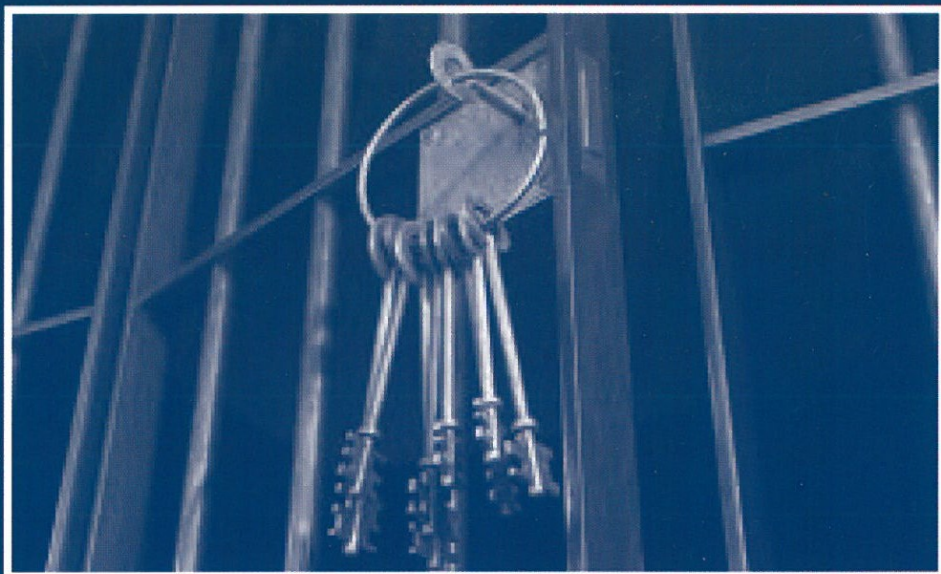


2014
10.

BELÜGYI SZEMLE

A BELÜGYMINISZTERIUM SZAKMAI, TUDOMÁNYOS FOLYÓIRATA



BALLA ZOLTÁN: A rendészet kérdései

FLIEGAUF GERGELY: Az emberi jogok pszichológiai vonatkozásai: Néhány szó a fogvatartottak egészségügyi ellátásáról

PÁLVÖLGYI ÁKOS: A társadalom részvételének szükségessége a büntetés-végrehajtásban

CZÉDLI GERGŐ – CZÉDLI-DEÁK ANDREA: A kijelölő végzés margójára

ELEK LÁSZLÓ: Korruptós kockázatok a közszektorban, különös tekintettel a rendészeti (rendőri) igazgatás területére

KARDOS SÁNDOR ISTVÁN: A rendőri korrupció színterei

62.
évfolyam

TARTALOM 2014/10.

BALLA ZOLTÁN A rendészet kérdései
(5–19)

FLIEGAUF GERGELY Az emberi jogok pszichológiai vonatkozásai:
Néhány szó a fogvatartottak egészségügyi ellátásáról
(20–26)

PÁLVÖLGYI ÁKOS A társadalom részvételének szükségessége
a büntetés-végrehajtásban
(27–42)

CZÉDLI GERGŐ – CZÉDLI-DEÁK ANDREA
A kijelölő végzés margójára
(43–58)

ELEK LÁSZLÓ Korruptációs kockázatok a közszektorban,
különös tekintettel a rendészeti (rendőri) igazgatás
területére
(59–98)

KARDOS SÁNDOR ISTVÁN A rendőri korrupció szinterei
(99–112)

PETRÉTEI DÁVID A kriminalisztika jövője – a jövő kriminalisztikája
(113–133)

SZALÁRDI GÁBOR A közös nyomozó csoport alkalmazásának
hazai gyakorlata, eddigi tapasztalatai
(134–143)

SZERZŐK 2014/10.

BALLA ZOLTÁN tanszékvezető, Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Rendészettudományi Kar

DR. CZÉDLI-DEÁK ANDREA büntető ügyszakos bírósági titkár,
Szegedi Járásbíróság

DR. CZÉDLI GERGŐ büntető ügyszakos bírósági titkár,
Csongrádi Járásbíróság

DR. ELEK LÁSZLÓ rendőr főhadnagy, kiemelt főreferens, Hajdú-Bihar
Megyei Rendőr-főkapitányság,
PhD-hallgató, Debreceni Egyetem
Marton Géza Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola

DR. FLIEGAUF GERGELY főosztályvezető, OPCAT Iroda
Alapvető Jogok Biztosának Hivatala

KARDOS SÁNDOR ISTVÁN rendőr alezredes, kiemelt fegyelmi főreferens,
Országos Rendőr-főkapitányság
Humánigazgatási Szolgálat Fegyelmi Osztály

DR. PÁLVÖLGYI ÁKOS szakigazgatási szerv vezető,
Budapest Fővárosi Kormányhivatala
Igazságügyi Szolgálat

PETRETEI DÁVID rendőr százados, Országos Rendőr-főkapitányság
Bűnügyi Szakértői Kutatóintézet
Központi Technikai Osztály

SZALÁRDI GÁBOR rendőr őrnagy, kiemelt főnyomozó,
Országos Rendőr-főkapitányság
Bűnügyi Főigazgatóság
Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ
Nemzetközi Információs Osztály

Balla, Zoltán

What is policing? [5–19]

The author provides an overview of the difficulties concerning the conceptualization of police science and law enforcement studies, as well as the activities and disciplines behind these terms.

Fliegauf, Gergely

The psychological aspects of human rights:

notes on health care provided to inmates [20–26]

Besides outlining Hungarian case law, the author provides an overview of international legal sources relevant to the subject matter of providing health care services to prison inmates.

Pálvölgyi, Ákos

The need for social involvement in prison policies [27–42]

By providing an overview of international and Hungarian legislation, the author provides an overview of ethical and policy questions pertaining to resocialization and reintegration.

Czédli, Gergő – Czédli-Deák, Andrea

On Designation: Procedural questions

concerning the transformation of on-the-spot fines to Confinement

[43–58]

The authors provide an overview of procedural difficulties concerning the competences of authorities in Hungary concerning the transformation of fines to confinement.

Elek, László

Public corruption, with a special emphasis of police corruption

in stop and search procedures [59–98]

The author provides a comprehensive overview of the morphology, roots and causes of police corruption.

Kardos, Sándor

The scenes of police corruption [99–112]

The author provides a thorough overview of the horizontal and vertical structure of police corruption.

Petrétei, Dávid

**The Future of the Criminalistics, the Criminalistics of the Future
[113–133]**

The author provides an overview of future challenges and technological potentials in investigation and law enforcement operations.

Szalárdi, Gábor

Interview on the experiences of Joint Investigation Teams [134–143]

The author provides an overview of the prospects and achievements of Joint Investigation Teams in fighting international organised crime.

BALLA ZOLTÁN

A rendészet kérdései

A rendészetről az elmúlt húsz-huszonöt évben számos kiváló, figyelemre méltó írás jelent meg.

Értékes gondolatokkal gazdagodhattunk például a rendészet kialakulásával, fogalmi jellemzőivel, társadalmi beágyazódásával, politikai érintettségével, civil vonulatával, jogi jellemzőivel kapcsolatban. Remek és tudományos minőségű monográfiák születtek, amelyeket minden rendészettel foglalkozó lényegében alapműként kezel¹.

Tény, hogy az elmúlt több mint két évtizedben sokat fejlődött a rendészet. Minőségi gyarapodása számos kérdést is felvetett, ezek közül érint néhányat jelen tanulmány. Előrebocsátandó, hogy ezek a kérdések első olvasatra akár talán azonnal elvetendők is lehetnek, sőt enyhén provokatívnak tűnhetnek. Ennek ellenére helyük lehet a rendészettel foglalkozó kutatók ismeretanyagában, főleg ha a válaszok segítik a tudományos ismeretek gyarapodását.

Az elnevezés

Megengedheti-e magának az alakulóban lévő rendészettudomány, hogy megnevezésében ne legyen egységes?

Az elnevezés ugyanis 1994-ig egységesen „rendészet” volt, majd az ezredforduló előtti néhány évtől „rendészet” vagy „rendvédelem”. A váltást a magam részéről indokolatlannak tartom, egyben elvetem a rendészetet felváltó rendvédelem kifejezés uralmát.

Az elutasítást indokolja az a tény, amely szerint a rendvédelem műszó kitalálója hivatásos katonaként (határőrként) a honvédelem (hadtudomány) által szocializáltan „alkotta” meg ezt a terminus technicust. Vagyis a rendvédelem nem a tudomány világából származik, hanem a Szemere Bertalan Magyar Rendvédelmi-történeti Tudományos Társaság egyébként elismert, egyes kutatásaiban marandót alkotó elnökétől. A kiváló kutató így ír erről

¹ Szikinger István: Rendőrség a demokratikus jogállamban. Sik Kiadó, Budapest, 1998; Finszter Géza: A rendészet elmélete. KJK-Kerszöv, Budapest, 2003

egy internetes portálon: „*Úgy gondolom nem szükséges eltitkolnom azt a tényt, hogy a létrehozás (mármint a rendvédelem kifejezés létrehozása) e sorok írójának személyéhez kapcsolódik.*”²

A Szemere-társaság által gondozott *Rendvédelmi Füzetek* 2006-os különszámának 8. oldalán megerősítést kap az előbbi állítás: „*A rendvédelem fogalma a Tudományos Társaság elnökétől származik...*”³

A probléma nemcsak az, hogy a szócserét nem a tudományos kutatások eredményeinek felhajtóereje indukálta, hanem az is, hogy az előbbi idézettel ellentétben nincs a rendvédelemnek a tudomány művelőinek többsége által elfogadott tartalmi tézisrendszere. A fogalom definiálása tényszerűen elmaradt, helyette a következő magyarázatot kaptuk: „*A rendvédelemhez tartozónak tekintjük valamennyi állami és önkormányzati, a rendfenntartásra specializálódott fegyveres szervezetet. E testületek struktúráját, diszlokációját, feladataikat, működésüket, jogi meghatározottságukat, felszereltségüket, személyi állományuk képzési, szociális, gazdasági és erkölcsi helyzetét is a fogalom részének tartjuk. A fogalom integráns részének tekintjük továbbá ezen testületek vezetését, irányítását, szolgálati metodikáját, az együttműködést, továbbá a szimbólumrendszereiket.*”⁴

A szerző minden tagolásbeli elhatárolás nélkül vált át a következő mondatban a rendészetet felváltó a „rendvédelem-történet” kifejezésre, amelybe álláspontja szerint „beletartozik az egyetemes történelem során megvalósult valamennyi rendvédelmi modell”⁵.

A rendvédelem-történet iménti egyszerű és véleményem szerint az általánosítás alsó foka szerinti meghatározásával nem lehet vitatkozni, miként e logika szerint azzal sem, hogy például a sport-, államigazgatás- stb. történet kifejezésbe beletartozik az egyetemes történelem során megvalósult valamennyi sport-, államigazgatási stb. modell. Ebből a megállapításból tehát nem jutunk közelebb a rendvédelemhez. De sajnálatosan az előbbi idézettel sem, sőt ki kell jelenteni, hogy annak egyes részállításai tarthatatlanok vagy értelmetlenek. Így különösen:

a) „*A rendvédelemhez tartozónak tekintjük valamennyi állami és önkormányzati, a rendfenntartásra specializálódott fegyveres szervezetet.*”

² Parádi József: Rendvédelem kontra rendészet. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, 2002/7. <http://www.pecshor.hu/periodika/2002/paradi.pdf>

³ Rendvédelmi-történeti Füzetek. Különszám. 2006, 8. o.

⁴ <http://epa.oszk.hu/02100/02176/00001/pdf/RTF>

⁵ Rendvédelmi-történeti Füzetek. Különszám. 2006, 8. o.

⁶ Uo.

⁷ <http://epa.oszk.hu/02100/02176/00001/pdf/RTF>

A „*valamennyi állami [...] fegyveres szervezet*” kifejezés magába foglalja a honvédséget is, amely a honvédelemről és a Magyar Honvédségről, valamint a különleges jogrendben bevezethető intézkedésekről szóló 2011. évi CXIII. tv. 36. § (1) bekezdése alapján fegyverhasználati jogi státusa alapján honvédelmi és nem rendvédelmi szervezetnek minősíthető, közfeladata generálisan különbözik a rendészeti szervekétől, így az utóbbi rendszerbe sorolása tévedés.

b) Az a) pontbeli idézet szerint a rendvédelemben az állami és önkormányzati fegyveres szervezetek tartoznak.

E szerint az állítás szerint akkor nem rendvédelmi szerv a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, mivel ez a struktúra fegyver nélküli. Ezzel szemben a központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjairól és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdés e) pontja rendvédelmi, méghozzá központi államigazgatási rendvédelmi szervnek minősíti nevezett formációt. Ennek tükrében az előbbi szervezeti besorolás tévedés, vagyis nem lehet a rendészet szervezeti kategorizálást a „fegyveres szervezet”-iséghez kötni.

c) A rendvédelem fegyveres szervezeti meghatározásának tételes cáfolatát adja az önkormányzati fegyver nélküli közterület-felügyeleti működés vagy az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről szóló 2012. évi CXX. törvényben körülírt egyéb jogalanyok vizsgálata (például halászati őr). Vagyis az a) pont szerinti meghatározás e tény alapján sem tartható.

d) Az a) pont szerinti meghatározás nem teszi lehetővé a több mint huszonöt éve fennálló civil rendészet besorolását sem. Ehhez képest ténykérdés a legalábbis marginális értelmű rendvédelemhez tartozásuk, tekintettel a fenti törvény 1. § (1) bekezdés b) pontjának szervi hatályra mutató megállapítására („*a törvényben foglaltakat kell alkalmazni [...] a személy- és vagonőrré*”), illetve e szervek rendészeti tevékenységére.

e) A rendvédelem fogalmi elemének tekintendő a 4. lábjegyzet szerinti idézet szerint „*A testületek [...] diszlokációját, [...] felszereltségüket, személyi állományuk [...] erkölcsi helyzetét, [...] szolgálati metodikáját, [...] szimbólumrendszereiket*”.

Nehezen értelmezhető a kristályos anyagszerkezettel foglalkozó tudományos vizsgálatoknál használatos és csúszási mechanizmust, áthelyeződést, kristályos elcsúsztatást jelentő „diszlokáció” kifejezés mögötti szándék.

De megfelelő magyarázat nélkül csak találgatni lehet, hogy a rendvédelmi testületek felszereltségét, a személyi állomány erkölcsi helyzetét, szolgálati metodikáját, szimbólumrendszerét miért kellene a rendvédelem fogalmi elemeként elfogadni.

A rendvédelem kifejezésének másik Szemere-társaság-féle megközelítése szintén 2006-ból származik: „... az állam fellépése a közrendre veszélyes cselekmények megakadályozására vagy megtörésére, amely vitathatatlanul a közjoghoz tartozik, azon belül a rendészet egyik ágát képezi, s mint ilyen a közigazgatás, közigazgatási jog részének tekinthető”⁸.

Ez a megközelítés az *Allgemeines Landrecht/Szamel* rendészetfogalmának következőkben részletezendő egyfajta átvétele és a rendvédelemnek a rendészet szinonimájakénti kifejezése. A problémát „a rendészet egyik ágát képezi” tagmondat okozza, amely – megfelelő indoklás hiányában – értelmezhetlenné teszi az egész gondolatot. Mi lenne ebben a logikában a rendszer-alrendszer, mitől egyik ága a rendvédelem a rendészetnek, mi lenne a többi ág? Fokozza a zavart a következő mondat: „A rendvédelmi jog tárgyalásának magvát az úgynevezett rendvédelmi testületek jelentik.”⁹ E logika alapján akkor a munkajog, polgári jog, alkotmányjog stb. tárgyalásának magvát a munkajogi, polgári jogi, alkotmányjogi testületek jelentik? Nyilvánvaló ezen állítás tarthatatlansága, miként az idézett mondaté is.

Az előbbieket tükrében indokolt feltenni a kérdést: tudományosan bizonyítható-e a rendvédelem kifejezés használata?

Álláspontom szerint: nem! Főleg nem, ha megvizsgáljuk a rendészet konvencionális meghatározását.

Ezt a porosz általános törvénykönyv (*Allgemeinen Landrecht für die Preussischen; ALR*) tizenkilencezer szakaszból álló 1794-es kiadásából vezethetjük le. Vagyis vissza kell mennünk az európai középkor utáni, a modern kor felé haladó kodifikációs eljáráshoz, mivel ez adja az alapját az 1985–1990 közötti, Szamel Lajoshoz köthető rendészeti kutatások feléledéséhez. Az ALR-re vezethető vissza az a rendészetfogalom, amelyet Szamel Lajos kiindulási alapként felhasznált, majd a későbbiekben a rendészettel foglalkozó tudományos írások ilyen-olyan változatban, de lényegét tekintve változatlan tartalommal magyaráztak. „Joggal tekinthetjük mérföldkőnek a porosz *Allgemeines Landrecht* megalkotását 1794-ben. A jogszabály 17. címe II. részének (helyesen: I. részének) 10. szakasza felvette azt a meghatározást,

⁸ Parádi József: Előszó. In: Székely Zoltán – Bugnits Richárd: Rendvédelem-történeti Füzetek Repertórium (1990-2000). Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Társaság, Budapest, 2006, 12. o. 9 Uo.

amelyet Pütter nyomán Svarez munkált ki, és amely azóta is megadja a német rendészetfelfogás tartalmát¹⁰ – írta tizenöt évvel ezelőtt Szikinger István, aki elsőként jelentette meg könyv formájában kutatási eredményeit.

A következő mondatban olvashatjuk az ALR meghatározását: „A rendészet feladata az, hogy a köznyugalom, közbiztonság és a közrend biztosítása, továbbá a közösséget és annak egyes tagjait fenyegető veszélyek elhárítása érdekében a szükséges intézkedéseket tegye.”¹¹ Szamel ehhez képest a következőképpen adja meg 1990-ben a rendészet fogalmát: „A rendészet olyan állami tevékenység, amely a közrend megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartások megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul.”¹²

A rendészet definícióját Finszter Géza így határozza meg: „A rendészet az állam szerveinek az a hatósági tevékenysége, amelynek célja a közrend és a közbiztonság megóvása mindazokkal szemben, akik annak épségét fenyegetik vagy megsértik.”¹³

Egyértelműen megállapítható, hogy az ALR nyomán a rendészeti kutatásokkal foglalkozó tudósi kör két meghatározó képviselője a közrend, közbiztonság védelmét helyezi a rendészeti tevékenység centrumába. De hasonló álláspontot foglalt el a közigazgatási jogtudomány mérvadó művelői közül például Magyary Zoltán¹⁴, Berényi Sándor¹⁵, vagy a régiek közül Kmety Károly¹⁶.

A közrend/közbiztonság specifikációit, jogi koordinátáit, fogalmi ismérveit számos tudományos írás részletesen elemzi, ezek ismertetése nem ennek a tanulmánynak a feladata. De annak hangsúlyozása igen, hogy a rendészet konvencionális megközelítésének pontosan ez adja a legitimitását, szemben a rendvédelemmel. Az ALR-ből tételesen levezethető a rendészet által védett jogi tárgy, a közrend, de inkább a közbiztonság tartalmi jellemzői, vagyis a fogalom mintegy kétszázhusz év távlatában is használható, legalábbis hagyományos, megszokott megközelítésben.

10 Szikinger István: i. m. 56. o.

11 Uo.

12 Szamel Lajos: A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai. MTA Kutatások programirodája, Budapest, 1990, 30. o.

13 Finszter Géza: A rendészet elmélete és eszközrendszere. Nemzeti Köszolgálati és Tankönyvkiadó, Budapest, 2013, 15. o.

14 Magyary Zoltán: Magyar Közigazgatás. Királyi Magyar Egyetemi Nyomda, 1942, 563–582. o.

15 Berényi Sándor: Magyar Államigazgatási jog. Különös rész. ELTE ÁJK, 1993, 194. o.

16 Kmety Károly: A magyar közigazgatási jog kézikönyve. Politzer-féle Könyvkiadó Vállalat, 1907, 320–321. o.

A Berényi-féle meghatározás – amely tehát szintén az ALR vonulatát követte – idejére tehető a rendvédelem kifejezésének terjesztése. Ettől kezdve a szerzők – igaz, jellemzően kisebb és a Szemere-társasághoz köthető – csoportjánál meghonosodott a használata (például *Ernyes Mihály*; *Opál Sándor*; *Zackar József*). A rendészet kontra rendvédelem kérdésében született néhány tanulmány¹⁷, amelyek közül igazából csak *Parádi József* publikációja próbálja igazolni a rendvédelem használatát...¹⁸

Összegezve az előbbieket, az a véleményem, hogy mindaddig, amíg a rendvédelem terminus technicus tudományosan nem igazolható, addig – tudomásul véve a sajnálatos becsempésződését a jogi normákba – maximum stilisztikai segéd- vagy szinonim másodlagos kifejezése lehet a rendészet szak-kifejezésnek. Egyetlen tudományterület sem engedheti meg magának, hogy a vizsgálatának elnevezésében zűrzavar uralkodjon. A rendészet sem kivétel!

A tudományági besorolás

Figyelemre méltó a rendészettudomány tudomány jellegét vitatók álláspontja. Ennek okán számos kérdés vár megválaszolásra. Így például: Van-e annyi tudományos ismeretünk, amelynek alapján beszélhetünk rendészettudományról, illetve mit szeretnénk a rendészettudomány szóval kifejezni? Magukat az ezzel összefüggő és egyre inkább szerteágazó kutatásokat, vagy pedig ezek eredményét, magát a „végterméket”? A rendészetben belül elhatárolható-e

- a tudományos kutatás mint tevékenység;
- a tudományos ismeretektől mint a tevékenység eredményétől;
- továbbá a tudományos ismeretek egymástól elválasztható részei a tudományos elméletektől közigazgatási jogi, büntetőjogi, alkotmányjogi, nemzetközi jogi, kriminalisztikai stb. értelemben?

A válaszadáshoz egyebek között a következő tényállítások tehetők: a tudományos kutatás(ok) igaz, objektív és bizonyított ismereteket tár(nak) fel, még-

¹⁷ Papp Judit: Rendvédelem vagy rendészet? In: Szigeti Péter (szerk.): Új Rendészeti Tanulmányok. Rendészeti Főiskola, Budapest, 1998, 158. o.; Christján László: A bizonytalan alakra épülő ház, avagy a rendészet fogalmainak tisztázása. ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20101_sz13.pdf. 176–191. o.; Christján László: A bizonytalan alagra épülő ház, avagy a rendészet fogalmainak tisztázása. *Iustum aequum salutare*, 2010/1., 176–191. o. ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20101_sz13pdf

¹⁸ Parádi József: i. m.

hozza célzatos és módszeres tevékenységgel. Ennek következtében tudományos ismeretekre lehet szert tenni, amelyek a szakmai közvélemény előtt

- bizonyíthatók;
- rendszerezettek;
- és a kutatói-tudósi kör meghatározó többsége szerint igaznak mondtak.

Ezek a tudományos ismeretek „kitermelik” a tudományos fogalmakat, ezen belül a

- definíciókat;
- meghatározásokat; és
- kategóriákat.

Ezek együttese adhatja a tudományos törvényeket, téziseket és ezek cáfolatát, majd a halmaz szintetizált formában jobb minőséget alkotva keretét adja a tudományos elméletnek. Az így képződött tudományos eredmények jelentik az adott terület tudománykénti felhasználhatóságát, aminek aztán elsődleges terepe a diszciplínán belüli tudományos tantárgyak megjelenése.¹⁹

Az előbbieket fényében adódik a kérdés: valóban tudomány (már) a rendészettudomány? Birtokában van a tudományos minősítéshez szükséges

- tudományos kutatási eredményeknek,
- tudományos ismereteknek,
- tudományos fogalmak, definíciók, meghatározások azon halmazának, amely összességében tudományos rendészeti elméletet alkotva tudományos tantárgyakat produkál?

A rendészettel foglalkozó tudományos gondolkodás egyik alapvető sajátossága a biztonság tárgyköréhez köthető jelenségek elméleti megközelítése, ennek során sokszor valamely ismeret hiányából és nem a praktikumból indul ki. A gyakorlati ismereteket elméleti tudássá fejleszti, egymástól megkülönbözteti és társadalmi kontextusba helyezi. Ok és okozati összefüggéseket keres, a bizonyítékok kutatása közben kölcsönhatásokat tár fel. Elvont fogalmakat produkál, ezeket folyamatosan elemzi. Állít, cáfol, a kettő szintetizálásával jobb minőségre jut, és eközben mások által ellenőrizhető és tárgyi kritika alá vonható ismereteket tesz közzé.

A tudományos gondolkodás, kutatás során a tudományos fogalmak, definíciók rögzülnek, a rendészeti körülhatárolódik, besorolhatóvá válik a

¹⁹ Bővebben Szilágyi Péter: Jogi alaptan. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2011, 23–32. o.

- természettudományok,
- társadalomtudományok és a
- formális tudományok

triászából a társadalomtudományok közé. Mint ismeretes, a társadalomtudomány legjellemzőbb ágai:

- a) az állam- és jogtudományok;
- b) a politikatudományok;
- c) a szociológia;
- d) a közgazdaságtan;
- e) a pszichológia;
- f) a filozófia;
- g) az irodalomtudományok;
- h) a történettudomány;
- i) a művészettörténet;
- j) a nyelvészet.

Az állam- és jogtudományok rendszerét hármassalrendszere oszthatjuk, nevezetesen:

1. általános állam- és jogtudományok (például jog- és állambölcselet, összehasonlító jogtudományok);
2. segédtudományok (például igazságügyi statisztika, kriminálpszichológia, igazságügyi elmeorvostan);
3. ágazati állam- és jogtudományok (például közigazgatási jog, büntetőjog, polgári jog).

Álláspontom szerint a rendészettel foglalkozó tudományos eredményhalmaz az ágazati állam- és jogtudományi alrendszerhez áll legközelebb. Mégpedig azért, mert a rendészeti tevékenység dominánsan államigazgatási, és mint ilyen, a közigazgatási jog primátusa alatt áll. Másik nagy normatív területe a büntető- és a szabálysértési jogág. Vagyis a közjogtudomány törvényszerűségei hatnak leginkább a rendészetre.

Ennek a besorolásnak – illetve az előbbi tudományelméleti fejtegetésnek – azonban további bizonyítása vagy cáfolata, így új megközelítése szükséges, a rendészettel foglalkozó kutatói kollektívának igen fontos feladatai lesznek a közeljövőben akkor, ha a rendészetet mint tudományt el akarják fogadtatni a megfelelő fórumokon.

A tartalmi megközelítés

Mit nevezünk rendészetnek, melyek a rendészet azon tartalmi ismérvei, amelyek nélkül értelmezhetetlen a kifejezés? A válasz: „*az önmagukat rendészetnek nevező diszciplínák mindmáig küszködnek az öndefiníálással, nevezetesen a köz »rendjének«, »biztonságának«, »nyugalmának« tehát a rendészeti tevékenység tárgyának definíálási nehézségeivel.*”²⁰ Ezt Kántás Péter 2006-ban állította, de akár ma is megtehetette volna, ugyanis a közigazgatásban, az Országgyűlési Őrség 2013-as felállításával a törvényhozói hatalomban, illetve a magán- és a civil szférában a többség által elfogadottan a mai napig nem történt meg a közbiztonság, közrend (belső rend, nemzetbiztonsági érdek) stb. felfogások egységesítése.

A fogalommal kapcsolatos alapkérdésre való válaszkérésben tehetők olyan megállapítások, amelyek kutatói nézőponttól függetlenül vitathatatlanok (?). Nevezetesen:

- a) a rendészet tárgya a biztonság;
- b) a tárgy védelmének eszköze a legitim erőszak;
- c) a tárgy védelmét elsősorban a rendőrség látja el.

Ha ezek a megállapítások valóban vitathatatlanok, akkor ezeket nevezhetjük a rendészet alapvető fogalmi pilléreinek, vagyis olyan fundamentális téziseknek, amelyekhez képest minden más megközelítés logikai zsákutca. Ezeket a fogalmi pilléreket helytelen átkeresztelni „*jó közösségi rend*”²¹ és más analóg kifejezésekre, mivel a „rendvédelem” kifejezéshez hasonlóan gyengítik a rendészet tudományos fejlődését.

A rendészet további konszenzusos tartalmi jellemzőit már nehezebb rögzíteni. Az a) pontban nevezett „biztonság” kifejezés mögötti magyarázatot a többség az ALR kétszázhusz éves keretei között a közbiztonsághoz vagy a közrendhez kötik. A biztonság a hagyományos felfogás szerint kétkomponensű. Ehhez képest aztán megoszlik a kutatók tábora, ugyanis egyesek a közrendet, mások mindkettőt, míg vannak, akik a közbiztonságot favorizálják kulcsfogalomként. Szamel Lajos – *Lorenz von Stein* és *Otto Mayer* nyomán – azt állítja, hogy a „*rendészet fogalmának egyetlen tényezőjeként elegendő*

²⁰ Kántás Péter. A közrend, a rendészet „könnyű súlyú” kategóriája. Rendészeti Szemle, 2006/12., 90. o.

²¹ Vö. Christián László: A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség. Universitas-Győr Nonprofit Kft., 2011., 101. o. A szerző Otto Mayer próbálkozását megemlítve rögzíti, hogy Szamel Lajos a szakmára hivatkozva elvetette a mayeri „jó közösségi rend” kifejezést.

a közrend...²², míg Finszter Géza szerint „A rendészet az állam szerveinek az a hatósági tevékenysége, amelynek célja a közrend és a közbiztonság megóvása”²³. A harmadik megközelítés vagy úgy helyezi a közbiztonságot a rendészet centrumába, hogy a közrendet azonosítja a közbiztonsággal: „... a közrendnek nevezett kategória lényegében a közbiztonsággal azonos, amennyiben jogilag szabályozott magatartásokra korlátozzuk a védelmi célú közhatalmi beavatkozás lehetőségét”²⁴, vagy a német szakirodalomra hivatkozva (Lishen, Deminger, Götz) a közrendet a jogon kívüli normaként főleg erkölcsi, etikai szabályokhoz köti: „A közrend az egyén nyilvánosság előtti magatartására irányuló azon íratlan szabályoknak az összessége, amelyeknek követése az ugyanazon rendőri körzetben lakó emberek véleménye szerint elengedhetetlen feltételei a kívánatos szintű együttélésnek.”²⁵

A biztonság magyarázatai nem teszik lehetővé a rendészet fogalma ezen elemének egységes, homogén megítélését. Miként a hatályos alaptörvény, illetve joganyag sem, mivel a jogalkotók sok esetben kifogásolható tevékenysége e kérdésben a joggal kritizálókat erősítik a tekintetben, hogy eddig elfelejtették megadni a közrend, közbiztonság magyarázatát. Mindazonáltal ez nem róható fel a normaalkotóknak, mivel többségük nem professzionális jogszabály-szövegező.

Az Alkotmánybíróság viszont megfogalmaz néhány fix pontot a 13/2001. (V. 14.) AB határozatában. Rögzíti, hogy

- tudományos viták tárgya a közbiztonság és ennek viszonya a közrendhez, belső rendhez;
- ugyanakkor a közbiztonság mögött nagyobb a tartalmi érték, mögötte több feladat állapítható meg;
- a közbiztonság kétségtelenül alkotmányos „érték tartalommal bír”²⁶.

Az Alkotmánybíróság tehát a közrenddel ellentétben a közbiztonság kifejezést meghatározza, ennek alapján védhető a rendészet első fogalmi pillérének nevezett biztonság mögött a közbiztonságot érteni. Erősíti ezt az a tény, hogy a közbiztonságon a szakirodalom lényegében ugyanazt érti:

- alanyi értelemben az állam, a közösség tagjainak személy- és vagyonbiztonságának védelmét;

22 Szamel Lajos: i. m. 28. o.

23 Finszter Géza: i. m. 15. o.

24 Szikinger István: i. m. 88. o.

25 Idézi Szikinger István: Uo. 84. o.

26 13/2001. (V. 14.) AB határozat

- tárgyi értelemben az állam valamennyi jogszerűen létrehozott és funkcionáló szerve működésének garantálását.

Hasonló megállapítás a közrendre nem tehető, bár kétségtelen, hogy tudományos (spekulatív) megközelítésével többen is próbálkoztak.

A második alappillértnek nevezett biztonsághoz köthető legitím erőszak megítélésében a rendészeti kutatók egyetértenek.²⁷ Valóban olyan differentia specificáról van szó, amely a rendészetet talán a legmarkánsabban megkülönbözteti az összes többi igazgatástól.

A legitím kényszer alkalmazásának eszközeit, módját és egyéb szempontjait a rendőrségi törvény és annak nyomán egyéb jogszabályok határozzák meg. Ezek alapján a kényszerre vonatkozó elsődleges – bővebb magyarázatot jelen tanulmányban nem igénylő – követelmények:

- törvényesség;
- arányosság;
- szakszerűség.

Az alkalmazott erőszakra vonatkozó szekunder feltételek:

- eszközszerűség, vagyis a kényszer nem a célszemély megbüntetését, hanem a tiltott magatartás, a közbiztonságra veszélyt jelentő cselekmény megakadályozását célozza²⁸;
- humánus alkalmazás, vagyis az erőszakot a személy és a környezet lehető legnagyobb kíméletével kell érvényesíteni;
- szűk mérlegelési jog biztosítása, vagyis a kényszerintézkedést végrehajtó „közegnek” a mérlegelési lehetőségét normatív a legkisebb mértékűre kell szabni.

Álláspontom szerint a rendészettudomány fejlődésének következő egyik kiemelt kutatási területe annak feltárása, hogy ez a legitím kényszer meddig terjedhet az alkalmazásra jogosult szervek és a beavatkozás mélysége tekintetében. Tény, hogy az etatizálás irányába hat a bővítés, ezt alátámasztja az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről szóló 2012. évi CXX. törvény. A törvény szélesíti a közbiztonság fenntartásában működő

²⁷ Lásd például Buzás Gábor: Közigazgatás – rendészet - rendőri intézkedés. PhD értekezés. Pécs, 2010, 11. o. A szerző a rendészet fogalmának elengedhetetlen részének tekinti a kényszert, amely lehet közvetett vagy közvetlen.

²⁸ Finszter Géza: i. m. 78. o. A szerző „eszközjellegű” kifejezéssel az eszközszerűséget hasonló tartalommal határozza meg.

rendészeti alanyok (közterület-felügyelet, mezőőrség) intézkedési jogosítványait, így az e szervezetek nevében fellépőknek megengedi a bilincs alkalmazását, adott esetben a jármű, ruházat átvizsgálását.

Kérdés, hogy milyen – egyébként a jogalkotási törvényben kötelezően előírt – hatásvizsgálat igazolja ezt a széles hatáskört. A törvényben érintett rendészeti szervek jellemzően a helyi önkormányzat irányítása alatt működnek, így ez a változás az önkormányzati rendőrség kialakulását erősíti. Szakmai és elméleti alapon mennyiben igazolja vissza a rendészettudomány ezt a jogintézményt? Olyan alapkérdés ez, amelyre választ kell adni.

Az előbbieken a harmadik fogalmi pillérnek nevezett állítás szerint a rendészet által garantált védelmet elsősorban a rendőrség látja el. Ismét egy olyan állítás, amelyet a szakma nem vitat.

A tézis mögé nézve aztán már újabb tisztázandó kérdések adódnak. Így például: csak a rendőrség lát el rendészeti közfeladatokat? *„Abban mindenki egyetért, hogy – ha létezik önálló rendészettudomány – annak tárgya a rendőrség.”*²⁹ Az internetes bejegyzés állítása nyilvánvaló tévedés, elég csak a központi államigazgatási szervekről szóló 2010. évi XLIII. törvény 2. § (5) bekezdésében nevezett és a rendőrség mellett nevesített büntetés-végrehajtási szervezetre, a hivatásos katasztrófavédelmi szervre, vagy a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokra gondolni. Ezek a szervezetek ugyanúgy kényszerintézkedéseket alkalmazhatnak a biztonság védelmében, mint a rendőrség, kivéve a hivatásos katasztrófavédelmi szervet. Utóbbi besorolása a védett jogi tárgy tekintetében nem, az alkalmazott eszközök kérdésében vitathatóan sorolandó a rendészeti szervek családjába.

A rendészettel foglalkozó szerveket az első két alapvető fogalmi pillér, vagyis a cél és az ahhoz normatív csatolt kényszerítő eszközök (tágabban: közhatalmi eszközök) mennyisége és minősége alapján négy alrendszerbe sorolhatjuk:

1. elsődleges rendészeti szerv;
2. másodlagos rendészeti szervek;
3. rendészeti jellegű feladatokat ellátó egyéb közigazgatási szervek;
4. nem közigazgatási rendészeti jellegű szervek.

A másodlagos rendészeti szerveknek lényegesen kevesebb intézkedési/kényszerintézkedési jogkörük van. Idetartoznak:

- a) a polgári nemzetbiztonság;

²⁹ http://rendeszettudomany.blog.hu/2011/04/01/mi_is_a_rendeszettudomany

- b) a büntetés-végrehajtás;
- c) a Nemzeti Adó- és Vámhivatal pénzügyőri szerve;
- d) az Országgyűlési Őrség;
- e) a Nemzeti Védelmi Szolgálat; és
- f) a Terrorelhárítási Központ.

(A Nemzeti Védelmi Szolgálat az előbbiekből írtak alapján akár ki is maradhatna a besorolásból, mégis valamelyest indokolja a másodlagos rendészeti szervek közti helyét a „rendőrséghez” tartozásuk, periferikus közbiztonsághoz kötött tevékenységük, fegyverhasználati és egyéb korlátozott kényszerintézkedési joguk. Mindenesetre ez is egy kutatási terület.)

A rendészeti jellegű feladatokat ellátó egyéb közigazgatási szervek esetében a kényszerítő eszközök használatának lehetősége igen szerény, vagy csak az általános rendőrség útján megvalósítható (katasztrófavédelem). Ebbe az alrendszerbe sorolandó

- a) a közterület-felügyelet;
- b) az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító 2012. évi CXX. törvény hatálya alá tartozó jogalanyok, így különösen:
 - a természetvédelmi őr,
 - a fegyveres biztonsági őr,
 - a halászati őr.

Az utolsó csoportot alkotó nem közigazgatási jellegű rendészeti jellegű szervek demonstrálják a rendészet családjának közelmúltbeli gyarapodását (bár erre kiváló példa az Országgyűlési Őrség, a Nemzeti Védelmi Szolgálat vagy a Terrorelhárítási Központ nem minden vita nélküli létrehozása). A rendszerváltozás után robbanásszerűen létrejött sok tucat civilszervezet tartozik ide, amelynek két alapvető formája

- a vállalkozási (személy- és vagyónvédelmi), és
- az egyesületi (polgárőrség).³⁰

Vagyis tény, hogy a rendészettudomány tárgya nem csak a rendőrség. Mindamelletts elsődleges, kiemelten a legfontosabb szerve, tekintettel a minden

³⁰ Balla Zoltán: Közigazgatás és rendészet. Új Magyar Közigazgatás, 2013/12., 15–22. o. A szerző a tanulmány 20. oldalán a rendészeti szervek újfajta besorolását adja.

más rendészeti szervezethez képest messze legtöbb és a biztonság megőrzéséhez kapcsolható intézkedési és kényszerintézkedési hatáskörére.

Álláspontom szerint azonban nem a „rendőrség” egésze értendő elsődleges rendészeti szervnek, hanem csak az „általános rendőrség” azon egységei, amelyek kifelé irányulóan gyakorolják a közhatalmat (intézkedéseikkel és kényszerítő eszközeikkel) a biztonság fenntartásában. Idetartoznak különösen a közbiztonsági, közlekedésrendészeti és a bűnügyi, illetve a határrendészeti rendőrségi egységek, és nem tartoznak ide például a humánus szolgálat, gazdasági, informatikai, vagyis a funkcionális rendőri szervek.

A Nemzeti Védelmi Szolgálat vagy az igazgatásrendészet szintén a kivételek közé tartozik, mivel az előző szervezet a rendőrség rendőrségeként tevékenységével, hatáskörével a (köz)biztonságot csak igen tág értelemben és erősen közvetve, jó esetben is csak érinti, míg az igazgatásrendészet alapfeladata sem kötődik közvetlenül a védendő jogi tárgyhoz. Elnevezésének megfelelően fellépése igazgatási karakterű, ami engedélyezési, nyilvántartási, vagyis nem biztonsági természetű. A közrendvédelmi, közlekedésrendészeti, határrendészeti, bűnügyi szervekhez képest intézkedési, kényszerintézkedési (titkos eszközök bevetési) jogköre a gyakorlatban nem állapítható meg. Az igazgatásrendészet ténylegesen sokkal inkább igazgatási, mint rendészeti szolgálati ág. Nem ok nélkül szakadt le róla az elmúlt évtizedekben az útlevel-ügyintézés, a külföldiekkel kapcsolatos eljárás és egyéb hatáskör. Ezek a valamikori rendőrségi/igazgatásrendészeti jogkörök ugyanúgy nem rendészeti, mint a manapság még igazgatásrendészeti eljárásban kiállított vagyoniőr vagy magánnyomozói, fegyvertartási engedélyek.

Érdekes kérdés, hogy rendészeti tevékenység-e a külföldiekkel kapcsolatos eljárás. *„A külföldi személyekre vonatkozó jogi rendelkezések összefoglaló megnevezése a magyar jogirodalomban alapvetően két fogalom, az idegenjog és az idegenrendészet vált használatosság az elmúlt évszázadban.”*³¹ Ez a megállapítás igazolható azzal a ténnyel, amely szerint a külföldiekkel összefüggő, a rendszerváltás előtti állambiztonsági, főleg kémelhárítási feladatokban a titkosszolgálatok felhasználták a rendőrség (igazgatásrendészet) rendszerén belüli idegenrendészetet. Ez a helyzet mára gyökeresen megváltozott. *„Az idegenrendészet, mint hatósági jogalkalmazás csak a külföldi határátlépésével (alapvetően beutazásával) és/vagy tartózkodásával összefüggésben, jogsértő cselekmény elkövetésével vagy állapot létrehozásával*

³¹ Hautzinger Zoltán: Idegenjog, kontra idegenrendészet. Rendészettudományi gondolatok. Magyar Rendészettudományi Társaság, Budapest, 2014, 113. o.

*kapcsolatban merülhet fel.*³² Ez annyiban egészítendő ki, hogy ettől még a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal nem lesz rendészeti hatóság. Ez egy államigazgatási központi hivatal a többi mellett, és ugyanúgy nem az alapfeladata a biztonság védelme, mint a többi központi hivatalnak, miként egyiknek sincs rendészeti intézkedési vagy kényszerintézkedési jogköre. Így ha a külföldivel szemben kényszert kell alkalmazni (bilincs, testi erő stb.), akkor erre a rendőrségnek van jogosítványa. Ennek tükrében indokolatlan a törvényalkotónak a tárgybeli törvényben „idegenrendészeti” hatósági jogkörrel beszélnie például a kiutasítás és a beutazási tilalom alkalmazásának szervezeti oldalán. Mivel a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalnak semmilyen kényszerintézkedési jogköre nincs, az alaptevékenysége nem biztonsági – amely nélkül a rendészet kifejezés értelmezhetetlen –, így „idegenrendészetről” nem beszélhetünk.

Ennek a tanulmánynak az a célja, hogy kicsit „megpíszkálja” a rendészetet kutatókat néhány olyan kérdéssel, amelyek egymás közötti beszélgetéseken elhangzanak. S hogy kérdések feltevésére sarkalljon, mint például:

- mit jelent a nemzetbiztonsági érdek?
- van-e tényleges tudományos fogalomrendszere a nemzetbiztonsági tevékenységnek?
- milyen politikai és szakmai indokok változtatták többszörösen is a nemzetbiztonsági szervek irányítási rendszerét?
- meddig indokolt fenntartani a kémelhárításban (hírszerzésben) a nyomozó hatósági jogkör hiányát?
- miért kellett a törvényhozói hatalomnak rendészeti egység, és lesz-e az igazságszolgáltatónak is?
- nem teremthető-e meg a feltételei egy rendészeti törvény létrehozásának?

32 Uo. 118. o.

FLIEGAUF GERGELY

Az emberi jogok pszichológiai vonatkozásai: néhány szó a fogvatartottak egészségügyi ellátásáról

E rövid cikkben néhány vonatkozó nemzetközi jogforrást elemzünk, valamint ezek szellemében pár nem kifejezetten hazai gyakorlati dilemmát vázolunk.

Nemzetközi standardok

A börtönegészségügyet számos nemzetközi egyezmény, ajánlás és standard érinti. Közös jellemzőjük egyrészt, hogy általában redundánsak, azaz ugyanazokat az elveket fejtik ki, valamint egymásra hivatkoznak. Másrészt gyakorlati szakemberek állítják őket össze különböző munkabizottságokban, azonban leginkább politikusokból álló grémiumok fogadják el. Ez azt jelenti, hogy a standardok igenis gyakorlatiasak, és tényeken alapulnak, de nehéz kivitelezni őket. Erre kiváló példa lehet a börtönbeli kábítószertüri ártalomcsökkentés elve. Harmadrészt az aláíró vagy jegyző államok különböző formában és módszerrel integrálják ezeket a standardokat a jogrendszerbe (ratifikáció). Ennek az a következménye, hogy a standardok országonként változó erejűek, és más-más mértékben lehet őket kikényszeríteni. Negyedrész ezek a dokumentumok hivatkozási alapok lehetnek, diplomáciai kérdéseket vethetnek fel, vagy civilszervezetek tüzhetik érvényességük vizsgálatát programjaik közé.

A teljesség igénye nélkül megemlítünk egypár ilyen nemzetközi standardot.

Az elítéltek kezelésére vonatkozó minimumszabályok (UN Standard minimum rules for the treatment of prisoners, 1955) – több helyen említi az egészségügyet, és külön fejezetben tárgyalja a börtönbeli egészségügyi szolgálatot, az egészségüggyel kapcsolatban külön hangsúlyozza egyebek között az elhelyezést, a tisztaságot, a ruházatot, az étkezést, a pszichiátriát, a nőket és a gyermekeket, valamint a fogorvosi kezelést.

A büntetés-végrehajtási dolgozók magatartási kódexe (UN Code of conduct for law enforcement officials, 1979) – a hatodik cikk kommentárja szerint az egészségügyi szolgálat kinti segítségét is igénybe vehet, azaz nem tar-

tozhat teljes mértékben a szervezet alárendeltségébe. E kitétel véleményem szerint bizonyos szempontból függetlenségi elvként is értelmezhető.

Az ENSZ orvosi etikára vonatkozó alapelvei (UN Principles of medical ethics', 1982) – az alapelvek kifejezetten a büntetések idején alkalmazandók. Ez a standard ellentmondásokat sorol fel. Az egészségügyi vagy az orvosszakma börtönbeli kivánalmai a következők:

- a civil életben tapasztalható egészségügyi körülmények azonosak a börtönbeliekkel;
- az egészségügyi személyzet kínzásban vagy megalázó kezelésben nem vesz részt;
- az orvos kizárólag felülvizsgálatban, szomatikus vagy pszichiátriai beavatkozásban vesz részt;
- az orvosok nem vesznek részt vallatásban;
- az orvosok nem állapítják meg, hogy a fogvatartott egészségi állapota milyen fenytésre vagy korlátozásra alkalmas;
- az egészségügyi dolgozók nem vesznek részt a fogvatartott mozgásának korlátozásában, csak ha ennek kifejezett egészségügyi oka van.

Az ENSZ a bebörtönzésről és a letartóztatás bármilyen formájáról szóló alapelvei (UN Body of principles for the protection of all persons under any form of detention or imprisonment, 1988) – Ez a fontos dokumentum tiltja a fogvatartottakon végzett egészségügyi kísérletet. Kötelezővé teszi az egészségügyi vizsgálatot a befogadáskor. Itt jelenik meg az a kívánalom, hogy a vizsgálat menetét és a vizsgálatot végző személyek nevét rögzíteni kell.

A foglyokkal való bánásmód alapelvei (UN Basic principles for the Treatment of prisoners, 1990) – ez a standard tiltja a diszkriminációt az egészségügyi kezeléshez való hozzáférés tekintetében, függetlenül a fogvatartott jogállásától.

*Bangkoki szabályok (Bangkok Rules, 2010)*² – a rendelkezés a fogva tartott nők egészségügyi ellátásáról szól. A szabályok egyebek között rögzítik az egészségügyi befogadás rendjét, az elhelyezés módját, a higiénés követelményeket, a szűrővizsgálat szükségességét, a szexuális abúzus észlelését és az ezzel kapcso-

1 A dokumentum teljes címe: Principles of Medical Ethics relevant to the Role of Health Personnel, particularly Physicians, in the Protection of Prisoners and Detainees against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. Mindebből kiténik, hogy az alapelvek célja elsősorban a kínzás tilalma.

