

2013
3.

BELÜGYI SZEMLE

A BELÜGYMINISZTERIUM SZAKMAI, TUDOMÁNYOS FOLYÓIRATA



HARASZTI MARGIT KATALIN: A külföldiek kiutasítást előkészítő őrizete.
Rendészet kontra alapjogok, a fogva tartás alternatívái

PAJCSICSNÉ CSÓRÉ ERIKA: Az azeri elítélt kiadatásának ombudsmani vizsgálata

GYETVAI BÉLA: A magyar rendőrorvoslás II.

MUHORAY ÁRPÁD – PAPP ANTAL: A vörösiszap-katasztrófa elleni védekezés, a helyreállítás, újjáépítés tapasztalatai II.

MÉSZÁROS ÁDÁM: Észrevételek az új büntető törvénykönyv egyes felelősségtani rendelkezéseivel

PILISI FANNI: A rászternyomozás kriminalisztikai jelentősége

61.
évfolyam

TARTALOM 2013/3.

HARASZTI MARGIT KATALIN

A külföldiek kiutasítást előkészítő őrizete
Rendészet kontra alapjogok, a fogva tartás alternatívái
(5–31)

PAJCSICSNÉ CSÖRÉ ERIKA

Az azeri elítélt kiadatásának ombudsmani vizsgálata
(32–41)

GYETVAI BÉLA A magyar rendőrorvoslás II. (42–62)

MUHORAY ÁRPÁD – PAPP ANTAL

A vörösiszap-katasztrófa elleni védekezés,
a helyreállítás, újjáépítés tapasztalatai II. (63–86)

MÉSZÁROS ÁDÁM Észrevételek az új büntető törvénykönyv egyes
felelősségtani rendelkezéseihez (87–116)

• HÍRES BŰNÜGYEK, TANULSÁGOS NYOMOZÁSOK

PILISI FANNI A raszternyomozás kriminalisztikai jelentősége
(117–130)

• KÖNYVISMERTETÉS

Barabás A. Tünde: Börtön helyett egyezség?
Mediáció és más alternatív szankciók Európában

BÉRCES VIKTOR (131–143)

• EURÓPAI UNIÓ

A hónap eseményei
az EU belügyi együttműködése terén (144–147)

SZERZŐK 2013/3.

DR. BÉRCES VIKTOR PhD megbízott előadó,
Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Kar
Büntető anyagi, eljárási és végrehajtási jogi Tanszék

DR. GYETVAI BÉLA rendőr alezredes, kiemelt főelőadó,
Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Rendőr-
főkapitányság Büntügyi Igazgatóság,
Bűnmegelőzési Osztály

DR. HARASZTI MARGIT KATALIN
főosztályvezető-helyettes, Alapvető Jogok
Biztosának Hivatala

DR. MÉSZÁROS ÁDÁM tudományos főmunkatárs,
Országos Kriminológiai Intézet

DR. PAJCSICSNÉ DR. CSÓRÉ ERIKA
főosztályvezető, Alapvető Jogok Biztosának Hivatala

DR. PAPP ANTAL tűzoltó ezredes, igazgató,
BM OKF Katasztrófavédelmi Oktatási Központ

DR. PILISI FANNI jogász, doktorandusz, PTE ÁJK Büntetőjogi Tanszék

DR. MUHORAY ÁRPÁD nyugalmazott polgári védelmi vezérőrnagy,
egyetemi docens, Nemzeti Közszolgálati Egyetem,
Katasztrófavédelmi Intézet Katasztrófavédelmi
Műveleti Tanszék

DR. SZABÓ ADRIENN tanácsos, Európai Együttműködési Főosztály,
osztályvezető, BM EU Együttműködési Főosztály

Haraszti, Margit Katalin

Pre-expulsion detention of foreigners: Migration policy vs. fundamental rights – alternatives to detention [5–31]

Following an assessment of international human rights instruments and domestic law on standard and alternative means restricting fundamental rights before ruling on the pre-expulsion detention of foreigners, the author overviews the case law of the Hungarian Commissioner of Fundamental Rights.

Pajcsicsné Csóré, Erika

An inquiry by the Ombudsman concerning the extradition of the Azerbaijani prisoner [32–41]

The author provides an overview of the aftermath of a highly publicized decision of the Hungarian government to transfer a murder-convict.

Gyetzai, Béla

Police medical services in Hungary II. [42–62]

Assessing possibilities for institutional developments, the author provides an overview of current medical services placed under the auspices of the police force in Hungary.

Muhoray, Árpád – Papp, Antal

Reconstruction after the red sludge disaster II. [63–86]

The authors provide an overview of Hungary's most severe industrial environmental disaster and the subsequent rehabilitation and reconstruction efforts.

Mészáros, Ádám

Notes on liability in the new Hungarian Criminal Code [87–116]

Focusing on responsibility, the author provides an overview on the new Hungarian Criminal Code, coming into effect on the July 1, 2013.

Pilisi, Fanni

Rasterfahndung in law enforcement [117–130]

The author provides an overview of how data-mining and raster-net investigation works in law enforcement.

HARASZTI MARGIT KATALIN

A külföldiek kiutasítást előkészítő őrizete

Rendészet kontra alapjogok, a fogva tartás alternatívái¹

A nemzetközi jog alapján az államok szuverenitást élveznek a területük felett, amelynek keretében, nemzetközi jogi kötelezettségvállalás hiányában, szabadon dönthetnek arról, hogy valamely külföldi belépését, illetve tartózkodását engedélyezik, vagy őt a területük elhagyására kötelezzik.² A területi szuverenitás alapján az államoknak joguk van a nemzetbiztonságra, a közrendre vagy a közbiztonságra veszélyes külföldiek távol tartásához, és ahhoz is, hogy a területük elhagyására kötelezzék, sőt, szükség esetén, hatósági kényszerrel távolítsák el őket. Az emberi jogok európai egyezményének 5. cikke alapján törvényes az olyan személy letartóztatása vagy őrizetbe vétele, aki ellen a kiutasítása vagy kiadása céljából intézkedés van folyamatban.

Az alapvető jogok biztosa 2012-ben projektvizsgálat keretében tekintette át a fogvatartottak, köztük az idegenrendészeti őrizetben lévő külföldiek alapvető jogainak érvényesülését. A projekt, az alapvető jogok biztosáról szóló törvény vonatkozó előírásainak megfelelően, hivatalból indított eljárás keretében, az idegenrendészeti hatóságok döntése alapján fogva tartott gyermekek helyzetének vizsgálatára is kiterjedt.³

A dolgozat első része áttekinti, hogy az európai államokat mely nemzetközi emberi jogi dokumentumok előírásai kötelezik arra, hogy hatóságaik a külföldiek kiutasítást előkészítő őrizetének elrendelése előtt megelőzően az alapvető jogok enyhébb korlátozásával járó fogva tartási alternatívákat is megfontoljanak. A második rész számba veszi, hogy az Európai Unió tagállamai a külföldiek idegenrendészeti fogva tartása helyett milyen típusú szabadságkorlátozással járó intézkedéseket alkalmaznak. A dolgozat harmadik

¹ A dolgozat alapvetően a 2012. december 5. és 7. között Varsóban, az ENSZ Menekültügyi Főbiztósága Közép-európai Regionális Irodája által rendezett, *Detention as a Last Resort* című konferencián elhangzott előadások, illetve a résztvevők között szétosztott dokumentumok felhasználásával készült, így annak tartalma sem az Alapvető Jogok Biztosá Hivatalának, sem az alapvető jogok biztosa hivatalos álláspontjának nem tekinthető.

² U.N. Human Rights Committee General Comment No. 15: The Position of Aliens Under the Covenant: 1986. 04. 11. 5. pont.

[http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/bc561aa81bc5d86ec12563ed004aaa1b?Opendocument](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/bc561aa81bc5d86ec12563ed004aaa1b?Opendocument)

³ Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 1. § (2) bekezdés b) pont.

része, az alapvető jogok biztosának a fogva tartási projekt keretében végzett, a kisgyermekes családok idegenrendészeti őrizetének vizsgálata során tett megállapításaira támaszkodva, vázolja a kiutasítást előkészítő őrizet elrendelésének magyarországi gyakorlatát, illetve annak alapjogi hiányosságait.⁴

A külföldiek idegenrendészeti célú fogva tartását érintő legfontosabb nemzetközi emberi jogi dokumentumok

A Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya

Az ENSZ Közgyűlése által 1966-ban elfogadott és 1976-ban hatályba lépő Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya⁵ (a továbbiakban: egyezségokmány) 9. cikkének 1. pontja alapján „*Mindenkinek joga van a szabadságra és a személyi biztonságra. Senkit sem lehet önkényesen őrizetbe venni vagy letartóztatni. Senkit sem lehet szabadságától másként, mint a törvényben meghatározott okokból és a törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani.*” Az egyezségokmány azonban semmiféle előírást sem tartalmaz arra vonatkozóan, hogy mely tények vagy körülmények azok, amelyek a szabadságtól való megfosztás jogalapjaként szolgálhatnak.

A dokumentum 9. cikk 4. pontja értelmében „*Az a személy, akit a szabadságától őrizetbe vétel vagy letartóztatás útján fosztottak meg, jogosult a bírósághoz fordulni avégett, hogy az késedelem nélkül döntsön a fogva tartás törvényességéről és rendelje el a szabaddábra helyezését, amennyiben a fogva tartás nem törvényes.*”

Az egyezségokmány 9. cikke a szabadságot és a személyi biztonságot nem korlátozhatatlan alapjokként szabályozza, így a dokumentum külföldiek idegenrendészeti célú fogva tartását sem tilalmazza.⁶ Mindezek mellett a külföldiek idegenrendészeti célú fogva tartása mint a szabadságtól megfosztás egyik formája is eleget kell hogy tegyen az egyezségokmány 9. cikke azon előírásainak, amelyek célja, hogy az önkényes fogva tartással szemben védelmet nyújtsanak.⁷

⁴ Lásd az alapvető jogok biztosának az A/B 4019/2012. számú jelentését. www.ajbh.hu/allam/jelentes/201204019

⁵ Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya kihirdetéséről szóló 1976. évi 8. törvényerejű rendelet.

⁶ Az egyezségokmány 4. cikkének 1. és 2. pontja.

⁷ U.N. Human Rights Committee General Comment No. 08: Right to liberty and security of persons (Art. 9).

[http://www.unhchr.ch/tb/doc.nsf/\(Symbol\)/F4253f9572cd4700c12563ed00483bec?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tb/doc.nsf/(Symbol)/F4253f9572cd4700c12563ed00483bec?Opendocument)

Az említett elvárással összhangban, az ENSZ Emberi Jogok Bizottsága⁸ szerint a külföldieket csak végső eszközként és csak abban az esetben lehet idegenrendészeti őrizetbe venni, ha a hatóság az adott ügy összes körülményének mérlegelése után arra a megállapításra jut, hogy az egyezségokmányban biztosított jogok „enyhébb korlátozását jelentő intézkedéssel nem lehet ugyanazt az eredményt elérni”. A testület ajánlása értelmében az államoknak mind az illegális migránsok, mind a menedékkérők őrizetbe vétele előtt mérlegelniük kell a fogva tartási alternatívák alkalmazásának lehetőségét.¹⁰ A hatóságoknak az általuk elrendelt fogva tartás szükségességét és arányosságát az enyhébb korlátozással járó alternatívák elsődleges vizsgálatával kell igazolniuk.¹¹

Az Európa Tanács dokumentumai

Az Emberi jogok európai egyezménye¹² (a továbbiakban: egyezmény) a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz való jogot, az egyezségokmány 9. cikkéhez hasonlóan, a jogállam egyik alapvető értékének tekinti. Az egyezmény 5. cikke értelmében „Mindenkinek joga van a szabadságra és a személyi biztonságra. Szabadságától senkit sem lehet megfosztani, kivéve az alábbi esetekben és a törvényben meghatározott eljárás útján [...]”

Az egyezmény 5. cikke, az egyezségokmány 9. cikkétől eltérően, kifejezetten a külföldiek fogva tartásának alapjául szolgáló körülményeket is meghatároz. Az 5. cikk 1. bekezdésének f) pontja szerint „törvényes letartóztatás vagy őrizetbe vétel az országba való jogtalan belépés megakadályozása¹³ céljából vagy olyan személy törvényes letartóztatása vagy őrizetbe vétele, aki el-

⁸ Az egyezségokmány IV. része.

⁹ Human Rights Committee, C v. Australia, Case No. 900/1999, 13 November 2002,

CCPR/C/76/D/900/1999, 8.2. pont. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f588ef0.html>

¹⁰ Human Rights Committee, Concluding Observations: Australia, 24 July 2000, UN Doc. A/55/40 vol. I (2000), 526. és 527. pont.

[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/1c94feb09d43f251c125698a004db8c6/\\$FILE/N0068155.pdf](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/1c94feb09d43f251c125698a004db8c6/$FILE/N0068155.pdf)

¹¹ Human Rights Committee, Bakhtiyari v. Australia, CCPR/C/79/D/1069/2002, 6 November 2003, 9.3.

pont. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/404887ed.html>; vagy Human Rights Committee, Baban v. Australia, CCPR/C/78/D/1014/2001, 18 September 2003, 7.2. pont. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/404887ee3.html>

¹² Az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény.

¹³ A témában lásd: Haraszti Katalin: Jogi „határ-esetek” és az alkotmány. A Ferihegyi repülőtér tranziterülete ombudsmani vizsgálatának tapasztalatai. Belügyi Szemle, 2000/3., 117–133. o.

len intézkedés van folyamatban kiutasítása vagy kiadatása céljából". Az idézett rendelkezés kapcsán az Emberi Jogok Európai Bírósága azon az állásponton volt, hogy az államok az egyezményben meghatározott kötelezettségek teljesítése esetén „*kétségkívül szuverén módon élhetnek a területükre belépő és az ott tartózkodó külföldiek ellenőrzésének lehetőségével*".¹⁴

A tagállamokat az egyezmény 5. cikk 1. bekezdésének f) pontja alapján megillető, a külföldiek szabadságtól megfosztásához való joga azonban korántsem korlátlan. Az egyezményben és az ahhoz kapcsolódó jegyzőkönyvekben biztosított jogok, így az 5. cikkben szereplő szabadsághoz és személyi biztonsághoz való jog érvényesülését napjainkban, *alapvetően* az Emberi Jogok Európai Bírósága ellenőrzi.¹⁵ A testület a külföldiek szabadságtól való megfosztása kapcsán a következő elvi jelentőségű követelményeket fogalmazta meg.¹⁶

Miután az egyezmény a fogva tartás fogalmát nem definiálja, az Emberi Jogok Európai Bíróságának először is azt kellett értelmeznie, hogy mit kell idegenrendészeti őrizetnek tekinteni. A testület szerint nem a korlátozás jellege vagy természete, hanem annak mértéke, illetve intenzitása dönti el, hogy valamely helyzet szabadságkorlátozásnak vagy fogva tartásnak minősül-e. A bíróság a szabadságkorlátozás mértékét a konkrét élethelyzetből kiindulva értékeli, ennek során annak típusát, időtartamát, hatását, továbbá az intézkedés végrehajtásának módját veszi figyelembe.¹⁷ Az országba való jogtalan belépés megakadályozása céljából elrendelt „*fogva tartás nem foszthatja meg a menedékkérőt attól a jogától, hogy a menekültstátus meghatározása iránti eljáráshoz érdemben hozzáférjen*”.¹⁸

Második lépésként az Emberi Jogok Európai Bírósága az egyezmény azon előírását értelmezte, amely szerint a szabadságtól megfosztás „*törvényben meghatározott eljárás útján*” kell hogy történjen. A testület szerint ez az elvárás mindenekelőtt azt jelenti, hogy bármely fajta letartóztatást vagy fogva tartást csak a nemzeti jog előírása alapján lehet elrendelni. A nemzeti jog-

14 European Court of Human Rights, Case of Chahal v. The United Kingdom. Judgment of 15 November 1996. 73. pont.

<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58004>

15 A reformról lásd például Komanovics Adrienne: Az emberi jogok európai védelmi rendszerének reformja. Jura, 1998/1., 15–20. o.

16 A témában lásd Hélène Lambert: The Position on Aliens in Relation to the European Convention on Human Rights. Council of Europe, 2001

17 European Court of Human Rights, Case of Amuur v. France Judgment of 25 June 1996. <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57988>

18 Uo. 43. pont

ban a szabadságtól való megfosztásra felhatalmazó rendelkezésének „az önkényesség veszélyének elkerülése céljából kellően hozzáférhetőnek és egyértelműnek kell lennie”.¹⁹ Ezen túlmenően meg kell határozni a szabadságtól megfosztás leghosszabb időtartamát, továbbá garantálnia kell a bírói felülvizsgálat lehetőségét és a megfelelő jogi, a humanitárius, valamint a szociális segítséghez való hozzáférést is.²⁰

Végül a szabadságtól való megfosztásnak a korlátozás céljával is összhangban kell lennie²¹, ami az országba való jogtalan belépés megakadályozásán túl a szökés reális veszélyét is magában foglalja. Az Emberi Jogok Európai Bírósága szerint az 5. cikk 1. bekezdésének f) pontjában szereplő felsorolás kógens szabálynak minősül, így azt megszorítóan kell értelmezni²², vagyis a külföldi idegenrendészeti fogva tartása csak addig jogszerű, amíg a szabadságtól megfosztás célja az egyezmény előírásainak eleget tesz.²³ Ha a kiutasítás gyakorlati végrehajtása valamely okból ellehetetlenül, a külföldinek az említett célból elrendelt fogva tartása az egyezmény 5. cikk 1. bekezdésének f) pontjában előírt követelményeknek már nem tesz eleget.

A külföldiek idegenrendészeti célú fogva tartása kapcsán az Emberi Jogok Európai Bíróságának jogértelmezésén túl kiemelkedő jelentőséggel bír az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által megalkotott, *Twenty Guidelines on Forced Return* című dokumentum.²⁴

A *Twenty Guidelines on Forced Return* a tagállamokat az egyezmény alapján, a külföldiek szabadsághoz és személyi biztonsághoz való jogával összefüggésben terhelő kötelezettségek összefoglalásán túl, néhány további garanciális jelentőségű szabályt is megfogalmaz. Ilyen a 6. irányelv 1. pontja, amely szerint a külföldit a kiutasítás végrehajtása céljából csak akkor szabad őrizetbe venni, „ha a tartózkodási hely államának hatóságai a megfoszt-

19 Uo. 50. pont.

20 Uo. 53. pont.

21 European Court of Human Rights, Case of Winterwerp v. The Netherlands. Judgment of 24 October 1979, 33., 39. pont.

<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57597>

22 Lásd például: European Court of Human Rights, Case of Vasileva v. Denmark. Judgment of 25 September 2003, 32–36. pont.

<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-61309>; European Court of Human Rights, Case of Wloch v. Poland. Judgment of 19 October 2000, 108. pont.

<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58893>

23 European Court of Human Rights, Case of Winterwerp v. The Netherlands, 39. pont, European Court of Human Rights, Case of Bouamar v. Belgium. Judgment 29 of February 1988. 50. pont.

<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57445>

24 Council of Europe: Committee of Ministers, *Twenty Guidelines on Forced Return*, 4 May 2005. <http://www.unher.org/refworld/docid/42ef32984.html>

tás szükségességének a konkrét ügyben történő gondos vizsgálatát követően arra a következtetésre jutnak, hogy az ország elhagyását elrendelő döntés végrehajtása olyan, az őrizetet helyettesítő intézkedések, mint a felülvizsgálati rendszer, a hatóság előtt történő rendszeres beszámoltatás, óvadék, vagy más biztosíték alkalmazásával hatékonyan nem biztosítható”.

Az Európai Unió szabályozása

Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 6. cikke értelmében, „*mindenkinek joga van a szabadsághoz és a személyi biztonsághoz*”.²⁵

Az Európai Unió a külföldiek idegenrendészeti őrizetének kérdését mind a menedékjog, mind a területének elhagyására vonatkozó kötelezettség elrendelésével összefüggésben szabályozta. Jelenleg három, a harmadik országbeli állampolgárságú személyek fogva tartására vonatkozó előírásokat tartalmazó irányelv van hatályban.

Az első a menekültstátus megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól szóló 2005/85/EK irányelv (a továbbiakban: eljárási irányelv). Az eljárási irányelv 18. cikkének (1) bekezdése értelmében a „*tagállamok senkit sem tarthatnak őrizetben kizárólag azon az alapon, hogy az érintett menedékjog iránti kérelmet nyújtott be*”.²⁶ Az idézett rendelkezés megfelel az 1951. évi menekültügyi egyezmény 31. cikk 1. pontja rendelkezéseinek, amelyek szerint a menekülés nem jogszerű cselekmény, ezért a menedékkérőket a tagállamok nem büntetik.²⁷

Az eljárási irányelv idézett rendelkezését azonban nem lehet oly módon értelmezni, hogy kivételt jelentene az egyezmény 5. cikk 1. bekezdés f) pontjának azon szabálya alól, amely szerint az országba való jogtalan belépés megakadályozása céljából fogva tartást lehet elrendelni. Az eljárási irányelv mindössze azt célozza, hogy az országba érkező menedékkérőket ne lehessen automatikusan őrizetbe venni.²⁸

²⁵ 2007/C 303/01.

http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/32007X1214/htm/C2007303HU_01000101.htm

²⁶ A menekültstátus megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól szóló 2005. december 1-jei 2005/85/EK tanácsi irányelv.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32005L0085:HU:NOT>

²⁷ A menekültek helyzetére vonatkozó 1951. július 28-án elfogadott egyezmény, valamint a menekültek helyzetére vonatkozóan az 1967. január 31-én létrejött jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1989. évi 15. törvényerejű rendelet 31. cikk 1. pont.

²⁸ Alice J. Edwards: Back to Basics: The Right to Liberty and Security of Person and „Alternatives to Detention” of Refugees, Asylum-Seekers, Stateless Persons and Other Migrants. UNHCR, April 2011, p. 33. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4dc935fd2.html>.

Az eljárási irányelv 18. cikk (2) bekezdése értelmében a „*menedékkérő őrizetben tartása esetén a tagállamok biztosítják a gyors bírósági felülvizsgálat lehetőségét*”. Ezen túl megteremtik annak a lehetőségét is, hogy az a jogi vagy egyéb tanácsadó, aki a menedékkérőt segíti vagy képviseli, a kérelmezővel folytatott konzultáció céljából a zárt területekre, például a fogdába vagy tranzitónába is beléphessen.²⁹ Az eljárási irányelv 21. cikk (1) bekezdésének a) pontja alapján a tagállamok az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR) számára lehetővé teszik, hogy munkatársaik a repülőtér vagy a kikötő nemzetközi tranzitójában fogva tartott menedékkérőhöz is bejuthassanak.

A második a menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról szóló 2003/9/EK tanácsi irányelv (a továbbiakban: befogadási irányelv), amelynek a 2. cikk k) pontjában szereplő definíció szerint a „*fogva tartás a menedékkérő tartózkodásának a tagállam által olyan meghatározott helyre korlátozása, amely a kérelmezőt mozgásszabadságától megfosztja*”.

A befogadási irányelv preambuluma (10) bekezdése alapján a fogvatartott „*kérelmezők befogadásának feltételeit egyedileg, az adott igényekhez igazodva kell kialakítani*”, vagyis a kérelmező igényeinek nem megfelelő befogadási feltételek a fogva tartás jogszerűségét kétségessé tehetik.

A harmadik az Európai Unió területének elhagyására kötelezéssel összefüggő legfontosabb előírásokat a harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagállamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló 2008/115/EK tanácsi irányelv (a továbbiakban: visszatérési irányelv), amelyet az előzőekkel megegyező módon, a tagállamok területén tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok ügyeiben lehet alkalmazni.

A visszatérési irányelv mindenekelőtt a külföldiek önkényes fogva tartás elleni védelmét biztosító, legfontosabb nemzetközi jogi garanciákat tartalmazza. A 15. cikk (1) bekezdése szerint a „*tagállamok – kivéve, ha a konkrét esetben más elégséges, de kevésbé kényszerítő intézkedés is hatékonyan alkalmazható – kizárólag a kiutasítás előkészítése és/vagy a kitoloncolás végrehajtása céljából őrizetben tarthatják a kitoloncolási eljárás alatt álló harmadik országbeli állampolgárt*”.

A visszatérési irányelv idézett rendelkezése, a *Twenty Guidelines on Forced Return* 6. irányelvének 1. pontjával megegyezően, arra kötelezi a tagállamokat, hogy a kiutasítást előkészítő őrizet elrendelése előtt valamennyi

²⁹ Befogadási irányelv 16. cikk (2) bek.

ügyben először azt vizsgálják, hogy a kitoloncolás végrehajtását nem lehet-e valamilyen fogva tartási alternatíva alkalmazásával hatékonyan megoldani.

Ezen túlmenően a visszatérési irányelv előírja: amennyiben a „*kitoloncolásra jogi vagy egyéb megfontolások következtében már nem látszik ésszerű lehetőség, vagy az (1) bekezdésben megállapított feltételek már nem állnak fenn, az őrizet indokoltsága megszűnik, és az érintett személyt haladéktalanul szabadon kell bocsátani*”³⁰.

A visszatérési irányelv alapján úgy tűnik, hogy az Európai Unió tagállamai egyhangúlag támogatják azokat a nemzetközi jogi törekvéseket, amelyek célja, hogy az állam a fogva tartást helyettesítő alternatív intézkedések alkalmazásával a területén tartózkodó külföldi személyes szabadságát csak a legszükségesebb mértékben korlátozza. Ezzel szemben, 2010-ben, az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége által végzett felmérés szerint mindössze tizen-nyolc tagállam jogrendszere teremtette meg annak a lehetőségét, hogy az idegenrendészeti hatóság valamilyen, a fogva tartást helyettesítő, alternatív intézkedést alkalmazzon.³¹ Egyes szakirodalmi források szerint további problémákat okoz, hogy a tagállami hatóságok a fogva tartási alternatívákhoz csak alkalmanként és nem ritkán csak az idegenrendészeti fogva tartási központok telítettsége esetén folyamodnak.³²

Az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége jelentésének publikálása után azonban olyan további tagállamok is elkezdtek a kiutasítást előkészítő őrizetet felváltó fogva tartási alternatívákat bevezetni, amelyek ezt korábban nem tették.³³ Így például Szlovákiában egy 2012 januárjában hatályba lépő jogszabály fogva tartási alternatívaként a kijelölt tartózkodási hely, valamint a pénzügyi biztosíték (óvadék) alkalmazásának lehetőségét is bevezette.³⁴

A visszatérési irányelv a kiutasítás végrehajtása céljából alkalmazható fogva tartás leghosszabb időtartamát is szabályozza. A 15. cikk (5) bekezdése szerint valamennyi „*tagállam korlátozott, hat hónapot nem meghaladó őrizetben tartási időszakot határoz meg*”. „*A tagállamok a (5) bekezdésben említett időszakot kizárólag korlátozott, további tizenkét hónapot nem meg-*

30 Visszatérési irányelv 4. cikk.

31 Detention of third-country nationals in return procedures, European Union Agency for Fundamental Rights, 2010, p. 77.

http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1054-detention-third-country-nationals-report-092010_en.pdf

32 Alice J. Edwards: i. m. 34. o.

33 Detention of third-country nationals... i. m. 77. o.

34 Lásd: Miroslava Mittelmannova – Zuzana Stevulova: Detention and alternatives to detention in the Slovak Republic. The Human Rights League, 2011, Bratislava, pp. 35–37.

