



ERDEI ÁRPÁD: In memoriam Kratochwill Ferenc. A sértett büntetőeljárás helyzete – amilyenek ő látta és amilyen most

BÁRD KÁROLY: A vádlottak jogai és az áldozatok érdekei – megteremthető a harmónia?

HACK PÉTER: A rendőr tanú – egy alkotmánybíróági határozat apropóján. Kratochwill Ferenc emlékére

STAUBER PÉTER: Az ENSZ közgyűlésének terrorizmussal foglalkozó határozatai

TORNYAI GERGELY: A maffia kriminológiai sajátosságainak szerepe az olasz büntetőjogban – különös tekintettel a bírói jogalkalmazásra

DR. KOÓSNÉ DR. MOHÁCSI BARBARA: Aktuális problémák az európai elfogatóparancs végrehajtásakor

TARTALOM 2014/5.

ERDEI ÁRPÁD In memoriam Kratochwill Ferenc

A sértett büntetőeljárás helyzete
– amilyenek ő látta és amilyen most (5–10)

BÁRD KÁROLY A vádlottak jogai és az áldozatok érdekei
– megteremthető a harmónia? (11–17)

HACK PÉTER A rendőr tanú – egy alkotmánybírósaági határozat
apropóján
Kratochwill Ferenc emlékére (18–26)

STAUBER PÉTER Az ENSZ közgyűlésének
terrorizmussal foglalkozó határozatai (27–47)

TORNYAI GERGELY A maffia kriminológiai sajátosságainak szerepe
az olasz büntetőjogban – különös tekintettel
a bírói jogalkalmazásra (48–62)

DR. KOÓS NÉ DR. MOHÁCSI BARBARA

Aktuális problémák az európai elfogatóparancs
végrehajtásakor (63–80)

SZÜCS GÁBORNÉ Az orosz rendőrség átalakulása az ezredforduló után
– néhány szempont a folyamattal összefüggő vitához
(81–97)

KOVÁCS SÁNDOR – MAJOR RÓBERT –

TIHANYI MIKLÓS – VAJDA ANDRÁS

A nagyvárosi lakosság
szubjektív biztonságérzetének javíthatósága (98–133)

KOVÁCS ISTVÁN A GPS előnyei, alkalmazásának hibái (134–141)

SZERZŐK 2014/5.

DR. BÁRD KÁROLY egyetemi tanár, Közép-európai Egyetem

DR. ERDEI ÁRPÁD professor emeritus,
ELTE ÁJK Büntető Eljárásjogi és Büntetés-végrehaj-
tási Jogi Tanszék

DR. HACK PÉTER tanszékvezető, egyetemi docens,
ELTE Állam- és Jogtudományi Kar

DR. KOÓS NÉ DR. MOHÁCSI BARBARA
egyetemi adjunktus, ELTE Állam- és Jogtudományi
Kar Büntető Eljárásjogi és Büntetés-végrehajtási Jogi
Tanszék

KOVÁCS ISTVÁN rendőr főhadnagy, alosztályvezető,
Budapesti Rendőr-főkapitányság
IX. Kerületi Rendőrkapitányság Vizsgálati Alosztály

DR. KOVÁCS SÁNDOR rendőr ezredes, mesteroktató, címzetes főiskolai
docens, NKE RTK Közbiztonsági Tanszék

DR. MAJOR RÓBERT PhD rendőr alezredes, egyetemi docens, tan-
székvezető, NKE RTK Közbiztonsági Tanszék

DR. STAUBER PÉTER főosztályvezető,
Belügyminisztérium Európai Együttműködési
Főosztály

DR. SZÜCS GÁBORNÉ Nemzeti Közszolgálati Egyetem,
Rendészettudományi Kar Idegennyelvi és Szaknyelvi
Központ

DR. TIHANYI MIKLÓS rendőr őrmagy, tanársegéd, NKE RTK Közbiztonsági
Tanszék

TORNYAI GERGELY joghallgató,
Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi
Kar

VAJDA ANDRÁS rendőr alezredes, tanár, NKE RTK Közbiztonsági
Tanszék

DR. FÜLÖP VALTER

1972–2014

Egy évtizede már, hogy Magyarország egyik legellentmondásosabb megítélésű bűnelkövetője, *Ambrus Attila* (akit a közvélemény whiskys rablóként tart számon) bűnözői karrierjének és hatósági kézre kerítésének hiteles története elérhető a nagyközönség számára. *Fülöp Valter A Whiskys nyomában* című dokumentumregénye a szerző hite szerint azért készült el, mert „*mégiscsak úgy volna rendjén, ha utódaink nem anthősöket, hanem arra érdemeseket választának példaképül. Kik lehetnek az arra érdemesek? Akik alázattal, szorgalommal, tehetséggel öregbítik hazánk jó hírnevét szerte a világban. Ha tehetném, olimpiakonjainkat, tudósainkat, nemzetközi tanulmányi versenyeken remeklő diákjainkat és a hétköznapok legszorgalmasabb »hangyáit« helyezném rivaldafénybe, s csi-szolnám hírüket fényesre, hogy ragyogjanak a címlapokon, a megannyi műstár helyett...*” A szerző, az akkori nyomozó e kötetével már a harmincas éve legelején beírta magát a magyar kriminalisztika kötelező irodalmába, egyúttal a hírheldt bűnöző elleni hajtóvadászat igaz történetének közreadásával megteremtette annak lehetőségét, hogy a később készülő, a bűnöző tetteit szinte a mondák világához illően színesítő feldolgozások háttérbe szoruljanak Ambrus Attila valódi tetteihez képest.

Tízévnyi távolságban biztos megállapítható, hogy Fülöp Valter az előbbi céljait tökéletesen megvalósította, de az már nem adatott meg neki, hogy sokat ígérő kriminalisztikai munkásságát tovább folytassa. 2014. május 2-án adta hírül az elektronikus média a szomorú hírt, hogy dr. Fülöp Valter rendőr dandártábornok méltósággal viselt, gyógyíthatatlan betegség következtében elhunyt. Ezzel nemcsak a magyar bűnüldöző-társadalmat érte nagy veszteség, hanem félbeszakadt egy eredményes rendőri vezetői karrier is, amely 1995-ben, a Rendőrtiszti Főiskola nappali tagozatán szerzett oklevéllel kezdődött, s majdnem húsz évvel később megyei rendőrfőkapitányként végződött. Rövidre szabott életútján Fülöp Valter először Kelenföldön volt vizsgáló, majd különböző beosztásokban a Budapesti Rendőr-főkapitányság Vizsgálati Főosztályán dolgozott, itt 2002-ben lett az Élet- és Ifjúságvédelmi Osztály vezetője. 2007. január 1-jétől a XII. kerület rendőrfőkapitánya, 2010. július 1-jével a Budapesti Rendőr-főkapitányság bünyügyi igazgatója. Szakmai pályája csúcát 2012. szeptember 1-jén érte el, amikor is megyei rendőrfőkapitányként tételhetett vissza szűkebb hazájába, Zala megyébe. Rendőr dandártábornokká már betegága mellett nevezték ki, 2014. március 17-én.

Fülöp Valter nemcsak zsaru volt, hanem szerteágazóan sokoldalú személyiség is, akinek az életében egyszerre voltak jelen a gyermekei, a sport iránti fel-tétlen szenvedély, szakpublicisztikai és költeményei. Egyéb cikkei közül kieme-lendő a *Jó reggelt, magyar rendőrség!* címmel 2010. április 26-án megjelenő írása, amelyben szinte tudományos igénnyel fogalmazza meg, hogy a jó dönté-sek háttérben a helyes problémafelvetés áll. Szerinte ugyanis „*A jól működő rendszerek úgy épülnek fel szerte a világon, hogy amennyiben felmerül egy problé-ma, akkor annak feltárják a kiváltó okait. Ezeknek az okoknak az ismeretében fogalmazódnak meg a lehetséges válaszok. A gazdasági lehetőségeket mérlegre téve elsősorban a hosszú távú megoldásokat keresik az adott szakterületen jártas szakemberek bevonásával. Végül megszületik a döntés. És attól kezdve ahhoz tartják magukat. Ez tart egészen addig, amíg nem érkezik egy – a kor kihívásai-nak megfelelőbb – új válasz. Annak viszont jobbnak kell lennie, mint amilyen a korábbi volt, különben elvetik.*” Optimista rendőrtisztként hitte, hogy megte-remthetők az ilyen döntések meghozatalához és végrehajtásához szükséges fel-tételek.

Fülöp Valter optimizmusa gazdag és érzelemdús lelkivilágából is építkezett. Ezt a költeményei is tanúsítják. Költészete életének legfontosabb élményeit is tükrözi, így megjelenik az apasága („*Hang tört elő egy torokból, azon a hajnalon. Értelmet nyert az életem, karomban ringatom...*” Apák éneke, 2012. szeptember 1.), beteg-sége („*Karinthys utazás, mély álomba bújva, testemben csövek, koponyám átfúr-va. Agyvelőm sűrűjéből távozott a mérgem. Anya nélkül éltem át második születé-sem.*” A szörny támadása, 2013. április 11.), de idővel leltárt is készített („*Minden vágy, messze már, emlékezz a folyónál. A hídon túl egy titok vár, ha készen állsz, in-duljál!*” Leltár, 2013. május 18.).

Fülöp Valter rendőr dandártábornok, rendőrségi főtanácsos élete, rendőri és szakpublicisztikai pályája egyszerre volt befejezetlen és teljes. Egyfelől sokat ígérő jövője veszett oda, de másfelől alig több mint négy évtized alatt teljes éle-tet élt, olyan értékeket alkotott, ami másoknak több nemzedék alatt sem sikerül-het. Emberi és szakmai ars poeticája *Mark Twaintól* származik: „*Mindig legyél tisztességes! Ez majd sok embernek örömet szerez, a többi pedig megdöbben.*” Szakmai és irodalmi hagyatéka továbbra is ezt a filozófiát közvetíti nekünk, ta-nuljunk belőle!

Tisztelt Tábornok Úr!
Kedves Valter!
Nyugodj békében!

Hautzinger Zoltán

ERDEI ÁRPÁD

In memoriam Kratochwill Ferenc

A sértett büntetőeljárás helyzete

– amilyennek ő látta és amilyen most*

1990-ben jelent meg *Kratochwill Ferencnek A sértett jogi helyzete a magyar büntető eljárási jogban* című, mintegy három ív terjedelmű dolgozata. A három szerzői ív nem nagy terjedelem. A dolgozatról mégis pontos képet kapunk a sértett helyzetét érintő eljárási szabályozás változásainak főbb állomásairól az I. Bp.-től (1896. évi XXXIII. tc.) a II. Be. (1973. évi I. tv.) 1989-es állapotáig.

A kép annak ellenére pontos, hogy Kratochwill Ferenc a részleteket a két Bp. (amelyek közül a második az 1951. évi III. tv.) és az I. Be. (1962. évi 8. sz. tvr.) nyújtotta szabályozás bemutatásában mellőzi. A róluk szóló leírás csak a fő vonásokra szorítkozik, hogy a változások tendenciái kirajzolódjanak az olvasó előtt. Ebből is jól látható, mi történt a sértetti helyzet alakításában a II. Be. kodifikációja előtt.

Az elméleti alapok

A munka egy OTKA-kutatás keretében készült. Ennélfogva érthető, hogy a sokrétű és több eltérő szempont alapján történő vizsgálódás középpontjában az akkor hatályos II. Bp. szerinti szabályozás állt, s ennek elemzése már a részletekre is kiterjedő pontosság jegyében született. A munka mindezt megfelelő elméleti alapokra helyezte.

E tárgyalási mód a dolgozat által leírt szabályozási problémák vagy hiányszágok és a korrekciójukra tett javaslatok átlátását azoknak is lehetővé teszi, akik nem különösebben érdeklődnek a vizsgált kérdések iránt, vagy esetleg – például koruknál fogva – csupán a hatályos szabályozást ismerik behatóbban.

Az előadók számára nyújtott, szükségképpen szűk időkeret miatt e bevezetés talán túl hosszú is sikerült. Hogy mégis ilyenre méreteztem, annak el-

* A tanulmány alapja a dr. Kratochwill Ferenc 80. születésnapja alkalmából rendezett megemlékezésen elhangzott előadás. 2013. november 23., Miskolc

sődleges oka, hogy a dolgozat újraolvasása után levont két általános következtetésemet elmondhassam, s ehhez szükségem volt az alapvetésre.

Közülük az első az, hogy a mai szabályozás gyakorlatilag mindent tartalmaz a II. Be. által alkalmazott helyes megoldásokból, így Kratochwill Ferenc dolgozatának a következtetései a mai törvényre vonatkoztatva is nagyrészt helytállóak.

A második személyesebb természetű. Akik Kratochwill Ferencet munkatársként, oktatóként, a büntető eljárásjog művelőjeként vagy barátként ismertették, tisztában vannak a felkészültségével és az alaposágával. Ők – velem együtt – okkal sajnálhatják, és sajnálták akkor is, hogy ritkán vállalkozott publikációra szánt írások készítésére. Valójában ez azért nagy kár, mert ha mégis megtette, maradandó gondolatokat vetett papírra.

A sértetti pozíció

A sértettről szóló dolgozatának részletezésére sokféleképpen keríthetnénk sort, mert mint mondtam, vizsgálódásai sokrétűek voltak, és a tárgyalt kérdések rendszerezése is figyelemre méltó. Saját mondanivalóm szempontjából az a célszerű választás, hogy azokat a jogi eszközöket veszem sorra, amelyeket a II. Be. garantált a terheltnek az érdekei érvényesítésére.

a) A II. Be. alkotói a sértettet a lehetséges eljárási pozíciói szempontjából ebben a minőségében, továbbá magánvádlóként és magánfélként képzelték el és vették számításba. Ennek megfelelően határozták meg a jogait. Általánosságban ezt úgy lehet leírni, hogy a két utóbbi eljárási státus természetesen a jogok szélesebb skálájának garantálását igényelte, amit a jogalkotó többé-kevésbé figyelembe vett, de az első (a sértett) jogállás esetében korántsem volt bőkezűnek mondható.

Rövid kitérőként megjegyzem, hogy a magánvádlói és a magánféli jogállás szerinti helyzet sem volt egyértelműen rózsás, ma sem az. Mindkettő szemlélhető „optimista és pesszimista” szemszögből.

Az előbbi azt mutatja, hogy a személyesebb típusú sérelmei miatt a sértettől függ, hogy indul-e az elkövető ellen büntetőeljárás (magánindítvány), és ő maga lehet a vádló is – ez a sértettet az ügyben jelentős befolyás gyakorlására teszi képessé.

A pesszimista azonban úgy látja, hogy az általa elszenvedett sérelmek (bűncselekmények) miatti vádlói fellépést az állam elhárítja. A vád képviselőnek ellátásában minden vádlói terhet neki (a sértettnek) kell viselnie, ezért úgy érzi, hogy valójában terhes jogot kapott.

Ami a magánfélként történő fellépést illeti, kétségtelenül kedvezményekkel jár: a bűncselekménynek a közzvádó általi bizonyítása egyben a sértett polgári jogi igényének jogalapját is bizonyítja. A pesszimista azonban mindenekelőtt azt veszi észre, hogy a tapasztalatok mégsem kedvezők: a polgári jogi igény elbírálásától a bíróságok gyakran menekülni próbálnak. A kitérő után azonban térjünk vissza a jogalkotói szűkmarkúság illusztrálásához!

A dolgozathál kiderül, hogy a sértett mindhárom pozíciójában jogosult volt képviselő útján eljárni, és ugyancsak jogosult volt indítványok, észrevételek tételére, illetve a hatóságtól felvilágosítások kérésére. Az „egyszerű” sértett azonban a tárgyalási szakaszban már korlátozottabb jogokat mondhatott magáénak, mint amikor a másik két szerepben jelent meg: kérdéseket a kihallgatott személyekhez nem intézhetett, csupán indítványozhatta kérdések feltételét. Kratochwill Ferenc sajnálatosnak tartotta, hogy a sértett szubszidiárius vádlóként nem léphetett az ügyfél pozíciójába. Így magától értődő, hogy a kérdezési jog megnyirbálását helytelenítette, amint azt is, hogy a sértettnek az alapminőségében a tárgyalás szakaszában nem volt jogorvoslati jogosultsága.

b) Az egyéb jogokat most nem részletezem, arra sem térek ki, hogy az említetteken kívül még milyen minőségben és milyen jogai voltak. Mindössze azt rögzítem, hogy lehetett feljelentő, lehetett bizonyítási alany (tanú), s ezek ugyancsak hozzátartoznak a sértetti helyzet képéhez. Jelzem továbbá, hogy a sértettek állami kártalanításának kérdésében sem ismertetem Kratochwill Ferenc megállapításait és véleményét.

Hangsúlyozom viszont, hogy a jogai megállapításában mostohának minősítette azt az elbánást, amelyben a jogalkotó a sértettet részesítette. Az egyetértés olvasható ki abból, ahogyan azon megállapítást idézi, amely szerint a büntetőeljárás túlzottan terheltközpontú.

Új megközelítések, új intézmények

A tanulmány megjelenése óta huszonhárom év telt el, s ez alatt a sértett jogalkotói kezelése hozott pozitív változásokat. Ennek ellenére ma is olvashatók olyan vélemények, hogy a sértett több figyelmet érdemelne, és a jogai kiterjesztésére lenne szükség. A kívánságot megértem, de teljesülésének útjában számos akadályt vélek felfedezni. Mielőtt ezekre kitérnék, az említett huszonhárom év hozadékáiból említek meg néhányat.

a) A sértettből immár lehet *pótmagánvádló* is. A közzvádói monopólium elleni fellépés helyeslendő, de jogászai körökben csak kevesen szimpatizálnak a

közvérdát érvényesítő sértettel. A helyzetét – ha nem jogászias formulázással is, de – meglehetősen pontossággal írja le a népdal szövegének parafrázisa: aki pótmagánvándló akar lenni, pokolra kell annak menni, ahol azonban nem egyszerűen dudálni, hanem kesztyűbe dudálni tanítja a jogalkalmazói gyakorlat. Ember legyen a talpán, aki a vádindítványa elfogadását kívánja elérni a bíróságon.

b) A sértett védelmének szolgálatára hivatott *távoltartás* intézménye megjelent az eljárásban. Nem kétséges, hogy a távortartást fontos és hosszú időn át elhanyagolt társadalmi probléma (közkeletű elnevezéssel a családon belüli erőszak) megoldása érdekében vezette be a jogalkotó. Látható viszont, hogy a büntetőeljárású kezelési mód a cél elérésnek nem a legjobb eszköze.

A távortartás eljárási kényszerintézkedésként szabályozása késlelteti az elrendelését. Ez nem lehet másként, mert személyes szabadságot korlátozó kényszerintézkedésről van szó, amelyet az előzetes letartóztatás helyett lehet alkalmazni, s ekként bírói határozatot igényel. Eközben a tőle várt kedvező hatások egy elviselhetetlen helyzet enyhítésére vagy felszámolására éppen az azonnali és egyszerű alkalmazásba vételtől remélhetők.

Úgy látszik, hogy a választott szabályozási mód senkit nem tesz boldoggá: sem a helyzet áldozata, sem a helyzetet előidézó terhelt nem érzi megnyugtatónak, amit a törvény tartalmaz. Ha még az előírásokban mutatkozó egyéb problémákat is számításba vesszük, nem lephet meg bennünket, hogy a jogalkalmazók is elégedetlenek a törvényhozó munkájával.

c) A *vádemelés elhalasztásáról* szóló döntés előtt a sértett véleményét az ügyész beszerzi, azt azonban nem feltétlenül kell figyelembe vennie. A sértetti befolyás a döntésre nem különösebben jelentős.

d) A helyreállító igazságszolgáltatás elgondolásának szellemében kialakított *közvetítői eljárás* sem mentes a szabályozási hibáktól, ennek ellenére kedvelt intézménnyé vált. Kizárólag a sértett szemszögéből vizsgálva, a hatásai egyértelműen pozitívak. Minthogy a közte és a bűncselekmény elkövetését vállaló terhelt közötti megállapodás a jóvátételről a sértett igényeit kielégíti (máskülönben az létre sem jönne), számára abból nagyobb előnyök származhatnak, mint amilyeneket az eljárás hagyományos útjától egyébként remélhetne.

e) Az *állami kártalanítás* szellemében tett intézkedések erősödtek. A sértettvédelmi szervezetek működése, a jogsegélynyújtás rendszerének kialakítása pozitívumként értékelhető, az időhiány a tárgyalásukat azonban megakadályozza.

A jogalkotás feladatai

A Kratochwill Ferenc által felhozott néhány hiányosság általa kívánt kijavításának nem sok esélyét látom. A sértettnek nyújtott fellebbezési jog az eljárás szempontjából kedvezőtlen hatásokkal járna: a vád és a védelem fellebbezése hiányában sem lehetne az eljárást befejezni, ha a sértett önálló fellebbezéssel élhetne. A büntetőügyek elintézésének lassúságára, az eljárások elhúzódtására tekintettel az időszerűséget a jogpolitika jelenleg nagyobb jelentőségűnek tartja, mint a sértettnek az önálló fellebbezési jog iránti igénye kielégítését. Hasonlóképpen csekély a valószínűsége annak, hogy a jogalkotás a szubszidiárius vádló pozíciójába juttatná a sértettet.

A lehetőségek inkább a pótmagánvádlói és magánféli státusz eszköztárának fejlesztése irányába mutatnak, és némi hatósági attitűdváltással a sértett mindkét pozíciójában sikeresebben szerepelhet. Ehhez természetesen a jogalkotásnak kell a megfelelő alapokat megteremtenie.

Az Európai Parlament és a Tanács 2012/29/EU irányelve a sértettek jogaira, támogatására és védelmére vonatkozó minimumszabályokról nem különösebben sürgeti a magyar jogalkotó aktivitását. Az irányelv a jelenlegi magyar helyzethez képest többletkövetelést nem nagyon támaszt. Annak természetesen nincs akadálya, hogy a szabályozás a minimumnál többet, vagy akár jelentős mértékben többet nyújtson, ha azonban ez más jogpolitikai célok teljesülésének a nehezítésével járna, kétlem, hogy a sértetti érdekek védelme kerülne előtérbe. Ettől függetlenül az irányelv előmozdíthatja a pozitív változásokat.

A terhelt pozíciója

Kratochwill Ferenc megállapításainak legtöbbszörrel teljes mértékben egyetértek, s csupán néhány esetben merültek fel bennem ellenvetések. Egyetlen ponton azonban nem tudok egyetérteni vele, s ez nem annyira a megállapításra, mint inkább az annak az alapját helytelenítő nézetre vonatkozó egyet nem értés.

A megállapítást addig helytállónak tartom, hogy a büntetőeljárás terhelt-központú, ezt azonban nem tekintem hibáztathatónak. A büntetőeljárás törvénynek szükségképpen arra kell koncentrálnia, hogy a bűncselekmény miatti felelősségre vonás szabályai ésszerűek és jól alkalmazhatók legyenek. A sértett lehetőségeire ezért nyilván kisebb figyelem jut. A büntetőeljárás tör-

vény nem sértettvédelmi törvény, amelynek viszont sértettközpontúnak kell lennie. Az sem lenne ésszerű, ha ezt a terhelt háttérbe szorulása miatt bírál-nánk.

Kratochwill Ferenc dolgozata alapján és elméleti jogászként még egy megjegyzést teszek.

Úgy látszik, hogy a sértett fogalmának meghatározásához máig nem sikerült a megfelelő formulát megtalálni. A jelenlegi fogalom a büntető eljárásjog céljaira nem a legmegfelelőbb. Jobbat és pontosabbat az elmélet művelői ajánlhatnak. Siker csak akkor koronázhatja a fáradozásait, ha a sértettet nem anyagi jogi fogalomként kezelik, hanem létrehozzák az önálló eljárási fogalmat. Amivel gyakran találkozunk, hogy a sértettet a büntetőjogi passzív alannyal próbálják egyes felfogások azonosítani, nem járul hozzá a jelentke-ző problémák megoldásához – éppen a büntetőjogi dogmatika miatt. A ne-hézségeken a büntető eljárásjog elméletének előbb-utóbb úrrá kell lennie.

A sértett nem anyagi jogi fogalomként, hanem önállóan eljárásjogiként kezelendő.

Zárógondolatok

Úgy látom, hogy a változások pozitív irányúak ahhoz képest, amit Kratochwill Ferenc az akkori helyzetként rögzített. Az imént jelzett kételye-im ellenére remélem, hogy a pozitív változások folytatódnak, ha azok irányát ebben a pillanatban még nem látjuk is. Gondoljuk meg, ki mondta volna úgy tíz évvel ezelőtt, hogy a resztoratív igazságszolgáltatás gondolata nem sokkal később jogintézményként költözik be az eljárási törvénybe.

*

Befejezésül elmondom, bár örülök, hogy e konferencián lehetőséget kaptam a felszólalásra, sokkal jobban örülnék, ha a meghívóban jelzett évfordulók kö-zül csak az első (a 80. születésnap) adta volna az alkalmat e rendezvényre. Ak-kor Kratochwill Ferencről hallhatnánk, mit gondol a sértett mai helyzetéről.

BÁRD KÁROLY

A vádlottak jogai és az áldozatok érdekei – megteremthető a harmónia?¹

George Fletcher The Grammar of Criminal Law címmel megjelent munkájában felhívja a figyelmet arra, hogy a nyugati kultúrához tartozó népek nyelvében a bűncselekmény sértettjeit az „áldozat” kifejezéssel illetik. Az angol *victim* szó a latin *victimá*ból származik, ezzel jelölték az feláldozott állatokat. A németben az *Opfer*; az oroszban a *zhertva* kifejezést használják a sértettek jelölésére.²

Jan van Dijk, Európa egyik legismertebb viktimológusa saját kutatásaira is hivatkozva megállapítja, hogy a *victima* szóval évszázadokon keresztül kizárólag az áldozati állapotokat jelölték. A XVI. századtól kezdve megjelenik a kifejezés Jézus Krisztusra vonatkoztatva. Jézus, Isten báránya (*Agnus Dei*), aki áldozatával megmentette az emberiséget. Később a kifejezést kiterjesztették azokra, akiket természeti katasztrófa sújtott, majd a bűncselekmények áldozataira.³

Az áldozatokról alkotott kép igazodik ahhoz, ahogy azt Jézusra vetítve értették: az áldozat megbocsát, feladja a jogát arra, hogy bosszút álljon. Azzal, hogy a büntetőjogot a közjog területére utalták, a bűncselekményt a közösséget és nem az egyént sértő magatartásként definiálták, megteremtették a sértett elhallgattatásának intézményi keretét. A per egykori ura, a *dominus litis* ettől fogva pusztán egyike a tanúknak, aki vallomásával segíti a hatóságokat a közösségen esett sérelem feltárásában és megtorlásában.

Az áldozatnak juttatott jelentéktelen szerep természetesen kihatott arra is, ahogy a bűnügyi tudományok a sértettet kezelték. A kezdeti viktimológiai munkákban – abban az időszakban, amikor az etiológiai irányzat dominált a kriminológiában – az áldozat a bűnelkövetés egyik okaként jelent meg.⁴ A

1 A Belügyi Szemle Bárd Károly és Hack Péter professzorok cikkeivel emlékezik a korábbi Rendőrtiszti Főiskola főigazgatójára, Kratochwill Ferenc tanár úrra. A húsz évvel ezelőtt elhunyt tanárunk a büntetőeljárás-jog tudományának művelésében is maradandót alkotott. Fő kutatási területe a sértetti jogok érvényesülése volt.

2 George P. Fletcher: *The Grammar of Criminal Law: American, Comparative, and International*. Oxford University Press, Oxford, 2007, p. 121.

3 Jan van Dijk: *Free the Victim: A Critique of the Western Conception of Victimhood*. *International Review of Victimology*, nos. 1–4, 2009.

4 A viktimológiai irányzat üttörői (Benjamin Mendelsohn, Hans von Hentig) nézeteinek ismertetésére lásd Korinek László: *Kriminológia I*. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2010, 339–340. o.

sértett viselkedése a bűnelkövetést magyarázó egyik tényező, akárcsak a szegénység, a pajzsmirigy túltengés vagy a szülők túlzó alkoholfogyasztása.⁵ Ezért nem nélkülözött minden alapot a korai „viktimológiát ért támadás, miszerint az nem más, mint olyan bűvészkedés, amelynek célja annak kimutatása, hogy a bűncselekmény bekövetkezéért végül is az áldozat a felelős”⁶. Nem tanúsított érdeklődést hosszú időn át az anyagi és alaki büntetőjog tudománya sem.

A múlt század nyolcvanas éveinek elejétől azonban a figyelem mind a nemzeti jogokban, mind pedig nemzetközi téren egyre inkább az áldozatok igényei felé fordult, és megfogalmazódott a követelés egy áldozatcentrikus eljárási rend kialakítására. A sértett újrafelfedezése számos körülménnyel magyarázható.

A rehabilitatív (*treatment*) modell kudarca után újraéledt a klasszikus büntetőjogi irányzat, amely – legalábbis az Egyesült Államokban – nemcsak a büntetések arányosságát, hanem szigorítását is követelte (*just desert*). Az áldozatközpontú igazságszolgáltatási rendszer a kemény büntetőpolitikát hirdető neoklasszicista irányzat hiteles és humánus alternatívájának tűnt.⁷

A kollektív jogok hatékonyabb érvényesítése iránti követelés is hozzájárulhatott ahhoz, hogy az áldozatok érdekei és jogai előtérbe kerültek. Az egyedi bűncselekmény sértettjei ugyanis sokszor marginalizált kisebbségi csoportok képviselőinek tekinthetők. Így például a feminista irányzatot képviselő tudósok és a feminista aktivisták közül többen vélik úgy, hogy a büntetőjog megfelelő eszköz a nők elnyomásának enyhítésére.⁸

A politikai baloldalon álló tudósok is átértékelték a büntetőjogról vallott felfogásukat. Ezek a kutatók hagyományosan a büntetőjogot olyan eszköznek tekintették, amely a kapitalista rend hatalmi struktúrájának konzerválását szolgálja. Ezért érthetően a büntetőjogi beavatkozás korlátozását követelték, egyúttal – a hatalomnak korlátot állító – vádlotti jogok erősítését. A hetvenes évek végétől azonban egyre többen gondolták úgy, hogy a büntetőjog alkal-

⁵ E felfogásnak jó példája Hans von Hentignek, a viktimológia egyik úttörőjének munkája: Hans von Hentig: *The Criminal and His Victim*. Yale University Press, New Haven, 1948.

⁶ Bárd Károly: „Alkalmazott” viktimológia Észak-Amerikában. *Magyar Jog*, 1984. január

⁷ Van azonban olyan vélemény, hogy az Egyesült Államokban az áldozatok érdekeit felkaroló viktimológia a Warren vezette legfelső bíróság liberális, a vádlotti jogokat hangsúlyozó joggyakorlatára adott reakcióként erősödött meg. Lásd Danielle Levine: *Public Wrongs and Private Rights: Limiting the Victim's Role in a System of Public Prosecution*. *Northwestern University Law Review*, no. 340, 2010.

⁸ Mykola Sorochinsky: *Prosecuting Torturers, Protecting „Child Molesters”*: Towards a Power Balance Model of Criminal Process for International Human Rights Law. *Michigan Journal of International Law*, vol. 31, no. 157, 2009, p. 168., 180.

mas a szociálisan gyengék védelmére és a hatalmi viszonyok módosítására.⁹ Ebből óhatatlanul adódott a követelés a bűnüldözés hatékonyságának növelésére az áldozatok védelme érdekében.

Az áldozati jogok elismerését előidézhetette továbbá a szervezett bűnözés terjedése. A kriminális szervezetek által bevetett durva eszközökre válaszként a múlt század nyolcvanas éveitől kezdődően számos országban vezettek be áldozat- és tanúvédelmi intézkedéseket. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 1985-ben elfogadott ajánlása mellett, hogy részletesen foglalkozik az áldozatok státusával és jogaival, külön felhívja a figyelmet a speciális védelmi intézkedések szükségességére a szervezett bűnözés esetében.¹⁰

Az áldozatok irányába fordulást előidézhetette az is, hogy az 1980-as években egyre többet tudott meg a világ közvéleménye a diktatúrákban elkövetett tömegmértű, az állam által ösztönzött súlyos emberjog-sértésekről. Talán ezzel is magyarázható, hogy az első globális nemzetközi dokumentum, amely elismeri az áldozatok jogait és figyelemmel van az igényeikre, az ENSZ 1985. évi deklarációja¹¹ nemcsak a bűncselekmények, de a hatalommal való visszaélés áldozatairól is szól.

Végül közrejátszott az áldozatokkal való szolidaritás, a jogaik és igényeik iránti érzékenység erősödésében az a körülmény, hogy a hidegháború végével újra realitássá vált egy állandó nemzetközi büntetőbíróság felállításának gondolata. 1998-ban elfogadták a római statútumot, és megszületett a Nemzetközi Büntetőbíróság (NBB), amely a legsúlyosabb nemzetközi bűncselekmények felett hivatott ítélni. Az NBB feladata, hogy véget vessen a tömegmértű emberjog-sértésekért leginkább felelősök büntetlenségének és ezzel elégtételt szolgáltatson az áldozatoknak és visszaadja méltóságukat.

Az, hogy az áldozatok igényeit felismerték és elismerték, a közfelfogás változását is jelzi. Említettem, hogy a múlt század hetvenes éveinek végéig a bűnügyi tudományok nemigen foglalkoztak a sértettel, legfeljebb mint a bűnelkövetés egyik kiváltó okával. A tudósok ítéletét a laikus közönség is szentesítette. „*Az »erkölcsi világrend« létezésébe vetett naiv hit ugyanis azt súgja, hogy az áldozatot ért szerencsétlenség saját korábbi vétkeinek következménye*”¹², az áldozat tehát nem tarthat igényt szolidaritásra. Ma már egészen

⁹ Uo.

¹⁰ Recommendation No. R(85)11 of the Committee of Ministers to Member States on the Position of the Victim in the Framework of Criminal Law and Procedure. Elfogadta a Miniszteri Bizottság 1995. június 28-án, a miniszterhelyettesek 387. ülésén.

¹¹ Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power. A deklarációt az ENSZ-közgyűlés 96. plenáris ülésén, 1985. november 29-én fogadták el.

¹² Bárd Károly: i. m. 21. o.

más a helyzet: mindenki áldozat akar lenni, és az, akinek sikerül magának áldozatszerepet (ki)találnia, bizonyosan számíthat a társadalmi elismerésre.¹³

Az áldozatok jogai iránti érzékenység megjelenik az Európai Emberi jogi Bíróság esetjogában. A testület rögzítette a pozitív kötelezettség doktrínáját. E szerint az emberi jogok tiszteletéhez nem elégséges, ha az állam tartózkodik a beavatkozástól, az emberi jogok tisztelete esetenként pozitív intézkedéseket kíván az államtól. Az államnak megelőző intézkedéseket kell tennie annak érdekében, hogy „harmadik” személyek ne sértsék embertársaik alapjogait, az élethez való jogot, a fizikai integritáshoz vagy a magánélet-hez való jogot, és intézkedéseket kell tennie, amelyekkel a mégis bekövetkezett sérelmet orvosolják.

A büntető igazságszolgáltatásra vetítve ez egyrészt kriminalizálási kötelezettséget jelent: a mások alapjogait sértő magatartásokat bűncselekménynek kell nyilvánítania. Ez tehát az anyagi büntetőjoggal kapcsolatos követelmény.

Am a pozitív kötelezettség doktrínája az eljárási jog tekintetében is követelményeket állít. A sértettek emberi jogainak védelme érdekében olyan szabályokat kell az államnak alkotnia, amelyekkel reális az esélye annak, hogy a bűnösöket felelősségre fogják vonni.

Az Európai Unióban is felismerték a sértetti jogok erősítésének szükségességét. 2001-ben megszületett az áldozatok helyzetére vonatkozó kerethatározat.¹⁴ Ez szól az áldozatok azon jogáról, hogy védelemben részesítsék őket és családtagjaikat. A jogok másik csoportját a processzuális, azaz a megismerési és a participációs jogok alkotják. Az áldozatokat a hatóságok kötelesek az eljárás menetéről és a legfontosabb döntésekről tájékoztatni. Gondoskodni kell arról, hogy az áldozatok hangot adhassanak az érdekeiknek, és bizonyítékot szolgáltatassanak.¹⁵ 2012-ben elfogadták az áldozatok jogaira, védelmére és segítésére vonatkozó irányelvet, amely felváltotta a kerethatározatot.¹⁶

13 Christoph Safferling: Die Rolle des Opfers im Strafverfahren – Paradigmenwechsel im nationalen und internationalen Recht? Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft, vol. 122, iss. 1, 2010, S. 88.

14 A tanács kerethatározata (2001. március 15.) a büntetőeljárásban a sértett jogállásáról (2001/220/IB). Hivatalos Lap L 082., 22/03/2001, 1–4. o. A kerethatározat előzményeire, tartalmának ismertetésére, a sértettekkel foglalkozó hazai tudományos munkák felsorolására és a kerethatározat magyarországi végrehajtására lásd Róth Erika: A sértett helyzete a büntetőeljárásban az Európai Unió elvárásainak tükrében. Miskolci Jogi Szemle, 2011. különszám, 155–167. o.

15 A tanács kerethatározata (2001. március 15.) a büntetőeljárásban a sértett jogállásáról (2001/220/IB). Hivatalos Lap L 082., 22/03/2001, 1–4. o., 3. és 4. cikk.

16 2012/29/EU irányelv a bűncselekmények áldozatainak jogaira, támogatására és védelmére vonatkozó minimumszabályok megállapításáról és a 2001/220/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról. Hivatalos Lap L 315., 14/11/2012, 57. o.

Végül említést érdemel a Nemzetközi Büntetőbíróság statútuma, amely rendkívül széles jogokkal ruházta fel a sértetteket. A statútumban a védelmi jogok mellett megjelennek a részvételi jogok is. Az NBB intézkedéseket tesz az áldozatok (és tanúk) biztonságának, testi és lelki jólétének, méltóságának és magánszférájának védelme érdekében.¹⁷ Amennyiben az ügy az áldozatok személyes érdekeit érinti, a bíróság engedélyezi, hogy a nézeteiket és aggályait (*concerns/préoccupation/Anliegen*) kifejtsék.

Azt látjuk tehát, hogy a nemzetközi bíróságok egyre nagyobb figyelmet fordítanak a sértetti érdekekre. Mindamellett fennáll a reális veszélye annak, hogy a sértettekkel való szolidaritás lényegesen gyengíti a terhelt pozícióját, a terhelt *fairness* jogainak megnyirbálásához vezet.

Ezt pusztán két példával kívánom igazolni. Az egyik a luxembourgi bíróság ítélete a *Pupino-ügyben*.¹⁸ Ennek megértéséhez tudni kell, hogy a már említett EU-kerethatározat egyebek között előírja: a sértetteket oly módon kérdezzék ki, hogy meg lehessen óvni őket a nyilvános tárgyaláson történő kihallgatás káros hatásaitól. Igaz, hozzátesszi, hogy ennek szavatolása a bírói mérlegelés körébe tartozik és hogy a tagállamok csak olyan megoldásra kötelezettek, amely a jogrendjük elveivel összhangban van (9. cikk).

A *Pupino-ügyben* a kerethatározat hatálya volt a kérdés, konkrétan pedig az, hogy vajon az olasz bíró „félreteheti-e” a nemzeti jog rendelkezését, ha úgy érzi: az nincs összhangban a kerethatározatban foglaltakkal.

Még konkrétan: ha az olasz jog csak a szexuális bűncselekmények fiatal (tizenhat éven aluli) áldozatai esetében engedi „a különleges körülmények” közötti bizonyításvételelt (*examination under special arrangements*) azért, hogy a sértettet megkíméljék a nyilvános tárgyaláson történő kikérdezés káros hatásaitól, akkor a kerethatározatra hivatkozva a bíróság kiterjesztheti-e, netán köteles kiterjeszteni az olasz jog említett rendelkezését a nem szexuális bűncselekmény fiatal sértettjeire.

Az Európai Bíróság (EB) megállapította, hogy az ügynevezett összhangban álló értelmezés kötelezettsége a kerethatározatokra is áll, de hozzátette, hogy az összhangban álló értelmezés követelménye megszűnik, ha a nemzeti jog nem alkalmazható oly módon, hogy az a kerethatározatban foglalt eredményre vezessen. A nemzeti jogot a kerethatározat nem „írhatja felül”, az összhangban álló értelmezés nem szolgálhat a *contra legem* értelmezés alapjául. A bíróság sajátos érveléssel mégis azt sugallta, hogy az előzetes bizonyí-

¹⁷ 68. cikk (1) bek.

¹⁸ C-105/03. Reports of Cases 2005 I-05285.

tásfelvétel kiterjeszhető az olyan esetekre is, amelyek az olasz törvényben nem szerepelnek.

Az EB tehát azzal, hogy a nemzeti bíróságokat felhívta: terjesszék ki a fiatal áldozatok védelmére hivatott rendelkezést olyan esetekre is, amelyekre ezt a nemzeti jog nem helyezte kilátásba, valójában „átírta” az olasz büntető perrendtartást. A bíróság ezzel ténylegesen nem közvetett, hanem közvetlen hatályt tulajdonított a kerethatározatoknak.¹⁹ Abbéli törekvésében, hogy védelmet nyújtson a sértetteknek, akár azon az áron, hogy a vádlottakat illető jogokat ezzel megnyirbálja, az EB valójában nemcsak az olasz törvényt, hanem magát az Európai Unióról szóló szerződést is átírta.

Tartok attól, hogy ugyancsak az áldozat iránti részvét vezetett az *Al-Khawaja-ügyben*²⁰ eljáró bírót és később az Emberi Jogok Európai Bíróságát, amikor engedélyezte, hogy az elhunyt sértett vallomását ismertessék az esküdtszék előtt, illetve amikor ebben nem látta az egyezmény 6. cikkének megsértését.

Al-Khawaját azzal vádolták, hogy orvosként konzultáció alatt szemérem-sértő bűncselekményt (szexuális zaklatás – *indecent assault*) követett el két nő sérelmére. A sértettek közül az egyik – az állítólagos bűncselekménnyel össze nem függő okból – öngyilkosságot követett el a tárgyalás megkezdése előtt. Hónapokkal az incidens után azonban vallomást tett a rendőrségen a történekről.

A kérdés az volt, hogy sérült-e a vádlott 6. cikk (3) *d*) pontjában garantált konfrontációhoz való joga azzal, hogy praktikusán az egyetlen bizonyíték, amelynek alapján az esküdtszék bűnösnek mondta ki, egy olyan tanú vallomása volt, akít a védelem nem kérdezhetett ki. A Nagykamara nem látott egyezményértést, és ezzel valójában eltörölte azt az elvet, amelyet a korábbi ítéleteiben következetesen alkalmazott, nevezetesen azt, hogy nem lehet tisztességes az eljárás, ha az elítélés kizárólag vagy döntő mértékben olyan tanú vallomásán alapszik, akinek szavahihetőségét a védelem közvetlen kikérdés útján az eljárás egyetlen szakaszában sem tehetné kétségessé.

Sajó és *Karakas* bírók különvéleményükben leszögezik, hogy „*a konfrontáció jogát illetően a Bíróság a védelemhez való jog e minimumát számolta fel*”. Azt is megállapítják, hogy nem volt „*semmilyen konkrét, világos érdek, amely igazolhatta a védelem korlátozását, leszámítva a közösség mindig fel-*

¹⁹ Valsamis Mitsilegas: *EU Criminal Law*. Oxford University Press, Oxford, Portland, 2009, p. 29.

²⁰ *Al-Khawaja and Tahery v. the United Kingdom* 26766/05; 22228/06 (15/12/2011). Reports of Judgments and Decisions 2011.

*hozható érdekét, hogy a közbiztonságot fenntartsák és hogy az elkövetőket megbüntessék*²¹.

A különvéleményt megfogalmazó bírák szerint: „*az a tény, hogy a Bíróság bármifajta kényszerítő ok nélkül leszállította a mércét, súlyos aggodalomra ad okot az emberi jogok európai védelmének jövőjét illetően*”²². Nyitva hagyom azt a kérdést, hogy aggodalmuk megalapozott-e. De az ügy, illetve a Nagykamara okkal bírálható ítélete jelzi a törvényhozókra és a jogalkalmazókra háruló feladat nehézségét, hogy figyelemmel legyenek az áldozatok érdekeire, kifejezzék együttérzésüket velük, és egyúttal ügyeljenek arra, hogy a vádlottat illető tisztességes eljáráshoz való jog ne csorbuljon.

²¹ Uo. Sajó és Karakas bíró részben külön-, részben párhuzamos véleménye.

²² Uo.

HACK PÉTER

A rendőr tanú

– egy alkotmánybíróági határozat apropóján

Kratochwill Ferenc emlékére

Pályafutásomnak azt a négy esztendejét, amikor *Kratochwill Ferenc* közeli munkatársaként dolgozhattam az ELTE Büntető Eljárásjogi Tanszékén, életem egyik legmeghatározóbb, legfontosabb időszakának tartom. Kevesen vannak, akiktől emberileg és szakmailag annyit tanulhattam, mint tőle.

Jelen tanulmányom témája közvetlenül nem kapcsolódik Kratochwill fő kutatási területéhez, a sértett eljárási pozíciójához, hanem a rendőr tanúk vallomásának értékeléséről kívánok szólni egy nemrégiben született AB-határozat, a 24/2013. (X. 4.) apropóján. Két okból választottam ezt a témát. Az egyik Kratochwill Ferenc munkássága, amelyet a Rendőrtiszti Főiskola oktatójaként és élete utolsó éveiben igazgatójaként végzett. A másik ok egy valódi Kratochwill-tanítvány, a *Lévay Miklós* professzor alkotmánybírói munkája iránti tisztelet. A tárgyalandó határozathoz Lévay Miklós különvéleményt csatolt, amelynek minden megállapításával maradéktalanul egyetérték.

Az Országgyűlés 2011. március 7-én fogadta el a 2006. őszi *tömegoszlatásokkal összefüggő elítélések orvoslásáról szóló 2011. évi XVI. törvényt* (a továbbiakban: semmisségi törvény), amely a kihirdetés napján lépett hatályba.¹ A törvény – mint címében is látható – a 2006. őszi zavargások kapcsán kívánta rendezni azoknak a civil elkövetőknek az ügyét, akiket a 2006. szeptember 18-án, az MTV székházának megostromlásával kezdődő, és október 24-én hajnalban, az Erzsébet híd lezárásának megszüntetésével végződő tömegdemonstrációk során az erőszakos cselekmények miatt a bíróságok elmarasztaltak.

2006. szeptember 17-én nyilvánosságra került a miniszterelnök zárt frakcióülésen elmondott beszédének hanganyaga. Még aznap spontán demonstráció kezdődött Budapesten, a Kossuth téren. Az események idején hatályos törvény nem tette ugyan lehetővé az ilyen spontán rendezvényeket, de utóbb – az Emberi Jogok Európai Bíróságának döntése² nyomán – megnyílt az ilyen

¹ A törvénnyel kapcsolatos részletesebb véleményemet korábban már kifejtettem. Hack Péter: A semmisségi törvények. *Beltügyi Szemle*, 2011/7–8., 21–47. o.

² <http://kuria-birosag.hu/hu/ejeb/bukta-es-masok-magyarorszag-elleni-ugye-2569104>

rendezvények törvényes lehetősége is. A rendezvény aznap még vitán felül békés volt, így rendőri intézkedésre nem került sor. Szeptember 18-án a Kosuth téren tüntetők egy része a Szabadság térre, az MTV akkori székházához vonult abból a célból, hogy a televízió olvassa be a követeléseiket. Mivel a televízió vezetői ezt megtagadták, a tömeg ostrom alá vette az épületet.

Az eseményeket utólag kivizsgáló Gönczöl-bizottság, valamint az *Ignác István* tábornok által vezetett tényfeltáró bizottság 2006. november 10-én kelt jelentése szerint ezen az estén 216 rendőr szenvedett sérüléseket az ellenük erőszakosan fellépő tömeg tevékenysége miatt.³

A szeptember 19-re virradóra történt erőszakos cselekményeket további erőszakos utcai események követték, amelyek nyomán – az Országgyűlés emberi jogi bizottságának *Gulyás Gergely* által vezetett albizottsága szerint – 314 civil és 399 rendőr sérült meg.⁴

Az események kivizsgálására több bizottság alakult, a már említett Ignác- és Gönczöl-bizottság mellett 2007. március 29-én kelt a Papp-jelentés⁵, a Civil Jogász Bizottság jelentése⁶, majd 2011. március 15-én megjelent *A 2006-os őszi erőszakos rendőri fellépést vizsgáló miniszterelnöki megbízott jelentése*, az úgynevezett Balsai-jelentés.⁷

Az egyes vizsgálatok különböző mélységben, különböző hitelességgel, illetve pártatlansággal, eltérő hangsúlyokkal azt állapították meg, hogy a kérdéses időszakban történtek erőszakos, törvényellenes cselekedetek a demonstrálók részéről (amit a sérült rendőrök sokaságának ténye is alátámaszt), és történtek törvénytelen, erőszakos cselekmények az intézkedő rendőrök részéről is. Más szóval, a kérdéses időszakban elkövetett erőszakos cselekmények tettesei között is voltak civilek és rendőrök, és a sértettek között is voltak civilek, és rendőrök is.