2 Teljes cím: United Nations Rules for the Treatment of Women Prisoners and Non-custodial Measures for Women Offenders (the Bangkok Rules).

latos tanácsadási kötelezettséget, a kezelés bizalmas jellegét, a genderspecifikus³ kezelés etikai jellemzőit, valamint a gyermekek vonatkozó jogait.

Európai börtön szabályok (European prison rules, 2006) – a börtön szabályokon kívül Európa tanácsi ajánlás szabályozza a fertőző betegségek börtönbeli kezelését, valamint a börtönegészségügy etikai és szervezeti kérdéseit is. A 2006 januárjában elfogadott európai börtön szabályok az 1987-es ajánlás módosítása. E szerint a megváltozott mentális állapotú személyeket speciális intézetben kell elhelyezni. E szabály értelmezése sok kérdést vethet fel. Több nyugat-európai országban a mentálisan sérült fogvatartottakat a büntetés-végrehajtástól független szervezetek kezelik. Fontos – és az ellenőrző szervek figyelmének középpontjában álló – követelmény a fogvatartottak egészségügyi kezelésének bizalmas volta. Az Európa Tanácsnál végzett munkám alapján tudom, hogy ezt a rendelkezést maguk a börtönorvosok is hajlamosak félreértelmezni, vagy a hatóságok önkényesen értelmezik. A bizalmasság követelménye nem azt jelenti, hogy az orvos az egészségügyi adataikat még az ellenőrző szervezetnek sem adhatja ki, hanem azt, hogy az anyagok ne kerüljenek illetéktelenek kezébe. Érdemes megemlíteni, hogy az ajánlás rögzíti: a börtönökben a civil világ munkavédelmi szabályait kell alkalmazni. Európa börtöneiben tett látogatásaimon magam is gyakran láttam, hogy ezt a követelményt nem teljesítik. Az ajánlások harmadik része kifejezetten a börtönegészségüggyel foglalkozik. Véleményem szerint itt az elkülönített fogvatartottakra vonatkozó pont (43.2) a legrelevánsabb. A börtönorvos feladata nem az, hogy megállapítsa, a fogvatartott egészségi szempontból alkalmas-e az elkülönítésre, hanem az, hogy napi szinten meglátogassa őket. Az előbbieket mellett rendkívül gyakorlatias megállapításokat olvashatunk az Európa Tanács kintzás elleni bizottságának (*European Committee for the Prevention of Torture; CPT*) standardjaiban és országjelentéseiben, valamint az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) dokumentumaiban.

Néhány gyakorlati megjegyzés

A következőkben az előbbieken részletezett jogforrások szellemisége alapján néhány gyakorlati megjegyzéssel illusztráljuk azokat az elvi dilemmákat, amelyekkel a börtönegészségügy szembesül.

³ Itt a szót a következőképpen kell értelmezni: „Szexuális nemhez kötött”, azonban a gender szó többnyire társadalmi nemet jelent. A szexuális és a társadalmi nem között többretegű különbség van. E különbségeknek szintén van emberi jogi konnotációjuk, gondoljunk csak a melegek élettársi vagy házassági kapcsolatára.

A börtönorvos szerepe

Munkavégzésünk során a teljes személyiségünkkel veszünk részt a tevékenységben, érzéseink és gondolataink a mindennapi életben is megjelennek, miközben dolgozunk. A börtönorvos ellátja a fogvatartottak kezelését, de emellett a személyzettel is foglalkozik. Jelentős szerepkonfliktus ez, hiszen a börtönőrök legtöbb – elsősorban pszichoszomatikus jellegű – panaszja elsősorban abból ered, hogy a börtön agresszív közeg, ahol utasításokat kell kiadniuk, és azokat be is kell tartatniuk olyanokkal, akik éppen azért kerültek a zárt intézménybe, mert nem igazodtak a társadalom által elvárt magatartásmintákhoz. A munkahelyi stressz szív- és érrendszeri vagy daganatos betegségeket éppúgy okozhat, mint ahogy esetleg alkoholizmushoz, játékszenvedélyhez és kiegyensúlyozatlan párkapcsolathoz is vezethet. Ezeknek a problémáknak a forrása – más jelentős, itt nem részletezett faktorok mellett – maga a fogvatartott. Az orvos ezeket a nehézségeket nyilván átlátja.

A fogvatartottak egészségi panaszai is sokrétűek, számos esetben azonban abból erednek, hogy a személyzet nem látja el megfelelően a munkáját. Az orvosnak ezt is kezelnie kell.

A két, egymáshoz képes polarizált helyzetben lévő klientúra az orvosi munkát rendkívül konfliktusossá teszi, ezért a börtönrendszernek arra kell törekednie, hogy a személyzetnek külön üzemorvosa legyen.

Az orvos további szerepkonfliktusa abból ered, hogy számos esetben jogi jellegű döntést kell hoznia, és a börtönszervezet az ő véleményétől függően tesz meg bizonyos intézkedéseket, holott az orvos elsődleges feladata a gyógyítás.

Az egészségügy függetlensége

Számos nyugat-európai országban tapasztalhatjuk, hogy a börtönegészségügyet az egészségügygel foglalkozó minisztérium felügyeli, azaz az egészségügyi szervezeti szempontból független a börtöntől. A korrekt egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés alapjog, a börtön társas közege és jogi háttere miatt azonban az orvos látogatása soha nem lehet közvetlen. Ez kifejezetten érvényes a kábítószerügyi ártalomcsökkentésre. Az ártalomcsökkentés elsősorban egészségügyi feladat, számos szociális munka jellegű feltétele van, az egyik lényegi eleme azonban az alacsonyküszöb-elv, azaz az, hogy a kliensnek együtt kell működnie, és ezért mintegy cserébe azt kapja, hogy az ártalomcsökkentés idején anonim maradhat.

Bizonyos egészségügyi adatok, tények vagy információk szigorúan bizalmasak (orvosi titoktartás), a börtönben azonban a személyzet – státusából eredően – arra törekszik, hogy minden titkot megtudjon. Egyes információk ezért könnyebben kiszivároghatnak, ha a börtönorvos az intézet vezetőinek alárendeltje.

A börtönökön belül az emberi jogok gyakran költségvetési okokból nem érvényesülnek, ezért is kifejezetten fontos az egészségügy függetlensége, hiszen így a börtön finanszírozása átláthatóbbá válhat. Köztudott, hogy az egészségügy a börtön költségvetésének jelentős hányadát adja, még akkor is, ha ezeket a javakat nem kezelik külön.

Kábítószerügyi ártalomcsökkentés

Az átfogó kábítószerügyi szakmapolitika általában három részből áll. A börtönökben a legfontosabb a kínálatcsökkentés, azaz annak a megakadályozása, hogy a drog bejusson a börtönbe, illetve a megtalált tiltott tárgy kerüljön ki a fogvatartott birtokából. Ezt egészíti ki a keresletcsökkentés, amely a drog iránti igény gátlását tűzi ki célul (ez a kábítószermentes vagy prevenciósz részlegek és körletek egyik alapelve). A kínálat- és keresletcsökkentés azonban még optimális esetben sem képes hatékonyan kezelni a kábítószer-problémát. Itt jön be a képbe az ártalomcsökkentés, amelynek az a célja, hogy minimalizálja a drogfogyasztásból eredő sérelmeket, panaszokat, problémákat. Példaként említhetjük, hogy annak, aki a börtönön kívül túcsereprogramban vagy opioidhelyettesítő kezelésben vett részt, emberi joga, hogy ez a kezelés a börtönbe befogadás után ne szakadjon meg. Ez a megközelítés rendkívül komplex, és a probléma megoldását jelentős nehézségek hátráltatják számos európai országban.

A megfelelő ártalomcsökkentés hiányában a börtönrendszerben nagy lesz a fertőző betegségekben (elsősorban HIV, hepatitis C vírus) szenvedők száma, a börtönben elterjednek az úgynevezett felírt, nem illegális drogok (például a benzodiazepinek), és a két jelenség egyszerre végül is a biztonságot veszélyezteteti majd, a nevelési feladatokat pedig jelentősen nehezíti. A fertőzésveszély szempontjából meg kell említeni a börtöntetoválást és az implantátumok behelyezését is. Az ezekhez használt eszközök a kábítószer-fogyasztói szubkultúra elemei.

Az öngyilkossági kísérlet és az önkárosítás elhatárolása

Az öngyilkossági kísérlet célja a halál, míg az önkárosítás az életben maradás. Az önkárosítás elkészített tett, az motiválja, hogy a személy bizonyos helyzetben rendkívül kényelmetlenül érzi magát, elviselhetetlen fenyegetést vagy szégyent érez. Pszichológiai szempontból kóros, ha az egyén az önkárosításra kondicionálódik, azaz az enyhébb lelki megterhelésre is olyan szélsőségesen reagál, mintha valódi fenyegetést vagy szégyent érezne. Ezek az események gyakoriak a börtönben, és sajátos módon, egyes esetekben a külső jegyekből ítélve nagyon nehéz az öngyilkossági kísérlet és az önkárosítás elhatárolása. Ezért kiemelkedően fontos a személyzet ez irányú képzése.

A börtönben még a legkörülményesebb odafigyelés ellenére is előfordul önkárosítás vagy öngyilkosság, ez a személyzetet több szempontból kínosan éri. Egyrészt felelősséget kell vállalniuk az eseményért, szakmai vitákba kell bocsátkozniuk; másrészt – és ez a lényegesebb – kezelniük kell a helyzetet. Az öndesztrúció minden helyzetben olyan körülményeket szül, amelyek a közbeavatkozó személyt is traumatizálhatják. Egy rendkívüli esemény után a személyzet mentálhigiénés ellátása is kiemelkedően fontos.

Mentálisan sérült fogvatartottak

Büntetés-végrehajtási intézményekbe (például hazánkban az Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézetbe) olyan fogvatartottak is kerülnek, akiknél mentális okok miatt nem áll fenn a büntetőjogi felelősség. Ők gyakran a polgári jog szempontjából is cselekvőképtelenek vagy korlátozottan cselekvőképesek. Emberi jogi szempontból mindig vitás kérdés, hogy ezek az emberek hogyan járulnak vagy járulhatnak hozzá a pszichiátriai, gyakran a mozgást is korlátozó gyógyszeres, pszichofarmakológiai (*chemical restraint*) vagy a testi integritást megtörő (például ágyhoz rögzítés) kezelésekhez.

Ezeneken felül a hétköznapi börtönkörleten is vannak olyanok, akik viszont a pszichológiai diagnózis szerint sorolhatók a mentálisan sérült kategóriába. E személyek az egészséges társaikhoz képest sokkal gyakrabban kerülnek olyan helyzetbe, amely veszélyezteti a büntetés-végrehajtás biztonságát. Az ő emberi méltóságuk több szempontból is sérülékenyebb. Esetükben kiemelten fontos különbséget tenni az intézet biztonsága és a személy biztonsága között.

Fiatalkorú fogvatartottak

A börtönökben a fiatalkorú fogvatartottak viselkednek a legagresszívabban. Ennek a kérdésnek több oldala van. Úgy is mondhatnánk, hogy a fiatalkorúak fizikai értelemben jóval agresszívabbak, mint a felnőtt korúak. A társas terrorizálása szintén náluk radikálisabb. Mindezen megállapításokat árnyalja, hogy a fiatalkorúak jogi kategóriája nem fedi le a pszichológiai vagy a társas fiatalkort. Azzal csupán metszetet alkot. Márpedig a fiatalkorúak kezelése világszerte szigorúan életkorhoz kötött. Például a börtönrutin terén jelentős különbség van egy többszörös visszaeső huszonegy éves, egy éppen „felnőttesített” egykor fiatalkorú fogvatartott, és egy első büntényes huszonhárom éves felnőtt korú fogvatartott között, akik a börtönben zárkatársak lehetnek.

A fiatalkorúak szenvedik el a legsúlyosabb fizikai és akár szexuális bántalmazást is a börtönökben. Az ő szempontjukból kifejezetten fontos a bizalmas orvosi kezeléshez való hozzáférés. Nem kell részletezni, hogy ilyen szempontból mit jelent a börtönegészségügy függetlensége.

Az érett fogvatartottak agresszív cselekedetei jóval kifinomultabbak, és inkább a külvilágra vonatkoznak (például zsarolás hozzátartozókon keresztül), ez a kriminális kapcsolatok fejletlen volta miatt a fiatalok esetében korlátozott, ezért ők a testi épségükkel fizetnek a fogvatartottak közötti konfliktusokért. A testi épség fenntartása természetesen nemcsak a börtönorvos feladata, hanem nagyobb rendszerben képzelhető el, amelynek elemei a sport, a pihenés körülményeinek megteremtése, az egészséges táplálkozás és a fogvatartotti programok szervezése.

Ezek a megállapítások nem teljes körűek, hiszen lehetne még értekezni például a fogva tartott nőkről, a szexuális jellegű bűnelkövetőkről vagy a hosszú idős fogvatartottakról is, ezen kérdések azonban már annyira szerteágazók, hogy nem férnek bele a tanulmány kereteibe.

PÁLVÖLGYI ÁKOS

A társadalom részvételének szükségessége a büntetés-végrehajtásban (reszocializáció, reintegráció)¹

Különös figyelmet kell fordítani a büntetés-végrehajtásban arra a szakaszra, amikor megkezdődik a fogvatartott visszavezetése a társadalomba. Ahhoz, hogy ez eredményes legyen, szükséges a normakövető megalapozás, és a normakövető életmódhoz megfelelő befogadó környezet.

A szocializáció társadalmi normák, készségek, ismeretek, konkrét szabályok, az egyes társadalmi szerepekben elvárható viselkedési normák elsajátítását is jelenti. A szocializációval erősen összefügg az internalizálás, az a folyamat, amikor az egyén olyan mértékben teszi magáévá az adaptív normákat, hogy azoknak belső meggyőződésből tesz eleget (akkor, ha nem számít külső negatív szankcióra a norma megszegése miatt)². A szocializáció egész életen át tartó folyamat, ez különösen a bűnelkövető, deviáns viselkedést mutató fiataloknál fontos. Ebből a folyamatból következik, hogy a büntetés végrehajtásakor a reszocializálásra terelődik a hangsúly.

Kőhalmi László szerint a külvilággal való kapcsolattartás joga fontos szerepet tölt be az elítélt reszocializációs esélyei tekintetében.³ *Belovics Ervin* kifejtette, hogy a fogvatartottak jogainak elismerése sine qua non előfeltéte-

¹ Köszönetet mondok Szabó Máriának, a Budapest Főváros Kormányhivatala Igazságügyi Szolgálat fiatalkorú bűnelkövetők pártfogó felügyelői osztályvezetőjének a cikk írása során adott iránymutatásáért és értékes tanácsaiért.

² „Albert Bandura elmélete szerint minden viselkedést a környezet alakít. A megfigyelésből eredő tanulás képessége a következőktől függ: hozzáférhetőség: a kívánt cél vagy érték legyen hozzáférhető, magyaráz legyenek fogvatartotti programok. A börtönkörnyezetben a személyzet is szocializálódik, és önkéntelenül az agresszív izolációs normákat közvetíti a fogvatartottak felé, ennek minimálisan a hospitalizáció és az intézményesítés okozza a következményeit. Ha azonban a börtönben engedjük a különböző társadalmi szervezeteket, ők egészen más normákat tudnak közvetíteni a fogvatartottak felé. [...] A reintegráció nem lehet pusztán a börtön és a pártfogók feladata.” Fliegauer Gergely: Büntetés-végrehajtási Pszichológia 3. <http://bvpszichologia2.blogspot.hu/2005/10/szocializaci.html>

³ Kőhalmi László: De lege lata az elítélti kulturális jogokról. In: Korinek László – Kőhalmi László (szerk.): Kultúra a börtönben – a börtön kultúrája. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2010, 111. o.

le, mintegy kiindulópontja minden olyan akciónak, amely megkísérli a reszocializálásának elérését.⁴

Tények

„Évente nagyságrendileg 120.000 bűnelkövető válik ismertté Magyarországon, közülük 10%-ot ítélnek végrehajtandó szabadságvesztésre. Egyharmad a bűnismétlők aránya, de a börtönökben lévők fele már nem először követett el bűncselekményt. Már egy pár hónapos szabadságvesztésre ítélt számára is nehéz a társadalomba történő visszailleszkedés. A visszaesés megelőzésének záloga a társadalmi reintegráció. Ehhez képzés, a kompetenciák fejlesztése szükséges. [...] A kriminalitás mértékének jelentős összetevője a visszaesők általi bűnelkövetés, ezért jelentős szerepe van a bűnelkövetőkkel, különös tekintettel a fogvatartottakkal való foglalkozásnak. Szakemberek rámutatnak, hogy a szabadulás utáni első 6 hónap a legkritikusabb, legtöbbször ekkor dől el, hogy az illetőnek sikerül-e visszailleszkednie a társadalomba vagy bűnismétlő lesz. Éppen ezért a kidolgozott program több pontja a fogvatartottak társadalmi, munkaerő-piaci visszailleszkedéséhez szükséges lépésekre tesz javaslatot. [...] Kutatások szerint a rövid tartamú szabadságvesztés csak korlátozottan alkalmas a büntetéssel elérendő célok teljesítésére, ugyanakkor a bebörtönzés szinte azonnal megváltoztatja a környezet magatartását az elítélttel szemben, amelynek következtében a szabadulás után rendkívül nehéz a munka- és lakáskeresés, a szociális kötelek elsorvadnak. Lehetőséget kell teremteni a közösség érdekében végzett munkára, a sértettek felé történő jóvátételre, mert ez erősíti a szabadulók befogadását, és a bűnelkövető önbecsülésének megőrzését, amely elengedhetetlen ahhoz, hogy a társadalom hasznos tagja lehessen.⁵ [...] A bűnelkövetők munkavállalásának elősegítése

⁴ Belovics Ervin: A büntetés-végrehajtási ügyészi törvényességi felügyeletének szerepéről. Börtöntügyi Szemle, 2008/1., 13. o.: „Igen nagy körültekintést, érzékenységet igényel egy jogállamban a büntetés-végrehajtás törvényessége. A jogállam »tisztességének fokmérőjét« jelenti az, ahogy a – bármilyen címen szabadságában korlátozott – fogvatartottakkal bánik. Kihívás vele szemben, hogy törvényszegőinek is meg tudja mutatni saját »mberségét« és méltóságát. Winston Churchill, az 1910-es brit kormány belügyminisztereként a következőt mondta: »A nagyközönség hangulatára és vérmérsékletére tekintettel; arra, hogy miképpen bannak a bűnözőkkel, az egyik legtevédehettelebb tesztje bármely ország civilizációjának.« Fjodor Dosztojevszkij szerint – aki olyan kimerítően írt a börtönbüntetésről – »Egy ország civilizációjának normái úgy lehet megítélni, hogy kinyitjuk börtönei ajtóit.«”; Köhalmi László: i. m. 101. o.

⁵ Mindazonáltal a bv. intézetekben elzárva töltött hosszú évek nagyon nem kedveznek a reszocializációnak! A totális intézmények beletörlik tagjaikat az adott szerepbe, a teljes személyiség uralására törekednek, ezért a fogvatartottak maguk is elvesztik bizalmukat a tágabb társadalmi környezet iránt,

érdekében a büntetés-végrehajtási intézetek és a munkügyi központok együttműködését is fejleszteni kell. [...] A program a közérdekű munka büntetés fejlesztését is célozza. Cél, hogy a közösségben végrehajtott szankciók, így a közérdekű munkára ítélték aránya emelkedjen. E büntetési forma előnye, hogy az elítéltet nem szakítja ki környezetéből, megmaradnak családi kapcsolata, folytathatja munkáját, hasznos tevékenységet végezhet a társadalom számára. A visszailleszkedés nehézségei és a fogvatartás költségei nem jelentkeznek. [...]"⁶

Tapasztalatok

2014-ben is részt vettem fogvatartotti fórumon, amelynek az a szerepe, hogy az azon megjelenő fogvatartottak választ kapjanak a fogva tartásuk körülményeit érintő észrevételeikre, lehetőség szerint a bv. állomány szakterületi vezetőitől.

Noha az ilyen fórumokon általában a „benti” élet mindennapi kérdéseivel foglalkoznak, mint például hogy milyen film meddig nézhető, az ilyesmi a „kinti” világban nem tartozik a megoldandó feladat kategóriájába, egy fogvatartotti fórum lehetőség arra is, hogy kiszakadva a mindennapi rutinból, a fogvatartottak foglalkozzanak a büntetés-végrehajtás célját is érintő kérdésekkel is.

Az egyik ilyen fórumon olyan elítéltek jelentek meg, akik a fogva tartásuk idején munkát végeztek, tehát, ha szabad így fogalmazni, kiemelkedtek a többiek közül. Az egyikük a közelgő szabadulására vonatkozó gondolatait közölte, lényege a következő: az elítélt fél a szabadulástól, ugyanis már látja magát a pályaudvaron két szatyorral a kezében, és fogalma sincs arról, hogy *hova menjen, mihez kezdjen, hol dolgozhat* ezután.

Ez a félelem nagyon is valós, és jelen van nemcsak a szabaduló fogvatartottakban, de azokban is, akik már szabadultak. A velük, illetve a pártfogóikkal való beszélgetés több központi kérdésre is rávilágít.

„Személyes, eddigi tapasztalataim szerint a szabadult pártfogottak túlnyomó többségnek elsősorban az álláskereséssel vannak gondjai. Ma volt nálam pl. egy pártfogottam (két feltételese is van nálam), aki elmondta, hogy

ami a reszocializációt oda-vissza megnehezíti. Elidegenedés, szabadulás után anómia. A társadalom működése érthetetlen, az életcélok megvalósíthatatlanok, nem várható segítség az emberektől.

6 http://www.tamop.irm.gov.hu/Sajtokozlemenye_az_elitelttek_reintegracioja_erdekeben_vegzett_munkarol

igyekszik minden munkalehetőséget megragadni, de előfordul, hogy élelmet kell lopnia – *erről persze igyekeztem lebeszélni. Az, hogy valaki hogy éli meg a börtönlétet, egyénenként változó. Hosszabb tartamú szabadságvesztés után szabadulva a »kinti világ« általában még idegen nekik, idő kell az átálláshoz. Kint sokkal inkább magukra vannak utalva. Manapság egyébként sem könnyű dolog az álláskeresés, nekik a tiszta erkölcsi hiánya nyilván további nehézséget jelent. Szerintem fontos lenne fejlesztés az elhelyezkedésüket elősegítő intézkedések terén – a nálunk is rendelkezésre álló, egyéni álláskeresést pl. nem tartják igazán hatékony segítségnek.* Talán az utógondozó rendszert lehetne úgy továbbgondolni, hogy az elítélt részére akár már bentről le legyen szervezve a kinti munkalehetőség, olyan munkáltatók bevonásával, akik erre nyitottak, esetleg némi állami támogatással vagy járulékkedvezményrel motiválva a munkaadót. Sokan igényelnének pénzbeli segítséget (segélyt) és ügyintézésben nyújtott támogatást – *ma volt nálam szabaduló igazolással egy pártfogolt, még E aktás, ő okmányok igényléséhez szeretne segítséget, melyet állítólag Borbély Zoltán utógondozó koordinátor ígért is neki.* Összességében – *szerintem – a hatékonyabb és tisztességes megélhetést biztosító álláshoz juttatás kellene, hogy cél legyen, ennek lehet a visszaesés-bűnismétlés szempontjából igazi visszatartó ereje. Tudom, persze, mindehhez pénz, paripa, fegyver is kellene...*” (egy pártfogó felügyelő véleménye)

„Közel 5 éves börtönpártfogói (fk, nagy letöltőház) pályafutásom alatt a következőket tapasztaltam: *Fiatalkorúak: Általában a fiatalkorú (kivéve, aki javítóintézetben kezdi intézményi pályafutását) először találkozik a büntetés-végrehajtás szabályaival, merev rendszerével. Ők az első időben félénkek, keresik helyüket a hierarchiában, amit napok, hetek alatt megtalálnak. Ezt követően érdek szövetségek, »barátságok« alakulnak. A lányoknál azt tapasztaltam, ha érkezik egy új lány, akkor megindul az átszerveződés, létrejönnek az új »szerelmes« párok, ami rengeteg agresszióval, konfliktussal jár. Telik az idő, az előzetes aggódik, a nyomozás folyik, kiviszik pótnyomozásra, tárgyalások kezdődnek, úgy tapasztalom, hogy eddig a pontig nagyon feszültek, mert nem tudják mennyi lesz az annyi, sok a sírás, reménykedés fázisa, ebben a fázisban nagyon lesoványodnak. Megtörtént a bírósági döntés, jogerős (vagy nem) az ítélet. Ekkor úgy láttam, hogy megkönnyebbülnek valamelyest, ekkortól sokkal könnyebb volt velük dolgozni. Itt elkezdődik a tervezgetés, hogy mi lesz, ha szabadul, mit fog másként tenni. Szabadulás előtt már nagyon feszültek hetekkel korábban, innentől kezdve megint nem nagyon lehet velük dolgozni. Nagyon nehezen viselik az idő múlását. Erről nagyon sokat beszélgettem velük. Ugyanabba a környezetbe megy vissza ahonnan, ami*

miatt bekerült a bv-be, nem változott ott semmi. Ugyanúgy nincs munka, segélyezési rendszer minden pontját ismerik, élnek vele-csak ebből élnek, sok családtagja van, szintén bv-ben. Elmondása szerint (a bv-ben gondolja ezt) megváltozott, rossz volt a benn töltött idő, nem szeretne visszakérülni, de nincs pénz, munka, sokszor élelem sem.⁷ Volt olyan elitélt lányom, aki a szeméttelről jött, alapvető higiénés, hétköznapi étellel kapcsolatos készségei hiányoztak (pl.: hogyan együnk késsel-villával). Elmondásuk szerint a legrosszabb az volt, hogy nem mehetnek ki, a szabad önrendelkezés joguktól megfosztották őket. Ők azt várják a börtönpártfogótól, pártfogótól, hogy adjon át releváns információkat, adjon szabadulási segílyt, ha lehet munkát. Felnőttkoriúk: Aki már többször volt büntetve, lehet, hogy fiatalokiként is, annak már nincsenek újjdonságok« a benti, zárt világgal kapcsolatosan. Aki felnőttként kerül bv-be, főleg, aki hosszabb időszakra, annak mindig fontosnak tartottam munkaerő-piaci tréning tartását, amely azért szükséges, mert általában, aki hosszabb időre kiesik a munkából, annak újra kell tanulnia a munkára alkalmasság képességét, az ezzel járó felelősség vállalást. Art tréning tartása is nagyon hangsúlyos volt a Bács-Kiskun Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben és a Fiatalkoriúk Regionális Börtönében Kecskeméten. (A parancsnokság nagyon nyitott volt, sőt ők kérték az első sikeres tréning után a következők tartását.) Az első tréning után 80%-ban csökkent a fegyelmi vétségek aránya a csoporttagok körében. Asszertivitás tréninget nagyon fontosnak tartottam a fiatalkoriúaknál, mert ez egy olyan kommunikációs módszer, ami ötvözi az önérvényesítést és mások igényeinek figyelembe vételét, ami elősegíti az erőszakmentes kommunikációt és hosszú távon szociális hatékonyságot eredményez. Az elitéltek jelentős részének igen fejletlen a szociális képessége, ezért nem képesek összhangot és egységet teremteni. Az ő kapcsolati hálójuk igen kicsi. Másokat – általában, esetek nagy részében – rossz irányba befolyásolnak, nehezen találják meg a hangot a többségi társadalommal. Mivel nincsenek kiépített kapcsolataik, nincsenek ismeretségeik. A felnőtt szabadulókról (főleg, aki 15-20 évig volt benn) elmondható, hogy bár nagyon zárt világban éltek – a maga sivárságával – biztos pont számukra, amely nélkül a kinti világ csupa újjdonság, bizonytalanság. Nagyon sokszor problémát jelent, hogy hiányzik a családi háttér, a megfelelő baráti kapcsolat, ez ezek nélkül nehéz a kapaszkodás. Egyéni beszélgetések alatt mondta az egyik emberem, hogy »mindent meg lehet szokni, csak a félelmedet kell le-

⁷ A racionális választás elmélet a várható haszonnal és kockázattal magyarázza a bűnözést, amit a társadalmi-gazdasági válság még hangsúlyosabbá tesz, noha a vagyon elleni bűnelkövetők egy része bizonyosan nem gondol bele tette jogkövetkezményeibe, de a motivációjában ez az elem erősen megjelenik.

győzőnöd, azt pedig nagyon nehéz. Néha azért rám mosolyog az Isten, csak észre kell vennem». A felnőttek munkát, hivatalos ügyeik intézéséhez javaslatot kérnek. Saját – idealista – véleményem, megoldási javaslatom: Pártfogói szállás (munkásszállás jelleggel 1 évig lakhatnak itt). Védett munkahely, pártfogói munkáltatás. Fizetésük egy része szolgálna a szállás fedezetére, többinek a felét kötelezően el kellene tenni egy megtakarítási számlára, ami az 1 év után megkapnának. Csoporthoz tartozások (személyiségfejlesztés, szociális komp. fejlesztése, nyelvtanulás stb. szabadidejük egy részét kötelező jelleggel kellene erre fordítani). Az elítéltnak segítséget kell nyújtani a társadalomba való visszaailleszkedéshez” (egy pártfogó felügyelő véleménye).

„Egy másik szintén hosszabb időt töltött bent, életében mindösszesen 18 évet. Most 40 éves, egyértelműen bűnöző életet élt. Most azonban azt mondta, soha többet nem akar visszamenni. Az anyja szerzett neki munkát, és az anyjával lakik. Ebbe kapaszkodik. Elege volt a bezártságból és abból a közegből, viszont még sosem dolgozott, egyelőre bizakodik, és nagyon erősen hajtogatja, hogy nem követ el új bűncselekményt. A szabadulás egy új élethelyzet, amelyben benne rejlik a kudarc és siker lehetősége is. [...] A szabadság okozta megkönnyebbulés mellett azonban szembe kell néznie más típusú feladatokkal is. A bv. intézetben megszokott életritmust maga mögött hagyja, de ez nem jelenti azt, hogy nem lesznek kötelezettségei a jövőben. A börtönben töltött időt nem könnyű elviselni, de a fogvatartottaknak szabadulás után sincs könnyű dolga, mivel a társadalmi előítéletek nem segítik a közösségbe való újbóli beilleszkedést. A rácsok mögött sok idő van a kinti élet megtervezésére, de a valóság gyakran eltér attól, amire számítottunk. Gyakran szembesül a szabadult olyan nehézségekkel, amelyek megnehezítik a társadalomba történő visszaailleszkedést [...] A társadalmi beilleszkedés, illetve fogadtatás egyik meghatározó elemét a fogvatartott munkával való kapcsolata jelenti, hiszen a munkából származó állandó jövedelem biztosítja [...] megélhetését”⁸ (egy pártfogó felügyelő véleménye).

A lengyel, az osztrák és a hazai jogalkotás

Lengyelországban az előzetes letartóztatás, a büntetőintézkedés, valamint a szabadságvesztés-büntetés végrehajtásának szabályait a 2012. szeptember 8-án módosított büntető törvénykönyv végrehajtásáról szóló, 1997. június 6-án ki-

⁸ Erdei Mónika – Iván András – Varga Annamária Zsuzsanna – Leidinger Árpád: Vár a munka! Hogyan találjunk munkát a szabadulás után? Információk a szabadulás utáni munkába állás megkönnyítéséhez. Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet és Budapest Főváros Kormányhivatala, Budapest, é. n. 1. o.

adott és 1998. szeptember 1-jén hatályba lépett törvény, valamint a 2003. szeptember 25-én kibocsátott, az előzetes letartóztatás, illetve a szabadságvesztés végrehajtásának szabályairól szóló igazságügy-miniszteri rendelet szabályozza. A törvény célja, hogy a szabadságvesztés végrehajtása idején felkeltsen a fogvatartottban olyan együttműködési akaratot, amely segíti az alapvető társadalmi alapok elsajátítását és a *szabadulása utáni* visszailleszkedést a társadalomba. A törvény és rendelete szabályozza továbbá a fogva tartás jogszerűségét és a biztonságos őrzés végrehajtását.

Kiemeli a felelősségtudatot, a jog betartásának szükségességét és a visszaeséstől való tartózkodást. Az elítéltekkel való foglalkozásokkal – különös tekintettel a munkavégzésre, oktatásra, kulturális és művelődési foglalkozásokra, sportfoglalkozásokra, *családtaggokkal és más személyekkel* való kapcsolattartásra, valamint terápiás intézkedésre – hatni kell a személyiségükre, a jogaik tiszteletben tartása és a kötelezettségeinek betartatása mellett. E célok elérésére egyénre szabott tervszerű nevelési foglalkozások, terápiák vagy hagyományos rendszerek állnak rendelkezésre, figyelembe véve az intézetek típusát és rendeltetését. A nevelési cél érdekében, ha beleegyeznek, a fiatalok fogvatartottakkal együtt helyezhető el a felnőtt, első büntényes, jó magatartású elítélt. Felnőtt korú előzetes esetén figyelembe kell venni a rendelkezési jogkör gyakorlójának döntését.

Érdemes megjegyezni, hogy külön fejezet foglalkozik a *társadalom részvételével* az ítéletek és határozatok végrehajtásában; a segítségnyújtással az elítéltek társadalomba való visszailleszkedéséhez; az áldozatsegítő alappal és a szabadulás utáni segítő alappal.⁹

Az *osztrák* szabályozás szerint a szabadságvesztés-büntetés végrehajtásának *célja* a társadalom védelme, valamint az elkövetők hozzásegítése a jogkövető életmód folytatásához. A szabadságvesztés-büntetésnek tudatosítania kell az elkövetőben a cselekedete jogellenességét, és visszatartó erővel kell hatnia annak érdekében, hogy a polgárok ne kövessenek el hasonló bűncselekményeket. A büntetés-végrehajtás legfőbb célja *az elkövető reintegrációja*.¹⁰

Mivel a reszocializáció gondolata állandóan előtérben van, a büntetés-végrehajtás lehetőség szerint zökkenőmentes átmenet kell hogy legyen a fog-

⁹ Forrás: Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága

¹⁰ „Der Vollzug der Freiheitsstrafen hat zum Ziel, die Gemeinschaft zu Schützen und dem Straftäter zu einer rechtsschaffenen Lebenseinstellung zu verhelfen. Freiheitsstrafen sollen dem Täter darüber hinaus das Unrecht seiner Handlung bewusst machen und als Praevention andere Bürger daran hindern ähnliche Straftaten zu begehen. Eine Reintegration des Straftäters ist das oberste Ziel des Strafvollzugs.” Republik Österreich, Bundesministerium für Justiz, Strafvollzug in Österreich

ságból a szabadságba. Ennélfogva a büntetés kezdetétől megfelelő eljárásokkal készítik fel az elkövetőt a szociálisan is megfelelő életvitelre. Ezekhez tartoznak a hasznos munka és strukturált szabadidő eltöltését segítő képzések és továbbképzések.

A börtönélet nem lehet, de nem is szabad, hogy olyan legyen, mint a szabad élet. *De az, ahogyan a büntetés-végrehajtást szervezik, és ahogyan ezt a fogvatartottak megélik, az a társadalmunk minőségének egyik fokmérője.*¹¹

A szabadulásra felkészítés körében az osztrák szabályozás egyebek között a következőket tartalmazza:

Fő szabály szerint a szabadulás előtt 6–12 hónappal fennáll a lehetősége annak, hogy a büntetés-végrehajtási intézetet munka célú, szabadidős vagy terápiás foglalkozások érdekében elhagyják. Ebben az időszakban előtérbe helyezik a kapcsolatfelvételt a külső szociális intézményekkel, amelyek a szabadulás utáni lakóhely- és álláskeresés idején a rendelkezésükre állhatnak. Esetenként a fogvatartottak többnapos eltávozás formájában már a szabadítási eljárás alatt részt vesznek átmeneti projektekből, kipróbálnak otthonokat. Itt kell megemlíteni az újkezdés programot, amely nagy segítség az utógondozás területén.¹²

Az osztrák szabályozásban fontos szerepet kap az újkezdést segítő, a pártfogó felügyeletet és az önkéntes utógondozást is magába foglaló újkezdés *Neustart* program. A többnyire állami költségvetésből finanszírozott program jól tervezett, és „kíséréssel” ellátott átmenetet nyújt a büntetés-végrehajtásból a szabad életbe.

A hazai jogalkotási folyamat vonatkozásában első helyen kell felidézni a büntetés-végrehajtási újraszabályozást elrendelő 1415/2012. (VII. 5.) kor-

11 „Da der Gedanke der Resozialisierung stets im Vordergrund steht, muss der Strafvollzug einen möglichst reibungslosen Übergang vom Leben in Haft und jenem in Freiheit ermöglichen. Daher bereiten von Beginn bis Ende der Strafzeit geeignete Maßnahmen den Straftäter auf ein sozial angepasstes Leben vor. Dazu gehören Aus- und Weiterbildung sowie eine sinnvolle Arbeit und Freizeitgestaltung. (...) Das Leben im Gefängnis kann und darf jedoch niemals dem Leben in Freiheit entsprechen. Aber wie der Strafvollzug organisiert ist und von den Insassen empfunden wird, ist ein Gradmesser für die Qualität unserer Gesellschaft. (...)” Republik Österreich, Bundesministerium für Justiz, Strafvollzug in Österreich

12 „(...) Weiters besteht die Möglichkeit, die Anstalt während des Tages zum Zwecke der Arbeit, Freizeit oder Therapiemaßnahmen zu verlassen (in der Regel sechs bis zwölf Monate vor Haftende). Forciert werden Kontakte zu externen Sozialeinrichtungen, die im Bedarfsfall Wohn- und Arbeitsplätze nach der Haftentlassung zur Verfügung stellen. Fallweise können Insassen in Form mehrtägiger Ausgänge bereits während des Entlassungsvollzuges in Übergangprojekten oder Wohnheimen «probewohnen» und/oder arbeiten. Besonders zu erwähnen ist der Verein Neustart, der im Bereich Haftentlassungshilfe einen großen Beitrag leistet.” Republik Österreich, Bundesministerium für Justiz, Strafvollzug in Österreich

mányhatározat fontosabb rendelkezéseit.¹³ A kormányhatározat nagy hangsúlyt helyez a reintegrációra, a fogvatartottakkal való magasabb szintű, egyénre szabott fejlesztőtevékenységre csakúgy, mint a programozott szabadulásra felkészítő eljárásokra.

13 „A jelenleg hatályos, a büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényre új rendeletet felváltó új törvény kiemelkedő célként határozza meg a társadalomba való visszailleszkedés (reintegráció) elősegítését, az elítéltek hatékonyabb oktatását és foglalkoztatását, a szabadulás utáni jogkövető életmód kialakításához szükséges feltételek biztosítását, valamint az önellátó büntetés-végrehajtás kialakítását. Az új bv. törvény 2014. december 31-én léphet hatályba. Az új kódex megalkotása azért is szükséges, hogy a legmagasabb jogszabályi szinten jelenjen meg a személyi szabadság jogszerű elvonásával vagy korlátozásával együtt járó jogkövetkezmények végrehajtása. Emellett az alkotmányos követelményeknek megfelelően megtörténik a jelenleg rendeleti szinten szabályozott, ám törvényi szintű szabályozást igénylő rendelkezéseknek az új kódexbe történő beépítése is. A törvény célja a büntetés-végrehajtás új alapokra helyezése, egyes újítások bevezetése, a jobb alkalmazhatóság, a büntető anyagi jogi szabályokhoz való megfelelő illeszkedés biztosítása és a vállalt nemzetközi kötelezettségeinknek való megfelelés. Új elemként jelennek meg a törvényben a szabadságvesztés végrehajtásának alapelvei, a régi, hagyományos alapelvek (törvényesség, fokozatosság, normalizáció) mellett új, a jelenlegi társadalmi helyzetre reagáló alapelvek (rugalmasság, káros hatások minimalizálása, pragmatizmus, egyéni aktivitás, egyéniesítés) is bekerültek, melyek a végrehajtás fő irányvonalait jelölik ki. Az új bv. törvény bevezeti az elítéltek besorolása körében a fokozatos végrehajtást elősegítő, egyéniesítést lehetővé tevő rezsim-rendszert. Ennek lényege, hogy a befogadáskor személyes interjúk, kérdőívek és szelektív tesztek elvégzésével felméri az elítélt személyi, társadalmi hátterét, egészségi, pszichés állapotát, intelligenciáját, és biztonsági kockázati szintjét, majd a személyiség változásának figyelemmel kísérésével és a korábbi döntések rendszeres felülvizsgálatával elősegítik a reintegráció megvalósulását és a visszaesések csökkenését. Ezt a feladatot egy új, speciális intézet, a Központi Kivizsgáló és Módszertani Intézet (KKMI) végzi majd. A tervezet nagy hangsúlyt helyez a reintegrációra, ezért részletesen szabályozza a szabadulásra felkészítést és visszailleszkedést elősegítő programokat (kábitószerek-prevenciós program, szenvedélybetegségeket kezelő programok, életvezetési képzés, szakképzés stb.). Bevezeti a reintegrációs őrizet jogintézményét: az első alkalommal szabadságvesztésre ítélt, aki öt évnél nem hosszabb tartamú szabadságvesztését fogház vagy börtön fokozatban tölti és azt vállalja – ha a szabadságvesztés céljának megvalósulása ilyen módon is biztosítható –, a szabadulás előtt legfeljebb hat hónappal reintegrációs őrizetbe helyezhető. Aki reintegrációs őrizetbe kerül, a büntetés-végrehajtási intézetből a büntetés-végrehajtási bíró engedélye alapján az általa kijelölt lakásba távozhat, amelyet csak meghatározott esetekben és célból hagyhat el. Tevékenységét elektronikus távfelügyeleti eszközökkel folyamatosan nyomon követik, és bizonyos szabályok megszegése esetén a büntetés-végrehajtási bíró visszavonhatja a reintegrációs őrizetet. A tervezet – a fogvatartottaknak a hozzátartozókkal való kapcsolattartása céljából, valamint a reintegrációs célokat figyelembe véve – újrashabályozza a kapcsolattartási formákat. A javaslat újrashabályozza továbbá a fogvatartás során felmerült költségek megtérítésének kötelezettségét is, így például a jövőben felszámítanak a szándékos egészségértés, vagy fegyelmi ügyekben okozott sérülések miatti költségeket, ugyanúgy, mint az iratok nyomtatásával, másolásával vagy továbbításával felmerülő kiadásokat is. A javaslat megszüntetné továbbá a fogvatartottak ingyenes kondicionáló terem használatát, és díjkötelessé teszi a kondicionáló terem igénybevételét, emellett kötelezővé teszi meghatározott többletszolgáltatások (merülő forraló, hűtőszekrény, televízió, stb.) ellenértékének a megtérítését is. A tervezet további újítása, hogy a törvény rögzíti azt a célt, hogy a fogvatartottak által végzett termelő munka szervezése során törekedni kell a börtönök önellátóvá és részben önfenntartóvá tételére.” <http://www.kormany.hu/hu/kozigazgatasi-es-igazsagugyi-miniszterium/hirek/a-kormany-tarsadalmi-egyeztetesre-bocsajtotta-az-uj-buntetes-vegrehajitasi-kodexet>

A kormányrendeletben meghatározott paraméterek szerinti konkrét szabályozás az Országgyűlés által éppen tárgyalandó T/13096. számú irrományban jelent meg:

„1. § (1) A büntetés-végrehajtás feladata a büntetési célok érvényesítése a büntetés, illetve az intézkedés végrehajtásán keresztül, azzal a célkitűzéssel, hogy a végrehajtás során az egyéniesítés szempontjait biztosítani kell annak érdekében, hogy az megfelelően szolgálja az egyéni megelőzési célok elérését.

(2) A büntetések és az intézkedések végrehajtásának rendjét úgy kell kialakítani, hogy az

- a) a büntetésben és az intézkedésben megnyilvánuló joghátrányon, illetve a megelőzés szolgáló rendelkezések érvényesítésén túl *elősegítse az elítélt társadalmi beilleszkedését és a jogkövető magatartás kialakulását,*
- b) a fiatalkorúak tekintetében a gyermekek jogainak érvényesülését is szolgálja,
- c) a kényszergyógykezelés esetén a társadalom védelmén túl, a kényszergyógykezelte számára megfelelő kezelést és gondozást biztosítson.

[...]

83. § (1) A szabadságvesztés végrehajtásának célja az ítéletben meghatározott joghátrány érvényesítése, valamint a végrehajtás alatti reintegrációs tevékenység eredményeként annak elősegítése, hogy az elítélt szabadulása után a társadalomba sikeresen visszailleszkedjen és a társadalom jogkövető tagjává váljon.

[...]

(7) A szabadságvesztés végrehajtása során biztosítani kell, hogy az elítélt önbecsülése, személyisége, felelősségérzete fejlődhessen, és ezáltal felkészüljön a szabadulása utáni, a társadalom elvárásának megfelelő önálló életre.

[...]

164. § (1) A reintegrációs tevékenység keretében törekedni kell arra, hogy az elítélt bűncselekményének társadalomra veszélyességét felismerje, annak következményeit lehetőség szerint enyhítse. Az elítéltet – büntetésének tartamához képest – betanított-munkás képzésben, szakmunkásképzésben, vagy a bv. intézet lehetősége szerint, a büntetés-végrehajtási szempontokra is figyelemmel, szakképzésben kell részesíteni, [...]

[...]

185. § (1) Az elítéltek szabadulásra felkészítése keretében (a továbbiakban: gondozás) már a szabadságvesztés végrehajtása alatt segítséget kapnak a szabadulást követő társadalomba való visszailleszkedéshez és az ehhez szükséges szociális feltételek megteremtéséhez. A gondozás – az elítélt visszailleszkedésének elősegítése érdekében – kiterjed a befogadó környezet felkészítésére, más személyek

és szervezetek bevonására is. A gondozás reintegrációs program keretében való
sul meg.

[...]

187. § (1) Azt az elítéltet, akit vétség miatt legfeljebb egy évig terjedő szabad-
ságvesztésre ítélték, kérelmére társadalmi kötődés programba kell helyezni.

(3) A társadalmi kötődés program feladata:

- a) befogadó környezet biztosítása és erősítése,
- b) korábbi munkahelyre történő visszahelyezés elősegítése, ha ez nem le-
hetséges, új munkahely felderítése, esetlegesen közfoglalkoztatás meg-
teremtése,
- c) további társadalmi kapcsolatok felderítése, erősítése,
- d) lakhatás megteremtésének elősegítése.

(4) A társadalmi kötődés erősítése érdekében az elítélt jogosult

- a) havonta legfeljebb tíz nap eltávozásra azokon a napokon, amelyeken
nem végez munkát,
- b) felügyelet nélkül külső munkahelyen dolgozni,
- c) tanulmányainak bv. intézetben kívüli folytatására.

[...]

191. § (3) Az utógondozást az elítélt által megjelölt letelepedés helye szerint illeté-
kes pártfogó felügyelő végzi, a helyi önkormányzatok, a munkáltatók, az elítélt tár-
sadalomba való beilleszkedését elősegítő, karitatív tevékenységet végző civil szer-
vezetekkel, vallási közösségekkel, valamint egyéb önkéntes közreműködőkkel.

(4) *Az elítélt szabadulását követő munkavállalásának és lakhatásának elősegítése
érdekében a pártfogó felügyelő felméri a szabaduló elítélt befogadó környeze-
te szerinti munkáltatókat, civil szervezeteket, vallási közösségeket, amelyek
vállalják a szabaduló elítélt foglalkoztatásának, lakhatásának biztosítását.*

(5) A 186. § (1) bekezdésében meghatározott elítélt esetében¹⁴, ha a (4) bekez-
désben megjelölt szervezeteknél a szabaduló elítélt munkavállalásának és
lakhatásának megteremtésére irányuló intézkedések eredményre nem ve-
zettek, *a közfoglalkoztatást, illetve a lakhatást az állam biztosítja.*¹⁵

¹⁴ Olyan elítélt, aki hosszabb tartamú szabadságvesztés-büntetést tölt, és bevonták a reintegrációs prog-
ramba.

¹⁵ Részletek a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és szabálysértési elzárás végre-
hajtásáról szóló T/13096. számú törvényjavaslat szövegéből. Az iromány megtalálható az Országgyü-
lés honlapján: www.mkogy.hu.