*haladó időszakkal hosszabbíthatják meg a nemzeti jogszabályoknak megfelelően, azokban az esetekben, ha a kiutasítás végrehajtása minden ésszerű erőfeszítésük ellenére várhatóan tovább tart az érintett harmadik országbeli állampolgár részéről szükséges együttműködés hiánya miatt, vagy a szükséges dokumentumok harmadik országtól való beszerzésének késedelve miatt.*³⁵

A visszatérési irányelvben szereplő, maximum tizennyolc hónapos fogva tartási időtartamot több emberi jogi szervezet is hevesen kritizálta, mert az jóval hosszabb annál, mint amit addig a tagállamok többsége alkalmazott. A dokumentum elfogadásakor, 2008. június 18-án³⁶, a kiutasítást előkészítő őrizet végső időtartama egyedül Németországban érte el a tizennyolc hónapot. Franciaországban és Cipruson az említett célból legfeljebb harminckét napig lehetett a kiutasított külföldit fogva tartani.³⁷ A kritikai észrevételeket megfogalmazó szervezetek úgy vélték, hogy a visszatérési irányelvben meghatározott időtartam a tagállamokat az ennél rövidebb fogva tartási idő meghosszabbítására ösztönzi majd.³⁸ Az olasz kormány például még 2008. júniusban előterjesztett egy törvényjavaslatot, amely a kiutasítást előkészítő őrizet havannapos időtartamát az „*Európai Unió által a közelmúltban bevezetett bevándorláselelmes iránymutatásnak megfelelően*” tizennyolc hónapra növelte.³⁹

Az Európai Unió Bírósága a visszatérési irányelvben szereplő, a kiutasítás végrehajtásának céljából elrendelt fogva tartás kapcsán azon az állásponton volt, hogy a visszatérési irányelvben előírt maximális időtartamon túl még azon az alapon sem lehet senkit őrizetben tartani, hogy „*nincsenek érvényes okmányai, erőszakosan viselkedik, és sem saját megélhetési eszközei, sem pedig lakóhelye vagy a tagállam által e célból nyújtott eszköze nincs*”.⁴⁰

³⁵ Visszatérési irányelv 15. cikk (6) bekezdés a) és b) pont.

³⁶ Az Európai Parlament 2008. június 16-án kiadott sajtóközleménye.
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20080616IPR31785+0+DOC+XML+V0/HU>

³⁷ Lásd Annelise Baldaccini: The EU Directive on Return: Principles and Protests, Refugee Survey Quarterly, vol. 28, no. 4, 2009, p. 130.

³⁸ Például: UNHCR: Position on the Proposal for a Directive on Common Standards and Procedures in Member States for Returning Illegally Staying Third Country Nationals, 16 June 2008. <http://www.unhcr.org/4d948a1f9.pdf>; European Council on Refugees and Exiles and Amnesty International joint statement, 'Returns' Directive: European Parliament and Member States risk compromising respect for migrants' rights'. 20 May 2008.
<http://www.ecre.org/files/ECRE%20AI%20Joint%20PR%20Returns%20Directive.pdf>.

³⁹ Lásd Annelise Baldaccini: i. m 130–131. o.

⁴⁰ European Court of Justice, Case of Kadzoev v. Bulgaria. 30 November 2009, 71. pont.
<http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=hu>

A gyermekek fogva tartására vonatkozó előírások

Az államoknak a külföldiek jogellenes idegenrendészeti célú fogva tartásához kapcsolódó alapjogi garanciákat a gyermekek ügyeiben is biztosítaniuk kell. A gyermekeket azonban az életkorukból adódó sajátos igényeikre, illetve az ebből fakadó fokozottan kiszolgáltatott helyzetükre figyelemmel, további jogvédelem is megilleti.

A gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezmény (a továbbiakban: gyermekjogi egyezmény)⁴¹ számos olyan kifejezetten a kiskorúak védelmét célzó, speciális követelményt is megfogalmaz, amelyeket a tagállamok mind a menedékkérő, mind az idegenrendészeti eljárás alatt álló, harmadik országbeli kiskorúak esetében kötelesek teljesíteni. Ezek alkalmazása szempontjából „*gyermek az a személy, aki a tizennyolcadik életévét nem töltötte be, kivéve, ha a reá alkalmazandó jogszabályok értelmében nagykorúságát már korábban eléri*”.⁴²

Miután a gyermekjogi egyezmény 37. cikk b) pontja értelmében „*gyermek őrizetben tartása vagy letartóztatása, vagy vele szemben szabadságvesztés-büntetés kiszabása a törvény értelmében csak végső eszközként*”, a „*lehető legrövidebb időtartammal*” alkalmazható, a tagállamok hatóságai mind a kiskorú fogva tartásának elrendelése előtt, mind annak végrehajtása során kötelesek minden számba jöhető, enyhébb korlátozást jelentő alternatívát megfontolni. A fogva tartás alternatíváinak mérlegelése során a tagállamok köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben elsősorban a gyermek mindenekfelett álló érdekét kötelesek figyelembe venni.⁴³

Az ENSZ Gyermek Jogainak Bizottsága⁴⁴ szerint gyermek fogva tartását pusztán az idegenrendészeti jogállása vagy annak alapján, hogy kísérő nélküli kiskorú⁴⁵, nem lehet elrendelni.⁴⁶ Az ilyen gyermekeket a helyzetük tartós

41 A gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény.

42 Gyermekjogi egyezmény 1. cikk.

43 Gyermekjogi egyezmény 3. cikk 1. pont; az Európa Tanács *Twenty Guidelines on Forced Return* 11. irányelv.

44 Gyermekjogi egyezmény 43. cikk 1. pont.

45 A gyermekjogi egyezmény szerint kísérő nélküli kiskorúnak számító személy fogalmának meghatározását lásd CRC General Comment No. 6 (2005): Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside their Country of Origin, 7. pontjában.

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/42dd174b4.html>

46 Uo. 61. pont 2. mondat.

rendezéséig kifejezetten a kiskorúak tartózkodására kialakított intézményben, vagy árvaházban kell elhelyezni.⁴⁷

Az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének 2010-ben végzett felmérése szerint a kísérő nélküli kiskorúakkal a tagállamok egyharmadában nem lehetett kiutasítást előkészítő őrizetet alkalmazni. Míg Magyarország, Olaszország és Írország kategorikusan megtiltotta a kiskorúak őrizetbe vételét, addig Belgium, Franciaország, Portugália, Spanyolország, Szlovákia és Szlovénia engedélyezte a szüleik, illetve jogi képviselőjük kíséretében lévő gyermek fogva tartását.⁴⁸

A kísérő nélküli kiskorúak idegenrendészeti célú fogva tartásának alapjogi relevanciáit az Emberi Jogok Európai Bírósága már több ízben is vizsgálta. A bírói testület következetes, elvi élű állásfoglalása szerint az ilyen esetekben a „*gyermek végtelenül kiszolgáltatott helyzete a meghatározó, ami a jogsértő külföldi státusát megelőzi*”.⁴⁹

A kisgyermekes családok kiutasítást előkészítő őrizetben tartása kapcsán precedensértékűnek tekinthető az Emberi Jogok Európai Bíróságának az a 2010-ben hozott döntése, amelyben a csecsen származású anya, valamint négy, hét hónap és hét év közötti gyermekének a repülőtér tranzitójában történő, valamivel több mint egy hónapig tartó fogva tartása miatt Belgiumot elmarasztalta. Az ítélet szerint az anya olyan jogi helyzetben volt, hogy vele szemben a kiutasítást előkészítő őrizetet az egyezmény 5. cikk 1. bekezdésének f) pontja alapján, elvben, jogszerűen lehetett elrendelni. Ezzel szemben, a négy kiskorú gyermekének a repülőtér tranzitójában, egy felnőtt számára kialakított, zárt központban történő fogva tartása a fokozottan kiszolgáltatott helyzetükkel még az anya jelenlétében is összeegyeztethetetlen volt, így az sértette egyezmény 5. cikk 1. bekezdését.⁵⁰ Hasonló jelentőséggel bír az Emberi Jogok Európai Bíróságának a Popov-ügyben, 2012. január 19-én hozott ítélete. A kazah állampolgárságú szülőknek és hároméves, illetve öt hónapos gyermeküknek a

47 UNHCR Guidelines on Policies and Procedures in Dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum, Geneva, 1997, p. 7.

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3360.html>

48 Detention of third-country nationals in return procedures. European Union Agency for Fundamental Rights, 2010, p. 90.

49 European Court of Human Rights, Case of Mubilanzila Mayeka and Kaniki Mitunga v. Belgium. Judgment of 12 October 2006, 55. pont.

<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-77447>

50 European Court of Human Rights, Case of Muskhadzhiyeva and others v. Belgium. Judgment of 19 January 2010. Press release.

<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=002-1144>

családok fogadására „habilitált” Rouen-Oissel központban foganatosított, kiutasítást előkészítő őrizete kapcsán a testület úgy vélte, hogy bár az említett intézményben egy családok fogadására fenntartott szárny is volt, és a gyermekek a szülei kíséretében voltak, a hatóságok azonban nem vizsgálták különleges helyzetüket, és arra sem keresték a választ, hogy fogva tartásuk olyan végső eszköz-e, amelyet semmilyen más *alternatív megoldás* sem tudna helyettesíteni. Ebben az ügyben az Emberi Jogok Európai Bírósága úgy ítélte, hogy a francia rendszer azzal, hogy a gyermekek szabadsághoz való jogát nem garantálta megfelelően, megsértette az egyezmény 5. cikk (1) bekezdésének f) pontját.⁵¹

Az Emberi Jogok Európai Bírósága a Popov-ügyben, az egyezmény 8. cikk (1) bekezdésében biztosított, magán- és családi élet tiszteletben tartásához való joggal összefüggésben rámutatott arra, hogy a tagállami „hatóságok kötelesek az egyén és a társadalom egészének egymással versengő érdekei között igazságos egyensúlyt fenntartani”, amelyet „a nemzetközi egyezményekre, különösen a gyermekek jogairól szóló egyezményre tekintettel kell megőrizni”. Az „alapvető jogok védelmét tehát össze kell egyeztetni az államok bevándorlási politikájának szükségszerűségeivel”⁵². „Következésképpen az őrizetbe vételnek arányosnak kell lennie a hatóság által elérni kívánt céllal, azaz a toloncolással. A Bíróság esetjoga alapján családok esetében döntésük során a hatóságok az arányosság mérlegelésével kötelesek a gyermek mindenekfelett álló érdekét szem előtt tartani.”⁵³

Az Emberi Jogok Európai Bírósága szerint a gyermekjogi egyezményből, a befogadási irányelvből, valamint a vonatkozó nemzetközi jogszabályokból „egyébíránt az következik, hogy a gyermek mindenekfelett álló érdekének védelme egyrészt a család egységének lehetősége szerinti fenntartását, másrészt alternatívák figyelembevételét tételezi fel annak érdekében, hogy a kis-kerülők fogva tartására csak utolsó eszközként kerüljön sor”⁵⁴.

A kiutasítást előkészítő őrizet alternatívái

Az európai államok esetében a kiutasítást előkészítő fogva tartás alternatívájaként alkalmazható a személyes szabadság korlátozásával járó intézkedések

⁵¹ Lásd European Court of Human Rights, Case of Popov v. France. Judgment of 19 January 2012, 119. pont.

<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-108708>

⁵² Uo. 139. pont.

⁵³ Uo. 140. pont.

⁵⁴ Uo. 141. pont.

re vonatkozó nemzeti jogszabályok megalkotásának kötelezettsége az egyezségokmány 9. cikkén, a *Twenty Guidelines on Forced Return* 6. irányelvének 1. pontján, valamint az Európai Unió visszatérési irányelve 15. cikkének (1) bekezdésén alapul.

Az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének a visszatérési irányelv kapcsán kifejtett álláspontja szerint mindaddig, amíg a jogszerű cél, vagyis a kiutasítás végrehajtása más enyhébb beavatkozással járó intézkedéssel megvalósítható, fogva tartást nem szabad elrendelni. Azért, hogy a tagállamok a gyakorlatban minél enyhébb jogkorlátozással járó intézkedéseket alkalmazzanak, az ügynökség a fogva tartás helyett elrendelhető intézkedésekre vonatkozó nemzeti jogszabályok megalkotására ösztönzi őket. Az alternatívákra vonatkozó nemzeti szabályozás kapcsán elvárás, hogy a hatóságok az őrizet elrendelése előtt kötelesek legyenek megfontolni, hogy az adott ügyben a kiutasítás végrehajtását más, enyhébb jogkorlátozás alkalmazásával megfelelően el lehet-e érni. Ha a hatóságok a kiutasítást előkészítő őrizet mellett döntenek, legyenek kötelesek megindokolni, hogy az adott ügyben a fogva tartás alternatívájaként szóba jöhető intézkedések alkalmazását miért nem találják megfelelőnek.⁵⁵

A fogva tartás alternatíváin azonban nem feltétel nélküli szabadságot, hanem a személyes szabadság olyan restrikciónak kell érteni, amely a kiutasításra váró külföldi alapvető jogait – a szükségesség és az arányosság szem előtt tartásával – csak a kiutasítás végrehajtásához feltétlenül szükséges mértékben korlátozza.

A témával foglalkozó kutatások szerint az Európai Unió tagállamai a kiutasítást előkészítő őrizet alternatívájaként a következő, személyes szabadságot korlátozó intézkedéseket alkalmazzák:

Az útlevel, illetve az úti okmány visszatartása – Ez az egyes tagállamok által önállóan, illetve más fogva tartási alternatívákkal együtt is alkalmazott módszer annak a megelőzésére szolgál, hogy a kiutasított külföldi a személyazonossága igazolását szolgáló okmányokat, különösen az útlevelét, a hazatérése, illetve a kitoloncolása megszervezéséhez szükséges idő alatt elveszítse, vagy megsemmisítse.⁵⁶

Az Európai Unióban ezt Dánia, Finnország, Franciaország és Írország jogrendszere szabályozza.⁵⁷

⁵⁵ Detention of third-country nationals... i. m. 54. o.

⁵⁶ Uo. 74. o.

⁵⁷ Uo. 259. lábjegyzet.

Kötelező tartózkodási hely kijelölése – Az intézkedés lényege, hogy a külföldi a hatóság által megjelölt lakcímen, esetleg az ország kijelölt földrajzi területén köteles tartózkodni. Gyakori, hogy a kijelölt helyen tartózkodásra kötelees külföldinek a rendőrség vagy más hatóság előtt rendszeresen meg kell jelennie. Kijelölt tartózkodási hely az érintett személy által megjelölt magán-szállás, esetleg valamely civilszervezet, vagy a kormányzat által működtetett nyitott vagy részben nyitott intézmény is lehet.

Ennek a fogva tartási alternatívának számos variációja ismert, a gyakorlatban azonban többnyire úgy működik, hogy a külföldi csak a nap bizonyos időszakában köteles a kijelölt helyen tartózkodni, azt azonban csak indokolt esetben, külön engedély alapján jogosult elhagyni.⁵⁸

A kijelölt helyen tartózkodásra kötelezés lehetőségét Magyarországon kívül, Ausztria, Németország, Dánia, Észtország, Franciaország, Írország, Hollandia, Lengyelország, Portugália, Szlovákia és az Egyesült Királyság is alkalmazza.⁵⁹

A hatóság előtt történő rendszeres megjelenés, illetve beszámolás – Az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének felmérése szerint a külföldinek a rendőrség vagy az idegenrendészeti hatóság előtt rendszeres időközönként történő megjelenésre, illetve beszámolásra kötelezése az a fogva tartási alternatíva, amely a legtöbb tagállam jogrendszerében megtalálható, és azt többnyire a kijelölt helyen tartózkodásra kötelezéssel együttesen alkalmazzák.⁶⁰

Ezt a jogintézményt Ausztria, Bulgária, Németország, Dánia, Finnország, Franciaország, Írország, Litvánia, Málta, Lengyelország, Portugália és Szlovénia is alkalmazza.⁶¹

Óvadék, biztosíték vagy harmadik fél kezességvállalása fejében történő szabadlábba helyezés – Az óvadék meghatározott pénzösszeg letétbe helyezését jelenti annak céljából, hogy a külföldinek az idegenrendészeti hatósággal való jövőbeni együttműködését elősegítse, ez a hatóság előtti személyes megjelenésen túl a kitoloncolási eljárásban való együttműködésre is kiterjedhet. Az együttműködési kötelezettség teljesítése esetén a külföldi az óvadékkal szolgáló pénzt visszakapja, ellenkező esetben azt elveszíti. A *biztosíték* a hatósággal kötött olyan írásbeli megállapodás, amelyben a külföldi vállalja az olyan kötelezettségeit, mint az interjúkon, illetve meghallgatásokon való megjelenés, esetleg a kitoloncolásban történő együttműködés, ez esetenként

58 Uo. 74. o.

59 Uo. 74. o. 260. lábjegyzet.

60 Uo. 75. o.

61 Uo. 264. lábjegyzet.

magában foglalja meghatározott pénzösszegnek a külföldi, esetleg harmadik személy általi letétbe helyezését is. A *kezeségvállalás* keretében harmadik személy egyrészt a megállapodással érintett külföldi személyes megjelenését, másrészt a szükése esetére meghatározott pénzösszeg megfizetését vállalja. A kezeségvállalásról szóló megállapodás gyakran óvadék, illetve biztosíték letétbe helyezésére vonatkozó előírásokat is tartalmaz.⁶²

A kiutasítás végrehajtását előkészítő eljárásban a külföldi pénzügyi biztosítékok fejében történő szabadlábba helyezését nem lehet széles körben alkalmazott alternatívának tekinteni, aminek feltehetően az lehet az oka, hogy az érintettek többségének nincs meg az ehhez szükséges/elégséges pénzeszköz. Ezért nem meglepő, hogy az Egyesült Királyságban (Skóciában), ahol az óvadék összege többnyire kétezer és ötezer font között mozog, az idegenrendészeti hatóságnak lehetősége van arra, hogy a kiutasított külföldit jelképes összeg, akár öt font biztosíték fejében szabadlábba helyezze. Ezen túlmenően a hatóságnak arra is lehetősége van, hogy a külföldit valamely, érte helytállni kész személy pénzügyi kezeségvállalása fejében helyezze szabadlábba.⁶³

Kisgyermekes családok otthona – A belga hatóságok 2008. október 1-jén vezették be azt a fogva tartási alternatívát, amelynek lényege, hogy az idegenrendészeti hatóság a kiutasított kisgyermekes családokat őrizet helyett olyan nyitott házakban helyezi el, amelyben szociális tanácsadók foglalkoznak velük.⁶⁴

Az egyénre szabott szociális tanácsadás célja a családtagok visszatérésre történő felkészítése. 2008. október 1. és 2012. augusztus 30. között háromszázhatvankilenc család hatszázhetveket kiskorú gyermekkel vett részt a programban. A kezdeményezés hatékonyságát bizonyítja, hogy százhatvanhat család visszatért a származási országába, százöt család a tartózkodása különféle okból történő legalizálása után hagyta el az intézményt. Annak ellenére, hogy a hazai szakirodalom Belgiumot jellemzően célországnak tekinti⁶⁵, a programban részt vevő nyolcvankilenc család ismeretlen helyre távozott.⁶⁶

62 Irregular Migrants and Asylum-Seekers: Alternatives to Immigration Detention. Amnesty International, 2009, p. 13.

<http://www.amnesty.org/en/library/asset/POL33/001/2009/en/08b817ac-d5ae-4d47-a55c-20c36f7338cf/pol330012009en.pdf>

63 Detention of third-country nationals... i. m. 74. o.

64 An Alternative to Detention of Families with Children, December 2009, p. 2. A projekt angol nyelvű összefoglalója elérhető: <http://www.vluchtelingenwerk.be/bestanden/2009-12-02-AN-ALTERNATIVE-TO-DETENTION-OF-FAMILIES-WITH-CHILDREN.pdf>

65 Balázs László: Migráció egy befogadó államban. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XI. Pécs, 2010, 183–194. o. <http://www.peeshor.hu/periodika/XI/balazs.pdf>

66 Geer Verhauwhewehede: Alternatives to detention for families with minor children – The Belgian approach. Manuscript.

Elektronikus megfigyelés – Az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének jelentése szerint 2010-ben a kiutasítást előkészítő őrizet alternatívájaként csak Dánia, az Egyesült Királyság és Portugália hatóságai alkalmaztak elektronikus megfigyelést. A dán hatóságok ezt a fogva tartási alternatívát csak kivételesen, a kijelölt helyen való tartózkodás szabályait ismételten megszegő külföldiek esetében, bírói felülvizsgálat lehetőségének fenntartása mellett alkalmazhatják.⁶⁷

A kiutasítást előkészítő őrizet és annak magyarországi alternatívái

Magyarországon 2010. december 24. előtt az idegenrendészeti őrizet leghosszabb tartama hat hónap volt, és a harmadik országbeli kiskorúval szemben idegenrendészeti célú fogva tartást nem lehetett elrendelni.⁶⁸

Az említett időszakban az illegális határátlépést elkövető, illetve a magyarországi tartózkodás szabályait megsértő harmadik országbeli kisgyermekes családok esetében az idegenrendészeti hatóság az apát kiutasítást előkészítő őrizetbe vette, míg az anya és a gyermekek számára kötelező tartózkodási helyként valamely nyitott intézményt jelölt ki. Ha a kiskorú az egyik szülőjével érkezett, akkor az idegenrendészeti hatóság csak a felnőttet vette őrizetbe, a gyermeket pedig valamelyik nyitott, gyermekvédelmi intézményben helyezte el. Előfordult, hogy az említett módon szétszakított, gyakran különböző magyarországi településeken élő hozzátartozók csak hetek, esetleg a hat hónap elteltével, nemegyszer a kiutasításuk végrehajtásakor találkozhattak újra.

A 2010. december 24-én hatályba lépő törvénymódosítás az idegenrendészeti őrizet leghosszabb tartamát tizenkét hónapra növelte.⁶⁹ Annak ellenére, hogy ez az időtartam meg sem közelíti a visszatérési irányelvben szereplő tizennyolc hónapot, a döntést az UNHCR Közép-európai Regionális Irodája hevesen kritizálta.⁷⁰

⁶⁷ Detention of third-country nationals... i. m. 76. o.

⁶⁸ A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (a továbbiakban: Hamtv.) 54. § (4) bekezdés c) pont; 56. § (1) bek.

⁶⁹ Az egyes migrációs tárgyú törvények jogharmonizációs módosításáról szóló 2010. évi CXXXV. törvény (a továbbiakban: 2010. évi CXXXV. törvény) 60. §.

⁷⁰ Magyarország mint menedéket nyújtó ország. A menedékkérők és menekültek magyarországi helyzetével kapcsolatos megfigyelések. UNHCR, 2012. április, 14. o.
<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reload=y&docid=4f9691622>

A törvénymódosítás értelmében, ha az idegenrendészeti hatóság megállapítja, hogy az őrizet elrendelésének célja az úti okmány elvételével⁷¹ vagy a kijelölt helyen tartózkodásra kötelezés alkalmazásával⁷² nem érhető el, az őrizet végső intézkedésként *legfeljebb harminc napra*, a gyermek mindenekfelett álló érdekét elsődlegesen figyelembe véve, már a *kiskorú gyermeket* nevelő család esetében is *elrendelhető*.⁷³

Miután sem a Harmtv., sem a végrehajtási rendeletei nem intézkedtek arról, hogy az idegenrendészeti hatóságoknak a kisgyermekes családok „végső intézkedésként” elrendelt őrizetét megelőzően milyen enyhébb beavatkozással járó alternatívát kell mérlegelniük, azok már ebben az időszakban is a külföldiek fogva tartását preferálták.

Egy újabb, 2011. augusztus 1-jén hatályba lépő törvénymódosítás értelmében a hatóság – az idegenrendészeti eljárás lefolytatása érdekében – *életkorára tekintet nélkül* kiutasítást előkészítő őrizetbe veheti azt a harmadik országbeli külföldit, akinek személyazonossága vagy tartózkodásának jogszerűsége nem tisztázott, vagy kétoldalú visszafogadási egyezmény alapján az Európai Unió más tagállamának részére a visszaadása folyamatban van.⁷⁴ Ez a változás szűkítette az idegenrendészeti hatóságok korábban is csak kivételesen alkalmazott mérlegelését, és az idegenrendészetjog-sértést elkövető harmadik országbeli állampolgárok, köztük a kisgyermekes családok automatikus őrizetbe vételéhez vezetett.

Megfelelő elhelyezési körülmények hiányában a rendőrség a családdal érkező kiskorúak kiutasítást előkészítő őrizetét kezdetben a felnőtteknek kialakított fogva tartási intézményekben, fogda körülmények között volt kénytelen végrehajtani. A Belügyminisztérium vezetése úgy döntött, hogy a kisgyermekes családok, a házaspárok, az egyedülálló nők, továbbá más kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek (például idősek, fogyatékkal élők stb.)⁷⁵ idegenrendészeti őrizetének céljára az 1989-ben a menedékkérők, illetve menedékjogot élvező külföldiek elhelyezésére kialakított, nyitott intéz-

71 Harmtv. 48. § (2) bek.

72 Harmtv. 62. § (1) bek.

73 Az egyes migrációs tárgyú törvények jogharmonizációs módosításáról szóló 2010. évi CXXXV. törvény 61. §.

74 Az egyes munkaügyi tárgyú és más kapcsolódó törvények jogharmonizációs célú módosításáról szóló 2011. évi CV. törvény 104. §.

75 Az Európai Unió Tanácsának 2003/9/EK irányelve (2003. január 27.) 17–19. cikkeiben határozza meg, hogy kik azok a különleges elbánást igénylő személyek, akikre a tagállamok hatóságainak különösen oda kell figyelniük.

ményként működő békéscsabai befogadóállomást (a továbbiakban: békéscsabai intézmény) kell átalakítani.

Az átépítés folyamán rendőrség az intézmény külső ablakain kívül az épület bejárataira is rácsokat szereltetett, a külső homlokzatot és a kerítést megerősítette, azokra térfigyelőkamera-rendszert, valamint a jogellenes távozások észlelésére, illetve megakadályozására alkalmas infrarompókat telepített. Az épület belső szintjeit fémrácsokkal lezárták, a folyosókra térfigyelő kamerákat szereltek, és kialakítottak egy fegyverszobát is. Az új, 135 férőhelyes fogva tartási intézmény 2011. április 1-jén kezdte meg a működését.

2011. április 1. és december 31. között harmincegy ország *hatszáznegyvenhat* állampolgára – köztük *kétszázhetvenkilenc kiskorú* – töltött hosszabb-rövidebb időt az intézményben. Az ebben az időszakban befogadott külföldiek 83,3 százalékát (*539* személy) valamely családtagjával együtt, 12,5 százalékát (*81* személy) egyedülálló nőként, 4 százalékát (*26* személy) gyermektelen házaspárként hozták a békéscsabai intézménybe.

A kiutasítás elrendelése

A Harmtv. 43. § (2) bekezdésének a) és b) pontja alapján az idegenrendészeti hatóság – a törvényben meghatározott kivétellel – idegenrendészeti kiutasítást rendel el azzal a harmadik országbeli állampolgárral szemben, aki jogellenesen lépte át Magyarország államhatárát, vagy azt megkísérelte; továbbá azzal szemben is, aki a Harmtv. által előírt tartózkodási feltételeket nem teljesíti.

A rendőrség a jogellenes határátlépést, illetve annak kísérletét elkövető külföldit az elfogása után előállítja, tolmács közreműködésével meghallgatja, a személyazonosító adatait rögzíti.

Ha a harmadik országbeli állampolgár a menedékkérelmet már az országhatáron előterjeszti, akkor nem őrizetbe, hanem egy nyitott intézménybe, a debreceni befogadóállomásra kerül. Azok a külföldiek, akik a menedékjogi kérelmüket nem az elfogáskor, hanem az idegenrendészeti eljárás megindulása után, már a fogva tartásuk alatt terjesztik elő, többnyire őrizetben maradnak.

2012-ben a békéscsabai intézmény százkilencvenhat lakója, köztük negyvenkét kiskorú nyújtott be menedékkérelmet. A helyszíni bejáráskor az intézményben fogva tartott negyven külföldi között huszonhét menedékkérő volt.⁷⁶

⁷⁶ 2012. január 1. és május 3. között, a Békéscsabán, az ideiglenes őrzött szállás egyik épületében működő menekültügyi hatóságnak kétszáznegyvenkét menedékkérő ügyfele volt. A kérelmezők közül negyvenhat a kiskunhalasi őrzött szálláson, a többi az ideiglenes őrzött szálláson fogva tartott harmadik országbeli külföldi volt.

