője arra figyelmeztet, hogy a határbiztonság érdekében elsődlegesen a határőr szervezetek stabilitását kell megerősíteni.³¹ Ralf Michalsky pedig egy gyakorlati példán, nevezetesen a Németországban 2006-ban megrendezett labdarúgó-világbajnokság sikeres lebonyolítása érdekében alkalmazott határbiztonsági intézkedéseken keresztül elemzi az egyes veszélyhelyzeteket.³²

Hetedik kötet az integrált rendvédelemért

A határőrség és a rendőrség szervezeteinek összevonása előtti évben nem is lehetett más a hagyományos határőr napi konferencia témája, mint maga ez a körülmény. A 2007. június 21-én *Határőrség és Rendőrség – az integrált rendvédelem* címmel rendezett tudományos konferencia és az annak anyagát közreadó hetedik kötet – ahogy arra Korinek László beköszöntő szavaiban is utal – egyértelműen azt a célt szolgálta, hogy elméleti bázisa legyen egy sikeres rendvédelmi integrá-

27 Sándor Vilmos: Biztonság, határbiztonság – komplexitás, kompetencia. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VI. 63. o.

28 Teke András: A veszélyhelyzetek kezelése és a határbiztonság. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VI. 70. o.

29 Jozef Balga: A schengeni határellenőrzési kódex alkalmazásával járó elvárások és veszélyek. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VI. 137. o.

30 Radim Žak: Migrációs kihívások és potenciális veszélyek a független Államok Közössége régiójában. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VI. 157. o.

31 Kai Skogstrom: Az Európai Unió Rendőri Missziójának feladata Bosznia-Hercegovina határőrségének fejlesztésében. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VI. 147. o.

32 Ralf Michalsky: A Német Szövetségi Köztársaság biztonsági intézkedései a labdarúgó-világbajnokság időszakaiban, különös figyelemmel a határellenőrzésre. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VI. 159–167. o.

ció megvalósulásának.³³ E cél, álláspontunk szerint, mind a konferencián, mind a kötet szerkesztése folyamán megvalósult. Az már más kérdés, hogy a konferencián elhangzottak mennyire jelentek meg a gyakorlatban. Talán a határőrség és a rendőrség szervezeteinek és hatáskörének összeolvasztása óta eltelt rövid idő még nem is elegendő egy végső számvetés elkészítésére, főként annak tudatában nem, hogy – *Finszter Gézát* idézve – az eredeti elgondolás, amely az összevonást a regionális szervezetre való áttéréssel kapcsolta volna össze, nem kapta meg a szükséges politikai támogatást.³⁴ Miért is ne lehetne e konklúzió – elméleti és gyakorlati szempontok szerinti – megvonását egy újabb konferencia és kötet keretei között megtenni?

A rendvédelmi integráció előkészítésének szükségességéről az összevonás végrehajtásának szakirányítója, *Piros Attila* akkori rendészeti szakállamtitkár úgy vélekedett, hogy – figyelemmel Magyarország schengeni csatlakozására is, amely jelentős szervezetmodernizációs lépéseket indukált – az integráció elmaradása mind a határőrség, mind a rendőrség vonatkozásában olyan gazdasági és humánpolitikai károkat okozott volna, amelyek egyben a szakmai munka színvonalának erőteljes romlását idézték volna elő.³⁵

A határőrség és a rendőrség összevonásának egyes szakmai tényezői széles körben jelennek meg a kötetben. *Szabó József* az integrációt a 2007 végi schengeni csatlakozás tükrében, *Borsa Csaba* az idegenrendészeti feladatok vonatkozásában, *Beregnyei József* a középfokú rendészeti szakképzés tekintetében, míg *Bögöly Gyula* a katonai büntetőeljárás hatályára gyakorolt változásra figyelemmel vizsgálja.³⁶ A magyar szerzők mellett külföldi, hazájukban rendvédelmi szervezeti átalakítási tapasztalatokkal bíró szakemberek is közzétették álláspontjaikat. Az Osztrák Belügyminisztérium közbiztonsági főigazgatója, *Marius Gausterer* például bemutatja a Team04 elnevezésű projektet, amelynek végeredménye az osztrák csendőrség és rendőrség 2003 és 2005 közötti összevonása. Ennek összegzéseként a szerző megállapítja, hogy az említett integráció későbbi eredményes végrehajtását a változási folyamatok vizsgálata, a világos és mindenki számára egyér-

33 Korinek László: Beköszöntő. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VII. 2. o.

34 Finszter Géza: A rendészeti funkciók és a Határőrség integrációja. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VII. 26. o.

35 Piros Attila: Fragmentumok a rendészeti integráció folyamatából. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VII. 31. o.

36 Szabó József: A Rendőrség – Határőrség integrációja a teljes jogú schengeni tagság tükrében. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VII. 83–93. o.; Borsa Csaba: Idegenrendészeti aktuális kérdések az integráció tükrében. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VII. 107–111. o.; Beregnyei József: A középfokú rendészeti szakképzés és a Rendőrség – Határőrség integrációjának kapcsolódása, lehetőségei. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VII. 153–158. o.; Bögöly Gyula: A katonai büntetőeljárás hatálya a rendvédelmi integráció tükrében. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VII. 167–170. o.

telmű célmeghatározások, a világosan körülrajzolt projektstruktúrák és az érintett dolgozók tájékoztatása (a félelem és a bizonytalanság megfékezése) tette lehetővé. Mindez pedig nem volt más, mint a projekt környezetének intenzív elemzése, és egy ebből levezetett, korán megkezdett marketingbevetés.³⁷ A Német Szövetségi Rendőrség Szakszervezetének elnöke, *Knut Paul* pedig a Német Szövetségi Határőrség Német Szövetségi Rendőrséggé való átszervezésének folyamatát vázolja. Megjegyzi, hogy a határellenőrzés az Európai Unió új (külső) határai felé történő eltolódása ellenére az Európába irányuló töretlen, illegális migráció miatt továbbra is aktuális probléma, és kezelésének felelőssége alól egyetlen tagállam sem mentesülhet. Emiatt a határvédelem feladatait fel kell venni a nemzeti rendőrségi munka belső elemei közé.³⁸