Következtetések

Fel kell ismernünk, hogy a büntetés-végrehajtás sokkal többről kell hogy szójjon, mint az állam büntetőhatalmának érvényesítése. A büntetőpolitikában már elkezdett eltolódni a hangsúly a büntetésről, a megtorlásról. Ahogy az anyagi büntetőjogban is egyre nagyobb teret nyer a resztoratív szemlélet, a reparáció fontossága, ugyanúgy a büntetés-végrehajtási szemléletet is át kell alakítani. Erről szól a nemzetközi jogalkotás, és erről áruklodnak a nemzeti szabályozási folyamatok is. De mi ennek a lényege?

Az anyagi büntetőjogban és a büntetőeljárás idején a jogalkotó eljutott oda, hogy felismerje, a büntetőeljárás egésze nemcsak az üldözendő cselekményről, hanem az eljárás résztvevőiről is szól. Természeteszerű, hogy ebben az esetben összpontosít inkább a sértettre, tágabb értelemben az áldozatra, mint az elkövetőre, más néven a terheltre. Megpróbálja a rendelkezésére álló eszközökkel a sértettet, illetve az áldozatot olyan helyzethez segíteni, amely közelít az elkövetés előtti állapothoz. Ez nemcsak az anyagi, hanem a mentális reparációt is jelentheti. Mi a tennivaló az elkövetőkkel?

Az ezen való elmélkedést véleményem szerint azzal az alapvető társadalmi érdekléssel kell kezdeni, miszerint a bűnözés arányát vissza kell szorítani, hogy azokat az energiákat, amelyeket egyrészt a tettesek az elkövetésbe, másrészt a hatóság a bűnüldözésbe fektet, a közösségi feladatok ellátásakor lehessen hasznosítani.¹⁶

Az említett társadalmi érdek egyben cél is. Hogyan érhető el azonban mindez, különösen arra tekintettel, hogy ebben az esetben már elítéltekkel kell „dolgozni”?

Az eszközök alapvetően itt is ugyanazok, mint a büntetőjog egyéb területén – azaz a megelőzés és a helyreállítás –, csupán az igények mások. A sértettek, áldozatok tekintetében a megelőzés és a helyreállítás nem követel alapvető személyiségváltozást, az elkövetők esetében azonban egészen más a helyzet.

A megelőzés esetében arról lehet szó, hogy az elkövetőnek az eddigi életvezetése helyett egy másikat, adott esetben merőben újat kínálunk, illetve segítünk abban, hogy az ehhez szükséges eszközök a rendelkezésre álljanak. Ezzel talán megelőzhető további bűncselekmények elkövetése. Ez a reszocializáció.¹⁷

16 „Mindenki felelős önmagáért, képességei és lehetőségei szerint köteles az állami és közösségi feladatok ellátásához hozzájárulni.” Magyarország Alaptörvénye O cikk.

17 Reszocializáció: „társ.-i beilleszkedési zavarok miatt negatív magatartást tanúsító, a társ. életéből kiszakadt személy beilleszkedésének irányítása, visszavezetése; kriminálpedagógiai és kriminál-andragógiai, szociális és adminisztratív komplex tevékenység. E feladatkörbe tartozik az alkoholisták, drogélvezők elvonó kezelése, a büntetés-végrehajtási intézetek javító-nevelő munkája, a börtönpsz-

A helyreállítás idejét megelőzően az elkövető életében olyan váltás következett be, amely miatt kriminalizálódott, tehát oda kell visszavezetni, ahonnan a kriminalizálódása előtt kiszakadt. Ez a rehabilitáció és reintegráció együtt.

A reintegráció az a folyamat, amikor a szocializált és reszocializált egyén visszakerül a társadalmi környezetbe. Ekkor azonban nem a tág, vagy másképpen a makro-, hanem sokkal inkább a mikrokörnyezetben kell gondolkodni.

Tekintsük át, hogy az előzményekben milyen, általam lényegesnek tartott elemeket emeltem ki!

Alap gondolatok: a szocializáció és az internalizálás. Az elítéltek kapcsolata a külvilággal. Az elítéltek jogainak elismerése. Amilyen a büntetés-végrehajtás, olyan egy állam tág értelemben vett fejlettségi szintje.

A tapasztalatok körében: félelem az egyedüllétől, a munkanélküliségtől. Családi kapcsolat, baráti kapcsolat. A munka és még egyszer a munka. A strukturált időbeosztás hiányának szokatlansága.

A nemzetközi jogalkotási környezet: szabadulás utáni élethelyzet. Család, egyéb kapcsolatok. A társadalom részvétele a végrehajtásban. Az elkövető reintegrációja. A reszocializáció. Újra megjelenik az a gondolat, miszerint egy társadalom nivóját a büntetés-végrehajtási rendszere jellemzi. Szabadulás utáni lakóhely- és munkakeresés, a követett és irányított átmeneti időszak.

Az előbbieket alapján összefoglalhatók az elítéltek reintegrációja idején figyelembe veendő legfontosabb szempontok. Ilyenek a külvilági kapcsolatok, ezen belül a családi, baráti kapcsolatok. A munka. Egyéniesített rezsim. Felelősségérzet fejlesztése. Kontrollált, vagy kísért visszaillesztés a társadalmi környezetbe.

És az egyik legfontosabb mozzanat, amelyre a cikk elején is utaltam, a társadalmi környezet felkészítése, rábírása az együttműködésre. Itt kell kitérni a hazai jogalkotás irányára, azon belül is a szabadulásra felkészítés egyes intézményének értékelésére.

A büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló és többször módosított 1979. évi 11. törvényerejű rendelet hatálybalépése után 33 évvel, a jogalkotó új, korszerű jogszabályt alkotott.

A tervezet láthatóan alkalmazza a korábbi jogszabály hatálybalépése óta felhalmozott büntetés-végrehajtási tapasztalatot, figyelembe veszi az európai vívmányokat úgy, hogy közben megőrzi a sajátosságokat, illetve újításokat vezet be.

toráció és az elbocsátottak utógondozása, szociális támogatása. Intézményesített tevékenység, amely részben áll. feladat, részben az egyházak és civil szervezetek hivatása, vállalása.”
<http://www.kislexikon.hu/reszocializacio>

A tervezet a szabadulásra felkészítés keretében reintegrációs programról rendelkezik, amelyben az elítélt részvétele bizonyos esetekben kötelező. Fogalmi szinten vezeti be és alkalmazza a befogadó környezet meghatározást, ami azért fontos, mert a befogadó környezetet végeredményben az elítélt határozza meg.¹⁸ A program bevezetésével megvalósul a reintegráció megalapozását jelentő individuumhoz igazodó szocializációs vagy reszocializációs környezet a büntetés-végrehajtás intézményrendszerén belül.

Újításként és újfajta reszocializációs és egyben reintegrációs technikaként vezeti be az úgynevezett társadalmikötődés-programot. A program, véleményem szerint, az elítélt helyzetének megközelítése és kezelése szempontjából jelentős és üdvözlendő fordulat, hiszen egy olyan lehetőséget kínál fel a rövid tartamú, fogházban végrehajtandó szabadságvesztésre ítéltnek, amire eddig nem volt példa. A lényege a következő: a végrehajtás során a bv. intézet megpróbálja megakadályozni, hogy az elítélt szocializálódjon a bv. körülményekhez, és az elítéltet a saját környezetében próbálja tartani. Lehetőséget kínál arra, hogy az elítélt a társadalmi kapcsolatait és a munkahelyét megőrizze. Eredményesség esetén a reintegráció úgy valósul meg, hogy a büntetés-végrehajtás megakadályozza az elítélt el- vagy kiszakadását saját környezetétől, környezetéből.

A már korábban is létezett, de a tervezetben újraszabályozott, új tartalommal föltöltött utógondozás intézménye a kontrollált célegyenest, az átmenetet jelenti az elítélteknek az intézményből a szabad életbe.

Az utógondozás szerepe lényegesebb, mint gondolnánk. Az utógondozás során az ezen a területen az elítélt visszailleszkedését segítők felhasználják mindazokat a tapasztalatokat, amelyeket az elítélttel kapcsolatban a megalapozó tevékenységek idején, így például a reintegrációs program alatt gyűjtöttek. Újra előtérbe kerül a befogadó környezet, ahová az elítélt szabadul, a lakhatás, a munka kérdése.

A korábbiakban tapasztalhattuk, hogy ezeknek a kategóriáknak milyen jelentőségük van nemcsak az egyén, de a bűnmegelőzés és így a társadalom szempontjából is.

A jogalkotó elvileg gondoskodik a szabaduló számára a lakhatás és a munka lehetőségéről, olyan módon, hogy annak garantálására végső soron – a jogszabályban meghatározott sorrend után – az államot kötelezi. Látszólag minden rendben, de ez az a bekezdés, amely felvet egy sor kérdést.

¹⁸ Befogadó környezet: a társadalmi kötődés mértékének megítélése szempontjából vizsgálendő szociális közeg, amelyben az elítélt szabadulását követően élni kíván. T/13096. törvényjavaslat 185. § (9) bek.

Az egyéniesített rezsim egyik fontos eleme az elítélt által meghatározott befogadó környezet. Ez az a szűk társadalmi-szociális környezet, ahova az elítélt vissza szeretne térni, és normális esetben ez az, ahol a visszailleszkedés megvalósulhat. Ha a befogadó környezetet államigazgatási szempontból is megvizsgáljuk, megállapíthatjuk, hogy az valamilyen helyi önkormányzathoz köthető.

Azzal, hogy a jogalkotó a lakhatás, illetve a közfoglalkoztatás végső soron való megoldását állami feladattá tette, elveszni látszik a befogadó környezet jelentősége, illetve csak bizonyos pontig működik, onnantól ez a jól behatárolható terület feloldódik, és a reintegráció, amely a kezdeti lépésekben mindenképpen helyhez kötött, a gondoskodási kötelezettség túgulásával veszélybe kerül, bizonytalanná válik, hiszen az állami gondoskodás helyszíne nem feltétlenül egyezik meg a befogadó környezet helyével és szereplőivel.¹⁹

Végkövetkeztetés

Az előbbieken megpróbáltam a büntetés-végrehajtás olyan részét kiemelni, amelynek esetében véleményem szerint önmagában az intézményrendszer nem elegendő. Az elítéltek reintegrációja ilyen terület. A büntetés-végrehajtásnak van még olyan területe, amelyről ugyanez elmondható.

Közhalmi véleménye szerint az elítélt kapcsolata a külvilággal esély a reszocializációra, végeredményben, szerintem, a reintegrálásra. Azok, akik elítéltekkel foglalkoznak, tudják: a legtöbb esetben valóban erre van szükség: működő kapcsolatokra és munkahelyre. Mindezt hol találhatja meg a szabaduló?

Valószínűleg a befogadó környezetben. Tudjuk azonban azt is, hogy a szükséges feltételek közül a lakhatás és a foglalkoztatás a legtöbb esetben hiányzik. Ha a szabaduló nem tud abban a környezetben megkapaszkodni, amelyhez bármilyen oknál fogva kötődik, ahol megtalálhatja azt a rendet, amely felszínen tartja, menthetetlenül visszacsúszik.

Ezért – lássuk be – az a társadalmi környezet is felelős, amelybe a szabaduló vissza szeretne térni, ahol új életet szeretne kezdeni. Ez a helyzet termé-

¹⁹ Érdemes megjegyezni, hogy a jogalkotó is így látja, hiszen a törvényjavaslat 191. §-hoz kapcsolódó indoklás így fogalmaz: „Az utógondozás, mint feladat a pártfogói felügyeletre hárul, azonban az egyedi esetekből kiindulva a társszervek széles körének segítségét veheti igénybe. Kiemelt szerepe van a *letelepedés helye szerinti önkormányzatoknak*, hiszen köteleességük a lakhatás biztosítása és a munkahelyteremtés.” Kérdés, hogy miért fogalmaz a jogszabály szintjén kevésbé egyértelműen.

szetesen mindenkinek nehéz. Természetes reakció az idegenkedés, a bizalmatlanság – miért is bízna valaki bármit is egy bűnelkövetőre –, a visszautasítás. Azt is meg kell érteni azonban, hogy mi zajlik egy olyan emberben, aki rövidebb vagy hosszabb szabadságvesztésből, és ezzel együtt egy totális rezsimből szabadult, és újra önállóan kell léteznie. A két oldal bizalmatlansága patthelyzetet teremthet. Mégis el kell mozdulni erről a pontról, ösztönözni, sok esetben kötelezni kell, ezért van szükség a társadalmi intézményekre.

Mindezek mellett a jogalkotónak az egész intézmény mögé biztos hátteret kell rendelnie, felkészülve arra, hogy a reintegráció érdekében tett első próbálkozások, átmeneti lépések nehezebben teljesíthetők.

Óriási felelősség, egészen pontosan azon múlik minden, hogy ezt a hátteret hogyan biztosítja a jogszabály. Álláspontom szerint ezt úgy kell megtennie, hogy eközben nem feledkezik meg a célról, és a célhoz rendelt eszközökről. Olyan rendszert kell kidolgozni, olyan hátteret kell nyújtani, ahol az egyéniesített rezsimben tartott fogvatartott nem vész el, kísérhető, kontrollálható.

A jogalkotó elindult ezen az úton, azonban – bár indoklása másról szól – a végső soron vett rendelkezése – amelyben állami kötelezettséget állapít meg – véleményem szerint nem a szándékolt célt szolgálja, az túl tág, a végrehajtás szempontjából kevésbé megfogható.

Bízom azonban abban, hogy tévedek, illetve hogy a végrehajtás idején inkább az indoklásban rögzítettek kapnak teret.

CZÉDLI GERGŐ – CZÉDLI-DEÁK ANDREA

A kijelölő végzés margójára

A helyszíni bírságok átváltoztatásának illetékességi szabályai

Ismeretes, hogy a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló, 2012. április 15-én hatályba lépő 2012. évi II. tv. (Szabs. tv.) számos jelentős anyagi és eljárási jogi változást hozott, ami nem kevés próba elé állítja a jogalkalmazót.

A pénzbírságok végrehajtását illetően a törvény eredeti koncepciója csupán az adók módjára történő behajtás reformjával számolt¹, az új jogszabály azonban végül szinte a teljes behajtási fázist eltörölte. A hatályos szabályozás szerint az elkövető immár a pénz- vagy helyszíni bírságot harminc napon belül önként köteles megfizetni, vagy közérdekű munkával megváltani², ellenkező esetben a hatóság intézkedik annak elzárásra történő átváltoztatása iránt.³

A változás másik fő pillére, hogy az új törvény jelentősen kiszélesítette az elzárásra átváltoztatható határozatok körét. Míg korábban a fiatalokúakra kiszabott pénzbírság kizárólag adók módjára volt behajtható, addig a végrehajtás szempontjából az elkövető életkora ma már semmilyen jelentőséggel nem bír.⁴ Hasonlóképpen adók módjára kellett behajtani az utóbbi években a helyszíni bírságok milliós tömegét⁵, de az új törvény az utóbbiakra sem ír elő eltérő végrehajtási szabályt, így azok is elzárásra változtathatók át.

¹ A szabálysértési törvény átfogó felülvizsgálatának koncepciója. 35. o.

² A közérdekű munkával történő megváltást immár magának az elkövetőnek kell önként kezdeményeznie a munkügyi központnál, legkésőbb a befizetésre nyitva álló fenti 30 napos határidőt követő 3 munkanapon belül. [Szabs. tv. 13. §; 142. § (1) bek.]

³ Szabs. tv. 141. § (1) és (6) bek.

⁴ Ezzel együtt a fiatalokúakra továbbra is eltérő anyagi jogi rendelkezések vonatkoznak. A hatályát veszítő 1999. évi LXIX. tv. 29. § (2) bekezdése szerint vele szemben pénzbírságot akkor lehetett kiszabni, ha önálló jövedelme vagy megfelelő vagyona volt. A Szabs. tv. 27. § (3) bekezdése szerint ezzel szemben a fiatalokú akkor sújtható pénzbírsággal, ha annak megfizetését vállalja, helyszíni bírság esetén további feltétel a törvényes képviselő jelenléte (aki természetesen a normál eljárásban is jogorvoslatra jogosult), a törvény továbbá a bírságok maximumait is eltérő összegben határozza meg [27. § (2) bek. b) és c) pont].

⁵ Egészen pontosan 2008. január 1. napja óta nem volt helye a helyszíni bírságok átváltoztatásának [Sztv. 134. § (4) bek.; 2007. évi CLX. tv. 7. § (2) bek.].

Az előbbiek – amellet, hogy nyilvánvalóan hatékonyabban ösztönöznek az önkéntes befizetésre – egészen drámaian növelték a bíróságokra érkező átváltoztatásos ügyek számát.⁶ E miatt, már csak az általános jogbiztonság követelményére figyelemmel is, egyáltalán nem mellékesek ezen ügyek eljárási szabályai, azon belül pedig jelen cikkünk tárgya: az illetékesség, vagyis az átváltoztatások során eljáró szabálysértési hatóságok és bíróságok eljárási jogosultságát és kötelezettségét megalapozó jogi tények összessége.

A korábbi szabálysértési törvény, az 1999. évi LXIX. tv. (a továbbiakban: Sztv.) szerint fő szabályként az eljárás alá vont személy lakóhelye szerinti szabálysértési hatóság volt illetékes, ez kiterjedt a pénzbírság végrehajtására is azzal, hogy az adók módjára történő behajtás az önkormányzati adóhatóság, vagyis a jegyző hatáskörébe tartozott.⁷ A helyszíni bírságok esetén a befizetési határidő eredménytelen eltelte után a befizetéseket nyilvántartó szerv szintén az elkövető lakóhelye vagy tartózkodási helye szerinti jegyzőt kereste meg a behajtás érdekében.⁸ A bíróságok által kiszabott pénzbírságot az elkövető lakhelye szerinti jegyzők hajtották végre.⁹

Ha a pénzbírság átváltoztatása vált szükségessé, akkor a bírságot az előbbiek szerint végrehajtó hatóság arra a pénzbírságot kiszabó, vagy ilyen hiányban a saját székhelye szerint helyi bíróságon tett előterjesztést, és az arról – elvileg – 30 napon belül, tárgyaláson döntött.¹⁰

Az előbbi hatásköri és illetékességi szabályokkal a gyakorlatban különösebb gond nem volt, a *status quo*, mint lenni szokott, az új törvény hatálybalépésével borult fel. A probléma gyökere a jogalkotó egy mulasztása volt, hiszen a szabálysértési hatóságok itt nem részletezendő, szintén jelentős reformja mellett az új törvény akként vette át az átváltoztatás egyéb bírósági szabályait az Sztv.-ből, hogy az illetékességi szabályokról nem rendelkezett.¹¹ Ez egyes ügyekben vitássá tette, hogy a bírság végrehajtásáról mely szerv köteles gondoskodni, és főként azt, hogy utóbbi mely bíróságon tehet előterjesztést az átváltoztatásra.

⁶ A Szegedi Törvényszék illetékességi területén működő járásbírságokra 2011-ben 1968; 2012-ben 5025; míg 2013-ben 13 392 átváltoztatásos ügy érkezett.

⁷ Sztv. 38. §; az adózás rendjéről szóló 2003. évi XCII. tv. 146. § (2) bek. a) pont.

⁸ A helyszíni bírságolás részletes szabályairól szóló 10/2000. (II. 23.) BM rendelet 3. § (6) bek.

⁹ Sztv. 127/A §

¹⁰ Sztv. 111. § (13) bek., 102/A § (1) bek. Amíg a helyszíni bírságok is átváltozathatók voltak, addig arra az a bíróság volt illetékes, amelynek illetékességi területén a helyszíni bírságolásra sor került.

¹¹ Az Sztv. 102/A § (1)–(2) bekezdését a Szabs. tv. 141. §-ának eredeti (6)–(7) bekezdése szinte szóról szóra ismétli.

Székhely vagy lakóhely?

A Szabs. tv. eredeti 141. §-a csupán annyi hatásköri-illetékességi szabályt tartalmazott, hogy a bíróság által kiszabott pénzbírság, továbbá a nem a rendőrség, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV) vagy a kormányhivatal, hanem más jogosultak által¹² kiszabott helyszíni bírság végrehajtásáról az elkövető lakóhelye szerinti általános szabálysértési hatóság, azaz a kormányhivatal gondoskodik. Az már csak a meg nem fizetés esetén következő eljárásrendből adódott, hogy egyéb esetben a szabálysértési hatóságok által kiszabott pénz- és helyszíni bírságok behajtásáról maguk a szabálysértési hatóságok intézkedtek, mivel a 141. § (5) bekezdése értelmében a meg nem fizetett bírság szabálysértési elzárásra átváltoztatásának szükségessége esetén az ügy iratait haladéktalanul megküldték „az illetékes helyi bíróságnak”.

Az illetékes helyi bíróság meghatározásával a törvény – elődjétől eltérően – szintén adós maradt, ami azért volt különösen fájó, mert a bíróságok illetékességére a Szabs. tv. VII. fejezete két konkuráló szabályt is tartalmaz. Ezek szerint egyrészt elzárással is büntethető szabálysértés miatt első fokon az *elkövetés helye* szerint illetékes helyi bíróság jár el, de az eljárás gyorsabb és eredményesebb lefolytatása érdekében az eljárás alá vont személy lakóhelye, tartózkodási helye, munkahelye, továbbá a szabálysértés felderítésének helye szerint illetékes bíróság is eljárhat.¹³ Másrészt viszont a szabálysértési hatóság határozata ellen benyújtott kifogást úgyszintén az ügyészi felszólalást az ügyben érdemi határozatot hozó *szabálysértési hatóság székhelye szerinti* helyi bíróság bírálja el.¹⁴ A bíróságra érkező átváltoztatás iránti indítvány esetén – ha nem bírósági hatáskörbe tartozó szabálysértés miatt szabták ki – nem beszélhetünk sem elzárással büntethető szabálysértésről (hiszen az elzárás nem büntetés, hanem végrehajtási mód), sem kifogásról¹⁵, ezért – ha ezek eltértek – adott volt a kérdés, hogy a szabálysértési hatóság székhelye, az elkövetés (bírságolás) helye, vagy az elkövető lakóhelye szerinti bíróság hivatott az átváltoztatásról dönteni.

Noha az ismertetett törvényi rendelkezések és a Szabs. tv. végrehajtási rendelete, a 22/2012. (IV. 13.) BM rendelet nem tartalmazott sem ezt lehetővé

¹² Lásd Szabs. tv. 39. § (2) bek. c)-i) pont.

¹³ Szabs. tv. 41. § (1) és (2) bek.

¹⁴ Szabs. tv. 42. § (2) és (3) bek. Ezek a szabályok a hatályos törvény szerint is változatlanok azzal, hogy a helyi bíróság helyett a törvény a járásbírság megjelölést használja.

¹⁵ Ennek megfelelően a bíróságokon ez egy külön ügytípus. Vö. 4/2002. OIT szabályzat 31. § (1) bek. b) pont.

vagy kötelezővé tevő, sem ezt kizáró szabályt, a helyszíni bírságok zömét kiszabó rendőrségen általános gyakorlattá vált, hogy a bármely rendőri szerv által kiszabott helyszíni bírság végrehajtása iránt az elkövető lakóhelye szerinti rendőrkapitányságok intézkedtek. Az akkori jogszabályi környezetben ez nem volt kifogásolható, ellenben arra is vezetett, hogy az elkövető lakóhelye és a szabálysértési hatóság székhelye szerinti bíróságok közötti illetékességi összeütközés rendőrségi helyszíni bírság esetén nem merülhetett fel, hiszen e kettő – a végrehajtás lakóhely szerinti foganatosítása miatt – szükségképpen egybeesett.

Az átváltoztatás kapcsán eljáró bíróságok illetékességét érintő első joggyakorlati nehézség abból adódott, hogy 2012. április 15. napjával az általános szabálysértési hatóság úgy lett a kormányhivatal, hogy annak területi szervei, a járási hivatalok csak 2013. január 1-jén álltak fel. Jóllehet a szabálysértési hatóság székhelyét változatlanul elsősorban az eljárás alá vont személy lakóhelye alapozta meg¹⁶, de járási hivatalok hiányában, az általános szabálysértési hatóság hatáskörébe tartozó ügyekben a megyeszékhelyi kormányhivatal járt el. Ebben az átmeneti időszakban a kormányhivatalok hatáskörébe tartozó szabálysértések és az általuk végrehajtott bírságok esetén a szabálysértési hatóság székhelye szerinti bíróság minden esetben a megyeszékhelyi bíróság volt, amely így már egyáltalán nem volt feltétlenül azonos az elkövető lakóhelye szerintivel. Megjegyzendő továbbá, hogy a kormányhivatalok – területi szerv hiányában – a rendőrséghez hasonló megküldési gyakorlatot nem folytathattak, így az átváltoztatás iránti kérelmüket értelemszerűen a székhelyük szerinti helyi bíróságon terjesztették elő. Nem is kellett sokat várni az ebből felmerülő negatív illetékességi összeütközésekre.

Az általunk lehetőségeink folytán elsősorban vizsgált Szegedi Törvényszék első, az új törvény szerinti illetékességi összeütközésében előbb a Szegedi Városi Bíróság állapította meg illetékessége hiányát egy olyan ügyben, amikor is a Csongrád Megyei Kormányhivatal által kiszabott pénzbírság átváltoztatásáról kellett határoznia egy makói lakóhelyű elkövető esetén. A Szegedi Városi Bíróság a Szabs. tv. 40. § (1) bekezdésére hivatkozva áttette az ügyet az elkövető lakóhelye szerinti Makói Városi Bíróságra, amely a Szabs. tv. 42. § (2) bekezdésére hivatkozva kifejtette, hogy az érdemi határozatot hozó szabálysértési hatóság székhelye szerinti helyi bíróságnak kell az átváltoztatás kapcsán eljárnia. A Szegedi Törvényszék a negatív illetékességi összeütközés ügyében a Makói Városi Bíróságot jelölte ki. Indokolásának lé-

¹⁶ Szabs. tv. 40. § (1) bek.

nyege szerint a kifogás szabályai nem alkalmazhatók az átváltoztatásos eljárásra, és mivel az átváltoztatás esetén nincs külön illetékességi szabály, ezért az elzárással is büntethető szabálysértés miatt eljáró bíróságra irányadó illetékességi szabályt, azaz a Szabs. tv. 41. § (1) és (2) bekezdését kell alkalmazni. Hangsúlyozta, hogy a jogalkotó célja egy olyan új szabálysértési eljárási rendszer kialakítása, amely hatékony és gyors eljárási lehetőségeket teremt az egyes szabálysértési hatóságok számára, és nyilvánvaló, hogy a gyors és hatékonyabb lefolytatás az eljárás alá vont személy lakóhelye szerint illetékes bíróság eljárásával valósul meg.¹⁷

Hasonló ügyekben a törvényszék még számos eseti döntést hozott, mire a végzésekből következő gyakorlat meghonosodott. Döntései egy részét az előbbiekkal indokolta¹⁸, míg más ügyekben a kijelölésnek akként adta indokát, hogy mivel az átváltoztatásos ügyekre a törvény nem ír elő külön illetékességi szabályt, ezért az elzárással nem sújtható szabálysértésekre irányadó, a szabálysértési hatóság illetékességét meghatározó Szabs. tv. 40. § (1) bekezdésében foglalt rendelkezést kell alkalmazni, tehát az eljárás alá vont személy lakóhelye megalapozza az átváltoztatás kapcsán eljáró bíróság illetékességét.¹⁹

Mint azt látni fogjuk, ez ma már történelem, de be kell látnunk, hogy az iménti érvelések mellett is hiányzott az egzakt törvényi szabályozás, amely egyértelműen rendezhette volna a vitás helyzetet. Minthogy a bíróság nem szabálysértési hatóság, így a Szabs. tv. 40. §-ára alapított bírósági illetékesség vitatható. A Szabs. tv. 41. § (1) és (2) bekezdésére hivatkozás szintén nem ad aggálymentes választ, hiszen az átváltoztatandó bíróságok nagy részét nem elzárással büntethető szabálysértések miatt szabták ki, illetve átgondolásra érdemes annak az érvrendszernek az igazolhatósága is, amely a bíróság illetékességét a vélemezhető jogalkotói akaratra figyelemmel célszerűségi, hatékonysági elvekre alapította. Ugyanígy kérdéses az a megközelítés is, amely a kifogás illetékességi szabályait kívánta az átváltoztatásos ügyekre alkalmazni, hiszen a jogintézmény rendszerbeli helye egyfajta általános keretet látszik adni a bírósági eljárásra, a Szabs. tv. ennek ellenére sehol nem mondja ki, hogy a kifogás elbírálásához rendelt eljárási szabályok valamiféle általános érvénnyel bírnának.

Az adott joghézag keretei között valószínűleg az lett volna a legcélszerűbb, ha elfogadjuk, hogy az átváltoztatás során a bíróság illetékességét

¹⁷ A Szegedi Törvényszék 4.Szkk.24/2012/2. végzése.

¹⁸ Például a Szegedi Törvényszék 2.Szkk.25/2012/2.; 4.Szkk.26/2012/2.; 2.Szkk.28/2012/2. végzései.

¹⁹ Például a Szegedi Törvényszék 4.Szkk.34/2012/2.; 4.Szkk.36/2012/2.; 2.Szkk.38/2012/2. végzései.

bármely, a Szabs. tv.-ben szabályozott illetékességi ok megalapozza. A járási hivatalok létrejöttével, és a törvényszék gyakorlatának meghonosodásával mindenesetre a kérdés 2013-ra átmenetileg nyugvópontonra jutott.

Melyik a kiszabó szerv szabálysértési hatósága?

Kezetben nem is az illetékességi összeütközések okozták az átváltoztatásos bírósági ügyekben a legnagyobb problémát, hanem az, hogy az óriási ügyterhez képest minden ügyben tárgyalást kellett tartani, ha az átváltoztatás törvényi feltételei az iratok alapján fennállni látszottak. Ezt felismerve a jogalkotó, részben az Országos Bírósági Hivatal nyomására a 2013. évi XCIII. törvény 167. §-ával, 2013. szeptember 1-jei hatállyal teljes egészében újrászabályozta a Szabs. tv. 141. §-át, és rendezte az illetékességi kérdéseket is, de ez a gyakorlatban azonban egelőre nem éppen zökkenőmentes.²⁰

Az új eljárási szabályok lényege szerint a bíróság végzéssel tájékoztatja az elkövetőt az átváltoztatási indítvány tényéről, tárgyalást pedig csak az elkövető ez irányú kérelmére kötelező tartani.²¹ Az illetékességi szabályok frontján visszatértek az Sztv. bírósági illetékességi szabályai, amennyiben az elzárásra átváltoztatásra újfent a pénzbírságot kiszabó bíróság vagy a végrehajtást foganatosító szabálysértési hatóság székhelye szerinti járásbíróság az illetékes.²²

Láthattuk, hogy a korábbi törvényszöveg csak részben határozta meg, hogy a helyszíni bírság végrehajtásáról mely hatóságnak kellett intézkednie. A korábbi szabályokat kibővítve és pontosítva vette át a Szabs. tv. új 141. § (3) bekezdése, amely szerint a bíróság által kiszabott pénzbírság, szabálysértési költség, rendbírság befizetésének ellenőrzéséről és végrehajtásáról, valamint a nem a rendőrség, a NAV vagy a kormányhivatal által kiszabott helyszíni bírság végrehajtásáról az elkövető lakóhelye, ennek hiányában az elkövetés helye szerint illetékes általános szabálysértési hatóság gondoskodik.²³ Az igazi novummal az új 141. § (2) bekezdése szolgált – tanulmá-

²⁰ Az OBH elnökének 30.148/2012. számú jogalkotási előterjesztése.

²¹ Részletesebben és a jelenlegi eljárási rend kritikáját lásd Czédli Gergő: A szabálysértési jog jogorvoslati rendszerének aktuális kérdései. De iurisprudentia et iure publico, 2014/1., 23–25. o.

²² Szabs. tv. 141. § (6) bek.

²³ A fő újdonság a szabályozásban az, hogy belekerült a bíróság által kiszabott szabálysértési költség (noha azt a bíróság nem kiszabja, csak kötelez a megfizetésére) és a rendbírság is, amelynek végrehajtását a kormányhivatalok korábban joghézagra hivatkozva megtagadták, így gyakorlatilag önkéntes teljesítés hiányában ezek az összegek behajthatatlanok maradtak.

nyunk voltaképpen apropójaként –, mivel e szerint viszont a szabálysértési hatóságok által kiszabott pénzbírság, valamint a rendőrség, a járási hivatal arra felhatalmazott ügyintézője, a NAV vámszerve által kiszabott helyszíni bírság végrehajtásáról a *kiszabó szerv szabálysértési hatósága gondoskodik*.

Álláspontunk kezdettől fogva az volt, hogy az előbbiekkal a jogalkotó végleg eloszlatta az előző fejezetben írt bizonytalanságokat, és a végrehajtás során irányadó illetékességi szabályokat példás egyértelműséggel rendezte. Magának a 2013. évi XCIII. törvénynek a vonatkozó miniszteri indokolása szerint: „*Indokolt az általános szabály meghatározása, amely szerint a szabálysértési hatóságok saját hatáskörben hajtják végre az általuk kiszabott pénzbírságot és helyszíni bírságot.*” Ebből kiindulva a jogszabály hatálybalépését megelőző egyetlen előzetes aggályunk az volt, hogy miként kezelje a bírói gyakorlat a 2013. szeptember 1-jét megelőzően az elkövető lakóhelye szerinti szabálysértési hatóság (jellemzően rendőrség) által végrehajtani megkezdett, majd a szabálysértési hatóság székhelye szerinti járásbírószágon átváltoztatni indítványozott helyszíni bírságok ügyeit, mivel egyfelől a Szabs. tv. 30. §-a szerint az eljárást az elbíráláskor hatályban lévő eljárás szabály szerint kell lefolytatni, másfelől a 2013. évi XCIII. tv. semminemű átmeneti rendelkezést nem tartalmaz. Célszerűségi szempontokra figyelemmel mindezt nem láttuk a végrehajtás folytatására utasítást előidéző eljárás szabálysértésnek. Természetesen más a helyzet akkor, ha magát a helyszíni bírságot (pénzbírságot) már a változás hatálybalépése után kísérli meg bármilyen megfontolásból a kiszabó szervtől eltérő hatóság végrehajtani [ide nem értve a Szabs. tv. 141. § (3) bekezdése szerinti esetkört], ami az elzárási indítvány elbírálása során egyértelműen törvénysértőnek tekintendő.

Az új jogszabályi környezetben álláspontunk szerint két jogalkalmazói értelmezési probléma vált elterjedtté, ebből az első a rendőrséghez kötődik, a második pedig a bíróságokat érinti.

Ami a rendőrségeket illeti, a hatályos szabályozás annyiban tényszerűen sérti az érdekeiket, pontosabban a magasabb szintű rendőri szervek (főkapitányságok, Készenléti Rendőrség) érdekeit, hogy az utóbbiak által kiszabott helyszíni bírságok végrehajtásáról immár nekik kell(ene) gondoskodniuk.²⁴ A főkapitányságoknak, a helyi rendőrkapitányságokhoz hasonlóan, vannak igazgatásrendészeti osztályaik, ezek feladatkörét azonban nem bővítették ki a törvény által hatáskörükbe utalt új feladat megvalósítására, ezért az Ország-

²⁴ A Szabs. tv. hatályos 141. § (2) bekezdése – a (3) és (6) bekezdés illetékességi szabályaitól eltérően – nem az Országos Bírósági Hivatal említett előterjesztéséből ered. A szabályozás mindenesetre a rendőrség belső viszonyainak hiányos ismeretére is utalhat.

gos Rendőr-főkapitányság Rendészeti Főigazgatóság Igazgatásrendészeti Főosztálya egy tájékoztató formájú utasításban akként foglalt állást, hogy a végrehajtás során továbbra is a korábbi eljárási rend, azaz az elkövető lakóhelye szerinti végrehajtás az irányadó.

Az említett 29801/967/2013. Ált. számú tájékoztató a bevezetőjében összegzi, hogy „egyes járásbíróságok” álláspontja szerint a Szabs. tv. 141. § (2) bekezdésében foglalt „kiszabó szerv” a helyszíni bírságot kiszabó rendőr szolgálati helye szerinti rendőri szerv. Mivel a törvény 39. § (1) bekezdése helyszíni bírság kiszabására jogosultként első helyen a rendőrséget említi, ezért – így a tájékoztató – a 141. § (2) bekezdése értelmezése során „kiszabó szerv”-en nem egy konkrét rendőri szervet, hanem a rendőrséget úgy általában kell érteni. Mindezt végső érvként, *a contrario* azzal egészíti még ki a tájékoztató, hogy eltérő jogértelmezés esetén a Készenléti Rendőrség vagy a rendőr-főkapitányságok állományába tartozó rendőr által kiszabott helyszíni bírság esetén nem lenne végrehajtást fogantatosító szabálysértési hatóság.

Az előbbi érvelés álláspontunk szerint a törvény nyelvtani értelmével aligha egyeztethető össze, ugyanis a tisztán illetékességi szabályt rögzítő eljárási szabály éppen azt hivatott rendezni, hogy a rendőrségen belül mely rendőri szerv köteles a végrehajtás iránt intézkedni. A Szabs. tv. 141. § (2) bekezdése kifejezetten „kiszabó szerv”-et határoz meg, amelynek szabálysértési hatósága (vagyis az erre kijelölt szabálysértési osztály) köteles a végrehajtást fogantatosítani. Nem helytálló az az érvelés, hogy a törvényben egzaktan meghatározott eljárási szabály a rendőrséget általában jelölné ki a végrehajtási cselekmények elvégzésére, hiszen a rendőrség szükségképpen konkrét rendőri szervek összességének a gyűjtőneve, az illetékességi szabályok rendeltetése pedig az, hogy meghatározzák, hogy konkrétan mely szerv köteles a hatáskörébe utalt feladat kapcsán eljárni. Az ORFK álláspontját a bírósági jogalkalmazásra vetítve nyilvánvalóan elfogadhatatlan lenne egy olyan értelmezés a bíróságok részéről, hogy egy adott ügyet általában a bíróság bírál el, azonban praktikusági szempontból azt továbbküldhetné valamely más bíróságra. Ellentétes mindez ráadásul a jogalkotó deklarált céljaival, és a később részletezendő bírói gyakorlattal is.²⁵

Azt a járásbíróságok egységesen érzékelték, hogy a Szabs. tv. 141. § (2) bekezdésével immár összeegyeztethetetlen az említett rendőrségi gyakorlat,

²⁵ Ezzel együtt a törvényben nem a legszerencsésebb megfogalmazás a „kiszabó szerv szabálysértési hatósága”, hiszen a kiszabó szerv a Szabs. tv. 38. § (1) és (2) bekezdésére figyelemmel szükségképpen szabálysértési hatóság, így valóban értelemzavaró és az említetthez hasonló kreatív jogértelmezések táptalaja lehet a „szabálysértési hatóság szabálysértési hatósága” értelmű szóösszetétel.

és ha a helyszíni bíróságot kiszabó rendőri szerv helyett az elkövető lakóhelye szerinti rendőrkapitányság tesz indítványt az elzárásra történő átváltoztatásra, az nem elfogadható. A valós problémára adott egyik válasz az volt, hogy a járásbírók egy része ilyen esetekben a saját illetékessége hiányát állapította meg, és az ügyet a bíróságot kiszabó rendőri szerv székhelye szerinti járásbíróra tette át. Az indokolás kisebb-nagyobb változtatásokkal rendre az, hogy minthogy a Szabs. tv. 141. § (2) bekezdése alapján a kiszabó szervnek kell a bíróság végrehajtásáról gondoskodnia, ehhez igazodóan értelmezve a (6) bekezdés b) pontját, az átváltoztatásról való döntésre is a kiszabó szerv székhelye szerinti járásbíró az illetékes.²⁶ Ennek kapcsán lényegesnek tartjuk azt, hogy ez az értelmezés az illetékességet egy fikcióra alapítja, ugyanis a vitatott ügyekben a tény az, hogy a bíróságot nem a kiszabó szerv, hanem egy másik, az iratokból beazonosítható szabálysértési hatóság hajtja végre, és tesz a saját székhelye szerint – a Szabs. tv. 141. § (6) bek. b) pontjának megfelelően – átváltoztatás iránti indítványt.

Mindez elvezet a második, általunk követendőnek tartott állásponthez, miszerint a bíróság a saját illetékességi területén található valamennyi szabálysértési hatóság elzárás iránti indítványa elbírálására illetékes, az ügy áttételének azon az alapon, hogy nem az előterjesztést tevő szabálysértési hatóságnak kellett volna eljárnia, nincs helye. Ilyenkor a bíróság érdemben bírálja el az indítványt, és mivel a végrehajtás során a Szabs. tv. 141. § (2) bekezdésében foglalt illetékességi szabályok megszegésével törvénysértés történt, a szabálysértési hatóságot a végrehajtás folytatására utasítja, előírva az iratoknak a bíróságot kiszabó szerv részére történő áttételét/továbbítását.²⁷

A magasabb szintű bíróságok kijelölési gyakorlata

A bíróságok eltérő gyakorlatába kódolva voltak a negatív illetékességi összehajrási törvényekhez hasonlóan szabályozza: az eljáró bíróságot a törvényszék másodfokú tanácsa határozatban jelöli ki, ha pedig az illetékességi összehajrási különböző törvényszékek területén lévő bíróságok között merül fel,

²⁶ Például a Békéscsabai Járásbíróság 15.Szpá.1760/2013/3.; a Gödöllői Járásbíróság 25.Szpá.4257/2013/2. végzései.

²⁷ Szabs. tv. 141. § (7) bek., (13) bek. d) pont. Ilyen rendelkezést tartalmaznak például a Szegedi Járásbíróság 22.Szpá.7486/2013/2.; 22.Szpá.7488/2013/2.; 22.Szpá.7490/2013/2. végzései; a Csongrádi Járásbíróság 10.Szpá.387/2014/2.; 10.Szpá.389/2014/2. végzései.

akkor a magasabb szintű bíróság jár el. Ennek megfelelően tehát a két járásbíróság székhelyéhez képest az összeütközést valamely törvényszék, ítéletábla vagy maga a Kúria bírálja el, amelyek ennek megfelelően eltérő álláspontra is helyezkedhetnek.

Az általunk vizsgált délkeleti megyékben a *Szegedi Ítéletábla* kezdeti döntéseiben az előző fejezetben elsőként leírt bírói gyakorlatot szentesítette. A Békéscsabai Járásbíróság és a Csongrádi Járásbíróság között felmerült illetékeségi ügyben – az ügyek és a törvényi rendelkezések ismertetését követően – az ítéletábla akként foglalt állást, hogy a Szabs. tv. 141. § (2) és (6) bekezdése összevetéséből az következik, hogy a meg nem fizetett bírság elzárásra történő átváltoztatására a Csongrádi Járásbíróság illetékes, tekintettel arra, hogy a helyszíni bírságot a Csongrádi Rendőrkapitányság szabta ki.²⁸ Azonos módon foglalt állást az ítéletábla másik tanácsa is lényegében azonos indokolással egy a Hódmezővásárhelyi Járásbíróság és a Battonyai Járásbíróság között felmerült negatív illetékeségi összeütközés ügyében, ahol szintén a Szabs. tv. 141. § (2) és (6) bekezdésének egybevetéséből jutott arra a következtetésre, hogy a meg nem fizetett helyszíni bírság elzárásra történő átváltoztatására a Hódmezővásárhelyi Járásbíróság az illetékes tekintettel arra, hogy a helyszíni bírságot a Hódmezővásárhelyi Rendőrkapitányság szabta ki, jöllehet a végrehajtást a Mezőkovácsházi Rendőrkapitányság foganatosította.²⁹

Az említett végzések precedenst teremtettek, az ügy felterjesztése és a végzés kézbesítése között eltelt időszakban különböző járásbíróságok által felterjesztett újabb illetékeségi összeütközésekben az ítéletábla következetesen a bírságot kiszabó szabálysértési hatóság székhelye szerinti járásbíróságokat jelölte ki, függetlenül attól, hogy a végrehajtás iránt ténylegesen ki intézkedett.³⁰

Az ítéletábla egy másik határozatában azonos okból, de más érveléssel jelölte ki azt a járásbíróságot, amelynek székhelye szerinti rendőrkapitányságnak a végrehajtást foganatosítania kellett volna. A rendőrség eljárását illetően azt hangsúlyozta, hogy a Szabs. tv. 141. § (5) bekezdése alapján nincs helye a helyszíni bírság végrehajtása érdekében az iratok lakóhely szerinti szabálysértési hatóságnak történő megküldésének, ha a helyszíni bírságot a rendőrség szabta ki, ugyanis a lakóhelyre történő megküldés lehetőségéből a hivatkozott szakasz – a Szabs. tv. 141. § (2) bekezdésére visszautalva – konkrétan kizárja a rendőrkapitányságot. Ebből következően az ítéletábla elvi érveléssel kimondta azt is, hogy tekintettel arra, hogy a konkrét ügyben a bírságot kiszabó szerv feladata a végrehaj-

28 A Szegedi Ítéletábla Bkk.I.481/2013/2. végzése.

29 A Szegedi Ítéletábla Bkk.III.519/2013/2. végzése.

30 Például a Szegedi Ítéletábla Bkk.II.434/2013/2.; Bkk.I.517/2013/2.; Bkk.I.525/2013/2. végzései.

tásról való gondoskodás, azaz a végrehajtás foganatosítása, így az minősül a végrehajtást foganatosító szabálysértési hatóságnak, és nem az a hatóság, amelynek tévesen, a Szabs. tv. 141. § (5) bekezdésében foglalt rendelkezés figyelmen kívül hagyásával küldték meg az iratokat. Erre figyelemmel a kiszabott helyszíni bírság átváltoztatása tárgyában a bírságot kiszabó rendőrkapitányság székhelye szerint illetékes járásbírószágot jelölte ki. Megjegyezte továbbá, hogy a végrehajtást foganatosító szabálysértési hatóság előbbiektől eltérő értelmezése a Szabs. tv. 141. § (5) bekezdésében foglalt rendelkezés megkerülése lenne.³¹

Látni kell azt is, hogy az ítéletáblai végzések csupán a járásbírószágot illetékességi összeütközéseit bírálták el, és e körben fejtették ki álláspontjukat, a lakóhely szerinti rendőrkapitányság általi végrehajtás törvényességének felülvizsgálatára azonban nem volt hatáskörük. Kiemelést igényel, hogy az ORFK álláspontjával ellentétben a Szegedi Ítéletábla számára is evidencia volt az, hogy a hatályos törvény szerint az a rendőri szerv köteles végrehajtani a bírságot, amelyik azt kiszabta. Az ítéletábla több végzésében is megjegyezte, hogy azokban az esetekben, amikor 2013. szeptember 1. után a Csongrád Megyei Rendőr-főkapitányság Igazgatásrendészeti Osztálya a szabálysértési iratokat az elkövető lakóhelye szerinti rendőrkapitányságnak küldte meg, nem a hatályban lévő szabálysértési törvénynek megfelelően járt el, hiszen csupán a 2013. szeptember 1. előtt hatályos Szabs. tv. 141. § (2) bekezdése értelmében gondoskodhatott a helyszíni bírság végrehajtásáról az elkövető lakóhelye szerint illetékes szabálysértési hatóság.³²

A Szegedi Ítéletábla gyakorlatához képest a *Kúria* egymással azonos jogi indokolást tartalmazó végzései sorban mutattak rá, hogy „a szabálysértési elzárásra történő átváltoztatás iránti eljárás lefolytatására illetékességgel rendelkező bíróságot az a körülmény határozza meg, hogy melyik szabálysértési hatóság intézkedett a helyszíni bírság végrehajtása iránt. Az a rendezőelv ugyanis, hogy a végrehajtás iránt intézkedő szabálysértési hatóság egyben rögzíti az átváltoztatás során eljáró bíróság illetékességét is, a törvény időközbeni módosításával sem változott. Mind a 2013. augusztus 31-ig hatályos, mind a 2013. szeptember 1-jétől hatályos törvény szerint ugyanis a szabálysértési hatóság csak a saját székhelye szerint illetékes járásbírószághoz küldheti meg az átváltoztatás szükségessége miatt az iratokat. A változás pusztán annyi, hogy amíg 2013. augusztus 31-ig [...] a végrehajtás iránti intézkedést az elkövető lakóhelye szerinti szabálysértési hatóság kezdte meg, addig [...]