A rendőrség már az elfogás napján elrendeli a kiutasítást akkor, ha az illegális határátlépést a határőrizeti tevékenységének ellátása kapcsán, a határterületen vagy az államhatáron a határforgalom ellenőrzésekor észlelte, és a harmadik országbeli állampolgár kiutasításának végrehajtására visszafogadási egyezmény alapján sor kerülhet.⁷⁷ A kiutasítást elrendelő határozat ellen fellebbezésnek nincs helye, a határozat bírói felülvizsgálatát az annak közlésétől számított nyolc napon belül lehet kérni.⁷⁸

A kiutasítást elsősorban visszafogadási egyezmény⁷⁹ alapján kell végrehajtani.⁸⁰ A külföldi visszafogadási egyezmény alapján történő visszaadásáról a rendőrség nem határozattal, hanem végzéssel dönt, amellyel szemben a harmadik országbeli állampolgár a végzés közlésétől számított huszonnégy órán belül végrehajtási kifogást terjeszthet elő. A végrehajtási kifogásnak a visszaadás végrehajtására halasztó hatálya nincs.⁸¹

A rendőrség a harmadik országbeli állampolgár elfogását, illetve kiutasítását követő első munkanapon kezdeményezi, hogy őt a szomszédos állam, a visszafogadási egyezményt végrehajtva, vegye vissza.

A szomszédos országok a személyazonosító iratok birtokában lévő saját állampolgáraik visszafogadását kezdeményező megkeresésekre, továbbá olyankor, ha az okmányokkal nem bíró állampolgáruk személyazonosságát az általa közölt adatok alapján sikerül tisztázni, az irat elküldése utáni munkanapon reagálnak. A megkeresett ország állampolgárának átadás-átvétele a válasz megérkezése utáni néhány órán belül, de legkésőbb a következő munkanapon megtörténik. Ezek a külföldiek többnyire csak akkor kerülnek valamelyik fogva tartási intézménybe (a továbbiakban: őrzött szállás), ha a visszafogadási egyezmény alkalmazásának kezdeményezésére irányuló megkeresés utáni munkanap hétfője vagy valamilyen ünnep miatt nem a következő naptári napra esik.

A szomszédos államok a személyazonosító okmányokkal bíró külföldiek visszafogadását kezdeményező megkeresésekre valamivel hosszabb idő, át-

⁷⁷ A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 114/2007. (V. 24.) kormányrendelet 114. § (2) bek.; a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal főigazgatója, valamint az országos rendőrfőkapitány 1/2011. (OT 15.) együttes intézkedésének 6. pont.

⁷⁸ Harmtv. 46. § (2) bek.

⁷⁹ Ilyen például az Európai Közösség és a Szerb Köztársaság között a tartózkodási engedéllyel nem bíró személyek visszafogadásáról szóló megállapodás.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:334:0046:0064:HU:PDF>

⁸⁰ Harmtv. 48. § (1) bek.

⁸¹ Harmtv. 45/B § (2) bek.

lagosan két munkanap elteltével reagálnak. Ha a megkeresett ország hatósága jelzi, hogy a külföldit kész visszafogadni, az átadás a következő munkanapon, vagyis többnyire az elfogás utáni harmadik munkanapon megtörténik.

Az idegenrendészeti hatóság a kiutasítás végrehajtása érdekében a harmadik országbeli állampolgár úti okmányát elveheti, e döntéssel szemben jogorvoslatnak helye nincs. Okmányok hiányában, a kiutasítás feltételeinek megteremtéséig, az ilyen külföldiek is őrizetbe kerülnek.⁸²

Azokat a határsértőket, akiknél a visszafogadási egyezményt a szomszédos ország elutasító válasza miatt nem lehet alkalmazni, a rendőrség őrizetbe veszi, és a kiutasítás feltételeinek megteremtéséig valamelyik őrzött szálláson helyezi el. Az alapvető jogok biztosának vizsgálata szerint a szomszédos országok többnyire csak a semmiféle személyazonosító okmánnyal sem bíró külföldiek visszafogadását szokták megtagadni. A rendőrség a személyazonosító okmánnyal nem bíró külföldieket a személyazonosságuk tisztázása céljából, illetve a kiutasítás feltételeinek megteremtéséig őrizetbe veszi, amit valamelyik őrzött szálláson hajt végre.⁸³

A gyermekek kiutasítást előkészítő őrizete

2010. december 24. óta Magyarország már nem tartozik az Európai Unió azon tagállamai közé, amelyekben kiskorúakkal szemben idegenrendészeti őrizetet nem lehet elrendelni.⁸⁴ Az említett időponttól az idegenrendészeti fogva tartás tilalma már csak a kíséző nélküli kiskorúakra⁸⁵ vonatkozik.⁸⁶

Az idegenrendészeti hatóság a harmadik országbeli külföldi kiutasítást előkészítő őrizetét határozatban rendeli el. Az ombudsmani vizsgálat idején a békéscsabai intézményben fogva tartott házaspárok esetében külön határozat rendelkezett a férj, illetve a feleség idegenrendészeti célú őrizetéről.

A tizennégy évesnél fiatalabb gyermeket nevelő családok esetében viszont mindössze két határozat születik. Ezek egyike az apa, a másik az anya őrizetéről rendelkezik. A szülők tizennégy évesnél fiatalabb gyermekeinek adatait az anya kiutasítást előkészítő őrizetét elrendelő határozatának indoko-

⁸² Harmtv. 48. § (2) bek.

⁸³ Harmtv. 126. § (1) bekezdés a) pont.

⁸⁴ <http://www.unhcr.org/refworld/docid/42dd174b4.html>

⁸⁵ Kiséző nélküli kiskorú: az a tizennyolcadik életévet be nem töltött harmadik országbeli állampolgár, aki jogszabály vagy szokás alapján a felügyeletéért felelős nagykorú személy kísérete nélkül lépett Magyarország területére, vagy a belépés után maradt felügyelet nélkül, mindaddig, amíg ilyen személy felügyelete alá nem kerül. Harmtv. 2. § e) pont

⁸⁶ Harmtv. 56. § (2) bek.

lása tartalmazza. Amennyiben a tizennégy éven aluli gyermek egyetlen nagykorú hozzátartozója kíséretében tartózkodik az országban, személyes adatait ennek a személynek az őrizetét elrendelő határozatban rögzítik.

Az említett joggyakorlat legfőbb oka, hogy a polgári törvénykönyv értelmében a tizennégy évesnél fiatalabb gyermek cselekvőképtelen⁸⁷, vagyis az idegenrendészeti eljárásban érvényes jognyilatkozatokat nem tehet, azaz még ügyfél sem lehet. Az ilyen gyermek nevében törvényes képviselőként az őt kísérő családtagja jár el.⁸⁸ További probléma, hogy a magyar jogban a cselekvőképtelen kiskorú vétőképtelen⁸⁹, így őt nemcsak közigazgatási vagy szabálysértési, de még büntetőeljárásban sem lehet felelősségre vonni.⁹⁰ Miután a magyar jog szerint tizennégy éven aluli kiskorúval szemben bármilyen célú őrizet elrendelése fogalmilag kizárt, a jogrendszer semmiféle, a kiskorú őrizetének elrendelésére vonatkozó szabályt sem tartalmaz.

A polgári törvénykönyv szerint a tizennegyedik életévét betöltő, de a tizennyolcvadik életévét még el nem érő gyermek már korlátozottan cselekvőképes, vagyis egyes, a törvényben meghatározott esetekben önálló jognyilatkozatot tehet, az idegenrendészeti hatóság az ő kiutasítást előkészítő őrizetéről önálló határozatban rendelkezik.⁹¹

Az alapvető jogok biztosa felhívta a figyelmet arra, hogy a gyermekjogi egyezmény 37. cikk d) pontja alapján, a tagállamok kötelesek gondoskodni arról, hogy a szabadságától megfosztott gyermeknek, életkorától függetlenül, joga legyen ahhoz, hogy a szabadságelvonásának törvényességével kapcsolatban bírósághoz vagy más illetékes, független és pártatlan hatósághoz forduljon, és hogy az ügyében sürgősen döntsenek.

Ezzel szemben, Magyarországon a cselekvőképtelen és a korlátozottan cselekvőképes kiskorúak idegenrendészeti jogállásának közös jellemzője, hogy őket önállóan nem, kizárólag a kíséretükben lévő családtagjukkal együtt lehet őrizetbe venni.⁹² Ezekben az esetekben az idegenrendészeti eljárásban elrendelt őrizet alanya nem a kiskorú, hanem a felnőtt hozzátartozója, vagyis a gyermek fogva tartásának sem jogalapja, sem jogi garanciái nincsenek. Önmagában az a tény, hogy a gyermek kíséretében lévő felnőtt hozzátartozó olyan jogi helyzetben van, hogy vele szemben a kiutasítást előkészítő őrizetet

⁸⁷ A polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 12/B § (1) bek.

⁸⁸ Uo. 12/C § (1) bek.

⁸⁹ A büntető törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény 23. §.

⁹⁰ A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 2. § (7) bek.

⁹¹ A polgári törvénykönyvről szóló 1959. évi IV. törvény 12/A § (1) és (2) bek.

⁹² Harmtv. 56. § (2) és (3) bek.

jogszerűen el lehetett rendelni, nem jelenti szükségképpen azt, hogy a kiskorú idegenrendészeti célú fogva tartása is megfelel a jog előírásainak.⁹³

Miután az idegenrendészeti hatóság a családdal érkező harmadik országbeli kiskorút nem az általa elkövetett jogsértés miatt, hanem a felnőtt hozzátartozója kísérőjeként veszi őrizetbe, a gyermeknek arra nincs lehetősége, hogy a fogva tartásának bírói felülvizsgálatát kérje, ez pedig az alapvető jogok biztosának álláspontja szerint sérti mind az egyezmény, mind a magyar alaptörvény előírásait.⁹⁴

További aggályokat vet fel, hogy míg az országban jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli, kísérő nélküli kiskorúval szemben idegenrendészeti fogva tartást nem lehet alkalmazni⁹⁵, addig a családdal érkező gyermek „végső intézkedésként” őrizetbe vehető.

A gyermekjogi egyezmény 2. cikk 2. pontja alapján a részes államoknak kötelességük a joghatóságuk alá eső gyermekek valamennyi, bármely formában jelentkező olyan megkülönböztetéstől és megtorlástól való hatékony megvédése, ami őket a szüleik, törvényes képviselőik vagy családtagjaik jogi helyzete, illetve tevékenysége miatt érhetné.

A magyar Alkotmánybíróság gyakorlatában a hátrányos megkülönböztetés tilalma a jogrendszer egészét átható, alkotmányos alapelveként értelmeződik. A testület álláspontja szerint alkotmányellenes megkülönböztetésről csak akkor lehet szó, ha a jogszabály egymással összehasonlítható, a szabályozás szempontjából azonos csoportba tartozó jogalanyok között tesz különbséget anélkül, hogy annak alkotmányos indoka lenne. Alkotmányellenes a megkülönböztetés egyrészt akkor, ha az alapjog korlátozása nem szükségszerű, illetve aránytalan⁹⁶, az alanyi jogok tekintetében pedig akkor, ha az nem észszerű, vagyis önkényes, ezért sérti az egyenlő méltóság követelményét.⁹⁷

Az idegenrendészeti hatóságot a gyermekjogi egyezmény 3. cikk 1. pontja alapján, a gyermek mindenkifelett álló érdekének elsődleges figyelembevételére vonatkozóan terhelő kötelezettség az országban jogellenesen tartózkodó kísérő nélküli, valamint a családtagja társaságában jogellenesen tartózkodó kiskorú esetében azonos. Az idegenrendészeti hatóság a családtagja kíséretét

⁹³ <http://www.unhr.org/refworld/docid/42dd174b4.html>

⁹⁴ European Court of Human Rights, Case of Popov v. France. Judgment of 19 January 2012, 124. pont.

⁹⁵ Az idegenrendészeti hatóságnak a kísérő nélküli kiskorúak ügyeiben a Harmtv. 48. § (2) bekezdésében és a 62. § (1) bekezdésében felsorolt lehetőségeket sem kell mérlegelnie.

⁹⁶ Az alapvető jogok korlátozása tekintetében irányadó szükségesség–arányosság tesztet az alaptörvény I. cikk (3) bekezdésében alkotmányerőre emelte.

⁹⁷ Kovács Krisztina: Hátrányos megkülönböztetés tilalma. In: Halmai Gábor – Tóth Attila (szerk.): Emberi jogok. Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 420. o.

ben lévő kiskorú őrizetének elrendelésekor is a gyermek mindenkifelett álló érdekét köteles szem előtt tartani. Az alapvető jogok biztosa szerint az a joggyakorlat, amely szerint az idegenrendészeti hatóság a harmadik országbeli kiskorút, pusztán a felnőtt családtagja jelenléte miatt, olyan esetekben is őrizetbe veheti, amikor más, vele egykorú gyermek fogva tartása fogalmilag kizárt, az egyéb helyzet szerinti diszkrimináció tilalmába ütközik.

Az idegenrendészeti hatóságok munkatársai a felnőtt hozzátartozója kíséretében lévő kiskorú fogva tartásának indokaként egyrészt a családi élet tiszteltetésben tartására, másrészt a közbiztonság védelmére hivatkoztak.

Az családi élet megvalósulásának egyik, valóban nélkülözhetetlen eleme, hogy a hatóság a gyermeket ne szakítsa el a felnőtt hozzátartozóitól. A hozzátartozók együttes fogva tartása azonban önmagában nem jelenti azt, hogy a közös fogva tartási helyszínen a családi életük tiszteletben tartása is szükségképpen megvalósul. Annak ellenére, hogy a kisgyermekes családok maximum harminc napig tartó fogva tartása látszólag nem túlságosan hosszú idő, az a körülmény, hogy azt egy olyan zárt, totalitárius intézményben kell tölteniük, amelyben a magánéletük színterét jelentő hálólhelyiségek többségének ajtajáról a kilincset leszerelték, és még az étkezések idejére sincs lehetőségük elvonulni, súlyos beavatkozás a valós családi életük gyakorlásába.

A közbiztonság védelme kapcsán mérlegelendő, hogy a kiskorú akár harminc napig tartó őrizetének időtartama az elérendő cél, vagyis a kiutasítás végrehajtása szempontjából szükségszerűnek tekinthető-e.

Az alapvető jogok biztosságának vizsgálata során meghallgatott hatósági ügyintézők egyetlen olyan esetre sem emlékeztek, amikor a harmincnapos fogva tartási időből a külföldi visszafogadási egyezmény alapján történő átvételének megtagadása után rendelkezésre álló időszak elegendő lett volna arra, hogy a kiutasítás végrehajtásához szükséges okmányokat beszerezzék és a kitoloncolást megszervezzék. Ezért a szomszédos ország hatóságának a külföldi visszafogadási egyezmény alapján történő átvételét megtagadó válaszában magyarországi kézhezvétele után fenntartott kiutasítást előkészítő őrizet meghaladja az elérendő cél érdekében ésszerűen szükséges időkeretet⁹⁸, azaz már nem szükségszerű.⁹⁹

Tény, hogy az őrizet legfeljebb harmincnapos időtartama alatt az idegenrendészeti jog-sértő kisgyermekes család a békéscsabai intézményt nem tudja

⁹⁸ Lásd European Court of Human Rights, Case of Rahimi v. Greece. Judgment of April 2011, 106. pont. <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-104366>

⁹⁹ Alice J. Edwards: i. m.

elhagyni, következésképpen arra sincs lehetősége, hogy a kiutasítás végrehajtása alól kivonja magát. Ezzel szemben, az őrizet elrendelése utáni harmincegyedik naptól már semmiféle fizikai akadály sincs annak, hogy a kiskorú az idegenrendészeti hatóság által kijelölt nyitott tartózkodási helyről, akár egyedül, akár felnőtt hozzátartozója kíséretében bejelentés nélkül, ismeretlen helyre távozzon.

A fogva tartás magyarországi alternatívái

Az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének 2010-ben végzett felmérése szerint a magyar idegenrendészeti szabályozás a kiutasítást előkészítő fogva tartás egyetlen alternatíváját, a külföldi kijelölt helyen tartózkodásra kötelezését ismeri.¹⁰⁰

A Harmtv. értelmében, az idegenrendészeti hatóság a harmadik országbeli állampolgár kijelölt helyen való tartózkodását akkor rendelheti el, ha:¹⁰¹

- a) a harmadik országbeli állampolgár visszairányítását vagy kiutasítását Magyarország nemzetközi egyezményben vállalt kötelezettsége miatt nem lehet elrendelni, illetve végrehajtani;
- b) kiskorú, és vele szemben őrizet elrendelésének lenne helye;
- c) vele szemben őrizet elrendelésének lenne helye, és a vele együtt Magyarország területén tartózkodó kiskorú gyermeke az őrizet elrendelése esetén felügyelet nélkül maradna;
- d) az őrizet határideje letelt, de az őrizet elrendelésére alapul szolgáló ok továbbra is fennáll;
- e) a harmadik országbeli állampolgárnak humanitárius célú tartózkodási engedélye van;
- f) a harmadik országbeli állampolgár kiutasítás hatálya alatt áll, és a megélhetéséhez szükséges anyagi és lakhatási feltételeknek nincs birtokában;
- g) vele szemben az 54. § (1) bekezdés *a)* vagy *b)* pontja alapján idegenrendészeti őrizet elrendelésének lenne helye, és az őrizet rá nézve – különös tekintettel egészségi állapotára, életkorára – aránytalanul súlyos hátránnyal járna.

A Harmtv. idézett rendelkezései alapján látható, hogy a harmadik országbeli külföldit az esetek egy részében azért kell kijelölt helyen tartózkodásra kötelezni, mert az őrizet elrendelését maga a törvény zárja ki.¹⁰² Ezekben az ese-

¹⁰⁰ Detention of third-country nationals... i. m. 77. o.

¹⁰¹ Harmtv. 62. § (1) bek.

¹⁰² Harmtv. 62. § (1) bekezdés a), d), g) pont.

tekben a kijelölt helyen tartózkodás azért nem tekinthető a fogva tartás alternatívájának, mert a hatóságnak nincs mit mérlegelnie.

A harmadik országbeli külföldi kijelölt helyen tartózkodásra kötelezése csak a Harmtv. 62. § (1) bekezdésének b), c), e) és f) pontjában felsorolt esetekben tekinthető a fogva tartás alternatívájának.

Miután a kisgyermekes családok legfeljebb harminc napig tartó őrizetét csak *végző intézkedésként* lehet elrendelni, továbbá a visszatérési irányelv 15. cikk 1. pontja alapján a hatóságnak először a „*konkrét esetben más elégséges, de kevésbé kényszerítő intézkedés*” lehetőségét kellene vizsgálnia, és a fogva tartást csak akkor alkalmazhatná, ha a más, csekélyebb korlátozással járó intézkedést nem tartja megfelelőnek. Ezzel szemben, az alapvető jogok biztosa által megvizsgált esetek között egyetlen olyan sem volt, amelyben bármi nyoma lett volna annak, hogy az idegenrendészeti hatóság a kisgyermekes család őrizetét a fogva tartási alternatíva mérlegelése után rendelte volna el, és annak sem, hogy a hatóság milyen megfontolások alapján döntött úgy, hogy a fogva tartás a gyermek mindenkifelett álló érdekét szolgálja.

Az alapvető jogok biztosa által vizsgált ügyek között olyan sem volt, amelyben az őrizetet meghosszabbító helyi bíróság vizsgálta volna, hogy az idegenrendészeti hatóság az őrizet elrendelése előtt akár a kijelölt helyen tartózkodásra kötelezés, akár a család kiskorú gyermekének mindenkifelett álló érdeke mérlegelésére vonatkozó kötelezettségét mennyiben teljesítette.

Az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének jelentése a kiutasítás alatt álló külföldi útlevélének, illetve más úti okmányának visszatartását a fogva tartás egyik alternatívájának tekinti. Ezt az intézkedést a magyar jog is ismeri, hiszen a Harmtv. 48. § (2) bekezdése alapján az idegenrendészeti hatóság a kiutasítás végrehajtása érdekében a harmadik országbeli állampolgár úti okmányát elveheti, ez ellen külön jogorvoslatnak helye nincs. Az európai gyakorlattal szemben, az idegenrendészeti hatóság azt a kiutasítás alatt álló külföldit is őrizetbe veszi, akinek útlevélét, illetve más úti okmányát a kiutazás megszervezése érdekében vette el.

Összegzés

Az államok a területi szuverenitás alapján, nemzetközi jogi kötelezettségvállalás hiányában, szabadon dönthetnek arról, hogy valamely külföldi belépését, illetve tartózkodását engedélyezik, vagy őt a területük elhagyására kötelezik. Az államoknak nemcsak a nemzetbiztonságra, a közrendre vagy a

közbiztonságra veszélyes külföldiek távol tartására, hanem arra is lehetőségük van, hogy a területükről kiutasított külföldieket, szükség esetén, hatósági kényszerrel eltávolítsák.

A hatóságok azonban kötelesek az egyén és a társadalom egészének egymással versengő érdekei közötti igazságos egyensúlyt fenntartani, következésképpen az alapvető jogok védelmét össze kell egyeztetniük a bevándorlási politika szükségszerűségeivel.

Az ország területének elhagyására kötelezett külföldieket csak végső eszközként és csak abban az esetben lehet idegenrendészeti őrizetbe venni, ha a hatóság az adott ügy összes körülményének mérlegelése után arra a megállapításra jut, hogy az alapvető jogok enyhébb korlátozását jelentő intézkedéssel nem lehet ugyanazt az eredményt elérni.

Az európai államok esetében a harmadik országbeli állampolgár kiutasítást előkészítő fogva tartásának alternatívájaként alkalmazható személyes szabadság korlátozásával járó intézkedésekre vonatkozó nemzeti jogszabályok megalkotásának kötelezettsége az egyezségokmány 9. cikkén, az Európa Tanács *Twenty Guidelines on Forced Return* 6. irányelvének 1. pontján, valamint az Európai Unió visszatérési irányelve 15. cikkének (1) bekezdésén alapul.

A fogva tartás alternatíváin nem feltétel nélküli szabadságot, hanem a személyes szabadság olyan restrikióját kell érteni, amelyek a kiutasításra váró külföldi alapvető jogait – a szükségesség és az arányosság elvének megfelelően – csak a kiutazás végrehajtásához feltétlenül szükséges mértékben korlátozzák.

A külföldiek fogadásának kereteit meghatározó európai irányelvek a kiskorúakat, függetlenül attól, hogy kíséreléssel vagy a nélkül érkeztek, illetve tartózkodnak a tagállamok területén, fokozottan kiszolgáltatott helyzetben lévőnek tekintik. Az a tény, hogy a kiskorút a szülei kísérik, az idegenrendészeti hatóságot nem mentesíti a gyermek mindenekfelett álló érdekének tiszteletben tartására vonatkozó kötelezettsége alól, amelyet a személyes szabadság korlátozását előidéző kényszerintézkedések alkalmazása kapcsán is köteles szem előtt tartani.

A hazai idegenrendészeti gyakorlat, a fogva tartás alternatívái helyett, a kiutasítást előkészítő őrizetet preferálja, amelyet csak a kísérő nélküli kiskorúak esetében nem lehet alkalmazni. Ezt az állítást egyrészt az a tény bizonyítja, hogy az Európai Unió tagállamainak többségétől eltérően¹⁰³, a Harmtv. mindössze egyetlen fogva tartási alternatívát, a kijelölt helyen tartózkodásra kötelezés lehetőségét intézményesíti, amelynek az egyedi ügyekben történő

¹⁰³ Detention of third-country nationals... i. m. 77. o.

alkalmazását viszont semmiféle érdemi garancia sem biztosítja. Másrészt, amíg a rendőrség a nyírbátori, a kiskunhalasi, a győri, valamint a Liszt Ferenc nemzetközi repülőtéren működő őrzött szállásokon összesen négyszázkilencvenhat, a békéscsabai intézményben pedig további százharmincöt fogva tartási férőhelyet üzemeltet¹⁰⁴, addig az egyetlen, kijelölt tartózkodási helyként működő, állami fenntartású intézményben, a balassagyarmati közösségi szálláson mindössze száztizenegy férőhely található.

¹⁰⁴ Lásd a Belügyminisztérium közigazgatási államtitkárának az alapvető jogok biztosához írott BM/14025-8/2011. számú levelét. AJB 4804/2012., Alapvető Jogok Biztosának Hivatala

PAJCSICSNÉ CSÓRÉ ERIKA

Az azeri elítélt kiadatásának ombudsmani vizsgálata

A budapesti NATO-szemináriumon részt vevő azeri állampolgár által a védtelen örmény szemináriumi társának 2004 februárjában történő brutális meggyilkolását és a 2012 augusztusában hazájába való átszállításának magyarországi engedélyezését már sokan tárgyalták. Nem maradt szótlán a témát érintően az alapvető jogok biztosa sem. Az általa tapasztaltakat szeretném megosztani az érdeklődőkkel.

A rendkívül kínos azeri lépés és annak hatása

2012. augusztus 31-én – a magyar és az azerbajdzsáni kormány által előkészítve – Magyarország engedélyezte az életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetésre ítélt azeri katonatiszt átszállítását Azerbajdzsánba.

Az is ismert, hogy a döntés ellen Örményország – tekintettel az örmény–azeri konfliktusra – több módon fejezte ki nemtetszését, elfogadhatatlannak tartva a magyar döntést. Örményország Magyarországot okolta a lépésért, és felfüggesztette a diplomáciai kapcsolatokat hazánkkal¹. Az esetről aggasztó nemzetközi nyilatkozatok és vélemények is napvilágot láttak.

A médiában „baltás gyilkosként” elhíresült katonatiszt átszállítása tárgyában az alapvető jogok biztosa hivatalból folytatott vizsgálatot. Tette ezt annak érdekében, hogy megvilágítsa az állampolgárok számára, milyen volt a szóban forgó átszállítás előkészítése, melyek voltak a magyar kormány döntését megalapozó körülmények, okok, esetleg adott-e az azerbajdzsáni kormány határozott, írásos garanciát arra, hogy az elítélt a hazájában nem kap

¹ „Az örmény fél Magyarországot nem csupán egy meggondolatlanságból, könnyelműségből vagy hi-székenységből elkövetett *politikai hibával*, hanem tudatos és *rosszhiszemű* egység megkötésével vádolta. Az örmény államfő már az azeri elítélt átszállításának és szabadon engedésének napján, a Jerevánban működő külföldi diplomáciai képviseltek vezetői előtt tett, drámai hangú nyilatkozatában »a magyar és az azeri hatóságok együttes akciójának« és »álnok fejleménynek« minősítette a kialakult helyzetet. Az örmény elnök értelmezése szerint az egész átszállításra azért kerülhetett sor, mert a magyar kormány »alkot kötött az azeri hatóságokkal.«” Törő Csaba: A Szafarov-ügy nemzetközi jogi és diplomáciai vetületei. MKI-Tanulmányok, T-2012/25., A Magyar Külügyi Intézet időszaki kiadványa, 10–11. oldal.

kegyelmet. Mindezek ismeretének hiánya ugyanis – szerinte – bizonytalan-ná, vitathatóvá tette a Magyarország alaptörvényében deklarált jogállami-ság és az abból fakadó jogbiztonság követelménye, valamint a nemzetközi jogi kötelezettségeink jóhiszemű teljesítésére utaló előírás – miszerint Ma-gyarság elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait – értel-mezését, illetve érvényesíthetőségét és tényleges érvényesülését. Eljárása so-rán az ombudsman tájékoztatást és a keletkezett iratok rendelkezésére bocsátását kérte a közigazgatási és igazságügy-miniszertől.