Nyolcadik kötet az emberkereskedelem ellen

A Pécsi Határőr Tudományos Közlemények nyolcadik száma különszámként jelent meg, tekintettel arra, hogy az rendhagyó módon egy év közben az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium által *Az illegális migráció visszaszorítása és kezelése érdekében végzett tevékenység támogatására a nők és gyermekek áldozattá válásának megelőzése érdekében kiírt pályázat támogatásával megrendezett szakmai és tudományos konferencia* (2007. október 10.) írásait adta közre. A konferencia célja volt, hogy felhívja a figyelmet az emberkereskedelem kockázataira és veszélyeire, míg a kötet küldetése, hogy széles körben, közérthetően közvetítse a rendezvényen felvetődő tapasztalatokat. E célkitűzés azonban nem jelenti azt, hogy a könyv kizárólag gyakorlati szakmai alapokon nyugvó munkákat tartalmazna. *Korinek László* témairól szóló tanulmánya például a nemiség és a kriminalitás összefüggéseiről szól. Ebben a szerző arra figyelmeztet, hogy kriminológiai megközelítésben a nemek és a bűnözés kapcsolatát érintő vizsgálódások nem szűkíthetők a házasság, a család, az ifjúság, valamint a nemi erkölcs értékeit sértő magatartásokra. Az általános bűnözéskutatás keretében számolni kell az elkövető vagy a sértett, valamint mások (például az elkövető fejlődése szempontjából meghatározó személyek) szexuális szempontból jelentős tulajdonságaival, megnyilvánulásaival olyan kérdések során is, amelyek nem közvetlenül tartoznak a nemi viselkedés problémakörébe.³⁹

37 Marius Gausterer: Új végrehajtott erő, Ausztria Szövetségi Csendőrségének és Rendőrségének egyesülése (a „Team04” Projekt). Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VII. 214. o.

38 Knut Paul: A Német Szövetségi Rendőrség együttműködése a szomszédos országok rendőr hatóságával – schengeni tapasztalatok. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VII. 199. o.

39 Korinek László: Nemek, szexualitás és bűnözés. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VIII. 5. o.

Ilyen – elsősorban nem szexuális – bűncselekménynek tekinthető az emberkereskedelem, amelynek elkövetése mögött markánsan megjelenik – az irreguláris migráció mellett – a szexualitás is. Áldozatai – az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium főosztályvezetője, *Somssich Gabriella* megfogalmazásában – megfélemlített, kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek, leggyakrabban nők és gyermekek, akiket később prostitúcióra, kényszermunkára vagy koldulásra kényszerítettek.⁴⁰ Minthogy az emberkereskedelem egyike az emberi jogok legsúlyosabb megsértésének, minden állam feladata, hogy határozottan lépjen fel megelőzése és megbüntetése érdekében. E tevékenység azonban nemcsak egy jól meghatározott szervezet hatáskörébe tartozik, hanem széles körű hatósági és társadalmi együttműködést kíván. Ez jelenik meg a kötetben is azáltal, hogy a szerzők számos kompetens szerv gyakorlata felől elemzik az emberkereskedelem elleni fellépés lehetőségeit. *Petréteiné Malomsoki Csilla* a bűncselekmény elleni harc ügyészségi vetületeit ábrázolja, *Balog Gábor*, *Kiripovszky Csaba*, *Fekecs Gyula*, illetve *Vigh Antal* pedig az emberkereskedelem felderítésével és nyomozásával foglalkozik.⁴¹ A deliktum megelőzésében, valamint utóhatásai kezelésében való civil szerepvállalásról olvashatunk többek között a Baptista Szeretetszolgálat vezetője, *Szenczy Sándor* munkájában. Állítása szerint a civilszervezetek az emberkereskedelem elleni küzdelem minden szintjén, a felvilágosításban és tudatosságnövelésben, a szociális munkában és a reintegrációban egyaránt hatékonyan tudnak működni.⁴² Hasonló véleményen van *Novoszel Ágnes* is, ő a Nemzetközi Migrációs Szervezet munkatársaként az emberkereskedelem áldozatainak önkéntes hazatérésével, az otthoni társadalomba való visszailleszkedés nehézségeivel, az ehhez nyújtandó segítség jelentőségével foglalkozik.⁴³

40 Somssich Gabriella: Magyarország erőfeszítései az emberkereskedelem elleni küzdelemben. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VIII. 29. o.

41 Petréteiné Malomsoki Csilla: Az emberkereskedelem tényállása ügyészi szemmel. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VIII. 83–86. o.; Balog Gábor: Az emberkereskedelem elleni küzdelem bűnüldözési és bűnmegelőzési vetületei a Határőrség szemszögéből. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VIII. 69–73. o.; Kiripovszky Csaba: Az emberkereskedelem és a szervezett bűnözés kapcsolata a prostitúció tükrében. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VIII. 75–81. o.; Fekecs Gyula: Emberkereskedelem és bűnüldözés a Dél-Dunántúlon. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VIII. 101–106. o.; Vigh Antal: Emberkereskedelem elleni harc a Határőrségnél egy konkrét bűncselekmény bemutatása alapján. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VIII. 107–114. o.

42 Szenczy Sándor: A civil szervezet és az emberkereskedelem áldozatai. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VIII. 41. o.