31 A Szegedi Ítéletábla Bkk.II.498/2013/2. végzése.

32 Például a Szegedi Ítéletábla Bkk.I.467/2013/2.; Bkk.III.560/2013/2. végzései.

2013. szeptember 1-je után ez a hatóság a helyszíni bírságot (pénzbírságot) kiszabó szabálysértési hatóság. A végrehajtás iránt intézkedő szabálysértési hatóság azonban mindkét esetben meghatározza az átváltoztatás tárgyában eljárási jogosult bíróságot. [...] Az pedig, hogy a 2013. szeptember 1-jén hatályba lépett törvénymódosítás folytán a teljes végrehajtási eljárás átkerült az elkövető lakóhelye szerinti szabálysértési fórumrendszerrel a szabálysértési büntetést kiszabó szabálysértési hatósághoz, és az e hatóság székhelyéhez igazodó bírósághoz, önmagában nem ad okot” azon járásbíróhoz illetékességének megállapítására, amelynek székhelye szerinti szabálysértési hatóságnak a végrehajtás iránt intézkednie kellett volna.³³

A Kúria ezt az álláspontját nemcsak azoknál az ügyeknél tartotta irányadónak, amikor a végrehajtási eljárás már 2013. szeptember 1. előtt megindult, hanem akkor is, amikor a szabálysértési hatóság e dátum után intézkedett a meg nem fizetett helyszíni bírság végrehajtása iránt. Több kijelölő végzésében is hangsúlyozta, hogy „az átváltoztatásra a végrehajtást fogantató szabálysértési hatóság székhelye szerinti járásbíróhoz az illetékes, ugyanis [...] a Szabs. tv. 141. § (6) bekezdése a fogantatás tényleges megtörténte alaptja az illetékességet. A törvény nem azt írja elő, hogy a végrehajtás fogantatására illetékes szabálysértési hatóság székhelye szerinti járásbíróhoz kell eljárnia; hanem azt, hogy a végrehajtást fogantató hatóság székhelye szerint illetékes járásbíróhoz. Ez valójában a fogantatás tényleges megtörténte alaptja az eljáró bíróság illetékességét, s mint ilyen, a megelőzés egyfajta esete. Valójában nincs törvényi lehetőség arra, hogy a bíróság a saját illetékességének hiányaként visszamutasson a fogantató hatóság illetékességének hiányára.”³⁴

A Kúria ismertetett határozataiban kialakított jogi álláspontját a joggyakorlat orientálása érdekében egy eseti döntésben is közzétette. Rámutatott arra, hogy az átváltoztatásról mindig a szabálysértési ügyben a végrehajtást fogantató szabálysértési hatóság székhelye szerint illetékes járásbíróhoz határoz függetlenül attól, hogy a 2013. szeptember 1. előtt hatályban lévő szabályok alapján az elkövető lakóhelye szerinti szabálysértési hatóság volt köteles a végrehajtás iránt intézkedni, ezen időpont után pedig a törvény változása folytán a szabálysértést elbíró – pénzbírságot (helyszíni bírságot) kiszabó – szabálysértési hatóság.³⁵

³³ Például a Kúria Bkk.I.1383/2013/2.; Bkk.I.1387/2013/2.; Bkk.I.1430/2013/2.; Bkk.I.1440/2013/2.; Bkk.III.1.531/2013/2.; Bkk.III.1.538/2013/2. végzései.

³⁴ Például a Kúria Bkk.III.18/2.; Bkk.III.157/2014/2.; Bkk.III.199/2014/2. végzései.

³⁵ BH, 2014/73.

A Kúria előbbi álláspontjával egyező gyakorlatot fogadott el egyébként a Debreceni Ítéltábla is, amely szintén a végrehajtást ténylegesen foganatosító szabálysértési hatóság székhelye szerinti bíróságot tekinti az átváltoztatás tárgyában döntéshozatalra jogosult, illetékes bíróságnak azzal, hogy a szabálysértési hatóságok Szabs. tv. 141. § (2) bekezdésében foglaltakkal ellentétes gyakorlata a bíróság kijelölés kérdésében való döntését nem érinti.³⁶

Az elé került ügyek érdemét a kijelöléshez szükséges tényeken túl a Kúria sem vizsgálta, azonban figyelembe véve azt, hogy az ORFK ellenében maga is egyértelműen kimondta, hogy a helyszíni bírság végrehajtásáról az azt kiszabó szabálysértési hatóság köteles gondoskodni, az érdemi elbírálás a kérdéses ügyekben nem jelenthet egyebet, mint a végrehajtás folytatására utasítást. Erre utalt is a Kúria Bkk.I.131/2014/2. végzésében, leszögezve, azt nem vizsgálhatta, hogy a bírságot kiszabó rendőr-főkapitányság törvényesen járt-e el, amikor egy a 2013. szeptember 1. után indult végrehajtás során az ügyet a végrehajtási eljárás lefolytatására az egyik kerületi rendőrkapitányságra tette át. Ha ezzel kapcsolatban az utóbbi székhelye szerinti – a végzésben kijelölt – kerületi bíróságnak aggályai vannak, akkor a Szabs. tv. 141. § (13) bek. d) pontja alapján vonhatja le a megfelelő következtetéseket, vagyis a szabálysértési hatóságot a végrehajtás folytatására utasíthatja. Ennél is messzebb ment a Debreceni Ítéltábla, amikor a már hivatkozott eseti döntése indokolásában konkrétan ki is mondta, hogy a végrehajtás törvénysértő volt.³⁷

A Szegedi Ítéltábla későbbi döntéseiben a Kúria gyakorlatára tekintettel finomhangolást végzett, és a kijelölési gyakorlatot a következők szerint pontosította. A Kiskunhalasi Járásbíróság és a Kiskőrösi Járásbíróság között felmerült illetékességi összeütközés ügyében kimondta, hogy figyelembe kell venni azt a szempontot is, hogy a végrehajtási eljárás 2013. szeptember 1. előtt, vagy az után indult meg. A konkrét ügyben – amelyben a helyszíni bírságot a Kiskunhalasi Rendőrkapitányság szabta ki – a Kiskőrösi Rendőrkapitányságon már 2013. szeptember 1. előtt megindult a végrehajtási eljárás, ezért az ítéltábla álláspontja szerint a Kiskőrösi Rendőrkapitányság illetékessége alapozza meg az átváltoztatás tárgyában eljárni jogosult bíróság illetékességét. Az ítéltábla a Kúria Bkk.I.1383/2013/2. számú végzésére hivatkozva kifejtette, hogy a szabálysértési elzárásra történő átváltoztatás iránti eljárás lefolytatására illetékes bíróságot az a körülmény határozza meg, hogy melyik szabálysértési hatóság intézkedett a helyszíni bírság végrehajtása

³⁶ A Debreceni Ítéltábla Bkk.I.70/2014/2. végzése.

³⁷ A Debreceni Ítéltábla Bkk.I.70/2014/2. végzése.

iránt, ezért a Kiskőrösi Járásbíróságot jelölte ki.³⁸ Az ítéletábla ezt az álláspontját későbbi határozataiban is fenntartotta azzal³⁹, hogy a Kúria határozatában kifejtetteket arra az átmeneti időszakra tekintette irányadónak, amikor a végrehajtást már 2013. szeptember 1. előtt megkezdték, vagyis az, hogy a végrehajtás szerint rögzül az illetékesség, a jelzett időpont előtti állapotra vonatkozik.⁴⁰

Az ítéletábla előbbi álláspontja követhető nyomon az idén meghozott határozataiban is, miszerint rendezőelvnek azt kell tekinteni, hogy mikor, azaz 2013. szeptember 1. előtt vagy az után történt a végrehajtás iránti intézkedés. Így a Makói Járásbíróság és a Békési Járásbíróság közötti illetékességi összeütközés ügyében az ítéletábla a Békési Rendőrkapitányság a helyszíni bírságot kiszabó szerv székhelye szerinti Békési Járásbíróságot jelölte ki az átváltoztatás tárgyában történő döntéshozatalra egy olyan esetben, amikor a végrehajtási eljárás 2013. szeptember 1. után indult meg. Hangsúlyozta az ítéletábla, hogy a Békés Megyei Rendőr-főkapitányság nem a törvénynek megfelelően küldte meg az iratokat az elkövető lakóhelye szerinti Makói Rendőrkapitányságnak, ugyanis azt a 2013. szeptember 1-jei módosításnak megfelelően a Békési Rendőrkapitányságnak kellett volna megküldenie, amely a Békési Járásbíróságon tehetett volna előterjesztést a helyszíni bírság átváltoztatására.⁴¹

A különbség a Kúria és a Szegedi Ítéletábla álláspontja között csupán annyi, hogy előbbi szerint minden esetben a végrehajtást ténylegesen fogatosító rendőrkapitányság székhelye szerinti járásbíróság illetékes az ügy érdemi elbírálására, míg az ítéletábla értelmezése szerint ez csak azokra az ügyekre vonatkozik, amikor a végrehajtás iránt 2013. szeptember 1-je előtt már intézkedtek.

Nincs összhangban tehát a Kúria előbbieken kifejtett álláspontjával az a kialakult és egyes járásbíróságokon követett joggyakorlat, miszerint a törvényi rendelkezésekkel ellentétesen végrehajtást fogatosító szabálysértési hatóság székhelye szerinti bíróság áttételt elrendelő végzést hoz, és az ügyet ahhoz a bírósághoz teszi át, amelynek székhelye szerinti szabálysértési hatóságnak gondoskodnia kellett volna az általa kiszabott helyszíni bírság végrehajtásáról. Ha ugyanis a bíróság végrehajtása iránt ténylegesen más szabálysértési hatóság – a felsőbb bíróságok álláspontja szerint is törvénytől –

38 A Szegedi Ítéletábla Bkk.III.520/2013/2. végzése.

39 Például a Szegedi Ítéletábla Bkk.I.555/2013/2.; Bkk.II.558/2013/2. végzése.

40 A Szegedi Ítéletábla Bkk.II.20/2013/2. végzése.

41 A Szegedi Ítéletábla Bkk.I.97/2014/2. végzése.

intézkedett, akkor az illetékesség hiányában történő végrehajtás okán a végrehajtás folytatására utasító döntéshozatal szükséges.⁴² Álláspontunk szerint ezekben az ügyekben a szabálysértési hatóságok szempontjából csupán az változik, hogy mely bíróság utasítja őket az eljárás folytatására (ami persze elkerülhető lenne, ha magukévá tennék a bíróságok álláspontját).

Összegzés

E tanulmány nem valaki vagy valami ellen, hanem a joggyakorlat egységesítése és továbbfejlesztése érdekében íródott. Az egyértelmű, hogy „helyzet van”, hiszen a rendőrségek és a bíróságok a vizsgált ügyekben határozottan eltérő álláspontra helyezkedtek. Az érintett ügyek száma ez irányú statisztika hiányában nem ismert, de az nyilvánvaló, hogy a rendőrség által kiszabott helyszíni bírságok csupán egy százaléka is ügyek ezreit jelenti.⁴³

Szakmai szempontból – és ebben egységes a bírói gyakorlat – a 29801/967/2013. Ált. számú ORFK tájékoztatóban kifejtett álláspont nem tartható. Mindez nem jelenti azonban azt, hogy a tájékoztatóban foglalt ellenérvek nem megalapozottak abban, hogy egyes rendőri szerveknél a végrehajtáshoz szükséges szervezeti háttér egyelőre hiányzik. Ezen túlmenően az elkövető oldaláról akár praktikusabb is lehetne, ha a végrehajtást a lakóhelye szerinti rendőrkapitányság foganatosítaná, illetve a lakóhelye szerinti bíróság döntene ügyében, feltéve, hogy erről tudomása van, hiszen magán a bírságszelvényen is csak az azt kiszabó rendőri szerv szerepel, így jelen állás szerint az állampolgár elsősorban nyilván oda fordul esetleges kérdéseivel, kérelmeivel (például méltányosság). A hatályos szabályozás pontos követése ellenben a gyorsítást és egyszerűsítést szolgálná azzal, hogy véget vetne az iratok rendőri szervek és bíróságok közti fölösleges keringésének, amely minden esetben az eljárás elhúzódsához vezet.⁴⁴

A hatályos jogszabályi környezetben a bíróságok nem tehetnek egyebet, mint hogy betartják és betartatják a törvényt. Ha a helyszíni bírságot az azt kiszabó hatóságnak kell behajtania, az ezzel ellentétes eljárás törvénytört, és

⁴² A Szegedi Ítélőtábla Bkk.I.481/2013/2. végzése.

⁴³ Abból kiindulva, hogy a leggyakoribb szabálysértések messze a közlekedésiek, valószínűleg egy százaléknál jóval magasabb a tényleges arány, hiszen a tettenérésre rendszerint közlekedés közben kerül sor, nem ritkán az elkövető lakóhelyétől távol.

⁴⁴ Ráadásul e kérdések tisztázása az ügyeknek az amúgy teljesen egyértelmű nagy többsége elől vonja el a rendelkezésre álló erőforrásokat, így végső soron azok is késedelmet szenvedhetnek.

a bíróság átváltoztatása során – ami a személyi szabadság tényleges elvonásaként alapvető emberi jog bírói korlátozása – nem fogadható el. Ha a bíróság bármely konkrét ügyben, szempontok megadásával a végrehajtás folytatására utasít, határozata a szabálysértési hatóságra kötelező⁴⁵, általános magatartási szabály azonban bírósági döntésből a szabálysértési hatóságokra nem következhet. Ebből kifolyólag az állampolgárok számára pusztá aktatologatásnak tetsző tömeges végrehajtás-folytatásra utasítások, áttételek és kijelölések elkerülése érdekében indokoltnak látjuk a rendőrségi gyakorlatnak, vagy a Szabs. tv. 141. § (2) bekezdésének a sürgős megváltoztatását. A bíróságokon pedig hasonlóképpen szükségesnek tartjuk az eltérő illetékességi gyakorlat összehangolását, akár egy jogegységi határozat révén.

Megjegyezzük az egyértelműség kedvéért, hogy a bíróságoknak nem „szívügyük”, hogy ki legyen illetékes a szabálysértési bíróságok végrehajtásáról intézkedni és ennek során esetleg az átváltoztatás iránt a székhelye szerinti bíróságon előterjesztést tenni, csupán az, hogy a személyes szabadság elvonása alapjául szolgáló szabálysértési eljárás, a végrehajtást is ideértve törvényes legyen.

Az, hogy a jövőben a rendőrség vagy más arra jogosultak által kiszabott helyszíni bíróság végrehajtása iránt a kiszabó, az elkövetés helye vagy az elkövető lakóhelye szerint illetékes szabálysértési hatóság intézkedjék, a jogalkotó kizárólagos kompetenciája. Érvek mindhárom megoldás mellett felsoroztathatók.

Bizonyos viszont, hogy nekünk, jogalkalmazóknak – bírának és rendőröknek – mindenkor a reánk irányadó jogszabályok szerint kell eljárunk. Amiként a bíróságoktól is nagy áldozatokat, átszervezést és alkalmazkodást kívánt meg a Szabs. tv. hatálybalépése, úgy – ha a törvény akár e cikk hatására meg nem változik – a rendőrség is kénytelennek látszik biztosítani annak tárgyi és személyi feltételeit, hogy minden, ténylegesen helyszíni bíróságot kiszabó rendőri szerv képes legyen a bíróság végrehajtása iránt intézkedni, ami nem tűnik megoldhatatlan feladatnak.

És még egy dolgot tehet a jogalkalmazó és a jogalkotó egyaránt: e hasábkon és másutt megírja szakmai véleményét. A kibontakozó párbeszéd nem válhat senkinek kárára.

⁴⁵ A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. tv. 6. §.

ELEK LÁSZLÓ

Korrupciós kockázatok a közszektorban, különös tekintettel a rendészeti (rendőri) igazgatás területére¹

A korrupcióról értekezni nem a jogász feladata, szól *Bócz Endre* sokszor idézett kijelentése². Egyet kell hogy értsek a témában több publikációt is megjelentető szakemberrel annyiban, hogy a jogtudomány önmagában kevés egy olyan komplex jelenség okainak, hátterének és a társadalomban való jelenlétének leírására, valamint az ellene való küzdelem megfelelő eszközeinek kiválasztására, mint a korrupció. Fontos elvi alap, hogy a korrupció megelőzéséhez és felszámolásához nem elegendő annak jogi és gazdasági oldalait vizsgálni, hiszen az eredményes fellépéshez több tudományágat átfogó megközelítésre és szemléletmódra van szükség.

A téma kutatását éppen a jelenséget övező magas fokú latencia akadályozza. A korrupció ugyanis nehezen mérhető, mindenki tudja, hogy létezik, azt azonban csak megbecsülni lehet, mekkora, és melyek a leginkább veszélyeztetett területek. Azt pedig, hogy a jelenség felszámolásának mi az általános esszenciája, kutatások sora próbálta koncepciók és tervek kidolgozásával megtalálni, de a téma kapcsán már a definiálás sem egyszerű feladat. A korrupció indítékait álláspontom szerint ugyanis a személyiségben lezajló sajátos – a külvilág előtt meg nem jelenő – szociológiai és pszichológiai folyamatban kell keresni, amelyek kísértő külső körülmények hatására az emberi magatartás-sorozatokat célszerűnek vagy egyenesen szükségesnek ítélik.

Jelen dolgozat két részből áll – a korrupció rendszerten belüli gyökerei végleges eltávolításának célkitűzése alapján –, elsőként a közszféra, majd az annak részét alkotó rendészeti szakterület korrupciós veszélytényezőit és annak jogszabályi környezetét, valamint meglévő elhárítási, megelőzési eszközrendszerét mutatja be, második részében pedig egy olyan kérdőíves vizsgálat részleteinek kidolgozását vázolja, amely lehetővé teszi a közigazgatás

¹ A tanulmány a Belügyi Tudományos Tanács és a Belügyi Szemle által 2013-ban kiírt pályázaton III. helyezést ért el.

² Bócz Endre: Kriminális korrupció a magyar büntetőjogban. In: Gombár Csaba – Hankiss Elemér – Lengyel László – Volosin Hédi (szerk.): Írások a korrupcióról. Helikon–Korridor, Budapest, 1998, 10. o.

egyik leginkább veszélyeztetett ágának (rendvédelem) tagjai körében a korrupciós veszélyforrások belső és külső tényezőinek feltérképezését.

Korrupció a közszférában

Kevés olyan társadalmi-gazdasági jelenség akad, amely szinte végigkíséri az emberiséget történelmi fejlődésének útján, és ugyane jellemző mellett annyira ellentmondásos és viták keresztüzében álló, mint a korrupció, a közélet tisztaságába vetett bizalom aláaknázó tényezője. A korrupció azért is a társadalom egyik legnagyobb veszélye, mert közvetlenül, konkrét és egyedi módon, önmagát gerjesztve a bizalmat támadja³. Adott tehát egy jelenség, amelyről sok tényállítás és legalább ennyi cáfolat látott napvilágot, ám a világ társadalmi képtelenek autentikus statisztikai adatokkal szolgálni, a latenciát megbecsülni, professzionálisan szankcionálni, elkövetőit izolálni vagy akár a korrupciót megelőzni⁴.

A korrupcióra való hajlam alapvető emberi jellemvonás, így magát a jelenséget lehetetlen teljes mértékben megszüntetni, de korántsem mindegy, hogy szinte észrevétlenül, kockázatok formájában elhalón parázslík, vagy lángra kapva, elharapódzva pusztítja a társadalmi rendet és a közpénzeket.

A korrupció ellentétes a demokráciával, amely a politikai egyenlőség elvén nyugszik, a közszeaktor korrupciójára viszont éppen az a jellemző, hogy az állam önkényesen és egyenlőtlenül kezeli a polgárait⁵.

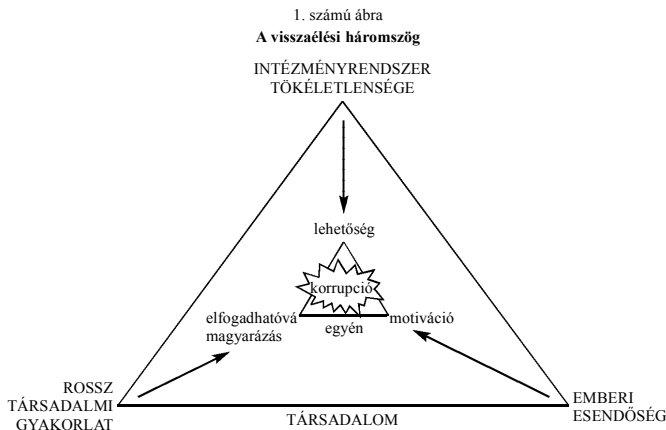
A korrupciós magatartást előidéző tényezők értelmezésének egyik leggyakrabban hivatkozott rendszere a visszaélési háromszög modellje, az úgynevezett *fraud triangle*, amelyet az 1950-es években *Donald R. Cressey* amerikai kriminológus dolgozott ki⁶. Lényege, hogy minden visszaélést három tényező határoz meg: a lehetőség, a motiváció vagy más néven, nyomásgyakorlás és az öngazolás.

³ Járny Tibor: Korrupció a rendszetben. Belügyi Szemle, 2003/9., 146. o.

⁴ Uo. 137. o.

⁵ Szente Zoltán: Korrupcióellenes stratégiák és módszerek. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2006–2007, 4. o.
http://integritas.asz.hu/uploads/files/05_resztan_szente_korrupcioellenesstrategiakesmoldszerek_060831.pdf

⁶ A Kormány korrupció megelőzési programja. 2012 – 2014. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 2012. január, 23. o.
http://www.kormany.hu/download/e/da/70000/korrupcio_megelozes_program_v1_01.pdf



A motiváció mint a szubjektumot befolyásoló tényező az alapvető emberi magatartásból, a haszonszerzési célzathoz eredeztethető, amely tekinthető egyfajta emberi esendőségnek is. Az erre való lehetőséget az intézményrendszer ellenőrzési folyamatainak tökéletlensége, annak rései teremtik meg. Az egyén saját értékítéletében a korrupció elfogadhatóvá magyarázását a rossz társadalmi gyakorlat beidegződése alapozza meg.

A korrupciónak – a legáltalánosabb elemzési szinten – egyrészt individuális, másrészt strukturális okai vannak. Az egyéni motívumok olyan személyes megfontolásokból származnak, mint a köztisztviselők kapzsisága, erkölcsi gyengesége, vagy akár kényszerhelyzete és így tovább. Strukturális okok lehetnek a korruptív magatartások számára kedvező jogi, társadalmi normák, konvenciók, hagyományok, a szervezeti kultúra és struktúra⁷. Amíg Magyarországon például a rendszerváltozás előtti évtizedekben a korrupció egyik legfőbb oka strukturális típusú volt – a hiánygazdaságból származott⁸ –, addig utána inkább talán az előnyszerzés egyéni motívuma lett a legfőbb indoka⁹.

⁷ Tevfik F. Nas – Albert C. Price – Charles T. Weber: A Policy-Oriented Theory of Corruption. *American Political Science Review*, vol. 80, no. 1, 1986, p. 111.

⁸ Hankiss Elemér: A korrupció. In: Hankiss Elemér: *Társadalmi csapdák. Diagnózisok*. Magvető Kiadó, Budapest, 1983, 131. o.

⁹ Sente Zoltán: i. m. 10. o.

Az Egyesült Nemzetek korrupció elleni egyezményének preambuluma rögzíti, hogy a „*korrupció súlyos gondot és fenyegetést jelent a társadalmak stabilitására és biztonságára, aláássa a demokrácia intézményeit és elveit, az erkölcsi értékeket és az igazságosságot, továbbá veszélyezteti a fenntartható fejlődést és a jogállamiságot*”¹⁰.

Fontos elvi alap, hogy a korrupció megelőzéséhez és felszámolásához nem elegendő annak jogi és gazdasági oldalait vizsgálni, hiszen az eredményes fellépéshez több tudományágat átfogó megközelítésre és szemléletmódra van szükség. A megismerést és a generalista megközelítésmódot akadályozó tényező, hogy a korrupció maga fogalmilag nehezen megragadható jelenség, mert rugalmas és dinamikus, stratégiái és technikai gyorsan alkalmazkodnak a változó körülményekhez és lehetőségekhez¹¹.

Nem véletlen *Hankiss* megfogalmazása a korrupció kapcsán, amikor azt megfoghatatlan, ezerarcú, a társadalmi kölcsönhatások szürke övezetében létező jelenségként aposztrofálja¹². A kifejezés tárgyi jelentése pusztán arra enged következtetni a területtel foglalkozót, hogy amit korrupción értenek, azt társadalmilag elítélendő és káros, büntetendő cselekményként fogalmazzák meg tudati szinten. A korrupció fogalmának számos meghatározása ismert, de általánosan elfogadott definíciója nincs. A jelenség okának, mibenlétének és társadalmi hatásának tekintetében egyaránt az elméleti pluralizmus uralkodik, ami számos okra vezethető vissza¹³.

A korrupció szó szerinti jelentése a latin *corrumpere*¹⁴ igéből eredeztethető, vagyis olyan emberi magatartások gyűjtőneve, amelyek szándékos ráhatással, valamilyen negatív tettet cselekedve végezhetők.¹⁵ A korrupció megsérti és folyamatosan növekvő szakadást idéz elő a jog hálóján, az erkölcsi normákon, ezáltal érintve a közösségi együttélés alapjait. Általános értelemben a korrupció áruba bocsátott – különösen hivatali – döntési kompetencia magánnyereség elérése céljából¹⁶.

10 http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A0500134.TV

11 Petrétei József: A korrupció jellemzői és az ellene való küzdelem lehetőségei. Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny, 2007/1., 25. o.

12 Hankiss Elemér: A korrupció jelensége. In: Csefkó Ferenc – Horváth Csaba (szerk.): Korrupció Magyarországon. PTE ÁJK, Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület, Pécs, 2001, 13. o.

13 Gulyás Gyula: A politikai korrupcióról. In: Gulyás Gyula (szerk.): Politikai korrupció. Aula Kiadó, Budapest, 2004, 7. o.

14 *Corrumpto* [-ere, -rumpi, -rumptum] latin ige, jelentése: megsért, elront, megsemmisít, elcsábít, rossz útra térít, megveszteget.

15 Jármy Tibor: i. m. 138. o.

16 Petrétei József: i. m. 26. o.

Egy másik fogalmi kísérletet idézve „*a korrupció privát előnyserzés céljából tanúsított, előzetesen definiált jogi vagy etikai szabályokba ütköző olyan magatartás, melynek során személy vagy személyek:*

- *a rájuk ruházott közhatalommal élnek vissza,*
- *avagy a közintézmények működésével kapcsolatos rendellenességeket okoznak,*
- *vagy közpénzek felhasználásával kapcsolatosan tanúsítanak olyan magatartást,*
- *hogy ezáltal társadalmilag és/vagy jogilag tiltott kedvezmények keletkeznek*”.¹⁷

Az előbbi gondolatmenetet követve megállapítható, hogy a korrupció egyik legjellemzőbb esete, amikor a közpénzek, illetve a közvagyon kezelőit, vagy az ilyen forrásokból finanszírozott szervezetek képviselőit olyan irányba befolyásolják, hogy a rájuk bízott értékeket ne rendeltetésszerűen használják fel.

A téma kapcsán fontos kitérni a rendőri korrupciós cselekmények körének magyarázatára, ennek kapcsán a 2013. május 7-én kiadott 20/2013. (V. 8.) ORFK utasítás (a továbbiakban: utasítás) rögzíti, hogy ilyennek tekinthető a rendőr, illetve a rendőrségi kormánytisztviselő és közalkalmazott által elkövetett, a büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény XXVII. fejezetében meghatározott¹⁸ valamennyi bűncselekmény, valamint az általuk tanúsított, a rendőrség társadalmi tekintélyének rombolására alkalmas, tevésben, nem tevésben vagy tőrésben megnyilvánuló magatartás, amely a rendőrség jogszabályokban, közjogi szervezetszabályozó eszközökben és belső normákban meghatározott feladatainak teljesítését sérti vagy veszélyezteti¹⁹.

Előremutató rendelkezésnek tekinthető az utasítás e definíciójának cselekményfogalommal történő operálása, mivel a különleges közszolgálatot ellátókra vonatkozó morális követelményeket a büntetőjogilag még irreleváns – a szervezet negatív irányú megítéléséhez vezető – magatartások tekintetében is megfogalmazza.

Magyarország kormánya az 1104/2012. (IV. 6.) kormányhatározat mellékleteként fogadta el a közigazgatás korrupció-megelőzési programját, amely a 2012 és 2014 közötti időszakra vonatkozó határozott cselekvési lépéseket

¹⁷ Az 1037/2007. (VI. 18.) kormányhatározattal létrehozott antikorrupciós koordinációs testület által kidolgozott korrupció elleni stratégia definíciója.

http://integritas.asz.hu/uploads/files/asz_korrupcioellenes_kk_press-%20korr.pdf

¹⁸ A Btk. XXVII. fejezete a korrupciós bűncselekmények tényállásait rögzíti.

¹⁹ <http://www.kozlonyok.hu/kozlonyok/Kozlonyok/12/PDF/2013/23.pdf>

rögzítő dokumentum. A program alapvető célként a korrupció jelenségét felismerő, azt elítélő és elhárító – integritásalapú – közszféra kialakítását tűzi ki, egy társadalmi összefogás keretei között.

Tény azonban, hogy Magyarországon nincs kizárólag a korrupció jelenségével foglalkozó, arra szakosodott csúciszerv, ezek a feladatok több, különféle profilú, ám a témával valamilyen körben érintett szerv hatáskörébe tartoznak²⁰.

A közigazgatás mint komplex igazgatási rendszer feltételezi a pontosan meghatározott feladatot, az alkalmazható jogi környezetet, a szabályozott eljárásokat, professzionális személyzettel feltöltött racionális szervezetet és a finanszírozást jelentő dologi forrásokat.²¹

A közszféra alanyai által leggyakrabban alkalmazott eljárások a hatósági jogalkalmazás körébe tartoznak, azt pedig, hogy konkrétan milyen tevékenységet látnak el, összességében három mutató jelzi, a hatáskör, az illetékesség és a feladatkör. A hatósági tevékenység végzése kapcsán a korrupció elleni fellépés egyik legfontosabb jelszava az integritás erősítése és megszilárdítása a közszférában.

Az integritás egy olyan értékfogalom, amelyhez közigazgatási értelemben olyan működési alapelvek és értékmérők társíthatók, mint a pártatlanság, józanság, tisztesség, tisztaság, átláthatóság, elszámoltathatóság, felelősség, számon kérhetőség, szakmaiság, törvényesség, diszkriminációmentesség²².

Az integritás nemcsak személyek (mikroszint 2), hanem szervezetek, sőt, több intézményből felépülő rendszerek szintjén (makroszint 1) is követelményként határozható meg.

2. számú ábra

Az integritás szintjei



A korrupció elleni fellépés során a megelőzésnek (prevenció) és – a társadalmi szemszögéből – a rosszállásnak (szankció) egyaránt kifejezésre kell jut-

²⁰ A tudományos kutatások legfőbb letéteményese az Állami Számvevőszék.

²¹ Gerencsér Balázs Szabolcs: A hatósági eljárások korrupciós kockázati tényezői. In: Szente Zoltán (szerk.): Elemzések a közszféra korrupciós kockázatairól. Állami Számvevőszék, Budapest, 2012, 49. o.

²² Sántha György – Kakatics Lili: Az integritás szerepe a közigazgatási kultúraváltásban és a korrupció visszaszorításában. http://integritas.asz.hu/uploads/doktar/integritas-menedzsment_2011_04_06.pdf

nia. A preventív és a megtorló (represszív) intézkedések megfelelő aránya a társadalmi, kulturális és történelmi körülményektől függ. Ezen belül a nemkívánatos események megelőzése érdekében olyan politikákra és szabályokra van szükség, amelyek egyidejűleg a követendő helyes magatartásra is ösztönöznek. A hangsúly tehát a – főként normatív eszközökkel folytatott – represszív küzdelemtől fokozatosan a követendő helyes magatartás kialakítására, az úgynevezett „integritás” elvén alapuló belső szervezeti működésre helyeződik át.

Az Állami Számvevőszék 2011-ben megindított integritás projektje három speciális mutató: az eredendő veszélyeztetettségi tényezők; a korrupciós veszélyeztetettséget növelő tényezők indexe; valamint a kontrollok hiányából eredő veszélyeztetettségi index alapján méri a korrupciós kockázatokat²³. Az eredendő veszélyeztetettségi mutató azon korrupciós veszélytényezők összességét tartalmazza, amelyek az adott intézmény jogállásából, alapító okiratában meghatározott alapfeladataiból fakadnak, vagyis levezethetők a veszélyeztetett intézmények többnyire hatósági jogköreiből, közvagyonnal, közpénzekkel való gazdálkodásának szabályszerűségéből. A korrupciós veszélyeztetettséget növelő tényezők indexe az egyes intézmények napi működésétől és környezetük változásától függő – az eredendő veszélyeztetettséget növelő – összetevőket jeleníti meg. A kontrollok hiányából eredő veszélyeztetettségi mutató azokból a tényezőkből tevődik össze, amelyek a belső és külső kontrollok hiányára utalnak.

A rendészet korrupciós jegyei

Napjainkban a rendőrök által elkövetett vagy elkövetni vélt korrupciós jelleget viszálelések nagy számban kerülnek a sajtó célkeresztjébe. *Goldstein* szerint a korrump rendőr olyan, mint a házakat felgyújtó tűzoltó, vagy a járványokat terjesztő orvos²⁴.

Röviden és szűkebb értelmezés szerint a rendőri (rendészeti) korrupció akként foglaltható össze, hogy az „*a rendőrök által hivatali tevékenységük körében szándékosan elkövetett vesztegetésekkel azonos*”²⁵.

²³ A 2012. évi integritásfelmérés eredményeinek összefoglalója.

http://integritas.asz.hu/uploads/files/2012-es%20redm%C3%A9nyek_%C3%B6sszefoglal%C3%B3.pdf

²⁴ Herman Goldstein: *Policing Free Society*. Ballinger Publishing Company, Cambridge, 1977, p. 190.

²⁵ Lawrence W. Sherman: *Introduction: Toward a sociological theory of police corruption*. In: Lawrence W. Sherman (ed.): *Police corruption: a sociological perspective*. Doubleday, New York, 1974, pp. 1–2.

Egy olyan zárt közösségben, mint a rendészet világa – következően a korrupciót alapvetően övező latenciából is –, nehéz feladat a korrupció felismerése, kezelése és nyilvánosságra hozatala. *Finszter Géza* szerint „*a feladatnak ellentmondó szervezeti felépítés akadályozza a szakmai fejlődést, mellyel összefüggésben egy olyan hierarchiában, amelyben az anyagi és erkölcsi elismerés nem a szaktudással elért teljesítményhez, hanem a ranglétrán elfoglalt helyhez kötődik, nem alakulhat ki vonzó életpálya kínálat*”²⁶.

Ha a rendészetben jelen lévő korrupció okait kezdjük górcső alá venni, azt tapasztaljuk, hogy a rendvédelmi szervek erőfeszítéseit a korrupció leleplezésére és megelőzésére legfőképpen az a tény akadályozza, hogy a jelenségtől e szervezetek sem mentesek, ezért a belső korrupciós cselekmények felderítésében való közreműködési hajlandóság a rendészeti szervek tagjai részéről nem minden esetben éri el az elvárt szintet²⁷.

Az oksági elméletek közül álláspontom szerint a rendészet kapcsán megjelenő korrupciót egy olyan többdimenziós modell jellemzi, amely a rendészeti korrupciót lehetővé tevő, és azt elősegítő okokat két nagy csoportra – elsősorban a strukturális és a jogszabályi környezettel jellemezhető objektív (külső), és a szervezeti kultúrát, valamint annak alkotórészeit magában foglaló szubjektív (belső) tényezőkre – osztja.

2011-ben – a kormány döntése értelmében – a rendvédelmi szervek korábbi szervezeti struktúrája jelentős átalakításon esett át, ennek nyomán egy három pillérből álló rendszer alkotja az addig egységes szerkezetben működtetett rendőrséget. Az első pillér az úgynevezett általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv, vagyis a rendőrségi feladatok általános letéteményese. Az erősen centralizált rendőrség központi, területi és helyi igazgatási szervekből áll. A második pillért a – korrupció elleni küzdelemben egyik legjelentősebb szerepet betöltő – belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó Nemzeti Védelmi Szolgálat, a korábbi Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálatát felváltó egységként, míg a harmadikat a terrorizmust elhárító Terrorelhárítási Központ adja²⁸.

Szintén 2011. január 1-jén bekövetkezett változás, hogy a korábban önálló vám- és pénzügyőrséget összevonták az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatallal, és létrejött a Nemzeti Adó- és Vámhivatal. A rendészeti feladatok ellátására hivatott szervezetek további sajátossága, hogy tagjai túlnyomó

²⁶ Prof. Dr. Finszter Géza 2011. évi kutatási jelentése. Belügyi Tudományos Tanács, Budapest, é. n., 4. o. http://www.bm-tt.hu/cuccok/letolt/rendtudtar/Finszter_kutatasi_jelentes.pdf

²⁷ http://www.transparency.hu/Rendvedelmi_szervek

²⁸ A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 4. § (2) bek.

többségében hivatásos állományúak, munkajogi viszonyaikat külön szolgálati törvény részletezi, speciális közszolgálati jogviszonyként kezelve.

A rendészeti igazgatás fő szerveinek körében jelen lévő korrupció vizsgálatát indokoltá teszi az a tény, hogy e szervek eredendő veszélyeztetettség indexe 37 pont, amellyel a hatodik legveszélyeztetettebb szervtípus a helyi önkormányzatok (62), a területi igazgatási szervek (43), igazságszolgáltatási (41), kormányzati (41) és a független államhatalmi szervek (41) mögött²⁹.

Magának a rendészetnek vannak olyan általános vonásai, amelyek a korrupcióra különösen fogékonyá teszik a közbiztonság és a bűnüldözés szolgálatában álló szervezeteket. Ezek sorában említést érdemel³⁰:

- a bűnüldöző munkának az a sajátossága hogy közvetlenül és széles felületen érintkezik a bűn világával;
- a megtévesztésre és a hamis látszat keltésére alapozott titkosszolgálati módszerek alkalmazása, amelyek bizalmas jellege kizárja a hatékony külső kontrollokat;
- a hatósági erőszak monopolizáltsága, a hatósági jogviszonyok alá-fölé rendeltségi jellemzője és ezáltal az ügyfél kiszolgáltatottsága;
- a szigorú szolgálati rend és a szervei működés szabályozottságának, valamint az intézkedési helyzetek szabályozatlanságának és a hatósági szerepben fellépő beosztott önállóságának ellentmondása;
- a rendészeti ágazat anyagi nehézségei, a gazdálkodás ellentmondásai és az alacsony fizetések;
- szolgálati helyzetek, amelyekben érdekazonosság alakulhat ki az aktív és a passzív vesztegetők között;
- a testületi szolidaritás védelme és a jogsértések sajátos értelmezése, a törvényesség és az eredményesség ellentmondása;
- a személyi állomány életkorából adódó gyakorlatlanság, felkészületlenség;
- a jövedelmi helyzet által generált másodállás vállalása; valamint
- a jogszabályi környezet gyakori és sokszor követhetetlen változása.

A felsoroltakon túl azonban létezik olyan jogszabály, amely tulajdonképpen az intézményes korrupció megnyilvánulásának tekinthető magatartások bátorításának irányába mutat. A 16/1999. (II. 5.) kormányrendelet a rendőrség ellenérték fejében végezhető szolgáltató tevékenységéről szól, és 6. §-ában rögzíti, hogy a rendőrség részéről a szolgáltatás teljesítésében közreműködő személy

29 http://integritas.asz.hu/uploads/files/2012-es%20eredm%C3%A9nyek_%C3%B6sszefoglal%C3%B3.pdf

30 http://www.gallup.hu/gallup/monitor/elemzes/001108_0eset.html

tevékenysége szolgálati, köztisztviselői vagy közalkalmazotti jogviszonyban végzett tevékenységnek minősül, intézkedési kötelezettsége és jogosultsága a jogszabályban meghatározott feltételek bekövetkezése esetén terheli, illetve illeti meg. Ennek alapján a civil szféra képviselőivel megkötött szerződés révén a rendőr – ha csak meghatározott feladat ellátására is – egy olyan közfeladatot lát el magánérdek jelenléte mellett, ami jelentős korrupciós kockázatot hordoz magában, hiszen a rendőrség ilyen minőségében már a biztonság szolgáltatásával érintett, profitorientált piac aktív szereplője lett³¹.

Elegendő csak példának okáért egy rendezvénybiztosítási feladat után fennmaradó munka- és baráti kapcsolatra gondolni a közszféra képviselője és egy vállalkozó között, különösen annak fényében, hogy a rendőr átlagos havi bruttó bére – amelyet jelentősen torzít a vezetők nagy száma a szervezetben belül – 195 és 200 ezer forint közötti. Valójában egy közterületen szolgálatot ellátó egyenruhás járőrnek, a korrupcióra való hajlam kialakulásához legközelebbi kategória képviselőjeként, nettó kilencven-százezer forint havi juttatásból kell eltartania a családját.

Elméleti szempontból a rendőri korrupció kapcsán fontos kitérni *Krémer Ferenc* tipológiai felosztására³², amely négy vonulatot említ meg. A „rohadt almák” kategóriája azon egyedi eseteket foglalja magába, amelynél a szolgálat tagja alkalmanként megtévedt. A „rohadt kosarak” azokat az eseteket képviselik, amelyek rendszeres, mindennapi gyakorlattá váló, akár csoportosan is megvalósított visszaélések a köz bizalmával. A „tömeges” vonulatba azok az esetek sorolhatók, amelyekben már nemcsak a közép-, hanem a felső szintű vezetők is érintettek, de még a szervezetség alacsony foka mellett. Az utolsó, legsúlyosabb vonulatot a „totális” korruptság jelzővel illeti a szerző, amikor is már a – korrupció – szervezetre jellemző hierarchizáltság és feladatmegosztás is jelen van.

Roebuck és *Barker* nyolc típust különböztet meg³³ a rendőri korrupció kapcsán, ez egyúttal fokozatossági sorrendet is takar.

1. „*Hatalomból eredő korrupció*”, amelynél a pusztán rendőri mivolt alapozza meg az anyagi juttatást.
2. Az úgynevezett „*visszarúgások*” azokat a módszereket takarják, amikor a pénzt egy-egy üzleti ügy, elsődlegesen közbeszerzési körbe tartozó ügyle-

31 Szikinger István: A rendőri korrupció jogforrásai. *Belügyi Szemle*, 1998/10., 24. o.

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

33 Julian B. Roebuck – Thomas Barker: A typology of police corruption. *Social Problems*, no. 21, 1974, pp. 423–427.

tek bizonyos cégekhez, személyekhez történő telepítése miatt kapja a hatóság tagja.

3. A „*megalkuvó tolvajlás*” azokat az eseteket takarja, amelyeknél a közbizalom megjelenítője letartóztatott személyektől, vagy bűncselekmény helyszínén lop.
4. A „*lerázók*” azt a kategóriát testesíti meg, amikor a vesztegetési pénz elfogadása azért történik, hogy a nyomozó hatóság ne folytasson megfelelő színvonalú szakmai munkát egy-egy ügyben, vagy egyáltalán ne folytasson nyomozást, ne kezdeményezzen büntetőeljárást.
5. A „*törvénytelen cselekedetek védelme érdekében*” kifejtett korrupciós magatartások, ideértve különösen a prostitúció, a kábítószer-kereskedelem elősegítését.
6. Az úgynevezett „*fix*” az egyes eljárások, közlekedési szabálysértések, bírságok eltussolását takarja.
7. „*Közvetlen bűncselekmény elkövetése*”, amelynek során a rendőr büntető törvénykönyvbe ütköző magatartást tanúsít, és a társadalmi normákat is súlyosan megszegi.
8. „*Belső elszámolások*” azok, amikor a szervezeten belül elérhető előjogokat (előléptetés, üdülés, rekreáció, támogatások) áruba bocsátják.

Ha közelebbről szemügyre vesszük ezeket a magatartásokat, megállapítható, hogy itt már nem csupán egyes különálló személyekről van szó, akik szigorúan csak a saját javukat tartják szem előtt, hanem csoportos viselkedési formákról, amelyek gyökerét olyan bevett eljárások, elintézési módok alkotják, amelyek már mélyen beleették magukat a rendőrség szervezetébe és a rendőrségi munka gyakorlatába³⁴. Ez pedig már szociális viselkedésforma, amely a szervezeten belüli csoportok szintjén jelentkezik, és olyan erőt képvisel, amely képes háttérbe szorítani akár a hivatali esküt, a lelkiismeretet, a szakmai-fegyelmi szabályokat. A szerzőpároséhoz hasonló álláspontot képvisel Szikinger is, amikor a következőket rögzíti egy korábbi írásában: „*noha az egész szervezet nem nevezhető deviánsnak, többről van szó, mint az állomány egyes tagjainak egyéni eltévelyedéséről. A korrupció és a hozzá kapcsolódó jog-, és fegyelemsértések bizonyos körben intézményes formákat öltöttek*”³⁵. Az újonnan szervezetbe kerülő kollégák első benyomását azonban éppen az ilyen szervezeti kultúrával találkozás határozhatja meg.

³⁴ Maurice Punch: Police corruption and its prevention. European Journal on Criminal Policy and Research, vol. 8, no. 3, 2000, pp. 4–5.

³⁵ Szikinger István: Rendőrség a demokratikus jogállamban. Sik Kiadó, Budapest, 1998, 10. o.

A rendvédelmi szervek jellemző veszélytényezőinek körébe a – jogszabályok által – hatáskörükbe utalt jelentős és széles spektrumon mozgó, a hatóság és a külső szereplők közötti viszonyokban is megjelenő kvázi jogalkotó, valamint a hatósági jogalkalmazó tevékenységgel összefüggő feladatok tartoznak.

A rendőrségi, vám- és adójogi jogszabályok előkészítésében jelentős szerepet kap a szakma, akár javaslatok, akár konkrét kidolgozás terén. A szervezetek többségénél belső szabályozók, normák megalkotására kerül sor központi és területi, helyi szinteken, ezek a hatóság tevékenységeinek részletszabályait is rögzítik. A módszertani segédletekként – pótolva az esetleges gyors fluktuációból eredő idősebb és tapasztaltabb szakemberek hiányát – is alkalmazott belső normák megalkotása így felelősségteljes feladat a szervezeteken belül, mivel azoknak a szakmai előírások betartása mellett ki kell zárniuk a korrupció lehetőségét. A probléma forrása gyakorta éppen e korlátok hiánya, és a túlszabályozottság okozta bizonytalanság.

Ezt megelőzendő került sor a korábban már hivatkozott, a rendőri korrupciós cselekmények megelőzésével és visszaszorításával kapcsolatos feladatokról szóló utasítás megalkotására és kiadására.³⁶ Rendkívül előremutató rendelkezés a 6. pont szerinti – vezetők részére meghatározott – feladat, amely szerint folyamatosan figyelemmel kell kísérni a beosztottak aktuális gondjait, esetleges anyagi vagy egyéb magánéleti problémáit, és a parancsnoki gondoskodás elvének megfelelően, a jogszabályi keretek között kötelesek megadni az elvárható és szükséges segítséget a beosztottnak.

A rendészeti szervek feladatkörébe tartozó hatósági jogalkalmazó tevékenység az egyik legerősebb és jogszabályi felhatalmazáson alapuló beavatkozás az egyének személyes autonómiájába, a személyes szabadság korlátozásának lehetőségével, nyomozó hatósági, valamint a szabálysértési és engedélyezési hatósági jogkörök gyakorlásával. Az említett engedélyek iránti kérelmek elbírálásánál, a jogsértések esetén alkalmazandó szankciók megállapításánál – mivel egyes hatósági processzusokban nem zárható ki a szubjektív elem – a felvetődő korrupciós kockázat nagy méretet ölthet. Legfőképpen a jogsértéseket észlelő és azok ellen a bírságolás eszközével fellépő, az állampolgárral szembeni első interakciót kezdeményező – közterületen szolgálatot teljesítő – hatósági személyek vannak a veszélyeztetett helyzetben.

Utána következnek a szabálysértési (közigazgatási), az engedélyügyi és szakhatósági döntések intézői. A korrupciós kockázat mögöttes pszichológiai

³⁶ http://www.police.hu/sites/default/files/0_2013_0.pdf

eredője az az egyénben élő tudat, hogy a hozzá telepített diszkrecionális jogkörhöz kapcsolt kompetencia nem sérül, ha abban az egyéni érdekeit is érvényre juttatja.

Álláspontom szerint a hatósági jogalkalmazó tevékenységgel összefüggésben szükséges adatkezelések és ellenőrzések korrupciós veszélyforrásai sem hagyhatók figyelmen kívül. Mivel a rendészeti szervek alapfeladatai ellátásának egyik esszenciális feltétele a nyilvántartásokban szereplő, sokszor különleges személyes, esetenként minősített körbe tartozó adatok ellenőrzése és kezelése, korrupciós veszélyforrás lehet ezen adatok hozzáféréssel fel nem ruházottak általi megszerzése, példának okáért egy büntetőeljárásban eljáró ügyvéd, vagy egy várható közbeszerzési eljárás lefolytatását megelőzően az ajánlattételt tervező gazdálkodó által.