Az átszállítási kérelem mérlegelése

A rendelkezésre álló iratok és információk alapján az ombudsman mindenek-előtt a tényállást tisztázta. Rámutatott arra, hogy hazánkban az egyik legsúlyo-sabb bűncselekmény elkövetése miatt életfogytig tartó szabadságvesztés-bűn-tetésre ítélt azeri katonatiszt az elmúlt években – ügyvédjén és az azeri nagykövetségen keresztül – többször kérte szabadságvesztés-büntetése továb-bi végrehajtására Azerbajdzsánba történő átszállítását, a vonatkozó nemzetkö-zi szerződés² (a továbbiakban: egyezmény) alapján. Az egyezmény szerint az elítélt kérelme és hozzájárulása esetén a büntetés végrehajtásának átadásáról a két államnak (az ítélező állam, vagyis Magyarország és a végrehajtó állam, vagyis Azerbajdzsán) kell megegyeznie. A döntés az ítélező és a végrehajtó állam igazságügyért felelős minisztereinek megállapodásától függ, ami az eset összes körülményeinek a figyelembevételével történhet. Az egyezmény tartal-mazza azt is, hogy *„az együttműködésnek elő kell mozdítania az igazságszol-gáltatás célját, és elő kell segítenie az elítélt társadalmi beilleszkedését”*.

Az azeri állampolgárságú férfi kérelmeit a 2007-től hivatalban volt igaz-ságügyért felelős miniszterek folyamatosan elutasították, Azerbajdzsán terü-letére történő átszállítását megtagadták.³

Megbízott ügyvédjén keresztül 2012. július 19-i keltessel az elítélt ism-élt kérelmet terjesztett elő annak érdekében, hogy az igazságügyért felelős mi-niszter – az egyezmény alapján – engedélyezze a magyar bíróság által kisza-

² A Strasbourgban, 1983. március 23-án kelt, az elítélt személyek átszállításáról szóló, hazánkban az 1994. évi XX. törvénnyel kihirdetett egyezmény.

³ Ezzel kapcsolatban jelentésében a biztos megjegyezte: nem vitatható, hogy az elítélt által elkövetett cselekmény mélyen elítélendő, és nyilvánvalóan alkalmas volt arra, hogy közfelháborodást keltsen és a köznyugalmat is zavarja. Az is tudni vélhető volt már akkor, hogy ugyanilyen közfelháborodást kel-tene a magyar társadalomban az, ha – kiadása esetén – az elítélt büntetését jelentősen csökkentik, eset-leg szabadon engedik őt a hazájában.

bott szabadságvesztés-büntetés végrehajtása céljából hazájába történő átszállítását. Azerbajdzsán magyarországi nagykövete 2012. július 26-án adta át a Miniszterelnökség külügyi és külgazdasági államtitkárának a kérelmet, ő pedig azt – illetékességből – még azon a napon kelt átiratával továbbította a közigazgatási és igazságügy-miniszternek. Az igazságügyért felelős miniszter 2012. augusztus 6-án kelt, diszkrécionális jogkörében hozott döntésével hozzájárult az elítélt szabadságvesztés-büntetés végrehajtásának Azerbajdzsán részére való átadásához. Azerbajdzsán igazságügyi minisztériuma – magyar megkeresésre – 2012. augusztus 15-én arról tájékoztatta a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium illetékes főosztályát, hogy a büntetés végrehajtásának átadása esetén Azerbajdzsán az egyezmény 9. cikkének 1. a) pontjában foglalt eljárást követi, vagyis folytatja a külföldi bíróság által kiszabott szabadságvesztés-büntetés végrehajtását, mindennemű átalakítás és új bírósági eljárás lefolytatása nélkül. A tájékoztatás azt is tartalmazta, hogy az azerbajdzsáni büntető törvénykönyv alapján az életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetést töltő elítélt büntetését csak bíróság változthatja határozott ideig tartó szabadságvesztés-büntetésre, illetve csak akkor bocsátható feltételes szabadságra, miután legalább huszonöt évet letöltött a szabadságvesztés-büntetésből.

Végül a két ország illetékes hatósága (az igazságügyért felelős miniszterei) megegyezett az átszállításban. Erről a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Nemzetközi Büntetőjogi Osztálya 2012. augusztus 21-én kelt átiratában tájékoztatta az ORFK Bűnügyi Főigazgatóság Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központot, valamint a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága Központi Szállítási és Nyilvántartási Főosztályát, kérve az átadáshoz szükséges intézkedések megtételét, majd a tájékoztatást az átadás megtörténtéről. Mindkét szerv 2012. augusztus 31-én kelt átiratával – amelyeket még ugyanezen a napon iktatott a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Nemzetközi Büntetőjogi Osztálya – értesítette a megkereső szervet az elítélt átadásának megtörténtéről. Az elítéltet 2012. augusztus 31-én a fogva tartási helyéül szolgáló büntetés-végrehajtási intézet az ORFK Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központnak, az pedig az azeri hatóságoknak adta át.

Az ombudsmani vizsgálati hatáskorról

A tényállás megállapítása után – az esetleg kételkedők aggályainak eloszlatása céljából – az alapvető jogok biztosa rögzítette *az ügyre kiterjedő vizsgálati hatáskörének fennállását*.

Magyarország alaptörvénye (a továbbiakban: alaptörvény) 30. cikkének (1) bekezdése szerint az alapvető jogok biztosa alapjogvédelmi tevékenységét lát el. Ugyanezen cikk (2) bekezdése alapján az alapvető jogok biztosa az alapvető jogokkal kapcsolatban tudomására jutó visszásságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményez.

Az ombudsman feladat- és hatáskörét, valamint az ennek ellátásához szükséges vizsgálati jogosultságait az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) határozza meg.

Az Ajbt. szerint az alapvető jogok biztosához bárki fordulhat, ha megítélése szerint – egyebek között – közigazgatási szerv, [...] vagy közszolgáltató végző szerv (a továbbiakban együtt: hatóság) tevékenysége vagy mulasztása a beadványt tevő személy alapvető jogát sérti vagy annak közvetlen veszélyével jár (a továbbiakban együtt: visszásság), feltéve, hogy a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, vagy jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva.⁴ A törvény lehetőséget ad arra is, hogy az alapvető jogok biztosa – akár egy konkrét ügy vagy általános probléma kapcsán – a hatóságok tevékenysége során felmerülő, az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság megszüntetése érdekében hivatalból eljárást folytasson.⁵ Az igazságügyért felelős miniszter közigazgatási szervnek minősült akkor, amikor diszkrecionális jogkörében hozzájárult az azeri elítélt szabadságvesztés-büntetésének hazájában való végrehajtásához, vagyis a biztos vizsgálati jogosultsága fennállt az ügyben.

Összességében: az ombudsmani feladatok ellátásához teremtett lehetőség és a vizsgálati módszereket az idézett jogszabályhelyek egyértelműen, kétséget kizáró módon határozzák meg. Ezeknek az eljárási szabályoknak a gyakorlati érvényesülése garantálja, hogy az ombudsman alkotmányos feladat- és jogköreit, vagyis az alapvető jogok védelmét el tudja látni.

Az ügyben érintett alapvető jogok

Az alapvető jogok biztosa szükségesnek ítélte meg az ügyben érintett *alapvető jogok értékelését* is.

⁴ Ajbt. 18. § (1) bek.

⁵ Ajbt. 18. § (4) bek.

A Magyarország alaptörvényének alapjogokkal kapcsolatos szövege nagyrészt megegyezik az alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alapjogi követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes volna a korábbi alkotmány szövegével. A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, kiegészítés, kihagyás, de mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkező értelemben nem nyilatkozik, az alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírói megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így az alapvető jogok biztosának is figyelemmel kell lennie.

Az ombudsmani gyakorlatban – ideértve a vizsgálati jelentéseket és az egyes alkotmánybírói indítványokat – továbbra is hivatkozási pont tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírói esetjog, így például a jogállamiság elvével kapcsolatos alaptételekre, valamint az egyes alapjogi tesztekre – ideértve elsősorban a szükségességi–arányossági, az ésszerűségi és a közérdekűségi tesztekre – vonatkozó alkotmánybírói érvelések. Az alkotmánybírói gyakorlat eredményeinek felhasználását és alkalmazását az is támogatja, hogy az ezekben rögzített megállapítások pontosan megfelelnek az európai alapjogi standardoknak. Fennmaradásukkal éppen az szavatolható, hogy a magyar alapjogi gyakorlat továbbra is eleget tegyen a nemzetközi kötelezettségeknek, az Európai Unió és az Európa Tanács által is megkövetelt elvárásoknak. Ezen kívül az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában maga mutatott rá arra, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

Az alaptörvény B) cikk (1) bekezdése szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. Az Alkotmánybíróság több határozatában rámutatott, hogy a jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. Az Alkotmánybíróság a 30/2012. (VI. 27.) AB határozatában kimondta, hogy az alaptörvény B) cikk (1) bekezdése és az alkotmány 2. § (1) bekezdése azonosan deklarálja az úgynevezett jogállam klauzulát, tehát az eddig kialakított alkotmánybírói gyakorlatot relevánsnak tekinthette az ombudsman vizsgálata során.

Az Alkotmánybíróság által gyakran hivatkozott tétel, hogy a jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak garantálását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatók és előreláthatók legyenek a norma címzettjei számára. A jogbiztonság követelménye nemcsak az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények

működésének kiszámíthatóságát is. Döntéseiben az Alkotmánybíróság felhívta a figyelmet, hogy a jogállamiságnak számos összetevője van, a jogállamiság elvéből eredő egyik legfontosabb alapkövetelmény ugyanakkor éppen a közhatalom, a közigazgatás törvény alá rendeltsége: a közhatalommal felruházott szervek a jog által megállapított működési rendben, a polgárok számára megismerhető és kiszámítható módon szabályozott korlátok között fejtik ki tevékenységüket⁶.

Az Alkotmánybíróság arra is felhívta a figyelmet, hogy alkotmányos jogállamban az államnak nincs és nem lehet korlátlan büntetőhatalma, mert maga a közhatalom sem korlátlan. Az alkotmányos alapjogok és alkotmányos védelmet élvező szabadságok miatt a közhatalom csak alkotmányos felhatalmazással és alkotmányos indokkal avatkozhat be az egyén jogaiba és szabadságába⁷. Az Alkotmánybíróság gyakorlatában következetesen képviselt felfogás, hogy a jogállamiságból igen szigorú követelmények származnak a büntetőhatalom gyakorlásának módjára⁸, továbbá az alkotmány 8. §-a az állami büntetőhatalom gyakorlására irányadó azon alaprendelkezés, amely a jogállamiság általános normatív tartalmán túl védi az egyént a büntetőjogi eszközöknek az állam általi önkényes felhasználása ellen. Ezekkel az alkotmányos tételekkel kell összhangban lenniük a büntetőjogi szabályrendszer mindazon alapelveinek és garanciális rendelkezéseinek, amelyek nem kaptak tételes megfogalmazást az alkotmány egyéb rendelkezéseiben⁹.

Az alaptörvény Q) cikk (2) és (3) bekezdései úgy rendelkeznek, hogy nemzetközi jogi kötelezettségeink teljesítése érdekében Magyarország szavatolja a nemzetközi jog és a magyar jog összhangját és elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait.

Az alaptörvény tehát a nemzetközi jogi kötelezettségeink jóhiszemű teljesítésének érdekében előírja a Magyarországra kötelező nemzetközi jogi szabályok és a magyar jog közötti összhang szavatolásának kötelezettségét. Ez a rendelkezés összefügg azzal a nemzetközi jogi követelménnyel, amelynek értelmében a nemzetközi jogi kötelezettségek megsértését nem lehet a hazai jogszabályi rendelkezésekre hivatkozással igazolni. Az összhang megteremtésének konkrét módjait a törvény értelmében az alaptörvény részletesen nem rögzíti, de az Alkotmánybíróság hatáskörei között a jogszabályok nemzetközi szerződésbe ütközésének vizsgálata az összhang megteremtését is szolgálja.

⁶ 56/1991. (XI. 8.) AB határozat.

⁷ 11/1992. (III. 5.) AB határozat.

⁸ 401/B/1992. AB határozat.

⁹ 11/1992. (III. 5.); 42/1993. (VI. 30.); 6/1998. (III. 1.); 49/1998. (XI. 27.) AB határozat.

A nemzetközi jog általánosan elismert szabályai – ideértve az általános nemzetközi szokásjogot és az általános jogelveket is – külön jogszabályi rendelkezés nélkül is a magyar jogrendszer részei.

Az átadáshoz való hozzájárulás és a büntetés végrehajtására vonatkozó nyilatkozat viszonya

Az egyezmény 2. cikk 2. pontja garantálja, hogy az ítélező állam területén elítélt személyt a kiszabott büntetés letöltése céljából – a jelen egyezmény rendelkezéseinek megfelelően – a végrehajtó állam területére átszállítsák. Az átszállítást az elítélt kérheti akár az ítélező államtól, akár a végrehajtó államtól. A 3. pont szerint az ítélező és a végrehajtó állam is kérheti azt.

„Magyarország az Egyezményhez történt csatlakozása óta évente számos esetben alkalmazta annak rendelkezéseit, és szállított át elítélteket más országokba. A magyar hatóságok a hírhedtített vált azeri elítélt esetében is a bejárattott gyakorlatot követve, egy rendszeresen alkalmazott nemzetközi jogi keretbe illeszkedően folytatták le az átszállítást. Tehát nem ad hoc, rögtönzött vagy különleges eljárás során, hanem egy rendszeresen követett nemzetközi büntetőjogi együttműködési »koreográfia« teljesítésével zajlott le a most kivételes figyelmet kapott, ám az ezt megelőző több tucat esetben érdektelen államközi »technikai« eljárás¹⁰.”

A 3. cikk arról rendelkezik, hogy az átszállításra irányuló megkereséseket és a válaszokat írásban kell teljesíteni. A megkereséseket a megkereső állam igazságügyi minisztériuma a megkeresett állam igazságügyi minisztériumához intézi, és a válaszokat is ugyanezen az úton kell közölni. A megkeresett állam haladék nélkül köteles értesíteni a megkereső államot a döntéséről.

A vizsgált esetben az elítélt az ügyvédje által elkészített átszállítás iránti kérelmet – az egyezményben előírt, a kérelem alátámasztására szolgáló okiratokkal¹¹ együtt – Azerbajdzsán magyarországi nagykövete adta át 2012. jú-

¹⁰ Törő Csaba: i. m.

¹¹ Egyezmény 6. cikk 1. pont: A Végrehajtó Állam az Ítélező Állam kérésére köteles az utóbbi rendelkezésére bocsátani

- a) egy olyan okiratot vagy nyilatkozatot, amely jelzi, hogy az elítélt személy ennek az államnak az állampolgára;
- b) másolatot a Végrehajtó Állam idevágó jogáról, amelyből kitűnik, hogy az Ítélező Államban hozott büntetőítélet alapján szolgáló cselekmények vagy mulasztások a Végrehajtó Állam joga szerint bűncselekmények vagy azok lennének, ha területén követték volna el;
- c) a 9. cikk 2. bekezdésében említett tájékoztatást tartalmazó nyilatkozatot.

lius 26-án a Magyarországot képviselő államtitkárnak, aki azt még azon a napon megküldte a közigazgatási és igazságügy-miniszternek.

A közigazgatási és igazságügy-miniszter 2012. augusztus 6-án – mérleghelyi jogkörében – beleegyezett az átszállításba. Az azeri igazságügyért felelős miniszter – magyar megkeresésre¹² – 2012. augusztus 15-én adott tájékoztatást arról, hogy az egyezmény 9. cikk 1. a) pontja szerint fog eljárni, vagyis közvetlenül folytatja a büntetés végrehajtását. Arról is nyilatkozott, hogy az azeri büntetőjogszabályok szerint az életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetést csak bíróság változtathatja határozott idejűvé, illetve az elítélt csak legalább huszonöt év letöltése esetén bocsátható feltételeesen szabadlábra.

A rendelkezésére álló iratok alapján az ombudsman megállapította, hogy átszállítását az elítélt kezdeményezte az ítélező államnál, kérelmét Azerbajdzsán Magyarországra akkreditált nagykövete adta át a kormány képviselőjének. *Megállapította azt is, hogy a szóban forgó átszállításhoz való hozzájárulását a közigazgatási és igazságügy-miniszter az előtt adta meg, mielőtt a végrehajtó állam, a magyar felet – ez utóbbi kérésére – értesítette volna arról, hogy az átszállítás után a büntetés végrehajtását miként fogja foganatosítani* (tudniillik közvetlenül, vagy a saját állama szerinti jogszabályoknak megfelelően átalakítva). Az egyezmény 9. cikk 2. pontja úgy rendelkezik, hogy a végrehajtó állam, kérelemre, az ítélező államot az elítélt átszállítása előtt köteles értesíteni arról, hogy a büntetés végrehajtásának melyik módját fogja követni. Az egyezmény alapján nem kifogásolható, hogy az átszállításhoz való hozzájárulás időben korábban történt, mint hogy a szóban forgó azeri értesítés megérkezett volna, mivel ez utóbbit – az egyezmény szerint – az átszállítás tényleges megtörténte és nem a hozzájárulás megadása előtt kell teljesíteni. Ha azonban figyelembe vesszük az eset összes körülményét, a magyar kormánynak tisztában kellett lennie az átszállítás (kiadatás) következményeivel. Konkrétan azzal, hogy az azeriek szemében az elítélt úgynevezett „becsületbeli gyilkosságot”, hazafias tettet követett el, amiért Azerbajdzsánba való átszállítása esetén szinte biztosra vehetően megszüntetnék a büntetését, azonnal szabadon bocsátanák, vagyis a kegyelmet nem lehetett kizárni. Ezért az azeri fél nyilatkozatát megelőző hozzájárulás – vagyis a két aktus időbeni felcserélése az alapvető jogok biztosa szerint – *kétségessé teszi a jogállamiság és az abból fakadó jogbiztonság követelményének érvényesülését, de a nemzetközi jogi kötelezettségeink jóhiszemű teljesítésére utaló előírás*

¹² Egyezmény 9. cikk 2. pontja: A Végrehajtó Állam, kérelemre, az Ítélező Államot az elítélt átszállítása előtt értesíteni köteles arról, hogy ezen eljárások közül melyiket fogja követni.

értelmezését – miszerint Magyarország elfogadja a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait – *is vitathatóvá teszi*.

A büntetés további végrehajtása elégésge garanciájának hiánya

A biztos hangsúlyozta továbbá, hogy a végrehajtó állam hivatalos formában, sem okiratban, sem állásfoglalásban vagy nyilatkozatban nem kötelezte el magát arra, hogy az átszállításhoz való hozzájárulás esetén nem gyakorol egyéni kegyelmet, vagy ha mégis, előzetesen kikéri a magyar véleményt/egyetértést. Talán éppen azért, mert ilyen ígérvényt az ítélkező állam, Magyarország nem követelt meg. Álláspontja szerint a magyar kormány nem járt el körültekintően akkor, amikor nem kért garanciát arra vonatkozóan, hogy az azeri állam nem él – vagy legalábbis a magyar állam tudta nélkül nem él – az egyezmény 12. cikke szerinti kegyelemmel. *A garanciához való ragaszkodás – hiszen minden az ügyben döntésre jogosultnak tudnia kellett, hogy az fog történni, ami történt (kegyelem) – bizonyította volna, hogy az ítélkező állam jóhiszeműen járt el.* Ennek hiánya miatt rosszhiszemű döntésként élheti át a magyar társadalom az átszállításhoz való hozzájárulást. Meg kell jegyezni azonban, hogy megfelelő garancia esetén sem lett volna kizárható egy azzal ellentétes azeri döntés. Ebben az esetben azonban a végrehajtó államot terhelte volna teljes egészében – hazai és nemzetközi viszonylatban is – a felelősség.

Összességében a döntést hozónak számolnia kellett azzal, hogy az elítélt átszállítása után a végrehajtó állam gyors és visszafordíthatatlan döntést hoz: kegyelmet gyakorol. Arra is tekintettel kellett volna lennie, hogy Azerbajdzsán és Magyarország, illetve a két ország társadalma alapvetően eltérően értékelték az elítélt tettét és személyét. Ezért az átszállításhoz való hozzájárulás előtt nem mellőzhette volna az azeriek ebbéli szándékát, cselekvését kizáró garanciának a megkövetelését. Ennek *elmaradása közvetlenül veszélyeztette a jogállamiság elvének érvényesülését és az abból fakadó jobbiztonság követelményét.*

Az ügy hatása a magyar társadalomra

Az ombudsman fontosnak tartotta annak rögzítését is, hogy a magyar állam az ügyben nemzetközi egyezményes alapon, a számára biztosított jogkörben járt el. Nem sértett meg nemzetközi normát.

„Tehát a magyar kormány az azeri félnek az egyezményes kerettel ellentétes későbbi lehetséges lépésével járó kockázat tudatában, de a másik fél – az ellenkezőjének beigazolódásáig – vélelmezett jóhiszemű együttműködésében bízva, a szabályosan lefolytatott és nemzetközi egyezményes keretbe ágyazott eljárásra támaszkodva járult hozzá az átszállításhoz.”¹³

Az igazságszolgáltatás célja – egyebek mellett –, hogy az állam érvényesítse büntetőjogi igényét. Ennek elmaradása az ország állampolgárainak jogkövető magatartását befolyásolhatja, felvetheti az alapvető jogok sérelmének a lehetőségét és csorbíthatja az igazságszolgáltatásba vetett bizalmát.

A bíróság az állam büntetőjogi igényének kifejezője. A független magyar bíróság jelen ügyben hozott ítéletével eleget tett a szuverén magyar állam szóban forgó igényének. A magyar társadalom jogérzete elfogadta, hogy az elítélt – a bíróság megítélése szerint bűnös – azért, mert elkövette az egyik legsúlyosabb bűncselekményt, tettéért megfelelően súlyos, életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetést kapott. Azzal azonban, hogy a közigazgatási és igazságügy-miniszter garancia nélkül járult hozzá az elítélt hazájába való átszállításához, az állampolgárok jog- és igazságérzetét, az igazságszolgáltatásba vetett bizalmát gyengíthette. Ez pedig veszélyeztetheti a *jogállamiság elvének tényleges érvényesülését* – hangsúlyozta az alapvető jogok biztosa.

Ombudsmani intézkedések és azok fogadtatása

A jelentésében feltárt alapvető jogokat érintő visszasságok jövőbeni elkerülése érdekében az ombudsman felkérte *Magyarország miniszterelnökét*, hívja fel a közigazgatási és igazságügy-miniszter figyelmét arra, hogy a magyar szervek hasonló esetekben a jelentésében foglalt szempontok figyelembevételével járjanak el. Ennek eredményét, fogadtatását még nem ismerjük. Azzal azonban már most számolni lehet, hogy lesz nézetkülönbség a miniszterelnök és az alapvető jogok biztosának véleménye között, ami viszont nem ítélnélhető el, hiszen a miniszterelnök – helyesen – más horizonton dolgozik és gondolkodik, mint az ombudsman.

¹³ Törő Csaba: i. m.

GYETVAI BÉLA

A magyar rendőrorvoslás II.¹

A régi és az új Be., valamint a szakértői törvény tehát abból indul ki – évtizedek ellenkező gyakorlata, tapasztalata dacára –, hogy a hatóság tagjaként dolgozó rendőrorvos és egyéb szakértő a rendőrség hierarchikus rendszerében nem tud pártatlan lenni, esetében hiányzik az elfogulatlanság látszata. Elfogadhatatlan módon ez a megközelítés kendőzetlenül is azt sugallja, hogy parancsuralmi rendszer(ek)ben a hatóság vezető tagjai nyomás alatt tart(hat)ják a szakértői véleménye kialakításában. Hosszasan lehetne sorolni az ellenérveket, valamint a közelmúlt gyakorlatának éppen e sugallatot cáfoló példáit.

A presszionálhatóság és a pártatlanság kérdése azonban a szakértői törvény hatálybalépése után sem kerülhetett le a napirendről. Annak ellenére ugyanis, hogy a rendőrség illetékességi területén dolgozó „belső” szakértők pozíciója megszűnt, ez a probléma egyáltalán nem oldódott meg. Sőt, manapság egyre gyakoribb rendszerességgel borzolja a média a közvélemény amúgy is felfokozott hangulatát a nyomásgyakorlásról, vesztegetésekről, pártosságról, valótlan tartalmú, vagy megvásárolt szakértői véleményekről szóló esetek sorolásával.

Közismert sztorikkal igyekeznek bizonyítani, hogy az ezekben eljáró orvos szakértők olyan „nyomás alá” kerültek, amely miatt „pártos”, hamis orvos szakértői vélemények kerültek ki a kezeikből. Pedig ezek az orvos szakértők sohasem álltak a bűnüldöző hatóságokkal „hierarchikus” jogviszonyban...

Itt érdemes megkérdezni azt is, hogy szóltak-e az elmúlt évtizedekben hasonló hírek a bűnüldöző hatóságokkal „hierarchikus” viszonyban álló rendőrorvosok, bünyügyi orvosok hatósági vagy orvos szakértői tevékenységéről...

Pedig a statisztikák szerint évtizedeken át rendőrorvosok tucatjai is adtak különböző típusú ügyek tízezreiben orvos szakértői véleményeket, tettek szóban nyilatkozatot a hatóságok előtt.

Miről is beszélünk tehát, amikor a rendőrség valóban rendre, fegyelemre alapított rendszerében dolgozó rendőrorvosok tevékenységét és az általuk készített orvos szakértői vélemények tartalmának tisztességét vizsgáljuk?

¹ A tanulmány első része a Belügyi Szemle februári számában jelent meg.

Az talán igaz lehetne, hogy a rendőrorvos szakértőknek a hierarchikus rendszerben működő rendőrséghez tartozása bizonyosfajta aggályt kelthet, és emiatt „kellő beleéléssel” megkérdőjelezhetnék a pártatlanságukat.

Ennek ellenére és még inkább az említett „civil” orvos szakértői példák által demonstrált szomorú tények miatt tehetik fel sokan jogosan azt a kérdést: mennyivel is aggálytalanabb az, amikor egy kirendelt „civil” szakértő díjazás ellenében dolgozik (amit ráadásul a kirendelő hatóságtól kap, és amit persze a rendőrség utal a részére)?

Vagy mi a helyzet akkor, ha egy olyan, a fennmaradásáért küzdő szakértői irodát rendel ki a hatóság, amely korábban nála „kilincsel” munkáért?

Vagy mit gondoljunk a nyugállományba vonult rendőrorvosoknak a volt kollégák által történő kirendeléséről? (Budapesten statisztikai adatok valószínűsítik ennek a megjelenését.)

Az ilyen és hasonló esetekben nem merül(het) fel súlyos kétely pénzügyi, gazdasági vagy a volt „kollegialitáson” alapuló okokból az eljáró „civil” szakértők pártatlansága, függetlensége „hatóság iránti lojalitása” kapcsán?

Vagy kérdezhetjük azt is, hogy van-e, lehet-e, és ha igen, akkor miért és mennyiben van különbség a „közhatalmi”, a „pénzhatalmi”, vagy esetleg egy „volt munkahelyi kapcsolaton” alapuló nyomásgyakorlás között.

Akár mennyire kényes kérdések ezek, mégis fel kell tenni őket, ha a korábban évtizedeken át költségtakarékosan (a mai viszonyokhoz képest pedig kifejezetten költséghatékonyan, sőt olcsón), gyorsan, szakszerűen, megbízhatóan és nem utolsósorban mindig törvényesen működő magyarországi rendőrorvoslás sorsának alakulását vizsgáljuk.

A szakértői törvény szerint – a már korábban jelzett időponttól – rendőrorvos azon az illetékességi területen, amely főkapitányság alkalmazásában van, szakértői tevékenységet nem végezhet.