Az Országgyűlés 2011 márciusában fogadta el a 2006. őszi tömegoszlatásokkal összefüggő elítélések orvoslásáról szóló 2011. évi XVI. törvényt. A

3 Vizsgálati jelentés a 2006. szeptember–októberi fővárosi demonstrációkkal, rendezvarásokkal és rendfenntartó intézkedésekkel kapcsolatos eseményekről. 167. o.

http://www.gonczolbizottsag.gov.hu/jelentes/gonczolbizottsag_jelentes.pdf; Jelentés a Budapesten, 2006. szeptember 17-én 12.00 órától 2006. szeptember 19-én 12.00 óráig történt eseményekkel kapcsolatos rendőri intézkedések kivizsgálásáról. 15. o. <http://cdn1.boon.hu/2006/11/jelentes.pdf>

4 A 2002 és 2010 között és különösen 2006 őszén az állam részéről a politikai szabadságjogokkal összefüggésben elkövetett jogsértéseket vizsgáló albizottság jelentése. 16. o. <http://www.kormany.hu/download/2/28/00000/jelentes.pdf>

5 Jelentés a Budapesten 2006. október 22-én 00.00 óra és 2006. október 25-én 00.00 óra között történt eseményekkel kapcsolatos rendőri tevékenység kivizsgálásáról. ORFK, Budapest, 2007. március 29.

6 A Civil Jogász Bizottság jelentése. Kairosz Kiadó, Budapest, 2007

7 <http://www.parlament.hu/irom39/04277/04277.pdf>

törvénynek az elemzésünk szempontjából különösen releváns szakaszai a következők.

„Az Országgyűlés, a demokratikus jogállamot és a polgárok alkotmányos alapjogait a 2006. év őszén ért sérelmek orvoslása érdekében a következő törvényt alkotja:

1. § A 2006. szeptember 18. és október 24. között, Magyarország területén, a tömegosztatásokhoz kapcsolódóan elkövetett hivatalos személy elleni erőszak, rongálás, illetve garázdaság miatti elítélések, továbbá a bíróság hatáskörébe tartozó rendzavarás, garázdaság és veszélyes fenyegetés szabálysértése elkövetésének megállapításai semmisnek tekintendők, amennyiben az elítélés vagy a megállapítás alapját kizárólag rendőri jelentés, illetve rendőri tanúvallomás képezte.

2. § Az első fokon eljáró bíróság – az ügyész indítványára, illetve a terhelt vagy a szabálysértési eljárás alá vont személy, a védő, továbbá a terhelt vagy a szabálysértési eljárás alá vont személy hozzátartozója kérelmére – semmisnek

a) nyilváníthatja az 1. §-ban meghatározott területen és időhatáron belül, a tömegosztatással közvetlen összefüggésben, méltányolható körülmények között elkövetett más bűncselekmény, továbbá a bíróság hatáskörébe tartozó szabálysértés miatti elítélést vagy megállapítást.”

A törvénnyel kapcsolatban nemcsak politikai ellenérvek, hanem súlyos szakmai ellenérvek is elhangzottak. A törvény elfogadása után húsz bíró fordult az Alkotmánybírósághoz a törvény egésze és egyes rendelkezései alkotmányellenességének megállapítása és megsemmisítése céljából.

Az indítványozó bírák álláspontja szerint a támadott jogszabály, illetve annak egyes rendelkezései sértik az alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerinti jogállamiság és a C) cikk (1) bekezdésében foglalt hatalommegosztás elvét. Hivatkoztak továbbá arra, hogy a törvény rendelkezései sértik a 26. cikkben foglalt bírói függetlenség elvét, a 29. cikk (1) bekezdésében, illetve a (2) bekezdés b) pontjában foglalt, az ügyésznek a büntetőigény érvényesítéséhez, illetve a közvád gyakorlásához való jogát. Többen állították a XV. cikkben szereplő törvény előtti egyenlőség, a XXVIII. cikk (1) bekezdésében megkövetelt tisztességes eljáráshoz való jog, illetve a (7) bekezdés szerinti jogorvoslatához való jog sérelmét is. Mások pedig az I. cikk rendelkezéseire figyelemmel hivatkoztak a II. cikk szerinti emberi méltósághoz való jog, a VI. cikk szerinti jó hírnévhez való jog megsértésére. Egyikük – indokolása alátámasztására – felhívta még a Q) cikk (2) bekezdésében rögzített, a nem-

zetközi jogi kötelezettségek és a magyar jog összhangjára vonatkozó követelményt is.

Az Alkotmánybíróság 24/2013. AB határozatában az indítványokat elutasította.

Az Alkotmánybíróság döntésének részletes elemzésére e tanulmány keretében nincs mód, így a döntésnek csak néhány ellentmondására hívom fel a figyelmet. Az első ilyen sajátosság, hogy az AB döntése következetesen semmisségi törvénynek nevezi az elfogadott törvényt, amelyet a törvényt a parlamentnek betervező Balsai István maga nem tartott annak. A törvényjavaslatot betervező képviselő később – a törvény elfogadása után – miniszterelnöki megbízottként készített jelentést. A 2011. szeptember 25-én kelt Balsai-jelentés a törvényről a következőt tartalmazza: „*Külön fejezetben foglalkozom az általam előterjesztett felülvizsgálati – a médiában semmisségi törvénynek nevezett – törvény háttérével és indokoltságával.*”⁸

Ez a körülmény azért sajátos, mert az AB többségének álláspontja következetesen arra épül, hogy kimutassa a párhuzamot a korábbi négy semmisségi törvény és a most tárgyalt törvény között. Ezzel olyan párhuzamot lát, amelyet az időközben alkotmánybíróvá váló – a döntésben értelemszerűen részt nem vevő – korábbi képviselő és miniszterelnöki biztos nem látott. Az érvelésnek ez a felépítése azt a látszatot kelti, mintha az AB többsége szerint a 2006. szeptember 18. és október 25. közötti magyarországi állapotok teljes mértékben azonosíthatók lennének az 1945 és 1990 közötti állapotokkal. A többség azonban megállapítja – az általunk is hivatkozott vizsgálati jelentésekre utalva –, hogy „*2006 őszén Magyarországon deklaráltan a jogállam keretei között, de azzal összeegyeztethetetlen események történtek*”⁹. Ezzel a megállapítással az a gond, hogy nem teszi egyértelművé, hogy az AB többségének álláspontja szerint mit jelent az, hogy „*deklaráltan a jogállam keretei között*”. Nyilvánvaló, hogy minden jogállamban történnek olyan cselekmények, amelyek a jogállammal ellentétesek. E cselekmények közül a legsúlyosabbakat a törvényalkotó bűncselekménnyé nyilvánítja, és azok ellen az államhatalom eszközeivel fellép. Ha az adott állam az alapvető jogok sérelmét bűncselekményként kezeli, mint ahogyan 2006-ban tette, és e bűncselekményekkel szemben fellép, akkor nem beszélhetünk a jogállam hiányáról. Márpedig az AB többsége ugyanebben a pontban arra hivatkozik, hogy „*sajtóhírek szerint 472 magánszemély és 45 rendőr ellen 348 eljárás indult*”

⁸ A 2006-os őszi erőszakos rendőri fellépést vizsgáló miniszterelnöki megbízott jelentése. 4. o. <http://www.parlament.hu/irom39/04277/04277.pdf>
⁹ 24/2013. (X. 4.) AB határozat [42]

ebben az időszakban. Sajátos az is, hogy az AB miért sajtóhírekre alapozza a döntését, azoknál hitelesebb adatokat szerezhetett volna a legfőbb ügyész 2006-os és 2007-es beszámolóiból¹⁰.

A legfőbb ügyési beszámolókból egyrészt kiderült az, hogy a 2006. őszi események kapcsán indultak eljárások rendőrök által elkövetett bűncselekmények miatt. Ennyiben a helyzet nem állítható párhuzamba például a korábbi semmisségi törvények által érintett korszakokkal, amikor szóba sem kerülhetett, hogy bűncselekményt elkövető rendőrök ellen eljárás induljon például az 1956-os megtorlások idején elkövetett cselekményeik miatt. Ugyancsak kiderül a legfőbb ügyési jelentésből, hogy az eljárás alá vont civilek esetében is volt lehetőség érdemben jogorvoslat előterjesztésére, ennek következményeként az ügyészség, illetve a bíróság számos eljárást megszüntetett, mint ahogyan az előzetes letartóztatások felülvizsgálata is érdemi vizsgálat nyomán történt, és a másodfokú bíróság számos esetben felülbírálta az elsőfokú bírói döntést.

Mindezek alapján azt látjuk, hogy az AB többsége adós maradt annak kifejtésével, mivel támasztja alá azt, hogy közvetlen, jogilag releváns párhuzam vonható, akár természetét, akár számosságát tekintve az 1945 és 1990 közötti igazságszolgáltatás nem jogállami működése és a 2006. őszi működés között. Hogy még egyértelműbben fogalmazzak: a történeti tények minden kétség nélkül bizonyítják, hogy a kommunista hatalomátvétel után Magyarországon nem érvényesültek a jogállam követelményei. Ebben az időszakban a rendőrség, az ügyészség és a bíróság a kommunista párt akaratának végrehajtója volt, és azok az állampolgárok, akik jogsértést szenvedtek el a hatóságok részéről, meg voltak fosztva az érdemi jogorvoslat lehetőségétől is. Mindezt nem lehet elmondani 2006 őszéről. A hatóságok által elkövetett bűncselekményeket ebben az időben a kormánytól független ügyészség vizsgálta, és az érintettek számára nyitva állt a jogorvoslat lehetősége. Ha az eljárások nem vezettek mindig eredményre, az nem az ügyek politikai jellege miatt történt, hanem azon általános – ma is fennálló – okok miatt, amelyek a rendőrök által elkövetett bűncselekmények bizonyítását nehezítik.

További sajátossága az AB határozatának, hogy a többség a 2011-es törvényt a korábbi semmisségi törvények mércéjével mérte. A korábbi semmisségi törvények közül azonban az első kettő (az 1989. évi XXXVI. tv. és az

¹⁰ J/279. A Magyar Köztársaság legfőbb ügyészenek országgyűlési beszámolója az ügyészség 2006. évi tevékenységéről. <http://www.parlament.hu/irom39/00279/00279.pdf> J/5369. A Magyar Köztársaság legfőbb ügyészenek országgyűlési beszámolója az ügyészség 2007. évi tevékenységéről. <http://www.parlament.hu/irom39/00290/00290.pdf>

1990. évi XXVI. tv.) 1990. május 2. előtt született. Az azóta elfogadott és az Alkotmánybíróság által védelmezendő alaptörvény nemzeti hitvallása kimondja: „*Hazánk 1944. március tizenkilencedikén elveszített állami örendelkezésének visszaálltát 1990. május másodikától, az első szabadon választott népképviselőt megalakulásától számítjuk. Ezt a napot tekintjük hazánk új demokráciája és alkotmányos rendje kezdetének.*” Az AB többsége adós maradt annak magyarázatával, hogy az alkotmányos rend kezdete előtt elfogadott törvényeket miért tekint iránymutatónak és egyúttal mércének is.

Mint azt korábban több cikkben is említettem, az 1989-es semmisségi törvény esetén a törvény elfogadásának egyik formális indoka az ügyek nagy száma volt. A bíróságok megnövekedett munkaterhe mellett nehézséget okozott volna, ha minden egyes törvényt sértő ügyben külön indult volna rendkívüli jogorvoslat folytán eljárás. Az sem vitatható, hogy ebben az időszakban, amennyiben az érintetteknek kellett volna személyesen eljárniuk a rendkívüli jogorvoslatok ügyében, akkor ez – a megmaradt dokumentumok és egyéb bizonyítékok hiányosságai miatt – nehézséget okozott volna nekik. Mindamellett a törvény megalkotása mögött az a megfontolás is meghúzódhatott, hogy ily módon elkerülhetővé válik az egykori ügyek nyilvános megvitatása, és különösen az eljárásban részt vevők személyes felelősségének vizsgálata. Erre a körülményre kifejezetten utalt *Zinner Tibor*; egy az ELTE-n, 2009. november 19-én megtartott konferencián. A kerekasztal-beszélgetés résztvevőjeként elmondta, hogy maga is tagja volt a törvényeket megalapozó kutatásnak, amikor is a kormányzati megbízás fontos eleme volt, hogy olyan megoldást kell találni, amellyel elkerülhető a személyes felelősség vizsgálata¹¹.

Rövid időn belül, még 1990 tavaszán, a választások előtt újabb semmisségi törvényt alkotott az egypárti parlament. Ennek megalkotásában szerepet játszott az a felismerés, hogy nemcsak az 1956 és 1963 közötti megtorlások nem állják ki a jog és igazságosság próbáját, hanem már 1956 előtt is követtek el olyan tetteket a hatalom birtokosai, amelyek jogi orvoslásért kiáltanak. Ezt tüzte célul az 1990. évi XXVI. törvény az 1945 és 1963 közötti törvényt sértő elítélések semmissé nyilvánításáról (második semmisségi törvény).

Összefoglalva: az első két semmisségi törvény egyrészt meghatározza a bizonyos időszakban elkövetett bizonyos bűncselekmények elkövetése miatti elítélések kollektív semmisségét, másrészt a törvények indoklásai kifejezik, hogy e törvények nem sértik a hatalmi ágak szétválasztásának elvét, mivel az Országgyűlés nem az ítéletek megalapozottságának és törvényesség-

¹¹ Zinner Tibor – Zsidai Ágnes – Hack Péter – Völler Viktória: Múltfeldolgozás és megismerés. Jogtörténeti Szemle, 2010/2., 32–34. o.

gének hiányára hivatkozva helyezte hatályon kívül az ítéleteket, hanem a meghurcolt, ártatlan állampolgárok erkölcsi és politikai rehabilitálását célozta. Ezzel együtt, a törvények expressis verbis ezt nem tartalmazzák ugyan, de a törvényhozó lényegében azt rögzítette ezekben, hogy az egykori elítélésekhez vezető jogrend, s maguk a törvények, és az azok alapján induló eljárások nem feleltek meg a jogállami követelményeknek, ezért az újonnan alakuló jogállam az elítélésekhez fűződő jogkövetkezményeket nem is tarthatja fenn. Ugyanezeket a következtetéseket a 2006-os elítélések kapcsán nehéz lenne tényekkel alátámasztani.

Az AB többsége az indítványozó bírók felvetéseinek egy részére érdemben nem reagált. Az indítványozók szerint a jogalkotó – az általa tételezett – „igazságosság” érdekében a jogbiztonság alkotmányos követelményét megsértve törte át a jogerő intézményét. Az indítványozók és a kisebbségben maradó bírók is rámutatnak, hogy a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 408. § (1) bekezdés c) pontja szerint perújítási ok a hamis vagy hamisított bizonyíték felhasználása. Ezért a hatályos jogban van lehetőség arra, hogy a jogsérelmeket rendkívüli jogorvoslattal orvosolják. Ehhez még hozzátehetjük: az ügyek száma sem indokolja azt, hogy a törvény által biztosított eljárástól eltérjünk, hiszen a szóba jöhető ügyek most legfeljebb száz-as nagyságrendben fordultak elő, szemben a rendszerváltás időszakának több tizedet kitevő ügyével. A semmisségi törvény azonban valamennyi ügyben eleve feltételezi a bizonyíték hamis voltát, amennyiben a bizonyíték rendőr tanú vallomásából származik.¹²

A rendőri intézkedések kapcsán a törvényhozó teljes mértékben tisztában volt azzal, hogy a 2006. szeptember 18-a utáni tömegoszlatások idején milyen gyakorlatot követett a rendőrség. A Balsai-jelentésben a következő leírás szerepel: *„A felülvizsgálati törvény szükségességének megértéséhez elengedhetetlen, hogy bővebben ismeressem a kiemelés október 23-án szokásos folyamatát. Információim rendőrök és elfogottak vallomásaira alapulnak, és a kiemeléseket rögzítő videofelvételek is megerősítik.*

A rendőr a sorfalban kijelölt helyét nem hagyhatta el, mert az eljárással érintett, sok száz személyből álló tömeg elleni intézkedés során a sorfal szinte pillanatok alatt felbomlott volna a sorozatosan hátra mozgó, elfogottakat hátrakísérő rendőrök miatt.

A kiemelt személyt a kettős sorfal mögött felállított ún. elfogó csoportoknak adták át, akik rendszerint nem voltak szemtanúi az elfogott személy meg-

¹² 24/2013. (X. 4.) AB határozat [7]

*előző magatartásának, pontos dokumentálásra pedig sem idő, sem lehetőség az adott helyzetben nem volt.*¹³

A leírásban szereplő eljárás alapján megállapítható, hogy azoknak az eseteknek a többségében, amelyekben így történt a kiemelés, a rendőr tanú vallomása nem azért volt problémás, mert olyan személyt vádolt bűncselekmény elkövetésével, aki nem is volt ott a helyszínen, vagy nem csinált semmit, hanem azért, mert az előállítást végző rendőr olyasmit diktált a jegyzőkönyvbe, amit valójában nem látott, csak a kollégáitól hallott. Mindezekre az esetekre a törvény azt a vélelmet fogalmazza meg, hogy ilyenkor a rendőr hamisan vallott.

Az indítványozók azt is feloldhatatlan önellentmondásnak tartják, hogy miközben a jogalkotó éppen arra alapította a semmisségi törvény indokait, miszerint a hatálya alá eső ügyekben hamis vagy hamisított rendőri jelentéseket használtak fel – eltérő bizonyítási szabály híján, a Be. általános rendelkezéseit alkalmazva –, éppen ezeket kellene felhasználni annak tisztázására, hogy például sor került-e tömegosztatásra, illetve arra, hogy „bármely” cselekmény azzal kapcsolatban volt-e. Ez ugyanis sehonnan máshonnan nem állapítható meg, csak a rendőri jelentésből. Az ezzel kapcsolatos további bizonyítási eljárásra a semmisségi törvény nem teremt lehetőséget.¹⁴ Az AB többsége a határozat indokolásában nem tett kísérletet az ellentmondás feloldására.

Az indítványt benyújtó bírók hivatkoztak arra is, hogy a „rendőr tanúk” vallomásainak minden vizsgálat nélküli egységes kirekesztése minden eljárásból, rájuk vonatkozóan a hazugság vélelmének egységes felállítása sérti a bírósági eljárásban közreműködő rendőrök emberi méltóságához való jogát, mert minden ellenbizonyítás, védekezési lehetőség nélkül megbélyegzi azokat is, akik egy jogszerű eljárásban jogszerű tevékenységet folytattak a köznyugalom és a közrend megóvása érdekében. A büntetőeljárásban a „tanú” egységes kategória, abból a körből „megbélyegzés nélkül” nem lehet önkényesen egyes csoportokat kiemelni.¹⁵

Lévay Miklós, a kisebbségben maradó bírók közül különvéleményt készítő bíró arra is rámutat, hogy a jogalkotónak a törvény szerint alkalmazható rendkívüli jogorvoslat, a perújítás mellett még lehetősége lett volna közkegyelem útján elérni azt a célt, hogy a korábban elítélt személyeket mentesít-

13 A 2006-os őszi erőszakos rendőri fellépést vizsgáló miniszterelnöki megbízott jelentése. 103. o. <http://www.parlament.hu/irom39/04277/04277.pdf>

14 24/2013. (X. 4.) AB határozat [9]

15 24/2013. (X. 4.) AB határozat [31]

se a jogkövetkezmények alól. „A Semmisségi törvény alkalmazott megoldásával szemben a közkegyelem egyértelműen, más társadalmi csoportoknak okozott sérelem és a hatalommegosztás, valamint a bírói függetlenség, a bírói ítélkező tevékenységbe való beavatkozás sérelme nélkül lett volna alkalmas a törvényhozói álláspont érvényre juttatására.”¹⁶

Összegzés

Összefoglalva azt állíthatjuk, hogy a törvényhozó és az annak döntését hatályában fenntartó alkotmánybírói többség nem adott egyértelmű választ arra, hogy a 2006 őszi bűncselekmény áldozatává váló rendőr és civil sértettek között miért a civil sértettek (illetve részben vélelmezett sértettek) érdekeit tartja egyedül olyannak, hogy azt a jogrend megbontásával, rendkívüli jogalkotási lépésekkel orvosolja. Ez különösen annak fényében okoz problémát, hogy az eredeti jogalkotói szándékot, jogilag kevésbé aggályos módon, közkegyelemmel, vagy a törvényben szabályozott rendkívüli jogorvoslattal is el lehetett volna érni.

¹⁶ 24/2013. (X. 4.) AB határozat [107]

STAUBER PÉTER

Az ENSZ közgyűlésének terrorizmussal foglalkozó határozatai

Bár működését és annak hatékonyságát igen sok kritika éri, és 1945-ben a második világháború győztes nagyhatalmai által kialakított, az akkori politikai viszonyokat máig leképező és konzerváló struktúrája kétségtelenül megérett egy átfogó reformra, az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ) a legalapvetőbb, lényegében az egyetlen globális nemzetközi szervezetnek tekinthető, amelynek a Föld szinte valamennyi állama tagja.¹ A legkülönbözőbb kultúrájú, társadalmi és gazdasági berendezkedésű államok között az ENSZ-tagság és az ezzel járó kötelezettségek, vagyis az ENSZ Alapokmányának elfogadása teremtenek közös nevezőt és szolgálnak együttműködési platformként, fórumként számos szakpolitikai területen, összhangban az ENSZ Alapokmányában megfogalmazott célokkal.²

Nincs ez másképp a terrorizmus elleni küzdelem tekintetében sem, amely ráadásul közvetlenül az ENSZ legalapvetőbb célja, vagyis a nemzetközi béke és biztonság fenntartásának³ lényeges eleme. Az ENSZ által létrehozott nemzetközi szerződések és az ENSZ fő szervei⁴, ügynökségei, programjai és egyéb testületei a legátfogóbbak a nemzetközi terrorellenes együttműködés jogi és intézményi keretei közül, illetve időben is a legkorábban az ENSZ szentelt figyelmet a terrorizmus elleni küzdelemnek. Az ENSZ terrorellenes tevékenysége abból a szempontból is alapvetőnek tekinthető, hogy a különböző egyéb nemzetközi szervezetek, regionális együttműködési fórumok számára kiindulási és hivatkozási pontként szolgál.

A terrorizmus elleni küzdelemben az ENSZ fő szervei közül a közgyűlés és a Biztonsági Tanács játssza a legfontosabb szerepet. A közgyűlés az ENSZ tagjainak, vagyis az államoknak a küldötteiből áll⁵. A közgyűlés először

1 A tagállamok száma jelenleg 193. <http://www.un.org/en/members/growth.shtml#2000>. A Vatikánt és Koszovót leszámítva lényegében valamennyi, nemzetközileg szélesebb körben elismert állam tagja az ENSZ-nek. Aligha tévedünk, ha az ENSZ-tagság és a nemzetközi jogi elismerés között szoros összefüggést tételezünk fel.

2 Alapokmány I. cikk

3 Alapokmány I. cikk 1. bekezdés bevezető fordulata

4 Alapokmány 7. cikk

5 Alapokmány 9. cikk 1. bekezdés

1972-ben foglalkozott a terrorizmussal nemzetközi problémaként, és ezután a kérdés folyamatosan napirenden is maradt. Ennek nyomán a közgyűlés a hetvenes–nyolcvanas években számos határozatot fogadott el a tárgyban, ezek azonban kevés konkrét eredménnyel jártak. 1989-ig egy kivétellel valamennyi (összesen kilenc) releváns közgyűlési határozat a terrorizmus megelőzését szolgáló intézkedések tárgyában született⁶, címük és nagyrészt tartalmuk is azonos. Az akkori nemzetközi viszonyokat tükrözve bár visszatérő fordulatokban ítélik el a terrorcselekményeket, de a határozatok szövege ugyanekkorra súlyt ad a terrorizmushoz vezető okok bírálataának, hangsúlyozva a népek önrendelkezési jogának, illetve a gyarmatosítás elleni küzdelemnek, a nemzeti felszabadító mozgalmak harcainak jogosságát. Az első, 1972-ben született 3034(XXVII) közgyűlési határozat nyomán létrejött egy terrorizmussal foglalkozó ad hoc bizottság, amely azonban csak 1977-re készítette el jelentését⁷, amelyet a 32/147. közgyűlési határozat 7. pontjában kapott mandátum nyomán 1979-ben egy a terrorizmus okaival foglalkozó tanulmány és ajánlások követtek.⁸ Ezeket az ajánlásokat a közgyűlés a 34/145. határozat 2. pontjával jóváhagyta. Ebben a határozatban jelentek meg először konkrétumok az ENSZ-nek és az államoknak címezve: a 7. pont felhívta az államokat, hogy tartózkodjanak a terrorizmus támogatásától⁹; a határozat 8. pontja első alkalommal sorolta fel mindazokat a nemzetközi szerződéseket, amelyek az akkori állapot szerint a terrorizmus elleni küzdelem jogi korpuszát adták, és amelyek ratifikációját és végrehajtását valamennyi állam számára kötelezettségként fogalmazták meg; a 10. pontban először jelent meg a specializált ügynökségek és a regionális szervezetek számára ajánlasként, hogy foglalkozzanak a terrorizmussal; a 11. pont pedig rögzítette az információcsere és a speciális kiadatási és bünyügyi együttműködési formák jelentőségét a nemzetközi terroristák kapcsán. A határozat és az általa jóváhagyott ajánlások alkották a következő években a terrorizmus elleni küzdelem nemzetközi referenciakeretét. E határozat annyiban is mérföldkönek tekinthető, hogy az ENSZ főtitkára ezután rendszeresen jelentéseket készített végrehaj-

6 A/RES/3034(XXVII) (1972. december 18-i) határozat; A/RES/31/102 (1976. december 15-i) határozat; A/RES/32/147 (1977. december 16-i) határozat; A/RES/34/145 (1979. december 17-i) határozat; A/RES/36/109 (1981. december 10-i) határozat; A/RES/38/130 (1983. december 19-i) határozat; A/RES/39/159 (1984. december 17-i) határozat; A/RES/40/61 (1985. december 9-i) határozat; A/RES/42/159 (1987. december 7-i) határozat; A/RES/44/29 (1989. december 4-i) határozat.

7 Official Records of the General Assembly, Thirty-second Session, Supplement No. 37 (A/32/37).

8 Official Records of the General Assembly, Thirty-fourth Session, Supplement No. 37 (A/34/37). Az ajánlások a 118. bekezdésben találhatók.

9 Az „állami terrorizmus” elítéléséről külön határozat is született 1984-ben (39/159.).

tásáról a közgyűlésnek, tehát a konkrét megvalósítás érdekében is történetek lépések. A határozatok ezt követően a főtitkári jelentések megállapításait is figyelembe vették. Az 1985-ös 40/61. közgyűlési határozat így már még szorosabb együttműködésre szólította fel a tagállamokat az információcserre és a bűnügyi együttműködés vonatkozásában, valamint először jelent meg a szövegben a Nemzetközi Polgári Repülési Szervezetben (*International Civil Aviation Organization; ICAO*) és a Nemzetközi Tengerészeti Szervezetben (*International Maritime Organization; IMO*) zajló munkára való reflexió (12–13. pont).¹⁰ Figyelemre méltó az 1987-es 42/159. határozat szövegezése, mivel első alkalommal hivatkozik a preambulumban az egyén alapvető jogaira a terrorellenes küzdelem kontextusában, valamint problémaként rögzíti a nemzetközi terrorizmus általánosan elfogadott definíciójának hiányát, és egy a nemzetközi terrorizmussal foglalkozó nemzetközi konferencia elképzelése is megjelenik benne. Az ICAO és az IMO mellett az Egyetemes Postaegyesület (*Universal Postal Union; UPU*), a Turisztikai Világszervezet (*World Tourism Organization; WTO*) és a Nemzetközi Atomenergia-ügynökség (*International Atomic Energy Agency; IAEA*) is felkérést kap arra, hogy a terrorizmus elleni küzdelem számukra releváns aspektusaival foglalkozzon (lásd a határozat 11. pontját), vagyis kirajzolódik, hogy már ekkor is egyértelművé vált a kérdés multidiszciplináris jellege. Az 1989-es 44/29. határozatban új elemként jelenik meg a túsok és fogva tartott személyek szabadon bocsátására vonatkozó felhívás (7. pont), valamint a terroristák és kábítószerkereskedők közötti együttműködésre való reflexió (9. pont).

Összességében az 1989 előtti közgyűlési határozatok, noha igen kevés konkrét eredménnyel jártak, de mégis úttörő jelentőségűnek tekinthetők a nemzetközi terrorizmus elleni küzdelemben. Önmagában az, hogy a téma meggyökeresedett a közgyűlés napirendjén, eredménynek értékelhető, ahogy ezek a határozatok orientálták a hetvenes–nyolcvanas években elfogadott nemzetközi egyezmények kidolgozását. Általuk fogalmazódott meg először a terrorizmus elleni harc sajátos és multidiszciplináris jellege, és jelentősen hozzájárultak ahhoz, hogy ez a kérdéskör más nemzetközi szervezetek tevékenységében is megjelenjen.

A hidegháborús szembenállás megszűnésével a terrorizmussal kapcsolatban bizonyos mértékű konszenzus alakult ki a nemzetközi közösségben, és ez az ENSZ közgyűlési határozataiban is tetten érhető. A legszembeszökőbb

¹⁰ Az IMO megszűltetését az Achille Lauro nevű olasz utasszállító hajó ellen az év októberében elkövetett terrortámadás indokolta. A terrortámadásról lásd: http://en.wikipedia.org/wiki/MS_Achille_Lauro

változás mennyiségi, ugyanis a szocialista rendszerek összeomlása után, 1991-től mostanáig nem kevesebb, mint hatvanhat közgyűlési határozat foglalkozik a terrorizmus kérdésével, az gyakorlatilag a közgyűlés minden egyes ülészakájának standard napirendjévé vált. A határozatok köre ezenkívül diverzifikálódott, és a következőkben bemutatott csoportokra osztható. A harmadik változás minőségi, a terrorizmust ugyanis a kilencvenes évek óta elsősorban jogi oldalról, különösen az emberi jogok szempontjából ragadják meg a határozatokban, mint azt a későbbiekben bővebben is kifejtem.

A nemzetközi terrorizmus megsemmisítéséről szóló közgyűlési határozatok

A korábbi standard címmel (a nemzetközi terrorizmus megelőzését szolgáló intézkedések) szakítva, először 1991-ben fogadott el ilyen címmel határozatot a közgyűlés.¹¹ Ezzel együtt (1995-től kezdődően már évi rendszerességgel) összesen húsz határozat született ezzel a címmel, így az a terrorizmus elleni ENSZ-közgyűlési határozatok legalapvetőbb típusának tekinthető, amelyben a testület horizontális jelleggel foglalja össze minden ülészakán a terrorizmussal kapcsolatos álláspontját, reflektál az új jelenségekre, kijelöli a további munka irányait (például az ENSZ szerveinek, ügynökségeinek határozva meg feladatokat, vagy a nemzetközi egyezmények kidolgozása kapcsán). A Biztonsági Tanács 2001-es aktivizálódásáig (1373. határozat elfogadása), illetve 2006-ig, az ENSZ globális terrorellenes stratégiájának elfogadásáig ezek a határozatok tartalmazzák továbbá függelékükben a legfontosabb politikai dokumentumokat: a nemzetközi terrorizmus megsemmisítéséről szóló *Nyilatkozatot*¹² és ennek kiegészítését.¹³ Természetesen a szövegezésben itt is meghatározók a standard, minden egyes határozatban ismétlődő fordulatok, hiszen az elmúlt két évtizedben e határozatok elfogadása (amelyet mindig a főtitkár egy-egy jelentése készít elő) lényegében minden egyes közgyűlési ülésen visszatérő, szinte üzemszerű gyakorlattá vált, így a szöveg felépítése és tartalma is jórészt azonos, amelybe egy-egy jelentősebb esemény (terrortámadás vagy jogi-intézményi előrelépés) nyomán kerülnek be (ezt követően szintén állandósuló) új elemek.

¹¹ A/RES/46/51 (1991. december 6-i) határozat

¹² A/RES/49/60 (1995. február 17-i) határozat

¹³ A/RES/51/210 (1997. január 19-i) határozat

A már említett, 1994 decemberében elfogadott Nyilatkozat mindenképpen jelentős mérföldkönek tekinthető. Egyrészt mind a mai napig alapvető hivatkozási pont a terrorizmussal foglalkozó ENSZ-dokumentumokban. Másrészt, elfogadása óta a közgyűlés konzisztens módon kezeli a kérdést, ami a vonatkozó nemzetközi jogi eszközök létrehozásának felgyorsulását is maga után vonta.

A Nyilatkozat preambuluma először tesz említést a terrorizmushoz kapcsolódó bűncselekmények közül az illegális fegyverkereskedelemről, a pénzmosásról, valamint a nukleáris és egyéb potenciálisan halálos anyagok csempészetéről. Szintén a preambulumban található alapvető kitétel, hogy a közgyűlés kifejezi azt a meggyőződését, hogy „a nemzetközi terrorcselekmények elkövetőit az igazságszolgáltatás előtt kell felelősségre vonni”. Ez nehezen túlbecsülhető jelentőségű fordulat, hiszen következik belőle, hogy a terrorizmust, politikai töltetétől megfosztva, ilyen jellegű igazolás nélkül bűncselekménynek kell tekinteni, és meghatározza a megfelelő válaszlépést, vagyis a büntető igazságszolgáltatás eszközeinek alkalmazását, ami egyben bizonytalanná teszi a terrorizmus elleni egyéb (például katonai) lépések jogalapját. A jogi eszközök elsődlegességét a Nyilatkozat IV.12. pontja is alátámasztja, amely a nemzetközi együttműködés fokozása mellett a nemzetközi jog fokozatos fejlesztését jelöli meg legfontosabbnak a terrorizmus megsemmisítése érdekében.

A Nyilatkozat I.3. pontja tartalmazza a terrorcselekmények funkcionális definícióját¹⁴, ami szintén ezzel a megfogalmazással rögzült azóta az ENSZ szövegeiben. Noha mostanáig nem sikerült elfogadni egy átfogó, terrorizmus elleni nemzetközi egyezményt az ENSZ égisze alatt, ami jogi kötőerővel ruházná fel ezt a definíciót, a szöveget összefüggésében szemlélve az itt alkalmazott fordulat mégiscsak a definíció szerepét tölti be.

A Nyilatkozat megemlíti az államok kötelezettségei közt a terrorcselekmények elkövetőinek elfogását és büntetőeljárás alá vonását [II.5.a) pont]. Szintén nagy fontosságú a II.5.f) pont, amelyben először jelenik meg a terrorizmus elleni küzdelem és a menedékjog összefüggése, ugyanis a szöveg az államokat kötelezi arra, hogy a menedékjog megadása előtt vizsgálják a kérelmező esetleges részvételét terrorista tevékenységben, valamint annak biztosítását is, hogy a menekültstátust ne lehessen felhasználni ilyen tevékenységre.

A Nyilatkozat III. része az ENSZ főtítkáranak feladatait rögzíti: így a főtítkártól kezdve folyamatosan gyűjti az államoktól a két- vagy többoldalú, il-

¹⁴ „Az olyan bűncselekmények, amelyeket azzal a céllal követtek el vagy terveztek ki, hogy a lakosságban, személyek csoportjában vagy egyes személyekben politikai célokból rettegést keltsenek, minden körülmények között igazolhatatlanok, bármilyen politikai, filozófiai, ideológiai, faji, etnikai, vallási vagy más természetű megfontolással próbálják is igazolni őket.”

letve a terrorizmus elleni regionális megállapodások adatait, ahogy a terrorista incidensek és a terrorizmus miatt induló büntetőeljárások adatait is [III.10.a) pont], összeállítja a terrorizmusra vonatkozó nemzeti szabályozások jegyzékét [III.10.b) pont], a terrorizmus elleni nemzetközi jogi eszközök elemzését, amelynek révén segítséget nyújthat az államoknak jogrendszerük továbbfejlesztésében [III.10.c) pont]¹⁵, valamint az ENSZ adta lehetőségeken belül képzések szervezését az államok részére [III.10.d) pont]. A főtítkár terrorizmus elleni tevékenységét lényegében a mai napig ezek a keretek határozzák meg.

Az 51/210. (1997. január 19-i) közgyűlési határozat függeléke kiegészítette a Nyilatkozatot. Ennek preambuluma először szól egy átfogó, nemzetközi terrorizmus elleni egyezmény kidolgozásának lehetőségéről. Szintén a preambulum rögzíti a nukleáris, vegyi és biológiai anyagok terrorcélokra való felhasználhatósága kapcsán a nemzetközi együttműködés fokozásának szükségességét. E határozat I.1. pontja az új fejleményekre reagálva felszólítja a tagállamokat a közüzemek, különösen a közforgalmú tömegközlekedés terrortámadásokkal szembeni védelmére, a robbanóanyagok felismerhetőségének javítására, és először rögzíti, hogy a terroristák elektronikus kommunikációjában kockázatok rejlenek. Szintén első alkalommal szól a jótékonyági, társadalmi vagy kulturális egyesületek visszaélészerű használatáról a terrorista tevékenység leplezése és a terrorizmus finanszírozása kapcsán. Ugyanitt reflektál a szöveg a terrorizmus finanszírozása és a bűnözésből származó haszon összefüggéseire, és állami kötelezettségként rögzíti a megfelelő szabályozási intézkedések meghozatalát, a legitim tökemozgások szabadságának korlátozása nélkül. A határozat III.9. pontja a terrorizmussal foglalkozó ad hoc bizottságot állított fel, amely a terrorista bombatámadások elleni nemzetközi egyezmény, majd pedig a nukleáris terrorcselekmények elleni nemzetközi egyezmény kidolgozására kapott megbízást.¹⁶

A Nyilatkozat kiegészítése, amely e határozat függelékében található, szintén jelentős, elsősorban menedékjogi, anyagi büntetőjogi és nemzetközi bűnügyi együttműködési kérdésekben hozott újat. Preambuluma továbblép a menedékjogi összefüggések tisztázásában, leszögezve, hogy a terrorcselekmények elkövetői nem jogosultak nemzetközi védelemre. A kiegészítés 4. pontja ezt konkrétizálva kimondja, hogy a menedékkérelem elbírálására való várakozás nem járhat azzal, hogy terrorcselekmények elkövetői ezáltal elkerülhessenek a felelősségre vonást. Az 5. pont a terrorcselekmények elkövetői-

¹⁵ Ez első alkalommal 2002-ben valósult meg, lásd 57/27. (2003. január 15-i) határozat 13. pont; jelenleg a negyedik kiadás előkészítése folyik, lásd 67/99. (2013. január 14-i) határozat 21. pont.

¹⁶ Az 52/165. (1998. január 18-i) határozat ennek kapcsán a Nemzetközi Atomenergia-ügynökséget is felszólította a bizottság munkájának támogatására.

nek büntetőjogi felelősségre vonását a finanszírozást, tervezést vagy izgatást elkövetők tekintetében is kötelezővé nyilvánítja, tehát lényegében (noha jogi kötőerő nélkül) a terrorcselekmény anyagi büntetőjogi tényállásának kiszélesítése irányába orientálja az államokat. A 6. pont szintén nagy előrelépés, amennyiben rögzíti, hogy a kiadatási megállapodások megkötése és alkalmazása során a terrorcselekmények nem tekinthetők az ezek hatálya alól kivett politikai bűncselekménynek, vagyis a kiadatási kötelezettséget a terrorcselekmények elkövetői esetében feltétlen kötelezettségként határozza meg az államok részére. A 7. pont kiadatási megállapodás hiányában is arra ösztönzi az államokat, hogy könnyítsék meg a terrorcselekmények elkövetőinek kiadatását.

Az ilyen címmel elfogadott közgyűlési határozatok ez után elsősorban az (azóta is működő) ad hoc bizottság keretei között elért nemzetközi szerződés-előkészítő munkára és az ENSZ szakosított szervezeteinek fejlődésére, diverzifikálására reflektáltak, utaltak a regionális kormányközi szervezetek terrorrelenes aktivitására, nyugtázták az elért eredményeket, és új feladatokat szabtak, valamint minden egyes alkalommal megismételték az addig elfogadott alapvető állásfoglalásokat, állami feladatokat. Így az 53/108. (1999. január 26-i) határozat utasította az ad hoc bizottságot egy a terrorizmus finanszírozása elleni nemzetközi egyezmény kidolgozására, valamint ezt követően egy átfogó konvenció kidolgozásának „megfontolására” (11. pont), ami aztán meg is kezdődött. Ugyanez a határozat nyugtázta a titkárságon belül a Nemzetközi Bűnmegelőzési Központ terrorrelenes kapacitásainak megerősítésére tett intézkedéseket (9. pont). Az 54/110. (2000. február 2-i) határozat pedig ezen a központon belül már a terrorizmus-megelőzési ágazat (*Terrorism Prevention Branch*) létrejöttét üdvözölte. A határozatok visszatérő fordulatokban szóltak egy terrorizmussal foglalkozó magas szintű konferencia összehívásának lehetőségéről, erre azonban nem került sor.¹⁷

2001. szeptember 11. után a határozatokban új elemként megjelent az 1373-as ENSZ biztonsági tanácsi határozat végrehajtására való hivatkozás, utalással a Biztonsági Tanács által e határozat alapján felállított bizottságra [57/27. (2003. január 15-i) határozat preambuluma]. Az 59/46. (2004. december 16-i) határozat preambuluma szólt először a tolerancia és a civilizációk közötti párbeszéd fokozásának fontosságáról a terrorizmus elleni küzdelem-

¹⁷ Végül az ENSZ-közgyűlés magas szintű plenáris ülésén, az úgynevezett világ-csúcstalálkozón (World Summit) 2005-ben került sor egy terrorizmussal foglalkozó szekció megtartására. <http://www.un.org/summit2005/>. Az ez után következő határozatok preambuluma megismétli egy ilyen konferencia megtartásának lehetőségét.

ben¹⁸, a 60/43. (2006. január 16-i) határozat preambuluma pedig a BT 1624-es határozatra hivatkozást emelte be a határozatok standard szövegébe.

A 2001 utáni intenzív időszak, a terrorizmussal foglalkozó dokumentumok és különféle szervezetek, ügynökségek, entitások egyre nehezebben áttekinthető gyarapódása nyomán a 61/40. (2006. december 18-i) határozat bizonyos újításokat vezetett be a szövegek felépítésében. Ettől kezdve az ilyen típusú határozatok preambulumának állandó eleme a terrorizmus elleni küzdelemben aktív nemzetközi, regionális és szubregionális szervezetek felsorolása. Ugyanekkor jelenik meg a szintén a közgyűlés által elfogadott globális terrorellenes ENSZ-stratégia hivatkozási pontként és annak végrehajtása állami kötelezettségként (2. pont), valamint a főtítkár kötelezettségeként az ENSZ rendszerében zajló terrorellenes erőfeszítések átfogó koordinációjának és koherenciájának megteremtése (3. pont).

A legutóbbi, e körbe tartozó határozatok közül említést érdemel a 65/34. (2011. január 10-i) határozat, amely 8. pontjában hosszú idő után említi a túszjejtés jelenségét, kijelentve, hogy ezzel a kérdéssel „foglalkozni kell”. A 66/105. (2012. január 13-i) közgyűlési határozat a terrorizmus elleni átfogó egyezmény előkészítésének állására reflektált, egy új munkacsoport felállítását írva elő a szöveg véglegesítésére (24. pont). A mindmáig utolsó, 67/99. (2013. január 14-i) határozat pedig új fejleményként üdvözli az ENSZ Terrorellenes Központjának felállítását New Yorkban (19. pont).¹⁹

Össességében a nemzetközi terrorizmus megsemmisítéséről szóló közgyűlési határozatok az ENSZ és a közgyűlés jelentős vívmányainak tekinthetők, tartalmuk mindmáig releváns, elsősorban az ENSZ rendszerében folyó terrorellenes tevékenységek és az állami kötelezettségek primer áttekintése és megértése szempontjából. Az egyéb határozattípusok megjelenésével azonban politikai súlyuk és jelentőségük kétségtelenül némileg csökkent.

Közgyűlési határozatok az emberi jogok és a terrorizmus tárgyában

Mint az előzőekben említettük, a hidegháború végével a terrorizmussal foglalkozó ENSZ-közgyűlési határozatokban meghatározóvá vált a terrorizmus

¹⁸ Ezt bővíti a 63/129. (2009. január 15-i) ENSZ-határozat preambuluma, idevonva a vallások és kultúrák közötti párbeszédet is.

¹⁹ A cikk megírását követően, 2013. december 16-án újabb közgyűlési határozat elfogadására került sor (A/RES/68/119)

jogi vagy legalábbis jogias megközelítése, amely magában foglalja az emberi jogok szempontjából való megközelítést is. Ez két aspektusból is érvényesül: a határozatok egyrészt a terrorista tevékenységet az emberi jogok megsértéseként tételezik, másrészt az emberi jogok tiszteletben tartásának igénye a terrorizmus ellen alkalmazható intézkedéseknek is korlátot szab, ami különösen 2001. szeptember 11-e után, a „terrorizmus elleni háború” korszakában kapott jelentőséget.

A közgyűlés először 1994-ben fogadott el a terrorizmus és az emberi jogok összefüggéseit taglaló önálló határozatot, amely egyben az első specifikus, nem az előzőekben ismertetett horizontális megközelítésű határozattípussá vált. A rendszeressé váló, és szövegében jórészt szintén önmagát ismétlő határozatok (összesen nyolc)²⁰ 2005-ig az *Emberi jogok és terrorizmus* címet viselték.

Már a sorban első, 48/122. közgyűlési határozat megtette a legfontosabb lépést, mivel 1. pontjában rögzítette: „...minden terrorcselekmény, módszer és gyakorlat, bárhol és bárki követi is el, az emberi jogok, az alapvető szabadságjogok és a demokrácia elpusztítására irányul”. Ez a kitétel, amely az ezt követő határozatokban is szerepel, a terrorizmus emberi jogi megközelítése alapvetésének tekinthető. A 2. pont arra szólította fel az államokat, hogy a nemzetközi emberi jogi standardokkal összhangban tegyenek meg mindent a terrorizmus megelőzésére, leküzdésére és megsemmisítésére, az 5. pont értelmében pedig az emberi jogok és a terrorizmus kérdése a közgyűlés rendszeresen ismétlődő napirendi pontjai közé került, amit 1999-től a főtitkár jelentései készítettek elő.

Az egy évvel későbbi, 49/185. közgyűlési határozatban új elemként jelent meg a terrorizmus áldozataival való szolidaritás kifejezése (2. pont), és ennek nyomán a főtitkárnak megfogalmazott felkérés, hogy vizsgálja meg egy önkéntes pénzalap létrehozását az áldozatok javára (4. pont). Ezt egy évvel később az 50/186. határozat kibővítette azzal, hogy az áldozatok rehabilitációjának és társadalomba való reintegrációjának a lehetőségét is a vizsgálat tárgyává tette (6. pont), mindazonáltal eredményt ebben nem sikerült elérni, noha még 2005-ben az utolsó, e tárgyban elfogadott határozat is tartalmazta ezt az igényt.²¹

²⁰ A/RES/48/122 (1994. február 14-i) határozat; A/RES/49/185 (1995. március 6-i) határozat; A/RES/50/186 (1996. március 6-i) határozat; A/RES/52/133 (1998. február 27-i) határozat; A/RES/54/164 (2000. február 24-i) határozat; A/RES/56/160 (2002. február 13-i) határozat; A/RES/58/174 (2004. március 10-i) határozat; A/RES/59/195 (2005. március 22-i) határozat.

²¹ 59/195. határozat 15. pont.

Az említett 1996-os, 50/186. közgyűlési határozat tovább bővítette az emberi jogi megközelítés argumentációját. Preambuluma leszögezi, hogy „*az élethez való jog a leglényegesebb és legalapvetőbb emberi jog*”, és hogy a „*a terrorizmus olyan környezetet hoz létre, amely elpusztítja az emberek félelemtől való szabadságát*”. Ezzel egyidejűleg a későbbiekben elmélyülő hangsúlyváltással azt is rögzíti a preambulumban, hogy „*a terrorizmus leküzdésére irányuló minden intézkedésnek szigorúan összhangban kell állnia a nemzetközi emberi jogi standardokkal*”²². Ugyanebben a határozatban jelent meg a terrorizmusra való izgatás expressis verbis elítélése is (együtt az etnikai gyűlöletre és erőszakra való izgatással, lásd 5. pont).

Az előbbi gondolatmenet újabb elemmel gazdagodott az 1998-as 52/133. közgyűlési határozatban, amelynek 2. pontjában a közgyűlés „*...elítéli a félelemtől szabadon való élethez fűződő jognak és az élethez, szabadsághoz és biztonságához való jognak a megsértéseit*”, vagyis a contrario a terrorizmust olyanak tekinti, mint amely mindezeket a jogokat sérti.

Sajátságos a 2002-es 56/160. határozat szövege, amely a megszokottnál jóval bővebb, és olyan kitételek is találhatóak benne, amelyek nem kötődnek szorosan a terrorizmus és az emberi jogok összefüggéséhez. Preambulumában például a közgyűlés kifejti „*...azon lehetőség felett érzett aggodalmát, hogy terrorista csoportok kihasználhatják az új technológiákat a terrorcselekmények megkönnyítésére, amelyek jelentős kárt okozhatnak, ideértve az emberi élet tömeges pusztulását is*”. Itt is megjelenik a határozat 8. pontjában a menedéjjoggal kapcsolatban a terrorizmus megsemmisítésére irányuló intézkedésekről szóló határozatokban szokásos fordulat, azzal a kiegészítéssel, hogy az államokat felszólítja a közgyűlés a terrorcselekményeket elkövető személyeknek megadott menedéjjog felülvizsgálatára is.²³ Mindennek magyarázata lehet, hogy ezt a határozatot kevéssel a 2001. szeptember 11-i terroristámadás után, felfokozott nemzetközi légkörben fogadták el, így a szövegezése is nyilván eltért a szokásos eljárástól.

A 2004-es, 58/174. közgyűlési határozat szövege szintén továbbgondolta a terrorizmus és az emberi jogok összefüggéseit, mivel 11. pontja leszögezte: „*minden személynek, nemzetiségére, faji hovatartozására, nemére, valóságára vagy bármely egyéb ismertetőjegyre való tekintet nélkül, joga van a*

²² Ez az ismétlődő fordulat a 2000-es 54/164. közgyűlési határozat preambulumban akképpen módosult, hogy „a nemzetközi jog releváns rendelkezéseivel, ideértve a nemzetközi emberi jogi standardokat is” kell fennállnia az összhangnak.