A korrupciós veszélyeztetettséget érintő tényezők a rendészetben

Követve az Állami Számvevőszék által használt mérőszámok rendszerét, a korrupciós veszélyeztetettséget növelő tényezők köre a költségvetési szerv jogi és intézményi környezetének leképeződése, amely a mindenkori vezetés döntéseinek függvénye.

A jogi környezet mint tényező – kiemelten a rendőrség vonatkozásában – folyamatosan és gyorsan változó jellege miatt sokszor nem teszi lehetővé az új előírások elsajátítását, így annak alkalmazása bonyolult. A szervezetek átalakításában megfigyelhető tendencia a kormányváltások utáni átszervezésekről áttevődött az akár évenként változó vezetői szemléletváltással együtt járó átszervezésekre. Sem a struktúra, sem pedig a rendszer alapjait egy hierarchikus szervezetben megszilárdítani képes szervezeti kultúra nem tekinthető állandónak, ez a stabilitás hiányához vezethet, ezáltal teremtve táptalajt a korrupciónak. A legutóbbi hasonló – álláspontom szerint indokolt és zökkenőmentesen bevezetett – szervezeti reform a 2013. február 1-jén életbe lépő „tipizálással” függ össze, amely éppen a szervezetek uniformizáltságát tűzte ki célul, ennek eredményei azonban rövid idő távlatából még nem kimutathatók.

A struktúra állandóságának hiánya mellett a stabilitást érintő tényező, hogy a fluktuáció aránya magasnak tekinthető a közszféra e részén, beosztotti és – ami a szervezet attitűdjét is adja sokszor – vezetői szinteken is. A szervezetek törzsét adó hivatásos állományú beosztottak átlagéletkora a harminc-

hoz közelít, és a rendszerből a 2011-ben eltörölt kordedzvémenyes szolgálati nyugdíjjal eltávozott szakemberek helyébe lépő új generáció még nem nőtte ki magát. Ez álláspontom szerint együtt jár a tisztességes, tapasztalt és követendő mentorok hiányával a szervezetben, ami az állomány körében további korrupciós kockázatot generálhat. A legfontosabb tény, hogy az elengedhetetlen szakmai és élettapasztalattal nem bíró végrehajtói állomány maga alakíthatja ki a külvilág szemében legnagyobb értékmérő intézkedési morált, nem mindegy azonban, hogy az pozitív vagy negatív irányba mozdul el. Ennek következményeként, az úgynevezett közterületi szolgálatot ellátó egyenruhás állomány az, amely leginkább megszenvedti ezt a kedvezőtlen helyzetet³⁷.

A rendészeti szervek által használt eszközök, ingatlanok üzemeltetésével és az infrastruktúra fejlesztését célzó beruházásokkal összefüggő tényező, hogy az állami költségvetésből gazdálkodó szervezetek autói, berendezései, ingatlanjai a folyamatos és fokozott igénybevétel miatt hosszabb tartamú – például takarítási, jármű-szervizelési – szerződések megkötését igénylik, ez a gazdaság szereplőivel fenntartott kapcsolat miatt szintén felvetheti a korrupció veszélyét. Tovább fokozza a kockázat mértékét, hogy a közbeszerzésekről szóló 2011. évi CVIII. törvény 9. § (1) bekezdésének *b)* pontja a rendészeti célú beszerzések, valamint az alapvető biztonsági érdekeket érintő beszerzések körét a kivételek között rögzíti, így a jogszabály által biztosított garanciális védelem is sok esetben – éppen a jogszabály diszpozitív jellege miatt – mellőzhető.

Szintén a szervek vagyongazdálkodásával függ össze, hogy több a rendészeti szervektől nyugdíjba vagy egyéb módon távozó személy aktív kapcsolatot ápol a még dolgozó állománnyal, és üzleti, gazdasági érdekei szem előtt tartása mellett él is az ebből adódó lehetőségekkel, lehetséges korrupciós kockázatot teremtve.

A kontrollrendszerek hiányosságaiból fakadó korrupciós kockázati tényezők kapcsán az Állami Számvevőszék felmérése alapján a rendészeti szervek a legalacsonyabb értéket kapták (22), ebből következően a belső és külső kontrollrendszerek léte és azok működése megfelelőnek tekinthető. Az ellenőrzés mechanizmusainak kielégítő háttere levezethető a széles körű és részletes belső szabályozás tényéből is. A belső normák gyakran azonban jelentős adminisztratív terhet jelentenek – például egy jármű használatával összefügg-

³⁷ Szikinger István (szerk.): A rendőri korrupció és megelőzése. Jegyzet. Rendészeti Kutatók Egyesülete, Budapest, 2002, 23. o.

gésben –, ebből következően a belső kontroll ilyenén jellegű maximálása és szinte mindenre kiterjedővé válása az alappeladatok ellátásától vesz el időt és energiát. Álláspontom szerint e kontrolleszközök bürokratikus jellege az index pozitív irányba mozdulására, nem pedig a korrupciós kockázatok csökkentésére alkalmas akkor, ha a kellő egyensúly nincs meg a cél és az eszköz viszonyában.

A belső kontrollrendszerek alkalmazásának egyik leghatékonyabb, szigorú konspirációs elvek szerint működő letéteményese a 2010. január 1-jével létrehozott Nemzeti Védelmi Szolgálat (a továbbiakban: NVSZ), amely a 293/2010. (XI. 22.) kormányrendelet alapján a Belügyminisztérium korrupcióellenes tevékenységet ellátó, önálló szervezete. Az NVSZ alappeladata a rendészeti szervek állományának védelme és a szervek korrupciós befolyástól mentes működésének megteremtése. Két, legfontosabb ellenőrzési módszerként aposztrofálható szűrője a közsféra e területére jelentkezők előzetes vizsgálata az úgynevezett kifogástalanéletvitel-ellenőrzés lefolytatásával, valamint a védett állomány korrupciós hajlamának ellenőrzését szolgáló megbízhatósági vizsgálat elvégzése.

A következőkben az említett korrupciós kockázatok megelőzését és elhárítását garantáló jogszabályi rendelkezéseket és – az NVSZ által is alkalmazott – jogintézményeket, valamint javasolt intézkedéseket tekintem át röviden *Blair* mottójának szellemisége mellett, amely szerint a rendőrségi munka jellegéből fakadóan „*nem szegyen, ha korrupciót találunk a rendszerben, az a szegyen, ha nem teszünk ellene semmit*”³⁸.

Megelőzési és elhárítási lehetőségek

A rendészeti szervek személyi állományának szelekcióját elsődlegesen a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: Hszt.) rögzíti, amely a közsférra e tevékenységét ellátó alkalmazottait egy különleges közszolgálat – szolgálati jogviszony – képviselőiként kezeli.

A Hszt. 37. § (1) bekezdése szerint hivatásos szolgálati viszony önkéntes jelentkezés alapján, azzal a 18. életévét betöltő, de a hivatásos szolgálati viszony felső korhatárát még el nem érő, cselekvőképes, állandó belföldi lakó-

³⁸ Ian Blair: *Police Corruption: The UK Experience and Response*. NI/NYU Seminar on Police Integrity and Democracies, La Pietra, Florence, 1999, p. 27.

helyvel bíró, a rendfokozati állománycsoporthoz meghatározott iskolai végzettségű, szakképzettségű magyar állampolgárral létesíthető,

- a) aki a hivatásos szolgálatra egészségi, pszichikai és fizikai szempontból alkalmas;
- b) akinek életvitele nem kifogásolható, és hozzájárul annak a szolgálati viszony létesítése előtti, valamint a szolgálati viszony fennállása alatti ellenőrzéséhez;
- c) aki elfogadja egyes alkotmányos jogainak e törvény szerinti korlátozását;
- d) aki tudomásul veszi, hogy szolgálati viszonya fennállása alatt szolgálata törvényes ellátását tudta és beleegyezése nélkül – törvényben meghatározott szerveknél és módon – ellenőrizhetik;
- e) aki hozzájárul a jogszabályokban meghatározott szintű nemzetbiztonsági ellenőrzéséhez, ha az a beosztása ellátásához szükséges.

A Hszt. 37/B §-a a kifogástalan életvitel ellenőrzése kapcsán rögzíti, hogy a szolgálati viszony fennállása idején annak soron kívüli ellenőrzésére akkor kell intézkedni, ha a kifogástalan életvitel ellenőrzésének kezdeményezésére jogosult tudomására jutott adatokból alapos okkal lehet következtetni a kifogásolható életvitelre. Ugyanezen paragrafus (3) bekezdése szerint az életvitel nem kifogástalan, ha

- a) a jelentkező esetében fennállnak a 37/A § (1)³⁹ bekezdésében meghatározottak;
- b) a hivatásos állomány tagjával szemben bűncselekmény elkövetése miatt a bíróság jogerősen szabadságvesztés- vagy közérdekűmunka-büntetést szabott ki, továbbá ha büntetőeljárás során jogerős határozattal kényszergyógykezelését rendelte el; vagy
- c) a jelentkező vagy a hivatásos állomány tagja nem felel meg – különös tekintettel a szolgálaton kívüli magatartására, családi és lakókörnyezeti kapcsolataira, anyagi, jövedelmi viszonyaira, valamint a bűncselekményt elkövető vagy azzal gyanúsítható személyekkel fenntartott kapcsolatára – a szolgálat törvényes, befolyástól mentes ellátása követelményének.

A megbízhatósági vizsgálat vonatkozásában kiemelés érdemel, hogy a – leplezett formában végrehajtott – vizsgálat célja annak megállapítása, hogy a rendészeti szerv állományába tartozó egy mesterségesen létrehozott körülmé-

³⁹ A szolgálatijogviszony-létesítés – elsődlegesen büntetőjogi relevanciájú – akadályainak felsorolását rögzítő rendelkezés: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99600043.TV

nyek melletti intézkedésen eleget tesz-e a jogszabályban előírt kötelezettségének. Ennek érdekében az NVSZ a munkakör ellátása folyamán mesterségesen hoz létre a valóságban is előforduló vagy feltételezhető élethelyzeteket. A megbízhatósági vizsgálaton – szoros ügyészi felügyelet mellett – az érintett szolgálati feladatának ellátása közben tanúsított magatartását, és különösképpen azt vizsgálják, hogy az ellenőrzés alá vont eleget tesz-e az intézkedési kötelezettségének, nem tanúsít-e olyan – elsődlegesen korrupciós jellegű – magatartást, amely jogszabályokba ütközik.

A szolgálat külső befolyástól mentességét szavatolja a Hszt. által szabályozott összeférhetetlenség – általános, lépcsőzetes formában felépített – szabálya is, amely a közeli hozzátartozói viszonytal összefüggésben felvetődő elfogultság, valamint a gazdálkodó szervezetben történő anyagi jellegű érdekeltetés hivatásos szolgálattal össze nem egyeztethető módjait rögzíti, általános tilalmat megfogalmazva.

További korlátozás, hogy a hivatásos állomány tagja csak engedéllyel létesíthet olyan munkavégzéssel járó egyéb jogviszonyt, amely nem összeférhetetlen a hivatásos szolgálattal, illetve a szolgálati beosztással. A tilalom és az engedélyezés mellett egyes tevékenységek – ilyen a sporttal vagy gazdasági társaságban fennálló tagsággal összefüggő – előzetes bejelentéshez kötöttek. Az a generálklauzula, amely a közszektor más ágaiban hatályos szabályokban is fellelhető, a Hszt.-ben is szerepel, kimondva, hogy sem engedély, sem bejelentés nem szükséges a szolgálati időn kívül végzett tudományos, oktatói, művészeti, lektori, szerkesztői, valamint a jogi oltalom alá eső szellemi tevékenység folytatásához.

A közszolgálat egészét átfogó etikai kódex kidolgozása a közszféra által ellátott feladatrendszer szerteágazóságából következően nem lehetséges, jelentősége azonban egy-egy szervezet alapnormái körében elvitathatatlan. A rendőri hivatás etikai kódexét 2007-ben adták ki azzal a céllal, hogy morális alapot teremtsen a felvetődő szakmai döntésekhez, és zsinórmértékül szolgáljon a kifogásolható, a hivatáshoz nem méltó magatartások felismeréséhez. A kódex 2. pontja a tisztesség kapcsán kimondja, hogy a rendőr elutasít minden olyan ajándékot, előnyt vagy szívességet, amely alkalmas lehet az elfogultlansága kétségbe vonására⁴⁰.

A korrupciós kockázatok enyhítését szolgáló jogintézmény az említett jogszabályi és belső szabályozó eszközök mellett a panasz lehetősége a rendészeti igazgatás körében, amelyet törvényi rendelkezések szavatolnak a sé-

⁴⁰ <http://www.police.hu/a-rendorsegrol/testulet/altalanosan/a-rendori-hivatas-etikai-kodexe>

relmet szenvedett félnek úgy, hogy a jogosult saját döntési körébe utalja, hogy a rendőri intézkedés kapcsán a felettes – belső – szervhez, vagy a civil szakemberekből álló Független Rendészeti Panasztestülethez fordul jogorvoslatért.

A korrupciós jelenség szervezeti gyökereinek kiirtását célozza a célirányos, rendszeres képzés és továbbképzés mind a parancsnoki, mind pedig a beosztotti állomány körében, ezeken kiemelt hangsúlyt kap a jogellenes magatartásokat követő jogkövetkezmény. Az eszköz hatásosságát jól mutatja, hogy a megbízhatósági vizsgálat lehetőségének bevezetését széles körű sajtónyilvánosság és tájékoztatások sora övezte, ez passzív preventív eszközként már a bevezetés előtt sok hivatásos esetben tudatformáló erejű volt.

Speciális, a szigorú alá-fölé rendeltségi rendszer lehetőségeit kihasználó humánpolitikai eszköz az állomány „forgatása”. Ennek célja, hogy a korrupciós kockázatelemzés következtében leginkább veszélyeztetett szolgálati ág beosztottait más váltásokba, más szolgálati helyre vezénylik annak érdekében, hogy a kialakuló hajlam és szándék megfelelően visszafordíthatóvá váljék. A probléma ezzel álláspontom szerint az, hogy az állomány – tudati szinten – sokszor nem kapcsolja össze a váltás okát a környezetében megjelenő korrupcióval, így az nem jelent korrekciót, hanem maximum rövid ideig tartó elfedést idéz elő.

A központi vezetést további eszköze a korrupció visszaszorítására és megelőzésére a belső szabályozók körének kiterjesztése a korrupció elleni küzdelemre, ennek egyik eklatáns példája a 2013-ban kiadott új, a 2007-től hatályban lévő korábbi normát felváltó ORFK-utasítás. Az utasítás egyik legfontosabb rendelkezése, hogy jelentési kötelezettséget ír elő az állomány tagjának indokolatlan vagyongyarapodása, vagy más összeférhetlenségi ok, korrupcióra utaló körülmény gyanújának felvetődése esetén.

A belső norma másik fontos célja a szervezetben meglévő kontrollrendszerbeli hiányosságok feltárása és azok gyors kijavítása, ezzel összefüggésben az utasítás 18. pontja rögzíti, hogy a rendőrség tagja ellen korrupciós bűncselekmény elkövetésének gyanúja miatt induló eljárás esetén a közvetlen előjáró köteles megvizsgálni, hogy milyen okok és körülmények, esetleges munkaszervezési vagy ellenőrzési hiányosságok segítették elő a cselekmény elkövetését. A rendelkezés alapján lehetőség nyílik arra, hogy a cselekmény háttere megfelelően vizsgálhatóvá váljék, és a parancsnoki munka fejlesztése érdekében – a szükséges konzekvenciák levonása után – a szükséges megelőző intézkedések bevezethetők.

Akciónyszerű és váratlan jellegű jogintézményként – az utasítás 25. pontja szerint – bevezetik a korrupció elleni fellépés jegyében az úgynevezett álló-

mányvédelmi ellenőrzés terminológiáját, ennek legfőbb célja a ajándéktárgyak elfogadásának ellenőrzése, a magántulajdonú mobiltelefon birtoklása szabályszerűségének vizsgálata, az ellenőrzött szervezeti elem szolgálati helyiségeinek, az irodáknak, az állomány részére biztosított pihenőhelyiségeknek, a feladat végrehajtásából beérkező gépjárművek, valamint a más, rejtékhelyként alkalmazható helyek ellenőrzése, negyedévenként legalább három alkalommal.

Finszter Géza szerint a korrupcióellenes összefogás azonban nem lehet eredményes a kormányzati munka mélyreható reformja nélkül⁴¹. Ilyen kormányzati szintre tartozó feladat lenne álláspontja szerint, hogy a rendészeti igazgatásnak feladatközpontú és megfelelő – a béreket is ehhez igazító – finanszírozása legyen.

Ha a szervezetben rejlő visszasságok és belső kontroll működése kielégítő szintre jut, a rendészeti hivatás tekintélye a gyakorlóit is áthatja, és a felelősségteljesebb munkavégzés révén annak korrupcióból fakadó elvesztését reális veszélyként értékelő és markánsan elutasító személyi állomány betöltheti a tényleges rendeltetését.

A rendészeti területen jelen lévő korrupció felszámolását egy nagyon fontos, eddig nem említett tény is nehezíti, mégpedig hogy sem az aktív, sem pedig a passzív vesztegetőnek nem áll érdekében a jogsértés felszínre hozatala, így sok esetben elmarad a bűncselekmények hatóság tudomására jutása. Az aktív vesztegetéstől való távolmaradást és ezáltal a rendészeti korrupció méretének csökkentését hivatott elősegíteni az állampolgárok folyamatos tájékoztatása a büntetőjogi következményekről a média kínálta lehetőségek felhasználásával.

Az eddigiekben felsoroltakon túl fontos a vezetői, parancsnoki példamutatás, amelyek a szolgálatban, az erkölcsben, a magánéletben és a társadalmi kapcsolatokban is meg kell mutatkoznia. Így a negatív értékítélettel bíró baráti kapcsolatok megszüntetését vezetői szinten kell kezdeni, hogy a beosztott ne hivatkozhatson a parancsnok nemtörődömiségére. A parancsnokok felelősségi körébe tartozik továbbá, hogy tisztában legyenek a beosztottjaik képességeivel, hátterével, kapcsolatrendszerével és anyagi helyzetével, és vegyék észre az árulkodó jeleket, mindezt röviden csak parancsnoki gondoskodásként aposztrofálhatjuk.

Álláspontom szerint indokolt lenne a Hszt.-ben szabályozott fegyelmi rendszer részévé tenni, hogy a korrupcióval érintett, hibázó rendőr parancs-

⁴¹ Finszter Géza: Módszertani szempontok a rendőrségi korrupció kutatásához. Belügyi Szemle, 2002/11., 28. o.

noka is kapjon valamilyen jellegű büntetést, ennek tudatában jobban odafigyelnének a kollégáikra.

A rendészeti korrupció kockázati tényezőinek és a megelőzést szolgáló – szükséges – intézkedések áttekintése után szükséges konkrétan görcső alá venni az egyes szolgálati formáknál érvényesülő korrupciós jellemzőket.

A közlekedésrendészeti és közrendvédelmi szolgálati ágak – ideértve a 2008-ban végrehajtott integráció következtében beolvasztott határőrség állományát is – képviselik a társadalom szemében rendőrként megjelenő foglalkozási csoportot, amelynek tevékenysége az első szűrő a rendőrség munkájának megítélésében. Tipikus példa lehet ilyen esetekre az ittas járművezető elleni intézkedés közben a szigorú jogkövetkezmények elmaradása érdekében ajánlott és elfogadott vagyoni előny, vagy a lejárt műszaki jogsértő tényétől történő eltekintés, esetleg egy szórakozóhely ellenőrzésének visszatérő elmulasztása a rendőrség részéről. Az állam és a közbiztonság elleni másik jelentős veszélyforrás a külső schengeni határokon működő határellenőrzések kapcsán tanúsított jogellenes magatartások feletti szemhunyás, amely kedvez az illegális határátlépés, a migráció, az embercsempészet folytatóinak. A határátkelőhelyeken folytatott rendőri munka másik nagy korrupciós veszélyforrása a nehéz tehergépjárművekkel végzett áruszállítások ellenőrzéséhez köthető, amikor is a jogszabályok által előírt – nagy összegű és elsődlegesen a közlekedésbiztonságot szolgáló – bírságok sokszor vezethetnek a hatóság tagjának és a jármű vezetőjének hallgatolagos megállapodásához.

A bűnügyi szolgálati ág kapcsán már egy szinttel beljebb lépünk a hatóság kapuján, itt már óvatosabb és a nyilvánosság számára kevésbé észlelhető formában történhet korrupciós jellegű cselekmény, amelyet alapvetően két fő csoportra bonthatunk. Az egyik szegmens azokat az eseteket foglalja magában, amelyek a büntetőeljárás folytatásától való tartózkodást, vagy esetleg az annak megindításától történő hatósági elállást célozzák, ezek általában már a bűncselekmény elkövetése utáni elsődleges intézkedések foganatosításakor felvetődnek. A másik csoportba azok az esetek sorolhatók, amelyek az adat- és információkezelés szabályainak megsértését célozzák, illetéktelen személyeknek kínálva hozzáférést egyes ügyek iratanyagához.

Az igazgatásrendészeti szolgálati ág által folytatott, esetenként szintén súlyos szankciókkal járó szabálysértési és engedélyügyi tevékenység alkotja a harmadik csoportot, amelyben a diszkrecionális jogkör megfelelő, az ügyfél számára a legkevesebb érdeksérelemmel járó irányba mozdítása a cél.

A szakirodalom a korrupciós kockázatok kapcsán nem említi a funkcionális szervezet, de a humán-, gazdálkodásigazgatási területek éppen a közjavak

elosztása terén rendelkezésre bocsátott diszkrecionális jogkör megtestesítőiként működnek, alapvetően befolyásolva a humán erőforrás utánpótlását és a finanszírozás kérdéseit.

A korrupciós hajlam elleni fellépés preventív és represszív eszközei – elsődlegesen az ellenőrzési és felderítési feladatokat ellátó szervezetrendszer általi – működtetésének hatékonysága és eredményes alkalmazása érdekében, azt támogató, célszerűnek tartom – az ORFK-utasítás 6. és 18. pontjának szellemisége mellett – az állomány körében a korrupciós kockázatok felmérését. Egy az állomány körében végzett felmérés megerősítheti az alapvető tényezőket, és új tényezőket hozhat felszínre a kutatáshoz.

Az állomány védelmét is szolgáló, egyszersmind belső tudatformáló hatást gyakorló eredmény érhető el álláspontom szerint egy olyan kérdőíves kutatással, amelyből a feltárt hiányosságokra reagáló szervezeti intézkedések kapcsán az abban részt vevő a saját véleményének és észrevételeinek visszajelzését észleli, és úgy érzi, közreműködésével hozzájárult a korrupciónmentes rendőri szubkultúra fejlődéséhez. Hosszú távon ez pedig képes lenne a rendőri szakma egyik legfőbb motivátorának, a büszkeségnek a visszaállítására és a hivatástudat erősítésére.

A korrupció kutatásának kérdőíves módszere a rendőrségnél

A kérdőív összeállításával és annak kitöltésével kapcsolatos általánosan elérendő cél az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv állományának korrupcióról kialakult véleménye, tapasztalatai és a veszélyforrások feltérképezése útján a főbb alaptézisek lefektetése. A célon belül fontos mérföldkő a korrupció okainak megtalálása, a szervezetben jelen lévő rések felfedése és a megoldást szolgáló javaslatok kidolgozása.

Az egyik legfontosabb áthidalandó – egyúttal predestinálható és a hitelességet érintő – probléma a kérdőívek kitöltését övező érdektelenség.

A rendőri szakma a jelenlegi jogszabályi környezetben jelentős fokú bizalmatlanságot tanúsít a hasonló jellegű kezdeményezések iránt, még akkor is, ha a kutatás eredménye a szervezet működése szempontjából hasznos megoldások kidolgozásával kecsegtet. A várható alacsony válaszadási hajlandóság megfordítása – közvetve a kérdőív eredményét érintve – az első próbatétel.

Álláspontom szerint a prekoncepcióm helyes akkor, amikor azt mondom, hogy az alacsony válaszadási hajlandóság háttérben erős, mind a szerveze-

tet, mint pedig annak tagjait átható bizalmatlanság áll. A szervezet erősen hierarchikus jellege és a szigorú parancsuralmi rendszer alapvetően határozza meg a funkciókat és a feladatrendszert. A szervezet nagyszámú vezetőt alkalmaz a központi szinttől egészen a helyi, települési szintekig, mindez az alapvető szervezőelvek alapján nem sok mozgásteret enged az egyéni stílusoknak egy-egy őrs vagy kapitányság vezetése terén. A szervezet külvilág előtti zárt-sága azonban elsődlegesen védelmi jellegű. Azt célozza, hogy a bűnüldözés és a jogsértések elleni fellépés hatékonysága és eredményei ne szenvedjenek csorbát. Visszatérve a bizalmatlanság tényéhez: egy ilyen, egyébként a rendvédelemben elfogadott és el is várt zárt-ság a szervezeti kultúrában akár egy-más iránti bizalmatlanságra is okot adhat.

A rendőrség állománya, álláspontom szerint, egy felmérés kapcsán azt feltételezi, hogy a személyükre vonatkozó kérdések, mint például a rendfokozat, beosztás, szakterület minden esetben egyúttal a beazonosíthatóságuk kulcsa is, így eleve fenntartásokkal vállalnak közreműködést kutatásban, vagy már a kitöltést megelőzően amellettt döntenek, hogy nem a valóságnak megfelelő adatokat szolgáltatják. A válaszadók várható alacsony számának másik aspektusa az, hogy sokan nem látják értelmét a kitöltésnek, ugyanis nem bíznak abban, hogy ezáltal bármi is változna a szervezetben. Az összeállított kérdőívnek ennek érdekében garantálnia kell az anonimitás biztonságát. A kérdéssor, tartalmazzon bár az előzőekben említett elemzési szempontokat, a kitöltés utáni eljárás azonban garantálja majd a hozzáférhetetlenséget és beazonosíthatatlanságot.

A kérdőívek – szintén az anonimitást fenntartandó – elsődlegesen elektronikus úton kitölthetők, ezt segíti a szervezet intranetes hálózatán történő elhelyezhetőség, megeremtvé a valamennyi érintetthez történő eljuttatást. A kitöltésre adott idő szintén fontos tényező álláspontom szerint, hiszen ha hosszú intervallumot határozunk meg a teljesítésre, akkor a kitöltés iránti kedv könnyen elapadhat. A rövid határidőt előíró „feladatszabás” pedig az egyébként is jelen lévő szigorú határidőkhöz kötöttséget elevenítené fel a dolgozóknban, így a kitöltésre ideális lehet a minimum három-négy hét.

Az alapsokaság definíciója

A kutatás alapsokaságát (a mintát) a rendőrségen belüli szakterületek szemé-lyi állományának összessége adja. Eltérő vélemény és tapasztalat érkezik olyan szolgálati ágakhoz tartozóktól, akik a munkájuk nagy részét a közterü-leten végzik, szemben azokkal, akik inkább irodában teljesítik a feladataikat.

A közrendvédelmi és közlekedésrendészeti szolgálati ág az úgynevezett egyenruhás ágát képviseli a rendőrségnek. A közrend őrei elsődlegesen a közbiztonságot, a személy- és vagyonvédelem körébe tartozó, objektív és szubjektív biztonságérzetet sértő vagy veszélyeztető cselekmények elleni fellépés letéteményesei. A kiemelt rendezvények biztosítása, a közterületek rendjének fenntartása és a társadalmi együttélésből eredő feszültségek kontrollálása az alapfeladatuk. A közlekedés rendőrei a közlekedők valamennyi kategóriájának jogkövető magatartása kikényszerítésével igyekeznek csökkenteni a közlekedési balesetek számát. Legfontosabb eszközük a közlekedés szabályszerűségének mérésére a közúti ellenőrzések végrehajtása, valamint a sebességmérő készülékek üzemeltetése. Az ellenőrzések keretei között a közlekedésben szigorúan előírt okmányok megléte és kötelezettségek teljesítése adja a munka jelentős részét.

A két szolgálati ág az, amely az állampolgárokkal a leggyakrabban és a legközvetlenebb formában kerül interakcióba. A közvetlen kapcsolat azt idézi elő a hatóság és az állampolgár viszonyában, hogy a jogsértésre vonatkozó szankció feltételeként szabott észlelés és a büntetéskiszabás közötti rövid időben a felek valamelyike szubjektív indítatásból megpróbálhatja más mederbe terelni az intézkedést. Ebből következően éppen ezek a leginkább veszélyeztetett szolgálati ágak, mivel a rend egyenruhás őrei a helyszíni bírságolás diszkrecionális joga, a döntési kompetencia birtokában gyakran válnak érintetté. A szervezetet övező sztereotípiák a korrupcióval való fertőzöttség kapcsán éppen az egyenruhás állományt érintő korrupciós visszhangok miatt erősek.

Az igazgatásrendészet területe a különböző működési és fegyverengedélyek, valamint a szabálysértési eljárások – szintén döntési kompetenciával felruházott – ügyintézőinek területe. Itt már inkább egy közigazgatási jogviszony keretei között hatóság és ügyfél közötti kapcsolatról beszélhetünk, amikor is a korrupciós veszély a jogszabályilag alkalmazható bírságok nagysága miatt, valamint az engedélyezés tárgyául szolgáló tevékenység végzéséhez fűződő kiemelt érdek miatt van jelen.

A közrendvédelemmel azonos, feladatrendszerében azonban attól teljesen elkülönült a határrendészeti szakma, amely a határátlépés jogszerűségének és kapcsolódó szabályainak ellenőrzését takarja rendészeti és határokon átnyúló bűnüldözési célokat szolgálva. Ez a terület az egyik legkockázatosabb szakág a rendészetben belül, hiszen a jogviszonyban itt nemzetközi elem is megjelenik.

A bűnügyi terület korrupciós kockázatai jellegük alapján irányulhatnak a büntetőügyek befolyásolására előny kérésével vagy elfogadásával, vagy a szükséges információk megszerzésére a védelem megfelelő felépítése céljából.

Adatfelvételi koncepció, a kérdőív alapszerkezete

Az adatfelvételi koncepcióm alaphipotézise, hogy az integritásalapú szervezeti kultúrára az egyik legsúlyosabb fenyegetést – hasonlóan a közigazgatás valamennyi ágához – a korrupciós veszélyek jelentik. Az integritás követelménye – a rendőrség vonatkozásában fokozottan – magában foglalja a pártatlanság, az átláthatóság, a felelősség és számon kérhetőség, a tisztességes eljárás, valamint az elkötelezettség magas fokát. Az integritás talaján fejlődő rendőrség szakemberekből áll, és az állampolgárok – amellet, hogy a rendőrség a kényszer állami monopóliumával felhatalmazva védi a társadalmi együttélés normáit – bizalommal fordulnak a rend őreihez és érzik annak szolgáltató jellegét.

A kérdőív egy kivételével zárt kérdésekből áll. A nyitott kérdések ilyen minimális aránya azért indokolt, mert a téma kapcsán egyes kérdéseknél a saját szavak használatával történő válaszadás meglazítja a kutatás eredetileg kitűzött céljait, és bár rendkívül informatív lehet, a mérhetőséget nagymértékben megnehezítheti a szubjektív értékelés.

További indok a kitöltési hajlandósághoz fűződő kiemelt érdek, mivel olyan esetekben, amikor már saját szavas válaszok megadása szükséges, egy ilyen – egyébként kényes – témánál a kitöltők köre nagymértékben csökkenhet. A zárt kérdések egyedüli hátrányaként azt tapasztaltam, hogy a kérdőívre adható válaszlehetőségeket a kutatást folytató adja meg, így azokat mindenképpen szükséges szakavatott külső és belső személyekkel is revízió alá vetni.

A kérdőív tíz százaléka ismereti tudáskérdésekből és ellenőrző kérdésekből tevődik össze. Az összeállításnál szempont volt számomra, hogy annak kitöltése ne legyen hosszadalmas vagy bonyolult, áttekinthető és könnyen értelmezhető legyen, egyszersmind valamennyi általam vázolt korrupciós kockázati faktorra legalább minimálisan kiterjedjen és rákérdezzen. A kérdőív fő kereteit az Állami Számvevőszék kutatása során bevezetett mutatók alkotják. Így a kérdések az eredendő korrupciós veszélyeztetettség, a veszélyeztetettséget növelő tényezők és a kontrollok hiányában jelentkező kockázatok jelenlétét vizsgálják a rendőrség szervei és kultúrája vonatkozásában.

A rendőrség kapcsán az eredendő veszélytényezők eklatáns példája a jogalkotó, hatósági jogalkalmazó hatáskörök széles köre, közszolgáltatások nyújtása, költségvetési bevételekkel kapcsolatos feladatok, ellenőrzési és adatkezelési jogosultságok.

A korrupciós veszélyeztetettséget növelő tényezők körébe azok az esetek tartoznak, amelyek az alaptevékenységeken felüli kiegészítő, egyéb tevé-

kenységekben nyilvánulnak meg. Idetartoznak a megkötött külső szerződések, valamint a személyzeti politika és gyakorlat kérdései, így különösen az oktatás, képzés és a kiválasztás rendszere.

A belső és külső kontroll azon célirányos eszközök, módszerek és eljárások összessége, amelyek célja, hogy a minimálisra csökkentsék az adott szerv működésével összefüggésben jelentkező veszélytényezőket, illetve azok bekövetkezési valószínűségét. A kontrollrendszerek hiányosságainak következménye, hogy a szervezeten belül olyan veszélyzónák alakulhatnak ki, amelyek a továbbiakban korrupciós kockázatként jelentkeznek. A belső kontroll elemei a rendőrség vonatkozásában különösen a belső szabályozók által létrehozott ellenőrzési mechanizmus hatékonysága, míg a külső kontroll minőségének indikátora a nyilvánosság, közvélemény megfelelő tájékoztatása, és a szervezetek külső ellenőrzésének gyakorisága, jellege.

A kérdőív – felépítését tekintve – négy nagy részre tagolódik. Az első – általános jellegű – kérdéscsoport a válaszadóra vonatkozó tudnivalókat rögzíti, ez az elemzés során kialakítandó kategóriákba sorolás alapfeltétele lesz. A második kérdéscsoport az állomány tagjaként végzett tevékenység jellemzőit, a működés sajátosságait tárja fel. Ennek keretében az eredendő kockázati elemek összegyűjtése a cél. A harmadik részben a veszélyeztetettség növelő tényezők körére és a kontrollrendszerek sajátosságaira tér ki a kérdőív. Az utolsó részben egy-egy konkrét élethelyzet vázolásával kerül sor a közreműködők véleményének felmérésére⁴².

Befejező gondolatok

Összefoglalva az előbbieket, a rendészet súlyos örökségeként jelen lévő, és a rendszerváltozás előtti időszakban a latencia magas fokán égő korrupció még nem tűnt el teljesen, de az a belső titoktartásban megnyilvánuló szubkultúra, amely magas falat emelt a társadalom és a rendészet képviselői közé, nem a jelenség ellen, hanem annak megtűrése irányába hatott a szervezet oldaláról. A korrupció leküzdése olyan hosszú folyamat, amelyben általában nincsenek látványos sikerek, ezért álláspontom szerint is szükség van mértéktartó célokra és kölcsönös kompromisszumokra, valamint a kiváltó okokat megszüntető intézkedésekre.

⁴² Az utolsó részben szereplő kutatási módszer fundamentumát és értékelési metódusát Krémer Ferenc kutatása adja. Krémer Ferenc: A romlás mértéke – összehasonlító vizsgálat a korrupció témakörében. Belügyi Szemle, 2000/2., 14–39. o.

A tanulmányban foglaltakat vizsgálva alapvetésként rögzíthető, hogy a rendészet területén tapasztalható korrupció nagymértékben függ a mindenkori társadalmi, gazdasági, politikai és kulturális körülményektől. A megelőzés eszenciális kritériuma az állomány toborzása idején a kiválasztási rendszer korrupcióspecifikus jellemzőire történő fokozott figyelem, e mellett már előzetesen kiszűrhetők a rendszerből a korrupciós hajlamot tanúsítók. Elvárás, hogy a szelekciós rendszer képes legyen felmérni, hogy a jelöltek megfelelő-e a társadalmi, morális, szakmai és szervezeti integrációja. A megfelelő szakmai, erkölcsi követelmények érvényesítéséhez nélkülözhetetlen a karrierrendszer kialakítása, amellyel hosszú távon egy jól tervezhető és kiszámítható életpálya építhető.

A szervezet tagjainak folyamatos belső, konspirációval átitatott kontrollja mellett tovább kell erősíteni a külső, akár civil kontrollt is, amely objektívebb eszköz, mint a szintén szervezeten belüli ellenőrzést végző személyek megállapításai. A társadalom által elvárt pozitív visszajelzések mellett a média útján a társadalmat a negatív – korrupciós – tapasztalatokról is tájékoztatni kell, hiszen ez vezet a nyitottsághoz.

A korrupció elleni küzdelemben a represszív eszközöket megfelelően támogatni kell edukatív módszerekkel, hiszen a tudatformálásnak és a rendőri hivatásra való büszkeségnek jelentős hatása lesz jövőbeli cselekvéseinkre is.

Finszter Géza szerint a rendészetben jelen lévő problémák megoldása nem képzelhető el a politika kompromisszuma nélkül. Álláspontja szerint meg kell alkotni a közbiztonság védelmezésének közép- és hosszú távú stratégiai tervét és programját. Egy stratégiai terv akkor hatékony azonban, ha a politika szereplői kizárólag a szakmai szempontokat tartják szem előtt annak megalkotásakor⁴³. Ha ugyanis a politika változásával a rendészetet érintő stratégia még gyökeret sem képes verni, és új elgondolásokból kell hogy fejlődjön, a korrupció is igazodik a változásokhoz, megnehezítve az ellene küzdők szükséges harcát.

A közszféra területén volt, van és lesz korrupció. A jelenség felszámolása mellett sokan tették le a garast, és sok szándéknyilatkozat hangzott el közép- és felső vezetői szinteken. Meglátásom szerint a fellépés intézményi keretei adottak, finanszírozása megfelelő, a felszámolásban érintetteknek azonban nem szabad figyelmen kívül hagyniuk a tudomány javaslatait a mindennapi gyakorlatban. A korrupció teljes elutasításának pedig elsőként tettekben kell megnyilvánulnia.

A korrupció elleni küzdelemben első tettemként fel kívánom mérni a rendőrség állományának körében a jelen lévő korrupciós kockázatokat.

⁴³ Szikinger István (szerk.) (2002): i. m. 72. o.

IRODALOM

A Kormány korrupció megelőzési programja. 2012 – 2014. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 2012. január

Blair, Ian: Police Corruption: The UK Experience and Response. NIJ/NYU Seminar on Police Integrity and Democracies, La Pietra, Florence, 1999

Bócz Endre: Kriminális korrupció a magyar büntetőjogban. In: **Gombár Csaba – Hankiss Elemér – Lengyel László – Volosin Hédi (szerk.):** Írások a korrupcióról. Helikon–Korridor, Budapest, 1998, 10. o.

Finszter Géza: Módszertani szempontok a rendőrségi korrupció kutatásához. *Belügyi Szemle*, 2002/11.

Gerencsér Balázs Szabolcs: A hatósági eljárások korrupciós kockázati tényezői. In: **Szente Zoltán (szerk.):** Elemzések a közszféra korrupciós kockázatairól. Állami Számvevőszék, Budapest, 2012, 49. o.

Goldstein, Herman: Policing Free Society. Ballinger Publishing Company, Cambridge, 1977

Gulyás Gyula: A politikai korrupcióról. In: **Gulyás Gyula (szerk.):** Politikai korrupció. Aula Kiadó, Budapest, 2004, 7. o.

Hankiss Elemér: A korrupció. In: **Hankiss Elemér:** Társadalmi csapdák. Diagnózisok. Magvető Kiadó, Budapest, 1983, 131. o.

Hankiss Elemér: A korrupció jelensége. In: **Csefkó Ferenc – Horváth Csaba (szerk.):** Korrupció Magyarországon. PTE ÁJK, Pécs-Baranyai Értelmiségi Egyesület, Pécs, 2001, 13. o.

Jármy Tibor: Korrupció a rendészetben. *Belügyi Szemle*, 2003/9.

Kránitz Mariann: A korrupció történetéből. In: **Gödöny József (szerk.):** Kriminológiai és kriminálisztikai tanulmányok 18. KJK, Budapest, 1981

Krémer Ferenc: A rendőri szubkultúra és a korrupció néhány problémája. *Belügyi Szemle*, 1998/10.

Krémer Ferenc: A romlás mértéke – összehasonlító vizsgálat a korrupció témakörében. *Belügyi Szemle*, 2000/2.

Majoros Pál: A kutatómódszertan alapjai. Perfekt Zrt., Budapest, 2004

Nas, Tevfik F. – Price, Albert C. – Weber, Charles T.: A Policy-Oriented Theory of Corruption. *American Political Science Review*, vol. 80, no. 1, 1986

Petrétei József: A korrupció jellemzői és az ellene való küzdelem lehetőségei. *Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny*, 2007/1.

Punch, Maurice: Police corruption and its prevention. *European Journal on Criminal Policy and Research*, vol. 8, no. 3, 2000

Roebuck, Julian B. – Barker, Thomas: A typology of police corruption. *Social Problems*, no. 21, 1974

Sántha György – Kakatics Lili: Az integritás szerepe a közigazgatási kultúráváltásban és a korrupció visszaszorításában. http://integritas.asz.hu/uploads/doktar/integritas-menedzsment_2011_04_06.pdf

- Sherman, Lawrence W.:** Introduction: Toward a sociological theory of police corruption. In: **Lawrence W. Sherman (ed.):** Police corruption: a sociological perspective. Doubleday, New York, 1974, pp. 1–2.
- Szente Zoltán:** Korrupcióellenes stratégiák és módszerek. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2066–2007
- Szikinger István:** Rendőrség a demokratikus jogállamban. Sik Kiadó, Budapest, 1998
- Szikinger István:** A rendőri korrupció jogforrásai. *Belügyi Szemle*, 1998/10.
- Szikinger István (szerk.):** A rendőri korrupció és megelőzése. Jegyzet. Rendészeti Kutatók Egyesülete, Budapest, 2002

Kérdőív

a rendőrség korrupciós kockázatainak felmérésére

Tisztelt Válaszadó!

Az alábbiakban néhány, a kitöltést segítő, általános jellegű technikai megjegyzést, tanácsot talál.

1. A kérdőív kitöltése önkéntes, anonim és nem szolgál belső ellenőrzési célokat. A kérdőíven azonosító és jelige feltüntetése tilos. A kérdőív tudományos kutatás részeként került kidolgozásra, melynek célja a rendőrség korrupciós veszélytényezőinek felmérése.
2. Valamennyi kérdés kapcsán az Ön őszinte tapasztalatain, észrevételein, meglátásán alapuljon a válasz.
3. A kérdések többsége általában a rendőrségre vetítve válaszolandó meg, ott ahol „az Ön szervezeti egységénél” szerepel a konkrét, jelenlegi beosztási helyére vonatkoztatva kell választ adni.
4. A kérdések között talál olyat, amelyet csak akkor kell megválaszolnia, ha egy korábban feltett kérdésre meghatározott választ adott. Ez konkrétan megjelölésre kerül a kérdésnél.
5. Azon kérdéseknél, ahol nincs külön jelezve („több válasz is lehetséges” szövegrésszel), ott egy választ kell megjelölni.
6. A válaszadásnál csak ott jelöljön meg szöveges észrevételt, megjegyzést ahol erre a kérdőív külön kéri, azokat ugyanis az értékelésnél nem áll módjában az értékelőnek figyelembe venni.
7. A kérdőívet *módjában áll letölteni* és MS Word használatával kitölteni, melyet kitöltést követően azonosítás nélkül továbbíthat az értékelőnek szintén az intranetes felületen.
8. A kérdőív *nyomatott formában történő kitöltését* követően helyezze azt jelenlegi oldalával kifelé, félbehajtva – úgy, hogy a kérdésekre adott válaszok ne legyenek láthatóak – azt lezárva helyezze el a szolgálati helyén (rendőrkapitányság, határrendészeti kirendeltség, megyei rendőr-főkapitányság, központi szerv) található gyűjtőládába.

A kérdőív kidolgozója köszönetét fejezi ki közreműködéséért és a kutatás sikerének elősegítéséért.

Most lapozzon, és kezdje meg a kérdőív kitöltését.

1. Az Ön neme

Férfi

Nő

2. Jelölje életkori csoportját!

20–30

31–40

41–50

50–

3. Jelölje jogviszonyát a szervezetnél!

Hivatásos

Közalkalmazott

Kormánytisztviselő, köztisztviselő

Munkavállaló

4. Amennyiben az előző kérdésre adott válasza „Hivatásos”, jelölje rendfokozati állománycsoportját!

Tiszthelyettes

Zászlós

Tiszt

Főtiszt

Tábormok

5. Mi a legmagasabb iskolai végzettsége?

8 általános

Szakmunkás

Szakközépiskola (rendészeti is), gimnázium (érettségi)

Főiskola

Egyetem

6. Mióta dolgozik jelenlegi beosztásában?

0–3 év

4–6 év

7–10 év

10– év

7. Mióta dolgozik a szervezetnél (tényleges évek száma)?

- 0–5
- 6–10
- 11–15
- 16–20
- 21–25
- 26–

8. Hogyan képzelel el magát munka szempontjából tíz év múlva?

- Valószínűleg a rendőrségnél fogok még dolgozni
- Valószínűleg a civil szférában dolgozom
- A közszférában dolgozom, de már nem a rendőrség kötelékében
- Valószínűleg nyugdíjas leszek
- Nem tudom megítélni

9. Jelölje meg, munkaidejének hány százalékát tölti a közterületen!

- 0–30
- 30–50
- 50–75
- 75–100

10. Elégedett a jelenlegi beosztásával?

- Igen
- Nem

11. Kiszámítható életpályát képes-e biztosítani a szervezet?

- Igen
- Nem
- Nem tudom ezt megítélni

12. Elégedett a jelenlegi fizetésével, a rendőrségnél alkalmazott bérezés rendszerével?

- Nem
- Igen

13. Véleménye szerint korrupciós szempontból mennyire veszélyeztetett a rendőri szakma?

(1: egyáltalán nem veszélyeztetett; 10: rendkívüli módon veszélyeztetett)

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

14. Jelölje az alábbi szolgálati ágak veszélyeztetettségét!

(1: egyáltalán nem veszélyeztetett; 10: rendkívüli módon veszélyeztetett)

Bűnügyi szolgálati ág

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Közrendvédelmi szolgálati ág

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Közlekedésrendészeti szolgálati ág

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Határrendészeti (idegenrendészeti) szolgálati ág

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Igazgatásrendészeti szolgálati ág

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Gazdasági, pénzügyi szakterület

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

15. Jelölje, hogy az alábbi tevékenységek mennyire veszélyeztetettek korrupciós szempontból! (1: egyáltalán nem veszélyeztetett; 5: átlagos veszélyforrást hordoz magában; 10: rendkívüli módon veszélyeztetett)

Szabálysértési, engedélyügyi ügyintézés

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Helyszíni, közigazgatási bírságolási tevékenység

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Határforgalom ellenőrzése, migrációs ellenőrzés

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Büntetőeljárások lefolytatása, bizonyítási eljárások, bűnügyi adatkezelési és nyilván tartási tevékenység

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Közbeszerzések, beszerzések, szerződéskötések, külső partnerekkel kapcsolatos együttműködések

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

16. A rendőrség jogállását, a feladatok jellegét és mértékét, a szolgálatellátás rendjét szabályozó jogi normák változtak-e lényegesen az elmúlt három évben?