Elvben persze felmerült annak lehetősége, hogy társmegyei, illetve keresztilletékességi területen végezzen szakértői tevékenységet. Ez a megoldás elvileg lehetséges lett volna, hosszú távon és rendszeresen alkalmazva azonban mégsem működik, hiszen a hatóság számára a más megyéből kirendelt szakértő alkalmazása biztosan drágább, nem beszélve arról a lényeges körülményről, hogy a szakértő székhelye és a kirendelő hatóság illetékességi területe közötti nagyobb távolság miatt a vizsgálatok, az eljárási cselekmények időpontjai eltolódnak, az eljárások elhúzódnak. Ezt nem nehéz belátni. Ez az „átszakértés” amúgy is inkább csak azokban a megyékben valósulhatna meg, amelyekben nem működik szakértői iroda.

A rendőrorvosi státus restaurációjára tett hasonló erőfeszítés lehetne az is, amely arra épül, hogy a rendőrorvosok csak a főkapitányságok alkalmazásában állnak, az adott megye kapitányságaival viszont nem állnak szolgálati jogviszonyban. Erre hivatkozással a megye kapitányságai kirendelhetnék szakértőként a saját megyéjük rendőrorvosait is. Ebben az esetben azonban reális annak a veszélye, hogy előbb-utóbb akár a felettes hatóság, akár mások (védők) kifogást emelnek a rendőrorvos szakértőkénti alkalmazása ellen, hiszen az őt kirendelő kapitányságok a főkapitányság ellenőrzése alatt állnak. Ha tehát működne is ez a rendszer, a rendőrorvos szakértői tevékenysége továbbra is lényegesen korlátozva lenne, mivel a főkapitányságok hatáskörébe tartozó – nagyobb szakmai kihívást jelentő – ügyekből mindenképpen ki lennének zárva. Emellett a kapitányságok által vizsgált ügyek egy része (például az életveszélyt okozó testi sértések) éppen az orvos szakértő véleménye alapján kerülne át a főkapitányság hatáskörébe, és mivel ekkor már a rendőrorvos nem járhat el szakértőként, újabb szakértőt kell kirendelni, ami az eljárást nyilvánvalóan megnyújtaná.

Ennek kiküszöbölésére – érthető okból – a kapitányságok szakértőként nem rendőrorvost, hanem eleve „független” szakértőt alkalmaz(ná)nak az ügyekben.

Az előbbieket miatt a rendőrorvos tevékenysége 2007. január 1-jétől jelentősen korlátozódott, ez viszont semmiképpen nem teszi a jövőben vonzóbbá e pályát azon néhány fiatal orvos számára sem, aki még egyáltalán Magyarországon, de nem klinikai szakág művelésével képzei el a jövőjét, szakmai karrierjét. A rendőrorvosi tevékenységben amellet, hogy a rutinmunkát természetesen el kell végezni és a boncolások helyszínére utazgatásokat is vállalni kell, éppen az érdekes ügyekkel foglalkozó szakértői munka volt a legcsábítóbb.

Mára a bűnügyi orvos számára nagyjából az öngyilkosság okozta halálesetek, esetleg a tisztázatlan halálesetek egy részének vizsgálata maradt, a nagyobb szakmai inspirációt jelentő, bűncselekmény okozta haláleseteknél történő közreműködésből, a balesetek okozta halálesetek vizsgálatából kizárták őket.

Helyszíni halottszemlén részt vehetnek ugyan, de a megállapításaikat nincs módjuk a boncoláskor ellenőrizni, igazolni vagy éppenséggel cáfolni, hiszen a további vizsgálatok, így a boncolás elvégzésére a hatóság – nagyon drágán – más „külsős” szakértőt rendel ki.

Ezzel a rendőrorvosi szakma presztízse szinte teljesen leromlott, nem beszélve arról, hogy ily módon a bűnügyi rendőrorvos csak nagyon nehezen tehet szert a megfelelő szakmai tapasztalatokra.

A hatóságok gyakran „a büntetőeljárás megnyújtó felesleges rossznak” tekintik a védelem felkérésére készített szakértői véleményeket, holott a bírósági szaknak az egyik garanciája a hatóság kirendelése alapján eljáró szakértő által készített szakvélemény megalapozottsága lehet. A hatóságok – szorosán ideértve a bíróságokat is – valószínűleg azért szkeptikusak az ilyen felkért véleményekkel, mert nem egy esetben kvázi „megvásárolt véleményeknek” tekintik azokat.

A korábbi kérdéseket ismét fel kell tehát tennünk. Vajon e tekintetben van-e elvi különbség a fél általi felkérés, valamint a hatóság általi kirendelések alapján készült vélemények között?

Az is nehezen belátható, hogy ha egy szakértő hatósági kirendelés alapján készít véleményt, akkor biztosan szakértőként kerül a büntetőeljárásba, ha viszont magánfél kérésére, akkor ugyanazt a szakértőt lehetséges, hogy ugyanazzal a véleménnyel a bíró, illetve az ügyész már nem fogja szakértőként bevonni. Az egymással bizonyos kérdésekben szembenálló szakértői vélemények éppen azért, hogy több szempontból történő megközelítést tartalmazhatnak, segíthetik a valódi igazságszolgáltatást. Mindez természetesen csak a kellően megindokolt szakvélemények esetében érvényesül. Kétségtelenül nagyobb feladatot ró a bíróra az „ellenszakértő” vagy éppen ellenőrző szakértő belépése, hiszen neki kell döntenie, hogy melyik szakvéleményből mit fogad el.

Mivel a jelenleg hatályos jogi szabályozás volt az, amely „a fenti aggályok alapján” érzéstelenítés nélkül kioperálta a rendőrség testéből a rendőrorvosok több évtized alatt felépített, szakmailag és erkölcsileg megbecsült hálózatát és okozta e nagy múltú szervezet végétét, az ehhez vezető szabályozás helyessége kapcsán felvetődő kételyeknek hangot, a kialakult állapottól eltérő vélemények megfogalmazásának pedig teret kell adni a szakmai fórumokon.

Az viszont valóban belátható, hogy a hatóság feltevéseit a rendőrorvos sem tudja a vizsgálataival mindig egyértelműen alátámasztani, de a véleményt kellően indokolva, a szakmai korlátok megemlékezésével, a természettudományos ismereteket a hatóság feltevései mellett és ellen felsorakoztatva, csak a tényeken, érveken alapuló szakvéleményével mégis segíti annak a munkáját. Ellentétben az olyan véleménnyel, amely ideig-óráig (a bírósági szakig) jól szolgálni látszik bármely hatóság érdekeit. Természetesen annak érdekében, hogy a rendőrorvosok tevékenysége kapcsán felvetődő jogalkotói kifogás orvoslása, a felszámolt hálózat újraépítése ismét a közhatalom fontos céljává váljon, leginkább a szilárd és biztos szakmai elismertségre, a bemutatott példákkal illusztrált aggályok megfogalmazására és a közismerten súlyos pénzügyi gondok fel-/elismerésére van szükség. Ez azonban csak a politika

támogatásával és a kodifikációban érintett illetékes hatóság közreműködésével valósulhat meg.

Végezetül adódhat a kérdés: egyáltalán szükség lesz-e rendőrorvosra, hiszen ha a munka egy részét úgymint szakértők fogják elvégezni, nem érdeme-sebb-e a többi munkát is szakértők kezébe adni?

Nos, erre a kérdésre a választ talán a következő részben leírt gondolatok adhatják meg.

Felkészültség, utánpótlás

A pártatlanság mellett fontos követelmény a szakértők iránt a magas színvo-nalú szakmai munka, ennek garantálását a szakértői törvény is igyekszik hangsúlyozni. Csak egyetérteni lehet a szakértőkre is igaz megállapítással, amely szerint egyre kevésbé a kötött névjegyzéknek, a monopolhelyzetű ki-váltásnak, sokkal inkább a teljesítményben tetesztet öltő szakmai névjegynek, az adott személyhez, szakmai műhelyhez kötött minőségbiztosításnak kell ér-vényesülnie.

Gazdasági okból sajnos egyre többször nem ez az elv érvényesül, hanem elsősorban a rendőrség, a bíróság szűkös anyagi helyzete határozza meg a szakértők kirendelését. Ekkor pedig a szakmai tudás kevésbé, inkább az in-gyenesség, az „olcsóság” az elsődleges szempont, hiszen az állami költség-vetéssel működő szakértői intézetek és a kirendelő hatóságok között csupán virtuális pénzmozgás van, tényleges kifizetésre nem kerül sor, ellentétben az önálló szakértőknek járó díjazással.

A téma boncolgatásakor igazán szóba kell hozni azt is, hogy egyre keve-sebben vannak azok a végzős orvostanhallgatók, akik patológus, igazságügyi orvos szakértő, bűnügyi rendőrorvos rezidensjelöltként akarnak elindulni a pályán. Magyarországon napjainkra ezek az orvosok a fehér holló kategóriá-jába kerültek.

Az igazságügyi orvostannak az orvostudomány egyik önálló ágaként va-ló fennmaradásának esélyét évek óta folyamatosan csökkenti a szakmában dolgozók rendkívül alacsony száma, az emelkedő átlagéletkor – ami közel van a nyugdíjkorhatárhoz –, valamint az utánpótlás drámai hiánya.

A teljesség igénye nélkül vázolt körülmények miatt nem nagy bátorság prognosztizálni, hogy az igazságügyi orvostan életéből legfeljebb egy évtized lehet hátra, hacsak a lehető legközelebbi jövőben nem kerül sor radikális és újszerű, akár „marketingelemeket” is tartalmazó tervek kidolgozására és

azok soron kívüli megvalósítására a létszámhiány csökkentése érdekében. E halaszthatatlan intézkedéscsomagnak mielőbbi gyakorlati alkalmazása esetén talán még marad némi remény arra, hogy e nagy múltú szakma – az igazságügyi orvostan – ne tűnjön el a szakmák nagy süllyesztőjében, hanem egy új és a régi szép időket idéző pályára álljon.

Ha tehát a szakma túléléséhez szükséges „intenzív terápiás” eszközök alkalmazására rövid időn belül nem kerül sor, nem nehéz elképzelni, mi következik, mint ahogy azt sem, mindennek milyen súlyos következményei lesznek a modern igazságszolgáltatásban folyó munkára. Az ugyanis még az optimista jövőbe látók varázsgömbjéből sem vizionálható, hogy az állandó igazságügyi orvos szakértők helyét az eseti szakértők sokasága veszi át és pótolja(?) az elvárt és megszokott szakmai színvonalon.

A számok – természettudományos karakterük miatt – napjainkban is objektíven teszik kalkulálhatóvá az orvosképzésben zajló folyamatok rövid és középtávon várható következményeit. Akkor, amikor a Magyarországon évente végző mintegy nyolcszáz orvostanhallgató közül minden második a diplomaosztó ünnepségről azonnal a repülőterre indul, hogy egy másik országban „próbáljon boldogulni” és ott kezdje meg az orvosi karrierjét, könnyű megbecsülni, hogy az igazságügyi orvostan területén végezhető, köztudomásúan nehéz, helyenként viszontagságos, sok esetben emberpróbáló és paraszolvenciamentes munkát hány végzős orvos választja hivatásul. Az sem lehet reális várakozás, hogy a következő időszakban jelentős ösztönzés nélkül a pályakezdő orvosok közül évenként egy-kettőnél többnek a szakmába lépésével számolni lehetne.

Míndez sajnos azt jelenti, hogy e patinás múltú szakma a huszonegyedik óra utolsó negyedórájához érkezett.

Ez pedig már olyan veszély, amely messze túlmutat a rendőrorvoslás jelenlegi helyzetén (quo vadis igazságügyi orvostan?).

A halottszemle

A rendkívüli halál esetén követendő hatósági eljárások visszásságairól a közvélemény a nagy vihart kiváltó esetek (Pécs, Tatárszentgyörgy) kapcsán értesült. Az ezekre utaló jelekről azonban a rendkívüli halálesetek miatt induló eljárások lefolytatásában részt vevő orvosok évek óta tudtak.

A rendőrségi szakemberek intelmeinek mellőzése, a kérdéskört érintő előzetes hatásvizsgálatok elvégzésének és a kodifikáció várható következmé-

nyeinek átgondolatlansága a halottszemléken tevékenykedő orvosok és rendőrök közötti vitákhoz vezetett, majd az említett konkrét esetekben sajnos ropant kínos szakmai szekundákhoz.

Az említett két eset konkrét előzménye: a Be. a szakértők kizárására vonatkozó, valamint a szakmában kizárólagossági kormányrendeletnek nevezett jogszabály a korábbiakhoz képest teljesen új helyzetet teremtett a rendőrség állományában dolgozó bűnügyi orvosok (orvos szakértők), kriminalisztikai szakértők jövőbeni – az új rendelkezések hatálybalépése utáni – foglalkoztathatóságát illetően.

Annak ellenére, hogy gyakorlatilag a teljes XX. században rendőrorvosok látták el az úgynevezett klasszikus bűnügyi orvosi feladatokat (is), e terület helyzete a jogalkotói döntés következtében lényegében teljesen ellehetetlenült.

A Be. új rendelkezése szerint ugyanis a rendőrség állományában dolgozó bűnügyi orvosok nem járhattak el a rendőrségi ügyekben orvos szakértőként, ez a személyi állomány érintett tagjainak az elvándorlásához vagy nyugállományba vonulásához vezetett. A maradó bűnügyi orvosok egy évig még véggezhetek hatósági boncolásokat, majd a jogalkotó e boncolásokra is kizárólagosan az orvosegyetemeket és az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium fenntartása és felügyelete alá tartozó Igazságügyi Szakértői Kutatóintézet regionális intézeteit és a területi szinteken működő igazságügyi szakértői intézeteit jogosította fel.

E döntések egyenes következményeként a bűnügyi orvoslás – ez az évszázados szakmai értékkel bíró szolgálati forma – Magyarországon megszűnt. Jelenleg a rendőrség állományában csak néhány bűnügyi orvos van. A jól felkészült, biztos és nagy rutinnal felvértezett bűnügyi orvosi gárda elvándorlásával, illetve nyugdíjba vonulásával pillanatok alatt elveszett a gyakorlati szemlélet. A hiánya már most súlyosan érezteti hatását a mindennapok rendőri tevékenységében (elsősorban a bűnügyi és a közlekedésrendészeti szolgálatok területén).

A jogszabályi változások hátrányos szakmai következményei – az eddigi tapasztalatok szerint – az orvos szakértők hétköznapi gyakorlatát érintően, leginkább a rendkívüli halálesetek hatósági eljárása során manifesztálódtak. A bűnügyi orvosi hálózat megsemmisülése ténylegesen azzal a következménnyel járt, hogy akár a közigazgatási hatósági eljárásban, akár a büntető-eljárásban történő halottszemlékhez az eljáró rendőrség azóta szinte kizárólag csak a háziorvosi szolgálatokat és az orvosi ügyeleti szolgálatokat veheti igénybe.

Az említett esetek után az Országos Rendőr-főkapitányság elrendelte a témában érintettek képzését. Ennek a célja valójában azonban nem volt/lehetett

több, mint hogy a „kényszerűségből a rendkívüli halálesetek hatósági eljárásánál szolgáltatást nyújtó” orvosokkal folytatott közös eszmecsereken a tapasztalatoknak és a jelenlegi szabályozás „anomáliáinak”, valamint a helyszíni halottszemlék gyakorlati megvalósulásának az ismertetésére sor kerüljön. Az ezeken a képzéseken részt vevő előadók és hallgatók legfontosabb célja nyilvánvalóan legfeljebb csupán annyi lehetett, hogy a jogalkotók figyelmét ismételten felhívják arra, hogy csak a legszélesebb konszenzuson alapuló és az összes érdekelt fél igényeit figyelembe vevő, döntően a gyakorlati ismereteken nyugvó átfogó „régí-új” jogi szabályozást alakítsanak ki, lehetőség szerint minél előbb.

Továbbra is kiemelten kezelendő és orvosi, rendőri, kriminalisztikai szakmai szempontból problémás kérdés maradt az, hogy ki és milyen minőségben végezze el a hatósági halottszemléket.

A jelenlegi hatályos szabályozás szerint a halottakkal kapcsolatos, jogszabályi rendelkezésekben előírt feladatokat a háziorvos, illetve az ügyeletet teljesítő háziorvos látja el. Az egészségügyi törvény vonatkozó végrehajtási utasítása szerint: „*a halottvizsgálatot végző orvos, ha a vizsgálat során rendkívüli halál esetét észleli, köteles erről a külön jogszabályban meghatározott hatóságot azonnal értesíteni és intézkedni, hogy a holttest és környezete a hatóság megérkezéséig érintetlenül maradjon. A halottvizsgálatot végző orvos – amennyiben a hatóság felkéri – részt vesz a szemlén, a szemlejegyzőkönyv orvosi részét kitölti, aláírja és orvosi bélyegzője lenyomatásával, látja el.*”

A jogszabály megfogalmazása, miszerint az éppen közigazgatási hatósági eljárást folytató hatóság az orvost felkéri, ellentmondásos, különösen a Ket. fényében, amely szerint ilyen esetben („különleges szakértelem”) szakértőt kell alkalmazni. További gond az esetleges „elfogultság” kérdése, hiszen adott esetben a halottszemlén részt vevő orvos az elhunyt kezelőorvosa is (volt), akinek a hatósági eljárással ellentétes érdeke is lehet. Bár a Ket. a szakértők kizárására vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz, ez azonban csak akkor áll fenn az orvos tekintetében, ha ő ebben a minőségében – tehát mint szakértő – van jelen. Ez pedig a jelenlegi feltételek szerint nincs így.

Ha más szempont szerint vizsgáljuk, és azt feltételezzük, hogy az orvos „hatósági jogkörében” van jelen, akkor kérdésként adódik az anyagi ellentételezés kérdése. Ha ugyanis az orvos köteles hatósági megkeresésre látelvet kiállítani, vért venni, drogtesztet végezni, és ezekért a hatóság neki vagy a gyógyintézménynek köteles fizetni, akkor jogos lehet az a kérdés is, hogy a halottszemlén való közreműködésért miért nem fizet.

De a halottszemle nem csupán jogi kérdés. Nagyon erős szakmai érdekek fűződnek ahhoz, hogy a halottszemlén korrekt megállapítások szülessenek, amelyek adott esetben az eljárás sikerességét is szavatolják. Itt kell megjegyezni, hogy lehetnek és vannak is olyan esetek, amelyeket egy „bármilyen” orvos (például az ügyeletes) nem tud szakmailag kezelni, mert

- ilyen esettel a gyakorlatban még nem találkozott, vagy
- nincs megfelelő eszköze az adott esetben szükséges vizsgálatok elvégzéséhez.

Az orvosi halottszemlékkel összefüggésben további fontos gyakorlati kérdések vetődnek fel.

Így például: egy helyszíni és halottszemle időigényes tevékenység; előfordulhat, hogy az orvos a helyszíne jutástól a rendelőbe történő visszaérkezésig órákra kiesik a gyógyító ügyeleti ellátásból.

Vagy egy másik, a mindennapokból vett példa: mi történik akkor, ha az orvos a szemle előtt/közben sürgős esethez hívják? Alapszabály, hogy az életmentés elsőbbséget élvez, a szemlebizottság pedig ilyenkor csak reménykedik, hogy a doki mihamarabb visszajön.

Esetleg: tovább növeli az időt és az orvost a helyszínen maradásra kényszerítheti, ha a helyszínen a hatóság azt állapítja meg, hogy a haláleset nem rendkívüli, és a szemle megtartását egyéb körülmény nem indokolja, mert ilyenkor az orvos az, aki gondoskodik a halottvizsgálat további teendőinek ellátásáról, azaz a helyszínen meg kell várnia a hatóság (vizsgálódásaiból levont, indokolt) döntését.

Nehezítő körülmény lehet a védőruházat, illetve a korrekt vizsgálat elvégzéséhez szükséges egyéb eszközök megléte/hiánya is, nem beszélve arról, hogy a vonatkozó rendőrségi norma előírja a rendőröknek az egyszer használatos védőruha használatát, az orvos azonban sokszor két betegvizsgálat között „ugrik be” a halottszemlére orvosi köpenyben, ruhában, majd a szemle után abban megy a következő beteghez. És még szót sem ejtettünk a holttest hőmérsékletét mérő hőmérőről, vagy például a lövéses sérülés átmérőjét mérő úgynevezett kalibermérőről...

Lehet tehát úgy gondolkodni, hogy továbbra is a jelenlegi rendszerben történjenek az orvosi halottszemlék, de ahhoz a vázolt területeken érdemi változtatások szükségesek.

Elvileg megoldás lehet egy szakmai szervezet létrehozása és működtetése, amely profi módon, megfelelő eszközparkkal, 24 órás ügyeleti rendszer-

ben végeznék ezeket a vizsgálatokat. A nagy kérdés persze, hogy ki milyen formában és mennyiért vállalná ezeket a feladatokat. Mert, ugyebár, bűnügyi orvosi hálózat már nincs...

A szakértők igénybevétele és a költségeik alakulása

A rendőri és az igazságügyi szervek tapasztalatai egyértelműen azt bizonyítják, hogy társadalmi életünk jelenlegi szakaszában – a gazdaság, a tudomány, a technika gyors ütemű fejlődése mellett – a törvényességet, a jogbiztonságot, a bűnselekmények és az elkövetők szakszerű, gyors és hatékony felderítését, a bírói eljárásban a bizonyítással szemben támasztott követelményeket szakértők munkájának igénybevétele nélkül nem lehet teljesíteni. A szakértők szerepe, szakosodása, illetve a színvonalas szakértői munkára való igény egyre növekszik.

A szakértők, szaktanácsadók igénybevétele, munkájuk nélkülözhetetlensége és elismerése mellett az érem másik oldaláról, az egyes szakértői igénybevételek számszerű alakulásáról, annak költségeiről, az azokkal kapcsolatos gondokról, problémákról a pénzügyi, gazdasági korlátok miatt manapság egyre többször esik szó.

Természetesen mindenki tudja, hogy a bűnüldözés eredményességét, az igazságszolgáltatás törvényességét, megalapozottságát szolgáló szakértői munka végzése vagy végeztetése nem lehet függvénye sem a pénzügyi ráfordítás mennyiségének, sem a pénzügyi eszközök esetleges hiányának.

Mégis sokan egyre inkább úgy ítélik meg, hogy – a szükségesség és az indokoltság vitatása nélkül – nem lehet közömbös tényezőnek tekinteni, hogy a rendőri szervek mikor, milyen céllal, feladattal és milyen költség mellett vesznek igénybe szakértőt, illetve hogy jobb szervezéssel, körültekintőbb feladatmeghatározással nem lehetne-e ugyanazt az eredményt kisebb anyagi ráfordítással elérni.

A szakértői igénybevételek jellemzői

A Belügyminisztérium illetékes szervei már évtizedekkel korábban (például 1970 és 1972 között) a megyei rendőr-főkapitányságoknál témaellenőrzés keretében vizsgálták a különböző szakértői igénybevételek számszerűségét és az azzal kapcsolatos költségek mértékét.

Az akkori vizsgálatok tapasztalatai egyértelműen bizonyították, hogy a szakértők foglalkoztatásának igénye dinamikusan nő. A revizorok megállapításai szerint az igénybevételek száma emelkedésének, a felkészültségre vonatkozó növekvő követelményeknek, az egyes esetek munkaigényességének természetes velejárója, hogy dinamikusan emelkedett a végzett munka díjazása is. Az akkor megismert adatok értékelése több hasznosítható következtetés levonására adott lehetőséget. Az akkori következtetések alapján negyven évvel ezelőtt a következő megállapítások kerültek a jelentésbe:

- valamennyi szakértői költség folyamatosan emelkedett, igazolva a szakértők foglalkoztatására vonatkozó igény növekedését és azt, hogy a növekedés dinamikájának folyamatosságával a jövőben is számolni lehet;
- az emelkedés különösen magas volt a helyileg végeztetett véralkohol-vizsgálatoknál, a könyvszakértői és az egyéb szakértői költségeknél;
- rögzítették azt is, hogy a szakértői költségek alakulásának ok-okozati összefüggései a maguk valóságában csak akkor ismerhetők meg, ha a számszerűséget és annak pénzügyi vetületét az egyes szakértői szakáganként külön-külön elemzik, értékelik.

A véralkohol-vizsgálatok mind a számukat, mind a velük kapcsolatos költségek mértékét illetően a legnagyobb ütemben növekedtek. Az ok-okozati összefüggés látszólag világosnak és egyértelműnek tűnt, hiszen a gépjárművek száma ugrásszerűen nőtt, ezzel egyidejűleg egyre intenzívebbé vált a megelőzésre való törekvés, a közlekedésrendészeti szabályok betartásának ellenőrzése. Az ellenőrök mindezek figyelembevétele mellett is szembetűnőnek találták, hogy a külön díjazás mellett helyben végeztetett vérvizsgálatok száma emelkedett. Az érintett szervek ezt azzal indokolták, hogy a Bűnügyi Technikai Intézettől (a mai Bűnügyi Szakértői és Kutatóintézet jogelődjétől) csak két-három hét múlva kapták vissza az eredményt, ami különösen a gyorsított eljárás követelményeinek nem felelt meg. A Bűnügyi Technikai Intézet 1970–72-ben évente több mint harmincezer vérvizsgálatot tudott elvégezni. Vagyis a Bűnügyi Technikai Intézet a helyileg végeztetett vérvizsgálatokat is elvégezhetette volna, mivel megvolt az ehhez szükséges kapacitása. A vizsgálatok átfutási ideje a forgalomtól függően egy-három nap volt, gyorsított eljárás esetén a délelőtt 10 óráig beadott vérminta eredménye aznap 14 óra utánra elkészült.

Ezek után az ellenőrök megalapozottan jutottak olyan következtetésre, hogy a vérvizsgálatok központi elvégzése a szakszerűség és nem utolsósorban a gazdaságosság szempontjából is célszerű lett volna. (Ezzel a megol-

dással csak a közlekedésrendészeti vérvizsgálatoknál akkori árakon félmillió forint megtakarítás lett volna elérhető.)

A tudomány és a technika fejlődése következtében rohamosan bővültek a szakmai ismeretek. Az alkalmazott tudományok – közöttük az orvostudomány és annak keretében az igazságügyi orvostan is – egyre több vizsgálómódszert ismertek meg és sajátosan alkalmaztak szakterületükön. Az orvostudományban a klasszikus módszerek mellett egyre nagyobb szerepet kaptak azok a modern vizsgálati eljárások (immunbiológiai, genetikai, elektronmikroszkópos stb.), amelyek nemcsak magas fokú műszerezettséget, hanem speciális ismeretekkel bíró szakembereket, szakértőket és kezelő személyzetet is igényeltek.

A bűnüldöző szervek a nyomozás színvonalának emelésére törekedtek/töreksznek, ezért egyre több tárgyi bizonyítékot, közöttük mikroméretű anyagmaradványokat kutattak/kutatnak fel. Ezzel egyidejűleg a szakértők mind több kérdésre képesek válaszolni, vagyis a tudomány fejlődése nyomán egyre kisebb anyagmennyiségről egyre több információ szerezhető.

Mindezek következtében jelentősen emelkedett a szakértői vizsgálatok száma. Az eredményes orvos szakértői működésnek ma már elengedhetetlen feltétele a korszerűen felszerelt igazságügyi orvostani laboratórium. Egyet kell érteni azzal a törekvéssel, hogy a véralkohol-vizsgálatok és a boncolásokat kiegészítő laboratóriumi vizsgálatok – a hullarészek vegyvizsgálatának kivételével – központilag, egységesen egyetlen intézetben történjenek.

Ezt nemcsak a költségek csökkentése, hanem alapvetően szakmai okok tették – és teszik ma is – szükségessé. A véralkohol fajlagos kimutatását akkoriban a Bűnügyi Technikai Intézet végezte, míg másutt az alkoholra nem specifikus Widmark-féle meghatározást végezték. A szövettani vizsgálatok vonatkozásában is érvényes volt a szakszerűség és a költségmentesség elve. Ezek közül a szakszerűséget emelték ki, ugyanis az igazságügyi orvostani szövettan bár módszereiben ugyanaz, de jellegében más, mint a klinikai kórsvözetten, mert az esetek jelentős részében más a vizsgálat tárgya és iránya, például a sérülés keletkezési idejének megállapítása, a sebek elkülönítő kórismézése, lehetséges következtetés az okozó eszközre stb. Az eseti szakértőként közreműködő kórboncnokok kevésbé voltak jártasak az előbbieket vizsgálatában, véleményezésében.