43 Novoszel Ágnes: Az IOM helye, szerepe az emberkereskedelem elleni nemzetközi küzdelemben. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények VIII. 45–67. o.

Kilencedik kötet a rendészet és rendvédelem XXI. századi kihívásairól

A 2008. június 26-án *Rendészet és rendvédelem – kihívások a XXI. században* című konferencia és a tudományos értékeit megörökítő kilencedik kötet sajátos helyzetét adja, hogy – a már megtárgyalt rendvédelmi integráció miatt – 2007. december 31-i hatállyal megszűnt a határőrség. Ez a tény természetesen a konferencia témáján is érezhető volt, mivel azt a szervezők már nem a határellenőrzés szemszögéből megközelítve hirdették meg, hanem általános módon, lehetőséget adva a rendészet tudomány bármelyik területének korlátlan vizsgálatára. Ezt üdvözölte beköszöntőjében *Bencze József* országos rendőrfőkapitány is, aki annak a reményének is hangot adott, hogy az integrált szervezetű rendőrség a korábbi rendőr és határőr szervezet legértékesebb hagyományait egyesítve képes lesz megfelelni a XXI. századi európai rendészeti szervekkel szemben támasztott követelményrendszernek.⁴⁴

A rendészet tudomány magyarországi fejlődésének dinamizmusát mutatja, hogy a rendészet, bünyügyi rendészet – és a szervezők nagy örömeire a határrendészet – egyes kérdései széles körben mutatkoznak meg e kilencedik számban. *Ádám Antal* egyfajta tudományos felvezetesként nem kevesebbet állít, mint hogy a rendőrség hazánkban mellőzhetetlen szerepre hivatott alkotmányi alapértéknek minősül, amely különös közhatalmi és társadalmi megbecsülésre, szakszerű fejlesztésre és folytonos támogatásra érdemes.⁴⁵ *Finszter Géza* szerint pedig a rendőrség az államszervezetben jelenleg a közigazgatás erőteljesen elkülönített alrendszere, mivel a szervezetre vonatkozó legfontosabb szabályozók, mint például az alkotmány és a rendőrségi törvény államigazgatási és rendészeti feladatköröket is megfogalmaznak.⁴⁶ Alapvetést állít *Janza Frigyes* is, amikor a rendészeti karrierrendszerről szóló írásában arra tér ki, hogy a rendészeti szervek hivatásos állománya tekintetében nagyobb társadalmi érdek fűződik egy értékeket hordozó és értékalapú kiválasztással működtethető testület, mintsem az eseti munkavállalók sokaságával feltöltött, csak a konkrét munkavégzést díjazó tagsághoz.⁴⁷

A rendészet nemzetközi vetületei jelennek meg *Kondorosi Ferenc* tanulmányában, amikor azt írja, hogy az új világrendben az egyes államok biztonsága szorosan összefügg, csakúgy, mint a biztonság különböző dimenziói, hiszen a bizton-

44 Bencze József: Beköszöntő. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IX. 3. o.

45 Ádám Antal: Rendőrség az alkotmányi értékek között. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IX. 7. o.

46 Finszter Géza: Rendészet – rendvédelem közjogi megközelítésben. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IX. 60. o.

47 Janza Frigyes: A rendészeti karrier rendszer. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IX. 108. o.

ság maga is átfogó kategória: a katonai mellett figyelembe kell venni politikai, emberi és kisebbségi jogi, gazdasági, információs és technológiai, környezeti és egészségügyi vetületeit, a szociális biztonság kérdéseit és a közbiztonságot, az egyének biztonságérzetét is.⁴⁸ Kondorosi külön kitér a biztonság hiányából fakadó migrációs nehézségekre is, de ezzel a jelenséggel foglalkozik Rítecz György is, aki nemzetközi migrációs statisztikai adatokból kiindulva elemzi a schengeni tagállamok számára ismertté vált, az illegális határátlépőkkel és tartózkodókkal, embercsempészekkel, visszairányítottakkal és menekülőkérlemet benyújtókkal kapcsolatos adatokat.⁴⁹

A kilencedik kötet különösen értékes része a bünyügyi rendszettel foglalkozó fejezet. Ebben egyebek között olyan kérdések merülnek fel, mint a *Chronowski Nóra* által tárgyalt, a lisszaboni szerződés hatálybalépése után az ártatlanság vélemének alkotmányi szabályozásával kapcsolatban felmerülő értelmezési nehézségek, illetve *Sléder Judit* tanulmánya a büntetőeljárás időszűrésével kapcsolatos modern kori kihívások számbavételéről, vagy *Angyal Miklós* értekezése a szakértők büntetőeljárás-jogi alkalmazásával összefüggő problémák értékeléséről.⁵⁰ Nem maradt ki a kötetből a külföldi blokk sem. Itt olvashatunk *Michael Drewes*, a Lübecki Rendőrákadémia szakkoordinátora jóvoltából a Német Szövetségi Rendőrségnél folyó bünyügyi elemző és értékelő munkáról, *Jozef Balgától* a szlovák rendészet schengeni csatlakozás utáni alakulásáról, illetve *Jana Gašparovičova* és *Robert Odler* tanulmányát az Európai Unió külső határain folytatott határmenedzsmet integrált stratégiájáról.⁵¹

Tizedik kötet a rendészeti kultúráért

Az integrált rendőrség működésének második évében, de már a Pécs 2010-es Európa kulturális fővárosa elnevezésű programsorozat jegyében tartották meg 2009.

48 Kondorosi Ferenc: Az új világregend jogi kérdései. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IX. 27. o.

49 Rítecz György: Migrációs kihívások az adatok tükrében. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IX. 251–265. o.