²³ A 2005-os 59/195. határozat 11. pontja az államok mellett az ENSZ menekültügyi főbiztosát is erre szólítja fel.

terrorizmussal és a terrorcselekményekkel szembeni védelemre". Végül a közgyűlés az e címen elfogadott utolsó, 59/195. határozatában 2005-ben, nyilván nem függetlenül az akkori aktuális eseményektől, egyrészt a preambulumban kifejezte aggodalmát a terrorizmus, az erőszak és a vallás összekapcsolásának tendenciái felett, másrészt 3. pontja szerint „*visszaautósítja a terrorizmusnak bármely vallással, nemzetiséggel vagy kultúrával történő azonosítását*". E határozat egyben új fejezetet is nyitott az emberi jogok és a terrorizmus összefüggéseinek kezelésében, mivel 17. pontja végérvényesen az ENSZ emberi jogi főbiztosának kötelezettségévé tette ennek vizsgálatát, méghozzá „*átfogó megközelítéssel, különösképpen azáltal, hogy teljes és egyenlő figyelmet fordít a jelen határozatban említett kérdésekre, azaz a súlyos hatással kapcsolatban, amit a terrorizmus az egyének emberi jogainak gyakorlására fejt ki*".

Az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelme a terrorizmus leküzdése során

A terrorizmus emberi jogi megközelítésének elmélyülésével és a „terrorizmus elleni háború” jelszavával elkövetett visszaesések (guantánamói fogolytábor, Abu Graib börtön, kínzás alkalmazása kihallgatások alatt) napvilágra kerülésével a nemzetközi közösségben felerősödött az az igény, amely a terrorizmus elleni harcban alkalmazott állami eszközök korlátozását tüzte ki célul az emberi jogok védelme érdekében. Ennek a kifejezése ez a határozattípus. E címmel először 2003-ban fogadott el szöveget a közgyűlés, majd 2006-tól teljesen felváltotta az előbbieken bemutatott, *Emberi jogok és terrorizmus* címmel elfogadott határozatokat. Májig tíz határozatot fogadott el e címen a közgyűlés.²⁴

Ennek a határozatnak a keletkezése arra vezethető vissza, hogy a közgyűlés először 2003-ban tette az ENSZ emberi jogi főbiztosának, illetve az emberi jogokkal foglalkozó egyéb testületeinek a feladatává a terrorizmus és az emberi jogok összefüggéseinek vizsgálatát. Ennek nyomán a főtitkár külön jelentéseket készít e tárgyban az emberi jogi bizottság és a közgyűlés részére.

²⁴ A/RES/57/219 (2003. február 27-i) határozat; A/RES/58/187 (2004. március 22-i) határozat; A/RES/59/191 (2005. március 10-i) határozat; A/RES/60/158 (2006. február 28-i) határozat; A/RES/61/171 (2007. március 1-jei) határozat; A/RES/62/159 (2008. március 11-i) határozat; A/RES/63/185 (2009. március 3-i) határozat; A/RES/64/168 (2010. január 22-i) határozat; A/RES/65/221 (2011. április 5-i) határozat; A/RES/66/171 (2012. március 30-i) határozat.

A 2003-as 57/219. számú közgyűlési határozat már lefektetett néhány alapvetést. Preambuluma felhívta az Emberi jogok egyetemes nyilatkozatát, miszerint minden, ebben elismert jog és szabadságjog mindenfajta megkülönböztetés nélkül mindenkit megillet, valamint a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának²⁵ 4. cikkét, miszerint egyes jogokat²⁶ illetően az államok által tett intézkedések semmilyen körülmények között nem térhetnek el az egyezségokmányban foglalt kötelezettségeiktől. Ebből kiindulva a határozat 2. pontja bátorítja az államokat arra, hogy vegyék figyelembe az ENSZ emberi jogokra vonatkozó határozatait és döntéseit, az emberi jogi bizottság ajánlásait és az emberi jogokra vonatkozó szerződéses testületek álláspontját a terrorizmus leküzdése során; a 3. pont pedig az emberi jogi főbiztos feladatává tette az emberi jogok és alapvető szabadságjogoknak a terrorizmus leküzdése során való védelme tekintetében az információk gyűjtését, az államoknak szóló ajánlások megtételét és kérésükre az ezzel kapcsolatos technikai segítségnyújtás biztosítását. Ezzel a közgyűlés egy újabb, az államokat terhelő jelentéstételi kötelezettséget állított fel a terrorizmus vonatkozásában.

A sorban következő, 2004-es 58/187. közgyűlési határozat preambuluma hivatkozik a Biztonsági Tanács 1456. határozatára, amely szintén ezeket az összefüggéseket rögzítette. Új elem, hogy a határozat 2. pontja az államok kötelezettségévé teszi, hogy a terrorizmus elleni küzdelemben érintett hatóságai körében fokozzák az emberi jogi korlátozásokra vonatkozó tudatosságot. A határozat 5. pontja nyugtázza az emberi jogi főbiztos által első alkalommal készített, a terrorizmus leküzdése során az emberi jogok védelmével foglalkozó jogi útmutatót, amelynek rendszeres frissítését és kiadását rendeli el. 6. pontja a Biztonsági Tanács és ennek terrorizmus elleni bizottsága, az emberi jogi főbiztos és az egyéb emberi jogi testületek közti párbeszéd előmozdítására hív fel, hogy „a terrorizmusra vonatkozó biztonsági tanácsi határozatok nyomán folyó munkában az emberi jogok terjesztése és védelme kellő figyelemben részesüljön”, 7. pontja pedig a terrorizmus és az emberi jogok kapcsán konzisztens megközelítés kimunkálására hív fel. A 10. pont az emberi jogi főbiztos feladatává tette a nemzeti terrorellenes intézkedések és a nemzetközi emberi jogi kötelezettségek összeegyeztethetőségét vizsgáló át-

²⁵ Kihirdette az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet.

²⁶ Ezek: az élethez való jog (egyezségokmány 6. cikk), a kínzás tilalma (7. cikk), a rabszolgaság tilalma (8. cikk), a szerződéses kötelezettségek nemteljesítése miatti bebörtönzés tilalma (11. cikk), a *nullum crime sine lege* elve (15. cikk), a jogképességhez való jog (16. cikk), a lelkiismereti és vallásszabadság (18. cikk).

fogó tanulmány készítését.²⁷ Mindebből látszik, hogy a felfokozott nemzetközi légkörben számos testület és szerv foglalkozott az ENSZ égisze alatt a terrorizmus emberi jogi aspektusaival, amit csak fokozott, hogy 2004-ben az emberi jogi bizottság független szakértőt, 2005-ben pedig speciális jelentéstevőt nevezett ki erre a feladatra: az ezt követő 59/191. és 60/158. határozatok már erre a fejleményre is reflektáltak (59/191. határozat 10. és 12. pont; 60/158. határozat 6. és 16. pont). 2006-ban továbbá a közgyűlés felállította az emberi jogi tanácsot²⁸, amely szinte azonnal a terrorizmus elleni küzdelem kérdését is vizsgálni kezdte, ettől kezdve a közgyűlési határozatokban ez az elem is megjelent.²⁹

A 2006-os 60/158. határozat egyébként azért érdemel figyelmet, mert itt jelenik meg ebben a határozattípusban is a menedékjoggal való összefüggés hangsúlyozása, a *non-refoulement* kötelezettségének deklarálásával (preambulum és 5. pont), egyúttal elismerve a kivétel lehetőségét. A 2007-es, 61/171. határozat újabb emberi jogok védelmének kötelezettségét hangsúlyozta: 5. pontja első ízben rögzítette, hogy „a terrorizmus elleni intézkedéseket a kisebbségi jogokra való teljes tekintettel kell végrehajtani, és ezek nem lehetnek faj, bőrszín, nem, nyelv, vallás vagy társadalmi származás szerint diszkriminatívak”. Sürgette az államokat, hogy garantálják a terrorizmus leküzdése folyamán is a tisztességes eljáráshoz való jogot (6. pont), valamint deklarálta, hogy a közgyűlés „...ellenzi a szabadságelvonás minden olyan formáját, ami azzal jár, hogy a fogva tartott személyt a jog védelmének hatókörén kívül helyezik, és sürgeti az államokat, hogy tartsák tiszteletben a személy szabadságának, biztonságának és méltóságának biztosítékait, és hogy minden foglyot minden fogvatartási helyen a nemzetközi joggal összhangban kezeljenek, ideértve a nemzetközi emberi jogokat és a nemzetközi humanitárius jogot is” (8. pont). Mindezek kiemelésére nyilvánvalóan az előző években az iraki Abu Graib börtönben, a guantánamói fogolytáborban és az állítólagos titkos CIA-börtönök ügyével³⁰ összefüggésben került sor.

A 2008-as 62/159. határozat tovább árnyalta a nemzetközi közösség álláspontját. Preambuluma szerint a közgyűlés „*aggodalommal vesz tudomást az*

27 A tanulmány elkészült, de szövege nem hozzáférhető. „Human rights questions: human rights questions, including alternative approaches for improving the effective enjoyment of human rights and fundamental freedoms – Protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism. Study of the United Nations High Commissioner for Human Rights” (2004. október 8-i dátummal).

28 A/RES/60/251. közgyűlési határozat.

29 61/171. közgyűlési határozat preambuluma.

30 Titkos CIA-börtönök Európában. Kitekintő.hu, 2007. június 11.

http://kitekinto.hu/europa/2007/06/11/titkos_cia_bortonok_europaban

emberi jogokat és a jogállamot sértő intézkedésekről, úgy, mint a terrorcselekményekkel gyanúsított személyek jogalap nélküli és a tisztességes eljáráshoz fűződő biztosítékok nélküli fogva tartása [...] a gyanúsítottak alapvető bírósági garanciák nélküli pere, a terrorcselekményekkel gyanúsított személyek szabadságának törvénytelen elvonása és kiadatása, valamint a gyanúsítottak visszatoloncolása egyedi kockázatelemzés nélkül olyan országokba, ahol alapos ok támasztja alá, hogy kínzás veszélyének lennének kitéve, valamint a terrorizmus elleni intézkedések hatékony vizsgálatának korlátozása”. Ugyanitt a közgyűlés hangsúlyozta, hogy a terrorizmus elleni harcban használt intézkedéseknek, kiemelve közülük ezúttal az egyének profilizását és a különböző kiadatási megállapodásokat is, összhangban kell állniuk a nemzetközi joggal, ideértve a nemzetközi emberi jogokat, a nemzetközi menedékjogot és a nemzetközi humanitárius jogot is. A preambulumban rögzíti annak jelentőségét is, hogy a vonatkozó 1984-es ENSZ-egyezmény³¹ 1. cikke szerinti definíció³² szigorú betartásával az államok megfelelően értelmezzék és alkalmazzák a terrorizmus elleni harc során a kínzás és a kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmára vonatkozó kötelezettségeiket. A határozat 6. pontja kifejezetten felhívja a tagállamokat a *non-refoulement* elvének szigorú betartására, 7. pontja pedig új elemként rögzíti, hogy az államoknak szavatolniuk kell, hogy a határellenőrzés során alkalmazott irányelvek és gyakorlatok, valamint a beléptetést megelőző egyéb mechanizmusok világosak és teljes mértékben tiszteletben tartják a nemzetközi jog szerinti kötelezettségeket, különösen a menedékjogot és a nemzetközi védelmet kereső személyekre vonatkozó emberi jogi joganyagot. A 19. pont az addigi kedvezőtlen tapasztalatok nyomán első ízben tartalmazza azt a felhívást, hogy az államok tegyék lehetővé a különleges jelentéstevő számára országuk meglátogatását.

A 2009-es 63/185. határozat 7. pontja a profilizálás kapcsán továbblépett, és már nem a preambulumban, hanem normatív rendelkezésként szögezte le: az államok ne folyadjanak a profilizációhoz, ha azt a diszkriminációra okot adó

³¹ Kihirdette az 1988. évi 3. törvényerejű rendelet.

³² A „kínzás” kifejezés minden olyan cselekményt jelent, amelyet szándékosan, éles testi vagy lelki fájdalom vagy szenvedés kiváltása céljából alkalmaznak valakivel szemben, hogy tőle, illetve harmadik személytől értesüléseket vagy vallomást csikarjanak ki, vagy hogy olyan cselekmény miatt büntessék, amelyet ő vagy harmadik személy követett el, illetve amelynek elkövetésével őt vagy harmadik személyt gyanúsítanak, hogy megfélemlítsék, vagy nyomást gyakoroljanak rá, illetve hogy harmadik személyt félemlítsenek meg, vagy hogy harmadik személyre gyakoroljanak nyomást, valamint bármilyen megkülönböztetési formára alapított más okból alkalmaznak, ha az ilyen fájdalmat vagy szenvedést köztisztviselő, elítélő személy vagy hivatalos minőségben eljáró bármely más személy vagy ilyen személy kifejezett vagy hallgatóságos ösztönzésére vagy ennek hozzájárulásával bárki más okozza.

sztereotípiákra alapozzák, 8. pontja pedig már a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés abszolút tilalmáról beszél. 12. pontja a tisztességes eljáráshoz való jog garanciái kapcsán az alkalmazandó nemzetközi jogi eszközöket rögzíti, a 13. pontban kiemelve ezek közül a fogva tartás felülvizsgálatát és a bírósági eljárás garanciáit, mint amelyek szavatolására az államoknak „minden lépést meg kell tenniük”. A 16. pont új szintre emelkedik az állami kötelezettségek deklarálásában, amikor megfogalmazza: „...minden államnak azon kell munkálkodnia, hogy a terrorizmus leküzdése során fenntartsa és megvédje az egyének méltóságát és alapvető szabadságjogait, valamint a demokratikus gyakorlatokat”. A 18. pont talán meglepő módon azt az (evidenciának tűnő) igényt fogalmazza meg, hogy az államok terrorizmusra vonatkozó büntetőtvényei legyenek megismerhetők, precíz és nem diszkriminatív módon megfogalmazottak, ne alkalmazzanak visszaható hatályt, és legyenek összhangban a nemzetközi joggal, ideértve az emberi jogi joganyagot is. 19. pontja első ízben reflektál az ENSZ Biztonsági Tanács által alkalmazott szankciós rezsimre, elismerve ennek fontosságát a terrorizmus ellen, de fokozandónak ítélve ennek eljárási garanciáit. Ehhez kapcsolódóan a 20. pont a terrorizmussal összefüggésben alkalmazott nemzeti szankciós listák összeállításakor is felszólítja az államokat az emberi jogi garanciák alkalmazására.

Mivel ez a határozattípus is ismétlődő, egymásra épülő fordulatokból épül fel, az a folyamat, amellyel újabb és újabb állami kötelezettségek deklarálására került sor, jelentősen növelte a határozatok terjedelmét és rontotta a szövegek konzisztenciáját. A 2009-es, 64/168. határozat ezért új séma szerint építi fel a szövegét, mintegy „letisztázza”, konszolidálja a korábbi határozatokat. Ez az azóta is alkalmazott megoldás a 6. pontban alpontokba szedve sorolja fel a terrorizmus elleni küzdelemben betartandó legfontosabb emberi jogi kötelezettségeket. Új elemek is megjelentek a felsorolásban: az f) alpont már a gazdasági, szociális és kulturális jogokat is a terrorizmus elleni harc során védelemben részesítendő jogok közé sorolta, az m) alpont a kihallgatási technikákat korlátozza, míg az n) alpont az emberi jogok megsértése áldozatainak jogorvoslathoz és kártérítéshez való jogát rögzíti, a p) alpont pedig a nemek egyenlősége és a diszkrimináció tilalma elveinek betartását írja elő a terrorizmus elleni intézkedések során.³³

A legutóbbi határozatok is továbbfejlesztették az irányadó megközelítést. Így a 2011-es, 65/221. közgyűlési határozat preambuluma kimondja: „az emberi

³³ Ehhez kapcsolódóan, a 4. pont továbbfejleszti a korábbi kisebbségvédelmi fordulatot, *expressis verbis* beszélve a nemzeti, etnikai, vallási és nyelvi kisebbségek tagjairól.

jogok előmozdítása és mindenki számára való védelme és a jog uralma elengedhetetlenek a terrorizmus elleni harcban, elismerve, hogy a hatékony terrorizmus elleni intézkedések és az emberi jogok védelme nem ellentétes célok, hanem kiegészítik és kölcsönösen erősítik egymást". Ugyanitt a terrorizmus áldozatai jogainak elősegítéséről és védelméről is szó esik. Az előbb említett lista tovább bővült, önálló alpontot [6.f]) kapott ugyanis az adatvédelem. Ehhez a katalógushoz az eddig utolsó, 2012-es 66/171. határozat is hozzátett egy újabb alpontot [6.d)], amelyben a *habeas corpus* elve kapott szövegszerű kifejezést.³⁴

Összességében ez a határozattípus az elmúlt évtized tipikus termékének tekinthető, amennyiben egyrészt az ENSZ égisze alatt a terrorizmussal és az emberi jogokkal foglalkozó különböző instanciák elburjánzása és a munkájuk esetenkénti koordinálatlansága érhető tetten a szövegekben; illetve nem nehéz kiolvasni egyes kitételekből mindazt az ellenérzést, amelyet a „terrorizmus elleni háború” és annak némely kísérőjelenségei kiváltottak a nemzetközi közösségben. Mindazonáltal, főleg a 2010 előtt elfogadott határozatok rendelkezéseiben, az emberi jogi szempontok előtérbe állítása meglehetősen kiegyensúlyozatlan megközelítést tükröz, igen szűk körben jelenik meg bennük az állami önvédelem és az államok biztonság fenntartása iránti kötelezettsége körében alkalmazható terror elleni lépések akceptálása. Ugyancsak szinte teljesen hiányzik ezekből a határozatokból a terrorizmus mint az emberi jogokat sértő magatartás kellően konkrét megbélyegzése, inkább csak az áldozatok jogait említik itt-ott. Ebből a szempontból a 2010 óta elfogadott határozatok valamivel kiegyensúlyozottabbak, és az emberi jogok védelme szempontjából érvényesítendő állami kötelezettségek katalógusszerű felsorolása kifejezetten előremutató, a globális gyakorlatot pozitív irányba mozdító szerepet tölthet be, tekintettel arra is, hogy a belátható jövőben e határozatok elfogadása minden bizonnyal változatlanul a közgyűlés állandó napirendi pontjai közé fog tartozni.

A terroristák tömegpusztító fegyverekhez jutásának megakadályozását célzó intézkedések

Az utóbbi évtizedben a közgyűlés a terrorizmus és az ellene folytatott harc egyre több aspektusának szentelt önálló határozatokat, amelyek a főtítok rendszeres jelentései révén az éves ülésszakok állandó napirendi pontjaivá váltak. 2003 óta a horizontális jellegű és az emberi jogi kérdésekkel foglalkozó határozatok

³⁴ A cikk megírása után, 2013. december 18-án került sor újabb közgyűlési határozat elfogadására e tárgyban: A/RES/68/178.

mellett visszatérő téma lett a tömegpusztító fegyverek és a terrorizmus összefüggései is. Eddig tíz közgyűlési határozatot fogadtak el e tárgyban.³⁵

A határozatok (azon kívül, hogy általános felhívásokat fogalmaztak meg az államok számára a tömegpusztító fegyverek szigorú ellenőrzése és proliferációjuk megakadályozása tárgyában) kezdetben önkéntes adatszolgáltatást kértek a tagállamoktól, majd 2005-től a főtitkár rendszeres jelentés készítésére kapott megbízást, ehhez már kötelező tagállami kontribúciókat írtak elő (59/80. határozat 4. pont). Ezen túlmenően e határozatok eddig nem fogalmaztak meg részletesebb, konkrétabb követelményeket az államoknak.

Közgyűlési határozatok a túszejtésről

A túszejtés a modern kori terrorizmus egyik leghagyományosabb módszere volt, amelyet – noha a globális terrorizmus eszköztárában némileg visszaszorult, de – változatlanul széles körben alkalmaznak, a gyakorlatban sokszor szervezett bűnözői tevékenységhez is kapcsolódóan. Időről időre a horizontális határozatok is megemlítik ezt a jelenséget, de a közgyűlés eddig két önálló határozatot is szentelt neki.³⁶ E határozatok a túszejtést az emberi jogok megsértésének és ekként nem igazolhatónak nyilvánítják, ezzel gyakorlatilag közvetve azt hangsúlyozva, hogy a túszejtés ugyanolyan terrorcselekmény, mint bármilyen más terrorista magatartás. Konkrét normatív tartalmuk ezen túlmenően nincs, lényegében a túszejtő cselekmények elítélését tartalmazzák, és valamennyi túszejtő azonnali szabadon bocsátását sürgetik.

Közgyűlési határozatok a radiológiai terrorizmus tárgyában

E tárgyban 2006 óta három határozatot³⁷ fogadott el a közgyűlés, ezekkel a sugárzó anyagok terrorista célokra való felhasználása veszélyének súlyossá-

³⁵ A/RES/57/83 (2003. január 9-i) határozat; A/RES/58/48 (2004. január 8-i) határozat; A/RES/59/80 (2004. december 16-i) határozat; A/RES/60/78 (2006. január 11-i) határozat; A/RES/61/86 (2006. december 18-i) határozat; A/RES/62/33 (2008. január 8-i) határozat; A/RES/63/60 (2009. január 12-i) határozat; A/RES/64/38 (2010. január 12-i) határozat; A/RES/65/62 (2011. január 13-i) határozat; A/RES/66/50 (2012. január 12-i) határozat.

³⁶ A/RES/57/220 (2003. február 27-i) határozat; A/RES/61/172 (2007. március 1-jei) határozat

³⁷ A/RES/60/73 (2006. január 11-i) határozat; A/RES/62/46 (2008. január 10-i) határozat; A/RES/65/74 (2011. január 13-i) határozat

gára, valamint a Nemzetközi Atomenergia-ügynökség által e veszély megelőzése érdekében végzett munkára reflektál. Az első határozat megszületése a nukleáris terrorcselekmények visszaszorításáról szóló nemzetközi egyezmény³⁸ 2005-ös elfogadásához köthető. Megjegyzendő, hogy noha azonos a témájuk, a címükben nincs meg az az állandó formula, amely az előző határozattípusokban megfigyelhető. Mindamellett az, hogy az elmúlt években a közgyűlés nagyjából kétévenként napirendre tűzte a kérdést, afelé mutat, hogy ezek a határozatok is a standardizálódás, a közgyűlés állandó napirendi pontjává való fejlődés irányába mutatnak, ezt az is megerősíti, hogy a határozatok záróformulájukban maguk is rögzítik, hogy a közgyűlés melyik ülészaka foglalkozik majd újra ezzel a témával.

Ezek a határozatok az említett nemzetközi egyezmény minél szélesebb körű elterjesztését szolgálják, az ahhoz való csatlakozásra hívják fel az államokat. A közgyűlés reflektál a szövegükben a Nemzetközi Atomenergia-ügynökség keretében folyó szabályozási munkára is, támogatva, hogy az államok alkalmazzák az ügynökség által kidolgozott dokumentumokat.³⁹ Meg kell jegyezni azonban, hogy (nyilván nem függetlenül a nemzetközi politikától) ezekben a határozatokban is rögzítik, hogy a legtöbb ilyen dokumentum nem kötelező, és hogy az államok jelenleg még csak önkéntes alapon folytatnak információcserét ezekben a kérdésekben. Ezen kívül a határozatok általános kötelezettségeket rögzítenek az államok számára a radioaktív anyagok szigorú ellenőrzése, terroristák általi megszerzésük megakadályozása kapcsán.

Az ENSZ globális terrorellenes stratégiájával foglalkozó határozatok

Amint arról már ejtettünk szót, az ENSZ-közgyűlés magas szintű plenáris ülésén, az úgynevezett világ-csúcstalálkozón 2005-ben került sor egy terrorizmussal foglalkozó szekció megtartására. Ez a csúcstalálkozó felhívta az ENSZ-tagállamokat, hogy a közgyűlésben fogadjanak el egy globális terrorellenes stratégiát, amelyet *Kofi Annan* akkori ENSZ-főtitkár ajánlásai készítettek elő, annak érdekében, hogy a terrorizmus leküzdésében nemzeti, regionális és nemzetközi szinten is koordinált és konzisztens válaszok születhessenek. A főtitkár 2006. május 2-án jelentésben foglalta össze ajánlásait⁴⁰, ennek nyo-

³⁸ Kihirdette a 2007. évi XX. törvény.

³⁹ Például az ügynökség többéves nukleáris biztonsági tervei és a radioaktív anyagok biztonságára vonatkozó viselkedési kódexe.

mán a közgyűlés elfogadta 60/288. határozatát, amely a globális terrorellenes ENSZ-stratégiát tartalmazza. A határozat függeléke cselekvési tervet tartalmaz, és a határozat főszövegével együtt alkotják a stratégiát.

A stratégiát a közgyűlés két évente felülvizsgálja, és ennek eredményeit szintén határozatokban rögzíti, ezekkel együtt eddig négy határozat⁴¹ született e tárgyban. A legutóbbi felülvizsgálat 2012 júniusában zajlott, és mivel jelenleg a stratégia alkotja az ENSZ terrorellenes fellépésének keretrendszerét, minden bizonnyal a jövőben is ezek a határozatok is a közgyűlés állandó napirendi pontján szerepelnek.

A terrorizmussal kapcsolatos nemzetközi egyezmények és jegyzőkönyvek végrehajtásához nyújtott technikai segítség

A közgyűlés 2008 óta három határozatot fogadott el ilyen címen.⁴² Ezek a határozatok lényegében az ENSZ bécsi székhelyű Kábítószer-ellenőrzési és Büntmegelőzési Hivatalán (*United Nations Office on Drugs and Crime; UNODC*) belül létrejött terrorizmus-megelőzési ágazat mandátumát határozza meg, amely alapvetően az ENSZ-tagállamoknak nyújt segítséget a terrorizmusra vonatkozó nemzetközi jogi joganyag átvételében és alkalmazásában, például képzések tartása, jó gyakorlatok megosztása és tudástár fenntartása révén. Meg kell jegyezni, hogy a határozatok visszatérő eleme az UNODC e tevékenységeinek támogatása, így pénzügyi ellentételezés kérése is az államoktól. A főítőkár e határozatok végrehajtásáról is rendszeres jelentéseket készít a közgyűlésnek, ezért gyakorlatilag úgy tekinthetjük, hogy ez a határozattípus is intézményesedett a közgyűlés munkájában.

40 <http://www.un.org/unitingagainstterrorism/contents.htm>

41 A/RES/60/288 (2006. szeptember 20-i) határozat; A/RES/62/272 (2008. szeptember 15-i) határozat; A/RES/64/297 (2010. október 13-i) határozat; A/RES/66/282 (2012. július 12-i) határozat

42 A/RES/62/172 (2008. március 20-i) határozat; A/RES/64/177 (2010. március 24-i) határozat; A/RES/66/178 (2012. március 30-i) határozat. A cikk megírása után, 2013. december 18-án A/RES/68/187 számon egy újabb határozat elfogadására került sor.

A terrorizmushoz kapcsolódó egyéb közgyűlési határozatok

Itt azokat a közgyűlési határozatokat gyűjtöttem össze, amelyek az eddigi, tipikusnak tekinthető, a közgyűlés napirendjén állandó vagy állandósuló témaként azonosítható határozatok egyik csoportjába sem sorolhatók, de mégis a terrorizmus kérdéséhez kapcsolódnak. Ezek a határozatok általában ad hoc jellegűek, nemzetközi egyezmény elfogadását rögzítik vagy egy adott eseményhez kapcsolódó reakciót tartalmaznak.

Ezek a máshová nem sorolható határozatok a következők:

- 54/109. közgyűlési határozat a terrorizmus finanszírozásának visszaszorításáról szóló nemzetközi egyezmény⁴³ elfogadásáról (2000. február 25.);
- 56/1. közgyűlési határozat az Amerikai Egyesült Államokat érő terrortámadások elítéléséről (2001. szeptember 18.);
- 59/290. közgyűlési határozat a nukleáris terrorcselekmények visszaszorításáról szóló nemzetközi egyezmény elfogadásáról (2005. április 15.);
- 64/235. közgyűlési határozat a terrorrelles végrehajtási akciócsoport intézményesítéséről (2010. január 14.);
- 66/10. közgyűlési határozat az Egyesült Nemzetek Terrorizmus Elleni Központjáról (2011. december 7.);
- 66/12. közgyűlési határozat a nemzetközileg védett személyek elleni terrortámadásokról (2012. február 2.).

Összegzés

Össességében megállapítható, hogy az ENSZ Közgyűlése a múlt század kilencvenes éveitől rendszeresen, már-már üzemszerűen foglalkozik határozataiban a terrorizmus kérdésével. Ezek a határozatok ma már sokkal kevésbé tekinthetők a nemzetközi politika direkt kifejeződésének, sokkal inkább szakmai, szakpolitikai megközelítés fejeződik ki bennük. Ezt alátámasztja az is, hogy a legtöbb határozat valamifajta végrehajtási és/vagy felülvizsgálati klauzulát is tartalmaz, így a közgyűlés munkájának mennyiségben és minőségben egyaránt egyre hangsúlyosabb részei.⁴⁴ Noha konkrét, megfogható

⁴³ Kihirdette a 2002. évi LIX. törvény.

⁴⁴ *Nota bene*, ezeket a klauzulákat a főtítkárságon kívül leginkább a tagállami adminisztrációk töltik meg tartalommal, hiszen a főtítkárság végrehajtási jelentései jórészt a tagállami adatszolgáltatásokon alapulnak. A közgyűlési határozatok tehát végső soron a nemzeti közigazgatások számára is nem elhanyagolható mennyiségű feladatot indukálnak, folyamatos figyelemmel kísérésük már csak ezért is elengedhetetlen.

hozzáadott értékük nem minden esetben állapítható meg, és egyre több határozat pusztán technikai tartalmat hordoz, a vonatkozó nemzetközi egyezmények és stratégiai dokumentumok elfogadása révén azonban mégis jelentős szerepet játszanak. Ezen kívül, egy átfogó terrorizmus elleni nemzetközi egyezmény definíciójának hiányában a határozatokból rajzolódik ki a terrorizmus mibenlétére vonatkozó nemzetközi konszenzus, ahogy a terrorizmus elleni fellépés kritériumainak meghatározásában is alapvető fontosságúak.

TORNYAI GERGELY

A maffia kriminológiai sajátosságainak szerepe
az olasz büntetőjogban
– különös tekintettel a bírói jogalkalmazásra¹

Közismert tény, hogy a szervezett bűnözés Olaszország esetében fokozott jelentőségű, ez azonban nemcsak a méreteinek, kiterjedésének, hanem egyedi jellegének is tulajdonítható. A jelenségnek ugyanis a mediterrán országon belül két típusát különböztethetjük meg: a másutt – így hazánkban is – jelenlévő úgymond általános bünszervezetektől elhatárolható a tipikusan olasz maffiabűnözést, amelyen a tradicionális dél-itáliai szerveződések (*Cosa Nostra*, *Camorra*, *'Ndrangheta*, *Sacra Corona Unita*) működése értendő.² Az olaszországi szervezett bűnözés e sajátos ágának specialitása történeti-szociológiai okokra vezethető vissza: eredete a XIX. századra nyúlik, egy olyan korba, amikor ezeken a területeken a még gyenge, vagy nem létező államszervezet nem tudta megfelelően ellátni az alapvető feladatait. Ezeket az elsősorban védelmi, biztonsági funkciókat a főként családi kapcsolatokból építkező klánok vállalták magukra, s ezáltal az őket összefogó maffia olyan hatalmat épített ki, amely a később megszilárduló állami közigazgatással is konkurált.³ A kriminális tevékenységek folytatása tovább erősítette e szervezetek befolyását, amely a XX. századra beférkőzött a társadalmi, gazdasági és politikai szféra szinte valamennyi területére. A maffia alvilági életen is túllépő jelentősége ezáltal különös nehézség elé állítja az ellene fellépni igyekvő államszervezetet.

Az itáliai szervezett bűnözés egyedi jellegzetességei a maffiára vonatkozóan speciális büntetőjogi rendelkezések bevezetését generálták az olasz büntetőjogban, miközben ezek a kriminológiai sajátosságok nemcsak a jogalkotásra, hanem az ítélkezési gyakorlatra is jelentős mértékben hatottak, hatnak. Erre részben a törvényi terminusok, tényállási elemek viszonylagos határozatlansága, illetve tág megfogalmazása teremtett alapot, ami szükségképpen vezetett a bírói jogértelmezés szerepének felértékelődéséhez. Egyes bírósági döntésekben azonban a maffiára vonatkozó kriminális tapasztalatok már nem „csupán” a jogszabályi rendelkezések interpretációjában kaptak szerepet, de tulajdonképpen a törvényi háttértől függetlenül vették azokat figyelembe bizonyos büntetőjogi kérdések eldöntésénél, így akár a büntetőjogi felelősség megállapításakor is.

Jelen tanulmány célja, hogy e sajátosságok kapcsán rámutasson a kriminológia–jogalkotás–jogalkalmazás olaszországi viszonyrendszerének a hazai büntetőjogban tapasztaltaktól – legalábbis a maffiaügyek esetén – eltérő jellegére. E perspektíva jegyében a maffiaellenes büntetőjog-alkotás áttekintése után először a bűnszervezeti tagok tevékenységének büntetőjogi relevanciáját megteremtő „maffiózó módszer” bírói értelmezésével foglalkozom, majd a maffián kívül álló, de azzal valamilyen kapcsolatot létesítő személyek büntetőjogi felelősségének megállapítására irányuló jogalkalmazói megoldásokat mutatom be. Végül az ítélkezési szabadság legszélsőségesebb megnyilvánulásaiént utalok azokra az esetekre, amikor a kriminológiai tételek kvázi vélelmeként alkotják a döntéshozatal alapját.

A maffiaellenes büntetőjog-alkotás Olaszországban

A maffiával kapcsolatos speciális tényállások megalkotása előtt a szervezett bűnözés elleni olasz büntetőjogi fellépés egydimenziós volt, alapját az általános *bűntársulás* (*associazione per delinquere*)⁴ deliktuma, illetve annak bűncselekményi kategóriákhoz köthető specializált változatai⁵ alkották. Bár ezek a diszpozíciók meglehetősen tág és határozatlan megszövegezésük miatt a szervezett kriminalitás széles szegmensét érintették, éppen a társadalomban leginkább aggodalmat keltő maffia jelenség elleni küzdelem szempontjából nem bizonyultak adekvátnak. Ez pedig érdekes módon éppen annak a fogalmi elemnek – a társulás bűncselekmények elkövetésére vonatkozó céljának – volt tulajdonítható, amely a tényállás leginkább pontosan meghatározott részeként az értelmezések és bizonyítások középpontjában állt.⁶ A maffia jelenség jogellenessége (társadalomra veszélyessége) ugyanis sokkal inkább abban a működési mechanizmusban, eljárási módban keresendő, amely az ilyen szerveződések az egyébként a büntetőjogi relevanciát önmagában el nem érő céljaik (például gazdasági, politikai befolyásszerzés, informális hatalom kiépítése) megvalósítása során jellemzi, miközben a konkrét deliktumok elkövetése mint bűnözői program esetükben sokszor nem áll meg, vagy legalábbis komoly bizonyítási nehézségekhez vezet.⁷

A speciális maffiaellenes büntetőjogi rendelkezések bevezetésének egyre fokozódó kriminálpolitikai igénye a hatvanas évektől lassú jogalkotási folyamatot váltott ki, ennek váltakozó intenzitását nagymértékben befolyásolták a valóság véres eseményei. Az első komoly lépés a „maffiaellenes rendelkezé-

sekről” szóló 1965. évi 575. törvény volt, ez azonban egyelőre csak a megelőző intézkedések (kényszerintézkedések) területére vonatkozott: a speciális felügyelet és a kötelező házi őrizet alkalmazási körét terjesztette ki maffiaszervezethez tartozással gyanúsítható személyekre.⁸ E jogszabály azonban nem határozta meg a maffiaszervezet fogalmát, ami meglehetősen bizonytalanná tette e rendelkezések tartalmát. Figyelemmel viszont a jelenség említett sajátosságaira, akkoriban egyesek – így a Palermói Bíróság hajdani elnöke is – azon a véleményen voltak, hogy a maffia büntetőjogi definiálása kielégítő módon nem is volna lehetséges, mert az vagy a rendelkezések hatókörének nem kívánt leszűkítéséhez vezetne, vagy a büntetőjog-elvekkkel (például határozott törvény követelménye, tényállásszerűség) állna ellentétben.⁹

Az áttörést e kérdésben is végül a *Pio La Torre* képviselő által még 1980-ban beterjesztett törvényjavaslat elfogadása hozta el 1982-ben, amit a Dalla Chiesa-gyilkosságként hírhedtté vált esemény „kényszerített ki”. Az 1982. évi 646. törvény a büntetőkódexet (*Codice penale*) módosítva, annak 416-bis. cikkében határozta meg a *maffia típusú társulás* (*associazione di tipo mafioso*) deliktumát és fogalmát¹⁰, amely – a büntőtársulással szemben – már nem a bűncselekmények elkövetésére való irányultságon alapszik, az csupán egy a szervezet lehetséges, törvényben meghatározott céljai közül. Ez utóbbiak között az 1982-es jogalkotás főként a gazdasági előnyök megszerzésével, befolyás kiépítésével kapcsolatos tevékenységeket sorolt fel. A *maffia típusú társulás* tényállásának sarokköve az úgynevezett *maffiózó módszer* lett, vagyis leegyszerűsítve: a szervezet megfélemlítő erejének felhasználása programjának megvalósításakor. Az *associazione di tipo mafioso* deliktum bevezetésével a jogalkotó tehát reflektált arra az általam korábban vázolt kriminológiai sajátosságra (és ebből fakadó szabályozási igényre), amely szerint a maffia nem „bűnözésre létrejött társulás” („*associazione per delinquere*”), hanem „társulás, amelyik bűnözik” („*associazione che delinque*”).¹¹

Azt a sajnálatos realitást, hogy a maffiaszervezetek nem csupán az alvilág meghatározó jelenségei, hanem szerepük az élet más területein is kiemelkedő lehet, már az 1982-es törvényhozás által megfogalmazott tényállás is kifejezésre juttatta, de még látványosabban hangsúlyozták ezt azok a módosítások, amelyeket az 1992-ben elfogadott úgynevezett Martelli-rendelet¹² vezetett be. E jogszabály egyrészt a *maffia típusú társulás* lehetséges céljai között rögzített politikai jellegűeket is (szavazati jog szabad gyakorlásának korlátozása, megakadályozása, szavazatszerzés a maffia tagjainak vagy másoknak), másrészt megalkotta a *politikus–maffiózó választási megállapodás* (*scambio elettorale politico-mafioso*) tényállását¹³, amely a maffia képviselő-

jétől pénzfizetés ellenében szavazatok ígérését megszerző politikus cselekményét pönalizálta.

Az előbbieken vázolt speciális törvényhozási produktumokkal kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy bár azokat valóban elsősorban a szicíliai *Mafiára* (Cosa Nostra), illetve a többi ahhoz hasonlóan működő dél-itáliai szervezetre tekintettel alkották meg, a *Codice penale* 416-bis. szakaszának utolsó bekezdése már eredetileg is utalt arra, hogy a tényállás alkalmazása bármilyen társulás esetében releváns lehet, ha a diszpozícióban meghatározott feltételek teljesülnek. Ez egyébként abban a jogalkotói megoldásban is tükröződött, amely a bűncselekmény címének meghatározásánál nem a maffiaszervezet, hanem a maffia *típusú* társulás elnevezést választotta.¹⁴ A bírói gyakorlatban az ezredforduló környékén jelentek meg azok az ítéletek, amelyek e kitélre hivatkozva megállapították e deliktumot egyes külföldi etnikumba (kinai, nigériai stb.) tartozó személyeket tömörítő csoportok esetében is.¹⁵ Az ilyen döntések választásának helyességét egyértelműsítette a 2008. évi 92. törvényerejű rendelet¹⁶, amely az említett kiterjesztő bekezdésbe – valamint a bűncselekmény elnevezésébe – beillesztette a „külföldi is” szófordulatot.¹⁷

A „maffiózó módszer” értelmezése a bírói gyakorlatban

Azoknak az előbbieken hangsúlyozott kriminológiai sajátosságoknak a szerepe, amelyek a jogalkotó részéről a *maffia típusú társulás* fogalmának a deliktumok elkövetésére vonatkozó célzattól való függetlenítését indokolták, hasonlóképpen kimutatható a jelenség törvényes kriminalizációjának alapját jelentő definíciós elemnek, a *maffiózó módszernek* az ítélkezési gyakorlatban követett értelmezésénél is. A hatékony maffiaellenes fellépés akadályát adó további bizonyítási nehézségeket hárít el ugyanis az az olasz legfelsőbb bíróság (*Corte di Cassazione*) által kidolgozott, és mára megszilárdulni látszó interpretáció, amely e fogalmi tényező megvalósulása szempontjából nem követeli meg, és nem is tekinti önmagában relevánsnak a társulás tagjai részéről kifejtett konkrét erőszakos, illetve fenyegető cselekményeket.

A *maffiózó módszer* vonatkozásában döntő tényező az a megfélemlítő erő (képesség), amely a bűnszervezettel kapcsolatba kerülő személyek alávetettségét, illetve részükre a „hallgatás törvényének” követését, vagyis a hatóságokkal való együttműködés megtagadását idézi elő. Így az uralkodó értelmezés nyomán a tárgyalt bűncselekmény elkövetési magatartásai (részvétel, előmoz-

dítás, szervezés, vezetés) tényállásszerűen akkor valósulnak meg, ha a maffia-tagok tudatában vannak annak, hogy fellépésük során a bűntársulás egészét – és nem őket személy szerint – körülvevő atmoszféra¹⁸ megfélemlítő hatását használják fel – akár hallgatólagosan, passzívan is – a céljaik elérésére.¹⁹

Ezt a speciális interpretációs megoldást – amely egyébként a törvényszöveggel, meglátásom szerint, összhangban van – valós kriminológiai realitások indokolják. Jellemző példaként hozható fel a „pizzo” közismert jelensége: a védelmi pénzek szedésénél tipikus, hogy a vállalkozók és üzletlajdonosok külön felszólítás hiányában is „tudják, mi a dolguk”, és a konfrontáció elkerülése, valamint a saját biztonságuk érdekében anélkül is teljesítik nem hivatalos „adózási kötelezettségüket” az adott maffiaszervezetnek, hogy erre kifejezett fenyegetés kényszerítette volna őket.²⁰ A tapasztalatok ráadásul azt mutatják, hogy a megfélemlítési céllal ténylegesen megvalósított cselekmények száma és a bünszervezet által támasztott valós veszély között egyfajta fordított arányosság figyelhető meg: minél nagyobb, hatalmasabb ugyanis egy maffia jellegű társulás, annál kevésbé „szorul rá”, hogy kifejezetten a környezete tudtára adja, mivel jár, ha nem működnek együtt vele.²¹

Azt, hogy a bírói gyakorlat nem csupán „bizonyítástakarékossági” szempontokat figyelembe véve alakította ki mai felfogását, az is igazolja, hogy ez a napjainkra elterjedt interpretáció bizonyos szempontból megszorítást is tartalmaz a néhány korábbi ítéletben követett, konkrét fenyegetések megvalósulását kritériumként támasztó értelmezéshez képest. Az újabb ítéletek²² szerint ugyanis a *maffiózó módszer* felhasználása feltételezi a bünszervezet hegemoniáját (illetve a megfélemlítő képesség hatókörének kiterjedését) egy meghatározott területen élő, vagy legalábbis egy adott társadalmi (etnikai) csoporthoz, közösséghez tartozó személyek nagy többsége felett.²³

Az előbbieken bemutatott módon értelmezett *maffiózó módszer* olasz büntetőjogon belüli jelentőségét jelzi, hogy e jogi fordulat az utóbbi évtizedekben „kilépett” a *maffia típusú társulás* tényállásának, illetve fogalmának keretei közül. Az 1991. évi 152. számú törvényerejű rendelet általános (vagyis bármilyen bűncselekmény esetén megállapítható) *súlyosító körülményként*²⁴ határozta meg ugyanis egyebek között azt az esetet, ha a deliktumot a *Codice penale* 416-bis. cikkében szereplő körülmények felhasználásával követik el.²⁵ Ez tehát lényegében a *maffiózó módszerre* utalt, értelmezésének sajtóssága viszont az lett, hogy e büntetékiszabást érintő rendelkezés a „maffia nevében fellépést” kvázi tettető elkövetők esetén is alkalmazhatóvá vált, vagyis ha a terhelt által választott elkövetési mód objektíve alkalmas arra, hogy e speciális megfélemlítő erővel járó hatásokat kiváltsa.²⁶ További érde-

kesség, hogy a *metodo mafioso* a bírói gyakorlat jóvoltából nemcsak annak értelmezésénél, hanem alkalmazási körét tekintve is bizonyos értelemben önálló életre kelt azzal, hogy a *Corte di Cassazione* egy 2010-es ítéletében²⁷ már egy olyan bűncselekmény (*jogellenes verseny erőszakkal vagy fenyegetéssel*)²⁸ esetében is hivatkozott rá az elkövetési magatartás módjának egy lehetséges megvalósítási formájaként, ahol egyébként a törvényi diszpozíció kifejezetten (erőszakról és) fenyegetésről szól.²⁹

A maffiát kívülről támogató személyek cselekményeire vonatkozó bírói gyakorlat

Mint láthattuk, a *maffiózó módszer* mint lényeges tényállási (fogalmi) elem rögzítése és annak értelmezése a maffia elleni fellépés fő nehézségét alkotó jelenségre reagál, vagyis arra a „bénító” hatásra, amellyel a bűnszervezet a társadalom tagjainak együttműködését vagy „cinkos hallgatását” eléri, s ezáltal a környezetét képletesen egyfajta passzív védelmi övezetként használja fel jogellenes ténykedése zavartalanságának fenntartására. A másik oldalról megközelítve ezt a problémát, felértékelődnek a maffia környezetében lévő úgymond „civil”³⁰ személyek azon tevékenységei is, amelyekkel valamilyen módon (anyagi támogatással, szolgáltatás nyújtásával, korrupcióval stb.) az ilyen szerveződések befolyásának, hatalmának megerősítését, illetve az általuk elkövetett bűncselekmények latenciájának fenntartását segítik elő.

Az általános büntársulás (*associazione per delinquere*) diszpozíciójának egy korábbi ítélkezési felfogása szerint ezek a cselekmények jórészt kimerítették e deliktum *részvétel* elkövetési magatartását, mivel annak értelmezését a kauzális kritériumra alapozták, vagyis minden, a társulás életének támogatásával járó szándékos és releváns okozati hozzájárulás megvalósította e tényállási fordulatot.³¹ Később e bűncselekmény kapcsán is, de főként a *maffia típusú társulásra* vonatkozóan uralkodóvá vált az a részben kriminológiai alapokon nyugvó interpretáció, amely résztvevőnek már csak azokat a személyeket tekintette, akik, elfogadva a bűnszervezet belső szabályait, a struktúrán belül állandó jelleggel egy bizonyos funkciót töltenek be.³² Így tipikusan idesorolták az „*uomo d'onore*” („becsületes ember”) névvel illetett klasszikus maffiózói „tiszttség” betöltőit, de a bírói gyakorlat megállapította az elkövetési magatartást az úgynevezett „megkörményezett személyek” („*persone avvicinate*”) esetében is, akik teljes jogú taggá válásukra várva egyfajta betanítási fázisban állnak a maffia rendelkezésére.³³

A részvétel ilyen jellegű értelmezésével viszont azok a bűnöző szervezetek támogató cselekmények, amelyeket nem e kategóriákba sorolható személyek fejtettek ki, elméletileg kizorultak a tényállás és ezáltal a büntetendőség keretei közül. A jogalkotó az e „joghézagból” adódó kriminálpolitikai szükségletet nem elégítette ki azzal sem, hogy kriminalizálta a maffiával – illetve annak tagjával – való együttműködés néhány egyedi esetét (*tagok megsegítése, személyi bűnpártolás* „maffiatagra tekintettel” elkövetett minősített esete, *politikus–maffiózó választási megállapodás*).³⁴ Ezek a bűncselekmények ugyanis egyrészt csak egy-egy speciális élethelyzetet fednek le, másrészt elkövetésük nem is szükségszerűen a szervezet megerősítésére, fenntartására irányul³⁵, azt legfeljebb esetlegesen segítik elő.³⁶ A már említett 1991. évi 152. számú törvényerejű rendelet tartalmazott ugyan egy másik általános súlyosító körülményt³⁷ a „maffia típusú társulás tevékenységének megsegítése céljából” történő elkövetésre nézve is, a büntetőjogi felelősség kiterjesztése szempontjából azonban ez sem jelentett előrelépést, hiszen e rendelkezést – jellegénél fogva – természetesen nem önmagában, csak valamely egyébként is büntetendő deliktum megvalósítása esetén alkalmazzák. Így tehát továbbra is „érintetlenül” maradtak – legalábbis a törvényi rendelkezések hagyományos értelmezése szerint – azok az esetek, amikor a nem beavatott „külső személy” eseti vagy ismétlődő jelleggel olyan támogatást nyújt a bűnszervezet egészének, ami annak megerősödését, tevékenységét effektíven segíti, de önmagában (más) bűncselekményt nem valósít meg, és nem is illeszthető a *politikus–maffiózó választási megállapodás* speciális körülményei közé.