Az a körülmény sem lényegtelen, hogy az esetek nagy többségében vizsgálati anyag csak egyszer biztosítható (például a helyszínen, vagy a boncoláskor), és ha annak kezelése, vizsgálata szakszerűtlenül történik, akkor az adott ügyben később már lehetetlen az érdemi állásfoglalás. Mind az említett,

mind más igazságügyi orvostani laboratóriumi vizsgálatok (diatomavizsgálat, haj- és szőrszálak, csontvámrészek vizsgálata stb.) elvégzésére az esetek döntő többségében a Bűnügyi Technikai Intézetben került sor, kivéve, ha a boncolás valamelyik egyetemi igazságügyi orvostani intézetben történt, mivel akkor a kiegészítő laboratóriumi vizsgálatot is ott végezték.

A rendőrorvosi boncolások végzésének elemzésekor néhány esetben, az időtényező mellett (például a hulla oszlása) éppen a gazdaságosságra való törekvés indokolta annak a mérlegelését is, hogy a boncolóbrigád (rendőrorvos, boncmester, gépiró, szolgálati gépkocsivezető) egy megye két legtávolabbi pontja között egy-egy halott boncolását végezze, vagy külső szakértőt vegyenek igénybe. A rendőrorvosok által „indokolatlanul” végzett boncolások csökkentésében elsősorban az elrendelések gondos mérlegelésének volt döntő jelentősége.

Az ellenőrzések szerint emelkedtek a boncolással kapcsolatos szakértői díjak. A költségnövekedés alakulását a következő fontosabb tényezők befolyásolták:

- a boncolóorvosi státus betöltésének hiánya;
- szabadság, továbbképzés és egyéb orvosi feladat ellátása miatt külső szakértők igénybevétele;
- a rendőrorvosok igazságügyi szakértői tevékenysége;
- egyes szerveknél a boncolások utáni laboratóriumi vizsgálatok kiszélesítése;
- esetenként a túlzott biztonságra törekvés.

A rendőrorvosoknak az igazságügyi szakértői tevékenységre természetes akkorig (is) megfelelő jogalapjuk volt, és azt kirendelésük esetén kötelesek is voltak elvégezni. A díjazás mellett végzett igazságügyi orvos szakértői tevékenységet tehát igazából nem volt indokolt különösebben bírálni. Szóvá kellett tenni viszont az olyan eseteket, amikor a rendőrorvos feladatkörébe tartozó boncolást díjazás ellenében külső orvossal végeztették el, a rendőrorvos pedig ugyanakkor igazságügyi szakértői munkát végzett. Az ellenőrzéseket végzők a megyei szerveknél találtak olyan esetekkel is, amikor egy-egy külső orvossal elvégeztetett rendőrorvosi boncolást közvetlenül megelőző vagy azt követő napon a rendőrorvos igazságügyi szakértőként tevékenykedett. Utólag nem volt rekonstruálható, hogy a kérdéses napokon indokolt volt-e a rendőrorvosi boncolást külső orvossal elvégeztetni, vagy lett volna-e lehetőség annak egy nappal való elhalasztására, illetve előre hozására.

Míndezek olyan sajnálatos jelenségek voltak, amelyekből túlzás nélkül lehet arra következtetni, hogy a külső orvosok igénybevételeinek száma, illetve a kifí-

zetett boncolási díjak összege megfelelő körültekintéssel és jobb szervezéssel csökkenthető lett volna. Emellett feltűnő volt az is, hogy a boncolást kiegészítő vizsgálatok (laboratóriumi, vércsoport-, vándékvizsgálat, fotokópia készítése stb.) elrendelésénél, igénybevételénél a megyei szervek rendkívül eltérő gyakorlatot alkalmaztak; például több helyen az ilyen jellegű vizsgálatokat minden esetben vagy az esetek jelentős részében elvégeztették, másutt kevésbé.

1970-ben a következőket tartották költségnövelőnek:

- a gazdaságirányítás új rendszerében az elkövetett gazdasági bűncselekmények a korábbiaknál bonyolultabbak, összetettebbek lettek, ennek következtében a nyomozó hatóságok és a bíróságok a legtöbb esetben nem nélkülözheték a szakértői véleményt;
- növekedett a gazdaságot károsító nagyobb volumenű bűncselekmények száma;
- a rendőr-főkapitányságok többségénél a szakértői létszám nem volt feltöltve, ez károsan hatott a szakértői munkák irányítására és koordinálására;
- az érvényes tarifális rendelkezések nem tették lehetővé a differenciált költségelszámolást, és a szakértői munka minőségétől függetlenül kellett kifizetni az óradíjat, miközben a szakértők (különösen a nagyobb ügyeknél) a részszámítások, a manuális munkák elvégzéséhez segédmunkaerőket alkalmaztak, és ezt szintén ugyanolyan óradíjjal számoltak el.

Az egyéb szakértők – pszichológiai, munkavédelmi, villamossági, nemesfém-, építész, mezőgazdasági, óra-, gáz-, technikai, ékszer- stb. – igénybevételének száma és az ezzel kapcsolatos költségek nagysága is emelkedett az akkori vizsgálatok tapasztalatai szerint. A revizorok szerint a költségnövekedés dinamizmusa részben a vizsgálatok körének bővülésével, részben pedig az ilyen jellegű szakértők igénybevételének nem egységes rendszerével volt kapcsolatos. Mindezeknek az lett a következménye, hogy – jogilag nem kifogásolható módon ugyan, de az adott esetet tekintve – előfordult „elkerülhetőnek minősíthető” szakértői kirendelés is.

Következtetések

A szakértői igénybevételek elemzése alapján megállapíthatóvá vált, hogy a megyei rendőr-főkapitányságok nem elég jól és célirányosan, bár a törvényes keretek között vették igénybe a különböző szakértők közreműködését. A ka-

pott szakértői vélemények többsége megfelelő és felhasználható volt, a kifizetett díjak a hatályos rendelkezésekben meghatározott tételeken alapultak.

Mindezek hangsúlyozásával együtt az ellenőrzést végző szervek már 1970-ben azt állapították meg, hogy a szakértők díjazás melletti igénybevételeinek számát és a kapcsolatos költségek volumenét – a felderítési és a bűnüldözési munka eredményességének veszélyeztetése nélkül – csökkenteni vagy legalább enyhíteni lehetne, ha az érintett szervek vezetői és beosztottjai

- megszüntetnék, vagy a minimumra csökkentenék a véralkohol-vizsgálatok külön díjazás melletti, helyben történő végeztetését;
- következetesebben szereznének érvényt annak a gyakorlatnak, hogy külső orvos szakértő igénybevétele csak abban az esetben engedélyezhető, ha a rendőrorvos nem tud eleget tenni a munkaköréből adódó feladatainak;
- a különböző szakértők igénybevételénél – elme-, alkohol-, szövettani, tárgyszakértői, laboratóriumi stb. vizsgálat – megközelíthetően egységes gyakorlatot alkalmaznának;
- az állományba tartozó revizorok nagyobb figyelmet fordítanának a szakértői tevékenység szervezésére, koordinálására, a szakértői munka bírálatára;
- a pénzügyi és vizsgálati szervek megszerveznék és megvalósítanák a szakértői költségek elemzését és értékelését;
- a törvényesség sérelme nélkül, nagyobb körültekintéssel mérlegelnék a szakértői kirendelés indokoltságát, célszerűségét;
- pontosabban határoznák meg az elvégzendő vizsgálatok körét;
- rendszeresebben konzultálnának az ügyészi és a bírói szervekkel a túlzottan mutatkozó szakértői, szövettani vizsgálatok elvégzésének célszerűségéről, szükségességéről és a költségsökkentési lehetőségekről.

1970-ben a szakemberek végül arra jutottak a „számontevőbben díjazott” szakértői igénybevételek alakulását illetően, hogy azokat – miután az állam költségvetését lényegesen érintik – a rendőri feladatok megoldásához „csak” a gazdaságosság oldaláról is közelítve és a megtakarításra való törekvés szem előtt tartása mellett kell, illetve lehet igénybe venni, mert az állam által jóváhagyott költségvetésben elérhető legnagyobb megtakarításra való törekvés közös kötelesség (felelősség) volt már akkor is.

*Az orvos szakértői tevékenység
és a rendőrorvosi működés a gazdaságosságra törekvés tükrében*

1. számú táblázat
A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Rendőr-főkapitányság által
2010-ben kifizetett összegek

	Rögzített számlák száma (db)	Számlák összege (forint)
Orvos szakértők	227	18 214 457
Bűnügyi Szakértői és Kutatóintézet	1814	79 406 632
Igazságügyi Szakértői Kutató Intézetek hatósági boncolás	n. a.	19 719 982
Igazságügyi Szakértői Kutató Intézetek igazságügyi boncolás	n. a.	8 220 541
Igazságügyi Szakértői Kutató Intézetek véralkohol-vizsgálat	899	26 168 222
Igazságügyi Szakértői Kutató Intézetek kábítószer-vizsgálat	176	11 597 641
Igazságügyi Szakértői Kutató Intézetek iratos-személyes vizsgálat	n. a.	62 832 200

Forrás: Észak-alföldi Gazdasági Ellátó Igazgatóság

2. számú táblázat
Egy boncolóbrigádra tervezhető éves költség

	Bruttó havi bér (Ft)	Két gyerek a családban	Munkáltatói költség	Éves költség
Boncmester	300 000	206 540	385 500	4 626 000
Vezető orvos	500 000	330 900	642 500	7 710 000
Beosztott orvos	400 000	268 720	514 000	6 168 000
Leíró	200 000	153 480	257 000	3 084 000
Boncszegéd	100 000	82 500	128 500	1 542 000

A költségekről megjegyzendő, hogy egy-egy hatósági boncolás díja véleménnyel, vér-, vizeletalkohol-, toxikológiai, esetleg szövettani vizsgálattal bőven meghaladja a százhuszezer forintot.

A táblázatok adataiból kiolvasható, hogy a boncolóbrigád ésszerű újjraalkalmazásával a rendőrségi költségvetésben többmilliósi megtakarítások válnának elérhetővé, megyénként. Ez pedig napjainkban pénzügyi, gazdasági szempontból egyetlen szervezet, szerv esetében sem tekinthető lényegtelen körülménynek.

SWOT-analízis

A SWOT-elemzéssel feltérképezhető egyebek között egy szolgáltatás „életképessége”, megismerhetővé válik, hogy stratégiai szempontból mely feladatok a legfontosabbak. Olyan terv, amelynek alapján láthatóvá válik bármilyen befektetés esetén, hogy annak milyenek a „megtérülési” esélyei, arányai.

Erősségek

Az erősségek belső tényezők: pozitív dolgok, olyanok, amelyek jól működnek, és amelyekre lehet befolyásunk, hogy még jobban működjenek:

- szakmailag „nyereséges” a rendőrségnek (aktív belső szellemi kapacitás),
- működése gazdaságilag, pénzügyileg nemcsak a rendőrségnek „hoz nyereséget”,
- életképes,
- magas szakmai színvonal,
- olcsó, költséghatékony működés,
- a törvényesség,
- az események feldolgozására a leggyorsabb „reagálóképesség”,
- a Belügyminisztérium szervezetében jól irányíthatóan működtethető saját rendszer,
- belső audit,
- „csak az anyanyelvemen lehetek teljesen magányos”,
- naprakész angol–amerikai kézikönyvek, angol nyelvű folyóirat (beszerzés belső és külső),
- igazságügyi orvostani konferenciák (évente négyszer),
- nyugállományban lévő rendőrorvosok bevonása (a jelenleg részben már inaktív „külső” szellemi kapacitás újrahasznoítása, mobilizálása),
- a rendőrség aktív állományában lévő (maradó) rendőrorvosok,
- a bűnügyi orvos rendszeren belül a sárga irigység minimális, és kezelhető,
- jó együttműködés a rendőrség szolgálati ágaival és az igazságszolgáltatás többi szereplőjével (orvos szakértők, kórboncnokok, ügyészek, bírák stb.),
- jó együttműködés az állami egészségügyet irányító ÁNTSZ-szel, az operatív feladatokat ellátó szervezetekkel, szervekkel (járó-, fekvőbeteg-ellátó egységekkel),

- szakmailag megalapozott eljárásokban a minél alacsonyabb „sectiós ráta”²² biztosítása,
- országos továbbképzés, esetbemutatók (évenként kétszer).

Gyengeségek

A gyengeségek belső tényezők: olyan dolgok, amelyek nem jól (rosszul) működnek, de lehet arra befolyásunk, hogy jobbak legyenek:

- a ténylegesen indokolt hatósági sectiós ráta nagyságának elérése (belső),
- az orvosszakmai, kriminalisztikai, kriminológiai együttműködési zavarok felszámolása,
- halottszemlék (belső),
- hatósági boncolások indokoltsága (belső),
- minimum követelményrendszer (belső),
- a fiatal bűnügyi orvosok hiánya,
- a bűnügyi orvos-hálózat újrászervezésének időigényessége (becsülhetően öt-tíz év) (belső és külső),
- a szakember-utánpótlás folyamatos és lehetőleg generációk szerint tagolt módon történő megoldása (ideértve a nem diplomás szakembereket is, például boncmester, boncsegéd) (belső és külső),
- vidéken boncolás elvégzésére alkalmas boncolóhelyek száma, minősége (külső).

Lehetőségek

A lehetőségek külső tényezők: olyan adottságok, amelyeket nem tudunk befolyásolni, de kedvezőek, és rájuk építve kihasználhatjuk az erősségeinket:

- rendvédelmi életpályamodell, béremelés, szolgálati lakás (belső és/vagy külső),
- rezidens-, orvos-, szakorvos-tanulmányutak (Anglia, Svédország, Németország) (belső és külső),
- tanulmányi szerződéssel több szakvizsga megszerzhetősége (patológia, katasztrófa-orvostan, társadalom-orvostan) (belső és külső),
- tanulmányi szerződéssel több diploma megszerzésének lehetővé tétele (kriminalológia, kriminalisztika, szociológia, pszichológia, állam- és jogtudományok) (belső és külső),

²² A sectiós ráta a feltétlenül indokolt boncolási szám mennyiségének meghatározása, mint a költségeket csökkentő tényezők egyik leglényegesebb eleme.

- költségsökkentés (a kiegészítő laboratóriumi vizsgálatok számának, a boncolás elvégzéséhez kapcsolódó utazás és a holttest utaztatási költségei) (belső és külső),
- pályázatok (külső),
- tudományos tevékenységek (belső).

Veszélyek, kockázatok

A veszélyek, kockázatok külső tényezők: olyan korlátok, negatív tényezők, amelyeket nem tudunk befolyásolni, és csökkentik a siker esélyeit (kockázatot is jelentenek):

- általános orvoshiány (külső),
- szakmai hűség megléte vagy hiánya (belső és külső),
- hűség a rendészeti életpályához,
- lakhely szerinti rezidens, orvos, szakorvos megléte (belső és külső),
- egészségügyi program, országos szakmai program hiánya (külső).

Konklúziók

1. Kompetens, koherens szakorvosgárda nélkül nincs se igazságügyi orvostan, se orvos szakértés, se büntügyi orvoslás (belső és külső).
2. Stabil büntügyi szakorvosgárda szükségessége (belső és külső).
3. „Marketingelemeket” tartalmazó rendvédelmi életpályamoddell létrehozása és mielőbbi bevezetése (belső és külső).
4. Fenntartható fejlődés feltételeinek megteremtése (belső és külső).
5. Országos elképzelésekben az igazságügyi orvostan helyének, szerepének ismerete, ismertetése (külső).
6. Erőteljes állami beavatkozás szükségessége (racionalizáció) (külső).

Utószó

Olyan anyag készítése volt a célom a magyar rendőrorvoslás múltjáról, jelenéről és esetleges jövőjéről, ami a tudós szakemberek korábban megszületett gondolatainak felidézésével és egyfajta összefoglalásával választ keres annak jövőbeni lehetőségeire.

Igyekeztem törekedni arra is, hogy a korábbi szerzők megállapításait helyenként tovább-, esetenként aktualizálva újragondoljam. Ha mindezt leg-

alább részben sikerült elérnem, illetve csokorba szednem azokat a régi-új körülményeket, tényeket, amelyek e patináns orvosszakmai szervezet jövőjét illetően meghatározók lehetnek, akkor talán valamivel sikerült hozzájárulnom a releváns döntések meghozatalára jogosultak munkájához.

Tanulmányom létrejöttéért külön köszönetet mondok két kitűnő kollégának, *dr. Teleky Noéminek* és *dr. Angyal Miklósnak*, akik éveken át racionális érvek, objektív tények, tudományos igényességű dolgozatok publikálásával igyekeztek folyamatosan rámutatni arra, hogy az, ami ma a rendőrorvosi hálózat felszámolásával többnek látszik, holnap már lehet, hogy kevesebbnek fog tűnni, sőt, olyan megoldássá válhat, ami sem szakmai, sem társadalmi, sem nemzetgazdasági szempontból nem váltja be a reményeket.

Zárszóként szeretném megismételni, amit a tanulmány első részének a végén már rögzítettem: soha nem tudhatjuk biztosan, hogy a király új ruhája valóban olyan-e, amilyennek mi látjuk, mi gondoljuk, vagy csak addig olyan, ameddig mások „nézőpontja” nem mutatja meg számunkra is, hogy az valójában milyen, illetve hogy az a ruha nem is létezik és hogy a király valójában meztelen.

IRODALOM

- Angyal Miklós:** Az igazságügyi szakértői rendszerek fejlesztéséről. *Belügyi Szemle*, 2006/9.
- Angyal Miklós:** Rendkívüli halál – orvos a halottszemlén. *Rendészeti Szemle*, 2010/9.
- Csatai Tamás – Kárpáti Csaba – Orosz Gyula:** A halálesetekről. *Belügyi Szemle*, 1988/8.
- Csatai Tamás:** Egészségmegőrzés Heves megyében. *Belügyi Szemle*, 1989/11.
- Dezső László:** A kriminalisztika és az igazságügyi orvostan kapcsolata. Rendőrorvosi tudományos ülések, BM Könyvkiadó, 1985
- Diczig István:** A X. Rendőrorvosi tudományos ülésről. *Belügyi Szemle*, 1988/7.
- Félegyházi Csaba – Vörös István:** A BM egészségügyi alkalmasságot vizsgáló osztályának tevékenységéről. *Belügyi Szemle*, 1985/2.
- Harsányi László:** Időszerű orvosszakértői tevékenység a rendőrorvosi gyakorlatban. Rendőrorvosi tudományos ülések, BM Könyvkiadó, 1985
- Krajcsovics Pál:** Tájékoztató a VIII. Rendőr orvosi tudományos ülésről. *Belügyi Szemle*, 1981/9.
- Krajcsovics Pál:** Tájékoztató a IX. Rendőr orvosi tudományos ülésről. *Belügyi Szemle*, 1984/8.
- Lontainé dr. Santora Zsófia:** A Bűnügyi Szakértői és Kutatóintézet tevékenységéről. *Rendészeti Szemle*, 2007/12.
- Melegh Gábor:** Az igazságügyi szakértői tevékenység helyzete, alakulása, a hatályos szabályozás tükrében. *Rendészeti Szemle*, 2007/12.

Sárközi Gábor – Hamar Sándor: Egyén, egészség, környezet, munkateljesítmény.

Susa Éva: Az igazságügyi szakértői szervekről a 2005. évben hatályba lépő igazságügyi szakértőkre vonatkozó törvény kapcsán. *Rendészeti Szemle*, 2008/2.

Teleky Noémi: A rendőrorvos és a szakértői törvény. *Belügyi Szemle*, 2006/5.

MUHORAY ÁRPÁD – PAPP ANTAL

A vörösiszap-katasztrófa elleni védekezés, a helyreállítás, újjáépítés tapasztalatai II.*

Az önkormányzatnál a katasztrófa- és polgári védelmi ismeretekkel felvértezettek száma korlátozott, illetve a devecseri polgármesteri hivatalban a polgármesteren és az alpolgármesteren kívül szinte valamennyi dolgozó nő. Már a védekezés szervezésének kezdeti időszakában is szükség volt olyan munkatárs alkalmazására, aki ismeri az önkormányzat felépítését, munkáját, képes anyagbeszerzést, anyagkiadást, raktározást is végezni, és kapcsolatot tart az önkormányzathoz települő katasztrófavédelmi törzs munkatársaival, egyúttal pedig segítséget nyújt az elhelyezési feltételek kialakításakor.

Mindezek szükségessé tették egy önkormányzati összekötő alkalmazását. Díjazása, akárcsak az önkormányzati kárrendezési újjáépítési csoport tagjaié, a katasztrófavédelmi célélőirányzathól történt. E feladatkör körvonalazta a katasztrófavédelmi törvény módosítása során létrehozandó *közbiztonsági referens teendőit* is.

Az *összekötő* munkája során

- részt vett az ingóságai kárenyhítési jelentések összeállításában, a munkaokmányok kezelésében, a lakosság tájékoztatásában;
- az újjáépítési kormányzati koordinációs központ (újjáépítési katasztrófavédelmi törzs) logisztikai munkacsoportjával együttműködött az újjáépítési kormányzati koordinációs központ (újjáépítési katasztrófavédelmi törzs) működéséhez szükséges anyagi, technikai és egyéb feladatok megoldásában, a mentesítési feladatokban részt vevő gazdálkodó szervezetek, önkéntes segítők védő- és munkaeszközzel való felszerelésében, valamint étellemezesi ellátásukban;
- segítette az újjáépítési kormányzati koordinációs központ (újjáépítési katasztrófavédelmi törzs) és Devecser város vezetése közötti folyamatos kapcsolattartást;
- közreműködött a város lakosságát érintő problémák kezelésében;
- kapcsolatot tartott a Civil Humanitárius Koordinációs Központtal, illetve a karitatív szervezetekkel;

* A tanulmány első része a Belügyi Szemle februári számában jelent meg.

- adatokkal, információkkal támogatta az önkormányzati kárrendezési újjáépítési csoport munkavégzését;
- közreműködött a lakossági és vállalkozói kárigények összegyűjtésében, a kárigények összesítő adatainak elkészítésében, az adatbázisok napi aktualizálásában;
- részt vett a kárenyhítés és az újjáépítés megtartott rendezvényein, az önkormányzati képviselő-testület, illetve a szociális és egészségügyi bizottság ülésein;
- naponta összegző jelentést készített az újjáépítési kormányzati koordinációs központ és az újjáépítési katasztrófavédelmi törzs parancsnoka részére.

Az építést, bontást, mentesítést végző cégekkel, a Mal-felügyelővel való együttműködés tapasztalatai

Az építési munkálatokat a devecseri (87) és a kolontári (21) lakóparkban, valamint a Somlóvásárhelyen (1) felépülő házak esetében *fővállalkozóként* a *VeszprémBer Zrt.* végezte, a *Csiky Kkt.* mint *főellenőr* közvetlen építőipari felügyeletével. Kolontáron egy, Devecseren pedig a kialakított építési blokkok szerint hét ember látott el építésvezetői tevékenységet. Somlóvásárhelyen nem jelöltek ki építésvezetőt. A napi munkavégzést az újjáépítési kormányzati koordinációs központ műveletirányító munkacsoportja mindkét lakóparkban több esetben is ellenőrizte. Az építésvezetők az elvégzett fő munkafázisokról, a munkavégzés humán és technikai létszámairól, a különböző arányú készülségekről a napi munkavégzés befejezése után írásban pontos adatokat szolgáltatottak. A munkálatokat irányító munkavezetők készségesen álltak az újjáépítési kormányzati koordinációs központ, majd az újjáépítési katasztrófavédelmi törzs rendelkezésére, vitás kérdések nem voltak, az építési munkálatok alatt baleset nem történt. A lakóparképítési májusi szakaszában naponta átlagosan több mint kilencszáz ember és kétszáz technikai eszköz volt munkában. A Veszprém Megyei Kormányhivatal munkavédelmi felügyelete többször végzett ellenőrzést az építkezéseken, intézkedett a hiányosságok (általában védőeszközök használatának elmulasztása) pótlására, a munkavédelmi szabályok fokozott betartására.

A *bontásokat* Devecser kétszázhetven, Somlóvásárhely három bontásra ítélt ingatlanja esetében a *VeszprémBer Zrt.*, Kolontár harmincnégy háza esetén pedig a *GeoVol Kft.* végezte.

A munkák idején a fővállalkozók néhány esetben alvállalkozót váltottak, de ez nem akadályozta az elvégzendő munka megtervezését, ütemezését.

A VeszprémBer Zrt. az *építési munkálatok* tekintetében kijelölt egy megbízottat, aki az újjáépítési kormányzati koordinációs központtal tartja a kapcsolatot. Az összekötő a nap 24 órájában elérhető volt, az esetleg felmerülő problémákat gyorsan, kompromisszumkészten kezelte, bármilyen ügyben hathatós segítséget nyújtott. Rendszeresen személyesen vett részt a különböző egyeztetéseken, értekezleteken, naponta többször felkereste a műveletirányító munkacsoportot. Személye nélkülözhetetlennek bizonyult az építési és bontási munkálatok folyamatos és rendkívüliesemény-mentes, sikeres végrehajtásához.

Összességében az összekötők és az építésvezetők segítették a heti kooperációs értekezletek döntéseinek és az építési és bontási ütemtervekben rögzített időbeni megvalósítását az újjáépítési kormányzati koordinációs központ részéről történő teljesítményszámolást, a soron kívül kapott feladatok (például belügyminiszteri látogatás előtti lakópark-takarítás és -szemle) megvalósítását.

A *külterületi kármentesítéseket a Mecsekérc Zrt. végezte* fővállalkozóként. Szerződését a Vidékfejlesztési Minisztériummal kötötte. A Mecsekércnek és az újjáépítési kormányzati koordinációs központnak szintén volt összekötője, ő is mindennap részt vett a műveletirányító munkacsoport vezetőjének eligazításán, tájékoztatott a napi várható kármentesítési feladatokról. A munkanap végén elektronikus formában összefoglaló napi jelentést terjesztett fel az újjáépítési kormányzati koordinációs központhoz a kiszállított mennyiségekről. A kármentesítés alatt a napi feladatellátás során keletkező egyéb problémák kezelésére rendelkezésre állt (például soron kívüli szállításiútvonal-portalanítás megoldása locsolással, vagy az emlékpark terprendezése). A Mecsekérc Zrt. feladat-végrehajtása jól szervezett volt, munkájukban fennakadás nem volt.

A szennyezett anyag tározókba beszállítása alapvetően folyamatosan történt, leállásokat csak az esős időjárás okozott a csúszóssá váló feljárók miatt. A fogadó tározóknál a Mal Zrt. állandóan diszpécsert, forgalomszabályzókat alkalmazott, akik figyelemmel kísérték és irányították a szállító gépjárművek üritését, a depók kialakítását, a fordulók számolását, ellenőrzését, a menetlevek láttamozását.

A Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala a szennyezőanyag-kiszállításban érintett vállalkozók tehergépjárművei részére útdíjhasználat-mentességet nyújtott a veszélyhelyzet idejére, ez segítette a költségtakarékosabb feladat-végrehajtást.

A *Mal Zrt.* állami felügyelet alá helyezése, a kormánybiztos és a Mal-felügyelő kinevezése az ismételt, hasonló tragédiák megakadályozását, de a térség érintett családjainak megélhetését adó termelés újraindítását is szolgálta. Az állami felügyelet idején az egységes környezethasználati engedély megszerzésével a gyár vállalta a biztonságos száraz technológiára való áttállást és a környezetvédelmi feladatokat teljesítését.