50 Chronowski Nóra: Nullum crimen sine lege Lisszabon után. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IX. 167–175. o.; Sléder Judit: A rendészeti szervek kihívásai a büntetőeljárások megindítása tükrében. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IX. 177–182. o.; Angyal Miklós: Szakértők a kábítószer elleni küzdelemben. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IX. 183–186. o.

51 Michael Drewes: Személyes adatok gyűjtésének, feldolgozásának és használatának jogi keretei a Német Szövetségi Rendőrségnél. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IX. 351–355. o.; Jozef Balga: A szlovák rendészet a schengeni csatlakozás után. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IX. 357–368. o.; Jana Gašparovičova – Robert Odler: Az Európai Unió külső határain folytatott határmenedzsmet integrált stratégiájának kialakulása. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények IX. 377–384. o.

június 25-én a *Rendészet kultúrája – kulturált rendészet* című tudományos konferenciát. A rendezvény célja azonban nem a Magyarország egyik legjelentősebb kulturális eseményére való pécsi rendészeti felkészülés szakmai megvitatása volt, hanem annak vizsgálata, hogy a rendészet mennyire lehet része az általános kultúrának. Ezt a kérdést érinti a jubileumi tizedik kötet beköszöntőjében Kovács Tamás legfőbb ügyész, emellett leszögezi, „ha általánosságban elfogadjuk, hogy a kultúra soha nem statikus jelenség, akkor joggal állíthatjuk, hogy a rendészetben, rendvédelemben is jelen van a változás és ebből következően a változtatás, a reagálás követelménye”⁵². Az egyetértést e kívánalmakkal mi sem bizonyítja jobban, mint hogy mind a konferencia előadónak és résztvevőinek számát, mind a kötet szerzőit tekintve az eddigi legnagyobb érdeklődésről beszélhetünk. A kötetben egyszerre van jelen a rendészet és az egyes rendvédelmi szervek szervezeti kultúrájához kapcsolódó aktuális problémák feltárása, annak történeti – például *Mezey Barna* a szegénység kezelésének rendészeti lehetőségeiről szóló írása – és nemzetközi (határok nélküli) aspektusainak értékelése, illetve a *Rózsás Eszter* tanulmánya az általános értelemben vett kultúráról⁵³.

A kulturált rendészet aktuális kérdései keretében *Teke András* kiindulásként azt javasolja, hogy a rendészetet mint élő rendszert célszerű elfogadni, amelynek van kultúrája is.⁵⁴ *Horváth József* azon az állásponton van, hogy a rendőrségnek mint szervezetnek a kultúrája nem eléggé kiforrott, találhatóbb kifejezéssel élve inkább „szerkezetkésznek” tekinthető.⁵⁵ A javulás érdekében *Bakondi György* úgy véli, hogy a rendvédelemnél mindenekelőtt markáns és tudatos értékválasztásra van szükség, amely determinálja a stratégiai megalapozást, a jogalkotást, a bűnüldözést, a bűnprevenziót, a bűnkezelést és a büntetés végrehajtását.⁵⁶ Más szerzők – így egyrészt *Jozsef Balga*, *Gecse Gábor* és *Volter Zsolt* – a rendészeti kultúra alapját az etikai normákban⁵⁷, másrészt – mint *Andrékó János* és *Szomor Sándor* – a belső ellenőrzésben látják⁵⁸.

52 Kovács Tamás: Beköszöntő. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények X.

53 Mezey Barna: A szegénység kezelésének rendészeti lehetőségei a középkorban. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények X. 115–133. o.; Rózsás Eszter: A kultúra igazgatása. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények X. 107–111. o.

54 Teke András: A rendészeti kultúra „kultúrája”. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények X. 5–19. o.

55 Horváth József: Gondolatok a Rendőrség szervezeti kultúrájáról. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények X. 21–31. o.

56 Bakondi György: A rendvédelem aktuális kérdései. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények X. 38. o.

57 Jozsef Balga: A rendészet kultúrája és az etikai kódex. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények X. 71–78. o.; Gecse Gábor – Volter Zsolt: A rendőri hivatás etikai kódexe. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények X. 79–92. o.

58 Andrékó János – Szomor György: Belső ellenőrzés és civil kontroll a Rendőrségen. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények X. 213–221. o.

Önálló fejezet szól a rendészeti kultúra humán vetületeiről, amelyben egyszerre jelenik meg – elsősorban *Kaltenbach Jenő* vagy *Hajas Barnabás* jóvoltából – a rendészeti intézkedések civil kontrollja, illetve a rendőrség pszichológusai által a rendvédelmi pszichológiai tevékenység szakmai protokollja⁵⁹. Figyelemre érdemes a külföldiek rendészetével kapcsolatos blokk is, ahol határ- és idegenrendészeti tárgyú tanulmányok mellett markánsan megjelenik a menekültügy, azon belül – *Balázs László* szavaival élve – egy Európa-szerte élenjáró gyakorlat, amely három szervezet, az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága Közép-európai Regionális Képviselete, a Magyar Helsinki Bizottság és a rendőrség együttműködésével jött létre abból a célból, hogy a menekültügyi eljárásban részt vevő külföldiek minél szélesebb körben gyakorolhassák jogukat.⁶⁰