Ezt a problémásnak tekintett helyzetet a bírói gyakorlat egy sajátos jogtechnikai, -értelmezési megoldással oldotta fel: a szervezetet kívülről támogató személy cselekményét a büntársulásos deliktum elkövetésében való esetleges (külső) közreműködésként (*concorso esterno*) értékelték, ami egy általános részi jogintézmény, a többé-kevésbé a hazai részességi tanok olasz megfelelőjének tekinthető *concorso di persone*³⁸ (többes közreműködés) esetére hivatkozással történt meg.³⁹ A *Corte di Cassazione* egyesített büntetőtanácsa⁴⁰ három híres ítéletében is foglalkozott a kérdéssel, amelyekből megismerhető a külső közreműködés megállapításának feltételeivel kapcsolatban kialakított álláspontjának fokozatos fejlődése. A *Demitry-ügyben* 1994-ben hozott határozatban szereplő értelmezés még csak az olyan cselekmények esetén tartotta relevánsnak e jogi konstrukció alapján történő felelősségre vonást, amelyek a büntársulás krízishelyzetében eseti jelleggel járulnak hozzá a szervezet életben tartásához, vagyis akkor, amikor annak tagjai az ezzel kapcsolá-

tos feladatokat nem tudják maradéktalanul ellátni.⁴¹ Ezeket a jogellenes állapot fenntartása szempontjából tehát nélkülözhetetlen magatartásokat szubjektív oldalon az ítélet indokolása szerint két tényező határolja el a részvételtől: a külső közreműködő egyrészt nem tekinti magát a csoport szerves részének, nem köteleződik el annak belső szabályai mellett (*affectio societatis* hiánya), másrészt közömbös a bűntársulás stratégiájával, bűnözői programjának végrehajtásával kapcsolatban, arra csak esetleges szándéka terjed ki.⁴² A 2002-es *Carnevale-ítélet* már e vonatkozásban is egyenes szándékot követelt meg, egyúttal objektív értelemben kibővítette a *concorso esterno* esetkörét minden olyan egyedi – tagi kvalifikációval nem bíró személy által – egyszeri, ismételt vagy folyamatos jelleggel megvalósított cselekményre, amely a konkrét körülmények között alkalmas arra, hogy a társulási struktúra fenntartásának, megerősítésének releváns oka legyen.⁴³ 2005-ben a *Mannino-ítéletben* ezen az értelmezésen annyit változtatott a legfőbb bírói fórum, hogy az *ex ante* helyett az *ex post* alkalmasság követelményére hivatkozott, ami lényegében azt jelenti, hogy a hozzájárulásnak ténylegesen hatásosnak kell lennie.⁴⁴

A *Corte di Cassazione* álláspontját a *concorso esterno* bűntársulások deliktumok esetében való megállapíthatóságáról az olasz büntetőjog-tudomány egy része erősen vitatja. A megoldás ellenzői a legalitás elvének sérelmét látják abban, hogy az ítélkező bíróságok gyakorlatilag a jogalkotót megillető inkriminációs hatáskörben járnak el, amikor a törvény erre vonatkozó kifejezett rendelkezése hiányában nyilvánítanak büntetendővé meghatározott magatartásokat.⁴⁵ Sőt, többen a korábban említett nevesített „támogatói” deliktumokra hivatkozással a jogalkotónak a bírói gyakorlat említett értelmezésével kifejezetten ellentétes szándékára következtetnek, vagyis arra, hogy nem kívánja általánosságban pönalizálni a szóban forgó cselekményeket.⁴⁶ Ezt az *a contrario* érvet is a *Mannino-ítéletben* igyekezett megcáfolni a legfőbb bírói fórum, amelyikben egyúttal kifejtette, hogy a jövőben esetleg kriminalizált további speciális esetek sem lehetnek akadályai a külső közreműködés – az ítéletben levezetett értelmezés szerinti – általános büntetendőségének.⁴⁷

Az előbbieken bemutatott, bírói gyakorlat által kialakított interpretáció jelentősége és valódi tartalma a maffia működésével kapcsolatban a konkrét esetek elbírálásánál mutatkozik meg. A külső támogató egyik iskolapéldája a maffiával együttműködő politikus, aki a bűnszervezet befolyásának, megfélemlítő erejének felhasználásával szerez meg szavazatokat, ő pedig cserébe kötelezettséget vállal arra, hogy megválasztása esetén a társulás érdekeiben jár el bizonyos kérdésekben. Ebben az esetben a bírói gyakorlat szerint már önmagában a politikus ígérete – figyelemmel annak komolyságára, illetve

konkrétságára – alkalmas lehet a *concorso esterno* megállapításához szükséges hatás kiváltására.⁴⁸ Hasonlóképpen releváns az összejárás bíróinak a maffia érdekeire tekintettel hozott döntése, függetlenül attól, hogy az eljáró tanács többségi akarata alapján a kívánt eredmény (például kényszerintézkedés megszüntetése a maffiataggal szemben) ténylegesen bekövetkezik-e, hiszen önmagában már az a tény, hogy az igazságszolgáltatás egy tagja kollaborál a bűnöző csoporttal, hozzájárul a szervezeti kötelek megerősítéséhez.⁴⁹

Az egyik legtöbbet felvetődő kérdés a *concorso esterno* alakzatával kapcsolatban a maffiával együttműködő vállalkozók, gazdasági szereplők cselekményeinek megítélése. Itt ugyanis sok esetben éppen a *maffiózó módszer* felhasználásának hatókörében lévő személyekről van szó. Az pedig egyfajta „kriminálpolitikai disszonanciát” okozna, ha azok a magatartások is büntetendővé válnának, amelyek „kvázi kikényszerítésére” tekintettel állapítható meg lényegében a *maffia típusú társulások* belső személykörének büntetőjogi felelőssége. Ennek elkerülése érdekében a bírói gyakorlat különbséget tesz a maffia kiszolgálását csupán anyagi hátrányaik enyhítése érdekében vállaló, alávett, áldozatnak tekintett személyek és az úgymond összejárású vállalkozók közt, akik maguk is valamilyen tényleges hasznot húznak az együttműködésből. Utóbbiak esetén a külső közreműködés alapján történő felelősségre vonásnak általában nincsen akadálya, míg előbbieknél azt rendszerint a végszükségre hivatkozással zárják ki.⁵⁰ Így az ítéletek többsége nem állapítja meg a *concorso esterno* megvalósulását az úgynevezett védelmi szerződéseket megkötő vállalkozók esetében, akik a konfliktusok elkerülése érdekében bizonyos szívességeket (árkedvezmények, preferenciák stb.) kínálnak a maffiának, amely cserébe a biztonságukat garantálja.⁵¹

A kriminológiai jellegű tapasztalati tételek szerepe a bizonyításban

Az olaszországi szervezett bűnözés jellegzetességei nemcsak az előzőekben bemutatott módon, a jogértelmezésen keresztül kapnak helyet a törvénykezésben, de jelentős szerepet játszanak a büntetőjogilag releváns tények bizonyításánál is. Elsősorban a maffiaszervezetek belső szabályaira vonatkozó kriminológiai ismeretek azok, amelyekre a bírói gyakorlat egy része kvázi vélelmekként támaszkodik, s gyakorlatilag a köztudomású tények, tudományos igazságok rangjára emelve őket mellőzi a bizonyítási kötelezettség teljes körű érvényesítését bizonyos kérdésekben.

Jellemző példákat találunk erre a jelenségre a *mafia típusú társulás* részvételre vonatkozó elkövetési magatartásának megállapításával kapcsolatban. A nápolyi bíróság például elvetette annak lehetőségét egy a Camorrához tartozó klán esetében, csupán a vádlott drogfüggőségére hivatkozással, amely az ilyen szervezetek szabályai szerint általában a tagság kizáró feltétele.⁵² Hasonló tételek érvényesülnek a nők Cosa Nostrában betöltött lehetséges szerepét illetően.⁵³

A legkirívóbb és legtöbb vitát előidéző esete a kriminológiai tapasztalatok ítélkezéskor felértékelődött szerepének, amikor azok szinte automatikusan alapozzák meg a mafia vezetőinek felelősségét a tagok által megvalósított bűncselekmények elkövetésében való morális közreműködésért. Bár az olasz büntetőjogban is érvényesül a személyes bűnösségen alapuló felelősség elve, amely a bűntársulások deliktumok esetén is általánosságban kizárja, hogy az elkövetésben való közreműködéshez kapcsolódó objektív (kauzális) és szubjektív (szándékosságot megkövetelő) feltételek teljesülése hiányában a bűnszervezetet alkotó vagy annak élén álló személyeket felelősségre lehessen vonni a bűnözői programban szereplő deliktumok elkövetéséért⁵⁴, a bírói gyakorlat mégis szűk körben áttörte ezt az elvet a mafiafőnökökkel szembeni fokozott büntetőigény érvényesítése érdekében.

Minderre alapot az a Cosa Nostrán belül uralkodó belső szabály teremtett, amelyet a hatóságokkal együttműködő maffiatagok vallomásaiból ismerhetett meg a bíróság a nyolcvanas évek végén, illetve a kilencvenes évek elején hatalmas méretet öltő palermói maffiaper⁵⁵ idején. E szerint a szicíliai bűnszervezetek élén egy szűk körű vezetői szerv, a *cupola*, vagy provinciális bizottság (*Comissione provinciale*) áll, amelynek tagjai együttesen döntenek a legfontosabb kérdésekben, így a gyakorlatban mindig kizárólag az ő jóváhagyásuk esetén követhetők el a mafia számára különös stratégiai jelentőséggel bíró bűncselekmények – így tipikusan az úgynevezett „*omicidi eccellenti*”, vagyis a fontos, befolyásos személyiségek, politikusok, illetve más maffiatagok ellen elkövetett gyilkosságok.⁵⁶ Az erről először valló maffiózóról elhíresült Buscetta-tétel (*teorema Buscetta*) alapján vélelmezték (és látták bizonyítottnak) tehát az eljáró bíróságok a vezetői körbe tartozó maffiatagok büntetőjogi relevanciával bíró pszichikai közreműködését az említett kiemelkedő fontosságú deliktumok esetében, s e terheltek felelősségre vonását csak az elkövetésre vonatkozó egyet nem értésük korábbi kifejezésre juttatásának esetleges bizonyítása zárhatta ki. Ezt a megoldást, amelyet a *Corte di Cassazione* is jóváhagyott több ítéletében⁵⁷, a jogirodalom jelentős része éles kritikával illette⁵⁸, mivel annak kapcsán olyan fontos alkotmányos rendelkez-

zések sérülnek, mint a büntetőjogi felelősség személyességének (bűnösségen alapuló felelősség) elve⁵⁹, valamint az ártatlanság védelme.⁶⁰ Ráadásul a bírói gyakorlat által más maffiaszervezetek esetében is alkalmazott „vélelem” a kriminológiai realitásokkal sem mindig találkozik, figyelemmel arra, hogy a szervezett bűnözői csoportok állandó változáson mennek keresztül, így nem lehet kijelenteni, hogy van olyan belső szabály, amelyet minden időszakban és minden egyes klán esetén maradéktalanul követnének.⁶¹ Így például egyből megdől a Buscetta-tétel alkalmazhatósága azokban az időszakokban, amikor a bűnszervezet vezető elitjének egy-egy alakja – visszaszorítva a *cupola* többi tagjának befolyását – valójában egyszemélyes hatalmat épít ki, mint ahogy tette azt többek között *Salvatore Riina*, a Cosa Nostra hírhedt „keresztapája” a kilencvenes évek elején.⁶²

Az előbbi aggályokra tekintettel a *Corte di Cassazione* is mérsékeltebb álláspontra helyezkedett az utóbbi időszak ítéleteinek tanúsága szerint, amelyekben kifejtette, hogy a korábbi gyakorlat automatizmusával ellentétben a Buscetta-tételt mindig csak az adott ügy körülményeivel és az egyéb bizonyítékokkal összefüggésben lehet figyelembe venni.⁶³ Ezt alátámasztandó a vezetők a maffia által elkövetett bűncselekményekben való pszichikai közreműködésének megállapítását további feltételek bizonyításához kötötte. E szerint egyrészt igazolni kell, hogy a konkrét esetben és az eljárás alá vont konkrét személy vonatkozásában – figyelemmel az elkövetés idejére, a materiális tettesek és a terhelt kapcsolataira, az adott szervezet jellegére – valóban érvényesült-e a szóban forgó belső szabály.⁶⁴ Másrészt a bizonyításnak ki kell terjednie arra a tényre, hogy a vádlott előzetesen valóban tudott a deliktum elkövetésének tervéről, valamint arra, hogy – ha kifejezett jóváhagyásáról nem merül is fel adat – reális lehetősége volt a beleegyezésének, vagy az ellenkezésének kinyilvánítására (tehát például jelen volt azon az összejövetelen, amelynek tárgya az adott bűncselekmény előkészítése volt).⁶⁵ A *Corte di Cassazione* e kidolgozottabb iránymutatásával az ítélezés elmozdult ugyan a korábbi, tisztán pozícióhoz kötött objektív jellegű felelősséget eredményező gyakorlatától, de a büntetőjogi elvek maradéktalan tiszteletben tartását továbbra sem sikerült megnyugtatóan szavatolni.

Összegzés

Ahogy arra e tanulmány igyekezett rámutatni, az olasz maffiaszervezetek sajátosságai kapcsán kialakult kriminológiai jellegű tapasztalatok, amellettt hogy a jogalkotót a szervezett bűnözés elleni hagyományos fellépésen túli

speciális büntetőjogi rendelkezések létrehozására készítették, kiemelt szerepet játszanak a bírói gyakorlat jogértelmezési, sőt bizonyításmérlegelési tevékenységében is. Ez utóbbira indokot a törvényi szabályozás viszonylagos meghatározatlansága, illetve elégtelensége szolgáltatott, a jogalkalmazó e hiányosságok pótlására irányuló fellépése azonban több ponton törvényességi szempontból vitatható eredményekre vezetett.

A *maffiózó módszer* sajátos bírói felfogása még kétségekívül megfelel az általános büntetőjogi elveknek, és megmarad a jogszabálykonform értelmezés keretein belül. A külső közreműködésre vonatkozóan kialakított inkriminációs funkciót betöltő jogalkalmazói megoldással kapcsolatban felvetődő dogmatikai aggályok azonban jelzik, hogy a bírói gyakorlat ebben a kérdésben már feszegeti a törvényesség határait, amelyeket – meglátásom szerint – át is lépik azok az ítéletek, amelyek a büntetőjogi felelősség megállapítását pusztán a kriminológia tapasztalati tételeire alapítják. Ezekre a problémás helyzetekre a jogalkotó tudna megnyugtató megoldást nyújtani azzal, hogy a hatályos rendelkezések módosításával, illetve további tényállások bevezetésével teszi egyértelművé kriminalizációs vagy dekriminalizációs szándékát.

Az általam elvégzett büntetőjogi kitekintés mindenestre érdekes példáját mutatja be annak a hazánkban talán kevésbé jellemző jelenségnek, amikor az inadekvátnak tartott büntetőjogi szabályozást a jogalkalmazó úgy próbálja korrigálni, hogy ezzel gyakorlatilag kriminálpolitikát érvényesít.

LÁBJEGYZETEK

- 1 A tanulmány az Eötvös Loránd Hallgatói Ösztöndíj keretében készült. Kutatási téma: *A szervezett bűnözéssel szembeni büntetőjogi fellépés komplex vizsgálata – olaszországi kitekintéssel*. Témavezető: dr. habil. Karsai Krisztina tanszékvezető egyetemi docens. SZTE ÁJTK Büntetőjogi és Büntető Eljárásjogi Tanszék. A kutatás a TÁMOP-4.2.4.A/2-11/1-2012-0001 azonosító számú *Nemzeti Kiválóság Program – Hazai hallgatói, illetve kutatói személyi támogatást biztosító rendszer kidolgozása és működtetése konvergencia program* című kiemelt projekt keretében zajlott. A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg. Jelen tanulmány nagy részben messinai helyszíni kutatómunkám eredménye, amiért köszönettel tartozom az *Università degli Studi di Messina* jogi karának és oktatóinak.
- 2 A *mafia* kifejezés szűkebb, illetve eredeti értelmében a szicíliai szervezett bűnözést jelenti, amely alapvetően a Cosa Nostrához kötődik.
- 3 Tiziana Terribile – Salvatore Tonti: *La criminalità organizzata. Dalle origini ai giorni nostri*. Inserto di *Polizia Moderna*, Maggio 2008.
- 4 „Amikor három vagy több személy társul több bűncselekmény elkövetésére, azok akik előmozdítják, megalkotják vagy szervezik a társulást, csak ezért a tényért, háromtól hét évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendők.” Codice penale.
<http://www.altalex.com/?idnot=36653>, Art. 416. comma 1. A tényállás további része büntetni rendeli a vezetőket és – igaz, enyhébb szankcióval fenyegetve – az egyszerű résztvevőket is.

- 5 Příklad „társulások vagy szervezetek, amelyeknek emberek prostitúció vagy prostitúció visszaélés céljából történő összegyűjtése a céljuk” („*associazioni ed organizzazioni nazionali od estere dedite al reclutamento di persone da destinate alla prostituzione od allo sfruttamento della prostituzione*” – legge 20.02.1958, n. 75, art. 3, n. 7) „külföldön feldolgozott dohány csempészetére létrejött bűntársulás” („*associazione a delinquere finalizzata al contrabbando di tabacchi lavorati esteri*” – decreto del Presidente della Repubblica 23.01.1973, n. 43, art. 291-quater).
- 6 Giovanbattista Tona: I reati associativi e di contiguità (Art. 416-418). In: Alberto Cadoppi – Stefano Canestrari – Adelmo Manna – Michele Papa (eds.): Trattato di diritto penale. Parte speciale. Vol. III. I delitti contro l'amministrazione della giustizia. I delitti contro il sentimento religioso e la pietà dei defunti. I delitti contro l'ordine pubblico. Utet Giuridica, 2008, p. 1070.
- 7 Uo.
- 8 Pasquale Tancredi: I beni confiscati alla criminalità organizzata: aspetti giuridici e sociologici: tesi di laurea in sociologia del diritto. Università degli studi di Firenze, Facoltà di giurisprudenza. Corso di laurea magistrale in giurisprudenza, 2008-2009. <http://www.altrodiritto.unifi.it/ricerche/lawways/tancredi/cap1.htm>
- 9 Silvio Mazzaresse: Violenza mafiosa, violenza politica e violenza morale. Giurisprudenza italiana, 1974, n. 1/2., p. 1002.
- 10 A hatályos értelmező rendelkezés: „A bűntársulás maffia típusú, amikor azok, akik részt vesznek benne felhasználják a szervezeti kötelek megfélemlítő erejét és az ebből eredő alávetettséget és hallgatás törvényét azért, hogy bűncselekményeket kövessenek el, közvetlenül, vagy közvetve megszereznek gazdasági tevékenységek, koncessziók, engedélyek, közbeszerzési szerződések és közszolgáltatások ellenőrzését vagy irányítását, vagy maguknak vagy másoknak jogtalan hasznot vagy előnyt szerezzenek, vagy abból a célból, hogy korlátozzák vagy megakadályozzák a szavazati jog szabad gyakorlását vagy a választások alkalmával szavazatokat szerezzenek maguknak vagy másoknak.” Cod. pen. Art. 416-bis. comma 3.
- 11 Roberto Cappitelli: Brevi osservazioni intorno alla nozione di „associazione di tipo mafioso” e all'interpretazione dell'art. 416-bis, ultimo comma, c.p., Cassazione penale, 2011/5.
- 12 Decreto-legge 8.6.1992, n. 306.
<http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:1992;306>
- 13 Cod.pen. Art. 416-ter.
- 14 Roberto Cappitelli: i. m.
- 15 Příklad Cass. pen. Sez. VI, 30.5.2001, n. 35914, Hsiang Khe Zhi. A tanulmányban idézett ítéletek a DeJure korlátozott hozzáférésű internetes adatbázisban elérhetők:
<http://www.iusexplorer.it/Dejure/Home>.
- 16 Decreto-legge 23.5.2008, n. 92. (törvényi formában: legge 12.7.2008, n. 125.)
<http://www.altalex.com/index.php?idnot=41643>
- 17 Fölöslegesnek tűnik az a további módosítás, amely a tényállás szóban forgó 8. bekezdésében a calabrai bünszervezetet, a 'Ndranghetát is külön nevesítette: Decreto-legge 4.2.2010, n. 4. (törvényi formában: legge 31.3.2010, n. 50.) art. 6. comma 2.
<http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2010;4>
- 18 Vagyis tulajdonképpen az a közvélekedés, amely az adott szervezettel kapcsolatos rossz tapasztalaton, a maffia által a múltban ténylegesen elkövetett erőszakos cselekményeken alapszik. Lásd Giuliano Turone: Il delitto di associazione mafiosa. Giuffrè, Milano, 2008, p. 113.
- 19 Gabriele Lino Verrina: L'associazione di stampo mafioso. UTET Giuridica, Torino, 2008, p. 15.
- 20 Costantino De Robbio: La c.d. «aggravante mafiosa»: circostanza prevista dall'art. 7 del d.lg. n. 152 del 1991, Rivista Giurisprudenza di merito, 2013/7–8.
- 21 Marco Maria Alma: L'aggravante dell'art. 7 del d.lgs. 152/91 come strumento di qualificazione di condotte neutre, Relazione tenuta il 31 gennaio 2011 per il Consiglio Superiore della Magistratura,

- Ufficio dei Referenti della Formazione Decentrata del Distretto di Milano. idézi Costantino De Robbio: i. m. 4. jegyzet.
- 22 Příklad Cass. pen., Sez. VI. 11.1.2000.
- 23 Utóbbi, a feltétel eredetileg geográfiai jellegét kiterjesztő értelmezés lehetővé tette a tényállás alkalmazását az olyan külföldi eredetű bünszervezetekre is, amelyek nem egy bizonyos területet, hanem az adott etnikumhoz tartozó bevándorlókat tartják hatalmuk alatt. Marco Pelissero: Associazione di tipo mafioso e scambio-elettorale politico-mafioso. In: Marco Pelissero (ed.): Reati contro la personalità dello Stato e contro l'ordine pubblico. G. Giappichelli Editore, Torino, 2010, p. 283.
- 24 Az olasz büntetőjogban a súlyosító/enyhítő körülmények (*circostanze aggravanti/attenuanti*) fogalma nem azonos a terminológia nálunk érvényesülő jelentésével. Ott azokat az általánosságban, vagy egy-egy bűncselekményre vonatkozóan előírt jogszabályi rendelkezéseket értik rajta, amelyek révén a jogalkotó konkrétan meghatározza, hogy bizonyos körülmények fennállása esetén a bírónak milyen mértékben (pontosabban a büntetés legalább és legfeljebb mekkora hányadával) kell azt a büntetést növelnie vagy csökkentenie, amit e tényező figyelmen kívül hagyásával egyébként kiszabna.
- 25 Decreto-legge 1991. n. 152, Art. 7. (törvényi formában: legge 1991, n. 203)
<http://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:1991;152-art13>
- 26 Costantino De Robbio: i. m.
- 27 Cass. pen., Sez. II, 16.12.2010, n. 6462
- 28 Cod. pen. Art. 513-bis. Illecita concorrenza con violenza o minaccia
- 29 Ambra Carla Tombesi: Illecita concorrenza con violenza o minaccia ed utilizzo del metodo mafioso. Diritto penale contemporaneo, 7. 04. 2011.
http://www.penalecontemporaneo.it/novita_legislative_e_giurisprudenziali/5-/512-illecita_concorrenza_con_violenza_o_minaccia_ed_utilizzo_del_metodo_mafioso/
- 30 Tehát maffián kívüli, sok esetben éppen hivatalos személyek.
- 31 Marco Pelissero: Associazione per delinquere e assistenza agli associati. In: Marco Pelissero (ed.): i. m. 257. o.
- 32 Cass. Pen., Sez. II, 28.12.2004, n. 49691
- 33 Cass. Pen., Sez. I., 18.2.2010, n. 9091.
- 34 Cod. pen. Art. 418. Assistenza agli associati; Cod. pen. Art. 378. Favoreggiamento personale, comma 2; Cod. pen. Art. 416-ter. Scambio elettorale politico-mafioso
- 35 Antonino Fallone: Concorso esterno: tra tipicità sostanziale e tipicità del metodo probatorio della fattispecie penale. Giurisprudenza di merito, 2012/4.
- 36 Így például abban az esetben, amikor a *személyi bűnpártolás* elkövetője a maffia vezetőjének nyújt menedéket a hatóságok elől, s így effektíven hozzájárul a hierarchikus szervezet életben maradásához is. Lunella Caradonna: Il concorso esterno in associazione mafiosa e la fattispecie incriminatrice di carattere sussidiario prevista dall'art. 378 c.p.: configurabilità e differenze. Giurisprudenza di merito, 2010/1.
- 37 A súlyosító körülmények magyar terminológiától eltérő jelentésével kapcsolatban lásd 24. lj.
- 38 A monista tettség rendszerét követő olasz büntetőjogban a többes közreműködés intézménye a Codice penale 110. cikkében található rendelkezésen alapszik: „amikor több személy működik közre ugyanabban a bűncselekményben, mindegyikük az adott bűncselekményre meghatározott büntetés szerint felel...” A büntetőjogilag releváns – és tehát a szűk értelemben vett tettséssel egy tekintet alá eső – közreműködés megállapításának feltételeit a bírói gyakorlat dolgozta ki. E szerint az olyan cselekmények vonhatók e körbe, amelyek akár materiális, akár pszichikai úton releváns okai a tényállás objektív megvalósulásának, és szubjektív oldalán is a szándékosság, vagy – gondatlan bűncselekmény esetén – a gondatlanság kapcsolatában állnak azzal, illetve a többi közreműködő magatartásával. A concorso di persone ezáltal gyakorlatilag a társ- és közvetett tettesi, valamint a részesi alakzatokat foglalja magában, azzal a különbséggel, hogy a többes közreműködés esetén – tettesi alapszelekmény

- hiányában – nem érvényesül a járulékoság követelménye. Giovanni Fiandaca – Enzo Musco: Diritto penale. Parte generale. Zanichelli Editore, Bologna, 2010, pp. 492–516.
- 39 Vagyis bár a részvételhez szükséges egyéb feltételek (szervezeti betagozódás, állandó szerepvállalás) hiányában a külső támogató cselekménye nem tekinthető tényállásszerűnek, ám a szervezet fenntartásához vagy megerősítéséhez nyújtott hozzájárulás révén lényegében okozati kapcsolatban áll a társulások bűncselekmény megvalósulásával, s ezáltal a többes közreműködés (lásd előző lj.) körébe sorolható magatartásként értékelhető.
- 40 A Corte di Cassazione egyesített tanácsban (Sezioni unite) hozott ítéletei az egységes jogértelmezés előmozdítása szempontjából különös jelentőségűek, bár az alsóbb fokú bíróságokra nézve hivatalosan ezek sem kötelezőek.
- 41 Cass. pen., Sez. Un. 5.10.1994, Demitry
- 42 Uo.
- 43 Cass. pen., Sez. Un., 30.10.2002, Carnevale
- 44 Cass. pen., Sez. Un., 12.7.2005, Mannino
- 45 Marco Pelissero: i. m. 299. o.
- 46 Antonino Fallone: i. m.
- 47 Cass. pen., Sez. Un., 12.7.2005, Mannino
- 48 A politikus–maffiózó választási megállapodás speciális bűncselekménye viszont kizárólag akkor állapítható meg, ha a politikus ellenszolgáltatása a szavazatok ígéréteért pénzfizetés. Aurelio Panetta – Antonio Balsamo: Sul patto elettorale politico mafioso vent’anni dopo. Poche certezze, molti dubbi. Cassazione Penale, 2012/11.
- 49 Angelo Corvi: Il concorso esterno del magistrato nell’associazione di tipo mafioso. Diritto penale e processo, 2006/9., pp. 1112–1123.
- 50 Marco Pelissero: i. m. 309–311. o.
- 51 Lásd Tribunale di Catania, 28.3.1991, Amato
- 52 Costantino De Robbio: i. m.
- 53 Marco Pelissero: i. m. 319. o.
- 54 Uo. 260. o.
- 55 Az úgynevezett *maxiprocesso* (1986–1992) 475 vádlottal szemben indult, és első fokon 19 életfogytig tartó, valamint összesen 2665 év határozott idejű szabadságvesztés-büntetéssel zárult. Lásd Alfonso Giordano: Il maxiprocesso venticinque anni dopo – Memoriale del presidente. Bonanno Editore, 2011, p. 53., 291.
- 56 Flavio Argiró: La responsabilità dei capi-clan per i reati-fine commessi dagli associati: tra regole di esperienza e criteri di imputazione oggettiva. Cassazione penale, 2008/3.
- 57 Cass. pen., Sez. I, 30.1.1992, Abbate; Cass. pen., Sez. V, 14.11.1992, Madonia; Cass. pen., Sez. I, 17.2.1994, Brusca
- 58 Lásd Giovannangelo De Francesco: Dogmatica e politica criminale nei rapporti tra concorso di persone ed interventi normativi contro il crimine organizzato. Rivista italiana di diritto e procedura penale, 1994, p. 1282.; Antonio Cavaliere: Il concorso eventuale nel reato associativo: le ipotesi delle associazioni per delinquere e di tipo mafioso. Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2003, p. 177.
- 59 Costituzione (<http://www.altalex.com/index.php?idnot=995>) Art. 27. comma 1.
- 60 Cost. art. 27. comma 2. Illetve ehhez kapcsolódóan *in dubio pro reo* elv. Codice di procedura penale (<http://www.altalex.com/?idnot=2011>) Art. 533. comma 1.
- 61 Flavio Argiró: i. m.
- 62 Uo.
- 63 Cass. pen., Sez. V, 3.7.2003, Riina
- 64 Cass. pen., Sez. un., 24.11.2003, Andreotti
- 65 Cass. pen., Sez. VI, 27.4.2001, Riina; Cass. pen., Sez. I, 2.12.2003, Riina; Cass. pen., Sez. V, 30.5.2003, Aglieri

DR. KOÓSNÉ DR. MOHÁCSI BARBARA

Aktuális problémák az európai elfogatóparancs végrehajtásakor

Az európai elfogatóparancs lassan tízéves múltra tekint vissza, a tagállamok közötti kiadatási eljárást felváltó intézmény alkalmazásakor azonban továbbra is újabb és újabb problémák vetődnek fel. Az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: Európai Bíróság) európai elfogatóparancsokkal kapcsolatos korábbi esetjoga az intézmény legitimitációjának problémáival, a tagállamok közötti keltező bizalom hiányával foglalkozott. A közelmúltban született bírósági ítéletek viszont már inkább arra utalnak, hogy a kölcsönös bizalomnak vannak korlátai.¹ Az elmúlt időszakban számos ügyben merültek fel további kérdések az európai elfogatóparancsokkal kapcsolatban.²

Az európai elfogatóparancs történetének és céljának rövid bemutatását követően olyan kérdésekkel foglalkozik a tanulmány, amelyek már eddig is, de a jövőben várhatóan egyre fokozottabb mértékben megoldást igényelhetnek a hazai jogalkalmazás szempontjából.

Az európai elfogatóparancs története és célja

Az Európai Unión belüli általános kiadatási szabályokat korábban az 1957. december 13-án, Párizsban elfogadott Európa tanácsi európai kiadatási egyezmény és ennek két kiegészítő jegyzőkönyve³, valamint a terrorizmus visszaszorításának tárgyában 1977. január 27-én, Strasbourgban létrejött konvenció⁴, az 1990-ben kelt Schengen–II. egyezmény, az Európai Unió tagállamai közötti egyszerűsített kiadatási eljárásról szóló egyezmény⁵, valamint az Európai Unió tagállamai közötti kiadatásról szóló egyezmény⁶ szabályozta.

A szabadság, biztonság és jog térségének fejlődésében fordulópontot jelentett az 1999-es tamperei csúcsertekezlet, amikor is az igazságügyi együttműködés „sarokkövének” nevezett kölcsönös elismerés elve megfogalmazásával a tagállamok közötti szorosabb együttműködést szorgalmazták.⁷ Ennek jegyében vetődött fel a tagállamok közötti kiadatási eljárások egyszerűsítésének gondolata. 2004. január 1-jétől az uniós kiadatási egyezmények szerepét átvette az európai elfogatóparancs, amelyről az Európai Unió Tanácsa által

elfogadott, az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásról szóló 2002/584/IB kerethatározat⁸ rendelkezett.

Az európai elfogatóparancs alap gondolata az volt, hogy ha valamely uniós tagállam igazságügyi hatósága az általa kibocsátott jogi aktus alapján valamely büntetőeljárás alatt álló, vagy már elítélt személy átadását kéri, e határozatát az Európai Unió egész területén végrehajtsák, és a személyt a lehető legrövidebb időn belül adják át. Célkitűzése a tagállamok közötti kiadatás eltörlése és annak az igazságügyi hatóságok közötti átadás rendszerével való felváltása volt. A kerethatározat (6) és (10) preambulum bekezdései⁹ is hangsúlyozzák, hogy az európai elfogatóparancs a kölcsönös elismerés elvének első konkrét megvalósulása a büntetőjog területén, ami a tagállamok közötti nagyfokú kölcsönös bizalomra épül.¹⁰

A kerethatározat 1. cikke értelmében az európai elfogatóparancs egy tagállamban kibocsátott igazságügyi határozat, amely azt a célt szolgálja, hogy egy másik tagállam a büntetőeljárás lefolytatása, szabadságvesztés-büntetés, illetve szabadságelvonással járó intézkedés végrehajtása miatt a keresett személyt elfogja és átadja. A 2. cikk meghatározza az európai elfogatóparancs alkalmazhatóságának feltételeit, miszerint annak kibocsátására olyan cselekmények esetén van lehetőség, amelyeknél a kibocsátó tagállam joga szerint a büntetési tétel felső határa legalább tizenkét havi szabadságvesztés vagy szabadságelvonással járó intézkedés, illetve ha a szabadságvesztést kiszabó ítéletet vagy a szabadságelvonással járó intézkedést már meghozták, ennek időtartama legalább négy hónap.

Az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározat átültetése kapcsán számos tagállamban alkotmányossági aggályok merültek fel. Portugáliának, Franciaországnak, Szlovéniának, Lengyelországnak és Ciprusnak módosítania kellett az alkotmányát. Először a cseh alkotmánybíróság vizsgálta a kerethatározat átültetéséről szóló törvény alkotmányosságát, de végül elutasította a parlamenti képviselők megsemmisítésre irányuló indítványát. A lengyel alkotmánybíróság azonban 2005-ben már megsemmisítette a büntetőeljárásról szóló törvény vonatkozó rendelkezését.¹¹ A német szövetségi alkotmánybíróság határozatában azt állapította meg, hogy az európai elfogatóparancsról szóló nemzeti szabályozás aránytalanul korlátozza a saját állampolgár kiadatásának tilalmára vonatkozó alaptörvényi rendelkezést. Megállapította emellett a jogorvoslathoz való jog sérelmét is, mert a kifogásolt törvényi rendelkezések nem tették lehetővé a fakultatív megtagadási ok fennállása esetén, a mérlegelés alapján az átadás engedélyezéséről szóló határozat megtámadását.¹²

A lengyel és a német alkotmánybíróság alkotmányellenesnek nyilvánította ugyan az európai elfogatóparancsról szóló kerethatározatot átültető nemzeti jogszabályokat, de nem kérdőjelezték meg – nem is teheték volna – magának az európai elfogatóparancs intézményének a létjogosultságát. A belga Cour d'Arbitrage volt az első, amely magával az európai elfogatóparanccsal kapcsolatban vetett fel kérdéseket az Európai Bírósághoz intézett előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményező kérelmében. A belga bíróság a jogalap, valamint a kettős inkrimináció és az emberi jogok konfliktusával összefüggésben fogalmazta meg kérdéseit. Az Európai Bíróság az *Advocaten voor de Wereld-ügyben*¹³ azonban megállapította, hogy nem merült fel olyan kérdés, amely érintené a kerethatározat érvényességét.

A kerethatározat rendelkezéseit a magyar jogba az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2003. évi CXXX. törvényt ültette át. Ezt a törvényt 2013. január 1-jével felváltotta az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2012. évi CLXXX. törvény (a továbbiakban: Eubtv.). A magyar Alkotmánybíróság a 32/2008. (III. 12.) AB határozatában foglalkozott érintőlegesen az európai elfogatóparancs és a nullum crimen et nulla poena sine lege elv kapcsolatával, de nem az átültető törvénnyel, hanem az ügynevezett EUN-megállapodással¹⁴ összefüggésben, de nem állapított meg alkotmányellenességet.¹⁵

Az európai elfogatóparanccsal kapcsolatos problémák azonban itt nem értek véget, a gyakorlatban újabb és újabb nehézségekkel kell szembenéznük a végrehajtó hatóságoknak. A problémák egyik oka, hogy a büntetőjogi szuverenitás – az adójog mellett – továbbra is az egyik legérzékenyebb pont az Európai Unióban, és ezért még mindig nem megfelelő mértékű ezen a területen a tagállamok közötti kölcsönös bizalom. A problémák másik oka az európai elfogatóparancs végrehajtásakor szükségszerűen bekövetkező alapjogkorlátozás kérdése, amellyel kapcsolatban az is kérdéses, hogy annak vizsgálata mely bíróság hatáskörébe tartozik. Az alapjogkorlátozás emberi jogokkal összefüggő vizsgálatára az Európai Bíróságnak is van hatásköre, de az még kérdéses, hogy hol húzódnak ennek a pontos határai.¹⁶

Az európai elfogatóparancs megtagadásának gyakorlati problémái

A tagállamok fő szabály szerint kötelesek végrehajtani az európai elfogatóparancsot, ez a kötelezettség azonban nem feltétlen, a kölcsönös elismerés el-

ve nem abszolút.¹⁷ Az Európai Bíróság hangsúlyozta a tagállamok diszkrecionális jogkörének fontosságát ezen a téren, amely az európai elfogatóparancs végrehajtásának (kötelező és fakultatív) megtagadási okaiban ölt testet. Mivel azonban sem a kölcsönös elismerés elvének, sem a megtagadási okoknak nincs egységes, uniós szintű normatív meghatározásuk, esetről esetre történő vizsgálatot kell folytatni.

*Az európai elfogatóparancs megtagadása
alkotmányos alapjogsértésre hivatkozással*

Az Európai Bíróság a *Radu-ügyben* vizsgálta az európai elfogatóparancs megtagadásának lehetőségét arra hivatkozással, hogy a terheltet a kibocsátó igazságügyi hatóságok nem hallgatták ki, ezáltal sérült a tisztességes eljárás-hoz való jog, illetve a védelemhez való jog. Az Európai Bíróság hangsúlyozta, hogy nem szerepel az elfogatóparancs végrehajtása megtagadásának okai között az, hogy a keresett személyt a kibocsátó igazságügyi hatóságok nem hallgatták ki. Az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: alapjogi charta) 47. és 48. cikkének tiszteletben tartása nem követeli meg annak lehetőségét, hogy valamely tagállami igazságügyi hatóság a büntetőeljárás lefolytatása céljából kibocsátott európai elfogatóparancs végrehajtását azon az alapon tagadja meg, hogy a keresett személyt az elfogatóparancs kibocsátása előtt a kibocsátó igazságügyi hatóságok nem hallgatták ki.¹⁸

Az Európai Bíróság hivatkozott arra, hogy a kerethatározat 8. és 15. cikkéből kitűnik, hogy a végrehajtó igazságügyi hatóságnak, mielőtt a keresett személy büntetőeljárás lefolytatása céljából történő átadásáról határozna, bizonyos mértékben felül kell vizsgálnia az európai elfogatóparancsot. Ezenkívül e kerethatározat 13. cikke kimondja, hogy a keresett személynek jogában áll védőt igénybe venni, amikor az átadásába beleegyeznek, és adott esetben lemond a specialitás szabályának alkalmazásáról. Egyébiránt a kerethatározat 14. és 19. cikke értelmében a keresett személynek, amennyiben nem egyezik bele az átadásába, és vele szemben a büntetőeljárás lefolytatása céljából kibocsátott európai elfogatóparancs van érvényben, joga van ahhoz, hogy a végrehajtó igazságügyi hatóság a kibocsátó igazságügyi hatósággal kötött közös megállapodásban meghatározott feltételeknek megfelelően kihallgassa.¹⁹

Az Európai Bíróság *Melloni-ügyben* hozott ítélete már azt is kifejezetten hangsúlyozza, hogy azáltal, hogy az alapjogi charta kötelező erővel bír, az emberi jogok védelmének a nemzeti és a nemzetközi, strasbourgi szintje mellett kialakult egy uniós szintje. Az európai elfogatóparancs végrehajtása szá-

mos alapjogot érint, így felvetődik a kérdés, hogyan, mely bíróság által és mi alapján vizsgálándók a lehetséges alapjogsértések. A konkrét ügy a tagállami alkotmány által garantált alapjogvédelem, valamint az alapjogi chartából következő uniós alapjogvédelem „találkozására” példa, a legfontosabb végkövetkeztetése, hogy a tagállami alkotmányos alapjogvédelem csak az uniós jogban meghatározott feltételekkel lehet akadály a európai elfogatóparancs végrehajtásának.

A spanyol alkotmánybíróság (*Tribunal Constitucional*) által benyújtott előzetes döntéshozatali eljárásban feltett kérdések a kerethatározat 4a. cikkének (az érintett személy távollétében tartott tárgyaláson hozott határozatok)²⁰ értelmezésére vonatkoztak, valamint arra, hogy valamely tagállam az alapjogi charta 53. cikke²¹ alapján megtagadhatja-e az európai elfogatóparancs végrehajtását az érintett személy nemzeti alkotmányban garantált jogainak sérelmére hivatkozással.

A konkrét ügyben *S. Melloni* terhelt ellen csödbüntett megalapozott gyanúja miatt folyamatban volt Olaszországban büntetőeljárás. A terhelt, miután óvadék ellenében szabadlábra helyezték, az óvadék megfizetése után megszökött. Az olasz büntetőeljárás jog lehetővé teszi a büntetőeljárás lefolytatását a terhelt távollétében is, így a Tribunale de Ferrara csödbüntett miatt tízévi szabadságvesztésre ítélte a terheltet. Az ítélet jogerőre emelkedése után az illetékes ügyészség kibocsátotta az európai elfogatóparancsot *S. Melloni* ellen a szabadságvesztés-büntetés végrehajtása érdekében. A spanyol rendőrség letartóztatta *S. Melloni*t, majd a bíróság elrendelte az olasz hatóságoknak történő átadását. *S. Melloni* „alkotmányossági panaszt” terjesztett elő, amelyben a tisztességes eljáráshoz való jog, valamint az emberi méltóság sérelmére hivatkozott azzal összefüggésben, hogy olyan államnak engedélyezik az átadást, ahol súlyosan sértő bűncselekmények esetén a jog lehetővé teszi a terhelt távollétében történő elítélést, és az ellen jogorvoslatot sem enged. A *Tribunal de Constitucional* szerint az eljárásban az a kérdés merült fel, hogy a kerethatározat akadály-e annak, hogy a spanyol bíróságok *S. Melloni* átadását a bűnösséget megállapító ítélet felülvizsgálatához kössék.

Az Európai Bíróság abból indult ki, hogy az európai elfogatóparancs kerethatározatban is rögzített célja az elítéltek vagy a gyanúsítottak átadásának új, hatékonyabb rendszere az ítélet végrehajtása vagy a büntetőeljárás lefolytatása céljából. Az európai elfogatóparancs végrehajtása fő szabály szerint kötelező, kivételesen a kötelező, illetve a fakultatív megtagadási okok fennállása esetén lehet azt megtagadni. A kerethatározat 4a. cikke egy fakultatív megtagadási okról rendelkezik, amely alól azonban vannak kivételek, amikor

a végrehajtó igazságügyi hatóság mégsem tagadhatja meg a végrehajtást, az az a 4a. cikk négy esetben megakadályozza a végrehajtó igazságügyi hatóságot abban, hogy a távollétében elítélt személy átadását ahhoz a feltételhez kösse, hogy az ítélet felülvizsgálható legyen a jelenlétében.

A kerethatározat 4a. cikkének értelmezésekor az Európai Bíróság úgy ítélte meg, hogy az átadás nem függ attól a feltételtől, hogy a kibocsátó tagállamban biztosított legyen az ügy újratárgyalása az érintett személy jelenlétében, amennyiben a távollétében elítélt személy a kitűzött tárgyalásról kellő időben tudomást szerzett és tájékoztatták arról, hogy a határozat meghozatalára a távollétében is sor kerülhet, vagy a kitűzött tárgyalás ismeretében a védelem ellátására jogi képviselőt hatalmazott meg.²² A kerethatározat 4a. cikkének ilyen értelmezése összhangban áll az uniós célkitűzésekkel, a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés megkönnyítésével, elősegítve ezáltal a bírósági határozatoknak a tagállamok közötti kölcsönös elismerését az olyan határozatok elismerésével kapcsolatos megtagadási okok összehangolása útján, amelyeket a terhelt távollétében megtartott tárgyaláson hoztak.²³ Ez alapján az Európai Bíróság álláspontja szerint a végrehajtó igazságügyi hatóság az európai elfogatóparancs teljesítését nem teheti függővé attól a feltételtől, hogy a terhelt távollétében hozott bűnösséget megállapító ítélet a kibocsátó tagállamban felülvizsgálható legyen.

Az előzetes döntéshozatali kérelemben felvetett második kérdés tulajdonképp a kerethatározat 4a. cikkének az alapjogi chartában foglalt alapvető jogokkal (tisztességes eljáráshoz való jog, jogorvoslathoz való jog, védelemhez való jog) való összeegyeztethetőségére irányul. Az Európai Bíróság ezt követően lefolytatta az „alapjogi vizsgálatot”, és azt állapította meg, hogy a terheltnek az eljárásban történő személyes részvételhez való joga a tisztességes eljáráshoz való jog része, de az nem korlátozhatatlan abszolút jog.²⁴ A kerethatározat 4a. cikke pedig kifejezetten meghatározza azokat a feltételeket, amelyek esetén úgy tekinthető, hogy a terhelt önként és minden kétséget kizáróan lemondott a tárgyaláson való részvételről, és éppen ezért a távollétében meghozott ítélet végrehajtása érdekében kibocsátott elfogatóparancs teljesítése nem tehető függővé attól a feltételtől, hogy a kibocsátó államban biztosítsák az ügy újratárgyalását. Erre tekintettel az Európai Bíróság azt állapította meg, hogy a kerethatározat kifogásolt rendelkezése összhangban van az alapjogi charta követelményeivel.

Az Európai Bíróság utalt arra, hogy az alapjogi charta 53. cikke nem teszi általános jelleggel kötelezővé a tagállamok számára, hogy az alapvető jogoknak a nemzeti alkotmányban biztosított védelmi szintjét alkalmazza, ha az a szint magasabb, mint ami az alapjogi chartából következik, mert ez sér-

tené az uniós jog elsőbbségének az elvét, és akadályozná az uniós jogi rendelkezések alkalmazását. Az Európai Bíróság álláspontja szerint az alapjogi charta 53. cikke „kétségtelenül megerősíti, hogy amennyiben egy uniós jogi aktus nemzeti végrehajtó intézkedéseket tesz szükségessé, akkor a nemzeti hatóságok és bíróságok továbbra is az alapvető jogok védelmének nemzeti szintjét alkalmazhatják, feltéve hogy ennek alkalmazása nem sodorja veszélybe a charta által meghatározott és a bíróság által értelmezett védelmi szintet, sem pedig az uniós jog elsőbbségét, egységességét és hatékonyságát”²³. Ebből következően az alapjogi charta 53. cikke nem teszi lehetővé a végrehajtó állam számára, hogy a távollétében elítélt személy átadását ahhoz a feltételhez kösse, hogy az ítélet felülvizsgálatát lehetővé kell tenni a kibocsátó államban azért, hogy elkerüljék az alkotmányban garantált tisztességes eljárás-hoz való jog, valamint a védelemhez való jog megsértését.²⁶

Megtagadható-e az európai elfogatóparancs végrehajtása a személyi szabadság megsértésére hivatkozással?

Az európai elfogatóparancs végrehajtása együtt jár a terhelt személyi szabadságának korlátozásával, a kerethatározat azonban több garanciális szabályt is tartalmaz a fogva tartott személy jogainak védelme érdekében. A 11. cikk szerint az európai elfogatóparancs alapján elfogott személyt a végrehajtó igazságügyi hatóság tájékoztatja az európai elfogatóparancsról, annak tartalmáról, arról, hogy beleegyezhet az átadásba, valamint a védő és tolmács igénybevételéhez való jogáról. A 12. cikk lehetőséget ad arra, hogy a végrehajtó igazságügyi hatóság döntése alapján a végrehajtó állam jogával összhangban az érintett személyt ideiglenesen szabadon bocsássák. Ennek egyetlen korlátja van, a végrehajtó állam illetékes hatóságának mindent meg kell tennie a keresett személy szökésének megakadályozása érdekében. E szerint a kerethatározat kifejezetten megengedi az európai elfogatóparancs alapján fogva tartott személy őrizetbe vétel utáni szabadlábba helyezését.

A legtöbb uniós tagállamban az európai elfogatóparanccsal kapcsolatos letartóztatásra a nemzetközi jogsegélyről vagy a bűnügyi együttműködésről szóló jogszabályok a büntetőeljárás kódexek büntetőeljárás idején alkalmazott szabadságelvonásra vonatkozó rendelkezéseit rendelik alkalmazni (például Németország, Franciaország, Ausztria, Hollandia, Lengyelország, Nagy-Britannia).²⁷

Az európai elfogatóparancs esetén alkalmazandó őrizetbe vétel utáni további szabadságkorlátozásra vonatkozó összetett szabályozást jól illusztrálja a német és az osztrák jogi megoldás.