A *Mal munkáját irányító felügyelővel* az újjáépítési kormányzati koordinációs központ mindenkor parancsnoka közvetlen kapcsolatot tartott. A jelentkező közös feladatok megoldásában a felügyelőbizottság és az újjáépítési kormányzati koordinációs központ hatékonyan együttműködött. A felügyelőbizottság titkárságával a kapcsolat jórészt elektronikus úton zajlott. A napi jelentések megküldésével folyamatos tájékoztatást kaptak az elvégzett feladatokról, a veszélyhelyzeti felderítő csoport által megküldött táblázatokból pedig a meghatározott mérési pontok aktuális pH-értékeiről.

A Mal csütörtökönként tartott kooperációs értekezletén az újjáépítési kormányzati koordinációs központot a műveletirányító munkacsoport vezetője képviselte. Állandó napirendi pont volt a beszállítások és azok biztonsága. Szükség volt ezekre az egyeztető értekezletekre, mert a felmerülő nehézségeket helyben tisztázták, segítve a beszállítás és befogadás folytonosságát. A felügyelőbizottságba delegált rendőrségi összekötővel és a katasztrófavédelmi összekötőkkel is folyamatos volt az együttműködés.

A mentés, mentesítés, helyreállítás, újjáépítés időszakában a *kormánybiztos titkárságával* és titkárságvezetőjével az újjáépítési felügyelő, majd az újjáépítési kormányzati koordinációs központ és az újjáépítési katasztrófavédelmi törzs folyamatos kapcsolatot tartott, az együttműködés ez esetben is jó színvonalú volt.

A nemzetközi felajánlások, megkeresések elemzése

A káresemény bekövetkezése után *számos külföldi felajánlás* érkezett, elsősorban szakértői segítségnyújtásra, mentesítési technológiák kidolgozására, kutató-mentő csoportok, önkéntes tűzoltó egységek rendelkezésre bocsátására. Magyarországi nagyköveten keresztül Svájc három környezetvédelmi szakértő munkáját ajánlotta fel.

Az első napokban speciális segítséget kívántak nyújtani osztrák hadmérnökök is a kiszakadt gát lokalizálása érdekében, e feladattal végül is nem tudtak megbirkózni, így később magyar szakemberek oldották meg.

A gazdasági életből is számosan jelentkeztek, főleg olyan üzletemberek, akik a vörösiszap-kezelési technológiára kívántak javaslatokat, ajánlásokat tenni – általában üzleti alapon. Őket az operatív törzstől vagy az önkormányzattól az illetékesek a Malhoz irányították.

A Magyar Polgári Védelmi Szövetség elnökének vezetésével az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság bázisán megalakított adománykezelő munkacsoportban a *felajánlások központi nyilvántartó rendszerében* folyamatosan rögzítették és értékelték a Magyarországról, valamint külföldről érkező felajánlásokat. A tudományos és szakmai ajánlások véleményezését és értékelését a Kormányzati Koordinációs Bizottság tudományos tanácsa (MTA) végezte. Kezdetben néhányszor gondot okozott az idegen nyelven beérkező felajánlások minősítése.

Az újjáépítési kormányzati koordinációs központ folyamatosan együttműködött a *BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság hazai és nemzetközi felajánlásokat koordináló bizottságával*. Az újjáépítési kormányzati koordinációs központ a településre közvetlenül beérkező felajánlásokról Devecser önkormányzatától sajnos több esetben nem kapott információt, pedig a központi nyilvántartó rendszerbe történő bevezetés és a transzparencia érdekében hasznosak lettek volna az adatok.

Hazánk nem kért mentőcsapatokat, nemzetközi felajánlásokat a kármenteshez, viszont szívesen fogadta a nemzetközi tudományos szféra felajánlásait, ezt az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság koordinálta, illetve figyelembe vette a Kormányzati Koordinációs Bizottság Tudományos Tanácsának javaslatait.

Borbély László, a Román Köztársaság környezetvédelmi minisztere a román kormány képviselőjében húszezer porálarcot vitt a helyszínre, és átadta az operatív törzsnek.

A Szász–Magyar Baráti Társaság szervezésében szászországi cégek ipari melléktermék feldolgozásában jártas szakemberei segítségével tettek javaslatot a vörösiszap feldolgozására.

Tajvani üzletemberek az energiaszektorban javasoltak beruházásokat, például a kazetták tetején napkollektorok telepítését hőerőművekként, illetve a helyszínen az önkormányzat rendelkezésére bocsátottak tizenötezer dollárt.

A nemzetközi felajánlások tekintetében célszerű lett volna, ha az önkormányzat alkalmaz egy megfelelő személyt, aki több nyelven beszél és rugalmasan, a helyi adottságokat figyelembe véve megfelelő információkat nyújt a felajánlóknak, illetve koordinálja a felajánlások célba érkezését.

Az adományok, felajánlások kezelésének tapasztalatai

Soha nem látott országos és nemzetközi összefogás alakult az iszapkárosult települések lakosságának megsegítésére. A jelentős médiaérdeklődés előnye volt, hogy erősítette az adakozó hajlandóságot is.

Ehhez hozzájárult az önkormányzatok progresszív kommunikációja is. Azonnal számlát nyitottak, az Invitel szinte az első pillanatban létrehozta az adományvonalat, amelyről az országos média is beszámolt. A devecseri helyi televízió naprakész volt, jól informált, kiemelten kezelte az operatív törzs, majd az újjáépítési kormányzati koordinációs központ hírdetményeit.

Az önkormányzat munkatársai, a helyi civil önkéntesek az első felajánlásokkal 2010. október 5-től foglalkoztak. 34/2010. intézkedésében az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság főigazgatója 2010. október 8-tól négyzemélyes *logisztikai bázis* működtetését rendelte el Devecser Város Önkormányzatánál. A logisztikai bázis koordinálta a munkaerő-, tárgy-, eszközfelajánlásokat, míg a pénzadományok és a segélyek elosztásában nem vett részt. Kialakították a segélyraktárak üzemeltetési rendjét, nyitva tartását, gondoskodtak a szükséges raktárosi létszámról. A logisztikai bázis az újjáépítési kormányzati koordinációs központ felállításakor logisztikai munkacsoportként működött tovább.

A katasztrófa bekövetkezése utáni hetedik napig a károsultak megsegítésére vagy ezer különféle járművel tekintélyes mennyiségű tárgyi segély érkezett.

A honi felajánlások többsége eladó ingatlan, valamint különböző ipari szolgáltatás, termékfelajánlás volt. Az építésekkel, építőanyagokkal, technológiákkal, szakemberekkel kapcsolatos felajánlásokat nyomtatott formában megkapták a kivitelezéssel megbízott cégek, valamint az érintett önkormányzatok vezetői. A mezőgazdasági külterületek rekultivációjával, kármentesítésével kapcsolatos felajánlásokat továbbították a Vidékfejlesztési Minisztérium miniszteri biztosának, valamint az érintett önkormányzatoknak.

Az adományok nyilvántartása jóval átláthatóbbá vált a Vidékfejlesztési Minisztérium által kialakított nyilvántartó program létrehozásával és az igényeknek megfelelő folyamatos fejlesztésével. Ebben az adatbázisban összesítették az újjáépítési kormányzati koordinációs központhoz, az katasztrófavédelmi főigazgatósághoz, a Vidékfejlesztési Minisztériumhoz beérkezett felajánlásokat. A program lehetőségeit sajnos nem lehetett maradéktalanul kihasználni, mert a felajánlások végfelhasználójaként is értelmezhető önkormányzatoknak nem volt hozzáférési, belépési lehetőségük.

A program tökéletesen használható egy nagyobb kiterjedésű védekezésnél, ahol egy időben több végfelhasználó is lehet. Így a védekezők is tudhatják, hogy milyen felajánlásokból választhatnak, és a felhasználást engedélyező eljáró is mérlegelhet: hol van a legnagyobb szükség az adott felajánlásra.

Az ingóságfelajánlások kezelésénél gondot okozott, hogy sokan lomtalanként értelmelték a károsultak megsegítését, és többen sérelmezték, hogy a felajánlásukat nem szállították el azonnal a rászorulóknak, noha ennek szállítási költsége, mondjuk az ország másik végéből, a felajánlás többszöröse lett volna.

A kijelölt raktárak üzemeltetését az önkormányzat dolgozói és a Somló-Coop Ipari Kereskedelmi Kft. munkatársai koordinálták, de ez a rendszer változtatásra szorult.

Hasonló esetekben a jövőben is szükséges a segélyelosztás jogszerű kereteinek kialakítása, megelőzve az esetenkénti visszasz jelenségeket.

*Devecser a Magyar Vöröskereszttel, Kolontár a Magyar Ökumenikus Segélyszolgálat*al kötött megállapodást az adományok raktározására és szétosztására, a *Magyar Máltai Szeretetszolgálat* pedig elsődlegesen az albérletekről való gondoskodást vállalta.

A területen segítő tevékenységet végző Magyar Máltai Szeretetszolgálat, Katolikus Karitasz, Magyar Baptista Szeretetszolgálat, Magyar Ökumenikus Segélyszervezet megalakította a *Civil Humanitárius Koordinációs Központot*, ehhez később csatlakozott a Református Szeretetszolgálat is. A *Magyar Vöröskereszt* önállóan végezte munkáját a helyszínen.

Az említett szervezetek részt vettek az *ingósági kárenyhítésben*. A katasztrófával keletkező kárnak az állami kárenyhítésben rendezhető rész fölötti értéke adomány formájában térülhetett meg a szervezetek valamelyikétől. A segélyszervezetek a kárt szenvedő családok ügyeit felosztották egymás között, hogy hatékonyabban segíthessenek.

A szervezetek támogatták a károsult családok lakhatását albérleti hozzájárulással, ingatlanfelújítással, továbbá berendezési tárgyak, konyhai kisgépek beszerzését végezték. Adományokkal, gyakran egységcsomagokkal segítettek a ruházzkodást, ételmezést, tisztálkodást.

A szervezetek később a vörösiszap-katasztrófával közvetlenül nem érintett területen élő családokat is felosztották egymás között, ezeknek a családoknak is segítettek, de jelentős adományt nyújtottak az új lakóparkokban *garázsok, melléképületek* felépítéséhez is.

Az ételmezés, védőeszköz-ellátás és a gépjármű-technikai üzemeltetés tapasztalatai

A rászorultak napi háromszori *ételmezését* főzőpontok felállításával szervezték, ezeket kezdetben jelentős részben önkéntes felajánlók működtették, akik helyi étkeztetésben, vendéglátásban dolgozó vállalkozók vagy más településről érkező felajánlók voltak. Az operatív törzs tagjainak az étkeztetését kezdetben a rendőrség, majd az iskolai menza szolgáltatta, majd 2011-ben az újjáépítési kormányzati koordinációs központhoz legközelebbi étkezde. A helyszínre vezényelték napi ételmezési költsége kétezer-ötszáz forint volt.

A *védőeszköz-ellátás* felől az OKF intézkedett. Kolontáron a művelődési házban, illetve Devecseren a régi általános iskola épületében kialakított raktárakban kellő mennyiségű munkaruha, védőeszköz, gumicsizma, kéz- és szemvédő eszköz volt folyamatosan készletezve, onnan osztották ki őket a kárelhárítást, takarítást, mentesítést végzőknek. A napi munkavégzésre besztottak leginkább az egyszer használatos védőruhát használták. Kellő mennyiségű porálarc is rendelkezésre állt, ebből a lakosság is kapott az igényeknek megfelelően.

A *gépjármű-technikai eszközöket* a személyi állománnyal vezényelték a helyszínre. Fontos volt a terepjáró képesség megléte. Az eszközök javítását, szükség szerinti technikai kiszolgálását a logisztikai munkacsoport és a gépjármű-technikai szolgálat a Veszprém Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatóság műhelyében vagy szakszervizben végeztette. Üzemanyag-ellátás Mol-kártyák felhasználásával történt, de a Magyar Honvédség is üzemeltetett tartálykocsikat üzemanyag-feltöltő pontként. A gépjárművek mosását, mentesítését kezdetben a Magyar Honvédség által működtetett mentesítőpon-ton, majd az ajkai gépjárműmosóban lehetett elvégezni.

Az újjáépítési kormányzati koordinációs központ jogi munkacsoportja tevékenységének értékelése

A jogi munkacsoport alaprendelgetése mellett ellátta a helyreállítás és a kárenyhítés során a felmerülő egyéb feladatok jogi ügyintézését is. Türelemesen, nagy munkabírással foglalkoztak az állampolgárokkal, jogsegély-szolgáltatást is nyújtottak.

A munkacsoport jól integrálódott az újjáépítési kormányzati koordinációs központ szervezetébe, annak önálló egységeként járt el. Előny volt, hogy tagjaik zöme korábban a belügyi ágazatban tevékenykedett felelős beosztásokban.

Az újjáépítési kormányzati koordinációs központ jogi munkacsoportja a 2010. október 26-i helyszíni felmérés után november 2-án települt *Kolontárra, és megkezdte a működését* a polgármesteri hivatalban, majd jóval rendezettebb viszonyok között folytatták a devceseri művelődési otthon földszintjének tanácstermében.

A munkacsoport saját eszközeivel és állományával látta el a feladatát. Informatikai rendszere az újjáépítési kormányzati koordinációs központ hálózatán működött.

Az újjáépítési kormányzati koordinációs központ jogi munkacsoport tevékenységéhez az állami irányítás egyéb eszközeként az 1221/2010.; az 1222/2010. és az 1223/2010. kormányhatározat a belső feltételeket megteremtette. Ezek alapján előbb Kolontáron, majd Devceseren megkezdtek a károsultakkal a *nyilatkozatok felvételét* a kárigények felmérése érdekében.

A *munkát nehezítette*, hogy késlekedett a külső jogviszonyra a speciális jogi normák megjelenése, eleinte nem volt egyértelmű állásfoglalás a kárenyhítés tartalmára vonatkozóan. A munka megkezdésekor nem volt tudható, kit, mikor, milyen feltétellel, milyen kárenyhítés illet.

2010 november–decemberében a károsultakkal való többszöri, *teljes bizonyító erejű magánokiratba* foglalt nyilatkozatfelvételek adták az újjáépítési kormányzati koordinációs központ jogi munkacsoportjának a legnagyobb feladatot.

Az elhúzó normaalkotásból adódó gondokat a belügyminiszter rugalmas, a feladatoknak megfelelő gyakorisággal megtartott egyedi elbírálásai orvosolták, a tapasztalatokat visszatükrözte az 5/2010. BM rendelet és annak módosítása.

A lakossági kárfelmérés 2010. november–decemberben volt a legintenzívebb, majd december közepétől indulhatott meg a *kárenyhítési – építési, lakásvásárlási és készpénzes – szerződések* megkötése.

A folyamatos és zökkenőmentes munkát biztosító, a *lakossági kárenyhítést* gördülékennyé tevő *jogi környezet* 2011 januárjára alakult ki.

A *vállalkozói kárenyhítést* több tényező hátráltatta:

- az uniós támogatásokra vonatkozó jogszabályi bizonytalanság;
- a „de minimis” feletti értékhatárral kapcsolatos előzetes uniós eljárás;
- a vállalkozói károknál a tényleges mezőgazdasági, elsődleges természetű és a feldolgozást érintő tárcaközi egyeztetés időigényessége;

- a jövedelempótló támogatásra vonatkozó állásfoglalás hiánya;
- a sérült ingatlanokkal kapcsolatos előzetes döntéshozatali eljárás – bontandó, megtartandó, illetve tényleges értékek szakértői meghatározása – elhúzódtása a szakértői vélemények időigényessége miatt;
- a kárbecslői és az előzetes bizonyítási eljárásból fakadó eltérő értékbecslések kérdése.

Az újjáépítési kormányzati koordinációs központ jogi munkacsoportjának helyi külső igazgatási kapcsolata elsődlegesen a helyi önkormányzatokkal való együttműködésben testesült meg. Ezen a téren a Devecser Város Önkormányzatával való kapcsolattartás, a helyi normaalkotásban való részvétel és a napi együttműködés volt a meghatározó. Ki kell emelni a devecseri jegyzővel (aljegyzővel) való operatív kapcsolattartást. Az önkormányzati együttműködésben a koordinációs feladatokat az újjáépítési kormányzati koordinációs központ parancsnoka, illetve a munkacsoport vezetője végezte.

Az ajkai Körzeti Földhivatallal való kapcsolat a külső jogi normák ellentmondásossága miatt az első időszakban konfliktusos volt. A közvetlen egyeztetés, valamint a jogszabályi háttér rendezése után az együttműködés problémamentessé vált.

Az újjáépítési kormányzati koordinációs központ jogi munkacsoportjának a munkáját a leginkább a károsultak ingatlanjainak terheivel kapcsolatos *banki ügyintézés* nehezítette.

Az újjáépítési kormányzati koordinációs központ jogi munkacsoportjának tevékenységét tükröző számadatok:

- mintegy tizennyolcezer óra tényleges ügyvédi munkaóra;
- háromszázhuszonnégy lakossági ügy, ennek folyamán ezer emberrel, mintegy ötezer alkalommal történt teljes bizonyító erejű okiratba foglalt kommunikáció;
- hatvanhét vállalkozói kárügy megnyitása;
- tizenegy egyedi elbírálás során száznyolcvanegy ügyben született miniszteri döntés a munkacsoport előterjesztése alapján, ezek egyrészt magánszemélyek veszteségeivel kapcsolatban, másrészt olyan eldöntendő kérdésben születtek, amelyek a kárenyhítési eljárást általában érintették, de a feladat kezelésére nem volt jogi norma;
- a munkacsoport vezetője negyvenegy feljegyzést készített a belügyminiszternek, az OKF-nek és az újjáépítési kormányzati koordinációs központnak megoldást igénylő kérdésekben;

- több mint háromszáz elektronikuslevél-váltás volt a Belügyminisztériummal és az OKF-fel;
- napi jelentések az újjáépítési kormányzati koordinációs központ részére;
- elvégezték négyszázhatvankilenc bejelentett másodlagos kárigény elbírálását, az elfogadottak szerződésbe foglalását.

A feladatellátás során az *újjáépítési kormányzati koordinációs központ jogi munkacsoport példaértékű együttműködéssel* végezte a munkáját a kárenyhítés anyagi, költségvetési kérdéseiben az OKF gazdasági főigazgató-helyettesével, a napi tevékenység során az OKF kárhelyen dolgozó munkatársaival. Az együttműködésre nem volt jogszabályi háttér, működési igazgatási modell, az újjáépítési kormányzati koordinációs központ előzmények nélkül, a feladatokból adódó követelményeknek való megfelelés mellett jött létre mint irányító, koordináló és végrehajtó szervezet. Az újjáépítési kormányzati koordinációs központ a jogi munkacsoporttal közösen néhány nap alatt létrehozta az igazgatási szervezetét, horizontális és vertikális struktúráját folyamatosan a feladatokhoz igazította.

Az eltérő irodáktól és szakterületről érkező jogászok munkája konstruktív, a problémamegoldásokban kezdeményező, a jogalkotásban és a helyi rendeltalkotásban való részvételük eredményes volt.

A lakhatási feltételek megteremtése, a lakóparkok telkeinek kijelölése, a sérült ingatlanok kárértékeinek megállapítása

A kárt szenvedő lakosság elhelyezését már az első napon meg kellett szervezni, *befogadóhelyeket* jelöltek ki az iskolában, a zeneiskolában, de kezdetben nagyon sokan továbbra is a megrongálódott ingatlanjaikban, valamint rokonoknál, barátoknál laktak. A károsultak lakhatását Kolontáron és Devecseren az október 9-i kitelepítéskor is meg kellett szervezni, túlnyomó részük azonban a környező településeken lakó rokonokhoz, barátokhoz költözött a kitelepítéskor.

Kolontár teljes lakosságát ki kellett telepíteni (715 fő). Devecser lakosságának (5466 fő) a kitelepítését csak megszervezték, a végrehajtást nem kellett elrendelni. A kitelepítettek szállítását az Ajka Volán autóbuszai végezték, így a honvédség jelenlévő autóbuszait és tehergépjárműveit nem kellett igénybe venni. A kolontáriaknak Ajkán három befogadóhelyet készítettek

elő, egyet a sportcsarnokban, kettőt iskolákban, a lakosság azonban csak a sportcsarnokot vette igénybe: negyvennyolcan igényeltek elhelyezést, étkezést pedig közel százan. A befogadóhelyen lehetőség volt egészségügyi, pszichológiai ellátásra, fürdésre, tisztálkodásra, élelmészre. A devecserieket Győrbe telepítették volna.

Albérletről hosszabb időre Devecseren nyolcvannégy, Kolontáron húsz családnak kellett gondoskodni, ezt a feladatot a Máltai Szeretetszolgálat vállalta. Sikerült megoldani a devecseri zeneiskolában elhelyezett két roma család albérletét.

Az iszapkatasztrófa okozta károk alapján a devecseri kihelyezett kormányülésen a miniszterelnök megfogalmazta az állásfoglalását az újjáépítés lehetséges módozatairól. Szerinte az újjáépítés, egyben a kárenyhítés formája új lakóépület építése a települések magasabb pontjain, használt ingatlan vásárlása a kárt szenvedett településeken, használt ingatlan vásárlása más településen. A vonatkozó kormányhatározat mindezeket túl lehetővé tette a pénzügyi kárenyhítést is, elsődlegesen a rokonok családban történő elhelyezésének segítésére.

Az ingatlankár-enyhítés mértékét a kár nagyságának figyelembevételével kellett meghatározni, ezért valamennyi megsérült ingatlant építészetileg minősíteni kellett, majd a kárértéket is meg kellett határozni. A kezdeti napoktól a Belügyminisztérium településrendezési és építésügyi helyettes államtitkársága az építésügyi külön megbízottjának vezetésével építészmérnöki csoportot állított össze, ennek tagjai felmérték a megsérült épületek állapotát.

További feladat volt a kolontári települési védőgát 2010. október 9-től számított három napon belüli megépítése egy esetleges újabb gátszakadás káros hatásainak kivédésére, ezért azonnali hatállyal intézkedni kellett a gát hullámterében lévő, a Kossuth utcában elhelyezkedő nyolc, majd Kolontár vasúton túli területén a további huszonhárom házban az elbontására.

A kolontári sérült ingatlanokban szinte senki sem lakott, a devecseri megromlott házakban viszont többen is. A lakosság zöme rokonoknál, ismerősök-nél, jó néhányan albérletben találtak szállásra.

Mindezek a tényezők indokolták az újjáépítés-kárenyhítés mielőbbi megkezdését. Állásfoglalás született arról, hogy az új házak ne elszórtan, hanem legalább egy utcában (Kolontáron) vagy lakóparkban épüljenek. Ennek érdekében felkutatták az erre alkalmas településrészeket, akkor még külterületeket. Mindehhez figyelembe vették a közműszolgáltatás közelségét és hogy bár a beruházás zöldmezős, de ne legyen távol a település központjától.

Devecseren egy hathektáros területet választottak a Sűmeg felé vezető útbal oldalán, míg Kolontáron a víztorony melletti magas fekvésű szántóterületet volt célszerű kijelölni a Bezerédy utca végén.

A használatlan-vásárlásokhoz az újjáépítési munkacsoport összegyűjtötte a településeken eladásra meghirdetett ingatlanok címjegyzékét, feldolgozta az OKF által összeállított adatbázist az országosan eladó épületekről, használatlan-vásárlást a Veszprém megyei települések eladó ingatlanjait tartalmazó listát.

A devecseri ingatlanokat ellenőrizni kellett, mivel feltételezhető volt, hogy a lista az ingatlanpiac szűkülésére tekintettel esetleg nem megfelelő minőségű épületeket is tartalmaz. E helyszíni ellenőrzések alapján csak a megfelelő lakások jegyzékét lehetett a rászorulóknak elvinni.

Az újjáépítési munkacsoport a helyszínre is elkísérte az érintetteket a lakásválasztás elősegítésére. Mindösszesen *százhuszonegyen* választották a használatlan-vásárlást *huszonkilenc* településen. Közülük ötvenhatan Devecseren, kilencen Kolontáron és huszonhárman Ajkán vásároltak használt lakást. A számok tükrében öröndetes, hogy *hetven százalékban* érvényesült a *térség megtartó ereje*, a szülőföldhöz ragaszkodás.

A kárenyhítés mértékének alapja a megrongálódott ingatlanok kárértéke lett. Ennek érdekében *igazságügyi építészeti szakértőkkel* kellett megállapítani az összegeket.

Kényszerbontások, bontások elrendelése, végrehajtása

A Veszprém Megyei Közgyűlés elnöke a 4/2010. (X. 11.), majd a 9/2010. (X. 17.) számú rendeleteivel intézkedett a kolontári bontások megkezdésére.

A *kényszerbontásokat* elsődlegesen Kolontáron a védőgát építésének megkezdése érdekében volt szükséges elrendelni, de négy ingatlan esetében e módszert Devecseren is kellett kérni a hatóságoktól.

Devecseren *kétszázhetven* épület került a *bontandó kategóriába*. A devecseri bontásokhoz *tizenkilenc szektort* alakítottak ki, ezekben ütemterv szerint kezdődtek meg a munkálatok.

A devecseri kényszerbontások jelentősen elhúzódtak, mivel az igazságügyi kárszakértő első körben a teljesen romos, lakhatatlan építményeket nem *életveszélyesnek*, csak veszélyesnek minősítette, így az építésügyi hatóság helyszíni szemléje után meg kellett ismételtetni a szakértői besorolást.

A bontások végrehajtására, együttműködve a hatóságokkal, az önkormányzattal, a generálkivitelezővel és a főellenőrrel, az *újjáépítési kormányzati koordinációs központ a következő eljárási rendet* dolgozta ki:

- a) *önkormányzati* rendeletben szabályozás, bontási ütemterv elkészítése;
- b) *újjáépítési* kormányzati koordinációs központ parancsnoka elrendeli a bontást, erről tájékoztatja
 - a fővállalkozó VeszprémBer Zrt.-t, és kéri a közművek kikötését,
 - a tervezőt, és megrendeli a bontási tervdokumentációt,
 - a műszaki ellenőr Csíky Kkt.-t,
 - a megyei rendőrfőkapitányt;
- c) *területbejárás* anyagkinyerés engedélyezése céljából (bontási ütemterv – hat nap legalább). Részt vesz rajta az önkormányzati kárrendezési újjáépítési csoport, az újjáépítési kormányzati koordinációs központ, a fővállalkozó;
- d) *térképmásolat* beszerzése a földhivaltaltól (újjáépítési kormányzati koordinációs központ végzi);
- e) *bejelentés* a devecseri építésügyi hatóságnak, ez tartalmazza a bontási hatósági bejelentést a tervező részéről, a BM OKF nyilatkozatát bontáselrendelési jogosultságáról és a földhivatali térképmásolatot;
- f) Devecser építésügyi hatósági vizsgálat, valamint tulajdonosi (polgármesterei) hozzájárulás, és annak benyújtása a veszprémi építésügyi hatóságnak;
- g) *bontási terület átadása* az önkormányzat részéről a fővállalkozónak, amelyen részt vesz az önkormányzati kárrendezési újjáépítési csoport, az újjáépítési kormányzati koordinációs központ, a műszaki ellenőr, a fővállalkozó;
- h) *bontás* a rendeletben meghatározott ütemezés szerint (folyamatos felügyelet a Csíky Kkt. és az újjáépítési kormányzati koordinációs központ részéről, a rendőrség zárja a területet);
- i) *bontás* befejezése, humuszolás után a terület visszavétele a fővállalkozótól, és átadása az önkormányzatnak (a Csíky Kkt. mint főellenőr vesz vissza és ad át);
- j) a folyamat közben a bontási határozatot kiadja a veszprémi építésügyi hatóság, és megküldi a devecseri önkormányzatnak, másolatot kap az újjáépítési kormányzati koordinációs központ;
- k) bontás készre jelentés a veszprémi építésügyi hatóságnak.