A Pécsi Határőr Tudományos Közlemények jelentősége

Ha értékelni kívánjuk a periodika jelentőségét, akkor rögtön le kell szögeznünk, hogy az nem vetekedhet a hazai tudományos folyóiratokkal. Ezt mondta ki a Magyar Akkreditációs Bizottság is egy a jogász szakok párhuzamos vizsgálatáról szóló jelentésében: „*az intenzív fejlesztés érdekében a »legfontosabb publikációk« számára színvonalasabb megjelenési fórumot kell találni, mint a Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*”⁶¹. Ha azonban figyelembe vesszük, hogy e tanulmánykötet-sorozat célja az volt, hogy egy önkéntes alapon szerveződő, a rendészet, rendvédelem fejlesztését célul kitűző évről évre megrendezett tudományos fórumokról (ülésekről, konferenciákról) tájékoztasson, és lehetőséget adjon az elhangzott gondolatok megörökítésére, már nem elhanyagolható a kötetek értéke. Szintén figyelemre méltó a tíz könyv szerzői gárdájának sokszínűsége. Olvashatunk tanulmányokat akadémikustól (*Korinek László*), MTA-doktortól (*Ádám Antal*, *Bukovics István*, *Finszter Géza*), magas állami tisztséget betöltő egyetemi tanároktól, így *Kiss László* alkotmánybírótól, *Petrétei József* korábbi igazságügyi és rendészeti minisztertől vagy *Kondoros Ferenc* volt kormánybiztostól. Publikáltak tanulmányokat országos rendészeti vezetők, például *Szenes Zoltán* altábornagy, volt vezérkari főnök, *Nagy János* pénzügyőr altábornagy, a vám- és pénzügyőrség országos parancsnoka,

59 *Kaltenbach Jenő*: A Független Rendészeti Panasztestület első éve a számok tükrében. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények* X. 181–197. o.; *Hajas Barnabás*: Tömegrendezvényekhez kapcsolódó rendészeti tevékenységek vizsgálata – módszertan és tapasztalatok. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények* X. 199–211. o.

60 *Balázs László*: A nemzetközi és nem kormányzati szervezetek és a Rendőrség idegenrendészeti szakterületének együttműködése. *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények* X. 273. o.

61 A jogász szakok párhuzamos vizsgálata – Akkreditációs jelentés. 2006/4./IV. sz. MAB határozat. www.mab.hu/doc/0428parhvegsghat.doc

Kovácsics Ferenc vezérőrnagy, a Katonai Biztonsági Hivatal főigazgatója vagy Bakondi György nyugalmazott határőr altábornagy, a határőrség volt országos parancsnokhelyettese, későbbi katasztrófavédelmi főigazgató. A kötetekben megjelentek továbbá civil és rendvédelmi kutatók, doktoranduszok, egyetemi és főiskolai oktatók és hallgatók, sőt egyes rendészeti szervek tiszthelyetteseinek, gyakorlati szakembereinek tanulmányai is.

Külön méltánylandó szempont, hogy a szerzők szinte mindegyike megjelöli publikációs listájában az itt megjelent munkáját, valamint az is, hogy egyre gyakoribbak az olyan citátumok, amelyek a Pécsi Határőr Tudományos Közlemények valamely számában olvasható cikkekre hivatkoznak. Megvalósult tehát a konferencia szervezőinek és a kötet szerkesztőinek ama célja, hogy a pécsi rendészeti tudományos rendezvények anyaga jelen legyen a hazai tudományos életben. Örömteli az is, hogy nem egy szám általános szakirodalmi forrásként szerepel a közép- vagy a felsőfokú oktatásban, illetve – ahogy azt a bűnmegelőzés esetében láthattuk – kormányzati programokban.

Mindezek után vajon milyen jövőbeli célok tűzhetők ki? Mindenekelőtt – ismerve az állami és társadalmi szerveket érintő gazdasági megszorításokat – továbbra is törekedni kell a László-napi rendészeti konferencia hagyományának fenntartására, valamint – ennek egyenes következményeként – a periodika további számainak kiadására. Ahogy az eddigi példányok sem jelenhettek volna meg ezek nélkül, úgy a következő számok sem nélkülözhetik egyes állami, önkormányzati vagy társadalmi szervek támogatását. A kötetek kiadását a Biztonságos Magyarorszáért Közalapítvány, az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, a Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága, a Szent László Alapítvány a határőrökért, valamint a tizedik szám tekintetében a Baranya Megyei Önkormányzat Közgyűlése támogatta. Bizunk abban, hogy a jövőben is lesz olyan szervezet, amely magára vállalja a közlemények soron következő számainak nyomdai költségeit, mivel pusztán csak ennyi szükségeltetik a Pécsi Határőr Tudományos Közlemények továbbéléséhez.

EURÓPAI UNIÓ

A hónap eseményei az EU bel- és igazságügyi együttműködése terén (január)

■ MI VÁRHATÓ AZ EU TANÁCSÁNAK SPANYOL ELNÖKSÉGI FÉL ÉVÉBEN?

Január elsején megkezdődött a spanyol–belga–magyar trió elnökségi érája. Magyarország harmadikként, 2011 első fél évében tölti be az Európai Unió soros elnöki tisztségét. A lisszaboni szerződés által meghatározott jogi kereteknek megfelelően, a trió elkészítette 18 hónapos programját, amelyet az Európai Unió Tanácsa elfogadott; a következő félév programjának részletes kidolgozásáért természetesen Spanyolország volt a felelős.

A spanyol elnökség prioritásai között a bel- és igazságügyi együttműködés területét érintően számos olyan témakör szerepel, amelyek alapvetően meghatározzák majd az új jogi keretek közötti működést, beleértve a lisszaboni szerződés által előírt szervezeti átalakítások egy jelentős részének megvalósítását, illetve a stockholmi program végrehajtására vonatkozó cselekvési terv kidolgozását is.

Utóbbi esetében a legfontosabb törekvés, hogy részletesen kibontsák a következő öt év bel- és igazságügyi programjában meghatározott politikai célokat, a hatékony végrehajtáshoz szükséges eszközöket rendeljenek melléjük, és olyan mechanizmusokat határozzanak meg, amelyek alkalmasak az elért eredmények értékelésére és azokból a megfelelő konklúziók levonására.