A német jogban a nemzetközi büntügyi jogsegélyről szóló törvény²⁸ szabályozza az európai elfogatóparancs alapján keresett és elfogott személy további szabadságelvonásának lehetőségét. A törvény VIII. része szól az európai elfogatóparancs alapján történő átadásról, amely a kiadatasra vonatkozó szabályokat rendeli alkalmazni a VIII. részben meghatározott eltérésekkel.²⁹ Az európai elfogatóparanccsal őrizetbe vett személy további szabadságelvonására a kiadatasi eljárással kapcsolatosan megfogalmazottak az irányadók, amelyek visszautalnak a büntetőeljárás törvény szabadságelvonással és szabadságkorlátozással járó kényszerintézkedésekre vonatkozó szabályaira.³⁰ A büntetőeljárás törvény³¹ lehetővé teszi a szabadságelvonás helyett más szabadságkorlátozással járó (például lakhelyelhagyási tilalom, házi őrizet, jelentkezési kötelezettség), illetve azzal nem járó (például óvadék) intézkedések alkalmazását.³² A büntetőeljárás és a nemzetközi jogsegélyről szóló törvény rendelkezéseinek együttes értelmezéséből levezethető, hogy az európai elfogatóparancs esetén, a kötelező őrizetbe vételt követően lehetőség van az átadási letartóztatás elrendelésére, illetve ahelyett alkalmazhatók a büntetőeljárásban ismert más helyettesítő eszközök is.

Az osztrák jog, hasonlóan a német joghoz, több jogszabályban szabályozza az európai elfogatóparancs végrehajtásával kapcsolatos letartóztatást. Az Európai Unió tagállamaival folytatott büntügyi együttműködésről szóló szövetségi törvény³³ rendelkezik az átadási és a végrehajtási letartóztatásról.³⁴ Az EU-JZG rendelkezései háttérjogszabályként a kiadatasi letartóztatás szabályait³⁵ rendelik alkalmazni. Az ARHG 29. §-a értelmében a nem szabályozott kérdésekben a büntetőeljárás törvény³⁶ előzetes letartóztatásra vonatkozó rendelkezései irányadók. Az StPO-Österreich szabályozza az előzetes letartóztatás feltételeit, valamint lehetővé teszi helyettesítő intézkedések (például lakhelyelhagyási tilalom, lakás elhagyásának tilalma, pénzügyi biztosíték) alkalmazását, ha a letartóztatással elérni kívánt célok a terhelt szabadságelvonása nélkül is elérhetők.³⁷ A három hivatkozott jogszabály együttes értelmezése alapján a helyettesítő intézkedések az átadási és a végrehajtási letartóztatás esetén is alkalmazhatók.

Az európai elfogatóparancs sikeres végrehajtása érdekében a magyar jogban az Eubetv. kötelezővé teszi az érintett személy őrizetbe vételét, majd azt követően a letartóztatást.³⁸ Az Eubetv. 2. §-a a tagállamokkal folytatott eljárásokban háttérjogszabályként – a törvényben foglalt eltérésekkel – a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvényt (a továbbiakban: Be.) rendeli alkalmazni.³⁹ Az Eubetv. letartóztatással kapcsolatos rendelkezései egyértelműen a Fővárosi Törvényszék kötelességévé teszik a szabadságelvonás alkalmazását. Ezt konkretizálja a törvény azon rendelkezése, amely kizárja más személyi

szabadságot korlátozó kényszerintézkedés, valamint az óvadék alkalmazását.⁴⁰ Az Eubetv. e rendelkezésének indokolása szerint a jogalkotó azért kívánta kötelezővé tenni a letartóztatást, mert az európai elfogatóparancs kibocsátására és az annak alapján lefolytatandó eljárásra általában súlyos bűncselekmények miatt kerül sor. A jogalkotó álláspontja szerint a letartóztatás elrendelésével biztosítható – az eljárások rövid határidejére is tekintettel –, hogy az érintett személy ne vonja ki magát az eljárás alól, és ezzel lehetővé válik az európai elfogatóparancs idejében történő végrehajtása.⁴¹

A kötelező szabadságelvonást elrendelő szabályozás a személyi szabadsághoz fűződő joggal összefüggésben nem problémamentes. Az alaptörvény IV. cikk (1) bekezdése általános érvénnyel deklarálja a személyi szabadsághoz való jogot, amely szerint mindenkinek joga van a személyi szabadsághoz és biztonsághoz, senkit nem lehet a szabadságától másként megfosztani, csak törvényben meghatározott okból és a törvényben meghatározott eljárás alapján. Az alaptörvény IV. cikke egyező szabályokat tartalmaz a polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya (a továbbiakban: egyezségokmány) 9. cikkével, valamint az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt egyezmény (a továbbiakban: egyezmény) 5. cikkével. Az egyezségokmány kiindulópontja azonos az egyezményével, azaz mindenki számára garantálja a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz való jogot.⁴² Mindkét dokumentum hasonló garanciális szabályokat tartalmaz a szabadságelvonás esetére.⁴³ Az egyezségokmány viszont már kifejezetten rendelkezik a szabadságelvonással járó sankciók lehetséges alternatíváiról, nevesítve a biztosíték fejében történő szabadlábra helyezés lehetőségét.

Az előzetes fogva tartás tárgyában több, a tagállamok számára ajánlást tartalmazó Európa tanácsi dokumentum is született, amelyek részletesen foglalkoznak a szabadságelvonás törvényi szabályozásával és gyakorlati alkalmazásával, valamint a szabadságelvonás helyettesítő intézményeivel.⁴⁴ Ezek a dokumentumok a szabályozásnál követendő elvek között rögzítik, hogy szavatolni kell a szabadságelvonást helyettesítő intézkedések alkalmazásának lehetőségét is.⁴⁵

Az alapjogi charta 6. cikke szintén deklarálja a személyi szabadsághoz és biztonsághoz való jogot. Nem részletezi az alapjog korlátozhatóságának esetét, a preambulum értelmében azonban az alapjogi charta célja azon jogok megerősítése, amelyek „különösen a tagállamok közös alkotmányos hagyományai-ból és nemzetközi kötelezettségeiből, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményből, az unió és az Európa Tanács által el-

fogadott szociális chartákból, valamint az Európai Unió Bíróságának és az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogából következnek”.

A tanács 2009/829/IB kerethatározata⁴⁶ (4) preambulumban bekezdésében kifejezetten rögzítette, hogy az Európai Unióban a cél egyebek között a szabadsághoz való jog megerősítése, amelynek érdekében elő kell mozdítani a szabadságelvonással nem járó intézkedések alkalmazását. Ehhez kapcsolódó további uniós célkitűzés, hogy a belső határok nélküli igazságügyi térségben biztosítani kell, hogy az eljárás helye szerinti tagállamban lakóhellyel nem rendelkező, büntetőeljárás alatt álló személy ne részesüljön más bánásmódban, mint a büntetőeljárás alatt álló, az eljárás helye szerinti államban lakóhellyel rendelkező személy.

Az Európai Bizottság is több zöld könyvben foglalkozott a büntetőeljárás alatt álló személyek letartóztatásának helyzetével.⁴⁷ E dokumentumok a letartóztatás fogalmán értették az előzetes letartóztatás mellett az európai elfogatóparancs végrehajtásával kapcsolatos letartóztatást is, függetlenül attól, hogy az európai elfogatóparancs kibocsátására büntetőeljárás vagy büntetés-végrehajtási célból került sor. Az Európai Bizottság jelentése az európai elfogatóparancs végrehajtásáról⁴⁸ kifejezetten problémaként jelezte azt, hogy az európai elfogatóparancs végrehajtásakor azokkal a személyekkel szemben, akiknek nincs lakóhelyük az adott tagállamban, túl gyakran és olyankor is alkalmazták a letartóztatást, amikor nem áll fenn a szökés veszélye. A bizottsági jelentés utal a 2009/829/IB kerethatározatra, amelynek értelmében, ha lehetséges, a letartóztatás helyett szabadságelvonással nem járó felügyeleti intézkedést kell alkalmazni azokkal a személyekkel szemben is, akiknek az eljárás helye szerinti államban nincs lakóhelyük.

Az európai elfogatóparancs célja a keresett személy elfogása és átadása abból a célból, hogy egy másik tagállam lefolytassa a büntetőeljárást, végrehajtsa a szabadságvesztés-büntetést, illetve a szabadságelvonással járó intézkedést. Ebből az is következik, hogy az európai elfogatóparancs végrehajtása szükségszerűen együtt jár a keresett személy felkutatásával és őrizetbe vételével, az európai elfogatóparancs azonban legfeljebb az őrizetbe vétel tekintetében tűnik automatikusnak és feltétel nélkülinek.⁴⁹

Felvetődhet a kérdés: megtagadható-e az európai elfogatóparancs végrehajtása arra hivatkozással, hogy a terhelttel szemben a magyar jog szerint kötelező szabadságelvonást kell alkalmazni, amely ellentétes a kerethatározat 12. cikkével és az alapjogi charta 6. cikkével?

Az Európai Bíróság esetjoga alapján erre a kérdésre nem egyértelmű a válasz. A *Melloni-típus* alapján önmagában az alapjogi chartára hivatkozás nem

adhat alapot az európai elfogatóparancs megtagadására. A konkrét eset azonban felvetheti a magyar szabályozás uniós joggal való összeegyeztethetőségét is. Az őrizetbe vételt követő automatikus fogva tartás ugyanis egyáltalán nem következik a kerethatározat rendelkezéseiből.

A kerethatározat 12. cikke alapján a végrehajtó tagállam igazságügyi hatósága a végrehajtó tagállam jogával összhangban dönthet a fogva tartott személy ideiglenes szabadon bocsátásáról, feltéve, hogy minden szükséges intézkedést megtesznek annak érdekében, hogy a keresett személy szökését megakadályozzák. Bár a kerethatározat alapvetően a végrehajtó tagállamra bízta, hogy szabályozza az európai elfogatóparancs alapján őrizetbe vett személy további letartóztatásával kapcsolatos eljárást, a 12. cikk értelmében a szabadságelvonást elsősorban a szökés megakadályozása érdekében tartja szükségesnek. A kerethatározatoknak ugyan nincs közvetlen hatályuk, a tagállami bíróságok mégis kötelesek a belső jog alkalmazásakor a nemzeti jogot a kerethatározatnak megfelelően értelmezni, figyelembe véve a kerethatározat szövegét és célját annak érdekében, hogy megvalósuljon az elért kívánt eredmény.⁵⁰ Ez a kötelezettség azonban nem szolgálhat a nemzeti jog contra legem értelmezésének alapjául.⁵¹

A jelenlegi magyar szabályokat nem lehet úgy értelmezni, hogy az előzetes letartóztatás helyett más helyettesítő intézmények alkalmazása lehetséges legyen, azonban – a kerethatározat céljára és rendelkezéseire figyelemmel – az uniós joggal nem lenne ellentétes egy olyan szabályozás, amely – a német és az osztrák jogban ismertett megoldáshoz hasonlóan – megengedné a letartóztatás helyett más intézkedések alkalmazását. A személyi szabadsághoz való jog korlátozása az európai elfogatóparancs végrehajtásakor akkor felel meg maradéktalanul a személyi szabadságra vonatkozó, alaptörvényben, nemzetközi egyezményekben (és uniós jogban) meghatározott elveknek, ha az európai elfogatóparancs végrehajtása kapcsán az őrizetbe vétel után a szabályozás lehetőséget adna a személyi szabadsághoz való jogot különböző mértékben korlátozó eszközök közötti választásra, illetve a szabadságelvonással nem járó alternatív intézkedések alkalmazására.⁵²

*Az európai elfogatóparancs megtagadása
a ne bis in idem elv alapján*

A végrehajtó tagállam igazságügyi hatósága megtagadja az európai elfogatóparancs végrehajtását a *ne bis in idem* elv⁵³ hatálya alá tartozó esetekben, az az akkor, ha a keresett személyt valamely tagállam ugyanazon cselekményért

már elítélte. Ehhez azonban társul egy „szankciós elem”, azaz további feltétel, hogy elítélés esetén a büntetést már végrehajtották, végrehajtása folyamatban van, vagy az ítélkező tagállam joga szerint az már nem hajtható végre.⁵⁴

A gyakorlatban gyakran merül fel problémaként, hogy mit jelent a „jogerős elítélés/elbírálás”, illetve hogyan értelmezhető az „ugyanazon cselekmény” fogalma.

Az „ugyanazon cselekmény” fogalom értelmezésével az Európai Bíróság először a *Mantello-ügyben*⁵⁵ foglalkozott. Ebben az ítéletében leszögezte, hogy az uniós jog egységes alkalmazásából az következik, hogy mivel a kerethatározat nem utal tagállamok jogára, az „ugyanazon cselekmény” fogalmat az uniós egész területén önállóan és egységesen kell értelmezni, az nem bízható a tagállamok igazságügyi hatóságainak nemzeti joguk szerinti értékelésére.⁵⁶ Ez persze a konkrét esetben akár a fogalom eltérő értelmezéséhez is vezethet az uniós és a nemzeti jogokban.⁵⁷ A schengeni végrehajtási egyezmény⁵⁸ 54. cikke⁵⁹ tartalmazza az „ugyanazon cselekmény” fogalmát, amely – az Európai Bíróság értelmezése szerint – kizárólag a történeti tényállásra vonatkozik, és magában foglalja az egymáshoz elválaszthatatlanul kötődő konkrét körülmények együttesét, függetlenül a tényállás jogi minősítésétől és a védett jogi tárgyaktól.⁶⁰ A schengeni végrehajtási egyezmény és a kerethatározat célja közös: annak elkerülése, hogy adott személy ellen ugyanazon cselekmény miatt újból büntetőeljárás induljon, vagy újabb büntetőítélet szülessen. Ez alapján az Európai Bíróság elismerte, hogy a fogalom schengeni végrehajtási egyezmény keretében adott értelmezése a kerethatározat vonatkozásában is irányadó.⁶¹ Ennek a konkrét esetekben történő értelmezése azonban nem mindig könnyű. Nem kizárt, hogy a nemzeti bíróságok, az Európai Bíróság ítéletében foglaltak maradéktalan tiszteletben tartása mellett is, ellentétes eredményre jutnak.⁶²

Összetettebb értelmezést igényel a „jogerős elítélés/elbírálás” fogalma. Az Európai Bíróság következetes gyakorlata szerint a kerethatározat 3. cikk 2. pontja értelmében jogerős elítélésnek tekinthető, ha a büntetőeljárás következtében a büntetőjogi felelősségre vonhatóság véglegesen megszűnik, illetve ha olyan határozatot hoztak, amelyben a gyanúsítottat jogerősen felmentették.⁶³ A határozat „jogerős” jellegét a határozatot meghozó tagállam joga szerint kell értékelni. Ez alapján azon határozatok lehetnek eljárásjogi akadályai az európai elfogatóparancs teljesítésének, amelyek bizonyos cselekmények vonatkozásában nemzeti szinten megszüntetik a büntetőjogi felelősségre vonhatóságot.

A tagállamok között természetesen lehetnek eltérések abban a tekintetben, hogy mi tekinthető jogerős határozatnak, ez azonban elméletben azért nem jelenthet problémát, mert a tagállamok a kölcsönös bizalom elve alapján elfogadják és elismerik a másik tagállamban született döntéseket. A büntetőjogi felelősségre vonás kérdésében született érdemi döntések, a bűnösséget megállapító ítélet és a felmentő ítélet egyértelműen jogerős határozatnak minősülnek valamennyi tagállam nemzeti joga szerint. Vitatott lehet azonban az eljárásmegszüntetések esete, már csak arra tekintettel is, mert a büntetőeljárás megszüntetése kérdésében nem kizárólag bíróság dönthet, arra például az ügyészségnek is joga lehet a büntetőeljárás korábbi szakaszában.⁶⁴ A megszüntető okok között vannak olyan, büntető anyagi jellegű okok, amelyek értelmezése – bár a vonatkozó szabályok eltérők is lehetnek – nem vitatott az egyes tagállamokban, például az elévülés vagy a gyermekkor.⁶⁵ Az Európai Bíróság értelmezése alapján akár a nyomozás megszüntetése is olyan határozat lehet, amely lezárja a büntetőeljárást.⁶⁶ Az eljárási okból történő eljárásmegszüntetés⁶⁷, mint például a magyar jogban a törvényes vád hiányára tekintettel történő megszüntetés megítélése azonban már közel sem ilyen egyértelmű. Az Európai Bíróság értelmezése szerint a jogerős elítélés fogalmát a nemzeti jog szerint kell értelmezni, ezért alapvetően a magyar jog alapján kell értelmezni azt, hogy a törvényes vád hiányára tekintettel történő eljárásmegszüntetés valóban jogerős döntésnek tekinthető-e.⁶⁸ Ennek eldöntése kulcsfontosságú az európai elfogatóparancs végrehajtása szempontjából. Ha ugyanis a törvényes vád hiányára tekintettel történő megszüntetés után lehetséges az ismételt vádemelés, akkor egy ilyen megszüntető határozat nem lesz akadálya az európai elfogatóparancs teljesítésének. Ellenkező esetben azonban elméletben a *ne bis in idem* elve alapján az európai elfogatóparancs kötelező megtagadási oka áll fenn.

Új korszakot kezdhet a *ne bis in idem* elvének megítélésében a lisszaboni szerződés hatálybalépése, ugyanis az alapjogi chartának immáron kötelező ereje van. Az alapjogi charta 50. cikke rendelkezik a kétszeres eljárás alá vonás és a kétszeres büntetés tilalmáról, amelynek értelmében senki nem vonható büntetőeljárás alá és nem büntethető olyan bűncselekményért, amely miatt az unióban a törvénynek megfelelően már jogerősen felmentették vagy elítélték. Az alapjogi charta nem „jogerős elbírálásról”, hanem jogerős elítélésről vagy felmentésről rendelkezik, valamint hiányzik a „szankciós elem”. Az Európai Bíróság a *Mantello-ügyben* még nem foglalkozott az alapjogi chartával, csak a schengeni végrehajtási egyezmény tükrében értelmezte a *ne bis in idem* elvet. Azonban az *Åkerberg Fransson-ügyben*⁶⁹ a *ne bis in idem* elv alapjogi

chartában meghatározott fogalmával kapcsolatban rögzítette, hogy az a büntetőeljárásokra vonatkozik, és azt is feltételezi, hogy a jogerős határozat alapján megtett intézkedések büntető jellegűek, részletesebb értelmezésbe azonban nem bocsátkozott (az ugyanis a konkrét ügy kapcsán nem volt szükséges).

A megtagadási okok léte szükségszerű a tagállami jogok esetleges eltérései figyelembevételének lehetősége és az alapjogok megfelelő szintű védelme érdekében, de a konkrét megtagadási okok pontos tartalma, terjedelme még nem tisztázott. Az európai elfogatóparancs megtagadási okaival kapcsolatos végrehajtási, értelmezési nehézségek azért különösen jelentősek, mert a fakultatív vagy kötelező megtagadási okok adott esetben túl tág, vagy vitatható értelmezése akadályozhatja és veszélyeztetheti azt a célt, amelyet az európai elfogatóparancs létrehozásával kívántak elérni, a tagállamok közötti kölcsönös bizalomra alapított egyszerűsített kiadatás működését. Az Európai Bíróság meghatározta az európai elfogatóparancs megtagadási okainak értelmezési kereteit, azonban számos nyitott kérdés maradt megválaszolatlanul, amelyekre majd a jövőbeni konkrét esetek kapcsán kell választ adni.

Összegzés

Az európai elfogatóparancs a korábbi harmadik pillérbe tartozó intézmények közül minden valószínűség szerint a legvitatottabb. Az intézmény közel tízéves történetében folyamatosan újabb és újabb problémák vetődtek fel. Ennek oka lehet, hogy hiányzik annak általános definíciója, hogy mit jelent a „kölcsönös bizalom” a büntetőjog területén. A tagállamok közötti eltérések elég jelentősek, erre tekintettel kell lenni, de ez még nem jelenti a harmonizáció elengedhetetlenségét.

Az európai elfogatóparancs történetének újabb fejezete kezdődött azzal, hogy annak kormányközi jellege a lisszaboni szerződés hatálybalépésével megváltozott, ugyanis öt év elteltével a harmadik pillér keretében elfogadott jogi aktusokat a lisszaboni szerződésnek megfelelően módosítani kell. A tagállamoknak nemcsak egymáshoz, hanem a megváltozott jogi környezethez is alkalmazkodniuk kell. Ezt szinesíti az alapjogvédelem nemzeti és nemzetközi szintje mellé az uniós szint belépése. Nincs szükség valamennyi tagállam egyhangú döntésére ahhoz, hogy az európai elfogatóparancs működjön. A tagállamok közötti kölcsönös bizalom azonban elengedhetetlen feltétele annak, hogy ez az intézmény hatékonyan érvényesüljön az Európai Unióban, és ez talán még mindig nem megfelelő mértékű.

LÁBJEGYZETEK

- 1 Ester Herlin-Karnell: From mutual trust to the full effectiveness of EU law: 10 years of the European Arrest Warrant, *European Law Review*, vol. 38, 2013, p. 79.
- 2 A Julien Assange ellen kibocsátott svéd elfogatóparancsnak már politikai aspektusa is volt, a Hernádi Zsolt ellen folyamatban lévő ügyben pedig máris számos kérdés fogalmazódott meg egy jövőben esetlegesen kibocsátandó európai elfogatóparancs végrehajthatóságával kapcsolatban.
- 3 Magyarországon kihirdette az 1994. évi XVIII. törvény.
- 4 Magyarországon kihirdette az 1997. évi XCIII. törvény.
- 5 Kihirdetve: Hivatalos Lap C 78, 1995. márc. 30., 0002-0010. o.
- 6 Kihirdetve: Hivatalos Lap C 313, 1996. okt. 23., 0012-0023. o.
- 7 Friedemann Kainer: Strafrecht im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Entwicklung und Umsetzungsprobleme des europäisierten Strafrechts in Deutschland. *EuR*, 2013, S. 87–88.
- 8 Kihirdetve: Hivatalos Lap L 190, 2002. júl. 18., 0001-0020. o. (a továbbiakban: kerethatározat)
- 9 „(6) Az e kerethatározatban előírt európai elfogatóparancs az első konkrét megvalósulása a büntetőjog területén a kölcsönös elismerés elvének, amelyre az Európai Tanács az igazságügyi együttműködés »sarokköveként« utalt.”
- 10 „(10) Az európai elfogatóparancs szabályozása a tagállamok közötti nagyfokú bizalomra épül. [...]”
- 11 Vitatott, hogy a tagállamok közötti nagyfokú bizalom mennyiben áll fenn valójában, tekintettel például az európai elfogatóparancs megtagadásának számos okára, vagy az alkalmazhatóságra vonatkozó átmeneti rendelkezésre. Lásd ehhez Ligeti Katalin: Büntetőjog és büntügyi együttműködés az Európai Unióban. KJK-Kerszöv, Budapest, 2004, 86–87. o.; Bárd Petra: Egy jogintézmény hányattott sorsa: az európai elfogatóparancs. *Rendészeti Szemle*, 2008/12., 3., 8. o.
- 11 A lengyel alkotmánybíróság határozata az európai elfogatóparancsról. Sajtóközlemény, 2005. április 27. *Fundamentum*, 2005/2., 95–96. o. [Fordította Bárd Petra]
- 12 2 BvR 2236/04 vom 18. 07. 2005 BVerfGE, NJW 2005, 2289, Rn. 89, 101.BVerfGE. *Neue Juristische Wochenschrift*, 2005, 2289, Rn. 89. vö. Ulrich Hufeld: Der Europäische Haftbefehl vor dem BVerfG. *Neue Juristische Wochenschrift*, 2005, 2289, JuS 2005, 867., 869–870.; Mohácsi Barbara: Az Unió büntügyi együttműködés nehézségeinek egyik fejezete: A Német Alkotmánybíróság – 2 BvR 2236/04. sz. (2005. július 18.) – döntése az Európai Elfogató Parancsról szóló törvényről. *Collega*, 2006/1., 16–19. o.
- 13 A bíróság C-303/05. sz. *Advocaten voor de Wereld*-ügyben. 2007. május 3-án hozott ítélete.
- 14 Az Európai Unió, valamint az Izlandi Köztársaság és a Norvég Királyság között az Európai Unió tagállamai, valamint Izland és Norvégia közötti átadási eljárásról szóló megállapodás kihirdetéséről szóló törvény.
- 15 Lásd ehhez Raisz Anikó: Keresztütbzen az európai elfogatóparancs – avagy emberi jogi aggályok az Alkotmánybíróság határozata kapcsán. *Jogtudományi Közöny*, 2008. július–augusztus, 387–393. o.; Bárd Petra: i. m. 16–18. o.
- 16 A 2013-as Åkerberg Fransson- esetben a svéd nemzeti (adó- és büntető-) jogszabályok alapjogi chartával összefüggő alapjogi vizsgálata az Európai Bíróság megállapította a hatáskörét arra hivatkozással, hogy a kifogásolt adóbírságra és adócsalás miatt indított büntetőeljárásra vonatkozó szabályok, bár nem átültető szabályok, de egy uniós irányelv végrehajtására irányulnak. A bíróság hatáskörének megállapítására vonatkozó érv a nemzeti jogszabály és az uniós jog nagyon távoli és közvetett kapcsolatán alapul. Ez az érv vitatható, mert ha a bíróság ilyen szélesen értelmezi az uniós joggal való összefüggést, akkor viszonylag széles körben folytathatja le nemzeti jogszabály alapjogi vizsgálatát, ami felveti a nemzeti jogszabályok alapjogi vizsgálatára hatáskörrel felruházott nemzeti alkotmánybíróságokkal való ütközés lehetőségét. Lásd ehhez bővebben: Philipp Kubicki: Der Fall Åkerberg Fransson. *DeLuxe, Europarecht Aktuell*, Nr. 04, 2013, S. 1–8.; Regine Winter: Deutliche Worte des EuGH im Grundrechtsbereich. *Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht*, 2013, S. 473–478.

- 17 A bíróság C-388/08. sz., a Leymann- és Pustarov-ügyben, 2008. december 1-jén hozott ítéletének 51. pontja; a C-123/08. sz. Wolzenburg-ügyben, 2009. október 6-án hozott ítélet 57. pontja; a C-261/09. sz. Mantello-ügyben, 2010. november 16-án hozott ítélet 36–37. pontja.
- 18 A bíróság C-396/11. sz. Radu-ügyben, 2013. január 29-én hozott ítéletének 38–39. pontja.
- 19 Uo. 42. pont.
- 20 „4a. cikk (1) A végrehajtó igazságügyi hatóság abban az esetben is megtagadhatja a szabadságvesztés-büntetés vagy szabadságelvonással járó intézkedés végrehajtása céljából kibocsátott európai elfogatóparancs végrehajtását, ha az érintett személy nem volt jelen a határozat meghozatalát eredményező tárgyaláson, kivéve...”
- 21 „53. cikk. E Charta egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, mint amely leszűkíti vagy hátrányosan érinti azokat az emberi jogokat és alapvető szabadságokat, amelyeket – saját alkalmazási területükön – az Unió joga, a nemzetközi jog, a tagállamok alkotmányai, illetve az Unió vagy a tagállamok mindegyikének részességével kötött nemzetközi megállapodások, így különösen az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény elismernek.”
- 22 A bíróság C-399/11. sz. Melloni-ügyben, 2013. február 26-án hozott ítéletének 42. pontja.
- 23 Uo. 43. pont.
- 24 Uo. 49. pont vö. a bíróság C-619/10. sz. Trade Agency-ügyben, 2012. szeptember 6-án hozott ítélete 52. és 55. pont.
- 25 A bíróság C-399/11. sz. Melloni-ügyben, 2013. február 26-án hozott ítéletének 60. pontja.
- 26 Uo. 64. pont.
- 27 A büntetőeljáráshoz képest általában eltérően szabályozzák a szabadságelvonás maximális időtartamát, de a büntetőeljárással analóg módon a letartóztatás helyett lehetőséget adnak más szabadságkorlátozással járó intézkedések elrendelésére (például lakóhely elhagyásának tilalma, jelentkezési kötelezettség előírása). Eltérés mutatkozik a tagállamok gyakorlatában abban a kérdésben, hogy lehetővé teszik-e az óvadék vagy más pénzügyi biztosíték ellenében történő szabadlábra helyezést. Lengyelországban, Németországban, Ausztriában van rá lehetőség, Nagy-Britanniában szigorú feltételek mellett alkalmazható, a francia jog azonban kategorikusan kizárja az óvadék alkalmazását. http://www.ecba-eaw.org/cms/index.php?option=com_content&task=view&id=2&Itemid=6.
- 28 Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG).
- 29 IRG 78. §
- 30 IRG 15., 22., 25–26. §
- 31 Strafprozessordnung (StPO).
- 32 StPO 116. §
- 33 Bundesgesetz über die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU-JZG).
- 34 EU-JZG 18. és 41. §.
- 35 Auslieferungs- und Rechtshilfegesetz (ARHG) 29. §
- 36 Strafprozessordnung (StPO-Österreich).
- 37 StPO-Österreich 173. §
- 38 A törvény három eltérő letartóztatást különböztet meg, az átadási, az ideiglenes átadási és az ideiglenes végrehajtási letartóztatást. Mindhárom letartóztatás személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedés. Eubetv. 10–13. §
- 39 A Be. szerinti legsúlyosabb személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedés az előzetes letartóztatás, amelynek a jogszabály számos alternatíváját ismeri. Amennyiben a letartóztatással elérni kívánt célok máshogy is megvalósíthatók, a Be. lehetővé teszi más személyi szabadságot korlátozó (lakóhelyelhagyási tilalom, házi őrizet), illetve nem korlátozó (óvadék) kényszerintézkedések elrendelését.
- 40 Eubetv. 15. § (3) bekezdés.
- 41 Lásd ehhez a törvény miniszteri indokolását.

- 42 Az egyezségokmány 9. cikke tiltja a szabadságtól történő önkényes megfosztást, és előírja, hogy a szabadságelvonás csak törvényben meghatározott okok és eljárás keretében történhet. Az egyezségokmány tehát kifejezetten az önkényes szabadságmegfosztás tilalmáról rendelkezik, az egyezmény azonban nem szól az önkényesség tilalmáról. Az viszont mindkét dokumentum szövegéből kiolvasható, hogy a személyi szabadsághoz való jogba történő beavatkozásnak „jogszerűnek” kell lennie. További különbség, hogy az egyezménnyel szemben az egyezségokmány nem határozza meg a szabadságelvonás okait és feltételeit, hanem csak annyit ír elő, hogy a személyi szabadság korlátozásáról törvényben kell rendelkezni. Vö. Walter Gollwitzer: Menschenrechte im Strafverfahren MRK und IPBPR. De Gruyter Recht, Berlin, 2005, S. 208., 213. [De Gruyter Kommentar]
- 43 Rögzítik a letartóztatás okairól, és a felhozott vádakról történő tájékoztatási kötelezettséget. A hatóságoknak a fogvatartottat a lehető legrövidebb időn belül bíróság elé kell állítaniuk és ésszerű időn belül kell dönteniük a letartóztatásáról, mert a terhelt számára fő szabály szerint biztosítani kell a szabadlábban történő védekezés lehetőségét. A letartóztatottnak joga van ahhoz is, hogy a bíróság a szabadságelvonás körülményeit késedelem nélkül megvizsgálja, jogellenes fogva tartás esetén pedig az illetőt szabadlábra helyezze.
- 44 Ezek közül a legfontosabbak: az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 1965. évi 11. számú határozata; a Miniszteri Bizottság R(80) 11. számú ajánlása; továbbá az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1245. számú ajánlása.
- 45 Ilyen alternatíva lehet például a házi őrizetnek megfelelő lakásban történő felügyelet, meghatározott helység vagy terület elhagyásának tilalma, a hatóságok előtti rendszeres megjelenési kötelezettség előírása, a személyazonosító okmány elvétele, valamint biztosíték nyújtása.
- 46 A tanács 2009/829/IB kerethatározata (2009. október 23.) a kölcsönös elismerés elvének az Európai Unió tagállamai közötti, az előzetes letartóztatás alternatívájaként felügyeleti intézkedéseket elrendelő határozatokra történő alkalmazásáról. HL L 294., 2009. 11. 11., 20–40.
- 47 Például Zöld könyv a nem őrizetes előzetes felügyeleti intézkedésekről. 2004. 08. 17., COM(2004) 562; Zöld könyv a letartóztatással kapcsolatos európai uniós jogalkotásról, 2011. 06. 14., COM(2011)327.
- 48 COM(2011) 175.
- 49 M. Nyitrai Péter: A kiadatás intézményének újragondolása Európában – az európai elfogatóparancs eszméje és alkalmazásának főbb dilemmái. Magyar Jog, 2003/7., 404. o.
- 50 A bíróság C-397/01. sz. és C-403/01. sz. Pfeiffer és társai egyesített ügyekben, 2004. október 5-én hozott ítéletének 113–114. pontja; a C-282/10. sz. Dominguez-ügyben, 2012. január 24-én hozott ítélet 24. pontja; a C-42/11. sz. Joao Pedro Lopes Da Silva Jorge-ügyben, 2012. szeptember 5-én hozott ítélet 54. pontja.
- 51 A bíróság C-105/03. sz. Pupino-ügyben, 2005. június 16-án hozott ítéletének 33–34. pontja.
- 52 Ezt az álláspontot nem osztja az Alkotmánybíróság többsége. A 3025/2014. (II. 17.) AB határozatban a testület többsége elutasította az Európai Unió tagállamaival folytatott büntügyi együttműködésről szóló 2012. évi CLXXX. törvény 15. § (3) bekezdésének alaptörvény-ellenességére irányuló bírói indítványt. A kifogásolt jogszabály kizárja a letartóztatási alternatívák alkalmazását, a többségi határozat azonban ezt nem találta összeegyeztethetetlennek a személyi szabadsághoz való joggal.
- 53 A ne bis in idem elv a nemzetközi emberi jogi dokumentumokban, a polgári jogok politikai egyezségokmányában (14. cikk VII.) és az emberi jogok európai egyezményében (7. kiegészítő jegyzőkönyv IV. cikk) is megjelenik, amelyeket azonban a nemzeti joggal összefüggésben kell értelmezni.
- 54 Kerethatározat 3. cikk 2. pont.
- 55 A bíróság C-261/09. sz. Mantello-ügyben, 2010. november 16-án hozott ítélete.
- 56 Uo. 38. pont.
- 57 Például a német és a francia jog az elkövetett cselekmény azonosságát kívánja meg, az angol jog azonban a bűncselekmények azonosságát hangsúlyozza, amely a büntető tényállási elemek azonosságát jelenti. Lásd ehhez Thomas Hackner: Das Teileuropäische Doppelverfolgungsverbot insbesondere in

- der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union. Neue Zeitschrift für Strafrecht, 2011, S. 427.
- 58 A Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, 1985. június 14-i schengeni megállapodás végrehajtásáról szóló, 1990. június 19-én, Schengenben (Luxemburgban) aláírt egyezmény. HL 2000. L239., 19. o.
- 59 „Az ellen a személy ellen, akinek a cselekményét a Szerződő Felek egyikében jogerősen elbírálták, ugyanazon cselekmény alapján nem lehet egy másik Szerződő Fél területén büntetőeljárást indítani, amennyiben elítélés esetén a büntetést már végrehajtották, végrehajtása folyamatban van, vagy az ítélet meghozatalának helye szerinti Szerződő Fél jogszabályainak értelmében azt többé nem lehet végrehajtani.” Schengeni végrehajtási egyezmény 54. cikk
- 60 A bíróság C-436/04. sz. Van Esbroeck-ügyben, 2006. március 9-én hozott ítéletének 27., 32. és 36. pontja; a C-105/05. sz. Van Straaten-ügyben, 2006. szeptember 28-án hozott ítélet 41., 47–48. pontja; a C-261/09. sz. Mantello-ügyben, 2010. november 16-án hozott ítélet 39. pontja.
- 61 A bíróság C-261/09. sz. Mantello-ügyben, 2010. november 16-án hozott ítéletének 40. pontja.
- 62 Lásd részletesen Gellér Balázs: Nemzetközi büntetőjog Magyarországon – adalékok egy vitához (egyres jellemzők leírása és diagnosztikus kísérlet). Tullius Kiadó, Budapest, 2009, 124–133. o.
- 63 A bíróság C-187/01. és C-385/01. sz. Gözütök és Brügge egyesített ügyekben, 2003. február 11-én hozott ítéletének 30. pontja; a C-105/05. sz. Van Straaten-ügyben, 2006. szeptember 28-án hozott ítélet 61. pontja; a C-491/07. sz. Turanszky-ügyben, 2008. december 22-én hozott ítélet 32–33. pontja; a C-261/09. sz. Mantello-ügyben, 2010. november 16-án hozott ítélet 45. pontja.
- 64 A bíróság C-187/01. és C-385/01. sz. Gözütök és Brügge egyesített ügyekben, 2003. február 11-én hozott ítélete 48. pontja; vö. Thomas Hackner: i. m. 428. o.
- 65 A bíróság C-467/04. sz. Gasparini-ügyben, 2006. szeptember 28-án hozott ítélete.
- 66 Ez azonban nem problémamentes abból a szempontból, hogy a Be. lehetővé teszi a nyomozás folytatását. Lásd ehhez Pápai-Tarr Ágnes: A ne bis in idem elv az Európai Bíróság gyakorlatában, Miskolci Jogi Szemle, 2007/2., 107. o.
- 67 Lásd ehhez a bíróság C-469/03. sz. Miraglia-ügyben, 2005. március 10-én hozott ítélete.
- 68 A Legfelsőbb Bíróságnak az 1998. évi XIX. törvény egyes rendelkezései értelmezéséről szóló 1/2007. BK véleménye a törvényes vád hiányára tekintettel hozott eljárást megszüntető határozatot, jogi természetét tekintve, eltérőnek tartja a más okból történő megszüntetési határozatoktól. Ezt arra alapozza, hogy a törvényes vád hiányára tekintettel történő megszüntetés esetén a bíróság a vád alkalmazásáról dönt, nem a vádban foglaltak büntetőjogi felelősségét megalapozó anyagi jogi feltételeket vizsgálja. Azt azonban a Legfelsőbb Bíróság is elismeri, hogy a vád törvényessége, illetve törvényi kellékének hiánya miatt történt megszüntetéssel a bíróság a vádról határoz, következőképp e határozat ügydöntő határozat. A kollégiumi vélemény azt is hangsúlyozza, hogy a vád Be. 2. § (2) bekezdése, illetve a vádirat 217. § (3) bekezdése szerinti (nem pótoltt) hiányossága, mint a büntetőeljárás akadályja kifejezetten nem szerepel ugyan a Be. 6. §-ában felsoroltak között, jogi természetük azonban nyilvánvalóan azokkal egyező. A büntető anyagi jogi felelősség tekintetében valóban nincs anyagi jogerőhatása e megszüntető végzésnek, az anyagi jogerőhatás abban a tekintetben érvényesül, hogy a bíróság az eljárást a törvénynek megfelelően szüntette meg. Az Alkotmánybíróság 33/2013. (XI. 22.) AB határozatából azonban inkább arra lehet következtetni, hogy az ismételt vádemelés lehetséges.
- 69 A bíróság C-617/10. sz. Åkerberg Fransson-ügyben, 2013. február 26-án hozott ítélete.

SZÚCS GÁBORNÉ

Az orosz rendőrség átalakulása az ezredforduló után – néhány szempont a folyamattal összefüggő vitához

Dolgozatom témája az orosz rendőrség átalakulási folyamata. A jelenség aktualitását jelzi egyebek között a sajtó rendkívüli figyelme, amely a reformokat kíséri. Számos elemzés jelent meg, amelyeket összegezve áttekintést szeretnék adni a reformok bevezetésének társadalmi elfogadottságáról, az ezzel kapcsolatos megnyilvánulásokról.

A rendőrség problémáinak megoldási kísérletét egyre több figyelem övezi, 2013 novemberében újra megsokszorozódtak a témával kapcsolatos írások.

A *Dmitrij Medvegyev* által hangsúlyosan támogatott újítások legfontosabb indítéka megítélésem szerint a törekvés, amely arra irányul, hogy a lakosság ismét bizonnyon a rendőrségben, és mérséklődjének az állampolgároknak a rendőrök, a belügyi állomány iránti negatív előítéletei.

Célom, hogy az általam idézett és lefordított (orosz és német nyelven megjelenő) sajtószövegek segítségével érzékeltessem a folyamat összetettségét. Igyekszem bemutatni, mit tesz a testület azért, hogy pozitív irányba változzon a társadalmi megítélése.

Ezért arra törekedtem, hogy feldolgozzam a témával kapcsolatos hazai, külföldi és internetes szakirodalmat, és mindezekből következtetéseket vonjak le.

Az írás *első részében* orosz és német nyelvű médiaközlemények, valamint közvélemény-kutatási adatok alapján kísérlem meg a rendőrségi reformot kiváltó eseménysor összegzését, amely, véleményem szerint, alátámasztja az átalakulások szükségességét.

Az írás *második részében* a szóhasználat változását a két rendőrségi törvény összehasonlításával és az orosz belügyi etikai kódex szövege, valamint médiaközlemények alapján kísérlem meg bemutatni.¹

A reform lényeges eleme volt a szervezet nevének a megváltoztatása. Dolgozatom a rendőrség átalakítását, nevének megváltoztatását, az ezzel kapcsolatos elvárásokat, valamint a folyamat társadalmi fogadtatását elemzi, terminológiai és politológiai szempontokat érintve.

¹ <http://supercook.ru/decoration/zakon-policia-01.html>;

<http://www.prof-police.ru/index.php/component/content/article/26-2008-09-29-13-43-50/153-2009-02-14-14-39-00.html>; <http://autoreview.ru/law/prikaz/omilitsii/>

Bizonyítani szeretném az idézett szövegek alapján, hogy nem feltétlenül volt szerencsés a szervezet nevének megváltoztatása, mivel az orosz állampolgárok egy részéből a *policia* szó negatív emóciókat vált ki.

A dolgozat *harmadik részében* a rendőrség pozitív változásokra törekvő szemléletmódját, célkitűzéseit igyekszem összefoglalni a két rendőrségi törvény összehasonlításával, és az orosz belügyi etikai kódex szövege, valamint a rendőrség honlapja segítségével.

Mivel az orosz rendőrség átalakulásának folyamata napjainkban is zajlik, tudományos igényű összegzés még nem született róla. Ennek ellenére terjedelmes publicisztika, újságcikkek, internetes oldalak közleményei, a cikkeket követő megjegyzések, valamint közvélemény-kutatások kísérik a folyamatot, ezekből a tanulmány *negyedik részében* vonok le következtetéseket.

Mindent a teljesség igénye nélkül, hiszen éppen azt kívánom érzékeltetni, hogy a sokak által vitatott módon megvalósuló, de nyilvánvalóan szükséges átalakítási folyamat és a reform még nem zárult le.

A reformokat kiváltó, az őket megelőző időszak eseményei

2008-tól, amikor *Vlagyimir Putyin* a kormányfői szerepet töltötte be Dmitrij Medvegyev elnök mellett, gyakran kaptak jelentős sajtóvisszhangot az oroszországi belügyi szervezetek belüli visszaélések. A rendőrség problémái ezen a területen növekvő tendenciát mutattak. Nem meglepő tehát, hogy az orosz rendőrség átalakításának folyamatában az etikai szempontoknak jelentős szerepük van.

A szervezeten belüli gondokat szélsőséges formában jelenítette meg *Gyenyisz Jevszjukov* ámokfutása 2009 áprilisában. Az őrnagy egy szupermarketben adott le számos lövést az ott tartózkodókra, közülük több mint húszat megsebesített. Az érthetetlen merénylet halálos áldozatokat is követelt.

Mivel az időszakot sorozatos rendőri botrányok jellemezték – Jevszjukov esete kirívó volt ugyan, de semmiképp nem egyedi –, 2010 februárjában Medvegyev elnök rendőri vezetőket bocsátott el, és egyre több szó esett a rendőrség strukturális átalakításának szükségességéről is.

Az elmúlt évtizedekben lezajló médiaforradalom már jóval ritkábban teszi lehetővé a rendőri visszaélésekkel kapcsolatos információk eltitkolását, ezért általános az a tendencia, hogy egy botrányosnak számító esemény által kiváltott felháborodás érdemi lépést von maga után a rendőri vagy politikai vezetés részéről.

2012 áprilisában Kazanyban egy rendőri túlkapás miatt (egy kihallgatott személyt súlyosan bántalmaztak) haláleset következett be.

Nem utolsósorban a tömeges felháborodás hatására alapos ügyészégi vizsgálatok kezdődtek a térségbeli rendőri túlkapások kapcsán, ezek számos visszaélést tártak fel.

Az ötvenkét éves *Szergej Nazarov* halála önvizsgálatra, majd arra készítette a belügyi szerveket, hogy bevallják, mely területeken értek el csak minimális eredményeket a rendőrségi reform során. Egy 2012. március 15-én egy kazanyi tüntetésről készült videofelvétel híven tükrözi az emberek elkeseredését, egyszersmind csak az utóbbi években megszokottá váló, adekvát reakciót követelő és elváró szókimondását. „*Jöjjenek ki és válaszoljanak*”, kiáltja egy férfi a rendőrség épülete előtt. „*Én nem félek.*” A tüntetők a rendőri visszaélések áldozatairól emlékeznek meg, elsősorban Szergej Nazarovról, de egyéb eseteket is emlitenek. „*Őnök már sokakat küldtek a temetőbe*” – mondja egy láthatóan elkeseredett másik férfi a jelen lévő belügyi dolgozóknak. „*Mikor jön végre a bizottság Moszkvából?*” – skandalják a tüntetők, majd egy felháborodott asszony kezdeményezésére a „szégyen” szót ismétlik ütemesen.

A tüntetők egyike utal arra, hogy a rendőrség átalakítása nem járt a várt eredménnyel (a megfogalmazás kevésbé irodalmi stílusban történt).²

Az ehhez hasonló demonstrációk sora elérte az egyik legfontosabb célját: az orosz belügyminisztérium bizottságot hívott össze, amelynek feladata a kazanyi események kivizsgálása, valamint a szükséges intézkedések megállapítása volt. *Rasid Nurgalijev* belügyminiszter március 15-én, a tüntetés napján felhívta a területi belügyi szerveket, hogy végezzenek alapos vizsgálatot, és tájékozzák fel a visszaéléseket.

A belügyminiszter az újságírók kérdéseire válaszolva az események okát az egyes munkatársak alkalmatlanságában látta: „*Mi odafigyelünk arra, kit veszünk fel, és a legjobbkat alkalmazzuk. Miért kell ennek így történnie?*”³

Az általános megújulási folyamatra természetesen számos publikáció és sajtóközlemény reagál.

A *lenta.ru/news* oldalon például 2010. augusztus huszadikán jelent meg egy az elnevezés lehetséges megváltoztatásáról szóló közlemény: *Medvegyev javasolta a milícia átnevezését policiává* címmel.⁴ A cikk az elnök szavait

2 <http://www.rbcdaily.ru/2012/03/16/focus/562949983259494>;

<http://www.svobodanews.ru/media/video/24517392.html>

3 <http://www.km.ru/v-rossii/2012/04/14/rashid-nurgaliev/oproverzhenie-novoi-reformy-politsii-nobudet-budet-staraya>

4 <http://lenta.ru/news/2010/08/06/police/>

idézve arról tudósít, hogy az új rendőrségi törvény gyakorlatilag elkészült, és a tervezetet a közeljövőben társadalmi vitára bocsátják (ez meg is történt⁵).

Dmitrij Medvegyev számos felszólalásában hangsúlyozta a törvény létrejöttének folyamatát kísérő széles körű társadalmi vitát, amely nem a kormány akarata ellenére, hanem részben annak kezdeményezésére indult.

A törvény hatálybalépése előtt, 2011. február 1-jén az elnök kijelentette: „A rendőrségről szóló törvény tervezete holnap a föderációs tanács elé kerül. A tervezet törvénné válásának folyamatát széles körű eszmecsere kísérte mind a közösségi hálón, mind a regionális civil szervezetek összejövetelein. Szeretném, ha a törvény alkalmazását hasonló társadalmi kontroll kísérné.”⁶

A Medvegyev által is említett társadalmi kontrollal kapcsolatban számos érdekes adatot ismerhetünk meg a statisztikai elemzésekkel foglalkozó orosz Levada-centrum honlapján. A központ munkatársai 2011 februárjáig (tehát a törvény elfogadása előtti hetekben is) folytattak reprezentatív közvéleménykutatást az ország negyvenöt régiójában⁷. A következő kérdéseket tették fel:

- a) Hogyan értékeli a milícia policiává válásának tényét és folyamatát?
- b) Mit gondol, milyen következményei lesznek a Dmitrij Medvegyev által benyújtott új rendőrségi törvénynek és a milícia policiává válásának?
- c) Milyen módon változott meg az elmúlt évben a milícia és más rendvédelmi szervek tevékenysége?
- d) Megbízik a rendvédelmi szervezetekben, vagy épp ellenkezőleg: tart tőlük?
- e) Véleménye szerint mire törekednek mostanában a milícia munkatársai?

A válaszok az állampolgárok szkepticizmusát vagy kifejezett bizalmatlanságát tükrözik a rendőrségre vonatkozó kérdésekben.

Az első kérdésre adott válaszokból kiderül, hogy csupán a megkérdezettek négy százaléka viszonyul határozottan pozitívan a rendőrség átalakításának folyamatához, az éles elutasítás ezzel szemben a válaszadók negyven százalékát jellemezte.

Az átalakulás hatásáról a megkérdezett polgárok hatvan százaléka nyilatkozott úgy, hogy mindez csupán látszatintézkedés, lényegi változás nem várható, sőt tizenhárom százalék szerint az adott területen növekszik majd az önkényesség.