- Többször is
 Egyszer-kétszer
 Egyszer sem

17. Mennyire követhetők a munkát és a működést érintő jogszabályi változások?
- Többnyire követhetők
 - Egyáltalán nem követhetők
 - Egy részük követhető, más részük nem
18. A külső jogszabályi előírásokon (törvények, rendeletek) kívül alkot-e a szervezet saját belső normákat?
- Igen
 - Nem
19. Ha az előző kérdésre adott válasza igen, jelölje, hogy a belső normák milyen mértékig szabályozzák a feladatellátást!
- A belső normák csak a kereteit és célját határozzák meg a munkának, azon belül a végrehajtás nincs konkrétan rögzítve
 - A belső normák rendkívüli részletességgel határozzák meg a feladatokat és azok végrehajtásának módját is
 - A belső normák megfelelő arányban szabályozzák a feladatellátást és a végrehajtást
20. Az Ön megítélése szerint a szervezetre vonatkozó jogszabályi környezet bonyolult-e?
- Igen, bonyolult
 - Átlagos
 - Nem bonyolult
21. Vannak-e, illetve az elmúlt három évben voltak-e szervezeti átalakítások, változások (felépítés, struktúra, feladatrendszer-átalakítás, létszám-átrendeződés)?
- Vannak (voltak) egy-egy esetben
 - Nem jellemzők az átalakítások
 - Vannak (voltak) nagy számban
22. Ha voltak átalakítások, azokat megfelelőnek, indokoltnak tartja?
- Megfelelők, de nem indokoltak
 - Megfelelők és indokoltak
 - Nem megfelelők és nem indokoltak
 - Nem megfelelők, de indokoltak

23. Hogyan ítéli meg a rendőrséget érintően 2013. február 1. napjától bevezetett ügynevezett tipizálást?

- A szervezeti tipizálás beváltja a hozzá fűzött reményeket
- A szervezeti tipizálás nem váltja be a hozzá fűzött reményeket
- A szervezeti tipizálást nem tudom megítélni

24. Milyen gyakran változnak a szervezet, vezetés elvárásai a munka minősége és teljesítménye kapcsán?

- Gyakran változnak, és általában az aktuális vezetés határozza meg
- Az elvárások megegyeznek azokkal, amelyeket a szolgálati viszonyom (foglalkozási viszonyom) létesítésekor megfogalmaztak
- Az elvárások és a teljesítménykövetelmények ritkán változnak

25. Meglátása szerint mekkora az adminisztrációs teher a rendőrön a munkavégzése során?
(1: alacsony; 5: átlagos; 10: rendkívül sok az adminisztráció)

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

26. Munkája során milyen hatósági jogalkalmazói tevékenységet folytat? (több választ is jelölhet)

- Bírágkiszabás (helyszíni vagy közigazgatási)
- Engedélyezési eljárás
- Szabálysértési eljárás
- Nyomozati, vizsgálati tevékenység
- Állásfoglalás
- Panasz-, kérelemelbírálás
- Szerződészkötés, gazdasági-pénzügyi tevékenységek

27. Jelölje, munkája során milyen arányban van döntési jogköre bírság, jog, kötelezettség megállapítására!

- A munkám során rendszeresen mérlegelésen alapuló hatósági hatáskört gyakorlok (helyszíni bírság, szabálysértési bírság, egyéb)
- A munkám során nincs mérlegelésen alapuló hatásköröm
- A munkám során csak kismértékben van mérlegelési lehetőségem

28. Jelölje, munkája során milyen adatbázisokhoz van hozzáférése, kezelési jogosultsága *(többet is jelölhet)!*

- Központi nyilvántartó (KEKKH), HERMON
- Schengeni információs rendszer
- Ügyfeldolgozó rendszer (Robotzsaru)
- Határrendészeti nyilvántartások
- TrafficPoint
- Nem kezelek nyilvántartásokat

29. Jelölje, hogy munkája során kezel-e személyes vagy minősített adatot!

- Kezelek személyes és minősített adatot is
- Csak személyes adatot kezelek
- Nem kezelek ilyen adatokat

30. Milyennek ítéli a szervezeti egységénél (rendőrkapitányság, helyi rendőrkapitányság, megyei rendőr-főkapitányság) a fluktuációt (munkaerő-elvándorlás)?

- Magas a fluktuáció a szervezeti egységemnél
- Alacsony a fluktuáció a szervezeti egységemnél
- A fluktuáció a szervezeti egységemnél átlagos

31. Amennyiben az előző kérdésre adott válasza „magas” volt, jelölje, mi tart a magas fluktuáció okának! *(válaszában többet is jelölhet)*

- Az alacsony béreket
- Az előrelépés lehetőségének hiányát
- A munkával kapcsolatos megelégedettség hiányát
- Személyes, magánéleti okokat
- Egyéb ok, éspedig:

32. Szervezeti egységénél – ide nem számítva az állományilletékes parancsnokot – vannak-e idősebb, tapasztalt kollégák (mentorok), akikhez bátran és bármikor lehet fordulni szakmai kérdésekkel?

- Vannak „idősebb rókák” nagy számban, akik kiváló szakmai tapasztalattal segítik a pályakezdeket
- Idősebb, tapasztalt kollégák a szervezeti egységemnél nincsenek, az állomány-át-lagéletkora nagyon alacsony, ebből következően a szakmai gyakorlatot és rutint mindenki saját maga kell hogy elsajátítsa
- Idősebb, tapasztalt kollégának tartanak a munkatársaim

33. Tart vagy tartanak-e rendszeres kapcsolatot a szervezettől már nyugállományba vonult, vagy egyéb módon távozott kollégával?

- Egyáltalán nem
 Ritkán
 Gyakran

34. Milyennek ítéli meg a rendőrség kiválasztási rendszerét?

- A kiválasztási rendszer megfelelő, sikeresen ki tudja szűrni azokat, akik nem alkalmasak erre a pályára
 A kiválasztási rendszer több sebből vérzik, szűrője nem megfelelő, így sok olyan személy is megfelel, aki nem alkalmas erre a pályára
 A kiválasztási rendszer működését nem tudom megítélni

35. Milyennek tartja a rendőri hivatás gyakorlásához feltételként előírt egészségi, pszichológiai, fizikai követelményeket? *(A kérdésre csak a hivatásos állománycsoportba tartozóknak szükséges válaszolniuk; 1: felesleges teher, mert nincs jelentősége, túl egyszerű; 5: megfelelő; 10: túl szigorú)*

Egészségi követelmények

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Pszichológiai követelmények

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

Fizikai követelmények

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

36. Tapasztalata szerint új vagy betöltetlen állások esetén írnak-e ki pályázatot, és az azon legjobban teljesítő kapja meg a beosztást?

- Nagyon ritkán írnak ki pályázatot, általában pusztán vezetői döntés a beosztás betöltése
 Rendszerint pályázatot írnak ki, és a legjobban teljesítőt választják ki
 Pályázatot írnak ki, de már előre eldöntik, ki lesz a befutó

37. Szokott-e oktatást, képzést kapni az új, változó feladatokról és a gyakorlati készségek fejlesztésére?

- Mindig csak indokolt esetben kapok oktatást és veszek részt képzésen
 Havi rendszerességgel kapok oktatást és veszek részt képzésen
 Félévente kapok oktatást és képzést
 Az előzőeknél ritkábban kapok oktatást és képzést

38. Milyenek értékelik az oktatások (képzések) színvonalát?
- Az oktatások (képzések) színvonala gyenge, sokszor csak az elméleti anyagot adják le, a gyakorlati kérdések megválaszolatlanul maradnak
 - Az oktatások mind elméleti, mind gyakorlati szempontból nagyon hasznosak
 - Az oktatásoknak és képzéseknek nincs értelmük
39. Kapott-e oktatást a korrupciós kockázatokról, a korrupció elleni fellépésről és az állomány védelmét szolgáló prevenció eszközökről, valamint arról, hogy korrupciós esemény, kockázat kialakulásának veszélye esetén kihez lehet fordulni?
- Kaptam ilyen tárgyú oktatást
 - Nem kaptam ilyen tárgyú oktatást
40. Szükségesnek ítélné-e a 39. számú kérdésben szereplő témában oktatás, szituációkezelés taktikájával kapcsolatos képzés megtartását?
- Igen, szükséges lenne
 - Nem tartom szükségesnek
41. Milyenek ítélik a szervezet belső ellenőrzési rendszerét általánosságban?
- A belső ellenőrzési rendszer jól működik
 - A belső ellenőrzési rendszer nem megfelelő
42. Ha a megelőző kérdésnél a „nem megfelelő” választ jelölte meg, válassza ki annak feltételezett okát (*több válasz is jelölhető*).
- Az ellenőr sokszor nem elég határozott
 - Az ellenőr nem eléggé felkészült
 - Az ellenőrzés sokszor indokolatlan és túlzottan részletekbe menő
 - Az ellenőrzés sokszor felületes, nem kellően komoly
 - A feltárt hibák sokszor az ellenőrzött személyen kívüli okból keletkeznek
43. Melyik szervezet végez a rendőrség állománya körében belső bűnmegelőzési és büntelítési feladatokat?
- Nemzeti Védelmi Szolgálat
 - Ellenőrzési szolgálat
 - Nyomozó ügyészség

44. Vannak-e ismeretei a megbízhatósági vizsgálat, valamint az életvitel-ellenőrzés szabályairól?
- Vannak ismereteim, de továbbiakat igényelnék a témában
 Vannak ismereteim, és nem igényelnék továbbiakat
 Nincsenek ismereteim, de további ismereteket igényelnék a témában
 Nincsenek ismereteim, és nem igényelnék további ismeretet
45. Milyen gyakran ellenőrzi közvetlen parancsnoka (vezetője) a tevékenységét dokumentált formában?
- Hetente Havonta Negyedévente Félévente Ritkábban
46. Álláspontja szerint, ma Magyarországon van-e teljesítménykényszer a rendőrségnél?
- Igen, van
 Nincs teljesítménykényszer
 Nem tudom megítélni
47. Van-e a rendőrségnek etikai kódexe?
- Van
 Nincs
 Nem tudom
48. Tisztában van-e a szolgálati jogviszony (egyéb jogviszony) összeférhetlenségre vonatkozó szabályaival, a korlátozás alá eső tevékenységekkel?
- Igen, ismerem az összeférhetlenségi okokat
 Nem ismerem az összeférhetlenségi okokat
49. Az elmúlt öt évet alapul véve, tapasztalt-e szervezeti egységénél korrupcióra utaló jeleket, körülményeket?
- Nem tapasztaltam korrupcióra utaló jeleket és körülményeket
 Tapasztaltam korrupcióra utaló jeleket és körülményeket
50. Az elmúlt öt évet alapul véve, kapott-e korrupcióra történő felhívást, próbálták-e már megvesztegetni?
- Igen
 Nem

A következőkben szituációkat olvashat, amelyek kapcsán hét azonos kérdésre kell választ adnia. Kérjük, hogy a kitöltésnél BEFOLYÁSTÓL MENTESEN, ÖSZINTÉN adjon meg értékeket. A kérdőív továbbra sem szolgál belső ellenőrzési célokat!

- a) A rendőr szolgálaton kívüli idejében a városi diszkóban személy- és vagyonőri tevékenységet folytat, kollégáit és barátait ingyenesen bejuttatja a szórakozóhelyre.
- b) A körzeti megbízott a működési területén lévő étteremben rendszeresen ingyenesen fogyaszt el a menüből egy adagot, valamint délutánonként üdítőt és cigarettát fogad el a település közértjének tulajdonosától.
- c) A biztonsági öv használata nélkül közlekedő gépjárművezetőt az intézkedő rendőr közúti ellenőrzés során leállítja. A rendőr az intézkedés alá vont javaslatára beleegyezik abba, hogy 5000 forintért eltekint a közigazgatási bírság alkalmazásától vele szemben.
- d) Az igazgatásrendészeti osztály előadóját megkeresi gyermekének osztályfőnöke, hogy a vele szemben indított szabálysértési eljárásban a bírság összegének elengedését kérje, melynek döntésében az előadó eleget tesz.
- e) Az eredeti szakmája szerint burkoló rendőrt osztályvezetője későbbi plusz szabadnapok fejében arra kéri, hogy az egyébként pihenőnapját jelentő szombaton és vasárnap a lányának vásárolt lakást burkolja ki részére szíveségből.
- f) A rendőr éjszakai szolgálata ellátása alkalmával igazoltatás során észleli, hogy a gépjármű vezetője szintén rendőr, a szomszédos kapitányságról, aki vonatkozásában az alkoholeszterrel végzett ittaság-ellenőrzés bűncselekményi értékhatár szerinti adatot mutat. A kolléga kéri az intézkedőt, hogy engedje el, aki ennek eleget tesz.
- g) A bűnügyi helyszínelő a lakásbetörés helyszínére érve tapasztalja, hogy a bűncselekmény sértette egy idős hölgy, akinek zaklatott állapota nem teszi lehetővé a jegyzőkönyv pontos felvételét, ezen állapot ismeretében az udvaron elejtett arany nyakláncot a zsebébe teszi.
- h) A határátkelőhelyen szolgálatot teljesítő határrendész egy általa ismert személy tulajdonában lévő furgon belépési szándékát észlelve megkéri a fülkében helyet foglaló kollégáját, hogy cseréljenek helyet a beléptetés és ellenőrzés időtartamára.
- i) Az építési vállalkozó felhívja a közlekedési osztályvezető barátját, hogy a nyilvántartó rendszerben nézze meg neki, hogy az elmúlt napon sebességtűllépés miatt indult-e vele szemben eljárás, melyet követően a rendőr saját azonosítójával belép a rendszerbe és a megtekintett adatot személyesen közli barátjával.
- j) A tanúkihallgatások során a nyomozó a gyanúsított védőjét – aki egyébként vadásztársa – a zártan kezelendő adatokat is tartalmazó tanúkihallgatási jegyzőkönyvek asztalon hagyása mellett 5 percre egyedül hagyja az irodában.

1. Ön mennyire tartja elfogadhatatlannak ezt a magatartást? (1: teljesen elfogadhatatlan; 3: részben elfogadhatatlan; 5: nem tartom elfogadhatatlannak)

2. Véleménye szerint az Ön szolgálati helyén dolgozók többsége mennyire tartaná elfogadhatatlannak ezt a magatartást? (1: teljesen elfogadhatatlannak tartaná; 3: részben elfogadhatatlannak tartaná; 5: nem tartaná elfogadhatatlannak)
3. Ütközik-e álláspontja szerint a rendőr által tanúsított magatartás jogszabályi rendelkezésbe vagy belső utasításba? (1: igen; 2: nem)
4. Indokolt-e fegyelmi felelősségre vonás kezdeményezése az esetben? (1: igen; 2: nem)
5. Jelentené-e, ha kollégája (járőrtársa) hasonló magatartást tanúsítana? (1: igen; 2: nem)
6. Véleménye szerint az Ön szolgálati helyén dolgozók többsége jelentené-e a hasonló magatartást tanúsítót? (1: igen; 2: nem)
7. Került-e már hasonló vagy egyező esetben? (1: igen; 2: nem)

VÁLASZLAP

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
1. (adja meg 1–5 között)										
2. (adja meg 1–5 között)										
3. (válasszon 1 és 2 közül)										
4. (válasszon 1 és 2 közül)										
5. (válasszon 1 és 2 közül)										
6. (válasszon 1 és 2 közül)										
7. (válasszon 1 és 2 közül)										

Megtisztelő válaszait köszönjük!

KARDOS SÁNDOR ISTVÁN

A rendőri korrupció szinterei

A rendőri korrupció számtalan helyen, módon és formában jelenhet meg. Ennek egyik legfőbb oka, hogy a rendőrség nem „homogén” szervezet, mivel szerteágazó feladatait szolgálati ágakra tagolódva látja el. Az eltérő tevékenységi körök különböző szintereket teremthetnek a rendőri korrupcióhoz. Például egészen más elkövetési szituációkban és eltérő lehetőségek kihasználásával korrumpálódhat a rendészeti, a bünygyi vagy az igazgatásrendészeti állományba tartozó rendőr. Tanulmányomban az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv¹ tagjai általi korrupciós jellegű magatartásokat, azok általános jellemzőit szolgálati áganként mutatom be a fegyelmi szakterületen szerzett szakmai tapasztalataim, valamint konkrét eljárások adatai alapján.

Számtalan megjelenése ellenére a rendőri állomány által elkövetett korrupciós jellegű cselekményeknek közös vonásaik is vannak. Egyik, talán legmeghatározóbb közös elem e cselekményeknél a jogtalan előny megléte. A jogtalan előny – eltérő formában és mértékben – a rendőrnél (passzív vesztegető) és a vele a szolgálati tevékenysége révén kapcsolatba kerülő személynél (aktív vesztegető) is jelentkezik (meg kell jegyezni, hogy a cselekmények kapcsán a rendőr esetében a „passzív” jelző nem a cselekménybeli tevékenységét jelöli, hiszen a rendőr is lehet kezdeményezésében aktív). A rendőri korrupción nem minden esetben konkrét, materializált jogtalan előnyt értünk (például készpénzt), hanem tágabban értelmezve idesorolható minden olyan kedvezmény vagy előny, amelynek felkínálásával az állampolgár elkerülheti a rendőri intézkedés általi hátrányt, szankciót. Ez lehet, egyebek között, kedvezményes vásárlási vagy szolgáltatási lehetőségek felajánlása.

A korrupció folyamatában az abban érintett állampolgár a rendőri intézkedést jogszerűen követő szankció elmaradásával jut jogtalan előnyhöz, a korrumpált rendőr pedig valamilyen „haszon” révén kapja meg a jogtalan előnyt. Kijelenthető tehát, hogy a polgári személy esetében a rendőri korrupciós cselekményeknél az anyagi haszon adásának, illetve elfogadásának az a legfőbb mozgatórugója, hogy magát a rendőri intézkedés alól részben vagy teljesen

¹ A rendőrség szolgálati szabályzatáról kiadott 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet 3. § (2) bekezdés.

kivonja, illetve az őt érintő legálisan alkalmazott szankció mértékét csökkentse, ügyének intézését a neki kedvező irányba befolyásolja. A megvesztegetett rendőrnek a korrupciós magatartás során alapvető érdeke az anyagi vagy anyagi jellegű előny vagy haszon megszerzése.

Mivel a cselekményt elsősorban a rendőrnek az erre való hajlama, belső erkölcsi és normavilágából adódó késztetése határozza meg, ezért nem befolyásolja az elkövetés gyakoriságát az, hogy hónap eleje vagy vége van. Eből következően kijelenthető, hogy a rendőri korrupció esetében nem megélhetési tevékenységről, hanem „kizárólag” anyagi haszonszerzésre irányuló illegális törekvéstről van szó.

Az is kijelenthető a leírtak alapján, hogy a rendőri tevékenység során legálisan, jogszabályok alapján alkalmazható szankciók törvényes lehetősége önmagában nem generálja a rendőri korrupciót, hiszen ez a rendőrség egyik alapfeladata. Ezen az értem, hogy abból, hogy valaki a rendőri hivatást választotta, egyáltalán nem következik az, hogy a törvényben biztosított lehetőségeivel visszaél csupán azért, mert ez a lehetőség rendelkezésére áll. Számátalan feltétel egybeesése – például a rendőr ilyen irányú hajlama, a kollégák negatív hatása stb. – esetén juthat oda egy rendőr, hogy jogszerű intézkedéshez rendelkezésére álló legális szankciók lehetőségével „felvértezve”, azokkal visszaélve lép a korrupció talajára.

A rendőr ilyen irányú hajlamát, esetleg meglévő belső késztetését felerősítheti, hogy általában maguk az állampolgárok is tisztában vannak azzal, mi a tendő egy-egy rendőri intézkedéskor, valamint a „tarifákkal” is. Rendőri intézkedésen ezúttal minden olyan rendőri szolgálati tevékenységet értek – szolgálati ágaktól függetlenül –, amikor az állomány állampolgárokkal kerül kapcsolatba.

Általánosságban – a szolgálati ágak sajátosságainak figyelmen kívül hagyásával – kijelenthető, hogy egy rendőr legtöbbször fokozatosan jut el a korrupcióhoz. Eleinte kisebb szívességeket tesz a szolgálati tevékenysége idején, ezért ugyancsak kisebb szívességeket fogad el (például apróbb ajándékok, egy kávé, egy üdítő). Ezen a szinten nehéz eldönteni – gyakran még maga a rendőr sem tudja felmérni –, hogy az intézkedések tanúsított segítségével „belefér-e” a *szolgálatunk és védünk* szlogenbe, vagy sem. Nehéz is meghúzni a határvonalat, erre vonatkozóan nem is határozható meg egyértelmű szabály, minden egyes eset más. Minden rendőri intézkedés esetében a konkrét körülmények teljes ismeretében lehet a kisebb szívességek vonatkozásában meghúzni a határvonalat a korrupció és az állampolgárbarát rendőr között.

A kisebb szívességek elfogadása vezetheti a rendőrt a korrupciós magatartásokhoz, és megindulhat a komolyabb kedvezmények adása és elfogadása

útján. Ezt a folyamatot nagyon gyakran az idősebb, tapasztaltabb kollégák is elősegítik azzal, amikor azt sugallják, hogy az élet más, nem minden úgy történik, ahogy az iskolában tanítják. Kijelenthető tehát, hogy az adott rendőri kisközösségben kialakult és általánosan elfogadott erkölcsi normarendszer jelentős mértékben meghatározza az egyén (rendőr) korrupció irányába fordulását. Minden közösségnek jelentős fokú személyiségformáló, irányító és nevelő funkciója van, ennek hatása a közös szolgálatellátás okán, a fokozott mértékű bajtársiasság hatására felerősödhet a katonai, rendőri közösségekben. A katonai, illetve katonai jellegű szakmai közösségek tagjait „*a munkahelyi közösségek tagjaihoz hasonlóan a közös tevékenység és az egységes célkitűzés fűzi össze. [...] A katonai közösség a sajátos alapvető katonai-szolgálati funkció mellett szintén rendelkezik szociális-integratív (társadalmi-politikai), valamint irányító és nevelői funkciókkal.*”²

Nem általánosan bevett dolog, de létező jelenség a rendőri állomány körében az új kolléga „bevezetése” a korrupcióba. Ez a gyakorlatban annyit jelent, hogy a rutinosabb kollégák vezetésével, irányításával kisebb, még kimagyarázható korrupciós cselekményekben történő részvétellel „kipróbálják” az új kollégát.

Ha az illető elfogadja a jogsértésben való közreműködést, akkor egyre jelentősebb mértékben vonják be az ilyen jellegű cselekedetekbe. Hogyha már az első közös korrupciós jellegű magatartásnál jelzi a rosszallását, esetleg jelentést tesz parancsnokainak, akkor a rutinosabb „öreg rókák” kiközösítik, a vezetők előtt mondvacsínált okokkal lejárattják.

Összességében azt a látszatot keltik a feletteseknél, hogy az adott személlyel nem lehet dolgozni, vagyis minden tőlük telhetőt megtesznek, hogy az illető kikerüljön a soraikból.

A vázolt magatartásforma elsősorban azoknál a szolgálati ágaknál figyelhető meg, amelyeknél a rendőrök közvetlenül és rendszeresen kerülnek kapcsolatba intézkedéskor az állampolgárokkal (közrendvédelmi, közlekedésrendészeti, határrendészeti szolgálati ágak).

Írásomban az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott rendőri szerv szolgálati ágai szerinti rendőri korrupciós cselekmények legjellemzőbb elkövetési formáit vázolom, eltekintek a szolgálati ágakon belüli szolgálatok, szakszolgálatok, valamint szolgálati formák szerinti további „felbontástól”. Külön is értékelem a szolgálaton kívüli korrupciós jellegű rendőri magatartásokat mint a rendőri korrupció a legkevésbé vizsgált területét.

² Vámosi Zoltán: A katonai kisközösségek. Zrínyi Katonai Kiadó, Budapest, 1985

Szolgálati ágakhoz kapcsolódó korrupciós magatartások

*A közrendvédelmi és a közlekedésrendészeti állomány tagjainak
korrupciója*

Veszélyeztetettség szempontjából első helyen a közrendvédelmi és a közlekedésrendészeti állomány tagjai állnak, mivel szolgálatuk közben rendszeresen találkoznak állampolgárokkal, és ezzel egy időben közterületi intézkedéseiken széles körű szankcionálási lehetőségük van: feljelentést tehetnek, bírságot szabhatnak ki, egyéb joghátrányokat alkalmazhatnak.

Az ismert esetek vizsgálata alapján a korrupciós jellegű cselekmények téren a következő szabályszerűségek állapíthatók meg:

- a) Az állomány tagjai leggyakrabban az esti, éjszakai órákban követik el a közlekedés résztvevőit érintő normaszegő cselekményeiket, amikor a „semmitől feltűnő” szolgálati jármű fényei és a szankcióval fenyegetőzőés oly mértékben sokkoló lehet, hogy az szinte megbénítja az állampolgárt.
- b) A közterületi és a közlekedésrendészeti állomány tagjai saját szolgálati területüket kiváloán ismerve tisztában vannak azokkal a helyszínekkel, amelyek a korrupció szempontjából számukra kedvezők. Ilyenek lehetnek a nehezen belátható útszakaszok, kanyarok, sebességkorlátozással védett útvonalak.
- c) Az elkövetés szempontjából kedveltek az olyan helyszínek, ahol az állampolgárok sem minden esetben legálisan végzik tevékenységüket: közterületi alkalmi és állandó elárúsító helyek, bazárok, nagybani piacok, építkezések, sebesség- vagy egyéb közlekedési korlátozás alá eső útszakaszok.
- d) A jogellenes intézkedés helyszínét a rendőr gyakran a számára kijelölt szolgálat-ellátási területen kívül választja ki, ez jelentős mértékben megnehezíti, gyakran lehetetlenné is teszi az elkövetők kilétének későbbi megállapítását. A járőröknek a szolgálati területükön kívüli, de ahhoz közel eső területeken is megfelelő helyismeretük van ahhoz, hogy a korrupciós cselekmény elkövetéséhez megfelelő helyszínt találjanak.
- e) Közterületi intézkedéseiken a rendőrök előszeretettel élnek vissza rendőri mivoltukkal külföldiek esetében. A külföldi állampolgárok ugyanis nem minden esetben vannak tisztában a hazai jogrenddel, ezért általuk látogatott helyszíneken, illetve azon helyeken, ahol feltűnésük várható, gyakoriak az ilyen jogsértések (például kínai és más nemzetiségűek által üzemeltetett piacok, külföldi kamionok által átutazásra használt útszakaszok). Ezek kedvelt helyszínei a korrupciónak. Az átutazók rövid időn belül elhagyják az

- országot, továbbá nem ismerik a nyelvet, e tényezők csökkentik a rendőr lebukásának veszélyét. Gyakori továbbá, hogy az országban élő külföldiek a kiutasítással – akár alaptalan – fenyegetés esetén azonnal fizetnek.
- f) A közrendvédelmi és közlekedésrendészeti állomány tagjai közötti ellenőrzésnél a járművekben, vagy a vezetők irataiban tapasztalt hiányosságok esetén az intézkedéstől – ellenszolgáltatás fejében – a helyszínen eltekinthetnek. A cselekmény kezdeményezői nem minden esetben a rendőrök, gyakori, hogy az intézkedés alá vontak a korrupció kezdeményezői.
- g) Közúti közlekedési balesetek kapcsán hamis, valótlan adatok rögzítésére is sor kerülhet az állampolgároknak kedvezőbb biztosítási ügyintézés érdekében. Olyan szintre is „emelkedhet” ez az elkövetési magatartás, hogy biztosítási ügyintézésben jártas szakembertől állandó anyagi ellenszolgáltatásban részesülő rendőr rendszeresen valótlan tartalmú baleseti adatokat rögzít, szélsőséges esetben meg nem történt balesetéről állít ki hamis iratokat.
- h) A járórok a környezetükbe tartozó szórakozóhelyeken állandó, visszatérő jelleggel megjelennek, ott szolgáltatásokat vesznek igénybe ingyen vagy kedvezményes áron (kávé, üdítőital, étel elfogadása), cserébe kisebb-nagyobb szívességeket tesznek a tulajdonos kérésére, vagy érdekében.
- i) A szolgálati területükön a járórok elősegítik a prostitúciós tevékenységet (például nem intézkednek a szabálysértőkkel szemben), cserébe készpénz vagy szexuális szolgáltatás rendszeres elfogadása.
- j) Közlekedési baleset helyszínén az intézkedő rendőr a számára rendszeresen fizető autóműtő szolgáltató igénybevételét javasolja, amit a baleset részesei elfogadnak. A rendőr a korrupciós pénzt kaphatja fix összegben is, vagy a szállítások száma alapján, megrendelésenként előre meghatározott értékben.
- k) Az eseti jellegű korrupciós magatartások gyűjteménye igen gazdag, csak két jellemző elkövetési magatartás: súlyos szabályt szegők (például ittas járművezetőkkel) elleni intézkedés elmulasztása készpénzért; áruszállító jármű szállítmányának átvizsgálása után az áru egy részének kikövetelése az intézkedés gyors befejezése, illetve a tüzetesebb átvizsgálás elkerülése érdekében.³

A határrendészeti állomány tagjai által elkövetett korrupció

Hazánk schengeni térséghez csatlakozása után a schengeni külső határok szakaszának jelentős mértékű csökkenésével szükségült a határrendészeti korrupciós jellegű tevékenységek szintere. A határok átjárhatósága miatt (a schengeni

³ Sárközi Ferenc: A rendőri korrupció néhány sajátossága. *Belügyi Szemle*, 1999/10., 70–79. o.

térségen belüli szabad mozgás joga) a határrendészeti állomány csak a schengeni külső határokon kerül kapcsolatba az állampolgárokkal.

Az e területen szolgálók korrupció általi veszélyeztetettsége jelentős. Az országba a szabályok nem teljes betartásával belépő úgynevezett harmadik országbeli állampolgárok gyakran kifejezetten „keresik” a korrumpálható határőrt mind a kisebb jogsértések, mind a jelentős illegális bevételi forrásként szolgáló határokon átnyúló bűnözés esetén (például ember- és cigarettacsempészet).

A tanulmányban a határrendészeti korrupciót a külső határszakaszon mutatott be, a határrendészeti szolgálati ág által az ország területén végrehajtott mélységi ellenőrzések alatti korrupció a közrendvédelmi és a közlekedésrendészeti szolgálathoz hasonló. A határrendészek által elkövetett, a schengeni külső határokhöz kapcsolódó korrupciós cselekmények alapján az elkövetésre vonatkozóan a következő szabályszerűségek állapíthatók meg:

- a) Az útlevél-kezelői szolgálat során, az országba történő be- és kiléptetésekkor az állomány közvetlen kapcsolatba kerül az állampolgárokkal. A korrupciós rendőri magatartások skálája az eseti jellegű kisebb szabálytalanságoktól – „alkalmi” eltekintés – a szervezett formában megvalósuló korrupcióig terjedhet.
- b) Az útlevél-kezelői szolgálat esetében az alkalmi korrupció abban nyilvánul meg, hogy a kedvező elbírálás érdekében (tiltott tárgy behozatala, vagy kivitele, hiányos adattartalmú úti okmányokkal történő belépés, csempészáru behozatala) a rendőr kisebb értékű tárgyakat kap. Ennek értéke változó, lehet például egy üveg ital, egy doboz cigaretta, vagy édesség, némi készpénz, utóbbit a legtöbb esetben a rendőrnek átadott okmányokba helyezik.
- c) A rendszeresen illegálisan árut csempészőkkel a rendőr állandó vagy a „szállításokhoz” kötött anyagi ellenszolgáltatásért együttműködik. A szolgálati ág esetében gyakori, hogy visszatérő jogsértés esetén (tiltott tárgyak behozatala, embercsempészet) konkrét, előre megbeszélte időben, a velük állandó korrupciós kapcsolatban lévő rendőr szolgálati idejében zajlik a határátlépés. Ilyenkor fix, előre megbeszélte „tarifákkal” történik a megvesztegetés.
- d) Gyakori, hogy a pénz vagy az egyéb korrupciós előny átadása nem is a határátlétkor történik. A felek előre vagy utólag „rendezik” egymás között a pénz vagy egyéb előny átadását, sőt esetenként nem is a rendőr, hanem egyéb személy (például civil családtag) van jelen a pénzátdáskor, hogy ne terelődhessen a gyanú a rendőrré. Gyakoriak a nyilvános helyszínek is: szórakozóhelyek, kávézók, egyéb, lehetőleg nyilvános helyszínek.
- e) A rendőrt megvesztegetni kívánó állampolgárok a határátlépés idejét leginkább az éjszakai vagy a kora hajnali időszakra tervezik, amikor a határátlétkelő forgalma gyér, ezzel is csökken a lebukás veszélye.

- f) Korrupciós határrendészeti cselekményeknél az ügynevezett előre vagy utólag történő „fizetés” esetén nem minden esetben anyagi javakban történik a korrupció, egyre gyakoribb a szexuális szolgáltatás igénybevétele.
- g) Az ügynevezett harmadik országbeli állampolgárok szinte mindent megtesznek annak érdekében, hogy átkelhessenek a határon. Ennek tudatában nem ritka, hogy a határrendészek keresik is az e területekről belépőket, nagyon tüzetesen átvizsgálják őket, és a legkisebb szabálytalanság (vagy annak gyanúja, esetleg feltételezése esetén is) maguk kezdeményezik a korrupciót. Segítségükre van, hogy e civilek a magyar jogrendszerrel, a magyar nyelvvvel nincsenek tisztában, eleve kiszolgáltatott helyzetben vannak.
- h) A határrendészet járőreinél leggyakrabban az ember, illetve illegális árúk (például cigaretta) szervezett csempészete esetén jelentkezik a korrupció. A csempészetre szakosodott bandák állandó rendőrrel vannak kapcsolatban, ilyen esetekben állandó feltételek mellett adják a korrupciós pénzeket, nem ritka, hogy a rendőr havi fix összegért „dolgozik” a csempészeknek.
- i) A határrendészeti szolgálati ághoz tartozó rendőrök esetében gyakori az is, hogy szakmai ismereteiket váltják pénzre (a szolgálat végrehajtásához nem kapcsolódó rendőri korrupcióról a későbbiekben külön is írok). A rendőrnek pontos ismeretei vannak a határrendészet tevékenységéről: tudja, milyen formában történik a szolgálat, melyek a rendszer esetleges gyenge pontjai, hol nincs lefedettségük például a határfigyelő kameráknak, mikor merre járnak a járőrszolgálatok a határsávban. Eme ismeretek birtokában a minimálisra csökkenthető a határsávban csempésztevékenységet folytatók lebukása, ezért a csempészek (áru- és embercsempészet) előszeretettel vesztegetik meg az információ kiadására alkalmas rendőröket.
- j) Egy fokkal magasabb szint a határrendészeti korrupció területén, amikor a rendőr szolgálati eszközt (például szolgálati rádiót) tulajdonít el azért, hogy a rádióforgalmazást figyelve minél pontosabb segítséget nyújthasson a jogsértő személyeknek. Olyan eset is előfordult, hogy a határrendész a közreműködés érdekében szolgálati időn kívül szolgálati egyenruhában jelent meg a jogsértés helyszínén, így tartva távol a kollégáit a helyszíntől.

A közrendvédelmi, a közlekedésrendészeti, valamint a határrendészeti szolgálati ág korrupciós cselekményei esetében közös elkövetési magatartások is megfigyelhetők.

A közterületi és a határrendészeti intézkedéskor leggyakrabban alkalmazott pénz átadás-átvételi forma, amikor az intézkedés alá vont állampolgár a kért összeget az ellenőrzés céljából átadott iratokban helyezi el. Az átvett irat

tokat a rendőr a szolgálati járműben, határrendészként a fülkében tekinti meg, így a cselekménye rejtve marad. A pénzt elteszi, az iratokat pedig visszaadja. Ennél az elkövetési módnál elengedhetetlen az intézkedő rendőrök közti konspiratív együttműködés.

A korrupcióval megszerzett pénzt a rendőrök a lehető legrövidebb ideig tartják maguknál, a nagyobb címleteket felváltják, a külföldi fizetőeszközt például a benzinkutaknál beváltják.

Előfordul, hogy a korrupciós pénzt a szolgálatban lévő járórtársukra bízzák, ez az esetleges számonkéréskor csökkenti a lebukást. Esetenként a közterületi állomány tagjai a saját maguknak vagy rokonuknak, ismerősüknek címzett borítékokat tartanak maguknál, és az illegálisan szerzett pénzt a lehető legrövidebb időn belül a legközelebbi postaládába dobják.

Esetleges tetten érés esetén a rendőrök a náluk lévő korrupciós pénzt a földre dobják, beletaposkák a sárba, vagy egyéb módon semmisítik meg (például csatornába, lefolyóba dobják, szélsőséges esetben megeszik).

A bűnügyi szolgálati ág tagjai által elkövetett korrupció

„A bűnügyi szervek dolgozóinál elsősorban az információk jogosulatlanok számára való kiadása, esetenként az adatok meghamisítása fordul elő.”⁴ A szolgálati ág beosztottjainak (nyomozók, vizsgálók) eljáró előadóként jelentős mérlegelési lehetőségük van az állampolgárok ügyeiben.

A bűnügyi állomány rendszeresen bűnelkövetőkkel, bűnözői csoportokkal kerül kapcsolatba, ezek visszatérően is felbukkanhatnak. A bűnözői körök szívesen létesítenek elvtelen kapcsolatot rendőri dolgozókkal, erre a legtöbbszor a bűnügyi állomány vonatkozásában kerül sor. E kapcsolat kialakításában segíthet a korábbi eljárások idején kialakult ismeretség.

A nagyobb jelentőségű vagy kiemelt tárgyi súlyú büntetőeljárások során az állampolgárok különösen gyakran próbálkoznak a korrupcióval.

A bűnügyi szolgálati ág esetében jelentkező leggyakoribb korrupciós jellegű magatartások a következőkben foglalhatók össze:

- a) Pénzbeli vagy egyéb juttatásokért a vizsgáló, a nyomozó az általa folytatott eljárásokban sok mindent „elintézhet”, beavatkozhat az ügyek menetébe, az eljárás folyamán a gyanúsítottak tőbbletjogokat adhat.

⁴ Uo.

- b) Jogtalan ellenszolgáltatásért cserébe a vizsgáló az eljárásban keletkező adatokat, bizonyítékokat szabadon vagy meghatározott szempontok szerint értékelheti, ily módon például a gyanúsított kedvezőbb elbírálásra számíthat.
- c) A vizsgálónak saját hatáskörében lehetősége van a nyomozások bizonyos keretek közötti lassítására, gyorsítására, ennek érdekében az érintettek ellenszolgáltatást helyezhetnek kilátásba.
- d) Fogva tartott gyanúsított esetében alkalmi vagy állandó előnyöket, kedvezményeket nyújthat az eljáró nyomozó, vizsgáló, ilyen például a gyakoribb látogatás lehetősége, több csomag, levél, vagy az elhelyezés körülményeinek javulása.
- e) A vizsgáló esetenként a fogva tartott gyanúsított szabadlábba helyezésében is aktívan közreműködhet, ha bizonyos eljárási adatokat nem értékél, azokat leplezi, vagy megváltoztatja, esetleg létrehozza.
- f) A nyomozás adatai, bűnügyi információk is kikerülhetnek ellenszolgáltatásért cserébe, konkrét ügyekben, ellenérdekelt fél részére, ily módon a gyanúsított védője pontos és hatékony védekezési taktikát építhet fel.
- g) A bűnügyi rendőr a körözési, gépjármű- és személyi nyilvántartásokból adatokkal szolgálhat illetékteleneknek.
- h) A vizsgáló a teljes nyomozati iratok ismeretében megfelelő kihallgatási taktika alkalmazásával befolyásolhatja az eljárás résztvevőit, például a tanúkat, hogy mely tényeket emeljék ki a nyilatkozataikban, melyeket hallgassanak el a gyanúsított érdekeinek megfelelően.
- i) Vagyon elleni bűncselekményeknél az állampolgárok a gyorsabb biztosítási ügyintézés érdekében keresik fel a bűnügyi rendőrt, aki közreműködhet a nyomozásokat lezáró véghatározatok mielőbbi, soron kívüli kiadásában.
- j) A bűnügyi területen dolgozó rendőr a neki rendszeresen fizető szakembereket ajánlja a sértettnek (lakás- vagy üzletbetörés esetén lakatost és biztonságtechnikai szakembert, gépjárműfeltörés esetén autómentőt és autószerelőt stb.).

A korrupciós előny a bűnügyi állomány esetében is elsősorban készpénz, gyakori a havi, heti rendszerességű állandó összeg elfogadása olyan esetekben, amikor a rendőr folyamatosan adatokat, információkat szolgáltat. A már említett áttételes korrupciós ellenszolgáltatási formák itt is megfigyelhetők.

Az igazgatásrendészeti szolgálati ág tagjai által elkövetett korrupció

E szolgálati ág tagjai különböző hatósági engedélyezési eljárások, a külföldiekkel kapcsolatos ügyintézés, valamint szabálysértési ügyek révén kerülnek hiva-

talos kapcsolatba az állampolgárokkal. Az engedélyezési tevékenységük – nem kizárólag a rendőrségnél, hanem a közigazgatás más területein is – gyakran generálja a korrupciós magatartásokat. Az állampolgárok elsősorban az ügyintézés gyorsaságáért hajlandók plusz anyagi ellenszolgáltatást nyújtani.

A legjellemzőbb és leggyakoribb elkövetési magatartások a következők:

- a) Igazgatásrendészeti engedélyezési ügyekben az ügyintéző a korrupcióban részt vevő ügyfél érdekében soron kívül jár el engedélyek, jogosultságok kiállítása, elkészítése céljából.
- b) Hiányos feltételek, vagy az engedély kiállítását tiltó feltétel megléte esetén az igazgatásrendészeti ügyintéző közreműködhet az engedély kiállításában a meglévő adathiány eltitkolásával egyidejűleg.
- c) Jogkörükben eljárva az ügyintézők fegyvertartási és egyéb engedélyek kiadását is megoldhatják arra jogosulatlan személyek esetében is ellenszolgáltatásért, vagy eseti jelleggel soron kívüli ügyintézással. Gyakori a vadász- és lőfegyverek engedélyezési eljárásának gyorsítása, illetve az engedélyek kiadása feltételhiányos kérelmek esetén.
- d) A külföldi állampolgárokat érintő igazgatásrendészeti ügyintézés a rendőr ellenszolgáltatás fejében felgyorsíthatja, arra jogosulatlanok részére dokumentumokat állíthat ki.
- e) Szabálysértési eljárások esetében az előadó – mérlegelési jogkörében eljárva – a kiszabott összeget csökkentheti, vagy mellőzi a szankció alkalmazását.

Az igazgatásrendészeti szolgálati ág esetében a kedvezőbb ügyintézés reményében felajánlott és elfogadott korrupciós „eszköz” nem elsősorban készpénz, gyakoribbak a kisebb-nagyobb ajándéktárgyak. Ezek értéke esetenként csekély, általában jelképes, a korrupcióval elérni kíván előny megszerzésére viszont így is elegendő. A készpénz mint korrupciós eszköz leginkább a szabálysértési eljárások esetében jelentkezik.

A személy- és objektumvédelmi szolgálati ág tagjai által elkövetett korrupció

A szolgálati ághoz tartozó rendőrök a munkájukról, konkrét tevékenységükről még a közvetlen ismerőseiknek vagy a lakóközösségükben sem beszélnek, kevesen tudják, milyen feladatot végeznek. A tevékenység további jellemzője, hogy a rendőr a munkája közben nem találkozik az állampolgárokkal, ezért e szolgálati ágnál a legkevésbé valószínű, hogy a rendőr korrupciós magatartást tanúsíthat.

A személy- és objektumvédelemmel foglalkozó rendőr esetében a leggyakoribb elkövetési forma, amikor a védett személy(ek)kel meglévő valós vagy feltételezett ismeretségre hivatkozással, azt kvázi felajánlva jut előnyökhöz, ez lehet anyagi vagy egzisztenciális jellegű.

A személy- és objektumvédelmi szolgálati ág tagjai által megvalósított leggyakoribb korrupciós jellegű magatartások a következők:

- a) A védett személlyel meglévő vagy feltételezett ismeretségre hivatkozással a rendőr ellenszolgáltatás ellenében felajánlja szolgálatait hivatalos ügyek intézéséhez, rendőrségi eljárások meggyorsításához, az ügymenet kiskapuinak kihasználásával az ügymenetbe való beavatkozáshoz.
- b) A korrupció olyan formában is megvalósulhat, hogy az állampolgárok kérik meg a rendőrt, hogyha igénybe veszi az ismeretségi körét, pénzt vagy egyéb kedvezményeket kap.
- c) A szolgálati ághoz tartozó rendőrök korrupcióban való részvétele és érintettsége – tekintettel a szolgálati feladat jellegére – több esetben átfedést mutat a szolgálaton kívüli, a konkrét szolgálati ághoz nem kapcsolható korrupciós cselekményekkel.

A szolgálaton kívüli, konkrét szolgálati ághoz nem köthető korrupció

A rendőri állomány egyes tagjai a magánéletben is megpróbálnak visszaélni a hivatásukból adódó lehetőségeikkel. Részben véletlenül, részben szándékosan kerülnek kapcsolatba olyanokkal, akiknek kisebb-nagyobb (pénzbeli vagy egyéb) juttatások és előnyök elfogadásáért rendőri mivoltukból adódó ellenszolgáltatást nyújtanak.

A szolgálaton kívüli rendőri korrupció esetében tipizálhatók legkevésbé az elkövetési formák. Ennek ellenére néhány gyakori vagy visszatérő jellegű magatartás megemlíthető.

- a) A szolgálaton kívüli korrupció esetén a rendőri a rendőri szolgálatról meglévő, a szervezet feladatához, tevékenység köréhez kapcsolódó általános ismereteit „bocsátja áruba” ellenszolgáltatásért (a határrendészeti szolgálati ág korrupciós cselekményeinél már szerepelt ez a jellegű magatartás). Ebben az esetben a rendőr a jól értesült, mindent elintézni tudó személy benyomását kelti, ez az attitűd alapozza meg jogsértést.
- b) Szórakozóhelyeken a szolgálaton kívüli rendőrök ellenszolgáltatásért védelmi jellegű tevékenységet végezhetnek rendszeresen vagy eseti jelleggel. A rendőrt „alkalmazó” személyeknek hasznos, ha egy hivatalos személy van jelen az üzletükben, a rendőr ellenszolgáltatásként a pénzen kívül

- egyéb kedvezményeket is kaphat: ingyen fogyasztás, prostitúciós tevékenységet folytató helyeken szexuális szolgáltatás díjmentes igénybevétele.
- c) Szolgálaton kívüli rendőrök a szolgálati jelleg felhasználásával vagy arra utalással gyakran segédkeznek ellenszolgáltatásért valós vagy vélt tartozások behajtása, elszámolása érdekében, üzleti vitákban.
 - d) Gépjármű-kereskedelemmel foglalkozó cégeknek a velük korrupciós szövetséget kötő rendőr nyilvántartási adatokat szolgáltatathat ki, közreműködhet a járművekkel kapcsolatos igazgatásrendészeti tevékenységben.
 - e) Ellenszolgáltatás fejében a rendőr alkalmi vagy állandó segítséget nyújthat rendőrségi eljárásokban, esetleg ügyvédi, magánnyomozói irodákkal ilyen jellegű kapcsolatot építhet ki.
 - f) Rendőri arculat felhasználásával szolgálaton kívül a rendőr aktívan részt vesz bűncselekményekben. Jelenléte azáltal csökkenti a lebukás veszélyét, hogy az elkövetők elleni jogszerű rendőri intézkedés esetén – felfedve rendőri mivoltát – az intézkedést meggátolhatja.
 - g) Szolgálaton kívüli rendőr ellenszolgáltatásért őrző-védő vállalkozásokban tevékenykedik olyan módon, hogy konfliktus esetén rendőri mivoltát felhasználva intézkedik.
 - h) Esetenként szolgálati igazolvány, szolgálati okmányok, iratok és eszközök pénzért történő eladása civileknek.
 - i) Szolgálaton kívül a rendőr jómódú emberekkel anyagi ellenszolgáltatáson alapuló viszonyt létesít és tart fenn előnyök nyújtása vagy információk kiadása érdekében.
 - j) Olyan tendencia is megfigyelhető, hogy a bűnözői életmódot folytató személy vagy közösség keresi meg a rendőrt, és ajánlkozik ismerősnek, barát-nak, vagyis szándékosan keresik a kapcsolatot az arra alkalmas rendőrökkel. Eleinte csak kisebb „szívességek” kérése történik ellenszolgáltatásért, majd ha a rendőr ebben partner, akkor „nagyobb tételekben” is próbálkoznak.
 - k) A rendőri állomány egy része kifejezetten keresi a kapcsolatot a vagyonos állampolgárokkal, és ellenszolgáltatás fejében a tevékenységéből adódó visszaéléseket követ el.

A korrupcióval foglalkozó hazai szakirodalom által kevésbé vizsgált terület a szolgálati tevékenységhez nem köthető és a szolgálaton kívül megvalósuló rendőri korrupció. Sokszínűsége következtében – álláspontom szerint – ezen a területen további jelentős kutatás végezhető a jövőben.

Következtetések, javaslatok

A korrupció a rendőri szolgálati ágak tevékenységi köreinek különbözőségéből adódóan más-más formában, szolgálati áganként tipizálhatóan jelennek meg. Ezek előfordulási okait, a megjelenésüket elősegítő körülményeket, valamint a megelőzés érdekében szükséges és leghatékonyabb parancsnoki intézkedéseket a szakterületi sajátosságok figyelembevételével, a napi szakmai munka keretein belül lehet és indokolt megtenni.