1. A stockholmi program és egyben a trió elnökség programjának is egyik – a belügyi együttműködés szempontjából – legfontosabb eleme egy *átfogó uniós szintű belbiztonsági stratégia kidolgozása*, e kezdeményezést a spanyol elnökség is zászlajára tűzte. A stratégia rendeltetése, a 2003 óta létező külső biztonsági stratégia kiegészítése mellett, az unió belső fenyegetettségét jelentő tényezők feltárása és az ezekre adandó adekvát válaszok azonosítása. Minden bizonnyal próbatétel lesz a tagállamok számára egy földrajzi és tematikus szempontból is kellőképpen kiegyensúlyozott stratégia elfogadása. Lényeges szempont a kidolgozása során, hogy a végeredmény egy terjedelmét tekintve nem túl hosszú, jól kommunikálható, nyilvános, a polgárok számára is befogadható dokumentum legyen, amely valódi hozzáadott értéket jelent az unión belül felvetődő veszélyek elleni küzdelemben.

2. A szervezett bűnözés elleni harc horizontális, multidiszciplináris megközelítést igényel, a stockholmi program is ennek szellemében készült. Spanyolország szempontjából azonban kiemelkedően fontos a földrajzi megközelítés is.
- *Külkapcsolati dimenziók* – a spanyol elnökségi program nagy hangsúlyt helyez az uniós bel- és igazságügyi együttműködés külkapcsolati vetületeire. Ebből a szempontból elsősorban a Latin-Amerikával, valamint a karibi térséggel való együttműködést kezeli kiemelt fontosságúként, ezért javaslatot tettek az úgynevezett LAC-OCTA (latin-amerikai és karibi szervezettbűnözés-fenyegetettség értékelése) kidolgozására, ami kellő támogatottság esetén a korábbi uniós verzió metodikájához hasonlóan, a jövőben az említett térségekkel kapcsolatos szervezett bűnözési helyzet elemzésére és értékelésére fókuszál.
 - *A bűnözők anyagi ellehetetlenítése* – a pénzügyi válság időszakában a korábbiaknál még nagyobb intenzitással jelentkezik a bűnözők anyagi ellehetetlenítésének igénye. Az ezen a területen kidolgozott eszközök hatékony alkalmazása, valamint a közös fellépés újabb lehetőségeinek feltérképezése valamennyi tagállam számára jelentős hozadékkal járhat. Ennek szellemében a szervezett bűnözés elleni harc keretében a spanyol elnökség tematikus prioritásai között szerepel a pénzmosás elleni fellépés hatékonyságának növelése, valamint a vagyonvisszaszerzés arányának növelése.
3. A trió elnökség az előbbi ciklus tendenciához igazodva előtérbe állítja a bűnmegeelőzés fontosságát, ezen belül is elsősorban a bűncselekmények áldozatai helyzetének javítását. A gyermekek szexuális kizsákmányolása és a gyermekpornográfia elleni küzdelem jogi és gyakorlati kereteinek megteremtése, illetve a határokon átnyúló jelzőrendszer és információcserre továbbfejlesztése markánsan megjelenik a trió program elemei között. További prioritások:
- *Áldozatvédelem és áldozatsegítés* – az áldozatvédelem és -segítés rendszere mind hazai, mind uniós szinten jelentős fejlődésen ment keresztül az elmúlt néhány évben. Erre az áramlatra építve ideje felmérni a rendelkezésre álló eszközök hatékonyságát, horizontális megközelítéssel, azok racionalizálásával és összehangolásával továbblépni a megkezdett úton.
 - *A nemi megkülönböztetésen alapuló erőszak* – a nemi megkülönböztetésen alapuló erőszak elleni fellépés lehetőségeinek szélesítése, valamint a jelenség alapos megismerése és a jelenlegi európai helyzet feltérképezése érdekében a spanyol elnökség célkitűzései között szerepel egy európai megfigyelő központ felállításának terve. A központ elsődleges feladata a családi konfliktusok megelőzésének és kezelésének kutatása és elemzése lenne.
 - *Európai védelmi határozat* – Spanyolország különös figyelmet fordít arra, hogy uniós szinten biztosított legyen a határon átnyúló viktimizáció káros hatásai el-

leni védelem, mindezekre tekintettel saját kezdeményezéssel éltek, amelyek lényege egy olyan uniós eszköz megteremtése, amelynek révén a nemzeti szinten védelmet élvező áldozatok az unió egész területén biztonságban érezhetik magukat. Az Európai védelmi határozat elnevezéssel benyújtott kezdeményezés lényege, hogy ha egy áldozat védelme érdekében valamely tagországban távollattartási végzést hoztak, és az áldozat, valamint a tőle eltiltott személy egyaránt egy másik tagállamba utazik, a távollattartás ebben a másik tagállamban is érvényesüljön.