A harmadik kérdést (Milyen módon változott meg az elmúlt évben a milícia és más rendvédelmi szervek tevékenysége?) 1989-től minden évben fel-

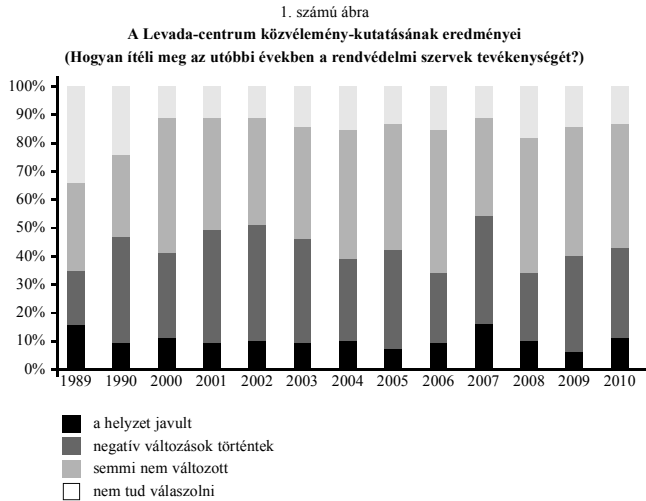
⁵ <http://zakonoproekt2012.ru/police/27-10-2010>

⁶ <http://www.vesti.ru/doc.html?id=424821>

⁷ <http://www.levada.ru/press/2011022403.html>

tették, így nem csupán a 2010-re vonatkozó válasz érdekes, hanem maga a tendencia is.

A véleményalkotás itt is a negatív megítélés irányába változik, de nem érdektelenek az időszakokhoz kötődő értékek (1. számú ábra).



Az ábra szemléletesen jeleníti meg, hogy a reformok előtti években csupán a lakosság töredéke volt egyértelműen elégedett a rendőrség tevékenységével.

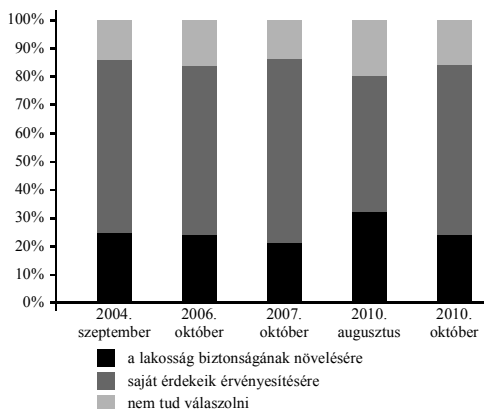
A negyedik kérdésre kapott információkból kiderül, hogy többé-kevésbé tart a rendőröktől a megkérdezettek hatvanhét százaléka. Feltétel nélkül mindössze a válaszadók öt százaléka bízik a belügyi szervek munkatársaiban.

Az ötödik kérdésre (Véleménye szerint mire törekednek mostanában a milícia munkatársai?) adott válaszokból összeállított táblázatot szintén érdemes részletesebben áttekinteni, mivel talán ebből tűnik ki leginkább a gyökeres átalakulás szükségessége.

Újra alacsony azok száma, akik bíznak a rendőrök feddhetetlenségében és professzionalitásában, tehát újból nyilvánvalóvá válik a reformok szükségessége.

2. számú ábra

A Levada-centrum közvéleménykutatásának eredményei
(Mire törekednek a milícia munkatársai az adott időszakban?)



Leonyid Kozalsz, moszkvai szociológus német nyelven megjelenő tanulmányában⁸ hasonló statisztikai felmérést elemez⁹.

Reform vagy új üzleti modell című cikkében Kozalsz abból indul ki, hogy az orosz rendőrség nem élvezi a lakosság túlnyomó részének támogatását. Ezt az állítást statisztikai adatok ismertetésével illusztrálja, nemzetközi vizsgálatok eredményei alapján. A 2006-ban Descartes-díjjal kitüntetett European Social Survey (ESS) közvélemény-kutató projekt adatai szerint – ismereti Kozalsz – huszonnyolc ország közül csak Bulgáriában és Ukrajnában alacsonyabb a helyi rendőrségbe vetett bizalom, mint Oroszországban, ahol az emberek zöme még bűncselekmény sértettjeként is óvakodik attól, hogy a rendőrséghez forduljon segítségért. Mindez önbíráskodáshoz vezethet, olykor a korrupt rendőrökkel is. A reformok sajnos nem a lakosság biztonságának megerősödését idézték elő, hanem csupán a hierarchikus szervezet és a politikai vezetés ellenőrző funkciójának fokozódását.

⁸ Leonid Kosals: Russlands Polizei. Reform oder neues Geschäftsmodell.

<http://www.bpb.de/internationales/europa/russland/48287/analyse-russlands-polizei-reform-oder-neues-geschaeftsmodell?p=all>

⁹ Uo.

Leonyid Kozalsz véleménye szerint a rendőrség legfőbb problémája a terület túlzott militarizáltsága, az átláthatóság hiánya, valamint a szervezet tagjai részéről az egyéni gazdasági érdekek követése, gyakran korrupció formájában.

A militarizáltság egyik következménye, hogy az előjáró parancsának gyakran nagyobb a súlya, mint a törvényeknek vagy a társadalmi érdekeknek. A rendőrség részben az államhatalom mindenkori eszközeként funkcionál, és segít kiszorítani a másként gondolkodókat a politikai arénából.

Az átláthatóság hiánya abban mutatkozik meg elsősorban, hogy nem érhető el pontos és megbízható nyilvántartások a rendőrség nagyságáról, szerkezetéről, vagy bevetéseiről. Az utolsó hivatalos adatokat a rendőrség munkatársainak számáról egy 1994-ben, az ENSZ tevékenysége nyomán született tanulmány tartalmazta. 2000 után Oroszország nem szolgáltatott erről további adatokat, csak magas rangú rendőrtisztviselők adnak meg véletlenszerű számokat egyes interjúkban. 2009-ben a rendőrség egyik képviselője 1,4 millió rendőrrel beszélt, regionális adatok azonban nem álltak rendelkezésre. Az átláthatóság elégtelen szintjét mutatja az is, hogy korlátozzák a rendőrök véleménynyilvánítását a sajtóban.

Kozalsz nem említi ebben a vonatkozásban az etikai kódexet, de azt annál inkább, hogy tudomása szerint a rendőröknek titokban megtiltották a részvételt a rendőrségi törvényre vonatkozó társadalmi vitában.

A harmadik évezred első évtizedében az orosz rendőrség tevékenységével kapcsolatos problémák, valamint egyes kirívó esetek nem kerültek el a média figyelmét.

A reform előtti időszakban végzett közvélemény-kutatás tükrözi a lakosság meghatározó részének szkepticizmusát vagy negatív véleményét a rendőrség tevékenysége kapcsán. A válaszadók nagy része szerint a rendőrség tevékenységének elsődleges indítéka az önértékek érvényesítése, és ez a vélemény még erősödött is a rendőrségi törvény összeállításának időszakában.

Mindez jelzi a lakosság jelentős részének bizalmatlanságát, ami alámasztja az átalakulás szükségességét.

Véleményem szerint azonban a Levada-centrum vizsgálata valamivel biztatóbb, mint Leonyid Kozalsz helyzetértékelése. A centrum ötödik kérdésénél (*Mire törekednek mostanában a rendőrség munkatársai?*) 2010-ben a megkérdezettek nagyjából harminc százaléka adta a következő választ: a rendőrség törekszik a lakosság biztonságának növelésére.

Milíciya–policija: a szervezet nevének megváltoztatása

A történeti változások mindenkor együtt járnak az intézményrendszerekhez kapcsolódó szakszókincs és kifejezésmód fejlődésével. Mindezek megjelennek hivatalos dokumentumokban, jogi szövegekben éppúgy, mint a sajtóban vagy irodalmi művekben, utóbbi esetekben a társadalom elvárásait, reakcióit is tükrözve.

A terminológiában történő változtatások az orosz rendőrségi törvény vonatkozásában kormányzati szándékot fejeztek ki a rendőrség szerepének újraértelmezése okán. Az új rendőrségi törvény kidolgozása folyamatának és a rendőrség tervezett átstrukturálásának egyik fontos, szimbolikus eleme volt a milíciya elnevezés helyett a policija megjelölés használata. A policija elnevezés „újrahasznosításának” ötletét (a kifejezés első használata Oroszországban I. Péter cár nevéhez fűződik) többnyire *Szergej Sztjepasim*nak, az orosz állami számvevőszék elnökének tulajdonítják.

Az utóbbi, európaiasabb elnevezés használata a szervezet megújulását fejezheti ki, a rendőrség társadalmi megítélését negatívan befolyásoló botrányok szimbolikus feloldását is jelentheti, és bizonyos erkölcsi-etikai újramezést érzékeltethet.

A latin eredetű *militia* szó valószínűleg francia vagy lengyel közvetítéssel (milíciya) került az orosz nyelvbe, amelyben *Usakov* értelmező szótára szerint¹⁰ önkéntes hadsereg, népi milícia és a szovjetkorszak államrendőrségének megjelölésére használták. A mai olasz nyelvben viszont önszerveződés-szekor részben a szélsőjobboldal sajátította ki a kifejezést.

A görög *politeia* szóból eredő francia *police* kifejezés orosz megfelelője a cári rendőrség és titkosrendőrség megjelölésére szolgált: carszkaja policija és tajnaja policija, valamint háborús rendfenntartó erőket jelentett. Az Orosz Föderációban ezen kívül 1993-tól az adórendőrség elnevezése *nalogovaja policija*.¹¹

A szót azonban a XX. században már használták orosz nyelvterületen olyan értelemben, amely heves vitát váltott ki a mostani átnevezési folyamatban: a második világháború kollaboráns rendfenntartóit illették az oroszok a policijáj elnevezéssel, amely igen negatív konnotációval bírt. Ezek a nyelv- és szociológiai, tehát a nyelvi vonatkozású – társadalom-lélektani és szociológiai kiindulású¹² – szempontok azonban, amikor egy adott társadalom nyelvhasz-

¹⁰ <http://www.classes.ru/all-russian/russian-dictionary-Ushakov-term-29414.htm>

¹¹ Uo.; <http://www.classes.ru/all-russian/russian-dictionary-Dal-term-15575.htm#efremova>

¹² Kiss Jenő: Társadalom és nyelvhasználat. Nemzeti Tankönyvkiadó, Budapest, 2002, 14–15. o.

nálata negatívvá változtat egy – nemzetközileg tekintve – inkább pozitív ki-csengésű kifejezést, nem akadályozták meg Oroszországban a milícia név-változtatását; az új elnevezés a fenntartások ellenére zöld utat kapott.

2013-ban azonban egyre gyakrabban bukkant fel az orosz nyelvű sajtóban a feltételezés, hogy a milícia kifejezés kifejezést az orosz társadalom nagy része elutasítja, nem utolsósorban az imént említett történelmi párhuzam miatt.

„Az orosz rendőrségre a közeljövőben újabb reform vár – pontosabban *el-lenreform*, amely Dmitrij Medvegyev bizonyos döntéseit törli majd el” – jelzi a www.siapress.ru oldal. A közlemény szerint ma már senkinek nem felelnek meg a rendőrséggel kapcsolatos változtatások, sőt a 2011-ben elfogadott új rendőrségi törvényt is átvizsgálják, és szükség szerint korrigálják majd, sőt az sem zárható ki, hogy a milícia kifejezés visszakapja korábbi szerepét, mert az oroszokat a második világháború gyűlölt kollaboráns rendfenntartóira emlékezteti.¹³

Amíg az *erkölcsi megújulásra való törekvés fontos dokumentuma*, az új orosz rendőri etikai kódex 2008-ban és az 1993-ban elfogadott orosz rendőrségi törvény¹⁴ is még következetesen a milícia kifejezést használja megjelölésként, a rendőrségi törvény 2011-es változata¹⁵ már a policija kifejezést alkalmazza (482-szer).

Az orosz rendőrség elnevezését a 2011-ben életbe lépő új rendőrségi törvényben a *milícia* kifejezést leváltva *policija* megjelölésre változtatták.

A kifejezés újjászületése ebben az értelemben társadalmi viták tárgya lett, mivel bizonyos történelmi események – második világháború tapasztalatok – miatt negatív emóciókat vált ki a lakosság egy részéből.

Véleményem szerint az elnevezés mostani használata ennek ellenére szerencsés lehet, mivel a szó az európai megjelöléshez áll közel, új tartalomra tesz szert, idővel elhagyja negatív konnotációját, aktualizálódik, és ez csökkenti majd a kevésbé szerencsés történelmi párhuzam negatív jelentését.

A reformok alkotói által kitűzött pozitív változások, célok

Az említett etikai kódex az erkölcsi megújulásra törekvés egyik dokumentuma. Ebben az alkotásban még a *milícia* kifejezést használják a rendőrség megnevezésére.

¹³ <http://www.siapress.ru/news/society/25253>; <http://www.sostav.ru/publication/politsiyu-rf-ozhidaet-kontrreformu-3849.html>

¹⁴ <http://autoreview.ru/law/prikaz/omilitsii/>

¹⁵ <http://supercook.ru/decoration/zakon-policia-01.html>

A megjelöléstől eltekintve azonban a kódex a követendő erkölcsi magatartást vázolja a belügyi dolgozók számára: *Az oroszországi belügyi szervek munkatársainak szakmai-etikai kódexe* huszonnyolc szakaszból áll, amelyek kiterjednek az általános viselkedési szabályok és a szigorúan vett szakmai etika számos területére. Az ajánlott viselkedési normák közé tartozik például, hogy a rendőr folyamatosan figyelje saját viselkedését, érzéseit és benyomásait. Szolgálati döntéseit ne irányítsa a személyes rokonszenv vagy ellenszenv, rosszkedv, esetleg baráti érzelmek. Megfogalmazódik az is, hogy az állampolgárokkal soha ne bánjanak fennhéjázón, durván, pökhendi módon.

„A kódex, mint a szakmai és etikai normák gyűjteménye, megjeleníti az Orosz Föderáció belügyi szerveinek munkatársai számára a belügyi szolgálat során elvárható erkölcsi értékeket, kötelezettségeket és elveket a szolgálat során és azon kívül, továbbá a munkatársak közötti kapcsolattartáskor elvárható viselkedési, valamint a korrupció kiküszöbölésére irányuló szakmai-etikai normákat.”¹⁶

Az etikai kódexben¹⁷ megjelenő követelmények rendőrségi törvény számos pontjában is éreztetik hatását, egyebek között a IV. fejezet 12. cikkelyében. Ez *A szolgálati kommunikáció általános szabályai* címen ismerteti a rendőrök-től elvárható alapvető udvariassági szabályokat, például: *Kapcsolatfelvételkor a rendőr „megnevezi beosztását és rendfokozatát, valamint családi nevét, majd közli a kapcsolatfelvétel okát és célját. Az állampolgár kérésére köteles felmutatni szolgálati igazolványát, majd korrekt és meggyőző formában közli megjegzéseit és követeléseit. Ha szükséges, nyugodtan, ingerültség nélkül megismétli és elmagyarázza az elmondottakat.”*

Hasonlóképpen szól ez az elvárás a rendőrségi törvény¹⁸ 5. cikkelyének 4. pontjában: *„Az állampolgárral való kapcsolatfelvételkor a rendőr köteles megnevezni beosztását, rendfokozatát, családi nevét, az állampolgár kérésére felmutatni szolgálati igazolványát, majd közölni a kapcsolatfelvétel okát és célját; olyan intézkedés esetén, amely az állampolgár jogait és szabadságát korlátozhatja, a rendőr tárja fel e lépések okát és alapját, és hívja fel az állampolgár figyelmét arra is, hogy ezzel kapcsolatban milyen jogai vannak, és milyen kötelezettségei merülhetnek fel. Ha egy állampolgár kezdeményez kommunikációt a rendőrrel, az utóbbi köteles megnevezni beosztását, rendfokozatát, családi nevét, a hozzá forduló állampolgárt figyelmesen meghallgat-*

¹⁶ <http://www.prof-police.ru/index.php/component/content/article/26-2008-09-29-13-43-50/153-2009-02-14-14-39-00.html>

¹⁷ <http://k.mihek.info/node/390>

¹⁸ <http://supercook.ru/decoration/zakon-policia-01.html>

ni, végrehajtani a kompetenciájából következő intézkedéseket, vagy közölni, kihez fordulhat a kérdező az adott ügyben.”

Hasonló pozitív törekvésről ad számot a hivatalos belügyi honlap felépítése is: www.mvd.ru.

A weboldal a látogató elé tárja a szervezet felépítését, és igyekszik megkönnyíteni az állampolgár számára a kapcsolatfelvételt a rendőrséggel, valamint számos adatot tesz elérhetővé a belügyi tevékenységről.

Középpontba helyezi a korrupció elleni küzdelmet, és transzparens módon jeleníti meg.

Ha a belügyi szervek működésével kapcsolatos reformtörekvések esetleg részben sikertelennek bizonyultak is, a rendőrség és a lakosság egyaránt szembesült a gondokkal. A belügyi etikai kódex követendő példát állít a rendőrök elő, egyértelműen megbélyegzi a negatív magatartásformákat. A rendőrség igyekszik elősegíteni az állampolgárok és a szervezet közötti kommunikációt, ezt bizonyítja a rendőrség honlapja is. Társadalmi vita alakult ki a problémák megoldásáról, ennek nyomán mindenképpen átláthatóbbá vált a szervezet tevékenysége, nyíltabbá a rendőrség és a lakosság kapcsolata, és ez önmagában véve is jelentős eredmény.

A reform hatásai, sajtóvisszhang

Leonid Kozalsz idézett cikkében¹⁹ a reform kezdeti időszakában foglalja össze az orosz rendőrség átalakításának folyamatát, amely véleménye szerint pszeudoreformokból tevődik össze. Az 1990-es években még – véleménye szerint – nem állt középpontban a rendőrség korszerűsítése. A gazdasági változásokkal, a privatizációval párhuzamosan a rendőrség alulról kapcsolódott be a gazdasági változások folyamatába. Kialakult egy új piac a privát személy- és vagyonvédelem területén; a rendőrök a feltörekvő vállalkozói réteget védték például a szervezett bűnözői csoportosulások fenyegetéseitől.

A szerző a rendőrség munkatársainak szemére veti a hajlamot, hogy gazdasági előnyökért hajlandó a mindenkorai politikai vezetés iránti túlzott lojalitásra.

Az egyetlen megoldás szerinte az átláthatóság fontosságának felismerése, annak állandó erősítése.

A nyilvánosságot integrálni kell a rendőrség átalakításának folyamatába, és valóságos társadalmi ellenőrzést érvényesíteni az állami végrehajtó hata-

¹⁹ Leonid Kozalsz: i. m.

lom felett. A szervezetnek túlnyomórészt civil jellegűvé kell válnia; és alá kell rendelnie magát a törvényeknek és a közérdeknek.

Mindezt elősegítené a rendőrség működésével kapcsolatos adatok következetes közzététele, központi és regionális szinten egyaránt. Nem kevésbé lényeges szempont lenne a valódi átalakulás érdekében a rendőrség gazdasági jellegű tevékenységének felülvizsgálata és a rendőri tevékenységek, szolgáltatások következetes elhatárolása a piaci folyamatoktól.

Leonyid Kozalsz 2011 májusában, tehát közvetlenül az új rendőrségi törvény elfogadása utáni hónapokban vonta le az azt megelőző időszak tanulságait. Az azóta eltelt időben sajtóközlemények sora kísérte meg a folyamat értékelését többé-kevésbé szubjektíven, vagy törekedve az objektivitásra, tudományosabb igényű következtetések levonását. A cikkek nagy része utal arra, hogy az adott publicista véleménye szerint a reform nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, és már kormányzati szinten is történtek kezdeményezések a korrekcióra (az ezzel kapcsolatos találgatásokat azóta is nyomom követhetjük).

A *Nyevaviszimaja Gazéta* (Független Újság) 2013 júniusában megjelenő cikke (*A belügy belátta a reform hibáit, és kész a korrekcióra*) meglehetősen alaposan foglalja össze a reform következményeivel kapcsolatos problémákat.²⁰

A cikkíró, *Alekszandra Szamarina* értesülései szerint *Alekszandr Gorovoj*, az orosz belügyminiszter első helyettese a regionális ombudsmanok ülésén fogalmazta meg, hogy a rendőrséget az új szabályozás fontos funkcióiktól fosztotta meg, ezért a helyzet újra változtatást igényel. A volt elnök, Dmitrij Medvegyev kezdeményezése nem kapott pozitív visszajelzést sem a lakosságtól, sem pedig a szakértői testületektől. A lap értesülése szerint már az addig eltelt időszakban több mint száz indítvány született a korrekcióra, amelyeket egy felállítandó munkacsoport vizsgál majd meg a közeli hónapokban. Gorovoj el-sietett döntésekről beszélt, különösen a szervezés területén, amikor például kerületi kapitányságokat szüntettek meg a reform során, más egységeket pedig a továbbiakban nem jellemeztek a jogi személyre vonatkozó kritériumok. A „fél-ig kidolgozott” rendszerben analóg struktúrák léteznek egymás mellett (például az úgynevezett adórendőrség). *Dmitrij Gorovcov*, a korrupció elleni bizottság tagjának véleménye szerint ezek az aránytalanságok belügyi érdekcsoportok harcának nyomán jöttek létre. Mindezek során jelentős adatállomány semmisült meg vagy került a szervezett bűnözés képviselőinek kezébe.

²⁰ http://www.ng.ru/politics/2013-06-25/1_police.html

A belügyminisztériumnak nem áll szándékában lemondani a migrációval kapcsolatos feladatokról *Konsztantyin Romodanovszkij* szövetségi migrációs szolgálat nevű szervezete javára, jelentette ki később Alekszandr Gorovoj, aki súlyos hiányosságokat vélt felfedezni Romodanovszkij szervezetének tevékenységében. Az ülésen a továbbiakban megegyeztek egy munkacsoport felállításában, amely a rendőrség és az állami дума képviselőiből tevődik össze, és a rendőrség átalakításával összefüggő problémakört vizsgálja majd.

Az átalakítás során nemcsak a szervezésben, hanem a törvényi szabályozásban is történtek hibák. Példaként említi az újságcikk azt a helyzetet, amely a katonai szolgálat elől bujkáló fiatalok felkutatása körül alakult ki. A 2011-es rendőrségi törvény elvette a belügytől ezt a feladatot, a hadsereget szabályozó rendelkezésekben azonban ez a változtatás nem érvényesül.

Ellentmondásos, sőt alkalmanként a korrupciótól sem volt mentes a lap szerint a rendőröket állásukban megerősítő vagy felfüggesztő ellenőrző vizsgálat (attesztáció), amely számos kritikus megnyilvánulásra adott alkalmat. Ezt a folyamatot a reformot keresztülvivő Rasid Nurgalijev belügyminiszter egyik legfontosabb hibájának tartják.

Az ülésen felvetődött a policáj-policija párhuzam is, és a milícia elnevezés esetleges rehabilitálása, a cikkíró véleménye szerint azonban megfelelő tevékenységgel növelhető a megváltoztatandó elnevezés társadalmi presztízse, hiszen a rendőrség legfőbb célja végeredményben az állampolgárok védelme.

Az újbóli névváltoztatás hatalmas anyagi áldozattal is járna, hiszen ahogy Szergej Sztjepasin, a számvevőszék elnöke kijelentette²¹, mire az új feliratok, pecsétek, igazolványok, és a szolgálati gépkocsik átfestése is elkészült, a milicija-policija elnevezés váltása több mint kétmilliárd rubelbe került.²²

A belügyminisztérium képviselői egyébként a sajtóban folyamatosan jelentettek meg cáfolatokat a készülő „ellenreformról”, egyebek között 2012 áprilisában a hivatalos minisztériumi honlapon idézték Rasid Nurgalijevnek az állami dumában tett kijelentését, amely szerint a reform folytatódik. A belügyminiszter szavai szerint az eddigi intézkedések csupán a reform egy szakaszát alkotják, amely a rendőrség társadalmi elfogadottságát, a szervezet iránti bizalmat volt hivatott növelni.

A már említett, 2013 júniusában lezajló ülés napjaiban, amikor is az ombudsmanok előtt Alekszandr Gorovoj a reform egyes elemeinek lehetséges visszavonására célzott, számos közlemény adta hírül az eseményt az interneten.

²¹ Forrás: www.km.ru

²² <http://www.km.ru/v-rossii/2013/02/11/gosudarstvennaya-duma-ri/703708-prevrashchenie-militsii-v-politsii-oboshlos-byud>

Ezek közé tartozik a www.gazeta.ru június 25-én megjelenő, *A policijára „ellenreform” vár* című közleménye, amely, mint a többi ezekben a napokban megjelenő írás, a *Nyezaviszimaja Gazéta* értesüléseire hivatkozik²³.

Hasonló híradások azonban azóta csak szórványosan jelennek meg. Az utóbbi hónapokban a belügyminisztérium honlapján sincs utalás a reform megkérdőjelezésére, ez azonban nem jelenti azt, hogy egyes elemeinek korrekciója lekerült volna a napirendről. Továbbra sem szüntek meg a hangok, amelyek a folyamat árnyoldalaira, az azzal kapcsolatos problémákra hívják fel a figyelmet.²⁴

A <http://police-russia.info/> a rendőrség tevékenységével kapcsolatos erősen kritikus beállítottságú oldal, amelyen 2013 októberében jelent meg bíráló jellegű írás a rendőrség átalakításának hatásairól a következő címmel: *A belügyminisztériumban az adófizetők pénzén igyekeznek kiküszöbölni az elhibázott reform következményeit*. Az oldal értesülései szerint a minisztériumban összeállítottak egy tervet, amelyben célként tűzték ki, hogy 2020-ra javuljon a súlyos bűncselekmények felderítési aránya, jelentősen csökkenjen az utcai bűnözés, és erősödjön a lakosság bizalma a rendőrségben. A hatalmas összeg, amelyet minderre fordítanak, ellentétben áll a reformnak talán a legelhibázottabb elemével: a rendőrség állományának radikális csökkentésével.

A közlemény szerzője a *Kommerszant* című újság belügyi értesüléseire hivatkozik, amikor hangsúlyozza: a húszszázalékos állománycsökkentés következménye, hogy a mindennapi járőrszolgálat is emberhiánnyal küszködik.

A reformot a belügyminisztérium számos munkatársa tartja elhibázottnak és elsietettnek a megfelelő előkészítés hiánya miatt, ami 2012 őszére nyilvánvalóvá vált. Azóta tart már a korrekciós folyamat az említett célokkal, ennek legfontosabb eleme a rendőrség megítélésének javítása, a lakosság bizalmának növelése.²⁵

Ezt a célt támasztja alá egy közvélemény-kutatás eredménye is. A Levada-centrum a 2011-es felmérés után 2013 februárjában is vizsgálta a rendőrség tevékenységének társadalmi elfogadottságát. A központ 1600 nagykorú embert kérdezett meg az ország negyvenöt régiójában.²⁶

Az első kérdésekre adott válaszok átfogó jellegűek (1. számú táblázat).

23 http://www.ng.ru/politics/2013-06-25/1_police.html

24 Uo.; <http://www.km.ru/v-rossii/2013/02/11/gosudarstvennaya-duma-rtf/703708-prevrashchenie-milit-sii-v-politsii-oboshlos-byud>; <http://www.km.ru/v-rossii/2012/04/14/rashid-nurgaliev/oproverzhenie-novoi-reformy-politsii-ne-budet-budet-staraya>;

http://www.gazeta.ru/social/news/2013/06/25/n_2995265.shtml

25 <http://police-russia.info/>

26 <http://www.levada.ru/04-03-2013/indeks-doveriya-politsii>

1. számú táblázat

Véleménye szerint tapasztalható-e a rendőrség tavalyi átalakítása, az elnevezés megváltozása következtében pozitív eredmények? (%)

| | február 12. | február 13. |
|---|-------------|-------------|
| határozottan igen | 3 | 5 |
| lényegében igen | 15 | 21 |
| inkább nem | 43 | 37 |
| határozottan nem | 29 | 25 |
| nincsenek erről ismereteim/nem tudok választ adni | 10 | 12 |

A „határozottan igen” válaszok elenyésző száma arra utal, hogy nem történt javulás a rendőrség munkájának társadalmi megítélésében. Ezt tükrözi a következő kérdésre adott válaszok százalékos megoszlása (2. számú táblázat).

2. számú táblázat

Mi a véleménye a rendőrségi munka minőségének javulásáról az előző egy-másfél évben?

Jobban dolgozik-e a rendőrség? (%)

| | február 12. | február 13. |
|-------------------------|-------------|-------------|
| jobban | 7 | 12 |
| változatlan színvonalon | 72 | 65 |
| rosszabbul | 15 | 14 |
| nem tudok válaszolni | 6 | 9 |

A következő – igen fontos – kérdésre adott reakciók azonban már javuló tendenciára utalnak. Az előző két kérdéssel kapcsolatos válaszok ugyanis nem vetítik előre, hogy a megkérdezettek negyvenegy százaléka bizik – lényegében vagy határozottan – a rendőrség munkájában (3. számú táblázat).

3. számú táblázat

Bízik a lakóhelye rendőrségében? (%)

| | február 12. |
|----------------------|-------------|
| határozottan igen | 4 |
| lényegében igen | 37 |
| inkább nem | 43 |
| határozottan nem | 13 |
| nem tudok válaszolni | 7 |

Az utolsó kérdésre adott válaszok prezentálják részletesebben a lakossági elvárásokat (4. számú táblázat).

4. számú táblázat

Válasszon ki három-négy olyan feladatot, amelyet a rendőrségi reform folyamán a legfontosabbnak tart! (%)

| | |
|--|----|
| a zsarolás, a megvesztegethetőség, a korrupció kiküszöbölése | 47 |
| elérni, hogy a rendőrség operatívan, aktívan reagáljon a lakosság bejelentéseire, panaszaira | 43 |
| előítélet-mentesség, azonos bánásmód tekintet nélkül a nemre, életkorra, foglalkozásra, nemzetiségre, vagyoni helyzetre | 35 |
| jobb szakmai felkészültség | 32 |
| szigorítani az állomány átvizsgálásának kritériumait | 32 |
| a rendőri önkényesség csökkentése (például jogtalan fogva tartás) | 30 |
| a kínzás megszüntetése a rendőrségen | 27 |
| a károsultak, az áldozatok jogainak maximális figyelembevétele | 24 |
| nyitottság a rendőrségen, a lakossági kontrollt lehetővé tenni a rendőrség munkájával kapcsolatban (eredményességi mutatókat is figyelembe véve) | 23 |
| a bűnmegelőzés váljon elsődleges céllá | 21 |
| a gyanúsítottak jogainak maximális figyelembevétele | 15 |
| növelni a rendőrség dolgozók fizetését és szociális biztonságát | 8 |
| nem tudok válaszolni | 4 |

Az utolsó kérdésre adott válaszok alapján össze is foglalható, milyen területeken érzékel hiányosságokat a lakosság: negyvenhét százalékban tartották fontosnak a korrupció visszaszorítását, negyvenhárom százalékban pedig azt, hogy a rendőrség operatívan reagáljon a bejelentésekre. Etikai aspektusból és a szakmaiság szempontjából is hiányosságok észlelhetők, ezek a reform további szakaszaiban javításra várnak.

Az eddig elért pozitív eredmények egyelőre nem tükröződnek sem a média közleményeinek többségében, sem egyes elemzők írásaiban. A statisztikai adatok is az előbbi megállapítást igazolják.

Érzékelhető, hogy egyfajta – sajtóközlemények alapján követhető – várokozás előzi meg a változások következő szakaszát, amely bizonyos irányváltást, esetleg „ellenreformot” tartalmazhat, például egyes elemek, így az elnevezés „visszaváltoztatását” is jelentheti.

Összegzés

Számos vélemény, továbbá közvélemény-kutatások adatai is igazolják dolgozatom alapfeltevését, amelynek lényege: a Dmitrij Medvegyev elnöki időszakának egyik legfontosabb eseménye – a rendőrség átalakítása – problémáktól sem mentes folyamat, amelyet bizonyos vonatkozásokban a rendőrség munkatársai is elhibáztottnak tartanak, tehát további korrekciókat igényel.

Már az elnevezés megváltoztatása sem volt feltétlenül szerencsés, mivel hasonló nevet viselt a megszállt területeken gyakran kollaboránsokból álló, a második világháborúban működő Vszpomogátyelnaja Policija (Hilfspolizei, Hipo), amit az azóta eltelt több évtized sem tudott kitörölni a lakosság emlékezetéből.

Ennek ellenére sem tartanám jó megoldásnak az újbóli névváltoztatást, mivel az új elnevezés a ma elterjedt aktuális európai terminológiát veszi alapul, és lassan elfogadottá válhat, mert az idő csökkenti majd a háborús emlékezet hatását.

A lehetséges ismételt névváltoztatás, amelyet én túlzó, kevésbé hatékony intézkedésnek tartanék, lényegében semmin nem változtatna, mindössze további anyagi áldozatokkal járna, és kaotikus helyzethez vezetne.

A reform problémáinak ellenére sem tartanám helyesnek megkérdőjelezni a javító szándék őszinteségét, valamint az egyes változtatások bizonyos pozitív eredményeit, főként az etikai követelmények megfogalmazása területén. Véleményem szerint ezt a megállapítást az etikai kódex tartalma és az orosz belügyminisztériumi honlap²⁷ mai megjelenési formája is alátámasztja.

Dmitrij Medvegyev reformjainak legfőbb célja a rendőrség társadalmi elfogadottságának növelése volt. A jelen írásban idézett közlemények és dokumentumok bonyolult, néha ellentmondásos képet vázolnak a reformfolyamatról és annak fogadtatásáról.

A komplexitás érzékeltetése volt az egyik célom, valamint annak bemutatása, mit tesz a testület és az állam vezetése annak érdekében, hogy a szervezet társadalmi megítélése pozitív irányba változzon.

27 <http://mvd.ru/>

KOVÁCS SÁNDOR – MAJOR RÓBERT –
TIHANYI MIKLÓS – VAJDA ANDRÁS

A nagyvárosi lakosság szubjektív biztonságérzetének javíthatósága

Alapvetés, hogy a biztonság és közbiztonság nem tekinthetők szinonim fogalmaknak. Ennek megfelelően a szubjektív biztonságérzet és a *szubjektív közbiztonságérzet* közé sem tehető egyenlőségjel. Előbbi kialakításában elsősorban a szociális biztonság és a jogbiztonságnak van döntő szerepe. Amíg a társadalom szereplői a mindennapi életüket nem érzik kellően kiszámíthatónak, tervezhetőnek, addig az életfelfogásukat a bizonytalanság hatja át. A bizonytalanságtól való félelem pedig a biztonságérzet hiányaként fogalmazható meg.

A közbiztonság az általános biztonsághoz képest szűkebb értelemben használt fogalom, amelynek pontos tartalma jelenleg is tudományos viták tárgya, de általánosan elfogadott az a nézet, hogy olyan szabályozott társadalmi rendszert jelent, amelyben az egyes társadalmi szereplők külső zavaró tényezőktől mentesen, háborítatlanul gyakorolják jogaikat, teljesítik kötelezettségeiket. Ennek kialakításában pedig már döntő szerep jut azoknak a beavatkozó rendszereknek, amelyek a társadalmi rendet zavaró konkrét tényezők elhárítására törekednek. Amellett, hogy elfogadjuk a rendőri szerepvállalás fontosságát, hangsúlyoznunk kell, hogy a közbiztonság olyan társadalmi össztermék, amelynek megteremtésében valamennyi társadalmi szereplőnek egyaránt részt kell vállalnia. Könnyen belátható, hogy maga a rendőrség egymagában nem képes közbiztonságot teremteni, ezért ezt nem is érdemes csupán a rendőrségtől elvárni. Alapvetésként ezért leszögezhető, hogy a rendőrség szerepvállalását a *közbiztonság szervezésére* kell fókuszálni. Ehhez adott a rendőrség szükséges jogi felhatalmazása és szakmai tudása. Úgy véljük, szükségtelen a rendőrség eszköztárának bővítése. Minden erre irányuló törekvés azt a látszatot kelti, hogy Magyarország növekvő biztonsági kockázatnak van kitéve. Időről időre hallani olyan hangokat, amelyek fokozott terrorveszéllyel fenyegetnek. Ugyanakkor minden tényadat arra enged következtetni, hogy ennek tényleges módon nincs valóságalapja. Ezért úgy tartjuk, hogy bármilyen rendőrségi nyilatkozat, amely a jelenlegi eszköztár szélesítését célozza és ennek indokaként fokozódó közbiztonsági veszélyt jelöl meg, a lakosság körében méltán vált ki egyrésről ellenérzést, másrésről pedig félelemérzést.

Értékelés, mérés

A rendőrség közbiztonságot szervező munkájának lehetséges és szükséges is az értékelése. Az értékelés két dimenziójaként lehet megjelölni az objektív, illetve a szubjektív közbiztonságot. Az objektív közbiztonságot szokás statisztikai mutatók alapján jellemezni. Objektív mérceként szolgálhat az elkövetett bűncselekmények, szabálysértések száma, a sértettek száma, az elkövetési érték alakulása. Mindamellett meg kell jegyezni, hogy a közbiztonságot objektív módon nem lehet jellemezni a bünyügyi szervek felderítési mutatói alapján, mivel azok a cselekmények, amelyeket utóbb felderítenek, már megsértették a közbiztonságot, és az elkövetők felelősségre vonása ritkán állítja helyre a korábbi állapotot. Példaként hozható fel, hogy hiába derítenek fel egy emberölést, annak áldozatát ez nem adja vissza az őt elvesztő családnak. Azt is le kell szögeznünk, hogy a rendőrség eredményességének mérőszámai és a lakosság szubjektív közbiztonságérzete között nem mutatható ki összefüggés. A rendőrséget jellemző számadatok legfeljebb arra alkalmasak, hogy a szervezet teljesítményét vizsgáljuk. A teljesítmény két minőségi kifejeződése, vagyis a hatékonyság és a hatásosság között éles határvonalat kell húznunk. Az eredményesség fogalmát nem tekintjük a minőség valós értelemben vett kifejeződésének, mert az csupán azt fejezi ki, hogy a rendőrség megtett valamit, ami számszakilag mérhető. Azt mondhatjuk, hogy eredményes az az intézkedés vagy intézkedéssorozat, amely valamely rendészeti aktus jogi szempontból megfelelő véghezvitelét jelenti. De ez csupán jogi eredménynek tekinthető, mely eredmény csupán azt jelenti, hogy a rendőri intézkedés mint reálaktus kiváltotta a célzott joghatást. A joghatás kiváltása azonban korántsem jelenti azt, hogy az intézkedés a közbiztonság állapotában is változást indukálna. Az eredményesség fogalma nem alkalmas arra, hogy kifejezzük vele a rendőrségi cselekvés közbiztonságra gyakorolt hatását, csak arra szolgál, hogy azok joghatását leírjuk. Erre a hatékonyság és hatásosság fogalmak szolgálnak. Míg az előbbi azt hivatott kifejezni, hogy a közbiztonság állapotában bekövetkezett változás az erők és eszközök milyen mérvű alkalmazása révén jött létre, addig a hatásosság annyit fejez ki, hogy milyen mértékű ez az állapotváltozás.

Ezért nem tartjuk kielégítőnek, hogy a rendőri munka mérésére és minőségének kifejezésére kizárólag az elvégzett munka számadatai szolgáljanak. E helyett annak mérését kell a fókuszba helyezni, hogy a rendőri intézkedések milyen tényleges hatást váltanak ki a közbiztonságban. Ezért szükségesnek tartjuk a hatékonyság és hatásosság mérőeszközeinek kidolgozását és

azt, hogy a lakosság előtt ezek jelenjenek meg a rendőri munka minőségi jellemzőiként. Ez a megoldás szolgálná azt, hogy a rendőrség erőfeszítései azt a lakossági érzést erősítsék, hogy mindezek kizárólag a közbiztonság javítása érdekében történnek.

A közbiztonság objektív mérőszámai mellett szubjektív mérceként a lakosság közbiztonságérzete szolgálhat. Fontos hangsúlyoznunk, hogy validált kérdőívekkel ez a közbiztonságtudat is jól vizsgálható és mérőszámokkal jól kifejezhető. Egzakt kutatások bizonyítják, hogy a magyar társadalom a rendőrségtől várja leginkább a közbiztonságot sértő cselekményektől való védelmet. A hazai társadalomban nem éri el az európai színvonalat a biztonságról való öngondoskodás mértéke.¹ Ezért a rendőrség alapvető érdeke a lakosság félelemérzetének csökkentése, mert ezzel szoros összefüggésben változik a rendőrség társadalmi megítélése is.

A következőkben a rendőrség hagyományosnak nevezhető közrendészeti eszköztárát tekintjük át abból a szempontból, hogy azok mennyiben alkalmasak a lakosság szubjektív biztonságérzetének növelésére.

A rendőri állomány

Konferenciákon, szakmai beszélgetéseken rendszeresen azt halljuk, hogy a rendőrség azért van nagy bajban, mert hiányzik egy – talán nem is egy, hanem két – generáció, amelytől a fiatal állomány megtanulhatná a szakma fortélyait. Ezt a helyzetet el kell fogadni, meg kell barátkoznunk azzal, hogy jelenleg és vélhetően a közeli jövőben sem lesz olyan negyven-ötven éves szakembergárda, amely a tapasztalatait átadhatná. Ez természetesen valós probléma, ez a testületi deficit azonban talán más vetületből is szemügyre vehető.

Az állományba tartozó, a statisztikák szerint 26 éves átlagéletkorú rendőr már az 1989–90-es rendszerváltozás után nőtt fel, sőt esetleg már utána is született. Számára a világ nyitott, természetes, hogy a határon nem feszül a vasfüggöny és nem két tábor ideológiai háborújának a szenvedő alánya. Nagy eséllyel már külföldön is járt, és nyelvtudásának hála az ottaniakkal megfelelő módon képes volt társalogni. Ezek közé az országok közé tartozhattak azok a nyugat-európai demokráciák, amelyekben a jogállamiság jelentős történelmi múltra, több évtizedre, évszázadra tekint vissza. Volt lehetősége megtapasztalni az állam – ezen belül a rendőrség – és az állampolgár

¹ Barabás Tünde – Irk Ferenc – Kovács Róbert (szerk.): Félelem, bűnözés és bűnmegelőzés Európa öt nagyvárosában. OKRI, Budapest, 2005

kapcsolatát. Hiányoznak belőle azok a rossz beidegződések, amelyeket a múlt rendszer épített mindannyiunkba és természetesen a hazai rendvédelmi szervek tagjaiba is. Látásmódjában a rendőr nem az állampolgár előljárója, hanem a biztonságot szolgáltató közigazgatási szervezet dolgozója. Sőt frissek az emlékei, mivel pár évvel korábban civilként még ő maga vette igénybe ezt a szolgáltatást.

A barátságos rendészet egyik rendkívül fontos eleme az ilyen rendőr. A meglévő állomány sajátosságaiból ki kell aknázni a fiatalokat jellemző vonásokat, a bennük rejlő lehetőségeket. Hiszen ők rendkívül nyitottak, vidámak, frissek, intelligensek, idegen nyelveket beszélnek. Remekül motiválhatók és terhelhetők, ráadásul jó megjelenésűek. Értelmes feladatok iránt elképzelt jó szakemberek.

A barátságos rendészet kialakítása azonban nehéz feladat. A rendészeti oktatás során megtanult, tételes jogba ütköző szabálysértések, bűncselekmények felismerése a szolgálati évek gyarapodásával egyre inkább könnyebbé válik, hiszen a szakmai rutin megszerzése segíti ebben rendőreinket. A szubjektív biztonságérzet azonban – az említett jogszabályok viszonylagos állandóságával szemben – egyáltalán nem konstans, hanem gyakran változó, továbbá rendkívül nagy szórást is mutathat az állampolgárok egyes csoportjai, sőt az egyes állampolgárok között is. Ami az ország egyik részében, esetleg az adott településrészen, vagy akár az egyik utcában akut problémaként idegesíti az ott élőket, az máshol egyáltalán fel sem vetődik. A szubjektív biztonságérzetet befolyásolhatja továbbá az ott élő állampolgár társadalomban elfoglalt pozíciója, anyagi-vagyoni helyzete, a lakóhelyének az elhelyezkedése, életkora, saját személyisége, a családja nagysága és tagjainak az életkora, a szomszédokkal való viszonya és természetesen számtalan egyéb más körülmény is.

A probléma gyökere talán itt lelhető fel: az előbbieket felismerésére csak egy széles körű szakmai felkészültséggel felvértezett, világra nyitott, kellő intelligenciával és léleltapasztalattal bíró – felnőtt – szakember lehet képes.

A rendőrszakma – és bizony mondhatjuk: hivatás – műveléséhez profikra van szükség. A kétéves szakközépiskolai képzés programja megfelelt egy európai képzettségű és gondolkodású rendőrt igénylő társadalom számára is. Jelen állapotában a szakközépiskola tömeget „gyárt”, és nem szakembereket képez.

A polgárbarát rendészet, a barátságos rendészet, a szolgáltató rendőrség fogalmak beépültek a rendőrtisztképzésbe, de a szakközépiskolai oktatásban is foglalkozni kell a témával, a tananyagba be kell építeni a barátságos ren-

dészet elveit. Az iskolák tanulói ne csak a rendőri intézkedést kiváltó körülményekről tanuljanak, hanem azokról is, amelyek az állampolgár szubjektív biztonságérzetét csökkenthetik. Célszerűnek mutatkozik az is, hogy az ilyen típusú foglalkozások egy részét „civil” állampolgárok tartásák, például társadalmi önvédelmi csoportok vezetői, önkormányzatok rendészeti előadói, hasonlóan a tisztképzésben bevezetett gyakorlathoz.

Őr-járőrszolgálat

A közterületi jelenlétet biztosító őr-járőrszolgálat rendeltetése egyrészt a rendőrség fizikai jelenlétével történő bűnmegelőzés, másrészt pedig a már megtörtént, a közbiztonságot sértő cselekményekre való azonnali reagálás. Mindkét funkcióban fellelhetők azok az elemek, amelyek alkalmasak a közbiztonságérzet növelésére.

A rendőri jelenléttel kapcsolatban találkozunk olyan felfogással, amely a több rendőr–nagyobb közbiztonság elvét vallja. Ezt a felfogást a legtöbb európai rendőrség gyakorlata megcáfolja. Magyarországon eddig olyan felmérések készültek, amelyek bizonyítják, hogy a rendőri létszám emelkedése hosszabb távon semmilyen hatást nem gyakorol az objektív közbiztonságra.² A rendőri létszám szubjektív közbiztonságra gyakorolt hatásáról eddig még nem készült kutatás. Mindazonáltal tapasztalati tény, hogy a túlzott mértékű rendőri jelenlét nem növeli, hanem éppen ellenkezőleg: rombolja a lakosság közbiztonságérzetét. Nem nehéz amellett érvelni, hogy ha egy adott területen hirtelen nagyobb létszámú rendőri egység jelenik meg, abban az esetben a lakosságban joggal merül fel a kérdés, hogy ennek mi oka lehet. A legtöbb ember gondolataiban az jelenik meg, hogy itt valami történt, vagy valami történni fog, ami miatt indokolt a fokozott rendőri jelenlét. De bármi legyen is ez, semmiképpen sem lehet olyan, amely az életét pozitívan befolyásolhatná, mert a rendőrök ott jelennek meg, ahol a békés egymás mellett élés rendjét valami megzavarta. Ezért indokolatlannak nevezhető a hatalmas rendőri erőket egy területre koncentráló, hosszabb távon bevezetett fokozott ellenőrzések elrendelése olyan esetben, amikor annak alapjául nem konkrét cselekmény szolgál. Különösen indokolt mellőzni a bevetési egyenruhák indokolatlan használatát. A bevetési egyenruha egyik hatása, hogy a békés ál-

² Tihanyi Miklós: Közrendvédelmi bűnmegelőzés hazánkban. Magyar Rendészet, 2007/3–4.; Szabó Norbert: A közbiztonsági háló. TDK-dolgozat. Nemzeti Közsolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar, 2013

lampolgárok félnek annak viselőjétől, mert harcias külsőt kölcsönöz neki. Ha pedig az állampolgár fél a rendőrtől, akkor miként várhatnánk el, hogy a rendőri jelenlét csökkentsen az egyébként is meglévő félelemérzetet? A bevetési egyenruha másik negatív hatása abból fakad, hogy a békés állampolgárok az azt viselő rendőrt azonosítják a rendbontások esetén fellépő csapaterőben tevékenykedőkkel. Ennek megfelelően elég akár néhány fős bevetési ruhás rendőr annak elérésére, hogy ott az emberek rendbontástól féljenek.

A gépkocsizó járőr a szolgálati járművel „elszáguldva” megszólíthatatlan, megérinthesetlen. Nem tud információt adni, és nem is kérhető tőle. A legnagyobb hiba azonban az, hogy az ott lakók sem tudnak információkkal szolgálni számára. A gyalogos és a kerékpáros járőrszolgálat idején a rendőrnök akarva-akaratlanul az emberek között kell mozognia. Ilyen módon pedig megszólíthatóvá válik.