A rendőri korrupciót nyilvánvalóan nem lehet teljesen megszüntetni, de törekedni kell arra, hogy a lehető legalacsonyabb szintű legyen. Erre figyelemmel nemcsak a rendőri vezetői állománynak, de a rendőrség minden egyes tagjának törekednie kell az ilyesfajta cselekmények visszaszorítására. A megelőzés leghatékonyabb eszköze azonban a parancsnoki munka, mivel a parancsnok ismeri legjobban a szolgálati ág működését, a rendőri korrupció megvalósulásának lehetőségeit és módjait.

Azti is tudnia kell egy parancsnoknak, hogy az ilyesfajta cselekmények esetében elsődleges és a normaszegést megalapozó tényező az anyagi előny. E közös elemre épülve kell a rendőrség szolgálati ágainál a korrupciót kiváltó eltérő tényezőket figyelembe venni. Az így szerzett ismeretek birtokában, azokat konstruktívan alkalmazva képzelhető el a korrupció elleni megfelelő hatékonyságú fellépés, mivel a korrupciós rendőri magatartások alaphelyzetben is nehezen felderíthetők.

A leírtak alapján a rendőri korrupció megelőzése és felfedése érdekében teendő – elsősorban – parancsnoki intézkedések a következők:

- a korrupció gyanújába keveredő rendőrök áthelyezése más beosztásba, az állomány szükség szerinti rotációs cseréje a szolgálatok során;
- az állomány rendszeres és visszatérő jellegű oktatása a korrupciós helyzetekről, az azok észlelése kapcsán szükséges teendőkről;
- a közterületi állomány eligazításainak és a szolgálat végi beszámoltatásának kiterjesztése az adott szolgálati feladathoz kapcsolódó, leggyakoribb korrupciós magatartásokra;
- a járőrpárok rendszeres, közvetlenül a szolgálat kezdetén végrehajtott cseréje, ekként az egymással esetleg korrupció érdekében bizalmi kapcsolatban lévőek kapcsolati rendszerének bomlasztása;
- visszatérő, de eltérő módon és időpontokban, napszakokban végrehajtott célirányos parancsnoki ellenőrzés, amelynek a vizsgálatot megelőző közvetlen szolgálati tevékenységre is ki kell terjednie;

- az ellenőrzésekbe a belső védelmi vagy belső ellenőrzési munkát ellátó szervek, egységek visszatérő bevonása;
- a szoros elszámoltatású okmányok rendszeres vizsgálata, a szolgálati feladathoz kapcsolódó dokumentumok, valamint eljárási iratok (nyomozások, hatósági eljárások stb.) visszatérő felülvizsgálata, majd utóellenőrzése;
- a rendőrség kezelésében lévő nyilvántartási és prioritási rendszerek használati jogosultságának – akár számítástechnikai szakemberrel történő – utólagos kontrollja, a lekérdezések indokoltságának és dokumentálásának folyamatos felülvizsgálata;
- a korrupció legkisebb gyanúja esetén jelzés a belső ellenőrzési szerveknek, egységeknek, parancsnokoknak;
- korrupció észlelése esetén mindig vizsgálni kell, milyen munkaszervezési vagy ellenőrzési hiányosságok segítették elő a cselekmények elkövetését, valamint az állomány azon tagjának a felelősségét is, aki az elkövetéskor az eljárás alá vonttal együtt teljesített szolgálatot, kiderítendő: milyen esetleges mulasztás, szakszerűtlen munkavégzés segítette elő a korrupciót;
- belső rendőri normákkal a korrupció észlelése, valamint a korrupció megvalósulása esetén intézkedési rend kialakítása, alkalmazkodva a megelőzés és felderítés igényeinek figyelembevételével kiadott, a rendőri korrupciós cselekmények megelőzésével és visszaszorításával kapcsolatos feladatokról szóló 20/2013. (V. 17.) ORFK utasításhoz, amelynek alapján valamennyi megyei rendőr-főkapitányságnak a helyi szolgálati tevékenysége sajátosságaira figyelemmel saját belső normát kellett kiadnia;
- a korrupciós cselekmények kapcsán induló büntetőügyben nyilvános tárgyalások, különös figyelemmel a kiszabott szigorú ítéletek preventív hatására (az ilyen esetekben azonban figyelembe kell venni az állampolgári jogok országgyűlési biztosának állásfoglalását is, miszerint az állományt nem lehet kötelezni arra, hogy az ilyen tárgyaláson részt vegyen);
- a rendőri munkát szabályozó normákban (jogszabályok, intézkedések, utasítások), valamint a rendőri hivatás etikai kódexében foglaltak maradéktalan betartatása;
- parancsnoki, vezetői példamutatás;
- arra utaló adat esetén a parancsnokok és a felügyeleti szervek által végzett ellenőrzések kiterjesztése a rendőrök szolgálaton kívüli tevékenységére is.

PETRÉTEI DÁVID

A kriminalisztika jövője – a jövő kriminalisztikája

2014. február 27-én a Nemzeti Közszerződési Egyetem Rendészettudományi Karán került sor a Magyar Rendészettudományi Társaság kriminalisztika jövője munkacsoportja által szervezett kerekasztal-konferenciára.¹ Jelen írás a gondolatébresztőnek és így helyenként talán elrugaszkodottnak szánt vitaindító előadásom bővített változata.

A jövőkutatás és annak korlátai

A jövőkutatás napjainkban elismert tudományág vagy tudományos módszernek számít.² Messze meghaladja a statisztika részterületét alkotó prognosztikát, mindamelllett csodákra nem képes. Fő korlátja, hogy nem mindig látja előre a nagy paradigmaváltásokat és az egyedi találmányok világra gyakorolt hatását. Példaként utalnék arra, hogy noha 1961-ben lépett ki az ember a világűrbe, és 1969-ben a Holdra, a korabeli csodavárás a világűr meghódításáról alaptalannak bizonyult. A tudományos fantasztikum a kilencvenes évekre az ember Marsra lépését, a Hold kolonizálását, ezrek által lakott orbitális űrállomások működését vizionálta, és erre az előbbi két évszám extrapolációja alapján minden okuk megvolt. Talán nem túlzás azt állítani, hogy a csodavárásnak volt tudományos alapja is. De se a hatvanas évek mérnökei és természettudósai, se az írók nem látták előre az okostelefonokat, és a segítségükkel egész nap elérhető közösségi oldalakat.³ Vagy hogy a krimináltechnikához közelebbi példát említsek, *Lem* jövőben játszódó regényében, a *Kudareban* az űrhajózás és a számítástechnika fejlettségét a szerző nemcsak nagyon magasra teszi, hanem technikai részletekbe bocsátkozva részletesen és megalapozottan ki is fejti. Ugyanakkor az űrbéli expedíció „több kilométernyi filmet” visz magával a fotó- és mozgókép-dokumentáció

¹ A munkacsoportról lásd Gárdonyi Gergely: A „kriminalisztika jövője” munkacsoport elképzelései. Határrendészeti Tanulmányok, 2013/2., 32–36. o. http://rendeszet.hu/hatarrendeszetitagozat/documents/Tan_X_2.pdf

² Nováky Erzsébet: A magyar jövőkutatás kialakulásáról, fejlődéséről és új feladatairól. Magyar Tudomány, 2009/7. <http://www.matud.iif.hu/07sze/01.html>

elkészítéséhez. Mert a műszaki és természettudományokban egyébként felkészült, orvos végzettségű író nem látta előre a digitális képrögzítési eljárások megjelenését vagy rutinná válását.

Ez az írás és az alapjául szolgáló előadás azt és úgy próbál megmutatni a kriminalisztika jövőjéből és a jövő kriminalisztikájából, amennyit és ahogy jelen ismereteim szerint előre láthatunk belőle. Nem ismerjük előzetesen a paradigmaváltást jelentő innovációkat, és még kevésbé azok hatását. Tíz vagy húsz év múlva újraolvasva ezt az írást, könnyen lehet, hogy csak mosolyogni fogunk, és nem bólogatni.

A „helyszínelő robot”

A hipotetikus helyszínelő robot nem más, mint a ma is létező technikák a ma is létező mesterséges intelligenciával kombinálva. A helyszínelő robot nem létezik, egyelőre. Valamennyi technikai alkotóeleme azonban igen. Az elképzelt robot rovarszerű, vékony lábakon közlekedik, nem kerekeken, hogy ne rontson el semmilyen nyomot. Az elejére szerelt polarizált sűrűfényű lámpa folyamatosan megvilágítja a talajt.⁴ Az előre szerelt, talajjal párhuzamos kamera előtt folyamatosan váltakoznak a színszűrők. Amikor a mintafelismerő szoftver⁵ olyan alakzatot észlel a padlón, ami lábbelnyomra emlékezteti a feldolgozó számítógépet, fénykép készül. A fénykép exif adatai⁶ közé rögzül a talaj és a fényképezőgép lézerral meghatározott távolsága, a kész kép így méretarányos lesz. A robot tetején folyamatosan forog a 3D lézerszkennér, ami a pontos, mérthelyes, gyakorlatilag makettszerű végeredményt produkáló fénypontfelhőn túl folyamatos gömbpanoráma-felvételeket készít a helyszínről.⁷ További berendezés a visszavert ibolyántúli fényel történő képalkotó rendszer (*Reflected Ultra-Violet Imaging System; RUVIS*⁸), ami lehetővé teszi ujj- és tenyérnyomok érintés és kezelés nélküli láthatóvá tételét a

3 Lásd Balogh Csaba: Ilyennek jósolták a 2014-es évet 1964-ben. HVG.hu, 2014. január 2. http://hvg.hu/tudomany/20140102_ilyenek_josoltak_a_2014es_evot_1964ben

4 Lásd például <http://www.horiba.com/scientific/products/forensics/light-sources/details/handscope-xenon-fls-102/>

5 Ilyen alkalmazásokat használnak jelenleg is a biológiai mikroszkópiában, lásd például <http://www.ploscompbiol.org/article/info%3Adoi%2F10.1371%2Fjournal.pcbi.1000974>

6 Exchangeable Image File, a képfájlokban tárolt, a kép készítésére vonatkozó adatok.

7 Egyike a számos már jelenleg is forgalomban lévő ilyen berendezésnek: <http://www.faro.com/products/3d-surveying>

8 Egyike a számos már jelenleg is forgalomban lévő ilyen berendezésnek:

<http://store.sirchie.com/KRIMESITE-IMAGER-Master-RUVIS-Kit-P2157C634.aspx>

legváltozatosabb felületeken. Ehhez az egységhez is tartozik természetesen ujjnyomalak-felismerő szoftver. A robotnak ezen felül lehetnek távirányítható kamerás manipulátorkarjai, amelyekkel nehezen elérhető vagy veszélyes helyeken lévő bűnjeleket tud begyűjteni, ciánpálcával nyomkutatást tud végezni stb.

Remélhetőleg az eddigiekből is látszik, hogy a hipotetikus helyszínelő robot csak segíti, de nem váltja ki a kiképzett bűnügyi technikust. A nyomozások főszereplője, az ember, előreláthatóan nem lesz pótolható semmilyen géppel. Ahogy a bűncselekmény elkövetője, úgy a nyomozó, a technikus emberi tényező marad, még ha ez hibalehetőségeket hordoz is, ahogy azt a hozzászólásában Kovács Lajos ezredes is kifejtette.

Biometrikus adatok és személyazonosítás

Az ujj-, tenyér- és talpnyomok egyedi azonosítását végző daktiloszkópia mellett a bőrlécrendszerrel foglalkozó másik tudományág az antropológia részterületét alkotó dermatoglifia. Utóbbi tudomány a bőrlécrendszer sajátosságainak nemi, életkori és rasszok szerinti megoszlását tanulmányozza. Alkalmassá továbbá apaság igazolására vagy kizárására, lévén hogy apai ágon kodominánsan öröklött tulajdonság. Természetesen, mivel jelen ismereteink szerint a világon minden egyes ujj-, illetve minden azonosításra alkalmas méretű tenyér- és talpnyomrészlet teljesen egyedi, a mintázat sajátosságaiból levonható antropológiai következtetések csak valószínűségi jellegűek. A nyolcvanas években Magyarországon folytak olyan kutatások, amelyek a helyszíni daktiloszkópiái nyomtörödékekből kíséreltek meg levonni következtetéseket a nyomot hátrahagyó személy etnikai hovatartozásáról.⁹ Ezek a kutatások a rendszerváltozás után leálltak, mert számos etikai aggályt fogalmaztak meg velük kapcsolatban.¹⁰

Amiért a múlt e szegmense szóba került a jövőt érintő kerekasztal-konferencián, az a DNS. A kétséget kizáró személyazonosítást lehetővé tevő biometrikus jellemző, vagy hemogenetikai anyagmaradvány ugyanis nem más, mint a valamennyi sejtmagban megtalálható dezoxiribonukleinsav. E vegyület végzi az átörökítést oly módon, hogy benne van kódolva a fehérjeszinté-

⁹ Lásd Tauszik Nagyvezsda – Tóth György: A hazai cigányság és nem cigány lakosság dermatoglyphiai tulajdonságai közötti különbségek. *Belügyi Szemle*, 1986/6.

¹⁰ A kutatás során állítólag nevelőotthonokban élő cigány gyermekek tenyéryomait gyűjtötték össze. <http://www.amarodrom.hu/archivum/99/10/1.html>

zis, azaz a szervezet felépítésének valamennyi „tudnivalója”. A tény, hogy humanoidok vagyunk, a Homo Sapiens fajba tartozunk, mind ott van a DNS-ünkben. Ahogy számtalan genetikailag meghatározott egyéb információ is a testünkkel, életünkkel kapcsolatban. Ma még vitatott, pontosan mely testi, sőt lelki vagy szellemi tulajdonságok tekinthetők genetikai meghatározottságúnak, de mindaz, ami igen, ott van a DNS-láncban, azaz akár egyetlen helyszínen hagyott hámsejtünkben.

Jelen pillanatban biometrikus személyazonosításra, és így kriminalisztikai célú személyazonosításra az úgynevezett STR-lókusztokat használjuk. Ezek a teljes DNS-lánc bizonyos pontjain található olyan szakaszok, amelyeken egy négy bázispárból álló részlet néhány alkalommal megismétlődik. Az ismétlődések pontos darabszáma mutat olyan nagyfokú változatosságot, hogy tizenhárom vagy tizenhat ilyen lánchrészlet (lókuszt) esetében a variabilitás gyakorlatilag egyedinek tekinthető (kivéve az egyetű ikrek és az esetleges klónok esetében).

Fontos azonban azt is kiemelni, hogy az STR-lókusztok a DNS-lánc úgynevezett nem kódoló szakaszain helyezkednek el, azaz jelen ismereteink alapján ezek a területek nem határoznak meg semmit a konkrét emberi egyed fenotípusából. (Persze ez a tudomány rohamos fejlődése során változhat.) A Humán Genom Projekt óta azonban egyre többet tudunk a DNS-lánc kódoló szakaszairól. Csábító gondolat, hogy a kriminalisztika (akár a lehető legközelebbi) jövőjében a hátrahagyott biológiai anyag-maradványból visszafejtethetjük a hátrahagyó személy valamennyi genetikailag meghatározott tulajdonságát.¹¹

Jelenleg – valószínűleg inkább a gyakorlati akadályok miatt – a kódoló DNS-szakaszok vizsgálata nem része a rutinszerű kriminalisztikai vizsgálatoknak. Mindamellett tény, hogy több állam egészen egyszerűen meg is tiltja az anyagmaradványból elvégzett fenotipizálás eredményeinek felhasználását a bűnyek bizonyításában, a nemi hovatartozás kivételével. Ennek a gyakorlati nehézségeken túl lehetnek bioetikai okai is.¹² Belgiumban bűncselekmény bármilyen DNS-sel kapcsolatos vizsgálat, a DNS-profilok összehasonlításán kívül. Németországban és az Egyesült Államok három tagállamában szintén kifejezetten tilos a fenotipizálás. Számos más országban kifejezett törvényi rendelkezés nincs ugyan, de a gyakorlati módszertan szerint nem vé-

¹¹ Ez az úgynevezett FDP, a Forensic DNA Phenotyping. <http://forensicsciencecentral.co.uk/dna.shtml>

¹² Már önmagában a nem kódoló DNS-szakaszokkal végzett adatbázis-képzés is felvethet bioetikai aggályokat, lásd például <http://www.nature.com/scitable/topicpage/forensics-dna-fingerprinting-and-codis-736> Megjegyzem, ezekkel az aggályokkal személy szerint nem értek egyet.

geznek ilyen eljárást; ez a helyzet Spanyolországban, Ausztráliában és a Dél-afrikai Köztársaságban. Valószínűleg Hollandia az egyetlen állam, ahol jogszabályban kifejezetten engedélyezett a fenotipizálás.¹³

Hazánkban a jogszabályi környezet véleményem szerint megengedő. A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. „sarkalatos” törvény 83. § c) pont alapján a személyes adat forrása lehet DNS-minta elemzése. A humángenetikai adatok védelméről, a humángenetikai vizsgálatok és kutatások, valamint a biobankok működésének szabályairól szóló 2008. évi XXI. törvény hatálya a 2. § (3) bekezdése alapján nem terjed ki az igazságügyi vagy büntetőügyi célú (genetikai) adatkezelésre. Az igazságügyi szakértői működésről szóló 31/2008. (XII. 31.) IRM rendelet 23. § c) pont szerint a helyszínen talált vagy vizsgálat alá vont biológiai eredetű nyom genetikai tulajdonságainak megállapítására igazságügyi szakértő rendelhető ki. A DNS-profil meghatározásának szakmai-módszertani követelményeiről szóló 19/2010. (IV. 30.) IRM rendelet 10. § (2) pontja alapján a rendelet mellékleteiben felsorolt DNS-markerekon kívül más DNS-markerek is vizsgálhatók, ha a kirendelő szakértő kérdéseinek megválaszolásához az szükséges. Az értelmező rendelkezés, azaz az 1. § 4. pontja szerint „*DNS-marker: az a hely (lókus) a DNS-molekulán, mely az egyénekre vonatkozó különféle genetikai információkat tartalmazza*”. Ezek a rendelkezések véleményem szerint megfelelő jogi alapot nyújtanak a helyszíni anyagmaradványokból elvégzett fenotipizáláshoz, azaz az anyagmaradványt hátra hagyó személy genetikailag meghatározott tulajdonságaira való visszakövetkeztetéshez.

A tudomány fejlődésével egyre több és több tulajdonság kikövetkeztetése válik lehetségessé, legalábbis a jelenlegi trendeket extrapolálva ez igen valószínű. Az is valószínű azonban, hogy az egyre több megszerezhető információ egyre több adatvédelmi vagy etikai aggályt vet majd fel. Főként, ha figyelembe vesszük, hogy a fenotipizálás által beszerezhető adatok jellege és pontossága az elkövetői pszichológiai profilokkal, illetve a tanúvallomásokkal vethető össze, azaz az eredményes felderítéshez széles körű adatszerezés és adatelemzésre, úgynevezett raszternyomozásra van szükség.

Képzelnék el, hogy a helyszínen maradó anyagmaradványból kiolvassuk az elkövető férfi voltát, körülbelüli testmagasságát, testalkatát, haj-, bőr- és szemszínét. Rendőri szemmel ez nagyon csábító lehetőség. Képzelnék el

¹³ Egy 2008-ban közzétett tanulmány: Bert-Jaap Koops – Maurice Schellekens: Forensic DNA Phenotyping: Regulatory Issues. The Columbia Science and Technology Law Review, vol. IX, 2008 <http://www.stl.org/html/volume9/koops.txt>

Lásd még 2011-ből: <http://www.ajja.org.au/Criminal%20Justice%202011/Papers/Urban%20PPT.pdf>

azonban, hogy kiolvassuk a balkezességet, a sváb ősokeket, és a cukorbetegségre vagy rákra való hajlamot is. És akkor kutatást végzünk a környékbeli egészségügyi intézményekben, kigyűjtve a svábos vezetéknevű vagy svábos vezetéknevű édesanyával bíró cukorbetegeket. Hiába csábító rendőri szemmel ez a lehetőség, alapjogi szempontból rendkívül aggályosnak minősül.

A teljes képhez hozzátartoznak a törekvések arra, hogy az STR-lókuszkora építő személyazonosításból is a jelenleginél többet hozzanak ki. Példaként utalnék egyrészt arra, hogy vizsgálják az STR-lókuszs allélok rassz, illetve etnikum szerinti megoszlását, és nemcsak Kínában¹⁴, de az Egyesült Államokban is.¹⁵ Másrészt a közelmúltban, a hazai médiában is hír volt, hogy az ismeretlen elkövető által hátrahagyott anyagmaradványból nyert DNS-profil nem szerepelt ugyan az adatbázisban, de a hasonló profilok között megtalálták az egyik közeli rokonát, és így később az elkövetőt is.¹⁶

Mobil távközlés

Húsz évvel a hazai GSM-szolgáltatás indulása¹⁷ után, napjainkban a mobiltelefon teljesen hétköznapi használati tárgy Magyarországon, és a tíz és hetven év közötti népességből inkább az a kevés kivétel, akinek nincs.

A mobiltelefonokkal kapcsolatos bűnügyi tevékenység napjainkban az úgynevezett torony- vagy cellainformációk lekérése, azaz annak visszakeresése, hogy a múlt egy adott pillanatában a mobiltelefon melyik távközlési toronyra, illetve annak melyik cellájára (gyakorlatilag: antennájára) jelentkezett fel, hogy részt vehessen a távközlésben.

Továbbá újabban megjelenő, bűnügyekben is alkalmazhatónak tűnő távlatokat nyit, hogy az úgynevezett okostelefonok fel vannak szerelve különböző lopásvédelmi eszközökkel, például távirányítással ki-be kapcsolhatók. Képesek „kikapcsolhatatlan” hangos riasztást kiadni magukból, ugyancsak távirányítással. Továbbá, és ez valóban új távlatokat nyit a lopásvédelemben,

¹⁴ A kínaiak ebben élen járnak, ami talán az uralkodó han nemzetiség és a számtalan egyéb nemzetiség jelenlegi együttélésének politikai szempontjaira, illetve történelmileg a hanok és a többi nemzetiség keveredésének minimális voltára vezethető vissza. Lásd például <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3682170/>

¹⁵ Lásd <http://genome.cshlp.org/content/13/4/624.full>

¹⁶ Lásd 33 évet kapott egy magyar nőt megerőszkoló amerikai. [origo.hu, 2014. február 24. http://www.origo.hu/nagyvilag/20140224-33-ebet-kapott-egy-magyar-not-megeroszakolo-amerikai.html](http://www.origo.hu/nagyvilag/20140224-33-ebet-kapott-egy-magyar-not-megeroszakolo-amerikai.html)

¹⁷ A Pannon GSM 1994. március 25-én indította el a szolgáltatását.

nemcsak nyomkövető jeladó van beléjük építve, hanem távvezérléssel képesek videót vagy fényképet visszaküldeni a tulajdonosnak, azaz az elvesztett telefontól a tulajdonos élőképet kér, mire könnyen lehet, hogy éppen a megtalálót fogja megmutatni a készülékbe szerelt kamera. Mindezekre a funkciókra a későbbiekben még visszatérek.

Egy másik mobiltelefonokkal kapcsolatos bűnügyi vagy titkosszolgálati módszer a telefonbeszélgetés lehallgatása, amely bírói (vagy igazságügyért felelős miniszteri) engedélyhez kötött titkos információgyűjtési, adatszerzési módszer. A lehallgatás folyamata közben a telefon csaknem pontos helyzete meghatározható az úgynevezett háromszögeléssel, azaz a telefonhoz legközelebbi három torony vagy három cella által nyújtott információk elemzésével. Fontos azonban kiemelni, hogy ez a „szoros fogás” csak lehallgatás közben és a jelenben kivitelezhető. Tehát hiába a bírói engedély, azt nem tudjuk ekkora pontossággal visszakeresni, hogy a szoros fogás megkezdése előtt mondjuk egy órával a telefon hol volt; erre csak az egyedi cellainformációk nyújtanak (lényegesen pontatlanabb) támpontot.

Létezik azonban egy új módszer, amellyel a szoros fogáshoz hasonló eredményesség érhető el, és nemcsak valós időben, hanem akár a közeli múltba visszatekintve is. Jelenleg ezt a módszert nem használja senki Magyarországon, de tudomásom szerint a világon sem. A szolgáltatókat ugyanis a jogszabályok kötelezik adatszolgáltatásra és adatgyűjtésre. Jogszabályi rendelkezés híján nem gyűjtenek adatot, ezért nem építenek ki költséges plusz adatszerző berendezéseket. Az új módszer lényege a következőkben vázolható.

A mobiltelefon, működése közben, feljelentkezik adott torony egy cellájára, és mindig csak egyre. A telefon mozgásával az át jelentkezik új és új toronyokra, ha az eredeti toronytól eltávolodik. A mobiltelefon azonban a rádiójeleket gömbhéjszerűen, közel fénysebességgel bocsátja ki, tehát egyszerre minden irányba. Magyarországon a toronyok elhelyezkedése méhsejtszerű mintázatot követ, tehát gyakorlatilag néhány szélsőséges esetet kivéve mindig több torony veszi körbe a telefont. A kérdés látszólag egyszerű: honnan tudja a telefon, hogy melyik toronyra kell feljelentkeznie? A válasz is egyszerű, látszólag: nem a telefon dönt, hanem a torony. Szóval a következő kérdésünk: honnan tudják a toronyok, hogy sokuk közül melyikük fogadja el a telefon feljelentkezését? A válasz bizony az lehet, hogy a toronyok egymás között kommunikálnak, és például a jelerősségre vagy a hálózat többi résztvevőjére tekintettel eldöntik maguk közt, hogy melyikük fogadja a telefon feljelentkezését.

Ha naplózni – szép modern műszóval: logolni – lehetne a toronyok egymás közötti kommunikációját, akkor onnantól kezdve gyerekjáték lenne azoknak az

algoritmusoknak a megszerkesztése, amelyek a különböző toronyok kommunikációs naplófájljainak összevetéséből kiszámolnák, hogy hol helyezkedett el a telefon a feljelentkezés pillanatában. Ha a toronyok egymás közti kommunikációjából ki lehetne szűrni, hogy az íksz IMEI számú készülék jelerőssége az A toronynál száz százalék, a B toronynál 99,7, a C toronynál 96,3 százalék volt, akkor ezekből az adatokból (ideális esetben) nagyon pontosan lehetne háromszögelni a telefon feljelentkezéskori helyzetét.

Vagy megfordítva: a földrajzi koordináták ismeretében meg lehet esetleg határozni, hogy az adott pontos helyen (például családi házban) milyen telefonok tartózkodtak, vagy hogy az eltűnt személy (telefonja) egyedül haladt-e az utcán, illetve esetleg mozgott mellette egy másik (telefon) is.

Tekintve, hogy nem vagyok sem villamosmérnök, sem informatikus, még megbecsülni sem tudom, hogy mondjuk 72 vagy 168 óra toronykommunikációs naplófájljai milyen adatmennyiséget tennének ki. Figyelemre méltó azonban, hogy az informatikai tárolókapacitás növekedése rendkívül gyors. A kereskedelmi forgalomban két-három TB¹⁸ kapacitású merevlemezek kaphatók, amelyek szó szerint több ezerszer (vagy tízezerszer) nagyobb kapacitásúak, mint (mondjuk) a tizenöt évvel ezelőtti csúcstechnológia. A kapacitás folyamatos bővülésével kapcsolatos derülátó előrejelzésekben jelenleg nincs okunk kételkedni. A talán közeli jövőben eljön majd az a pillanat, hogy a jogalkotó nyugodt szívvel kötelezi a szolgáltatókat a toronykommunikáció logolására és a naplófájlok bizonyos idejű megőrzésére, mert ez nem jelent majd aránytalan költséget vagy terhet a szolgáltatóknak. A bünygi vagy titkosszolgálati előnyök pedig – megítélésem szerint – nyilvánvalók.

A megfelelő garanciák ugyanakkor ennél a jövőbeli technikánál is nagyon fontosak lesznek. A mozgás ilyen nagy pontosságú visszakövethetősége tekintést engedhet a magánszférába, és ily módon aggályokat vethet fel. Büntetőügyekben és a rendőrség hatáskörébe tartozó közigazgatási ügyekben ezért megfontolandó lehet a módszer alkalmazásának ügyési engedélyhez kötése, bizonyítékként való felhasználásához pedig akár utólag beszerzett bírói engedély is szükséges lehet. A jogalkotónak meg kell találnia a kényes egyensúlyt a magánszféra védelme és a (modern) bűnözés elleni harc között.

¹⁸ Terabájt, a bájt tizenkettedik hatványa, azaz billiószorosa. Három terabájt több mint 667 DVD és több mint 4388 CD tárolókapacitásának felel meg.

A kép- és hangfelvételek devalválódása a bizonyításban

Amikor a kerekasztal-konferencián ez a téma került sorra, a dia a címen túl a bal oldalon két képet tartalmazott, egy-egy jelenetet a *Pi élete* és az *Avatar* című filmekből. A jobb oldalon egy portrét, alatta a *Luka Magnotta* névvel, illetve az „1 örült és 1 jégvágó” felirattal.

Az *Avatar* és a *Pi élete*, egy amerikai és egy kínai rendező szuperprodukcíói, tele számítógépes grafikákkal, amelyekről a néző nem veszi észre, hogy azok. A képen látott dolgok valóságosnak hatnak, és a néző nem tudja megmondani a filmen látottakról, hogy hagyományos felvételek vagy számítógépes animációk.

Luka Rocco Magnotta, eredeti nevén *Eric C. K. Newman*, kanadai meleg felnőttségfilm-színész, aki 2012 májusában meggyilkolta *Lin Jun* kínai állampolgárt. A kínai férfit utoljára május 24-én látták a barátai, aznap este kilenckor küldött utoljára sms-t. Másnap, azaz május 25-én megjelent egy „tematikus videomegosztón” a „1 Lunatic 1 Ice Pick”, azaz „1 örült, 1 jégvágó” című tizenegy perces videó. Ezen egy ágyhoz kötözött meztelen férfit egy másik férfi jégvágóval és konyhakéssel összeszurkál, fajtalanodik vele, és eszik a húsból. Május 26-án egy montanai (Egyesült Államok) ügyvéd bejelentést tett a videó miatt a saját helyi seriffjénél, a torontói rendőrségnél és az FBI-nál, de mindenhol elutasították. *Lin Jun* eltűnését a barátai végül május 29-én jelentették be. Ugyanezen a napon a kanadai Konzervatív Párt székházába a posta kézbesített egy piros szívvel díszített büzlő csomagot, benne egy bal lábbal. Nem sokkal később a posta jelentett egy következő gyanús csomagot: a Liberális Pártnak címezte az elkövető, benne egy bal kézzel. A törzs egy bőrröndből került elő, ugyanezen a napon, az elkövetés helyének közelében. További két csomagot az elkövető egy-egy iskolának postázott, a fejét egy kis tóba dobta. A nyomozás során fény derült arra, hogy már legalább tíz nappal az elkövetés előtt az interneten több „tematikus oldalon” is megjelentek a későbbi videót reklámozó, beharangozó bejegyzések; már ezek a beharangozók is az „1 örült, 1 jégvágó” címet viselték.¹⁹

¹⁹ Lásd például <http://www.cbc.ca/news2/interactives/magnotta-luka/>; <http://www.cbc.ca/news2/interactives/junlin-timeline/>; <http://www.cbc.ca/news/canada/toronto/toronto-police-deny-ignoring-body-parts-case-tip-1.1219373>; http://www.thestar.com/news/canada/2012/05/31/luka_magnotta_toronto_police_admit_they_could_have_done_more_when_us_lawyer_flagged_disturbing_video.html; <http://www.cbc.ca/news/politics/best-gore-website-investigated-over-magnotta-video-1.1134435>; http://www.ottawacitizen.com/news/References_to_murder_video_online_10_days_before_body_parts_discovered/6714681/story.html; <http://news.nationalpost.com/2012/06/07/luka-rocco-magnotta-1-lunatic-1-ice-pick-jun-lin/>

Az Avatarban olyat látunk a képernyőn, amit elhiszünk, bár nem valós. Az 1 örült, 1 jégvágóban valódi emberölés volt látható, amit egész egyszerűen nem hittek el. Ha nehezünkre esik a látott kép alapján megítélni, hogy valóságot vagy mesterséges grafikát látunk, devalválódik-e az akár bűncselekményt megőrkítő videofelvétel értéke? Közismert tény, hogy a szuperprodukciók trükkfelvételein és számítógépes grafikáin egész stáb dolgozik, de a végeredmény majd leugrik a vásznonról, annyira élethű. A bűnügyi megfigyeléshez, illetve titkos adatszerzéshez használható kamerák mondjuk ceruzabél vastagságúak, képük alig színhelyes, majdnem monokróm, felbontásuk néhány százszor néhány száz képpont. A közvetített kép úgy aránylik a mozivászon tomboló csatajelenethez, mint mondjuk *Robert Mapplethorpe* középformátumú fotói a hasonló témákról készült iskolás ceruzarajzokhoz. Ez persze nem értékítélet, mivel más a cél is, nem csak az eszköz. Könnyen beláthatjuk azonban, hogy egy félhomályos szobában zajló esemény szaggatott-darabos és gyenge felbontású ábrázolása számítógépes grafika segítségével lényegesen egyszerűbb, mint egy részletgazdag, mozgalmas nagytótál megalkotása. Ha utóbbihoz (egyelőre?) stáb is szükséges, a tipikus rejtett kamera felvétel hatáseltelő, megtévesztésig élethű számítógéppel manipulált videó gyakorlatilag biztosan a számítástechnikában és animációs technikákban jártas magányos szakember néhány délután alatt elkészített munkája lesz.

A hagyományos „analóg” (ezüstkolloid-alapú) fényképezés esetében ismerjük a manipuláció egy döbbenetesen egyszerű lehetőségét – gondoljunk a két kislány, *Francis Griffiths* és *Elsie Wright* által fényképezett cottingley-i tündérekre.²⁰ A lányok valószínűleg újságból, könyvből kivágott fotókat helyeztek el, majd fényképeztek le, döbbenetesen élethű összhatást elérve. Ehhez hozzáadódik a képi és mozgóképi megőrkítéshez kapcsolódó sajátos pszichológiai viszonyunk. *Bánkúti András*, a *Digitális Fotó Magazin* főszerkesztője jegyzi meg a 2014. évi első szám főszerkesztői köszöntőjében, hogy ugyanazt a portrét másképp szemléljük, ha a kép alatti aláírás „neves tudós” és merőben máshogy, ha „körözött pedofil” a címke. Ha a „tematikus oldal” számtalan, az átlagostól eltérő jellegű vagy lefolyású nemi aktust megőrkítő rövid klipje közt látjuk az „1 örült, 1 jégvágót”, akkor elégedetten csettintünk a kivitelezés élethűségén. Ugyanez a videó egy büntetőügy bizonyítékként teljesen máshogy hat. A „cottingley-i tünderek” szintjén álló trükk, összeadva a befogadó preconcepciójára építő hatással, előidézhet olyat, mint

²⁰ Viktor Farkas: Tények és talányok. Magyar Könyvklub, Budapest, 1994, 307–313. o.; http://fictive.arts.uci.edu/cottingley_fairies

a 2013 novemberében felbukkant választási csalást leleplező-bizonyító videó, vagyis (mint később kiderült) „oktatófilm”.

A kerekasztal-konferencián vázoltam egy jövőbeli bűnügyet, ahol valamelyik jogvédő szervezet aktivistája látszólag elkövetőként főszerepet játszik egy brutális emberölést megörökítő rejtett kamerás felvételen. A videó az internetre kerül, a jogvédő szervezet feljelentést tesz, „lakossági bejelentés” segítségével azonosítják az „elkövetőt”. A videó alapján a helyszín nem azonosítható, holttest nincs. Az „elkövető” lakásán persze megvan a videóon látható kés és balta, rajta a jogvédő szervezet egy másik aktivistájának vére, amelyből telepítettek az „elkövető” videón látható ruhájára stb. Az elkövető vallomást nem tesz, nem működik közre, passzív. A helyszín és a holttest hiányától eltekintve tökéletesen összeáll a kép, amelyben főszerepet játszik a manipulált videó. A példa kedvéért e hipotetikus jövőbeli aktivista két hónapot tölt előzetes letartóztatásban, mire alibit igazol, előkerül a vér élő és sértetlen „gazdája”, illetve bemutatják a videó készítésének állomásait.

A hipotetikus jogvédő aktivistának fizetett tetemes kártalanítás²¹ (vagy hatóság félrevezetése²² miatti büntetőeljárás...) mellett vajon bekövetkezik-e a kép- és hangfelvételek elértéktelenedése a bizonyításban? A következő ügyben, ahol kép- vagy hangfelvétel kerül elő, vajon felvetődik-e bárkiben, hogy az esetleg manipulált?

A másik rendkívül fontos kérdés a sértett által prezentált kép-, illetve hangfelvételekre vonatkozik, mert a hatóság, például a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat nyilván megfelelő minőségbiztosítással folytatja le az adatszerzést, és nem vetődik fel a manipuláció gyanúja. A sértett vagy feljelentő által becsatolt bizonyítási eszközöknél azonban minőségbiztosításról biztosan nem beszélhetünk, csak a hamis vád²³ tilalma korlátozza a felvételek manipulálását.

A sértett által becsatolt, a feljelentett személy tudta nélkül készült felvételek felhasználhatóságának kérdése²⁴ önmagában fontos probléma, amelyre az eljárásjognak kimunkált választ vagy legalábbis zsinórmértéket kellene adnia. Ezzel együtt lényegesen megengedőbb álláspontra helyezkedem a kérdésben, mint *Bejczy Alexa*. Véleményem szerint a személyiségi jog megsértése a felvétel készítésével mindig eseti mérlegelést igényel, nem jelenthető ki,

21 Be. 580. §

22 Btk. 271. § (1) bek.

23 Btk. 268. § (1) bek. b) pont.

24 Bejczy Alexa: Az érintett hozzájárulása nélkül készített kép- és hangfelvételek bizonyítékként történő felhasználhatósága a büntetőeljárásban. *Belügyi Szemle*, 2012/3., 63–81. o.

hogy a feljelentés alátámasztása soha nem elégséges indok hozzá. Való igaz, hogy az anyagi igazság elérése nem alkotmányban garantált alanyi jog²⁵; mindamelllett az, hogy az egyén sérelmére elkövetett bűncselekmény kapcsán az állam a büntetőjog eszközeivel fellépjen, a sértett részére adott esetben valamiféle reparációt, áldozatvédelmet garantáljon, ugyancsak levezethető az alaptörvényből. Alapvető értékek és alapvető jogok ütköznek egymással, ez mindig körültekintő eseti mérlegelést igényel.

Vegyünk egy példát! Az elkövető (nyilvános fürkéből) felhívja a sértettet, és megszarolja. A sértett a telefonbeszélgetést a telefon gyárilag beépített funkciójával rögzíti, majd a hangfelvételt csatolja a feljelentéséhez. Tekintve, hogy a hangfelvétel nélkül egy állítás áll szemben egy tagadással, és ugyan tény, hogy a feljelentésben foglalt időben volt bejövő hívás, de az nem köthető az elkövetőhöz, az eljárást megszüntetik. (Tegyük fel, hogy az elkövető tagad, még a szembesítésen is.) Az elkövető személyiségi jogainak oltárán feláldoztuk a feljelentő sérelmére elkövetett bűncselekmény megszakítását, felderítését és megbüntetését. Elfogadom, hogy létezik olyan megközelítés, amely szerint ez nem probléma, még ha nem értek is egyet e megközelítéssel. Mindazonáltal felvetődik a kérdés, hogy ilyen esetben indulhat-e eljárás hamis vád miatt a sértett ellen. És ha igen, ott, abban az eljárásban a saját ártatlansága igazolására felhasználhatja-e a valóban jogsértő felvételt? És ha igen, akkor mi a helyzet az eredeti alapüggyel, lehetséges-e perújítás? Ha viszont nem, akkor mi a helyzet a sértett alkotmányos jogaival; talán valamennyit eljátszotta, amikor hozzájárulás nélkül felvette a sérelmére elkövetett bűncselekményt?

Elgondolkodtató továbbá az a tény is, hogy a Rtv. 64. § (6) bekezdése szabályozza a felhasználó kérelmére történő telefonlehallgatást, méghozzá „saját erős” (azaz bírói vagy ügyészi engedélyhez nem kötött) felderítő módszerként. Azaz „*az életet, a testi épséget, a vagyont veszélyeztető fenyegetés, zsarolás, bűncselekményre való felbujtás esetén a rendőrség a használó írásbeli kérelmére a használatában lévő készüléken folytatott telefonbeszélgetés útján továbbított közlés tartalmát a kérelemben foglalt időhatáron belül megismerheti, azt technikai eszközzel rögzítheti*”. E rögzítésről a beszélgetőpartnerek nem szereznek tudomást. A helyzet tehát az, hogy a sarkalatos törvény szabályai szerint bírói engedély csak akkor szükséges, amikor egyik beszélgetésben (sms-küldésben) részt vevő fél sem tud a lehallgatásról. Ráadásul a jogi feltételek is lényegesen enyhébbek: például zaklatás („életveszélyes fe-

²⁵ Bejzci Alexa idézi a 9/1992. (I. 30.) AB határozatot. Bejzci Alexa: i. m. 65. o.

nyezetés²⁶) vétsége²⁶ miatt bírói engedélyhez kötött lehallgatás nem végezhető, a felhasználó kérelmére azonban igen.

A kérdés szabályozása, vagy legalább az elvi ítélkezési zsinórmérték lefektetése rendkívül időszerű. Ahogy az előbbi példában írtam: az (okos)telefonokban gyárilag beépített funkció a telefonbeszélgetés rögzítése, mégpedig úgy, hogy arról a beszélgetésben részt vevő másik fél nem szerez tudomást. Természetesen a jog nem tudása nem mentesít a felelősség alól, de napjainkban gyakorlatilag akár gyermekek is használnak okostelefonokat; ők pedig szívesen és valószínűleg jóhiszeműen kihasználnak minden gyári funkciót, így a hangrögzítést is. Nem beszélve a már ugyancsak említett beépített lopásvédelmi funkciókat: a kép- és videórögzítést és a kész anyag visszasugárzását a lopásvédelem aktiválójának. Ebben az esetben az elkövető (vagy az elvesztett telefon megtalálójá) képe tudta és akarata nélkül rögzíthető. Nyilvánvaló, hogy a technikai lehetőség megvan arra, hogy a telefont becsmpészve egy helyiségbe, majd a lopásvédelmet távolról aktiválva az aktiváló megfigyelje a helyiségben történeteket. Ez kétségtelenül aggályos, de létezik rá adekvát jogalkotói válasz, a Btk. 422. § (1) b) pont szerinti tiltott adatszerzés. Megítélésem szerint e bűncselekmény tényállása képez határvonalat az aggályos és aggálytalan adatszerzés között: a telefon aktuális birtokosának személyiségi jogait a tulajdonos ennyiben korlátozhatja, hogy a tulajdonát vissza-szerezhesse, de a funkciót rosszhiszeműen nem használhatja. És ugyanígy: a megszerzett képet csak a tulajdona visszaszerzésére használhatja fel, az utólagos nyilvánosságra hozatal már valószínűleg megsérti az elkövető személyiségi jogait.

Az effajta eseti mérlegelés szükséges egy másik, gyakorlatilag mindennapos tárgy, az akciókamera²⁷ megítélésekor. Ezeket az apró készülékeket az ejtőernyősök, kerékpárosok, sziklamászók sisakjára szánta a gyártó, hogy a sportteljesítményt, illetve az élményt megörökíthessék. Az akciókamera előnyeit gyorsan felismerték a gépkocsivezetők is: baleset esetén a vitát rövidre zárja, ha az eseményekről videofelvétel készült. A gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a gépkocsi elején folyamatos felvételre állított akciókamera van, amely felveszi a gépkocsi előtt zajló eseményeket. A tárkapacitás nem végtelen, a felvétel néhány óra után felülírja önmagát. Az előny ebben az esetben is nyilvánvaló: a gépkocsivezető a saját véltenségét bizonyíthatja bármilyen

²⁶ Btk. 222. § (2) bek.

²⁷ Akciókamerának nevezem a környezeti hatásoknak nagymértékben ellenálló, viszonylag kisméretű (mobiltelefon vagy annál kisebb) kamerákat, amelyeket elsősorban sportolók használnak. Ilyen például a GoPro termékcsalád.

vitás helyzetben. Sőt, adott esetben pótolhatatlan bizonyítékot szolgáltathat bizonyos hivatalból üldözendő közlekedési bűncselekmények elkövetői ellen. A kérdés jelen esetben is az: a felvétel készítésével a gépkocsivezető megsérti-e mások személyiségi jogait; és ha igen, e jogsértésre tekintettel ki kell-e zárni a bizonyítékok közül az eseményről készült felvételt egy ismeretlen tettes ellen folyó eljárásból, illetve a gépkocsivezető ellen folytatott eljárásból. Gyakorlatilag a gépkocsivezető nem tárolja a felvételeket, azokat nem hozza nyilvánosságra, pusztán elkészíti. Ráadásul elsősorban nem a személyekről, hanem a közlekedő járművekről. Így véleményem szerint alapvetően a Ptk. 2:48. § (1) bekezdésben foglalt „felhasználás” az esetek döntő többségében hiányzik, ugyane szakasz (2) bekezdése pedig kifejezetten kivételt enged a „tömegfelvételek” esetén. A közlekedés előbbiekből vázolt „monиторozása” pedig megítélésem szerint tipikusan tömegfelvétel.

A teljes képhez hozzá tartoznak azok az önkéntes (vagy önjelölt) szervezetek, amelyek az előbbi technikai módszerek segítségével kifejezetten bűncselekmények elkövetőire „vadásznak”, felvételeket készítve a cselekményről és az elkövetőről, majd a felvételeket átadják a nyomozó hatóságnak. Tevékenységük a vitatható bűnüldözési haszon mellett is rendkívül aggályos, hiszen általában kifejezetten provokálják a bűncselekmény elkövetését, majd kamerák kereszttüzében „kihallgatják” az elkövetőt; az anyagból pedig filmeket váganak össze, amelyeket az interneten közzétesznek. Mindezt adományokat kérnek rajongóiktól, hogy tevékenységüket „főállásként” űzhessék.²⁸ Akár a közeli jövőben is várható a hasonló szervezetek elszaporodása.

Az ebben a részben vázolt két lehetőség, a felvételek teljes manipulálhatósága és bizonytalan jogszerűségű beszerzése akár külön-külön is elvezethet azok teljes elértéktelenedéséhez. Bizony könnyen lehet, hogy a jövőben ezek a bizonyítékok a tanúvallomások megbízhatósági szintjét sem érik majd el a bizonyításban.

Megfigyelés

A kerekasztal-konferencián e téma ismertetését úgy kezdtem, hogy megmutattam a megfigyelés három, önkényesen kiválasztott szintjét. Az első volt a „kötelező, a második a „félj tudatos”, a harmadik az „önkéntes”.

²⁸ Eklátáns példa a Tolvajkergetők közössége, jelentős online jelenléttel: a saját honlapon túl Facebook-profiljuk is van, amelynek 2014 márciusában százezernél több követője volt. A feltöltött képek, videók és bejegyzések automatikusan ennyi Facebook-felhasználó oldalán jelennek meg a feltöltés pillanatában...

Kötelező megfigyelésnek tekintem a térfelügyelő kamerákat, amelyek ma-napság nemcsak a bankok és üzletek, hanem az üzleteket magukban foglaló plázák, a tömegközlekedési eszközök, és egyre növekvő mértékben az utcák, közterek tartozékai. Jelenlegi hatékonyságuk vitatható és vitatott: utólagos felderítési szempontból sokszor pótolhatatlan segítség a felvétel, megelőzés-re azonban nem minden szempontból alkalmas, ráadásul etikai aggályokat is felvetethet.²⁹

Megelőzési szempontból a hatékonyságot a mesterséges intelligencia rendszerbe kapcsolása javíthatná. Ahogy a közlekedés megfigyelésekor a számítógép képes felismerni az egymáshoz túl közel haladó vagy túl gyors járműveket³⁰, úgy valószínűleg számtalan deviáns vagy deviánsnak tűnő magatartás kódolható gép által felismerhető formába. Például ha valaki túl gyorsan vagy túl szabálytalanul, dülöngélve mozog. Ha valaki elfekszik. Ha két ember túl gyorsan halad egymás felé, vagy egyszer csak túl gyorsan kezd távolodni egymástól, és így tovább. Ez persze nem helyettesíti az élő erős figyelést, csak segíti: a számítógép jelezni a személyzetnek, hogy melyik kamera képét érdemes alaposabban követni. Illetve az adott esetben több száz csatorna (kamera) több tucat órányi felvételének gyors kutatását, tallózását teszi lehetővé, ha a gép valamiféle jelöléssel látja el az adott csatorna adott időpillanatát – mondjuk, amikor valaki elfekszik, egy másik alak pedig gyorsan távolodik tőle.