4. A terrorizmus elleni küzdelemben a spanyol elnökség erősíteni kívánja az együttműködést az Amerikai Egyesült Államokkal, Oroszországgal, Észak-Afrikával, Latin-Amerikával és a karibi térséggel. Kiemelt figyelmet fordítanak a terrorizmus áldozatainak segítésére, valamint a radikalizáció elleni küzdelemre. A spanyol elnökség több olyan önálló kezdeményezést is benyújtott, amely a terrorizmus elleni küzdelem operatív oldalát erősítené az Európai Unión belül és a harmadik országokkal való együttműködésben. Külön említést igényelnek a következők:
 - *Többnemzetiségű közös rendőri csoportok felállítása harmadik országok részvételével* – az ad hoc jelleggel felállítandó, egy vagy több EU-tagállam és az érintett harmadik ország rendőr szakértőiből álló csoportok feladata a bűnügyi információáramlás és -elemzés optimalizálása, a terrorcselekmények megelőzése, illetve a terrorcselekményeket elkövető személyek büntetőeljárás alá vonása érdekében. Az országok részvétele az ilyen csoportokban önkéntes volna, a már meglévő mechanizmusokat nem írná felül, csak kiegészítené, lehetőséget adva a bekapcsolódásra azoknak a tagállamoknak is, amelyeknek önállóan, kétoldalú kapcsolatok keretében nincs lehetőségük a harmadik országokkal megfelelő szinten információt cserélni. A javaslat további részletei egyelőre nem ismertek.
 - *Rendőri gyorsreagálású támogató csoportok bevetése a harmadik országokban történt terroristatámadások után* – a spanyol elnökség elsődlegesen szeretné felmérni az uniós tagállamok tapasztalatait, legjobb gyakorlatait ezen a területen, később ezek a gyakorlatok talán európai szinten is összehangolhatók lesznek. Spanyolország sikeresen vetette már be ilyen jellegű, állandó, különböző szakterületeket (igazságügyi szakértők, robbanóanyag-szakértők, bűnügyi hírszerzők) tömörítő rendőri csoportját több, az Európai Unión kívül történt terrortámadás után. A csoport mindig az adott harmadik országban végzett nyomozáshoz nyújt azonnali technikai segítséget.
5. A *rendőri együttműködés továbbfejlesztésének* spanyol elnökségi programja szintén ambiciózus. A következő területek kapnak a félév folyamán kiemelt figyelmet:

EURÓPAI UNIÓ

- *A rendőri képzés ERASMUS jellegű programjának bevezetése* – az ERASMUS program a felsőoktatásban ma már igazi sikertörténetnek számít. A stockholmi program egy hasonló, európai szintű tapasztalatcserét lehetővé tevő képzési program meghonosítását irányozza elő a rendőrök számára is. A spanyol elnökség felkarolta ezt a kezdeményezést, és szeretné, ha a tanács következtetéseket fogadna el a rendszer meghonosításáról. A rendészeti oktatás decentralizált, rugalmas formában működne, a különböző tagállami struktúrák mellett működne a közös ERASMUS jellegű program. A projektek irányítása a Cepol (Európai Rendőrakadémia) feladata lesz. A teljes program felállítása felé az első lépés egy minimum kétéves kísérleti projekt beindítása lesz.
 - *Közös kézikönyv a közéleti személyek védelmének jó gyakorlatáról* – a közéleti személyek védelmének európai szakértői hálózatát 2002-ben hozták létre a tagállamok. A spanyol elnökség célja a jelenlegi kézikönyv felülvizsgálata és kibővítése közös kézikönyvvé, amely tartalmazza a kapcsolattartó pontokat, valamint azt is, hogy adott fenyegetettség szinthez milyen intézkedések tartoznak. Emellett a fegyver viselésére és a fegyverhasználatra vonatkozó szabályokat is tartalmazza.
 - *Közös együttműködő csoportok felállítása a prűmi határozat alapján* – a prűmi határozat (a tanács 615/2008/IB határozata) 5. fejezetében foglaltak alapján, a spanyol elnökség tanácsi ajánlások és modellmegállapodás formájában szeretné előmozdítani a közös együttműködő csoportok létrehozását. A közös együttműködő csoportok az európai rendészeti együttműködési műveletek olyan strukturált formáját jelentenék, amelyeket például katasztrófák bekövetkezésekor, illetve kiemelt eseményekhez kötődően hozhatnak létre a tagállamok. (Nem tévesztendő össze ez a fogalom a bűnügyi területen való együttműködés keretében felállítható közös nyomozó csoportokkal!)
6. *A bűnügyi információcserével foglalkozó tanácsi formáció állandó munkacsoportként működik tovább, tükrözve azt a jogalkotói akaratot, amely az információcseré fejlesztésére, összefogására törekszik európai szinten. Továbbra is prioritás e tekintetben a prűmi határozat végrehajtása. Másrészt megkezdődik az átfogó információkezelési stratégia cselekvési tervében foglaltak megvalósítása. Végül, a spanyol elnökség a névtelen holttestek és az eltűnt személyek összekapcsolását lehetővé tévő nemzeti intézkedések/szakrendszerek tárgyában nyújtott be kezdeményezést egy egységes protokoll/rendszer létrehozása érdekében. Spanyolországban 2009 óta működik olyan adatbázis, amely az eltűnt személyek és a feltalált névtelen holttestek közös rendszerbe rögzítésével, valamint az általános adatok és különös ismertetőjelek elérhetővé tételével jelentősen megkönnyíti a rendvédelmi szervek állományának ilyen irányú tevékenységét. Az*

EURÓPAI UNIÓ

Interpol, a SIS, valamint az északi-tengeri egyezmény ilyen irányú kezdeményezéseire képest a hozzáféréssel bírók és a tárolt adatok köre ebben az új rendszerben szélesebb volna, ezáltal ez válhatna a leghatékonyabb eszközzé.

7. Annak reményében, hogy az eddigieknél gyakrabban és rugalmasabban kerül majd sor az egyébként minden tagállam által hasznos bűnfelderítési formációnak titulált együttműködési forma, a közös nyomozó csoportok alkalmazására, a spanyol elnökség azon munkálkodik, hogy renoválja a csoportok felállítását segítő modellmegállapodás jelenlegi verzióját. Azzal a prekoncepcióval élnek, hogy ez a módosítás a jogalap változatlansága mellett is hozzájárul majd a közös nyomozó csoportok tekintetében jelenleg tapasztalható létrehozási hajlandóság uniós szinten történő növeléséhez.