A rendőr fizikai megjelenésén kívül a közbiztonságérzetet befolyásolni képes rendőrségi tényező a rendőr intézkedési kultúrája, amely rendkívül összetett probléma. Nem pusztán arról van szó, hogy a rendőr milyen módon intézkedik, intézkedése folyamán hogyan kommunikál, hanem lényeges annak vizsgálata is, hogy milyen esetekben kezd intézkedni. A vizsgálódást az intézkedés indokoltságánál érdemes kezdeni. El kell fogadnunk, hogy intézkedéseivel a rendőrnök a társadalmi törésvonalak mentén kialakuló problémák orvoslását kell szolgálnia. Ha egy minden tekintetben legális rendészeti eszköz alkalmazása nem visz közelebb a probléma megoldásához, abban az esetben legitimitása kérdőjeleződik meg. Ez pedig a társadalom szemében legalább akkora hátrány, mint a legalitás hiátusa. Ezért tapasztalhatjuk azt, hogy a legmesszebb menőkig jogszerű rendőri intézkedésekkel sem elégedett minden esetben a társadalom. Ezt könnyű egy sokak által átélt példával illusztrálni. Gyakorta tapasztaljuk, hogy rendőrök olyan helyen végeznek sebesség-ellenőrzést, amely terület igazgatásilag még lakott területnek minősül, de a járművezető már kilométerek óta olyan környezetben halad, amely méltán kelti benne azt a látszatot, hogy lakott területen kívül közlekedik. A környezetnek megfelelő sebesség megválasztása ez esetben szabálysértő magatartás, amelyet a rendőr jogszerűen torol meg a kiszabott közigazgatási bírsággal. Az effajta intézkedés törvényességéhez kétség sem férhet, de azt könnyű belátni, hogy teljesen hiányzik annak társadalmilag hasznos célja. Hiszen a sebességmérés valós célja a sebességtúllépésből eredő balesetek megelőzése az elkövető szankcionálásának útján. Ezt pedig csak úgy érhetjük el, ha azokon a helyeken alkalmazzuk ezt az intézkedést, ahol a sebességhatár túllépése tényleges baleseti kockázattal jár. Minden más esetre igaz lesz az, hogy intézke-

désünk nem szolgálta a közbiztonság megszilárdítását, márpedig ez az egyetlen valós indok, amely egy rendőri intézkedést legitimál.

Ugyanilyen nehéz megindokolni az évente közel kétmillió alkalommal végrehajtott igazoltatást, miközben tudjuk, hogy az indokál szolgáló szűrő-kutató munkának ez a módszere csupán egy–három százalék közötti eredményességgel kecsegtet.³ Kétség nem férhet hozzá, hogy a célkörözés jóval hatékonyabb munkamódszer, mint a szűrő-kutató munka, mert míg ez utóbbi csak az említett kimenetellel kecsegtet, addig a célkörözés egy meghatározott személy elfogása érdekében tett intézkedések összességéként fogható fel, amely a gyakorlati tapasztalatok alapján igen nagy számban vezet eredményre. Ennek megfelelően célkörözés során kizárólag azok a személyek kerülnek rendőri ellenőrzés alá, akik érdemi információval szolgálhatnak a keresett személy tartózkodási helyét illetően. Vagyis lényegesen kevesebb személlyel szembeni intézkedés jóval nagyobb eredményességet képes biztosítani. Ez egyrésztől a rendőr munkaerejének hatékonyabb kihasználását jelenti, másrészt az indokolatlan intézkedések nem csorbítják a rendőrség társadalmi presztízsét, végül pedig a célkörözés a rendőr számára is nagyobb munkasikert kínáló eszköz.

A rendőri intézkedések lefolytatásának módja kétségkívül neuralgikus pontja a közterületi szolgálatnak. A legtöbb rendőri intézkedés – igazoltatás, gépjármű-ellenőrzés, felvilágosításkérés – lefolytatására alapvetően jogkövető emberek vonatkozásában kerül sor. Köztudott, hogy a rendőri kommunikációnak nagyon nagy szerepe van a rendőrség megítélésében. Ez pedig azért bír sajátos jelentőséggel a szubjektív közbiztonságérzet szempontjából, mert – mint ahogyan azt már említettük – a hazai társadalom döntő része a rendőrségtől várja a közbiztonság megteremtését. Ha pedig valaki épp azoktól kénytelen sértést elszenvetni, akikhez bizalommal igyekszik fordulni, sokszorossá válik a kiábrándultságból fakadó félelme.

Az intézkedések lefolytatásához sorolható probléma, hogy a lakossági bejelentésekre megtett intézkedésekről a bejelentő nem kap kellő visszajelzést. Ez könnyen azt a látszatot kelti a bejelentőben, hogy problémájával ténylegesen nem is foglalkoztak. Ezért könnyen kialakul az az állampolgári reflexió, hogy nem érdemes a rendőrséghez fordulni. Ennek elkerülése érdekében szükségesnek tartjuk annak jogi szabályozását, hogy a bejelentőt milyen módon kell a lehető legrövidebb időn belül – lehetőség szerint azonnal – tájékoztatni

³ Tóth Balázs és al.: Szigorúan ellenőrzött iratok. A magyar igazoltatási gyakorlat hatékonyságáról és etnikai aspektusairól. Kutatási jelentés. Magyar Helsinki Bizottság, Budapest, 2008

az általa jelzett probléma megoldásáról. Még ha nem sikerül is maradéktalanul megoldani az adott problémát, mégis az az érzés alakul ki a bejelentőben, hogy foglalkoztak vele, és ezért érdemes a rendőrséghez fordulni.

Folyamatos viták övezik a térfelügyelő kamerák, rendszerek alkalmazásának hatékonyságát, szükségességét. Ha elfogadjuk, hogy a térfelügyelő kamera tulajdonképpen nem más, mint a „posztos rendőr” technikai változata, könnyen belátható, hogy alkalmazási apropója megkérdőjelezhetetlen, csupán a kamera által „látható” területekre, illetve a felvételek készítésére vonatkozó szabályokat kell olyan jogi igényességgel megalkotni, hogy mindenben megfeleljen a jogállami követelményeknek. Tapasztalatok szerint a térfelügyelő szolgálatra alkalmazott személyek külön képzése nem megoldott, gyakran olyanok is monitorok elé ülnek, akik a közterületi jogsértéseket nem ismerik fel, holott feladatuk nem csupán maguknak a jogsértéseknek, hanem már az azt megelőző jeleknek a felismerése lenne. E tekintetben üdvözlendő annak megengedése, hogy polgárőrök is részt vegyenek a közterületi térfelügyelésben. A civilek szeme ugyanis nem kizárólag a szankcionálható jogsértéseket veszi észre. Ezzel szemben a rendőrök szinte kizárólag azokra a társadalmi jelenségekre reagálnak, amelyek átlépik a kriminalitás küszöbét, hiszen ezek ellen tudnak „eredményesen” fellépni. A civil térfelügyelőnek feltűnnek azok a társadalmi jelenségek is, amelyek egyáltalán nem vagy csak csekély mértékben szankcionálhatók, miközben jelentősen befolyásolják a lakosság közbiztonságérzetét. Ilyen lehet a kivilágítatlan közterületen esti-éjszakai órákban egyedül mozgó nő, vagy gyerek.

Ezért kérdés, hogy a térfelügyelő rendszerek üzemeltetése milyen keretek között, mely szervek által történjen. Megfontolandó, hogy a rendőrség, illetve a közterület-felügyelet által üzemeltetett térfelügyelő munkahelyeken a helyi polgárőr egyesületek tagjai is tevékenyen részt vállaljanak a munkából. Egyrészt az önkéntesség miatt ez igen lényeges gazdasági előnyt jelentene, másrészt akár nagyobb figyelmet is fordítanának saját életterük felügyeletére. A képzés és felkészítés azonban ilyenkor is elkerülhetetlen.

A polgárőrség szerepvállalása a szubjektív biztonságérzet növelésében ezen túlmenően is igen jelentős lehet, amennyiben a polgárőrök megjelenése, felkészültsége valóban alkalmassá teszi őket a kvázi rendészeti feladatok ellátására.

Érdemes megvizsgálni, hogy melyek azok a motivációs tényezők, amelyek a civil társadalom tagjait arra indítják, hogy szabadidejükből önként áldozva közbiztonsági tevékenységet végezzenek, ezzel is erősítve lakóhelyük biztonságát. A Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar

közbiztonsági tanszékén már folynak erre irányuló vizsgálatok⁴. Ezek azt mutatták, hogy a polgárőrök döntő többségének jelentkezésekor erős motivációs tényező volt, hogy rossznak ítélik meg településük közbiztonságát. A lakosság szubjektív közbiztonságérzete szempontjából ennek jelentősége abban áll, hogy az emberi félelmek egyik forrása a tehetetlenség érzése. Ha valaki olyan problémával szembesül, amelynek kapcsán tehetetlennek érzi magát, akkor egyszersmind kiszolgáltatottnak, védtelennek is érzi magát. A tehetetlenségérzés feloldásával oldódik a félelem is. Ahogy az egyén egyre erősebben érzi azt, hogy van megoldás a problémára, és ezek egyike épp az ő kezében van, úgy egyre kevésbé érzi a helyzetét kilátástalannak. Ez pedig növeli a biztonságérzetét. Ezért szükségesnek tartjuk a polgárőrség társadalmi bázisának szélesítését.

Az állampolgárok a rendőri szervek ügyeleit egyrészt személyes bejelentéseikkor, másrészt az őket ért jogsértő magatartások miatti feljelentések megtétele céljából keresik fel. Általában a két fél közötti első személyes kontaktust ez a találkozás jelenti. Sajnálatos tapasztalatok azt mutatják, hogy az ügyeletek nem kellő empátiával végzik munkájukat, az általuk végrehajtott eljárás esetenként a kooperáció legapróbb jeleit sem tükrözi. A jövőben a panaszok felvételét – mivel a helyi ügyeletek megszűnnek – a szolgálatirányító parancsnokok, vagy ahol ilyen lesz, a panaszfelvevő végzi. Félő, hogy ez a megoldás tovább növeli a társadalom és a rendőrség közötti távolságot.

Álláspontunk szerint a szubjektív biztonságérzet jövőbeni erősítéséhez jelentősen hozzájárulhat a bejelentővel közvetlenül foglalkozó rendőrök megfelelő kommunikációja és hozzáállása is. Bár a múltban megtörtént, a feljelentés okát megteremtő jogsértés már nem előzhető meg, elfogadhatatlan, hogy a feljelentőt akár órákon keresztül várakoztatják, majd érzékelhető módon, mintegy kegyet gyakorolva, elkezdnek a problémájával foglalkozni, esetleg azt javasolják, hogy majd a következő munkanapon ismét jelenjen meg, mivel hétfvégén, vagy a késő esti órákban nem „illik” zavarni. Megtörtént esetekről tudunk, amikor az ügyeletes a bejelentő állampolgárt mintegy lebeszélni próbálta a feljelentés megtételéről, vázolja számára az ügy „jelentéktelen” voltát, továbbá a rendőrség egyéb irányú leterheltségét, amely miatt az ilyen ügyekkel nem is foglalkozik komolyan.

Tudomásul kell venni, hogy a rendőrségen megjelenő állampolgárnak nincs nagy és kis ügy. Számára akkor egyetlen bűncselekmény létezik, amely az ő és a családja biztonságát, vagyonát sértette. Nem a statisztikai mutatók és a rend-

⁴ Víg Imre: A polgárőrség és a közrendvédelem Békés-megyében. Kézirat, 2013

őri szerv leterheltsége érdekli, hanem az, hogy az egész rendőrség minden töle telhető megtegyen annak érdekében, hogy az elkövetőt – lehetőleg minél gyorsabban – elfogja, és a kára megtérüljön. Ennek az érthető elvárásnak megfelelő rendőri kommunikáció egyértelműen fontos feladat, még akkor is, ha a bejelentés valóban kisebb súlyú bűncselekményről szól. Az állampolgárral érzékeltetni kell, hogy feljelentése a szerv számára lényeges információkkal bír, továbbá meg kell nyugtatni, hogy az ügyében érdemi intézkedések történnek.

Körzeti megbízotti szolgálat

A körzeti megbízotti szolgálat (a továbbiakban: kmb) legfőbb – sokat hangoztatott – szerepe a lakossággal való kapcsolattartás. Talán ez az egyik leghathatósabb rendészeti eszköz a közbiztonságérzet növelésére.

Mindemellett a jelenlegi helyzetben e szolgálati forma korántsem nevezhető profiltisztának. A jelzett cél elérése érdekében nélkülözhetetlen a rendőrség egyes szolgálati formáinak profiltisztává tétele. Nem fér meg egymás mellett egy szervezeti egységben a szolgáltató jelleg, a nyílt fizikai erőszak és a represszív büntetések alkalmazása. Márpedig amikor a kmb feladatainak komplexitását hangsúlyozzuk, elismerjük, hogy gyakran egymásnak ellentmondó cél elérése érdekében alkalmazzuk ezt a szolgálati formát. Gyakorlati tapasztalatok mutatják, hogy – kiváltképp nagyvárosi környezetben – a kmb igen gyakran a járőri állomány munkáját jelentő közterületi járőrszolgálati feladatot lát el. A járőrszolgálat egyik sajátja az, hogy hangsúlyos elemként van jelen a reaktív rendőri intézkedések alkalmazása. A járőrszolgálat fő feladata az állampolgári jogsértésekre adott rendészeti válasz, ami minden esetben jogkorlátozáshoz vezet a jogsértőkkel szemben.

Ezzel szemben a kmb szolgálat kifejezetten szolgáltató szerepet kellene hogy betöltsön. Ez nem azt jelenti, hogy alkalmasint nem kell rendőrként reagálnia a jogsértésekre, csupán annyit jelent, hogy nem kell azokat az eseményeket keresnie, amelyek intézkedési kényszert idéznek elő. Ezzel szemben nyitottnak kell lennie az intézkedési kötelezettséget nem érintő, de a lakosságot zavaró jelenségekre. Egy példával illusztrálva: helyénvalónak látánk, hogy a rendőrség a közterületen szolgáló rendőr jelentése alapján bejelentse a közműszolgáltatónál a közterületi világítótestek meghibásodását, ha a hiba mértéke már alkalmas arra, hogy a területen áthaladóknak félelemérzést keltsen.

Annak érdekében, hogy a közösség rendőre tényleges módon képessé váljon a helyi közbiztonságérzet javítására, meg kell ismernie a lakosságot irri-

táló, fenyegető, avagy félelemmel eltöltő tényezőket. A rendőrök hajlamosak a közbiztonságot sértő tényezőket túlzottan is szűk körben értelmezni és kizárólag a bűncselekményeket, esetleg szabálysértéseket értik rajta. Ennek egyszerű oka abban keresendő, hogy ezek a tényezők azok, amelyek számokban könnyen kifejezhetők, ezáltal könnyen számon kérhetők. A hazai rendészetet jellemző statisztikai gondolkodásmód az eredményességet követeli meg, nem pedig a hatásosságot, még kevésbé pedig a hatékonyságot. Ezért a rendőrség elsősorban a könnyen tetten érhető, könnyen bizonyítható jogsértésekre fókuszál, ezáltal pedig akaratlanul is figyelmen kívül hagyja azokat a – kriminalitást gyakran el sem érő – körülményeket, amelyek a közbiztonság szubjektív oldalát fenyegetik. Kutatások igazolják, hogy közbiztonságérzetet befolyásoló tényezők között nincs központi szerepük a bűncselekményeknek.⁵ Bár az ELTE Budapesten végzett felmérése azt mutatja, hogy a lakosság szerint nem kifejezetten jellemzők a bűncselekmények, ennek ellenére mégis nagy a tőlük való félelem. Meg kell jegyeznünk, hogy a félelemre vonatkozó kérdést olyannak látjuk, amely sugalmazza a rá adott választ, hiszen a gyakori bűncselekményektől mindenki fél, még az is, aki soha nem találkozott bűncselekménnyel.⁶ Másfelől a kerületenkénti ötvenfős mintát is roppant nehéz reprezentatívnak elfogadni.

A körzet rendőrének elsődleges kötelessége megismerni, hogy melyek azok a tényezők, amelyek a lakosság közbiztonságérzetét érzékenyen befolyásolják. Történetek erre irányuló törekvések, és alkalmanként találkozni olyan rendőri gyakorlattal, amely kérdőíves felmérés útján igyekszik megismerni a közbiztonság szubjektív vetületét. A kezdeményezés örömtelinek, az elgondolás jónak, a végrehajtás azonban alacsony színvonalúnak mondható. Még a szubjektumot górcső alá vonó kutatásnak is objektívnek kell lennie. Ez a követelmény pedig alapjaiban kérdőjeleződik meg akkor, amikor maga a körzet rendőre gondoskodik a kérdőívek kitöltéséről, hiszen ő az adatok pozitív értékelésében első rangú módon érdekelt. Jobb volna ezeket a vizsgálódásokat a tudományra bízni. Ilyen megoldással találkozni Budapesten, az ELTE nevével fémjelezve.

Noha messze áll a tudományos módszerektől, mégis meg kell említenünk azt a budapesti körzeti megbízottat, aki a körzetében elhelyezett plakátokkal elsőként hívta fel az általa nyújtott szolgáltatásokra a lakosság figyelmét. A plakáton jól olvashatóan megjelenik az a mobiltelefonszám is, amelyen elér-

⁵ Barabás Tünde – Irk Ferenc – Kovács Róbert (szerk.): i. m.

⁶ <http://budapest.hu/Lapok/Közvélemény-kutatás-Budapest-közbiztonságáról.aspx>

hető. Ilyen módon a rábízott lakosság bármikor a tudomására hozhatja – és hozza is – az őket érintő problémákat, ő pedig készen áll azok orvoslására. Az külön sajnálatos, hogy adminisztratív okok miatt egyetlen virtuális közösségi térben sem tudott körzeti megbízottként megjelenni, pedig közismert, hogy a társadalmi kapcsolattartás jelentős része itt zajlik.

A szubjektív elemek megismerésén túl szükséges, hogy ezeket a körzet rendőre megnyugtató módon képes legyen kezelni. Ehhez pedig nem alkalmas a tömeggyártás, hanem profi szakemberekre van szükség. Olyan szakemberekre, akik képesek az önálló, problémaorientált feladatmegoldásra. Az ehhez szükséges jogi eszközök megteremtése pedig jogalkotói feladat, hiszen a rendőrségnek ez idáig szinte kizárólag represszív eszközei voltak. Ezek az eszközök pedig a legkevésbé sem arra valók, hogy a lakosság szubjektív biztonságérzetét növeljék.

Az intézkedési kényszert teremtő kötelezettség és a tényleges problémamegoldás közötti ellentét feloldására két lehetőség kínálkozik. Az első esetben az intézkedési kötelezettség formuláját kellene oly módon megváltoztatni, hogy a rendőrnek lehetősége nyíljon represszív rendőri intézkedések helyett *együttműködésen alapuló problémamegoldást* alkalmazni. Másik alternatívaként egy szervezeti megoldás kínálkozik, ez esetben el kell különíteni egymástól a hatósági jogalkalmazásra és ezen belül a represszív rendőri intézkedések lefolytatására hivatott közterületi szolgálatot és a lakosság problémái iránt nyitott *közösségi rendőrt*. Nem emellett kívánunk érvelni, hogy a közösségi rendőr ne intézkedjen, hanem sokkal inkább emellett, hogy hatékonyságának fokmérője ne az intézkedési aktivitása legyen, hanem a körzete lakosságának az elégedettsége.

Csapatszolgálat

Az elmúlt évtized nagy vihart kiváltó rendőri csapaterős intézkedései – gondoljunk itt a 2006-os és 2007-es budapesti tüntetéseken történetekre – máig képesek befolyásolni az állampolgárok szubjektív biztonságérzetét. A hazai tömegtájékoztató médiák által erőteljesen befolyásolt társadalomban a békétlen tömegdemonstrációk kezelésekor a rendőrség gyakran áll a nyilvánosság érdeklődésének középpontjában. A rendőrség a feladatteljesítés idején – sokkal inkább, mint más hatóság – rá van utalva a lakosság megértésére, bizalmára és segítségére. Ezért is függ jelentős mértékben a rendőri munka eredménye a társadalmi elfogadókészség mértékétől és attól a benyomástól,

amelyet magáról és az általa végzett munkáról közvetít. A rendőrség képe és „tekintélye” mindazonáltal nem mindig az objektív tények és racionális megfontolások eredménye, hanem többnyire a szubjektív benyomások következménye. A rendőrség feladatellátása alatt kötve van egyrészt a törvényekhez, másrészt a belső normákhoz és szolgálati utasításokhoz, amelyek összességében gyakran rendkívül kis mozgásteret engedélyeznek számára. E kis mozgáster kihasználását is megnehezíti a csapatszolgálatra jellemző szoros függelmi viszony.

Vélhetően az előbbieknél is tulajdonítható, hogy a rendőrség nagyobb műveletek után alkalmanként szótlan marad, vagy csak nagyon későn nyilvánul meg. Ilyen esetben a testület a kommunikációs mezőt átengedi másoknak, akik azt manipulatív módon tudják felhasználni, jelentősen befolyásolva az állampolgári szubjektív biztonságérzetet. Ezért a bevételeket megfelelő kommunikációs munka kell hogy kísérje, amelynek segítségével az állampolgárok elé tárhatjuk a tényeket.

A javasolt nyilvánossági munka vezérelvei a következők:

- Nyitottság – annyira nyitott, amennyire lehetséges és olyan tartózkodó, amennyire szükséges.
- Tárgyilagosság – manipuláció elkerülése, mások meghallgatása, érvelés, a rendőrök semlegességének megvilágítása.
- Komolyság – a nyilvánosság előtti tevékenység a rendőri kommunikációs stratégia része kell hogy legyen, ennek megfelelően ki kell hangsúlyozni és így kell azt képviselni.
- Őszinteség – a beszédpartner elfogadása, téves információk kerülése, pozitív légkör teremtése.
- Folytonosság – a bevételek előtt, alatt és utána is folytatni kell.
- Összhang – a magyarázatok és a ténylegesen tett intézkedések között.

A tömegdemonstrációk idején a rendőrség jelenleg csak nagyon keveset, vagy egyáltalán nem kommunikál a tömeg tagjaival. A jelen lévő állampolgároknak csak nagyon kevés információjuk van, például azt sem tudják minden esetben, hogy a rendezvény, amelyen részt vesznek, éppen tiltott demonstráció. Megfontolandó lenne olyan, kifejezetten jó kommunikációs képességgel és kellő szaktudással felvértezett egyenruhás rendőrök alkalmazása, akik a – még békés – tömegben az állampolgárok csoportjaival beszédbe elegyednek, elmagyarázzák nekik az engedett vagy elvárt magatartást, a rendőri intézkedések jogalapját és kiváltó okát, vagy az alkalmazható kényesítő eszközöket és az esetleges szankciókat.

Még egy potenciálisan békétlen tömegrendezvényen is sok olyan állampolgár található a helyszínen, akik jogsértéseket nem követnek el, így ők e módszer alkalmazásával már a rendbontások megkezdődése előtt a tömegből leválaszthatók.

A csapatrendőri tevékenységet szabályozó belső norma tömegoszlási fejezetében leírt oszlatási formák rendkívül alkalmasak a tömeg és a rendőri kötelék közötti frontvonal kialakulására, ez egyértelműen a feszült helyzet további eszkalálódásához vezet. Hazánkban több európai ország tömegkezelési-tömegoszlási gyakorlata is ismert, amelyek kifejezetten igyekeznek az ilyen frontszerű alakzatokat elkerülni. Célszerűnek mutatkozik ezeknek a hazai körülményekre adaptálása. Megjegyzendő, hogy az említett szabályzatban a lényegesen komplexebb *tömegkezelés* – szemben a tömegoszlással – ismeretlen fogalom.

A tömeg egyes tagjaival történő rendőrségi kommunikáció mellett említést kell tenni a társadalom valamennyi tagját érintő kommunikációs kérdésekről.

Természetesen a rendőrség csapaterős fellépése jogszabályi kötelezettség alapján történik, és nem a köteléket irányító rendőri vezető szubjektív döntésén, esetleg szimpátiáján vagy ellenszenvén alapul. Fontos a társadalommal megértetni a rendőrség szerepének filozófiai alapjait annak érdekében, hogy az egyes intézkedések szükségességét megérthessék, elfogadhassák. A biztonság elemi alapszükséglet, mintegy „*ellenszolgáltatás azért, hogy a polgárok a társadalomba belépésükkel az erőszak alkalmazásának lehetőségét átruházzák az államra, mellyel igényük keletkezik szabadságuk, egészségük és tulajdonuk védelmére*”.⁷ Ez azt jelenti, hogy ha az állam megtiltja a polgárainak az erőszak érvényesítését, viszontásul garantálnia kell, hogy a jogaikat mások sem sérthetik meg. Egy állam, amely már nem képes a polgárai jogait és szabadságát védeni, elveszíti azok bizalmát. Ezzel elveszítheti a demokratikus rend alapjait is, mivel a demokratikus állam ereje azon nyugszik, hogy polgárai ezzel egyetértsenek. Az előbbiek értelmében alapvetésként kell elfogadni és folyamatosan tolmácsolni az állampolgároknak a következőket:

- a rendvédelmi szervek teljes hatalma az állampolgároktól származik;
- a nép szuverén, ezért jogosult engedélyek nélkül is békés formában véleményt nyilvánítani;
- véleménynyilvánításukat nem lehet a közrendet megzavaró cselekményként értékelni, az az alaptörvényből származó joguk;

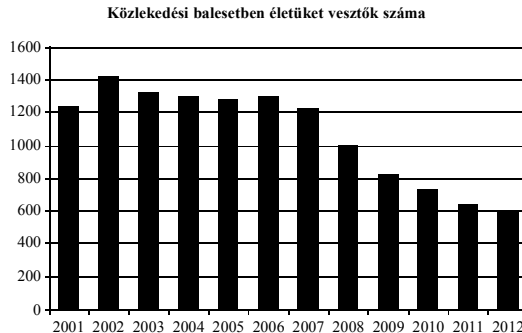
⁷ John Locke: *Értekezés a polgári kormányzatról*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1986, 83. o.

- aki a jogszabályokat betartja, az a rendőrség védelme alatt áll;
- a rendőrség semleges;
- a rendőrség a jog pártatlan védelmezője.

Rendszeresen szükséges kommunikálni a társadalommal, és egyértelművé kell tenni, hogy a rendőrség – és valamennyi munkatársa – intézkedéseit a jogkövető állampolgárok érdekében, a közösség javára teszi. Vélhetően új kommunikációs stratégia kialakítása is szükségeltetik a médiák – főként talán a kereskedelmi csatornák – képviselőivel annak érdekében, hogy ez az alapvetés kellő nyilvánosságot kapjon, akár az elborzasztó, félelmet és undort keltő hírek háttérbe szorítása árán is.

A közlekedés biztonsága

Napjaink modern társadalmában, különösen a nagyvárosokban mindenki közlekedik, ki gyalogosan, ki kerékpárral, ki személygépkocsival, ki a közösségi közlekedés igénybevételével. Az utazóközönség tekintetében is értelmezhető a szubjektív biztonságérzet fogalma. Miközben folyamatosan a közlekedési morál hiányáról, az elégtelen kooperációról, illetve a tolerancia és az udvariasság, előzékenység teljes hiányáról hallunk, a közlekedési balesetek, valamint a közlekedési balesetben életüket vesztek száma látványosan csökkent, így Magyarország közlekedésbiztonsága jelentősen javult (*ábra*).



A nemzetközileg is elismert⁸ eredmény kétségtől az „objektív felelősség” elvének közlekedési jogba bevezetésének és az ahhoz kapcsolódó rendőri forgalom-ellenőrzésnek köszönhető. A forgalom-ellenőrzés a közlekedési rendőri feladatok közül az egyik legfontosabb tevékenység. Célja a baleset-megelőzés és a forgalom folyamatosságának elősegítése. E kettős cél a közlekedés alaprendeltetéséből, a helyváltoztatási szükségletből adódik. Mindamellatt a forgalom áramlását akadályozó körülmények felfedése, a szabálysértések megelőzése, megszakítása a közúti közlekedési balesetek megelőzését szolgálja. A rendőri jelenlét tehát nem csupán passzív otlételt feltételez, hanem aktív rendőri tevékenységet is. Természetesen az aktív, beavatkozó cselekvést meg kell előznie egy megfigyelő, elemző, értékelő folyamatnak, hiszen csak ekkor beszélhetünk célirányos, eredményekkel kecsegtető, így hatékony beavatkozásról.

A rendőri forgalom-ellenőrzés fő feladatai a következők:

- a forgalom folyamatosságának fenntartása;
- a közlekedési szabályok betartatása;
- a balesetek és más jogsértések feltárása, elkövetők elfogása;
- a biztonságos közlekedésre nevelés.

A kiindulópont nem más, mint hogy a forgalom-ellenőrzés legfontosabb célja a prevenció. A rendőri – és természetesen más hatósági – ellenőrzéseket e célnak kell alárendelni. Mindeközben a tudati befolyásolás sem elhanyagolható szempont.

A legfontosabb alapelvek:

1. A kontrollt a baleseti okokként megjelölt szabályszegésekre kell összpontosítani, szakítva az általános szűrőpróbaszerű ellenőrzési gyakorlattal.
2. Az ellenőrzést ki kell terjeszteni az úgynevezett „irritáló” szabályszegő magatartások kiszűrésére.
3. A kontrollt erősíteni kell a passzív biztonsági eszközök használatának tekintetében.
4. A kontroll során nevelő célzatú tájékoztatást kell adni.
5. Tudatosítani kell a járművezetőkben, hogy bárhol és bármikor ellenőrizhetők.

⁸ Az 1993-ban alakult, brüsszeli székhelyű független nonprofit szervezet, az Európai Közlekedésbiztonsági Tanács (European Transport Safety Council; ETSC) 2007 óta ítéli oda a PIN-díjat a közlekedésbiztonság javításában kimagasló eredményt elérő uniós tagállamoknak. 2012-ben Magyarország érdemelte ki az elismerést.

A baleseti okként megjelölt szabályszegések minden évben jóformán azonos arányban fordulnak elő a következő – gyakoriság szerinti – sorrendben:

- a sebesség nem megfelelő megválasztása;
- elsőbbség meg nem adása;
- irányváltoztatás, az úton haladás szabályainak megszegése;
- figyelmetlen, gondatlan vezetés;
- előzés szabályainak megszegése; valamint a balesetek mintegy tíz százalékában szerepet játszó
- ittas járművezetés.

A felsorolt szabályszegések egy része azonban rendkívül nehezen ellenőrizhető vagy bizonyítható. A járművezetők egyéb hibái között megjelölt szabályszegések között viszont vannak olyanok, amelyek alkalmasak arra, hogy viszonylag egyszerűen ellenőrizhetők és bizonyíthatók legyenek. Ez utóbbi körbe tartozik a tilos jelzésen áthaladás, e körbe vonandó a vasúti átjáró tilos jelzésén áthaladás esete is, valamint a követési távolság meg nem tartása.

A közlekedők jelentős részét irritáló szabályszegések ellenőrzését nem elsősorban a baleset-megelőzés indokolja, hiszen e szabályszegések nem vagy igen ritkán okoznak balesetet. Az ellenőrzés elsősorban a nevelés része, és nem csupán a szabálysértést elkövetők nevelése, hanem a közlekedésben részt vevő többiek biztosítása arról, hogy ha valaki szabályt szeg, szankcióra számíthat. E szabályszegések ellenőrzésekor nagyon fontos rendőrségi taktika – pont a tudati befolyásolás érdekében –, hogy a rendőri intézkedés legalább olyan hosszú ideig tartson, mint amennyi előnyt szerzett a szabálysértő járművezető. Célszerű, ha a közlekedés minden más résztvevője, akinek a kárára a szabályszegő jogtalan előnyt szerzett, észleli, hogy a szabálytalankodó, „ügyeskedő” járművezető rendőrkézre került. Ilyen esetben a konkrét büntetés mértékén keresztül az elkövetőnek szánt üzenetnél sokkal fontosabb a közlekedés többi résztvevőjének szánt üzenet, ez a generálprevenció tipikus példája.

Az e körbe tartozó szabályszegések tehát elsősorban a jogosulatlan előny megszerzését jelentik, mint az autóbusszáv, a leállósáv jogosulatlan használata, a forgalmi torlódások esetén a menetirány szerinti bal oldalon haladás, a más irányba haladóknak kijelölt forgalmi sávban haladás, illetve az úttest közepén kialakított nyílt villamospályán haladás.

Az ellenőrzés alapvető formája a technikai eszközzel, elsősorban fix telepítésű technikai eszközzel való rögzítés. Mindemellett hasznos és látványos, továbbá nevelő célzata is jelentős annak a nagyvárosi rendőri intézkedésnek,

amikor az úttest jobb szélén kijelölt autóbuszsávot jogosulatlanul használót – büntetés nélkül – egyszerűen „beterelik” a mellékutcába, hiszen az autóbuszsávból az a járművezető csak abba az irányba haladhat tovább egyszerűen.

Mint már korábban utaltunk rá, a rendőri intézkedés legalitása mellett a legitimitást is elő kell segíteni, így a közlekedők közérzetére, ezen keresztül szubjektív biztonságérzetére is pozitív hatást gyakorolhatunk. A nagyvárosi környezetben kihelyezett emelt sebességű útszakaszokat kijelölő sebességkorlátozó jelzőtáblák eltulajdonítása esetén, vagy útépités után „a helyszínen felejtett” sebességkorlátozó jelzőtábla hatálya alatti sebesség-ellenőrzés viszont ezzel ellentétes hatású, tehát kerülendő.

A forgalom-ellenőrzés mellett az állampolgárok – elsősorban a járművezetők – hangulatát a forgalomszervezés színvonala is jelentősen befolyásolja. Ha a közlekedés folyamán azzal találkozunk, hogy a jelzések kopottságuk, fakultásuk okán, vagy a növényzet takaró hatása miatt nehezen vagy egyáltalán nem észlelhetők, az útburkolati jelek kopottak, esetleg ellentmondások, a várakozás rendje nem egyértelműen felismerhető, a bosszúságuk mellett biztonságérzetük is romlik.

Tekintettel arra, hogy a közlekedésben mindenki számára értékelhető viszonyok sokkal jobban befolyásolják a szubjektív biztonságérzetet, mint a többséget igen távolról érintő bűncselekmények, a jól szervezett forgalom-ellenőrzés és az igényes forgalomszervezés áttételesen hatékony eszköze lehet a szubjektív biztonságérzet javításának.

Önkormányzati rendszer

A hazai rendvédelmi tevékenység több szervezet: a rendőrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, valamint a katasztrófavédelem szervezete között oszlik meg.

A szélesebben vett rendvédelmi feladatok értelmezése mindazonáltal nem egységes, a minisztériumok irányítása mellett a rendvédelmi szervek önálló felelősséggel és eltérő jogkörrel végzik feladataikat. A hazai rendvédelmi tevékenység integrált és összehangolt kezelése érdekében az érintett szervek között olyan megállapodások jöttek létre, amelyek meghatározzák az együttműködések kereteit. Ennek ellenére még számos területen léteznek tevékenységi és hatásköri átfedések, továbbá az irányításban és szabályozásban tapasztalható ellentmondások.

Az elmúlt tíz évben az említettek ellenére is érzékelhetően javult a nemzetközi biztonsági, segítségnyújtási, bűnügyi, illegális migrációkezelési, határbiztonsági-határrendészeti, katasztrófaregelőzési és katasztrófakezelési, tűzvédelmi, vám- és pénzügyőri, büntetés-végrehajtási, vagyonvédelmi, az igazságügyi és önkormányzati biztonsági együttműködés, továbbá jobbá váltak a nemzetbiztonsági és rendvédelmi együttműködés feltételei, a nemzetközi szervezett bűnözés és a terrorizmus elleni fellépés esélyei.

A Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Ötv.) a helyi közbiztonsággal kapcsolatos önkormányzati feladatok között úgy rendelkezik, hogy a települési és a fővárosi önkormányzat a helyi közbiztonságról, vagyónának, más értékének védelméről kényszerítő eszköz alkalmazására törvény alapján jogosult szervezet létrehozásával is gondoskodhat. Az így létrehozott szervezet alaptevékenységet a települési és a fővárosi önkormányzat területe szerint illetékes megyei (fővárosi) rendőr-főkapitánysággal kötött írásbeli együttműködési megállapodás alapján, a rendőrség szakmai felügyeletével végzi.

2013. január 1-jén hatályba lépett az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény. Ez a jogszabály úgy határozza meg, hogy az önkormányzati rendészeti szervet – a községi, a városi képviselő-testület, a megyei jogú városi közgyűlés, a fővárosban a fővárosi kerületi képviselő-testület és a közgyűlés – a polgármesteri (főpolgármesteri) hivatal belső szervezeti egységként, önálló költségvetési szervként, költségvetési szerv belső szervezeti egységként hozhat létre. A szervezet feladata az Ötv. 17. § (1) bekezdésében meghatározott, előbbieken megfogalmazott feladatok ellátása.

Önkormányzati rendészeti szervet több önkormányzat társulások formájában is működtethet.

Az önkormányzati rendészeti szerv tagjaként foglalkoztatható az önkormányzati természetvédelmi őr, a közterület-felügyelő, a mezőőr, az erdészeti szakszemélyzet, a jogosult erdészeti szakszemélyzet és a halászati őr.

A végezhető feladatokat, az alkalmazható kényszerítő eszközöket, az együttműködési megállapodásra, valamint a szervezet működésére vonatkozó szabályokat, továbbá az e feladatokat ellátók tekintetében támasztott személyi feltételeket a 2012. évi CXX. törvény előírásai szerint kell végrehajtani.

A civil kapcsolatok nélkülözhetetlenek a rendészet bűnmegelőzési törekvéseinek megvalósulásában. A lakossági igények rendészeti szervekhez történő közvetítése, másfelől pedig a közbiztonságról szóló rendészeti informá-

ciók lakossági körben történő elterjesztése olyan megoldás lehet, amelynek a legnagyobb prevenciók hatás tulajdonítható.

A helyi közösségek általában fontosnak tartják a professzionális rendszert mint a közbiztonság felett örökös államigazgatási hatósági funkciók összességét, elfogadják a centralizált szervezeti megoldást, miközben elvárják, hogy a helyi közbiztonságért felelős rendészeti szervek a központi akarat végrehajtása mellett legyenek figyelemmel a helyi adottságokra és lakossági kívánalmakra. Érezhető igény van emellett a helyi rendészeti szervek és az önkormányzatok minél szorosabb együttműködésére, a helyben nyújtott (közösségi) közbiztonsági szolgáltatások színvonalának javítására.

A partneri kapcsolatok szereplői között jelen van a nem rendészeti igazgatás minden formája, a központi államigazgatás és az önkormányzati hatáskörbe utalt közigazgatás egyaránt. A rendészeti igazgatás nem nélkülözheti az említett ágazatokban felhalmozódó szaktudást és az ahhoz kapcsolódó hatásköröket, míg a civil közigazgatás sem lehet hatékony rendészeti támogatás nélkül.

A rendészeti helyi szervek és a települési (helyi) önkormányzatok kapcsolatai létrejöttek, és működnek. Az önkormányzatok gyakran anyagi-pénzügyi lehetőségeik határán, néha pedig erőn felül is támogatják a rendőrségeiket. Ebben tapasztalható némi különbség a tehető és szegény régiók között. A támogatás sokszor eseti jellegű, és személyes kapcsolatokon is múlik. Ahol közterület-felügyelet működik, ott a rendészettel tartott szakmai kapcsolatok jól fejlődnek, de arra nincsenek elfogadott elgondolások, hogy a felügyelet szerepét hogyan kellene növelni a helyi közbiztonság védelmében. Születtek viszont koncepciók városi rendszet létrehozására, erre különösen Budapesten érzékelhetők erőteljes törekvések.

Nem kétséges, hogy a helyi közbiztonsági modell nélkülözhetetlen eleme a polgárőrség. Minél kisebb a település, annál inkább adekvát a lakossági önvédelemnek ez a formája. A társadalmi részvétel és a civil kontroll rendszerének kialakítása érdekében a Belügyminisztérium 2005-ben civil stratégiát készített, amely a tárca legfontosabb civil partnereként a polgárőr szervezetet jelölte meg.

A rendészeti szervek felismerték a társadalmi kapcsolatok fontosságát. Ennek során a külső kapcsolatok körébe a civil szervezeteken kívül bevonják a teljes közigazgatási rendszert, a gazdasági élet szereplőit, a tudományos, kulturális, oktatási és egészségügyi intézményeket, valamint az érdekvédelmi és a jogvédelmi szerveződéseket is. A rendszet civil kapcsolatainak gazdagsága legitimáló tényezője a rendőrségi munka szakmai elismerésének.

Számos lakossági felmérés igazolja, hogy az emberek helyesen ítélik meg a rendészet szakmai értékeit, és azok gyarapítását szorgalmazzák. A rendészeti és civil szervezetek közötti szorosabb együttműködést leginkább korlátozó tényezők jelenleg: a megállapodások rendszerének elavulása, valamint a civil szervezetek igényeinek megfelelő információs és tájékoztató rendszerek kialakulatlansága.

A jelenlegi struktúrában is vannak olyan megoldások, amelyek hatékonyabbá tehetik a közbiztonság feletti őrködést. Ennek példája a pártfogó felügyelet és a rendőrség együttműködése. A bűnmegelőzési célú együttműködés további területei a bűn- és baleset-megelőzés, a kábítószer-prevenció, az ifjúságvédelem, az időskorúak segítése, a nemzeti és etnikai kisebbségek jogegyenlőségének garantálása.

A hazai rendészet előtt álló, választható stratégiai utak vonatkozásában a rendészet jövőbeli szerepének és működési jellemzőinek meghatározásához a következő kérdésekben indokolt válaszokat megfogalmazni: Rendészet közigazgatáson belül vagy kívül (militáris vagy civil közigazgatási szervezet)? Centralizált vagy decentralizált rendészet, állami vagy önkormányzati rendőrség? A szolgálati ágak tekintetében egységes (monista), kettéosztott (dualista) vagy több részre osztott (pluralista) rendészeti struktúra, egységes rendészet vagy önállósult bűnügyi rendőrség?

A választható stratégiai utak alapján hazánkban a következő változások várhatók:

- a) A hazai rendészet fokozatosan részévé válna a civil közigazgatásnak, középtávon megkezdődne a rendészetnek a közigazgatáshoz való közeledése. Amennyiben a rendészeti szervek szabályozásukban és működésükben fokozatosan a civil közigazgatáshoz közelednek, törvényszerűen következnek be bizonyos területeken egyfajta „demilitarizáció”.
- b) A hazai rendészet – követve a kontinentális jogfejlődés szerinti hagyományokat – a továbbiakban is alapvetően centralizáltan működik, középtávon azonban megkezdődik egyes helyben hatékonyabban ellátható feladatok helyi – elsősorban települési – szintekre történő delegálása (decentralizálása), illetve egyes – jelenleg központosított – feladatoknak a rendészet (megyei/regionális) területi szerveihez történő leadása (dekoncentráció).
- c) A centralizált működés hagyományaiából, valamint a civil közigazgatáshoz való közelítés szándékából következően a rendészet logikus módon a magyar államigazgatásba és nem a helyi önkormányzati igazgatásba integrálódik, ennél fogva például az önkormányzati rendőrség hazai létrehozásának

rövid távon nincs létjogosultsága. Mindemellett újra kell gondolni a rendészeti feladatellátásban az önkormányzati és az állami szféra szerepét.

- d) A hazai rendészeti struktúrát tekintve – rövid és középtávon – az egységes (monista) megoldás érvényesítése támogatandó, amikor tehát a rendészeti feladatok egyetlen szervezetbe koncentrálódnak. Részben, mert ez felel meg inkább az európai tendenciáknak, részben, mert fontos lenne elkerülni a plurális rendészeti struktúrákra jellemző koordinációs problémákból és szervezeti párhuzamosságokból eredő csapdahelyzeteket.
- e) A rendészetben belül a közbiztonsági és a bünyügyi nyomozó (igazságügyi) funkciók szervezeti szétválasztása legfeljebb hosszú távon merülhet fel.

A hazai rendészeti szervezetfejlesztésben a centralizáció és decentralizáció elvének együttesen kell érvényesülnie. 2014-ig Magyarországon azonban bizonyosan nem lehet cél az önkormányzati igazgatásba integrált és a helyhatóságok irányítása alá vont rendészeti szervezeti megoldás, tekintettel arra, hogy Európában a tisztán önkormányzati rendőrségi struktúrák eltűnőben vannak, másfelől hazánkra is elsősorban a kontinentális jogfejlődésnek megfelelő centralizált hagyományok jellemzők. Mindazonáltal a hatékony feladatellátás által kijelölt határokig a centralizált állami rendőrség helyi szerveinek irányításában célszerű fokozatosan jogosítványokat adni a polgármestereknek, illetve egyes, a közbiztonságért felelősséget vállaló szervezeteknek (testületeknek).

Mindez a korábbi rendészetimisszió-meghatározási kísérletekhez képest jelentős változást idéz elő. Középtávon ugyanis ténylegesen is megnyílik az út a civilizáció felé, hosszú távon pedig a közösségi típusú rendőrségi feladatellátás irányába. Olyan paradigmaváltás következhet be, amely a látható rendőrség egyszerű szervezeti ideálja helyébe immár a megelőzésre és a reagálásra képes, hatékonyan működő integrált rendészetet helyezi.

A rendészeti szervezetrendszer érintő programelemként azonosítjuk a rendészeti együttműködés azon kiemelt esetét, amikor a rendészeti szervek helyi közösségekkel (önkormányzatok, szakmai testületek, civil szervezetek, magánszemélyek) lépnek közvetlen kapcsolatba. Az alapvetően centralizált és erősen hierarchikus struktúrában működő rendészeti szervezetrendszer társadalmi elfogadottságát azzal lehet döntő mértékben erősíteni, ha a szervezet helyi szintjein, a szervezeten kívüli kapcsolatok megerősítésével sikertül javítani a rendészeti szervek társadalmi beágyazódását.

Az ország közbiztonsági szempontú megítélése alapvetően a helyi közbiztonsági tapasztalatok összegzésére alapozódik. Katonai taktikai analógiával élve, a bűnözés ellen folytatott harc csatáit helyben, míg a háborút országos

szinten kell megnyerni. A rendészeti tevékenység kedvezőbb társadalmi megítélését azonban nem lehet elvárni akkor, ha a rendészeti szereplőknek nincsenek jó kapcsolataik a lakossággal, vagy ha a közbiztonság felelősei láthatatlanok, beazonosíthatatlanok, illetve siketek a helyi közbiztonsági igényekre.

A helyi társadalmi viszonyokba történő beilleszkedés a közrend és közbiztonság megteremtése szempontjából azzal az előnnyel jár, hogy a rendészeti szervek a közérdekű célok eléréséhez helyi tapasztalatokkal felvértezett szövetségeseket nyerhetnek meg. A helyi társadalom irányába történő nyitás további előnye, hogy ilyen módon szélesebb lehetőség nyílik a megelőzés komplex feladatainak ellátására. Mindemellett a személyi állományt fenyegető kockázatként kell számolni a „túlságosan is jól sikerülő” helyi beágyazódással – a szervezeti fegyelem felpuhulásával, korrupcióval stb. –, amelynek kezelése csak megfelelő ellenőrző mechanizmusok működtetésével lehetséges.

A rendészet helyi kapcsolatainak megerősítése – a kapcsolatok számának növelése, illetve a meglévő helyi együttműködések elmélyítése – lehetőséget ad arra, hogy a rendészeti feladatellátás tekintetében bizonyosfajta átrendezés menjen végbe. Hasznosnak tűnik a rendészeti feladatok áttekintése abból a szempontból, hogy melyek azok, amelyek eredményesebben helyben láthatók el (szubszidiaritás). Egy ilyen feladat-felülvizsgálat számos előnnyel járhat. Lehetőséget teremt a rendészeti szervezeten belül bizonyos mértékű feladat-decentralizációra, ezáltal a szervezetfejlesztési hangsúlyokat – az előzetes vizsgálat eredményétől függően – a helyi szervekre (kapitányságok, körzeti megbízottak) lehet áthelyezni. Másfelől alkalom nyílik a közbiztonság helyi szintű megszervezésével kapcsolatos – önkormányzati törvényben meghatározott – feladat szakmai tartalommal való kitöltésére, javaslatok megfogalmazására, az állami és az állami szervezetrendszeren kívüli helyi feladatok szétválasztására.

Visszatekintve az önkormányzatok elmúlt negyedszázados működésére, megállapítható, hogy bonyolult, néha a képességeiken messze túlmutató feladatokat kellett megoldaniuk. Különösen igaz ez az önkormányzatokra háruló a helyi közbiztonsággal összefüggő kötelezettségekre.

A polgármesterek illetékességi területükön alapvetően politikai tényezők, akik választás útján kerülnek hivataluk élére. Jellemzően fontosnak tartják a lakosság személy- és vagyónbiztonságának védelmét, amelynek megvalósítása érdekében a rendőrséggel közösen közbiztonsági és bűnmegelőzési stratégiát dolgoznak ki.

A helyi önkormányzatok és a rendőrség kapcsolatrendszerét a Magyarország alaptörvénye által meghatározott keretek között az Ötv. és a rendőrségről szóló *1994. évi XXXIV. törvény* (a továbbiakban: Rtv.) határozza meg.

Az Rtv. a települési önkormányzatok és a rendőri szervek közötti együttműködés több sajátos formáját is meghatározza. Így rendelkezik arról, hogy rendőrkapitányság, határrendészeti kirendeltség és más helyi rendőri szerv létesítéséhez és megszüntetéséhez előzetesen, valamint a rendőrkapitányság, a határrendészeti kirendeltség és a más helyi rendőri szerv vezetőjének kinevezését megelőzően is ki kell kérni az érintett települési, Budapesten a fővárosi kerületi önkormányzat képviselő-testületének a véleményét. Ha a települési önkormányzatok többsége, illetve a megyei (fővárosi) önkormányzat a kinevezés ellen foglal állást, és a kinevezési jogkör gyakorlója nem állít újabb jelöltet, döntésének szakmai indokairól az érintett önkormányzatokat állásfoglalásban tájékoztatja.

A szükségessé váló felmentésről az illetékes önkormányzatokat – az érintettel történő közléssel egyidejűleg – tájékoztatni kell.

A rendőrség tevékenységével összefüggésben a rendőrkapitány vagy kijelölt helyettese évente beszámol a rendőrkapitányság illetékességi területén működő települési önkormányzat képviselő-testületének a település közbiztonságának helyzetéről, a közbiztonság érdekében tett intézkedésekről és az azzal kapcsolatos feladatokról.

Az Rtv. tájékoztatási kötelezettséget ír elő a rendőrség számára, ha a lakosság széles körét érintő rendőri intézkedést tervez végrehajtani, feltéve, hogy ezzel nem veszélyezteti az intézkedés eredményességét.