A hatékonyságot rendkívüli mértékben javítaná a jelenben már komoly fejlesztés alatt álló, a jövőben minden bizonnyal még hatékonyabb arcfelismerő alkalmazások beépítése a folyamatos megfigyelésbe. Az utcán közlekedők arcképét a rendszer önműködően futtatná le mondjuk a büntetettek nyilvántartásában, a személyi okmányok nyilvántartásaiban, továbbá az interneten, különös tekintettel a közösségi oldalakra.

Jelen pillanatban a Google képkereső funkciója alkalmas arra, hogy az egerrel a felületére húzott képet összehasonlítsa az interneten található felbecsülhe-

29 Szó szerint köteteket töltenek meg a pró és kontra érveket felvonultató tudományos munkák, publicisztikák és vélemények, amelyek teljes körű bemutatása meghaladja ezen írás kereteit. Így hangsúlyozottan példálózva, egyben utalva az ezekben felhasznált irodalomra Bárd Petra – Borbíró Andrea: Kameraláz. Fundamentum, 2010/3., 137–150. o.; Pap András László: A megfigyelés társadalmának proliferációjától az etnikai profilalkotáson át az állami felelősség kiszervezéséig. L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2012, különösen 66–67. o.

30 A felvett anyagban a gépkocsik színe, mozgása, sebessége stb. alapján végezhető keresésről lásd Rogerio Feris – Behjat Siddiquie – Yun Zhai – James Petterson – Lisa Brown – Sharath Pankanti: Attribute-based vehicle search in crowded surveillance videos. www.cs.umd.edu/~behjat/papers/ICMR11.pdf

etlen mennyiségű képpel; és ha van ugyanolyan kép, azt kiválasztja, ha nincs, akkor hasonlókat keres. Ez a funkció kítűnő például a Facebook nem valós felhasználóinak kiszűrésére³¹, a társkereső oldalakról nem is beszélve. A FIVES³² néven 2009 februárja és 2011 januárja között lefolytatott projekt kifejezetten a gyermekpornográf tartalmak elleni fellépéshez kínált fegyvert: a projektben részt vevő számítógépek adott esetben több terabájtnyi fénykép vagy videó szűrését tudták elvégezni, automatikusan felismerve a pornográf tartalmat, arckép-azonosítást végezve, vagy például a jelenet háttérét alkotó szoba dekorációját felismerve egymáshoz kötötték a felvételeket. A képeken, videókon felismerték és rendszereztek a forrásként feltüntetett weboldalakat, és így tovább.³³

A jövő térfigyelő rendszere tehát folyamatosan kereséseket végez valamennyi hozzáférhető arckép-adatbázisban, és az emberként azonosított objektumokhoz hozzáfűzi az arcfelismerési adatokat. Ez ideális esetben a személyi igazolvány vagy az útlevél kiváltásakor készült kép lesz, kevésbé ideális esetben egy közösségi oldali profil, vagy egy csoportkép valaki más közösségi profiljára feltöltve, vagy leginkább mind ezek együtt. Nyilvánvalóan a konkrét személyazonosítást a három leginkább hasonló okmányfotó és a megtalált többtucatnyi egyéb internetes fénykép alapján a kezelőszemélyzet vagy a nyomozó fogja elvégezni, a gép ehhez „csupán” felbecsülhetetlenül értékes segítséget nyújt.

Más kérdés, hogy az emberek mozgásának ilyen mértékű visszakövethetősége, a személyazonosságuk felfedése és főleg rögzítése, illetve az adatbázisok összekapcsolása kiállja-e az alkotmányosság, az adatvédelem, a szükségesség–arányosság próbáját. Erre később még visszatérek.

A jövőben továbbá könnyen megszűnhet a fix, telepített kamerák egyeduralma, és megjelenhetnek akár önműködő térfigyelő drónok.³⁴ Jelen pilla-

31 Jelen pillanatban a Facebooknak nagyjából egymilliárd-száztizenötmillió felhasználója van. Megosztanak a vélemények, hogy ezek közül mennyi a nem valódi személyhez köthető profil: egyes becslések 5,5 és 11,2 százalék közé teszik a hamis profilok mennyiségét. <http://thenextweb.com/facebook/2014/02/03/facebook-estimates-5-5-11-2-accounts-fake/> Egy másik forrás biztonsági szakembert idéz, aki nyilván elfogult, de negyven százalék körülire teszi az arányt: A facebookos profilok 40 százaléka kamu. HVG.hu, 2012. június 4. http://hvg.hu/tudomany/20120604_a_facebookos_profilok_40szazaleka_kamu. Bárhogy is, a szám valószínűleg mindenképpen százmillió körülüli. Lásd még http://allfacebook.com/form-10q-invalid-accounts_b122538

32 Forensic Image and Video Examination Support, azaz igazságügyi kép- és videoelemző támogatás.

33 Lásd a projekt összefoglaló jelentését <http://fives.kau.se/uploads/Results/FinalReport.pdf> Említi továbbá Szalárdi Gábor: A csúcstechnológiai bűnözés elleni küzdelem támogatása. Belügyi Szemle, 2012/6., 95–96. o.

34 Csak példaként utalnék egy konkrét típusra, lásd <http://www.dji.com/product/phantom>. Jelen pillanatban az útvonal előre programozása ebben a kis kvadrokopterben nem lehetséges, csak a nagyobb és drágább modellekben, például ebben: <http://www.quadcopter.com/CineStar-8-MK-Heavy-Lift>

natban ezek legnagyobb korlátja az üzemidő: negyedóránál, húsz percnél többet nem tudnak a levegőben tölteni, és ezt nagyjából kétszer-háromszor ilyen hosszú töltési szakasznak kell követnie. De ha a jövőben az akkumulátorok hatékonysága jobb lesz, illetve a drón a burkolatán napelemeket is használ majd, akkor az üzemidő jelentősen megnövekedhet. Ha pedig a drón képes lesz automatikusan visszarepülni a bázisra³⁵ tölteni magát, egy városrész folyamatos lefedettsége csak a drónok darabszámán múlik majd.

Ha nem drónok a levegőből, akkor műholdak az űrből: a közel élőképet adó műholdas megfigyelőrendszer³⁶ kiépítése jelenleg zajlik, és csak idő, illetve a telepített műholdak darabszámának kérdése, mikor lesz belőle globális, az egész év minden percében mindent látó rendszer.

Áttekintettük a kötelező megfigyeltség jelenét és jövőjét. A korábbiakban érintettük a félig tudatos megfigyeltség legekleatásabb példáját, a mobiltelefonok cella- és toronyinformációinak visszakövethetőségét. De nagyon sok hasonlónak ítéltető „digitális ujjnyom” van még, amelyet a hétköznapiakban hátrahagyunk. Fizetünk a bank- és hitelkártyáinkkal, különböző IP-című számítógépekről jelentkezünk fel e-mail vagy közösségi fiókjainkba. Okostelefonunk, táblagépünk feljelentkezik a nyilvános vezeték nélküli internetes elérési pontokra. Ugyanezek az eszközök észlelik GPS-adataink alapján a pontos földrajzi helyzetünket, hogy például naprakész közlekedési hírekkel lássanak el; miközben ezeket az adatokat tárolják is.³⁷ Ráadásul még a törölt adatok is bizonyos (nem is rossz) hatásfokkal helyreállíthatók.

Az autópályák kapui fényképezik, felismerik és tárolják a gépkocsi forgalmi rendszámát. Képzeld el, hogy gyorsajtás miatt kiszabott bírság alapja lehet, ha két kapu közt túl rövid idő alatt tesszük meg az utat. Ez hasonlítana a tehergépkocsikban kötelező menetíró berendezés ellenőrzéséhez: az is

RTF_p_1156.html A legális polgári használatra megvásárolható útvonalkövető hardverek hatótávolsága jelenleg 250 méter sugarú körre korlátozott. http://www.quadrocopter.com/Navi-Ctrl-V21-w-External-Compass_p_1254.html

35 Erre a jelenlegi kereskedelmi forgalomban kapható legtöbb modell-helikopter képes, ahogy a már bemutatott típusok is. A GPS-adatok alapján talál vissza az áram alá helyezési pontjára; leszállni egyelőre nem tud, de már jelenleg is nagyon pontos magasságmérője és intelligens magasságtartási funkciója van, tehát ez az igen közeli jövőben megoldódik. Az automatikus töltőre csatlakozás is várat még magára, e téren talán a vezeték nélküli töltők valósággá válása adhat okot bizakodásra. Vezeték nélküli töltőpadok bemutatója. Mobilarena.hu, 2014. február 12. http://mobilarena.hu/teszt/vezetek_nelkuli_toltopadok_bemutatoja/eloszo.html

36 Lásd például Straub Ádám: Így lesz csak élő a Google Térkép. origo.hu, 2014. március 7. <http://www.origo.hu/techbazis/20140305-muholdakrol-fogjuk-nezegetni-sajat-magunkat.html>

37 Lásd például Szedlák Ádám: Olvas bennünk a térkép. origo.hu, 2012. szeptember 9. <http://www.origo.hu/techbazis/20120830-mindent-tud-a-felhasznalorol-okostelefonos-terkep.html>

kitörőhöz hasonlóan rögzíti a sebességtúllépést. Ugyanez a helyzet a készülékek által rögzített GPS-adatokkal: azokból is visszaszámolható a sebesség. Nem véletlenül minősül a digitális adat a kriminalisztika „ötödik mérőföldkövének”: rendkívül erős fegyvert adhat a bűnüldözés és az igazságszolgáltatás kezébe.³⁸

Az önkéntes megfigyeltség kategóriája az én iménti felosztásban mindig az egyén szándékos vagy legalábbis tudatos tevékenysége: a közösségi oldalakon nyilvánosságra hozott személyes adatok, képek és videók, véleményyt és ízlést tükröző hozzászólások vagy tetszésnyilvánítások, maga a kapcsolati háló, azaz az ismerősként, barátként feltüntetett személyek (profilok) köre. Minden olyan adat, amelyet önként, szűk körben teszünk közzé, még ha nem áll is szándékunkban általánosan nyilvánosságra hozni, az egyszer netre kikerült adat örökre ott marad.³⁹ Már napjainkban is alig néhány percet igényel azon felhasználók kigyűjtése a Facebookon, akik pártolják az X pártot vagy az Y aggályos szervezetet! Eltűnt személyek utáni nyomozáskor az azóta megszűnt iWiW közösségi oldalon páratlan fegyvert adott a nyomozó hatóság kezébe a másokkal készült közös képek elemzése, amivel nagyon gyorsan és nagy pontossággal feltérképezhető volt az adott eltűnt személy legközelebbi barátainak köre.

Mindazonáltal tény, hogy a megfontolt döntéshez túl fiatal felhasználók saját magukról, a kortársak tetszésnyilvánításainak „begyűjtése” céljából merész, szexuális töltetű, úgynevezett „pózolós” képeket töltenek fel. Néhány éve egy egész honlap szakosodott arra, hogy ezeket a felhasználók által tudatosan nyilvánosságra hozott képeket összegyűjtse és megmutassa. A pedofilnak bélyegzett oldal⁴⁰ azóta eltűnt. Meggondolandó azonban, hogy a tartalomfogyasztó pedofília elleni büntetőjogi fellépés⁴¹ jogi és etikai alapját az adja, hogy a fogyasztói igény kiszolgálásához gyermekkorúakat kényszerítenek vagy használnak ki; ezekben az esetekben erről nincs szó. A jövőben igen nehézé válhat annak bizonyítása, hogy a képen pózoló gyermekkorú teljesen önként és egyedül készítette magáról a képet, majd töltötte fel a nyilván-

³⁸ Lásd Fenyvesi Csaba: A kriminalisztika tendenciái. MTA Doktori Értekezés Kézirata. Pécs, 2013, 67–75. o.

³⁹ Straub Ádám – Vámosi Gergő: A neten nincs jogunk a felejtéshez. origo.hu, 2010. november 19. <http://www.origo.hu/techbazis/internet/20101119-a-neten-nincs-jogunk-a-felejteshez-interju-jori-andras.html>

⁴⁰ Megjegyzésre érdemes, hogy maga az oldal inkább meghökkeneni akarta a látogatóit, nagyjából a „Lásd, miket tölt fel magáról a lányod!” volt az alapüzenete. Ez természetesen nem devalválja azt a tényt, hogy valóban fiatal lányok valóban kihívó képei voltak összegyűjtve.

⁴¹ Btk. 204. § (1) bekezdés a) pont.

nosság számára; vagy kényszer, fenyegetés hatása alatt állt fényképezőgép elé, esetleg mélyszegénységében néhány forintért tette ugyanezt?

Az amerikai satirikus rajzfilmsorozat, a *South Park* egyik epizódja egyszerűen megvilágítja a napjainkban szemben álló megfigyelési szándékot, a *privacy* és az előbbieken kifejtett önkéntes megfigyeltség elemeit: a szereplő kézben tartott, kihangosított telefonjába ordítva magyarázza beszélgetőpartnerének, hogy a magánbeszélgetései nem tartoznak másra. Illetve egy buszmegállónyi kívülálló füle hallatára szidja a kormány adatszerző tevékenységét, amely fittyet hány a privacyre, majd ígéretet tesz beszélgetőpartnerének, hogy ezt hamarosan a nyilvánosságának szánt internetes naplójában is megírja.

Az állam megfigyelő szándéka mellett ráadásul megjelentek azok a magáncégek, amelyek például a személyre optimalizált reklámok érdekében adatgyűjtést és adatrendszerezést végeznek, és az egyénről egész személyiségprofilot állítanak fel. Ők az orwelli Nagy Testvér sok Kis Testvére. A privacy pedig nemcsak velük ütközik meg, hanem az egyének önkéntes adatszolgáltatásaival is. *„A privacy, a magánélet védett magjának kontúrjai például igencsak képlékenyek, és a generációs szakadék is nehezíti az eligazodást: a jogszabályokat sokszor olyanok alkotják, illetve a bírósági ítéleteket olyanok hozzák, akik – elsősorban idősebb életkorukból fakadóan – alapvetően eltérő módon és attitűddel használják például a közösségi oldalakat és egyéb internetes fórumokat, mint azok a fiatal polgárok, akiknek paternalista módon meg akarják védeni a magánszféráját; függetlenül attól, hogy az érintettek tartanak-e rá igényt (és ha igen, milyen mértékben).”*⁴² Hozzá kell persze tenni, hogy még a többség felelőtlen, személyes adatokat kiszolgáltató magatartása sem vezethet el ahhoz, hogy kimondjuk a privacy védelmének, tiszteletben tartásának elvi szükségtelenségét.

Mindezek az egymásra ható jelenségek, elvek és tények valószínűleg jelentősen átalakítják a feltétlen tiszteletben tartandó magánszféra határvonalait. Ha pedig ezek a határok átrendeződnek, az alkotmányosság próbája, az alapvető jogok, alapvető értékek ütközése, a szükségesség és arányosság mérlegelése gyökeresen átalakul. Ha szervezett bűnözés, terrorizmus, vagy a belső rend elleni szervezkedés megfékezéséhez a hatóságok olyan adatokat kívánnak felhasználni, amelyeket az egyén önként tett közzé vagy hozott nyilvánosságra, mennyi értelme van privacyról beszélni? Vajon pusztán arra tekintettel, hogy nem a hatóságok, hanem „mindenki más” számára nyilvánosak ezek az adatok,

⁴² Pap András László: i. m. 67–68. o.

megtiltható-e közvetlen felhasználásuk a bíróság előtt? És ha igen, megtiltható-e a figyelembevételük egy nyomozás során? Egyáltalán alkotható-e olyan zsinórmérték, amely előre megválaszolja ezeket a kérdéseket?

Lezárás

„Nagy-Britanniában nemrégiben azt vetették fel, hogy a börtönből kiengedett pedofilok bőre alá – helyi érzéstelenítéssel persze – olyan chipet kellene beültetni, aminek a segítségével ugyanúgy nyomon lehet őket követni, mint a lopott autókat (és meg lehet állapítani, hogy mikor térnek vissza egy korábbi bűncselekményük helyszínére vagy mikor közelítenek meg egy iskolát). A chip alkalmas lenne a szívverés meg a vérnyomás ellenőrzésére is, hogy – a terv támogatói szerint – így idejében következtetni lehessen rá, ha a pedofil éppen újabb gazság elkövetésére készül. [...] Talán mondanom sem kell, hogy a jogvédők nem értenek egyet az elképzeléssel: »Az, hogy ilyen implantátumot ültetünk az elkövetők bőre alá, igencsak riasztó képet fest a jövőről... vajon hol a megállás? – kérdezi John Wadham, a Liberty igazgatója. – Egyelőre csak a szexuális bűnözők ellen használnák, de a következő lépésben más, marginális csoportokra... is sor kerülhet« az elmeegógyintézetek lakóitól a piti bűnözőkön keresztül a nem megfelelő vagy szélsőséges politikai nézeteket vallókig bezárólag mindenkire. Az áldozatokat tömörítő Phoenix Survivors szóvivője, Shy Keenan viszont azt mondja, hogy »Belehalok a gondolatba, hogy azért váltam a pedofilok martalékává, mert az ilyeneknek is vannak emberi jogaik. Ezek a törvényen kívül élnek és nem lehet őket ellenőrzés alá vonni, tehát mindig tudnunk kell, hogy éppen mit csinálnak.« Már csak azért is, mert a legújabb becslések szerint jóval többen vannak, mint korábban gondoltuk: akár a szexuális bűnelkövetők 10 százalékát is kitehetik.”⁴³

A kriminalisztika jövőjéről és a jövő kriminalisztikájáról szóló írás lezárásaként utalnék a kerekasztal-konferencián elmondott előadásom lezárására. Ott az hangzott el, hogy a műszaki és tudományos lehetőségekkel nem mindig vágnak egybe a jogi lehetőségek. A jogi lehetőségek visszafogottsága pedig sokszor az etikai aggályokra vezethető vissza. „Jogtechnikailag” egyszerű lenne egy új megfigyelési módszer szentesítése, ettől azonban az alkotmányossági próbát még valószínűleg nem állja ki, a szükségesség–arányosság vizsgálata során könnyen félrevetik.

⁴³ Galántai Zoltán: E-privacy olvasókönyv. Arisztotelész Kiadó, Budapest, 2003, 77. o.

A hazai szakirodalomban sokszor felbukkanó raszternyomozás⁴⁴ eklatáns példája lehet ennek. Az adattárak összevetésével végzett „hálónyomozás”, azaz mintegy íróasztal mellőli elkövetőfogás kapcsán mindig nagyon sok előny ismertetésére kerül sor. *Pilisi Fanni* azonban megjegyzi, hogy ez a módszer hazánkban nem terjedt el.⁴⁵ Ennek okaként azonban elmulasztja megemlíteni, hogy az adatbázisok összekapcsolása és az azokban végzett automatizált keresés hazánkban az adatvédelmi szabályok miatt csaknem elképzelhetetlen.⁴⁶ A raszternyomozás fogalmát valóban nem használja a nyomozó hatóság; az adatok összevetése, elemzése, az azokból való következtetések levonása hazánkban az úgynevezett elemző-értékelő munka, ami az elemző-értékelő szervezeti egységek feladata a rendőrségen.

Az adatbázisokban folytatott szűrő-kutató munka, nevezzük bár raszternyomozásnak vagy adatbányászat-alapú nyomozásnak⁴⁷, leginkább az adatvédelem által kijelölt határok között működhet. Gyengébb vagy általánosabban megfogalmazott adatvédelem esetében hatékonyabban, szigorú szabályozás esetén korlátozottan. Nyilván kényelmes lenne a valódi raszternyomozás alkalmazása, amikor az összekapcsolt adatbázisokból kigyűjtjük a húsz és negyven év közti, személy elleni erőszakos bűncselekmények miatt valaha eljárás alá vont férfiakat, akiknek fehér színű szedán gépkocsijuk van, és munkanélküliek. Ez rendkívüli mértékben megtámogathat minden olyan nyomozást, ahol részletes személyiségprofil sikerült alkotni az elkövető rekonstruált viselkedéséből. Vagy gondolhatunk éppen a lőfegyvertartást kérelmezőkről lekért társadalombiztosítási adatokra, amelyekből kiderülhet, hogy a kérvényező nyugtatót, antidepresszánt, vagy paranoia, skizofrenia stb. elleni gyógyszereket szed, rendszeresen.

A rendőri szempontból csábító lehetőségek azonban jogi és etikai aggályokat vetnek fel. Tudomásul kell venni, hogy az adatvédelem alapjog, amelynek kiteljesítése csak az adatgyűjtő jogkörök és felhatalmazások csorbításával lehetséges. E két alapvető érdek csak egymás rovására terjeszkedhet, határaik összeérnek; a köztük lévő egyensúly jelöli ki az új technológiák felhasználhatóságát.

Valamennyi államnak, társadalomnak és jogrendszernek el kell döntenie, mennyit enged az egyikből a másik javára.

⁴⁴ Lásd *Pilisi Fanni*: A raszternyomozás kriminalisztikai jelentősége. *Belügyi Szemle*, 2013/3., 117–130. o.; *Fenyvesi Csaba*: A kriminalisztika alapelvei. *Jura*, 2013/2., 40–43. o.

⁴⁵ *Pilisi Fanni*: i. m. 119. o.

⁴⁶ Lásd például 15/1991. (IV. 13.) AB határozat.

⁴⁷ Előbbi német, utóbbi angolszász gyökerű fogalom. Utóbbit használja *Pap András László* is. *Pap András László*: i. m. 70–82. o.

SZALÁRDI GÁBOR

A közös nyomozó csoport alkalmazásának hazai gyakorlata, eddigi tapasztalatai*

A folytatásban első beszélgetőtársam *dr. Rubicsek Norbert* rendőr alezredes, aki a cikk idején a hágai Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) mellett működő Europol Magyar Összekötő Iroda vezetője volt, jelenleg nemzeti szakértő. A nemzetközi együttműködésben eltöltött öt év tapasztalatait osztja meg a közös nyomozó csoportokról (*Joint Investigation Team; JIT*). Vannak kollégák, akik hazai nyomozó szerv tagjaként részt vettek/vesznek egy JIT-ben, és vannak olyanok, mint például a korábbi interjúban bemutatott *Garamvölgyi Balázs* ügyész, illetve Rubicsek Norbert is, akik a JIT megalakításában, nemzetközi aspektusaiban vállalnak szerepet.

■ *Mióta van a rendőrségnél, és mivel foglalkozott, illetve foglalkozik?*

Rubicsek Norbert: 1996 óta vagyok hivatásos állományban. Először rendőrként, majd 2000-től 2008-ig határőrként szolgáltam, s az integráció óta ismét a rendőrségen dolgozom, 2008-tól 2013 végéig nemzetközi szinten kapcsolattartóként, összekötő tisztként, jelenleg nemzeti szakértőként. 2012 októberétől 2013. december 31-ig vezettem a Hágában lévő Europol Magyar Összekötő Irodát. Az Europol Magyar Összekötő Iroda – szakmai irányítás tekintetében – az Országos Rendőr-főkapitányság Bűnügyi Főigazgatóság Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központjához tartozik és az Európai Rendőrségi Hivatal mellett működik. Egyik fő tevékenysége a magyar rendvédelmi szervek érdekeinek külföldi képviselése, megfeleltetve az Európai Unió bűnüldözési politikájában meghatározott feladatoknak, stratégiai és műveleti céloknak, kiemelve elsősorban a hazánkat érintő nyomozásokat és az azokkal kapcsolatos nemzetközi információcserét. Értem ezt azokra a bűncselekményekre, amelyek elkövetői vagy maga a bűncselekmény túllépnek Magyarország határain, és akár származásuk, akár az elkövetői magatartás, illetve a sértetti kör több európai vagy úgynevezett harmadik országot érint.

* Az interjúsorozat első része a Belügyi Szemle 2013/11. számában jelent meg.

■ *Mit emelne ki az Europol-tagsággal járó előnyök közül?*

R. N.: Az Europol által lehetővé tett elemzői és művelettámogatói szolgáltatások mellett az európai bűnügyi együttműködés egyik legnagyobb vívmányának tartom az Europol mellett működő Európai összekötő tiszti hálózatot, amelybe az Európai Unió 28 tagállama és a társult országok, illetve szerződő partnerek delegálnak összekötőket. Közvetlen kapcsolattartás van, és a hét minden napján huszonnégy órában elérhetjük egymást, ily módon garantált az azonnali adatsere.

■ *Melyek azok a tényezők, amelyek életre hívták a közös nyomozó csoportot? Milyen folyamat előzte meg ennek hazai alkalmazását?*

R. N.: A komplex, szerteágazó, határon átnyúló szervezett bűnözői csoportok ellen csak különleges eszközökkel, eljárási formákkal tudunk hatékonyan fellépni. Az egyik ilyen, kifejezetten hatékony eljárásjogi eszköz a közös nyomozó csoport, illetve az ennek keretében folytatott nyomozás és információcsere, amellyel Magyarország egyes bűnüldöző szervei most ismerkednek, mások azonban már sikerrel alkalmaznak is. A kezdet nem volt könnyű, számos ismeretszerzésre, konkrét tapasztalatok megismerésére irányuló találkozóon vettünk részt, ezeken hathatósan segített az Európai Ügyészeti Hivatal (Eurojust) akkori és mostani delegált magyar kollégiumi tagja, valamint helyettese és asszisztense. Részt vettünk a témára vonatkozó elméleti felkészítéseken is, ezeken nyilvánvalóvá vált, hogy csupán a megfelelő ügyet kellett megtalálni ahhoz, hogy a megszerzett elméleti tudást a gyakorlatba ültessék a hazai nyomozó kollégák és persze mi is. Az első magyar részvételi közös nyomozó csoport megalakításához azonban sok folyamatban lévő büntetőeljárás iratanyagát kellett felülvizsgálni, míg végül az ügyészség a Nemzeti Nyomozó Iroda munkatársaival karöltve, az Europol és az Eurojust támogatásával megtalálta a megfelelőt. Ez volt a már mindenki által megismerhető és a sajtóban is többször megjelenő JIT Veto, amely a labdarúgó-mérkőzések eredményeinek anyagi haszonszerzés céljából történt manipulációjára specializálódott nemzetközi szervezett bűnözői hálózat tagjainak azonosítását és teljes körű felszámolását tűzte ki célul és vitte végbe. Hogy miért volt ez a nyomozás a legmegfelelőbb? Mert nemcsak uniós országok futballbajnokságát érintette, de behálózta az egész világot; az elkövetők nagyon sok focimeccset előre leszerveztek, „megbundáztak”, és a vesztegetések nyomán igen nagy összeggel fogadtak a megbeszélte eredményekre. Erre nem is térnék ki bővebben, hiszen, ha jól tudom, az interjú első része a JIT elméleti hátterét, illetve a JIT Veto alkalmazásának tapasztalatait tárgyalta. Annyit azonban

hozzátennék, hogy az elérhető információk megszerzésén alapuló felkészülési szakasztól a hatékony és gyors információcserén át a közös, összehangolt műveleti akciónapig (házkutatások, elfogások egy időben több ország területén), természetesen a magas szintű végrehajtás mellett, egyetlen domináns tényező, ha úgy tetszik, lépcsőfok sem jöhet létre kellő lelkesedésből fakadó szakmai motiváció és kitartás nélkül. Még így is, hogy van már némi ismeretünk a JIT-et mint eljárásjogi eszközt illetően, számos akadályt kell elkerülni, problémát megoldani, és ez csak rengeteg utánajárással, odafigyeléssel lehetséges. Ebben nyújtottak nekünk követendő példát a JIT Vetóban részt vevő nyomozó és ügyész kollégák otthon és itt, Hágában egyaránt. A kezdeti buktatók azonban megmutatták számomra azt is, hogy egy ilyen nemzetközi volumenű, hosszabb ideig tartó intenzív együttműködésre építő bűnügyi együttműködés során mindvégig jelen kell lennie a nemzetközi információcserével foglalkozó munkatársnak, aki gondoskodik az adatáramlás folyamatoságáról, és ha kell – már pedig kell –, akkor „finomhangol”: személyes találkozók, kétoldalú egyeztetések keretében csiszolja össze a kultúrák különbözőségéből, a különböző jogi eszközök használatából eredő nézőponteltéréseket. A kollégák és a magyar eljárás érdekeinek képviselője kiemelt feladat, amelyet elsősorban az Europol Magyar Összekötő Iroda tagjai látnak el itt, Hágában. Sok esetben nekünk kell biztosítanunk vagy éppen elzárunk egyes szenzitív információt az együttműködő külföldi szervektől, egyes nemzetközi szervezetektől. Kollégáimnak nagy tapasztalatuk és tudásuk van a témában, s amikor szükséges, mindig a bűnügyi szervek rendelkezésére állunk.

■ *Milyen problémákkal szembesülnek az iroda munkatársai, illetve mi lehet a gátja a nemzetközi együttműködésnek?*

R. N.: Bizonyos hazai nyomozó szerveknek a mai napig nehézség, hogy gondolkodásban túllépjenek Magyarország határain. El kell fogadni, hogy az Európai Unióban és Közép-Európában is túlhaladott nézet az önző világfelfogás, a nem csapatban gondolkodás. Az igazán kiemelt bűnügyek igen nagy százalékban nemzetközi és szervezett jellegűek. Hogyan küzdhetnénk velük kizárólag hazai szinten?! E gondolat elsajátítása után a következő lépés a gyakorlatba ültetés akár egy közös nyomozó csoport alapításával. Adódik a következő probléma, miszerint minden tagországnak elsősorban a saját nyomozása a fontosabb. Itt emelném ki ismét azt a személyes jelenlétet és az érdekeink képviselését, amelyet többek között az Europol Magyar Összekötő Iroda tagjai látnak el. Igenis a tárgyalóasztalnál kell ülni, és folyamatosan emlékeztetni a tárgyaló feleket – akár az Europolit is – arra, hogy a magyar

nyomozás érdekei legalább annyira fontosak, mint a többi. Számos tényező csak személyes felügyelettel tartható megfelelő kontroll alatt, erre kiváló eszköz akár az Eurojust, akár az Europol Magyar Összekötő Iroda. Személyes tapasztalatom, hogy a nemzetközi területen dolgozó kollégák bevonása és folyamatos foglalkoztatása, információkkal ellátása nélkülözhetetlen eszköze a sikeres együttműködésnek.

■ *Több JIT is van folyamatban, illetve alakulóban. Ezekben is érintett az iroda?*

R. N.: Természetesen. Kisebb-nagyobb mértékben részt vállaltunk, illetve vállalunk az összes jelenleg is futó, illetve hamarosan „beinduló” közös nyomozó csoport megalakításában, az alapjául szolgáló információcserében, de főként a JIT-ekben lévő magyar nyomozások nemzetközi területet érintő kérdéseiben történő tanácsadásban, vagy éppen a hatékonysághoz szükséges támogatásban.

■ *Mi a tapasztalat? Gördülékenyebb az előkészítés és az információcsere vagy még mindig kísérleti szakaszban vagyunk?*

R. N.: Azt azért látni kell, hogy a Legfőbb Ügyészség, az Eurojust magyar kollégiumi tagja, annak helyettese, valamint asszisztense oroszlanrészt vállal minden lehetséges, „JIT-gyanús ügy” mérlegeléskor, hiszen mégis a legfőbb ügyész adja a nevet minden magyar részvétellel megvalósuló JIT-hez. Ez egyrészt tűnhet túlzottan centralizált megoldásnak is, de én úgy látom, hogy az egyre tapasztaltabb és egyébként nagy elméleti tudással felvértezett ügyész kollégák jelenléte csak könnyebbé és egyre gördülékenyebbé teszi ennek az eljárási formának az alkalmazását. Egyébként maradéktalanul bevált gyakorlat, hogy amely ügyek eljutnak hozzánk lehetséges JIT-ként, azokból általában az is lesz, mivel kollégáim és én is mindig azon vagyunk, hogy a nyomozó szervek érdekeit szem előtt tartva hozzunk ki mindent egy adott szituációból, így ha kell, hetekig megyünk egy részinformáció után, vagy szerzünk be nélkülözhetetlen hozzájárulásokat akár az Europol egységeinek vezetőitől, akár tagországok összekötőin keresztül társszervek vezetőitől. Továbbfűzve a gördülékeny megvalósulás gondolatmenetét, én azt látom, hogy a kezdeti két-három hónapos mérlegelési fázis jelentősen lerövidült, akár már hetekben is mérhető időtartamra, ennek lezárása a megállapodás aláírása. Persze ehhez kell az a remekül működő szűrő, amelyet a megfelelő ügyek kiválasztásához használnak a Legfőbb Ügyészségen.

■ *Mi a helyzet a pénzügyi támogatás rendszerével? Ismerik a kollégák, és automatikusan használják is, vagy még kell az iránymutatás, felvilágosítás?*

R. N.: Úgy látom, hogy az első közös nyomozó csoport minden megoldásával és akadályával, illetve a Legfőbb Ügyészség felügyeletével nagyon jó „lecke”, vagy még inkább „állatorvosi ló” volt, rengeteg tapasztalatot szereztünk belőle a pénzügyi támogatás területén is. Két évnek kellett eltelnie ahhoz, hogy most már úgy beszélhessünk erről is, hogy „a társszervek támogatásának beszerzése után csak be kell adni a kitöltött nyomtatványokat”. Azt tudom, hogy a folyamatban lévő eljárásokban, amelyiknél nem vettek fel támogatást, ott nem is volt rá szükség.

■ *Több tagországban a JIT-megállapodás aláírásának joga a nyomozó szerv vezetőjéé, míg nálunk a legfőbb ügyész írja alá. Ez kissé növeli a döntési időt. Van-e ezzel gondja bármely magyar szervvel együttműködő más szervezetnek?*

R. N.: A nemzetközi együttműködésben eltöltött öt évben azt tanultam meg, hogy – a megfelelő keretek között – bármit meg lehet beszélni az együttműködő országok képviselőivel, ha az adott téma kellően elő van készítve. Itt utalnék ismét a személyes kommunikáció fontosságára.

■ *A nyomozó kollégák keresik a kapcsolatot az irodával az előkészületi szakban?*

R. N.: Igen. Szerencsére egyre többször fordul elő, ennek kifejezetten örülök is, hiszen az iroda egyik elsődleges feladata a hazai nyomozások elősegítése. Segíteni pedig akkor tudunk, ha megkeresnek minket. Nem beszélve arról, hogy sok probléma elkerülhető azzal, ha a kollégák a hivatalos megkeresés előtt felveszik velünk a kapcsolatot. A köztudatban egyre inkább megjelenünk, ezt mutatják a folyamatosan növekvő statisztikai adataink is, ami jó dolog.

■ *Tehát meggyőződéssel áll ki a közös nyomozó csoport jelentősége és az alkalmazásában rejlő pozitívumok mellett.*

R. N.: Maradéktalanul hiszek a JIT-ben, nagyon hasznos dolognak tartom, amely nehezen megkerülhető. Ha bármely nyomozó szerv egyszer kipróbálja, és saját tapasztalatokat szerez, nem hiszem, hogy a későbbiekben gondja lenne az alkalmazásával. Ez olyan együttműködés, amelynek csak a szervezett bűnözői csoportok lehetnek a vesztesei.

*

A közös nyomozó csoport alkalmazásában rejlő lehetőségekbe enged bepillantást a Nemzeti Adó- és Vámhivatal Nyugat-dunántúli Regionális Bűnügyi

Igazgatóságának vezetője, *Csiszár Csaba* pénzügyőr alezredes, aki első alkalommal találkozott a JIT-tel.

■ *Milyen előzményei voltak a közös nyomozó csoport létrehozásának?*

Csiszár Csaba: A Nemzeti Adó- és Vámhivatal adóágának feljelentése alapján indult nyomozás ismeretlen tettesek ellen adócsalás büntette miatt. Az együttműködő kollégák úgy gondolták, hogy a szóban forgó fémanyag nem hagyta el az országot, csak a számlákat állították ki úgy, mintha tényleges teljesítés történt volna szlovák cégeknek. A kezdeti adatellenőrzések után először bünygyi jogsegélyben vettük fel a kapcsolatot a szlovák társszervekkel. Az adatok cseréje után azonban nyilvánvalóvá vált, hogy már Szlovákiában is volt folyamatban nyomozás ugyanarra az elkövetői körre, és hogy Szlovákia mellett Csehország is érintett volt. A Győr-Moson-Sopron Megyei Főügyészséggel együttműködésben megállapítottuk, hogy az elkövetők Szlovákiában a fémhulladék kapcsán akkor jelen lévő egyenes áfát használták ki, majd a fordított áfa bevezetése után átmentek Csehországba, és ott alapítottak cégeket.

■ *Hogyan merült fel a JIT létrehozásának gondolata?*

Cs. Cs.: Az akkori megyei főügyész helyettes, most már megyei főügyész, *dr. Takács Péter* korábban hallott egy előadást az első JIT-ről (Veto) Budapesten, és ő vetette fel, hogy utána kellene járni. Ezután megindultak az egyeztető levelezések az ügyészség és az Európai Ügyészi Hivatal (Eurojust) akkori nemzeti tagja, *dr. Lévai Ilona* között.

■ *Mi volt a következő lépés? Milyen lehetőségek voltak a lehetséges JIT indokoltságának alátámasztására?*

Cs. Cs.: A rendelkezésre álló adatokat első körben elemzés céljából az Európai Rendőrségi Hivatal (Europol) rendelkezésére bocsátottuk, ugyanis kíváncsiak voltunk, hogy mely országok lehetnek érintettek, és milyen információk érhetők el a fémekkel kapcsolatos csalások vonatkozásában. Az elemzés sikeres volt, mivel Szlovákia és Csehország mellett Lengyelország és Németország is képbe került. Az első megbeszélésre elég gyorsan sor került, Hágában, 2011 nyarán, itt eldőlt, hogy a tágabb és egyéb vonalú kötődés miatt a németek mégsem kívánnak részt venni a JIT-ben. A következő megbeszélésre 2012 tavaszán került sor, ezt intenzív levelezés előzte meg. Mindegyik résztvevő ország képviselője ismertette a saját, nemzeti nyomozását, illetve annak akkori állását, és immár biztossá vált, hogy a bűncselekményeket egy-

azon csoport követte el. A dolog érdekessége, hogy a tettesek Magyarországon laktak, a bűncselekményeket viszont Szlovákiában, Csehországban és Lengyelországban követték el. A lengyelek a megbeszélésen közölték, hogy nem kívánnak részt venni a JIT-ben, holott tudomásom szerint náluk még most is folyamatban vannak a nyomozások. A megbeszélés úgy ért véget, hogy megállapodás született a JIT létrehozásáról.

■ *Mikor került sor a JIT megállapodás aláírására?*

Cs. Cs.: 2012. szeptember 17-én került a megállapodásra az utolsó aláírás is. Valójában már jóval hamarabb is létrejöhetett volna a JIT, de a nyár közbeszólt. A csehek könnyebb helyzetben voltak, mert az ő jogrendszerük szerint a kiküldött is aláírhatta a megállapodást, Szlovákiában azonban volt egy időszak, amikor nem volt legfőbb ügyész.

■ *Milyen egyéb lehetőségeket ragadtak meg az elkövetői kör azonosítása, illetve szélesítése érdekében?*

Cs. Cs.: Sor került az Europol MTIC (*Missing Trader Intra-Community*; áfacsalás, körhíntacsalás) akkor még bünelemző munkafájl (*Analysis Work File*) bevonására, ennek vezetője a második találkozón már részt vett, és felajánlta a munkafájl segítségét. Továbbá kétoldalú találkozót kezdeményeztünk a szlovákokkal 2012 vége felé, ez igen fontos volt az együttműködés szempontjából, mivel megállapodtunk az akciónap idejében és az elfogások rendjében. Ez különösen ránk nézve jelentett terhet, mert az ügynek huszonegy gyanúsítottja volt, akiknek tartózkodási helyét nekünk kellett azonosítanunk, és az elfogásokat összehangolva végrehajtanunk.

■ *Ha voltak egyáltalán problémák, akkor azok milyen természetűek voltak?*

Cs. Cs.: Egy igen jelentős problémával szembesültünk viszonylag későn, ez pedig a jogrendszerek közötti eltérés volt. Ha Magyarországon elrendelünk egy nyomozást, nem értesítünk róla senkit, az ügyészen és a nyomozó hatóságon kívül senki nem tud a megindított eljárásról. A bizonyítékok begyűjtése után az elkövetők elfogásának és őrizetbe vételének nincs semmi akadálya. Szlovákiában és Csehországban azonban másként van. Ott a nyomozások adatgyűjtéssel indulnak, nem végeznek írásos tanúkihallgatásokat, a meghallgatásokról jelentések készülnek. Ha valakivel szemben elég adat merült fel arra vonatkozóan, hogy bűncselekményt követett el, akkor a nyomozó hatóság úgynevezett vádiratot ír, és ebben értesítenie kell az érintett személyt. Ez körülbelül olyan, mintha Magyarországon a hatóság előre

elküldené a gyanúsítható személynek a gyanúsítás szövegét. Náluk ez kötelező eljárás, eltekinteni ettől csak kiemelten súlyos ügyekben lehet. Ezzel a 2013. január 7-re megtervezett akció előtt szembesültünk, ezért áthidaló megoldáshoz folyamodtunk. Az elfogáskor adtuk át az elkövetőknek a társ-szervek által elkészített vádiratokat. Továbbá a védői jogok is tágabbak. Például minden egyes kihallgatáson jelen lehet a gyanúsított védője is. Következésképpen, ha nem felel meg a mi eljárásunk a cseheknek, illetve a szlovákoknak, akkor nem is használhatják fel a begyűjtött adatokat a saját eljárásaikban, mint ahogyan ez meg is történt. Az eredmény az lett, hogy minden érintettet külön-külön hallgatott ki a három ország nyomozója nálunk, illetve nekünk is kellett külföldön kihallgatást végeznünk, de ez JIT keretében már könnyen megy mindenféle jogsegélykérelem nélkül. Ezt tartom a JIT legnagyobb előnyének. Az sem elhanyagolható szempont, hogy a résztvevő országok megállapodhatnak abban, hogy melyik országban legyen a vádemelés. Ezt természetesen ráérnek egyeztetni a félévente kötelezően tartandó értékelő megbeszéléseken. Egyébiránt a súlyosabb megítélés előirányzott nemzetközi szinten. Jelen esetben ez egybeesik az akaratunkkal, mivel azt szeretnénk, hogy Magyarországon legyen a vádemelés. A másik probléma, amellyel számolni kell, az a fogalmak értelmezési különbözősége. Például nálunk a vádemelés az, amikor a nyomozó hatóság iratismertetéssel befejezi az eljárást, átadja az anyagot az ügyésznek, aki vádiratot ír és a bíróságon ismerteti a vádat, a cseheknél és a szlovákoknál pedig az, amikor a gyanúsítható személy tudomására hozzák azt a tényt, hogy ő gyanúsított lesz. Innentől őt már megilletik a gyanúsított jogai. Sok félreértés fakadhat az ilyen értelmezésből, ha tolmács nélkül tárgyalunk angolul, mint ahogyan ez meg is történt. Később, csak a finomhangoláskor derültek ki a különbségek.

■ *Sikerélmények, pozitív tapasztalatok?*

Cs. Cs.: Az a tény, hogy eljuthattunk a letartóztatásokig, önmagában is hatalmas siker, ezt egyértelműen a JIT által megteremtett szoros és akadálymentes kommunikációnak és együttműködésnek köszönheti valamennyi résztvevő ország. Én úgy gondolom, hogy az előbbieket ismeretében kiemelkedő eredmény egyáltalán a vádemelés lehetőségéről beszélni. Az sem volt egyszerű feladat, hogy úgy kellett tizenhét helyszínen letartóztatásokat végrehajtani, hogy a menekülés vagy bizonyítékok eltüntetésének lehetősége ki legyen zárva. Ki kell emelnem az adóhatóság bevetési állománya mellett az akcióban részt vevő Terrorelhárítási Szolgálat munkatársait is. Az akció napján megfigyelőként mindkét országból, valamint az Europol MTIC-től voltak

kollégák. Ők technikai segítséget nyújtottak, ennek során a mobiltelefonokból mentették ki és elemezték az adatokat (*Universal Forensic Extraction Device; UFED*). Azt kell mondanom, hogy a JIT beváltotta a hozzá fűzött reményeket. Örülök, hogy a létrehozás mellett döntöttünk, még akkor is, ha vannak buktatói. Ezek azonban kellő tapasztalattal kiküszöbölhetők, és mindeképpen megéri a fáradságot.

■ *Pályáztak-e pénzügyi támogatásra?*

Cs. Cs.: Természetesen éltünk az Eurojust nyújtotta lehetőséggel, bár elsősre az sem volt egyszerű. Oda kell figyelni a pályázat tárgyának pontos megfogalmazására. Mi kértük a magyarról szlovákra fordítás költségeinek elszámolását, amit az Eurojust szó szerint kezelt, így a szlovákról magyarra fordítás költségeit elsősre nem is vették bele, mert azt nem kértük. A megoldás az lett, hogy a következő pályázati ciklusban (háromhetente) ismét benyújtottunk egy pályázatot. Arra is figyelni kell, hogy külön van a tolmácsolás és a fordítás is. Ami nagyobb költség, az az utazás és a fordítás, ezekre érdemes támogatást kérni.

■ *Ajánlaná-e másoknak a JIT létrehozását?*

Cs. Cs.: Mindenképpen. Azért azt látni kell, hogy korábban, ha egy jogsegélyt kiküldtünk egy másik ország nyomozó szervének címezve, akkor legalább három hónap volt, míg az érintett szerv megkapta, majd következett a kért intézkedés végrehajtása, majd a válasz megküldése. A JIT keretén belül telefonos, e-mailes egyeztetések vannak, folyamatos a kommunikáció, és kellő figyelemmel semmi sem maradhat el, nincs visszavonhatatlan hiba, minden korrigálható. A külföldi kihallgatások is elérhető közelségben vannak. A társhatóság beidézi az embereket, mi kiutazunk, és külföldön kihallgatjuk az érintetteket, majd hazautazunk a büntetőeljárásban felhasználható bizonyítékkal a kezünkben. A jogsegéllyel ellentétben a kihallgatás menetére tudunk reagálni, ha az egyik kérdés válaszából adódik egy másik lényeges kérdés, akkor azt feltehetjük. Csupán annyit kellett tennünk, hogy az adott ország büntetőeljárásában és a hazai jogban foglalt figyelmeztetéseket és jogokat is ismertetnünk kellett, a védőket viszont nem értesítettük, mert a magyar büntetőeljárás nem teszi kötelezővé.

*

A négy interjúon keresztül a közös nyomozó csoport együttműködési formáiránt érdeklődő kollégák megismerhették a különböző kiindulási pontokból

és más szemszögből érvelő szakemberek álláspontjait, benyomásait és tapasztalatait. A hazai és nemzetközi jogi háttér megismerése kellő alapot nyújt a lehetőségek felfedezésére, az alkalmazás kezdeti fázisában kapott pozitív visszajelzések, sikerélmények pedig elvezetnek ahhoz az eredményhez, amely elég meggyőző ahhoz, hogy adott esetben újra a JIT-et válasszuk. Valamennyi interjúalany említette a nélkülözhetetlen felkészülési fázist, amely túlmutat a saját nyomozás ismeretén. Az utánajárás, az információfolyam közben tartása megterhelő feladat, de ez az egyetlen módja annak, hogy a kelő adatok ismeretében megfelelő döntéseket hozhassunk, és persze egyúttal gondosan gazdálkodjunk az idővel.

Mondhatjuk persze, hogy mennyire bonyolult és időigényes a nemzetközi együttműködés, ráadásul az idegennyelv-használat miatt számtalan félreértés történhet. A szervezett bűnözői csoportok azonban a saját érdekeik védelme, a területeik és bevételeik növelése érdekében azonnal reagálnak a legkisebb változásokra is, és világszerte hoznak létre állandó és szorosan működő kapcsolatokat.

Fel kell tennünk magunknak a kérdést, vajon az Európai Unió és egyben a schengeni térség tagállamaként, a megszüntetett belső határátkelőhelyekkel, egyszersmind jelentős külsőhatár-ellenőrzési feladattal, megközelítőleg 708 km hosszú autópálya-szakasszal és számos kiemelt bűncselekmény kapcsán legalábbis tranzitországgként valóban célravezető-e a nemzetközi információáramlástól való önkéntes elzárkózás.

Az Európai Unió jelmondata a rendvédelmi együttműködésben is szem előtt tartandó. Üzenete valóban a XXI. századba vezeti az újra, a próbatételekre nyitott kollégákat: *In varietate concordia*, azaz Egység a sokféleségben.

Ára: 530 Ft