Összeállította: Asztalos Erika és Pető Gábor

TUDOMÁNYOS PÁLYÁZAT GÖDÖNY JÓZSEF EMLÉKÉRE

Pályázati felhívás tanulmány írására ügyészségi fogalmazók és egyetemi, főiskolai hallgatók részére

Az Országos Kriminológiai Intézet 2010-ben ünnepli alapításának ötvenedik évfordulóját. Ebből az alkalomból az intézetet alapító és több mint harminc évig vezető dr. Gödöny József emlékére tudományos pályázatot hirdetünk ügyészségi fogalmazók és egyetemi, főiskolai hallgatók részére a következő témakörökben:

- A) Bűnmegelőzés és társadalomvédelem
- Rizikótársadalom és társadalomvédelem;
 - A bűnmegelőzés nemzetközi tendenciái;
 - A bűnmegelőzés hazai tendenciái;
 - A közösségi bűnmegelőzés aktuális kérdései;
 - A település-rendőrségről;
 - A lakótelepi bűnmegelőzés;
 - Az internet lehetőségei a bűnelkövetés jelzésében.
- B) A nyomozás és felderítés aktuális kérdései
- A vagyon elleni bűncselekmények felderítési sajátosságai;
 - Garázda jellegű cselekmények nyomozása;
 - A nyomozást segítő adatbázisok;
 - A bűnözői névjegyzék tanulságai (a figyelő, a megelőző és a felfedező rendőrségről);
 - Kihallgatási taktika bántalmazott nőknél.
- C) Az ügyészség munkája az igazságszolgáltatásban
- A bizonyítási eljárás nehézségei a gazdasági pereknél;
 - A felek általi kikérdezés és a kereszkérdezés összehasonlítása;
 - Tény és jogkérdés a szakértői véleményben;
 - A mediáció szerepe a büntetőeljárásban.
- D) Szabadság–biztonság–jog
- Bűnügyi együttműködés az EU tagállamai között;
 - Az európai elfogatóparancs;
 - Kell-e nekünk az európai ügyész?
 - Jogállamiság és a terrorizmus elleni harc.

E) Kihívások a XXI. században

- A bírói tévedés okai;
- A büntetőjog-alkalmazást segítő nemzetközi szervezetek;
- Érdekérvényesítés a Magyar Büntetés-végrehajtási Szervezetben;
- A helyreállító igazságszolgáltatás alkalmazása börtönkörülmények között;
- Korruptió az igazságszolgáltatási rendszerben;
- Fiatalkori deviancia és kezelése;
- Iskolai erőszak;
- Emberkereskedelem és kereskedelmi célú szexuális kizsákmányolás;
- A kriminálstatisztikai adatgyűjtés rendszerének változásai hazánkban, az anomáliák megszüntetésének lehetőségei;
- A modern kriminalisztikai eszközök mint bizonyítékok;
- A számítógéppel elkövetett bűncselekmények bizonyítása;
- Kriminálisztikai célú DNS-vizsgálatok.

F) Az igazságszolgáltatási rendszert érintő egyéb témák

- Média és igazságszolgáltatás;
- A túsztárgyalás pszichológiája;
- A nemi erkölcs elleni bűncselekmények pszichológiai következményei;
- Bűnügyi profilalkotás;
- A XX. század híres büntetőperei, a bizonyítási eljárás nehézségei;
- Betörés a Szépművészeti Múzeumba (az előkerült műkincsek azonosítása);
- A nyomozás szerepe a filmművészetben.

Pályázati követelmények

NYELV: magyar

Formai követelmények:

Terjedelem: 20 000–40 000 karakter, szóközökkel és lábjegyzettel együtt

Méret: A/4

Betűtípus: Times New Roman

Sorköz: 1,5 sorköz, 12 pt betűméret

Elrendezés: sorkizárt

Hivatkozások: szövegben, lábjegyzetként, 10 pt betűméret, sorkizárt

A pályázat postai úton történő **beküldésének helye:**

Országos Kriminológiai Intézet, 1122 Budapest, Maros u. 6/A

Leadási határidő: 2010. március 31.

A pályázatot két nyomtatott példányban kell a megadott címre elküldeni.
A pályázat jelíges.
A borítékon kérjük feltüntetni: Tudományos pályázat Gödöny József emlékére.

Az A/4-es borítékban a két nyomtatott példányhoz mellékelni kell egy A/5-ös méretű lezárt borítékot, benne a pályázó nevével, címével, e-mail címével, telefonszámával, szolgálati helyével, illetve az oktatási intézmény nevével.

A pályamű mindkét példányán, valamint az A/5-ös boríték felzetén meg kell jelölni a jelíget és a kategória (I. kategória: ügyészségi fogalmazó; II. kategória: egyetemi, főiskolai hallgató) megnevezését. A tanulmányokon más, a szerző kilitére utaló adat nem szerepelhet. A kategóriát meghatározó szolgálati, hallgatói jogviszony tekintetében a 2010. március 31-én fennálló állapotot kell figyelembe venni.

Az írásműveket az adott területek kiemelkedő szakemberei lektorálják. Értékelésük figyelembevételével az OKRI Bíráló Bizottsága dönt a pályadíjak odaítéléséről. A bizottság a jelígek alapján csak a díjazásra javasolt szerzőket azonosítja. Ha megállapítja, hogy a szerző nem a megfelelő tagozatra nyújtotta be dolgozatát, akkor kizárja a díjazásból.

Mindkét kategóriában a három legjobb pályaművet díjazzuk.

Az eredményhirdetés ideje: 2010. szeptember 23–24.
Helye: A Szabadság–biztonság–jog című nemzetközi konferencia

A pályázattal kapcsolatos információ elérhető az OKRI hivatalos honlapján:
<http://www.okri.hu/content/view/205>

Budapest, 2009. szeptember 22.

Dr. Virág György
igazgató

Ára: 430 Ft