Az Rtv. 10. § (1) bekezdése alapján a rendőrkapitány, a megyék (főváros) tekintetében a rendőrfőkapitány és az illetékességi területen működő önkormányzatok, a közbiztonsággal összefüggő feladatok ellátásának társadalmi segítésére és ellenőrzésére – a közbiztonság fenntartásában érintett állami és egyesületek bevonásával – bűnmegelőzési és közbiztonsági bizottságot hozhatnak létre.

A lakosság szubjektív biztonságérzetét – a települési, illetve kistérségi szinten mutatkozó igényekre figyelemmel – leginkább javító, a prevenciót előtérbe helyező rendőri intézkedések megtételére az ORFK intézkedési tervet adott ki. Az intézkedési tervben meghatározták, hogy valamennyi megyei (budapesti) rendőr-főkapitányság illetékességi területén a járási közbiztonsági egyeztető fórumok véleményére és az elmúlt hónapokban kialakított kockázatelemzésekre is figyelemmel széles körű közbiztonsági, bünyügyi felmérések alapján kell a településeket, illetve azok egyes részeit (a továbbiakban:

települések) rangsorolni. A rendőrkapitányságok vezetői a településeket a közbiztonsági és a bűnügyi adatokra, tendenciákra, a lakosság szubjektív biztonságérzetére, az ott lakók veszélyeztetettségére, a társadalmi együttélési szabályok betartására, a szabálysértési vagy büntetőeljárás hatálya alá nem tartozó egyéb jogsértésekre, az elmúlt időszakban bekövetkezett lakossági konfliktushelyzetekre, illetve más releváns körülményekre, valamint a rendelkezésre álló rendőri állomány létszámára is figyelemmel sorolják be kiemelten veszélyeztetett, veszélyeztetett és veszélyeztetettnek nem tekinthető kategóriákba. A települések helyzetének megítélésekor nem mellőzhető a polgármester, illetve a járási közbiztonsági egyeztető fórumok véleményének kikérése, velük együttműködve kell az adott helység besorolását kialakítani, amelyet havi gyakorisággal felül kell vizsgálni.

Az intézkedési terv alapján a rendőri szolgálatellátást úgy kell megszervezni, hogy a kiemelten veszélyeztetett településeken naponta, a veszélyeztetett településeken legalább hetente három alkalommal, a veszélyeztetettnek nem tekinthető településeken legalább hetente egy alkalommal, visszatérő jelleggel történjen rendőri ellenőrzés.

A közlekedésrendészeti ellenőrzésekben túlmenően a hangsúlyt elsősorban a települések bel-, illetve külterületének bűnmegelőzési és közrendvédelmi célú ellenőrzésére kell helyezni, megelőzve a lakosságot leginkább irritáló jogsértések elkövetését.

Gondoskodni kell arról, hogy az ellenőrzésekről a település polgármesterével, vagy az általa megbízott személlyel a kapcsolatfelvétel, illetve egyeztetés hetente legalább egyszer megtörténjen, ezzel is erősítve az önkormányzat szerepét a helyi közbiztonság megteremtésében. Ha valamely járás területén a Készenléti Rendőrségtől vagy más szervtől átcsoportosított erők bevonásával fokozott ellenőrzésre kerül sor, erről a területileg illetékes polgármestert előzetesen szóban vagy telefonon tájékoztatni kell.

Az ellenőrzések végrehajtásába – lehetséges mértékben – be kell vonni a társhatóságok képviselőit, a rendészeti feladatokat ellátó személyeket, az önkormányzati rendészeti szerveket, társadalmi szervezeteket, a polgárőr szervezeteket.

A helyi közbiztonság fenntartásában fontos szerepet vívtak ki maguknak a már több évtizedes múltra tekintő polgárőr szervezetek. Ezt felismerve a jogalkotó törvényi szinten, a polgárőrségről és a polgárőri tevékenység szabályairól szóló *2011. évi CLXVI. törvényben* (a továbbiakban: Ptv.) határozta meg a polgárőr szervezetek működésére irányadó szabályokat, ennek keretében

ben rendelkezve egyebek között a polgárőr szervezetekkel történő együttműködés szabályairól.

A közbiztonsági feladatok végrehajtásában a megyei rendőr-főkapitánysággal kötött együttműködési megállapodás esetén a polgárőr szervezetek is közreműködhetnek. A polgárőr egyesület alapfeladatként a helyi közrend és közbiztonság védelme, valamint a bűnmegelőzésben való közreműködés érdekében közterületi járőrszolgálatot, figyelőszolgálatot, a közúti baleset helyszínén, valamint bölcsőde, óvoda, általános és középiskola közvetlen közelében jelzőőri tevékenységet lát el. Kiegészítő feladatként önkéntesen közreműködhet az Rtv. alapján a rendőrkapitány, a megyék (főváros) tekintetében a rendőrfőkapitány és a polgárőr szervezet működési területén illetékes helyi önkormányzat által létrehozott bűnmegelőzési és közbiztonsági, valamint baleset-megelőzési bizottság munkájában.

Rendészeti feladatokat ellátó személyek

A közrend a nemzet felemelkedését szolgáló alapérték. A közrend és a közbiztonság fenntartásához elengedhetetlen az együttműködés a rendészeti feladatokat ellátó személyekkel.

Egységes szabályozás és követelményrendszer szükséges az állami és önkormányzati alkalmazásban álló közszolgálati tisztviselők és közalkalmazottak, valamint egyéb foglalkoztatási jogviszonyban álló rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységének szabályozására és rendszerbe helyezésére érdekében.

Egységes a jogi szabályozás azon szervezetek és személyek vonatkozásában, amelyek/akik – a rendvédelmi szerveken túlmenően – rendészeti jellegű tevékenységet is ellátnak és ennek során kényszerítő eszközök és intézkedések alkalmazására jogosultak.

Ebbe a körbe tartozik:

- a) a személy- és vagyónőr;
- b) a fegyveres biztonsági őrség; valamint a rendészeti feladatokat ellátó személyek:
 - a természetvédelmi őr,
 - a rendészeti feladatot ellátó erdészeti szakszemélyzet,
 - a rendészeti feladatot ellátó jogosult erdészeti szakszemélyzet,
 - az erdővédelmi szolgálat tagja,
 - a halászati őr,

- a hivatásos vadász,
- a hegyőr,
- a közterület-felügyelő,
- az önkormányzati természetvédelmi őr, továbbá
- a mezőőr.

Jelenleg különböző ágazati törvények tartalmazznak rendelkezéseket az állampolgárok alapjogait is érintő intézkedések és kényszerítő eszközök alkalmazására vonatkozóan. A jogbiztonság előmozdítása érdekében az azonos tárgykört érintő szabályok egy áttekinthető és azonos szempontok alapján kialakított jogi szabályozásban – a rendészeti törvényben – szerepelnek.

A rendészeti feladatokat ellátó szervek tagja esetében egységes kritériumokat határoz meg az előéleti követelményrendszer. Egységes módon követeli meg az alkalmazottak tekintetében az előéleti és alkalmazási feltételeket, kijelölve azt a személyi kört, amelynek tagja rendészeti feladatokat ellátó szervezet munkatársa lehet. Az egységes előéleti szabályozást az indokolja, hogy a rendészeti feladatokat ellátó szervek tagjai az állam által garantált legális erőszak-monopólium alkalmazásának lehetőségével felvértezettek.

Lehetőséget ad valamennyi rendészeti feladatot ellátó szerv tagjának, hogy tevékenysége során intézkedéseket és kényszerítő eszközöket alkalmazzon. A nem állami szervek által igénybe vehető intézkedések és kényszerítő jellegű eszközök alkalmazásának körét leszűkíti, míg a közhatalmi tevékenységet végzők esetében pontosan meghatározza azok alkalmazásának feltételeit.

A közterület-felügyelet bűnmegelőzési tevékenysége

A közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény a közterület-felügyelet bűnmegelőzési tevékenységéhez megfelelő eszközöket ad. A felügyelőnek joga van felvilágosítást kérni, lehetősége van hatósági ellenőrzés, igazoltatás, helyszíni bírságolás, feljelentés, előállítás végzésére, a jogszabály alapján elkobozható dolog visszatartására.

A hatékony bűnmegelőzési tevékenység fontos része a helyi adottságok és specialitások figyelembevételével a működőképes hivatalos kapcsolatok kiépítése az érintett szervekkel, szervezetekkel és a velük való együttműködés, partneri viszony kialakítása.

A felügyelet a képviselő-testület által meghatározottak szerint együttműködik a rendőrséggel, a polgári védelemmel, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal-

lal, a hivatásos önkormányzati tűzoltósággal (rendvédelmi szervek), az egyéb állami ellenőrző és önkormányzati szervekkel, társadalmi szervezettel, a polgárőrség helyi szervezetével, valamint a feladatai ellátásához segítséget nyújtó egyéb szervezettel.

A közterületek rendjének fenntartásába (a prevenciók tevékenységbe) bevonhatók azon szervek, szervezetek, gazdasági társaságok is, amelyek alap- vagy szolgáltató tevékenységüknél fogva valamely „felügyeleti” tevékenységet folytatnak e területeken, illetve e területekhez kötődően; például a mező-, hegy-, halászati örök, hivatásos vadászok és erdészeti szakszemélyzet, polgári természetőrök, személy- és vagyonőrök, rendészek, postások, „anyagondnokok” stb.

A fokozottabb közterületi jelenlét érdekében a rendőrségen megvalósuló „látható rendőrség” mintájára az önkormányzathoz tartozó rendészeti szervek (közterület-felügyelet, természetvédelmi őrszolgálat, mezőőrök) a rendőrkapitányságokkal szorosan együttműködve, a mainál egységesebb szervezetben és megjelenési formában a meglévő jogosítványaik megtartásával láthatják el a jogszabályokban meghatározott feladataikat. A közterületen töltött szolgálati órák számának növekedésével is csökkenhet a jogsértések száma.

Célszerű az önkormányzat által létrehozható polgári biztonságvédelemmel foglalkozó szervezetek tevékenységének összehangolása. A fegyveres biztonsági őrsegről, a természetvédelmi és a mezei őrszolgálatról szóló *1997. évi CLIX. törvény* alapján ebbe a körbe tartozik: az önkormányzati természetvédelmi őrszolgálat (amely a helyi jelentőségű védett természeti területre vonatkozó előírások betartását ellenőrzi) és az önkormányzati mezei őrszolgálat (amely a település közigazgatási területéhez tartozó termőföldek őrzéséről gondoskodik).

Hasonlóság van abban, hogy mindhárom szervezet (a közterület-felügyelet, az önkormányzati természetvédelmi őrszolgálat és a mezei őrszolgálat) létrehozására az önkormányzat szervezetében kerül sor, tagjai hivatalos személyek, egyenruhával ellátottak, széles körű – közel azonos – intézkedési jogosítvánnyal, az általuk alkalmazott kényszerítő eszköz használatának és a személyes szabadságot korlátozó intézkedések végzésének jogszerűségét az illetékes rendőrkapitányság vizsgálja ki.

Az említett szervezetek illetékességi területe bővíthető a hatályos jogi szabályozás alapján azzal, hogy több települési önkormányzat kistérségenként közös őrszolgálatot hozhat létre.

A hatásköre szélesíthető úgy, hogy a vegyes minősítésű területeken (természetvédelmi terület, erdő, mezőgazdasági terület, halastó stb.) a mező-,

hegy-, halászati őrök, hivatásos vadászok és az erdészeti szakszemélyzet az egymás hatáskörébe tartozó feladatok ellátásával is megbízhatók.

Ezen túlmenően, a kulturális javak körébe tartozó tárgyak és létesítmények (műemlékek, köztéri szobrok, ásatások, történelmi kertek stb.) védelmével összefüggő feladatokból is nagyobb részt vállalhatnak.

A helyzet kulcsa nem egy centralizált szervezet, hanem az utcán szolgálót teljesítő hatóság kezében van. Ezért a megelőzési intézkedések bevezetése leghatékonyabban a felügyelők útján lehetséges.

A felügyelő – a törvény által meghatározott körben – feladatait az önkormányzat illetékességi területén, közterületen látja el.

Elsődleges az ügynevezett bűnmegelőzési célú szemlélet kialakítása, ehhez az elméleti és gyakorlati szintű tudásanyag elsajátítása. Ezt nagymértékben elősegítheti a bűnmegelőzés témakörének beillesztése az alap- és szakmai továbbképzésbe. Ezt támasztja alá a közterület-felügyelői szakképzés követelményrendszere, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar bűnmegelőzést érintő képzési tematikája, valamint a Nemzeti Bűnmegelőzési Tanács által szervezett bűnmegelőzés-ismereti képzések programjai.

A kiképzett közterület-felügyelő felismerheti egyes szabálysértések (bűncselekmények) sorozatjellegét, „szervezettségét”, az azonos elkövetési módokat, a jellemző helyszíneket, időszakokat, eszközöket, elkövetői köröket, az elkövetők és a sértettek jellemzőit, ezzel elősegítve az adott cselekményre vonatkozó prevenciós módszer kidolgozását, a sértetté, áldozattá válás megelőzését. Megismerheti egyes jogsértő cselekmények összefüggéseit (például szabálysértésből bűncselekménnyé minősül, vagy a szankcionált cselekmény csak eszközcselekménye egy másíknak, stb.).

Ezeknek és az önálló intézkedések tanulságainak elemzése, értékelése, a cselekményekkel (jelenséggel) kapcsolatos okok, körülmények tisztázása célirányos adatgyűjtéssel, megfigyeléssel (kikérdezés, jegyzőkönyv, jelentés stb.) folytatható, mindez fontos bűnmegelőzési tevékenység lehet.

A prevenció része a szignalizáció, a jelzés adása az illetékes szerveknek.

Az előbbieket ismeretében önálló megelőzési intézkedések is hozhatók a közterület-felügyelet tervszerű munkavégzésének elősegítése érdekében.

A közösségi rendészet alternatívája, avagy az önkormányzati rendészeti szervek közösségi szolgáltatásai a következők:

- részt vehet a megelőzési propagandában, felvilágosítást, tanácsot adhat a lakossággal való közvetlen kapcsolattartás (akár irodák) útján is;
- a már áldozattá váló sértetteknek segítséget adhat (mikor, kihez fordulhatnak, milyen lehetőségeik vannak stb.);

- részt vehet az iskolakezéssel együtt járó közlekedési, közbiztonsági veszélyek csökkentésében;
- a járőrözés, területfigyelés (ha célhoz kötött!), önmagában is a megelőzést szolgálja, az e szolgálati feladat folyamán begyűjtött információk jelentőséggel bírnak az adott területre szükséges megelőzési intézkedések kidolgozásában is;
- segítheti a sértetti kör feltérképezését MÁV-állomások, járművek, pályaudvarok, aluljárók stb. esetében;
- a felügyelő részt vehet a kereskedelmi és vendéglátó-ipari egységek környezetének ellenőrzésében (a működésükre vonatkozó egyes korlátozások az önkormányzat jegyzőjének hatáskörébe tartoznak);
- a kereskedelmi helyekkel kapcsolatban ellenőrzési, szignalizációs tevékenységet végezhet (engedélyek, helyszín, rakodás, vagyonvédelem stb.);
- a közterület-felügyeletnek a tanévkezdéshez kapcsolódó közbiztonsági és közlekedésrendészeti feladatok végrehajtásába történő bevonása is célszerű;
- a zavárvelemmel kapcsolatban jelzést adhat az illetékes hatóságoknak (üzemek, ipartelemek, szórakozóhelyek);
- javaslatokat tehet a parkolók kialakítása kapcsán (közvilágítás, védelem, településtrendezés stb.);
- segítheti a parkolókból elhagyott, eltulajdonított, „pihentetett” gépjárművek kiszűrését, ellenőrzését;
- a „szemetelés” megszüntetése érdekében feladata lehet a tiltott helyek (természetvédelmi, közegészségügyi) feltérképezése, a szelektív hulladékgyűjtés népszerűsítése, tájékoztatás a lomtalanításokról, a szemétszállítás figyelemmel kísérése;
- a veszélyes hulladékokkal kapcsolatban a termelő üzemek figyelemmel kísérése, a keletkezési hely (telephely) és a szállítás folyamatos „ellenőrzése”. E körben célszerű lenne a közterület-felügyeletnek a forgalomkorlátozó határozatból és a közterület-használati megállapodásból egy-egy példányt átadni;
- a lakó-pihenő övezetekben, korlátozott behajtású területen jogosultság, megállási, várakozási engedélyek, sebességkorlátozás stb. ellenőrzése. Javaslat forgalmelterelésekre, közúti és forgalomtechnikai jelzések elhelyezésére;
- forgalomból kivont, rendszám nélküli roncsautókkal kapcsolatos intézkedések;
- úton folyó munkálatok biztonságtechnikai elősegítése;

- tiltott reklámfelületekkel kapcsolatos intézkedések;
- hajléktalanokról jelzésadás, kapcsolattartás a segítő szervezetekkel, szervezetekkel.

A javasolt témákban szakterületi felelősök, koordinátorok is kijelölhetők a közterület-felügyeleten. Ajánlatos egy szakmai fórum, amely elősegítheti a szakmai szabályok, irányelvek és azok végrehajtásának egységes szabályozását, elérhetővé téve a jó gyakorlati megoldásokat.

Az önkormányzatok a helyi, területi specialitások figyelembevételével hangsúlyosabban illeszthetik be a közterület-felügyelők prevenciós feladatait a bűnmegelőzési, közbiztonsági koncepcióikba, az ezzel kapcsolatos stratégiai feladatok végrehajtásának eszközrendszerébe.

Célszerűnek és hatékonyknak tartjuk, ha az önkormányzatok e témával kapcsolatos időszakos beszámolóikat az együttműködő valamennyi partner véleményének kikérésével és a folyamatos konzultációs lehetőség megerősítésével készítik el.

Ismereteink szerint a közterület-felügyelet mint intézmény, illetve a közterület-felügyelő személye, szerepe nem megfelelően ismert. Ennek népszerűsítése preventív hatású lehet.

A megelőzést szolgálja, ha a láthatóság nemcsak a közterületi jelenlétben, hanem az ügykezelésben is megjelenik, amikor a közterület-felügyelő kiemelt szerepet kap a lakossági bejelentések, panaszok kivizsgálásában, kezelésében. Ajánlatos rendszeres megjelenése a lakossági fórumokon, a helyi sajtóban, az önkormányzati kiadványokban (például települési; városi, községi kerületi újság). Kívánatos a lakókörnyezeti közvetlen kontaktus megerősítése, a rendszeres kapcsolattartás, valamint az ügyfél- vagy ügyeleti szolgáltatások létrehozása, erősítése.

A különböző, a közterületi rend érdekében dolgozó rendvédelmi és más szervezetek tevékenységének összehangolása mellett célszerű kialakítani a közös szolgálatellátás gyakorlatát is.

Tapasztalatok szerint, ha egy településen a közrendért, közbiztonságért felelős vagy az e feladatot önként vállaló szervezetek összehangolják a munkájukat, a tevékenységük eredményessége hatványozódik.

A közterület-felügyelet bázisán önkormányzati rendészeti intézmény kialakítása önkormányzati rendészeti program keretében a következő *táblázat* szerint képzelhető el.

| I. Stratégiai programok | Felelős | Közreműködők |
|---|-----------------------|---|
| 1. Látható közterületi járőrszolgálat fokozása | közterület-felügyelet | polgárőr egyesületek, rendőrkapitányság |
| 2. Polgárőrség megerősítése | közterület-felügyelet | rendőrkapitányság |
| 3. Vagyonvédelmi riasztóközpont létrehozása | közterület-felügyelet | önkormányzati intézmények ingatlanok tulajdonosai |
| 4. Térfigyelő rendszer fejlesztése | közterület-felügyelet | rendőrkapitányság |
| 5. Biztonságos életterek kialakítása: – „biztonságos iskola” – „biztonságos utca” – „biztonságos munkahely” – „biztonságos lakótelep” – „biztonságos szórakozóhely” – „biztonságos közösségi ház” stb. | közterület-felügyelet | rendőrkapitányság önkormányzati intézmények polgárőr egyesületek ingatlanok tulajdonosai ÁNTSZ |
| 6. Közterületek jogszerű használatának ellenőrzése | közterület-felügyelet | polgármesteri hivatal polgárőr egyesületek rendőrkapitányság ÁNTSZ |
| 7. Természeti értékek védelme (zöld területek, játszóterek, tavak, folyók) | közterület-felügyelet | polgármesteri hivatal polgárőr egyesületek rendőrkapitányság nemzeti park-igazgatóság természetvédelmi őrszolgálat |
| 8. Bűnmegelőzési programok támogatása | közterület-felügyelet | polgármesteri hivatal rendőrkapitányság polgárőr egyesületek humánszolgáltató központ önkormányzati intézmények |
| II. Akción, fokozott ellenőrzések | Felelős | Közreműködők |
| 1. Hajléktalanhelyzet kezelése | közterület-felügyelet | polgármesteri hivatal polgárőr egyesületek rendőrkapitányság ÁNTSZ szeretetszolgálat |

| | | |
|---|-----------------------|--|
| 2. Kulturált állattartás szabályainak betartatása | közterület-felügyelet | polgárőr egyesületek rendőrkapitányság ÁNTSZ polgármesteri hivatal állatvédő szervezetek állatmenhely telepek önkormányzati állatorvos |
| 3) Illegális személtérakó helyek megszüntetése (területek megtisztítására újabb hulladékok elhelyezésének megakadályozása) | közterület-felügyelet | polgármesteri hivatal polgárőr egyesületek rendőrkapitányság ÁNTSZ |
| 4. Illegális hirdetések, plakátok, graffitik felszámolása | közterület-felügyelet | polgármesteri hivatal polgárőr egyesületek rendőrkapitányság |
| 5. Fellépés az engedély nélküli árusok és illegális közterület-foglalók ellen | közterület-felügyelet | polgármesteri hivatal rendőrkapitányság |
| 6. Üzletek működésére vonatkozó szabályok betartatása | közterület-felügyelet | polgármesteri hivatal polgárőr egyesületek rendőrkapitányság |
| 7. Közterületen történő szeszesital-fogyasztás, játszótereken és BKV-megállóknál történő dohányzás tilalmának érvényesítése | közterület-felügyelet | polgármesteri hivatal polgárőr egyesületek rendőrkapitányság |
| 8. Építkezések környezetének felügyelete | közterület-felügyelet | polgármesteri hivatal rendőrkapitányság polgárőr egyesületek |
| III. Bűnmegelőzés | Felelős | Közreműködők |
| 1. Az általános iskolákban dropprevenciós és áldozattá válás megelőzésére történő oktatás | közterület-felügyelet | rendőrkapitányság polgárőr egyesületek érintett iskolák |
| 2. Bűnmegelőzési oktatás keretén belül sport- és szabadidős tevékenységek szervezése | közterület-felügyelet | rendőrkapitányság polgárőr egyesületek érintett iskolák |
| 3. Bűnmegelőzési tájékoztatás és felvilágosítás az önkormányzat által szervezett rendezvényeken | közterület-felügyelet | rendőrkapitányság polgárőr egyesületek érintett iskolák |

| IV. Közlekedésbiztonsági programok | Felelős | Közreműködők |
|--|-----------------------|---|
| 1. Kerékpárosok, kerékpárutak védelme a szabálytalan autósoktól | közterület-felügyelet | rendőrkapitányság polgármesteri hivatal polgárőr egyesületek kerékpáros egyesület |
| 2. Általános iskolák felső tagozatosainak a KRESZ előírásaira történő oktatása elméleti és gyakorlati képzés keretén belül (oktatóbuszos program, oktatópályán kerékpáros és kismotor-kerékpáros gyakorlati oktatás) | közterület-felügyelet | rendőrkapitányság polgármesteri hivatal polgárőr egyesületek kerékpáros egyesület |
| 3. Kedvezményes jogosítvány program (közéiskolába járó tanulók részére) | közterület-felügyelet | érintett iskolák |
| 4. Sebesség-ellenőrző berendezések működtetése (a közlekedés biztonságát veszélyeztető gyorsajtások visszaszorítására irányuló program) | közterület-felügyelet | rendőrkapitányság |
| V. Együttműködési feladatok | Felelős | Közreműködők |
| 1. Térfigyelő központ és gyorsreagáló járőrszolgálat működtetése, köztéri kamerák számának növelése | közterület-felügyelet | rendőrkapitányság |
| 2. Huszonnégy órás diszpécserközpont működtetése és riasztóközponttal bővítése | közterület-felügyelet | polgármesteri hivatal rendőrkapitányság polgárőr egyesületek önkormányzati intézmények |
| 3. Kábítószerügyi Egyeztető Fórummal összefüggő koordinációs és adminisztrációs feladatok | közterület-felügyelet | polgármesteri hivatal rendőrkapitányság polgárőr egyesületek önkormányzati intézmények humánszolgáltató központ |
| 4. Polgárőr-szövetség felállítása és integrálása a területi polgárőr-szövetségbe | közterület-felügyelet | rendőrkapitányság polgárőr egyesületek |
| 5. Idősek, fogyatékosok részére bűnmegelőzési program (havi klubnapok) | közterület-felügyelet | polgármesteri hivatal rendőrkapitányság polgárőr egyesületek |

| | | |
|---|----------------------|--|
| 6. Kezdeményezés a Nemzeti Közszerződési Egyetem Rendészettudományi Kar Oktató Intézménye cím elnyerésére | közetület-felügyelet | Nemzeti Közszerződési Egyetem Rendészettudományi Kar rendőrkapitányság |
| 7. Lovas járőrszolgálat felállítás | közetület-felügyelet | rendőrkapitányság polgárőr egyesületek |

Összegzés

Az állampolgárok szubjektív biztonságérzete sajátos módon még az esetlegesen javuló, sőt néhol erőteljesen javuló bűnügyi statisztikák ellenére is romolhat. A szubjektív biztonságérzet javítása komplex feladat, amelyben a rendőrség csak az egyik szereplő. Feladata természetesen megkérdőjelezhetetlen, a kor kihívásai azonban talán más irányú megközelítést követelnek meg, mint a klasszikus rendészet felfogása szerinti reakciók. A hatékonyság megteremtése érdekében a következő javaslatok fogalmazhatók meg:

1. Rendőri ellenőrzések indokolt esetekre történő korlátozása mind a közlekedésrendészet, mind a közrendvédelem területén.
2. Gyalogos és kerékpáros járőrszolgálat fokozása.
3. Bevetési egyenruha viselésének indokolt esetekre történő korlátozása.
4. A kögens intézkedési kötelezettségnek, amely egyes esetekben kizárólagosságot ad valamely intézkedési formának, a szükséges esetekre történő korlátozása, és annak lehetővé tétele, hogy a rendőr – ha az célravezetőbb – más intézkedést folytasson le a probléma megoldása érdekében.
5. Annak szabályozása és szakmai protokolljának kidolgozása, hogy a bejelentő milyen módon kapjon visszajelzést az általa bejelentett probléma elintézéséről. Hasonló javasolható, a bűnügyi szolgálatnál is, hiszen az állampolgárok véleményformálása jelentősen befolyásolható olyan egyszerű intézkedések bevezetésével, mint a vizsgáló kötelező kapcsolatfelvétele a sértettel, a sértett személyes jellegű tájékoztatása és biztosítása arról, hogy az ő ügyében a rendőrség minden szükséges intézkedést megtesz.
6. El kell fogadni, hogy a közösségi élet jelentős hányada a virtuális térben zajlik. Ennek megfelelően lehetőséget kell teremteni arra, hogy a közösségi rendőr a közösségi oldalakon tartson kapcsolatot körzetének lakosságával.
7. A rendőri és a rendőrségi kommunikáció javítása.
8. Kommunikáló rendőrök alkalmazása a csapaterős bevetéseken.
9. A csapatszolgálati szabályzatnak főként a tömegoszlásra vonatkozó részének az újragondolása.

10. A szakközépiskolai komplex képzés visszaállítása, illetve az időszakos kötelező továbbképzési rendszer bevezetése.
11. Kmb szolgálat profiltisztítása annak érdekében, hogy ténylegesen képes legyen körzetének lakossági igényeit kielégíteni, valódi közösségi rendőrre válhasson.
12. A közútkezelők forgalomszervezési tevékenységének javítása.
13. Hosszú távon a jelenlegi közterület-felügyelet bázisán egy valódi önkormányzati rendészet kialakítása.
14. A polgárőrség társadalmi bázisának szélesítése, az együttműködés hatékonyságának megteremtése.

KOVÁCS ISTVÁN

A GPS előnyei, alkalmazásának hibái

A felgyorsult, globalizált világ egyes összetevőinek változása, a kommunikáció, valamint az információs technológia hihetetlenül gyors fejlődése hozzájárult ahhoz, hogy megteremtődjön egy új és izgalmas világ, a virtualitás világa. A virtuális világban, annak terében és idejében eltűnik a távolság, az okostelefon, az internet felgyorsította azt a folyamatot, amelyben az ehhez kapcsolódó technika által vezérelt ismeretek a társadalomban élők tudásának szerves részeivé válnak.

Oláh Ferenc szerint ebben a közegben a műholdas helymeghatározás kilépett a katonai, tudományos világból és napjaink egyre fontosabb, az életvitelükre is kiható eljárásává vált.¹

Állítását nem vitatom, de megjegyzem: nem szabad elfelejtenünk, hogy a két legmeghatározóbb szatelita alaprendszer közül a két legismertebb rendszert milyen célból és milyen felhasználási feltételek mellett készítették el és alkották meg. Az első ilyen típusú rendszert ugyanis az Amerikai Egyesült Államok, a másodikat pedig a Szovjetunió fejlesztette ki az 1970-es évek végén elsősorban navigációs feladatok végrehajtására, illetve a militarista, katonai célú felhasználás számára. A NAVSTAR-GPS (*Navigation Satellite Timing And Anging Global Positioning System*, a továbbiakban csak GPS) és a Glonass (*Global Navigation Satellite System*) rendszerek fő eszközként szolgáltak a felhasználási célok megvalósításában, kivitelezésében.

A GPS rendszert elsősorban az Egyesült Államok hadereje ütőképességének fokozására hozták létre, így magától értődően nem kerülhettek forgalomba a jelek vételére és feldolgozására alkalmas vevőberendezések. A fejlesztéseket közvetve finanszírozó polgári szféra nyomásának hatására a szenátus azonban kénytelen volt a rendszer részleges hozzáférhetőségének megteremtésére kötelezni a fejlesztőt. Mivel azonban a hozzáférés csak részleges volt, így nem volt alkalmas arra, hogy minden helymeghatározással kapcsolatos feladatot megoldjon.² Az Egyesült Államok elnökének utasítására viszont a

¹ Oláh Ferenc: Galileo, új európai műholdas helymeghatározó rendszer. Közlekedéstudományi Szemle, 2003/5., 27. o.

² A Global Positioning System és a GPS alapú nyomkövető és ellenőrző rendszer általános ismertetője. ZOÖB Kft., Budapest, 2010, 31. o.

korlátozott hozzáférést (*selective availability*) megszüntették, így hozzáférhetővé és nyílttá váltak a virtuális térben keringő információk, tehát akár a nyílt terepen vagy az óceánon sem okoz gondot, hogy akár néhány méteres pontossággal meghatározzuk a pozícióinkat.³

Korábban viszont ilyen lehetőségek nem voltak, így a helymeghatározásra különféle eljárásokat kellett kidolgozniuk a társadalmaknak. Ilyenek voltak például az égitestek, a csillagok, illetve a bolygók mozgásának, pályájának és egymáshoz viszonyított keringésének a megfigyelései. Ez azonban közel sem szolgáltatott pontos mértéket, hiszen számos bizonytalansági tényezőt (időjárás, számítási hibák) tartalmazott.

Az évek előrehaladtával a társadalmak fejlődése folyamán találni kellett egy olyan megoldást, amely ezeket a hibákat a lehető legnagyobb mértékben kiküszöbölheti. Erre a XX. század második felében kerülhetett sor, amikor a tudományos kutatások, azok eredményei, így legfőképpen a műszaki tudományok vívmányai lehetővé tették az égitestek műholdakkal való helyettesítését. A rádióhullámok segítettek a vizuális megfigyelésekkel, míg a pontos számításokat, azok eredményeit, azaz a matematikai adatszolgáltatást pedig a fejlett számítástechnikai eljárások, a számítógépek tették lehetővé.

Az előbbieket nyomán elmondhatjuk, hogy a műszaki fejlettségnek és további fejlesztésének köszönhetően egyre pontosabb és kevés hibával működő rendszereket használunk és használhatunk.

A Magyar Honvédség alapvető feladata Magyarország függetlenségének, területi épségének és határainak katonai védelme, nemzetközi szerződésből eredő közös védelmi és békefenntartó feladatok ellátása, valamint a nemzetközi jog szabályaival összhangban humanitárius tevékenység végzése. Általános feladatainak kivitelezésében nagy segítséget nyújtanak a had- és műszaki tudományok, az ország teljes rendjének fenntartására, így különösen a belső rend megtartására azonban más szervek hivatottak, amelyek szintén kihasználják a korábban ismertetett rendszer előnyeit és az azzal kapcsolatos eljárásokat.

A magyar rendőrség legfontosabb feladata a közbiztonság fenntartása és a belső rend védelme. Ennek érdekében megelőzi és felderíti a bűncselekményeket, közreműködik a szabálysértések megelőzésében, feltárásában, eljár a külföldiek magyarországi beutazásával, tartózkodásával és letelepedésével kapcsolatos ügyekben. Közlekedési hatósági feladatai mellett eljár a kábító-

³ Executive Order – Making Open and Machine Readable the New Default for Government Information. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/05/09/executive-order-making-open-and-machine-readable-new-default-government>

szerral, fegyverrel, atomenergiával vagy egyéb veszélyes anyagokkal kapcsolatos ügyekben. A rendőrség köteles fenntartani a közterületek rendjét, védi a kiemelt intézményeket, épületeket. Katasztróféhelyzetben védelmezi az embereket, segítséget és felvilágosítást ad a rászorulóknak és együttműködik a helyi hatóságokkal, intézményekkel.

Ahhoz, hogy ezeket az alapvető feladatait és társadalmi rendeltetését jogszerűen és szakszerűen gyakorolhassa, illetve a kiemelt bűncselekmények elkövetőit felderítse, a nyílt eljárásokon kívül, olykor-olykor operatív nyomozást kell hogy végezzen (titkos adatszerzés, titkos információgyűjtés). Az ilyen típusú eljárások egyik alapvető forrása a helymeghatározó rendszer által megszerzhető információk és adatok sokasága, összessége.

A rendőrség titkos információgyűjtő tevékenységének rövid ismertetése

A nyomozástan (kriminalisztika) a bűn felderítésének a tudománya, a bűncselekmények elkövetésének eszközeivel, az elkövetők felderítésének lehetséges módszereivel foglalkozik. Főbb feladata a bűncselekmények felderítése, a bűncselekményt elkövető személyek beazonosítása, illetve az azzal kapcsolatos bizonyítékok beszerzése és felhasználása.

A titkos információgyűjtés a krimináltechnika egyik külön, sajátos eszközrendszerrel bíró területe. A titkos információgyűjtés egy az előbbi célok elérése érdekében folytatott megismerő tevékenység. A rendőrség társadalmi rendeltetése is egyben, de az adott társadalomban élők is joggal várják el, hogy a felderítést végző szervek a bűncselekményeket felderítsék, az elkövetőiket azonosítsák, az elkövetni szándékozott bűncselekményeket megelőzzék (prevenció), a megkezdett, de be nem fejezett bűncselekmény elkövetését megszakítsák.

A tanulmányban is fontos szerepet kap a bűncselekmény elkövetőjének a felderítése, amely egyrészt magában foglalja az ismeretlen elkövető kilétének, a körözés hatálya alatt álló elkövető tartózkodási helyének a megállapítását is.

A bűncselekmény elkövetésének felderítéséhez a hatályos jogi szabályozás kétféle jogi lehetőséget kínál: a nyílt eljárást, amely a büntetőeljárásról szóló törvény hatálya alá tartozó nyomozati cselekmények végrehajtásából áll, illetve a titkos információgyűjtő, valamint adatszerző tevékenységet mint titkos eljárást.

A titkos krimináltechnikai információszerző eszközök több csoportba sorolhatók. Külső engedélyhez nem kötött eszköz például az informátor alkalmazása, bizalmi személy, más titkosan együttműködő személy igénybevétele, puhatolás vagy információgyűjtés, adatellenőrzés és adatkérés, más objektum, terep és útvonalszakasz, jármű, esemény, személy megfigyelése, a megfigyelés eredményének rögzítése hanggal, képpel, egyéb jeltechnikai eszközzel stb. Bírói, illetve a nemzetbiztonságot érintő egyes kérdések esetén miniszteri engedélyhez kötött eszköz például a titkos kutatás és az észlelteknél technikai eszközzel történő rögzítése, magánlakás technikai eszközökkel történő megfigyelése és az ott történtek rögzítése, levél, postai küldemény, telefonvezeték vagy azt helyettesítő távközlési rendszer útján továbbított közlés tartalmának megismerése és technikai eszközzel történő rögzítése stb.⁴

A terep és útvonalszakasz, jármű megfigyelése, eredményének technikai eszközzel történő rögzítése

Az operatív nyomozati cselekmények része, hogy a bűncselekmény adatait elemezzük, értékeljük, majd leszűrjük a megfelelő konzekvenciát. Éppen ezért kutatásomban is megállapítottam, hogy a bűnelemzés részévé vált az adatok széles körű elemzése, illetve megerősödött és nagyobb teret kapott a bűnügyi hírszerzés által szolgáltatott adatok vizsgálata is.

Mivel a társadalomra veszélyesebb bűncselekményeket általában többen követik el, akár bünszövetségről, akár bünszervezetről vagy csoportos elkövetőkről beszélünk, sokkal több információt szerezhetünk, ha ilyesfajta eszközöket és módszereket alkalmazunk.

Az efféle információkból képet kaphatunk az elkövetői csoport tagjairól, tevékenységéről, az elkövetők egymáshoz való kapcsolatáról és mindazokról a körülményekről, amelyek a bűncselekmény elkövetésére sarkallják őket.

A módszer segít felfedni azt is, hogy melyek a bünszervezet gyenge pontjai, és segít abban is, hogy az eljárás során meghatározzuk, milyen eszközöket használtak a bűncselekményhez. Ha ezt a módszert választjuk, és a megfigyelni kívánt gépjármű esetén akarjuk alkalmazni, akkor számtalan lehetőség és bizonyíték kerülhet a nyomozó hatóság birtokába.

A GPS műholdas járműkövetés speciális funkciói miatt bármikor tudható, hogy merre jár az autó, nem kell a gépkocsivezető elmondására hagyatkozni, esetleg követési technikákat alkalmazni, amikor is nagyobb eséllyel fordul elő

⁴ Kenese Attila: A titkos információgyűjtés és adatszérés alkalmazása és eredményének felhasználása során felmerülő jogértelmezési kérdések a bírósági gyakorlat tükrében. Jogi Fórum, 2013. május

dekonspiráció, és közben folyamatosan, online nyomkövetés alapján készül az elektronikus menetlevél, amelyből részletesen visszakereshetők az adatok.

A magasabb szintű GPS műholdasnyomkövetés-csomagokba pedig olyan mérések és adatok tartoznak, amelyekhez az online kapcsolaton túl általában különleges szenzorokra, műszaki tartalomra is szükség van.

A valós idejű GPS műholdas nyomon követés speciális program funkciói informálnak a sebességről, az összesen megtett útról és további releváns tudnivalókról. Ezekből pedig lehetőség nyílik további speciális elemzések, statisztikák és táblázatok készítésére, amelyek megkönnyítik a bűncselekmény felderítését, illetve az útvonal és az elkövetők beazonosítását is.

Esetelemzés

Az emberkereskedelem a hatályos jogi szabályozás szerint is az egyik legveszélyesebb kategóriába sorolt bűncselekmény, amely a közelmúltban globális méretű problémákat indukált, így szükségszerű volt, hogy az ellene való fellépés is nemzetközi méreteket öltjön. A bűncselekmény elkövetője nemcsak az emberi jogokat és az emberi méltóságot sérti, hanem egyebek között olyan deklarált, elismert alapjogokat is veszélyeztet, amelyek az emberi szabadsághoz, a befolyástól mentes akarattnyilvánításhoz, a helyváltoztatáshoz fűződő alapvető jogokhoz kapcsolódnak.

Köztudott, hogy nemzetközi viszonylatban az emberkereskedelemből származó bevételek egyebek között az országhatárokon átnyúló szervezett bűnözői körök profitjának a gyarapodásához járulnak hozzá, az ily módon illegálisan szerzett vagyont további súlyos bűncselekmények támogatására használják fel (terrorizmus, fegyverkereskedelem, kábítószer-kereskedelem). A szervezett bűnözés definiálására számos meghatározás született, szinte mindegyikben közös azon bűncselekmények körének megnevezése, amelyekből előteremthető a fenntartásukhoz szükséges bevétel. PhD-értekezésében *Czine Ágnes* az emberkereskedelmet és a prostitúciót a szervezett bűnözés egyik legfőbb pénzbevételi forrásának tekinti. „...*Közismert fogalom a szervezett bűnözés, amely szűkebb és tágabb értelemben foglal magában számos bűncselekményt. Ezek a következő bűncselekmények: a védelmi pénzek zsarolása, prostitúció, adócsalás, emberkereskedelem, embercsempésés...*”⁵

⁵ Czine Ágnes: Az emberkereskedelem, mint a szervezett bűnözés egyik megjelenési formája. Doktori értekezés. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskola, Pécs, 2011, 11. o.

Éppen ezért az emberkereskedelemmel kapcsolatos intézkedések jóval túlmutatnak az egyes országok által elvárt és megtett intézkedéseken, vagyis a bűncselekmény ellen nemzetközi fellépésre, együttműködésre és egymás támogatására van szükség.

Az emberkereskedelem túlmutat a nők elleni erőszak megjelenési formáiban, hiszen számos más bűncselekményt és jogellenes jelenséget is magában foglal, így például az illegális migrációt, az embercsempészetet, a prostitúció vagy kényszermunka jellegű kizsákmányolást, a szervezett koldultatást, az illegális örökbefogadást, illetve a szervkereskedelmet is.⁶

Az államok, az országok fejlődnek, a világ globalizálódik, ez a fejlődés azonban földrajzi elhelyezkedéstől függően hol lassabban, hol gyorsabban megy végbe. A területi adottságokból kifolyólag lesznek olyan országok, amelyeknek egyes országoknál jóval fejlettebb a gazdaságuk, az infrastruktúrájuk, így a munkaerő, a tőke, az ipar és a kereskedelem is oda vándorol. Mivel ezeken a helyeken az életszínvonal magasabb, a gazdaság sikeresebb, így növekszik a munkaerő-kereslet, ezért a fejletlenebb, szegényebb országokból a jobb élet reményében megindulnak az emberek az adott országba.

Magyarországon az emberkereskedelem elleni kezdeményezés, mint ahogy a hivatkozott stratégia is kiemeli, a szexuális kizsákmányolásra helyezi a hangsúlyt, de egyéb formáival is foglalkozik, mint például a kényszermunkával és a szervkereskedelemmel. Magyarország elsősorban tranzitország. A legtöbb sértettet Romániából és Ukrajnából szállítják Magyarországra, a célországok a nyugat-európai államok.

Magyarország az emberkereskedelem szempontjából alapvetően kiindulási, illetve tranzitország, egyes régiók tekintetében pedig célország. Az elmúlt időszak fejleményei azt mutatják, hogy a kiindulási ország jellege és a belső emberkereskedelem okozza a legnagyobb problémákat. Mindezek okán a nemzeti koordináció mellett elengedhetetlen a nemzetközi kapcsolatok ápolása, az együttműködés fejlesztése.

Magyarországnak egyre szorosabb kapcsolatot sikerült kiépítenie a célországnak tekintett Ausztriával, Svájjal és Németországgal is. A nemzetközi együttműködés nyomán hazánk is részt vállal az emberkereskedelem elleni küzdelemben. A hivatkozott stratégia célja, hogy az emberkereskedelem-

⁶ Berta Krisztina: Az emberkereskedelem elleni irányelvhez és az emberkereskedelem felszámolását célzó európai stratégiához kapcsolódó, valamint az emberkereskedelem elleni küzdelemről szóló 2008–2012 közötti nemzeti stratégiát felváltó négyéves stratégiai tervdokumentum. A stratégia az Új Magyarország Fejlesztési Terv: ÁROP-1.1.19-2012-2012-0007 azonosító számú, Hatásvizsgálatok és stratégiák elkészítése a Belügyminisztériumban projekt kiadásában. 10. o.

mel kapcsolatos valamennyi megnyilvánulási formát visszaszorítsuk külső és belső szempontból egyaránt, beleértve a kormányzatra háruló feladatok komplex megfogalmazását, és ezekre a megfelelő válaszok megadását.

Éppen ezért tartom fontosnak annak bemutatását, milyen alapvető hibák nehezítették egy ilyen jellegű bűncselekmény elkövetői körének beazonosítását és elfogását.

A rendőrség egyik helyi szervezeti egysége kerítés bűncselekmény megalapozott gyanúja miatt az elkövetői kör szélesítésének behatárolása céljából GPS-t szeretett volna telepíteni a bűncselekménnyel megalapozottan gyanúsítható személy gépjárművére. A telepítést hosszas felderítő munka előzte meg, figyelmet alkalmaztak a nyomozók, így információjuk volt arról, hogy az illetőnek milyen típusú gépjárműve van, mi a rendszáma és hol parkol.

A GPS telepítését egy éjszakai akcióban próbálták meg kivitelezni, a titkos eljárásba azonban a telepítést végző személyeken kívül mást nem vontak be. Míg a telepítést végző két nyomozó a GPS felhelyezésével volt elfoglalva, addig senki nem végezte az aznapi figyelmet, így történhetett meg, hogy a terhelt megjelent a saját gépjárműve mellett, és kérdőre vonta a telepítést végzőket.

A nyomozók a lelepleződés elkerülése érdekében úgynevezett legendát vetettek be: a területen csatornázási munkálatokat folytatnak, és azt ellenőrizték, a gépjármű alatt található-e csatornafedél.

Bár a GPS telepítése nem sikerült, de legalább a nyomozóknak nem esett bajuk. A történetekről jelentés készült, majd parancsnoki kivizsgálás keretében feltárták az okozott hibákat és a felelősöket.

Hiba volt, hogy aznap nem volt szolgálatban olyan figyelési egység, amely a célszemély mozgását, helyzetét és legfőképp a helyét meghatározhatta volna. A telepítést végző egységnél nem volt fedőkmány. A telepítést végzők egyikének figyelnie kellett volna, nem pedig mindkettejüknek az eszköz telepítésével foglalkoznia.

Részletesebb akciótervet kellett volna kidolgozni a megtervezett telepítéskor, illetve olyan személyek segítségét igénybe venni, akiket ezzel a feladattal megbíztak, például a szakszolgálat munkatársaiét.

Segítséget kellett volna kérni a központi erőktől, illetve oktatással elmélyíteni a helyes titkos információgyűjtő tevékenységre vonatkozó ismereteket, majd az ezzel foglalkozók mindebből le kell hogy vizsgáljanak. A feladat végrehajtásakor elengedhetetlen a fokozott parancsnoki ellenőrzés. A beszámoltatás rendje, az eligazítás elengedhetetlen ahhoz, hogy felkészülhessünk az aprónak tűnő, mégis lényeges hibalehetőségekre is.

Következtetések, ajánlások

A módszer alkalmazása során feltárt hibák kiküszöbölése segíti az alkalmazás szakszerű végrehajtását. Ilyen például az oktatás. Az esetet külön szervezeti egységekre bontva oktatni kell, hogy az újabb hibák elkerülése céljából az állomány tagjai és az előjárók is levonhassák a következtetéseket.

Az oktatás, a képzés elengedhetetlen egy szervezet helyes működése alapjainak a megteremtéséhez. Ahhoz, hogy egy szervezet normaszzerűen működhessen, az összes dolgozójának ismernie kell a hatályos jogi szabályozást, azt, hogy melyek azok a normák, amelyek szükségesek a napi munkavégzésükhöz.

A hatóságoknak – területi, központi, helyi szinten is – külön oktatási tervet kellene kidolgozniuk az adott évre. Az oktatás általában adott egységekre bontva, az eligazítás keretein belül valósulhatna meg, az oktatási anyag megismerését a jelenlevők aláírásukkal igazolnák. Így elősegíthető, hogy az állomány megismerje, használja a hatályban levő normákat, és megvalósuljon az adott szervezet normaszzerű működése.

A telepítést és a titkos információgyűjtéssel kapcsolatos eljárásokat csak és kizárólag olyan személyeknek szabad végezniük, akiknek megfelelő tudásuk, szaktudásuk van, hiszen a titkos eljárás adja a bizonyítás egyik alapját, és ha az szak- vagy jogszerűtlenség következtében nem válik felhasználhatóvá, akkor oda a bizonyító erő.

Olyan szervezethez, szervezeti egységhez kell fordulni, amely a hatályos jogi szabályozás szerint illetékes és megvan a hatásköre, valamint a résztvevők speciális tudása nem veszélyezteti a bűncselekmények felderítését, az elkövetők elfogását.

Megfelelő szintű és tartalmú eligazítást kell tartani, amely kiterjed az akció kezdő és befejező időpontjára is. Az akció végrehajtására intézkedési vagy akciótervet kell kidolgozni annak érdekében, hogy a résztvevők megismerhessék és az alapvető hibákat törvényesen és szakszerűen elháríthassák.

Ha a végrehajtás közben fennáll a lelepleződés veszélye, terv birtokában rutinszerűen el lehet hártani, ennek módjára az eligazítás keretén belül ki kell térni (végrehajtás módja, helye, legfőképp ideje).

Ára: 530 Ft