Mindezekhez a feladatokhoz az *újjáépítési kormányzati koordinációs központ műveletirányító munkacsoportjának teendői* voltak:

- a devecseri bontások előkészítésének koordinálása, az igényelt kárenyhítési formák, megkötött szerződések, a bent lakó károsultak helyrajzi számon-

- kénti térképes nyilvántartása, a meg nem kötött szerződések jogi munkacsoporthoz való beosztásának koordinálása a bontás ütemezésének megfelelően;
- kapcsolattartás a bontás tervezőjével és kivitelezőjével, bontási dokumentumok előkészítése;
 - kapcsolattartás a BM építésügyi megbízottjával;
 - a bontási blokkokban folyó munkák felügyelete, az elbontott ingatlanok folyamatos térképes nyilvántartása;
 - a bontandó ingatlanokban lakó károsultak elhelyezésének koordinálása, együttműködve a logisztikai munkacsoporttal;
 - a bontási blokkokban található ingóságok nyilvántartása, azok kimentésének koordinálása az önkormányzati kárrendezési újjáépítési csoport képviselőjével.

A *bontás szakmai irányításáról*, megfelelő szakember jelenlétéről a VeszprémBer Zrt. gondoskodott. A bontás szakmai ellenőrzését műszaki ellenőri tevékenység keretében a Csíky és Társa Beruházás-szervező Kkt. látta el. A bontásokra a devecseri önkormányzat külön rendeletet alkotott. A bontásra kijelölt ingatlanok teljes (épületek, pince, kutak, szennyvíztárolók, vízóraaknak esetén annak elbontását és betemetését is beleértve) bontását, a bontott anyag elszállítását, valamint a tereprendezi munkálatokat a VeszprémBer Zrt. a saját költségén végezte.

A bontási anyagok befogadására, *deponálási hely* kijelölésére a megyei védelmi bizottság vonatkozó határozata a Mal Zrt.-t kötelezte a X. kazetta északi fala mellett. A bontásra ítélt lakóingatlanok Devecser Város Önkormányzatának tulajdonába kerültek. Az elbontott építési anyagok csak abban az esetben voltak hasznosíthatók, ha az önkormányzat felelős műszaki vezetőjének igazolása alapján azok nem érintkeztek a vörösiszappal, illetve a lúggal.

Az újjáépítési kormányzati koordinációs központ minden *bent maradási kérelmet* megvizsgált, szociális helyzet, egészségi állapot alapján tett javaslatot, figyelemmel a lakópark épületeinek birtokba adási ütemére is.

2011. október 11-ig a nehézségek ellenére is kitartó szervezőmunkával, a jogi akadályok elhárításával *valamennyi* bontásra ítélt *lakóépület* elbontása megtörtént.

Devecser belterületén a bontásra ítélt házakból az anyagkinyerést a 14/2011. (III. 4.) önkormányzati rendelet szabályozta. Az anyagkinyeréssel kapcsolatos engedélyezési és koordinációs feladatokat az önkormányzati kár-

rendezési újjáépítési csoport munkatársa végezte az újjáépítési kormányzati koordinációs központ felügyeletével.

Jellemző *tapasztalatok voltak*, hogy

- az emberek nehezen értették meg, hogy az anyagkinyerésért fizetniük kell, mivel a támogatási szerződés szerint a bontásra ítélt épület már nem volt a tulajdonuk;
- nehezen fogadták el, hogy palatetőt nem lehet elvinni annak azbeszttartalma miatt;
- sokan „grófi téglát” akartak az épületekből kinyerni, de azok zöme is szennyezett volt;
- szigorú felügyeletet kellett tartani a bontási területeken, mert sokszor a tulajdonosok önhatalmúan kívántak nekikezdeni a tető- és épületanyag-kinyerésnek;
- gyakran olyan anyagokat szerettek volna kinyerni, amely vörösiszappal szennyezett volt;
- a bontási területen fellelhető vashulladékokat a térségre jellemző kicsoporos módon szerették volna összegyűjteni.

A felsorolt problémátípusokat az újjáépítési kormányzati koordinációs központ a rendőrséggel együttműködésben határozottan kezelte, betartotta és betartatta az eljárási rendet, megkövetelte minden résztvevőtől a vagyonszolgáltatást. Összesen százhuszonegy házból történt anyagkinyerés, így módon az önkormányzathoz 7 070 220 forint folyt be.

Kolontáron három házra vonatkozóan a bontást az 5/2011. (III. 22.) önkormányzati rendelet szabályozta, amely nem foglalkozott anyagkinyeréssel.

Fővállalkozói, főellenőri tevékenységek összehangolása, a műszaki átadás-átvételek, a birtokba adások tapasztalatai

A lakóparkok megépítésének jó keretet adott, hogy egy fővállalkozói szerződés alapján egy megyei építőipari nagyvállalat, a *VeszprémBer Zrt.* végezte a lakótelepek kivitelezését, az épületek helyének kijelölésétől kezdve valamennyi építőipari munkafázison keresztül a birtokba adásig. A generálkivitelező számos alvállalkozót alkalmazott, összehangolta a tevékenységüket, időben és munkafázisokban, a szállítási feladatok koordinálásában. A minő-

ségi kivitelezés záloga volt a *Csiky és Társa Kkt.* megbízása a *főellenőri* feladatokkal.

Az építés-ellenőrzés mellett kiemelt jelentősége volt a hatósági feladatok ellátásának, összehangolásának. Az építkezés harminchárom hete alatt a Csiky és Tsa Kkt. szervezésében szerdánként *kooperációs értekezletet* tartottak a BM, az OKF, az újjáépítési kormányzati koordinációs központ vagy újjáépítési katasztrófavédelmi törzs, az önkormányzatok, egyéb illetékes hatóságok és az építésvezetők részvételével. Ilyenkor részletesen, feladatonként, felelősségkörönként, kötelezettségenként pontosították a teendőket. A heti kooperációs értekezletek alapul szolgáltak az újjáépítési kormányzati koordinációs központban reggelente megtartott feladatpontosításoknak és feladat-szabásoknak.

A lakóparkok kivitelezését befejezve szükségessé vált a közművek, lakóépületek műszaki átadásának és a későbbi birtokba adásának előkészítése.

A kolontári lakópark műszaki átadásakor az ellenőrök háromszáznolcvannégy hibát, azon belül száztizennégy hibafajtát tartak fel. Ez lakásonként átlagosan *18,5 hiba*. A tapasztalatok alapján a generálkivitelező a devecseri átadásra már nagyobb sikerrel készült fel, hiszen a statisztikák szerint ott már épületenként csak *tizenegy hiba* mutatkozott, ezeket a kivitelező a birtokba adásig valamennyi házon kijavította.

Összegzőként elmondható, hogy a műszaki átadás-átvételek, a birtokba adások rendben, Kolontáron határidő előtt, Devecseren határidőre, nagyobb nehézségek nélkül lezajlottak. A hatékonysághoz hozzájárultak a szakszerű kivitelezés, a szigorú műszaki ellenőrzés, a hetente tartott kooperációs értekezletek, a fővállalkozó, a műszaki ellenőr, a tervező, az építésügyi hatóság és az újjáépítési kormányzati koordinációs központ közötti rugalmas együttműködés, a gyors információáramlás, nem utolsósorban a kialakult jó emberi kapcsolatok és az újjáépítési kormányzati koordinációs központ parancsnokainak állandó követelménytámasztása.

Pénzügyi intézkedések

A vörösiszap-katasztrófa elleni védekezés a következmények felszámolását, a helyreállítást, az újjáépítést, az ingósági kárenyhítést eredményesen, a kormányzat által nyújtott források időbeni rendelkezésre állásával, törvényes, szabályos felhasználásával és pontos elszámolásával lehetett megoldani.

2010. október 6-án a 245/2010. (X. 6.) kormányrendelettel a kormány veszélyhelyzetet hirdetett ki, lejárátát 2011. június 30-ig többször meghosszabbították.

A veszélyhelyzet kihirdetését elrendelő kormányrendelet 2. § (3) bekezdése tartalmazta, hogy a védekezéssel összefüggő, 2010. október 4., 12.30 után felmerülő, indokolt költségeket a kormány a költségvetés általános tartalékának terhére vagy más módon biztosítja a védekezésben részt vevők részére.

A kormány az 1221/2010. (XI. 4.) kormányhatározatával intézkedett a 2010. október 6-án kihirdetett veszélyhelyzet során keletkezett károk enyhítéséről és a helyreállításról. E határozat feladatot szabott meg a kormány tagjainak, az érintett önkormányzatoknak. A finanszírozás terén az 1. d) bekezdés alapján a belügyminiszter kapott felhívást, hogy az államháztartásról szóló 1992. évi XXXVIII. törvény 124. § (9) bekezdése alapján kiadandó BM-rendeletben a XIV. belügyminisztériumi fedezet katasztrófaelhárítási célú elölirányzatokból (20. cím 1. alcím 34. jogcímcsoport) történő finanszírozást a határozat 1. mellékletének 2. pontjában foglalt szempontok szerint alakítsa ki.

A kormány az 1222/2010. (XI. 4.) kormányhatározatában intézkedett a 2010. október 6-án kihirdetett veszélyhelyzet során nem lakóingatlanban keletkező károk enyhítéséről is. Ennek során a katasztrófaelhárítási célú elölirányzatok terhére további elszámolhatósági körben, a károkozó felelősségét nem érintve a kormány támogatta a gazdálkodó szervezetek, egyéni vállalkozók ingatlanjain gyártott vagy gyártáshoz szükséges eszközök, a konyhakertekből be nem takarított termények, a károsodott ingatlanokon tartott elhullott hásonállatok, a természetes személy tulajdonában lévő egy darab gépjármű amortizációval csökkentett értékig való kárenyhítését, a háztartási ingóságok, bútorok pótlását. Ugyancsak a katasztrófavédelmi célú elölirányzatból fedezték a személyek ruhanemű- és élelemvásárlását kétszázezer forintig, az új településrészt kialakításához szükséges közműhálózat fejlesztését és annak szakértői költségeinek megfizetését.

A kormány a mentés, kárelhárítás, helyreállítás, újjáépítés feladatainak menet közben kialakult kérdéseinek orvoslására az 1053/2011. (III. 22.) számú határozatában intézkedett a 2010. október 6-án kihirdetett veszélyhelyzet során keletkezett károk enyhítéséről és helyreállításáról, valamint a nem lakóépületben keletkezett további károk enyhítéséről szóló kormányhatározatok módosításáról.

Az 1221/2010. (XI. 4.) kormányhatározat úgy módosult, hogy felhatalmazta a belügyminisztert, hogy – a közpénzzel való takarékos gazdálkodást,

valamint az érintett lakosság nyugalmát, jogos igényét egyaránt figyelembe véve – a határozat további pontjaiban nem említett jogcímű juttatásra is egyezség megkötéséről döntsön.

Bevonta továbbá a katasztrófavédelmi cél-előirányzatból finanszírozható körbe a településtervezési, településrendezési tervben rehabilitációra kijelölt zöld és erdőterületek terep- és vízrendezési, kertépítészeti munkáit, valamint a gazdálkodó szervezetek, egyéni vállalkozók és egyházak ingatlanjait, a gyártáshoz, szolgáltatáshoz szükséges, valamint a forgalmazott termékekben esett károkat is.

Változás továbbá e kormányhatározat alapján az ingóság kör, (bútor, háztartási eszközök) értékhatárának megduplázása, azaz *egymillió* forintra emelése a kárenyhítés során, a ruhanemű, élelmiszer *kétszázezer* forint értékhatárú pótlása a tulajdonosi körön kívül az életvitelszerűen ott lakókra is, valamint a mentesítés során megrongálódott kerítések helyreállítási költségének kifizetése *háromszázezer* forintig.

A vörösiszap-katasztrófa miatt kárt szenvedett mezőgazdasági termelők, élelmiszer-feldolgozók és állattartók által igénybe vehető átmeneti állami támogatásról a *32/2010. (XI. 25.) VM rendeletében* a vidékfejlesztési miniszter intézkedett. A rendeletben szerepelt, hogy az érintettek az iszapömlés miatt elszenvedett káraik enyhítésére, valamint a 2011. évi gazdálkodási tevékenység korlátozása miatt *jövedelempótló támogatást* vehessenek igénybe, amely egyszeri vissza nem térítendő támogatás.

A lakosság terheinek enyhítésére, egyszerismind a fölesleges állami kiadások csökkentésére a nemzetgazdasági miniszter a *10/2010. (XII. 16.) NGM* rendeletben intézkedett az ajkai térségben bekövetkezett vörösiszapömlés okozta károk helyreállítása és az újjáépítések körében felmerülő *illeték* megállapításának mellőzéséről.

Az *1221/2010. (XI. 4.)*, *1222/2010. (XI. 4.)* és az azt módosító *1053/2011. (III. 22.) kormányhatározatokban* előírt feladatok konkrét finanszírozási, felhasználási, elszámolási rendjét a belügyminiszter a katasztrófaelhárítási cél-előirányzatok felhasználásáról szóló *5/2010. (XII. 3.) BM rendeletben* határozta meg, majd a *16/2011. számú BM rendeletben* állapította meg a részletszabályokat, így a káresemény fogalmát, az érintett önkormányzatok körét, a megrongálódott lakóépület azonosítását. A rendelet nevesíti az előirányzatok felhasználhatóságát a további kiadásként elszámolható nomenklatúrákat, a más jogszabályokkal való összefüggés feltételeit (de minimis), a támogatási keretmegállapodások, a támogatási keretszerződések feltételeit, a kárenyhítési igények állam javára való engedményezés körét, a károsult sze-

mélyek támogatásának feltételeit, a szakértők közreműködését és más fontos kérdéseket.

A vörösiszap-katasztrófa károsultjainak megsegítésére idehaza és külföldön is *széles körű összefogás alakult ki*, jelentős anyagi forrásokat mozgósítottak egyes állami, önkormányzati, gazdálkodó, karitatív szervezetek, intézmények, de egyes állampolgárok is. Mindezek adományainak összefogására a károsultak és a közösségek kárenyhítésére, a környezet védelmére a kormány a 252/2010. (X. 21.) számú rendelettel létrehozta a *Magyar Kármentő Alapot*.

A magántulajdonú ingatlanra kötött lakás- és házbiztosítások szerződés szerinti szövegezésében a biztosítással foglalkozó cégek nem szerepeltetik az ipari katasztrófa bekövetkezéneke esetében fizetendő jogcímekeket. Ennek következtében *a meglévő magánbiztosításoknak nem volt szerepük a lakosság kárenyhítésében*.

A levegő portartalmának mérése, az egészségügyi hatások vizsgálata

A Közép-dunántúli Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Felügyelőség az Országos Környezetegészségügyi Intézettel közösen a levegő portartalmának napi átlagának mérésére szakaszosan és folyamatosan mérő stabil és mobil hálózatot épített ki a térségben.

A mérőhálózat adatai alapján 2011. március 27. után a szálló por a levegőterheltségi szint határértékeiről és a helyhez kötött légszennyező pontforrások kibocsátási határértékeiről szóló 4/2011. (I. 14.) VM rendeletben meghatározott 24 órás *egészségügyi határértéket* (50 µg/m) *egyik településen sem haladta meg!* Azt megelőzően a fűtési szezonra jellemző légszennyezettség-emelkedés miatt volt elszórta az időjáráshoz kapcsolódó porszennyezettség-emelkedés, ez azonban az ország más településein (Budapest, Miskolc stb.) is mérhető volt.

A légszennyezettség-mutatók alapján augusztus 4-től a műszerek egy részét visszavonták.

A portartalom mértékéről *folyamatosan tájékoztatták a lakosságot*. A tájékoztatás elősegítése, illetve az információk torzulásának elkerülése érdekében a város vezetése a katasztrófa után napi informális munkakapcsolatot tartott a lakosság körében megalakuló civil szerveződésekkel (például Esélyt az Életre a Vörösiszap Után Egyesület).

A lakosság egészségének megóvása, panaszaik kivizsgálása, az ellátás szervezése, a tájékoztatás érdekében a kormánybiztos egészségügyi felügyelőt is rendelt a helyszínre, aki felügyelte az ÁNTSZ és az egészségügyi ellátóegységek munkáját. A közép- és hosszú távú egészségi ártalmak szűrése érdekében 2010. december 15-től Devecseren *kormányzati szűrőközpont* működött. A szűrőközpont Devecser és az iszapkatasztrófa által sújtott nyolc település lakosait látta el a hét minden napján. Augusztus végéig *3068 embert vizsgált ki*, munkáját 2011. december végén fejezte be.

A Magyar Máltai Szeretetszolgálat korszerű mobil tüdőszűrő állomása havonta lehetővé tette a tüdőszűrést. A légzésfunkciós vizsgálatot a legmodernebb eszközzel végezték. A laborvizsgálatok huszonöt paraméter meghatározásával történtek. A szűrőközpontban megjelenő gyermekek vizeletének vizsgálatát hatféle nehézfém kimutatása céljából is elvégezték. A szűrőközpontban EKG-, belgyógyászati, tüdőgyógyászati, gyermekgyógyászati, szemészeti, fül-orr-gégészeti, sebészeti és nőgyógyászati vizsgálatra is volt lehetőség.

Az *Országos Környezetegészségügyi Intézet* folyamatosan végezte a gyermek- és felnőtt lakosság egészségi állapotának felmérését, rendszeres megfigyelését. Az egészségi állapot értékelése a települések háziorvosainak adatszolgáltatásán alapult.

Az *Állami Népegészségügyi és Tisztiorvosi Szolgálat* több lakossági fórumon is részt vett, tájékoztatva az érintett lakosokat a szűrőközpont eredményeiről, az egészségügyi helyzetről. A lakossági porterhelés megfelelt a hazai átlagnak.

A lakossági tájékoztatás rendje

A lakosságot írásban, szóban és elektronikus formában tájékoztatták. Ennek hitelességéért a tájékoztatókat kiadó országos főhatóságok és szakigazgatási szervek feleltek. A védekezésben, majd az újjáépítésben részt vevő szervezetek vezetői a káreseménnyel és az újjáépítéssel összefüggően folyamatosan tájékoztatást nyújtottak a különböző médiáknak.

A lakossági tájékoztatás a szakigazgatási szerveken keresztül, a *BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság weboldalán*, az *újjáépítési kormányzati koordinációs központ*, a közintézmények, a forgalmasabb helyek (posta, boltok, buszmegálló, vasútállomás) hirdetőtábláin, a Devecser önkormányzata által nyomtatott falragaszokon, szórólapokon, a havonta megjelenő *Új Devecseri Újságban*, a városi kábeltelevízió képűségében, a város

honlapján, az *Új Devecseri Újság* weboldalán, a városi kábeltelevízióban, a nyilvános képviselő-testületi üléseken, valamint a meghirdetett lakossági fórumokon történt.

A lakosság személyes tájékoztatása érdekében Devecseren huszonnégy lakossági fórumot tartottak a városi művelődési ház színháztermében.

Az aktuális személyes egyeztetésekkor, valamint a nyilatkozattételeken és szerződéskötéseken az *újjáépítési kormányzati koordinációs központ*, a későbbiekben pedig az *újjáépítési katasztrófavédelmi törzs* folyamatosan hitelesen tájékoztatta az érintetteket. Ez kiterjedt a bekövetkezett kárra, annak mértékére, valamint az ezekkel kapcsolatos jogi megoldásokra, kárenyhítési módokatokra, a kártérítési és kártalanítási igények érvényesítésének egyéb jogi lehetőségeire.

Mindezen túl az *újjáépítési kormányzati koordinációs központ jogi munkacsoportja* folyamatosan gondoskodott ügyvédi jogsegélyről a károsultak számára. A tanácsadás nemcsak a szűken vett káreseményre, hanem a problémák általános megoldására is kiterjedt.

Az újjáépítési kormányzati koordinációs központon belül a lakosság tájékoztatásában részt vettek az *újjáépítési munkacsoport* tagjai is.

A városházán 2011. február 28-ig folyamatos *ügyfélszolgálat* üzemelt. Az önkormányzati kárrendezési újjáépítési csoport létrehozása után az ügyfélszolgálati feladatokat is az látta el.

Az önkormányzati kárrendezési újjáépítési csoport munkatársai a természetes személyek ingóságai közé sorolt károk tekintetében háromszázharminchárom károsulti bejelentést regisztráltak, ezekben károsultanként átlagosan három-öt személyes konzultáció történt. Nagyjából *ezerhét-száznegyven* esetben történt személyes megbeszélés a károsultakkal, ez magában foglalta a károsulti bejelentések pontosítását, a vonatkozó jogszabályi tájékoztatást, jognyilatkozatok felvételét, a szakvélemények ismertetését és a kárenyhítési célú szerződések megkötését is.

Az ingósági kárenyhítésekkel összefüggésben *tizenegyezer* személyes jellegű tájékoztatás és tanácsadás volt, amelyekkel együtt mindösszesen huszonnégy alkalommal történt lakossági tájékoztatás.

Tapasztalatok

A 2010. október 4-én bekövetkezett iszapkatasztrófa hazánk újkori történelmének legnagyobb ipari szerencsétlensége volt. Halálos áldozatait, sérültjeit,

az elszenvedett emberi és anyagi károkat tekintve túltett a természeti csapások pusztításain is.

A határozott, szolidáris kormányzati intézkedések alapján a belügyminisztériumi és katasztrófavédelmi országos vezetés irányításával a mentés szakszerűen valósult meg. Az ivóvízbázisok és a Duna nem szennyeződött, az esetleges újabb gátszakadás által okozható katasztrófák megelőzésére megbízható védművek épültek, a külterületek és lakott településrészek szennyezését, építési és bontási törmelékét visszaszállították a Mal Zrt. kazettáihoz.

Az újjáépítési kormányzati koordinációs központ folyamatosan végezte a helyreállítás, újjáépítés, ingóságikár-enyhítés megszervezését. Az új lakóparkok építése folyamán megvalósult a bakonyi tájjellegű építészeti elemek alkalmazása, a vidéki típusú lakóter (családi házas kivétel) helyreállítása.

Az események kezelésekor mindvégig kiemelkedő volt a minisztériumok, az ágazatok, országos hatáskörű szervek együttműködése, a tudomány részvétele. A katasztrófavédelmi feladatok kormányzati koordinációja jól működött.

A katasztrófa igen jelentős társadalmi összefogást, segítő szándékot mozgósított.

A megrongálódott ingatlanok jelentős részét lebontották, pótlásukra a kormány új típusú határozatokat alkotott.

Az események hatékony kezelése megkövetelte az akkor még kidolgozás alatt lévő új katasztrófavédelmi törvény gondolatiságának alkalmazását, az egy személyi vezetés irányítási, felelősségi rendjének bevezetését, e tekintetben határozott kormányzati, belügyminiszteri igény is megfogalmazódott.

Hatékonyan megvalósult a katasztrófát okozó magánvállalat, a Mal Zrt. állami felügyelete.

A kárenyhítések anyagi rendezése nagy létszámú jogi munkacsoport alkalmazását tette szükségessé.

A települések önkormányzatai megfeleltek a veszélyhelyzet során, valamint a kárenyhítéskor végzendő kötelezettségeiknek. Munkájuk jobb színvonalú, a jogszabályoknak való eredményesebb megfeleltetése érdekében az önkormányzati vezetők képzésére további gondot kell fordítani. Az önkormányzati, katasztrófavédelmi munka devecseri tapasztalatai is maximálisan alátámasztják a közbiztonsági referensek szükségességét.

A védekezés nagyjából harminchárommilliárd forintot emésztett fel.

Létrejött a társadalmi és karitatív szervezetek új típusú együttműködése.

Az elbontott településrészek rehabilitációja, a devecseri emlékpark és a kolontári nemzeti emlékhely a helytállás, a nemzeti összefogás színhelye.

Az első pillanattól óriási volt a médiaérdeklődés, ki kellett dolgozni a zárt területeken történő tájékoztatás rendjét.

A mentésben részt vevők, tűzoltók, katasztrófavédelmi munkatársak, polgári védelmiek, rendőrök, katonák, mentők, vízügyesek, környezetvédelmi szakemberek, de egyszerű állampolgárok is nagyfokú bátorságról, önfeláldozó képességről tettek tanúbizonyságot.

Az elhúzódó kárfelszámolási és újjáépítési munkák során a jelentős többletterhelést jól bírta az állomány, kellő szakmai jártasságok alakultak ki az újjáépítési kormányzati koordinációs központ törzsében, de a végrehajtásban részt vevő katasztrófavédelmi szakembereknél is. Mindezt a képzésben, a tudományos kutatásban és a jövőben bekövetkezhető veszélyhelyzetekben és katasztrófa helyzetekben célszerű felhasználni.

MÉSZÁROS ÁDÁM

Észrevételek az új büntető törvénykönyv egyes felelősségtani rendelkezéseihez

2012. február 8-án a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (KIM) előterjesztés formájában közzétette az új büntető törvénykönyv indokolással ellátott normaszöveg-tervezetét (a továbbiakban: előterjesztés). Rövid társadalmi egyeztetés után alakult ki az a normaszöveg, amelyet a kormány 2012. április 27-én nyújtott be az Országgyűlésnek. A T/6958. számú törvényjavaslat tervezete (a továbbiakban: tervezet) az előterjesztéshez képest több ponton módosult, bizonyos szempontból azonban még ennél is több ponton módosulhatott volna. Úgyancsak igaz ez a 2012. július 13-án kihirdetett új Btk.-ra, a 2012. évi C. törvényre (a továbbiakban: törvény) is. A következőkben az új Btk. felelősségtani rendelkezései közül tekintek át néhányat, ennek során figyelembe veszem az előterjesztés és a tervezet szövegét is.

A büntetőjogi felelősséget érintő rendelkezések értékelése előtt fontosnak tartom kiemelni azt, hogy nem feltétlenül baj, ha egy új büntetőkódex nem „forradalmi”, azaz nem forgatja fel gyökerestül a fennálló jogi helyzetet. Ez azonban nem jelenti azt, hogy egy új Btk. megalkotása során el lehetne tekinteni attól a fajta jobbító szándéktól, amely a hatályos törvény dogmatikai és gyakorlati problémáinak orvoslására vonatkozik. Ennek viszont – a gyakorlati jártasság mellett – előfeltétele az az elméleti tudás, vagy ha úgy tetszik, dogmatikai műveltség, amely lehetővé teszi a problémák felismerését, illetve azok megoldását.

Az új Btk. tekintetében – úgy gondolom – alappal támasztható az a követelmény, hogy a bűncselekménnytani (felelősségtani) része egységes dogmatikai rendszerre épüljön. Mind az előterjesztés, mind a tervezet indokolásából azonban az tűnik ki, hogy a normaszöveg alkotói nem feltétlenül voltak tisztában a büntetőjog dogmatikai fogalmaival, több esetben különböző büntetőjogi rendszerek között lavíroztak. Az ebből fakadó problémákra az egyes rendelkezések elemzése során térek ki részletesen. Amit viszont e helyütt kell megemlíteni, az az, hogy a megfelelő szabályok megfelelő formába öntése is egy olyan követelmény, amelytől nem lehet eltekinteni a kodifikáció során. „*Jót s jól! Ebben áll a nagy titok*” – írta Kazinczy jó kétszáz évvel ezelőtt, és szavai iránymutatásul szolgálhatnak a jogalkotásra is. Ahhoz azonban, hogy

ez megvalósuljon, szükséges lenne annak felismerése, hogy voltaképp a jogalkotás is külön szakma, amely speciális ismereteket feltételez.

A törvényesség elve (1. §)

A törvény fenntartja mind az előterjesztés (1. §), mind a tervezet (1. §) megoldását, amely új rendelkezésként kodifikálja a törvényesség (*nullum crimen et nulla poena sine lege*) elvét. Véleményem szerint e két egybekapcsolódó elv lefektetését sem jogszabály-szerkesztési, és azt a törvény többi rendelkezésével és rendszerével összevetve, dogmatikai kényszer sem indokolta.

Alapvető jogalkotási elv, hogy amit az alkotmány (alaptörvény) tartalmaz, azt még egyszer nem kell jogszabályban előírni. Ezt a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény is szentesítette, midőn előírta, hogy az azonos vagy hasonló életviszonyokat azonos vagy hasonló módon, szabályozási szintenként lehetőleg ugyanabban a jogszabályban kell szabályozni. A szabályozás nem lehet indokolatlanul párhuzamos vagy többszintű. A jogszabályban nem ismételtető meg az alaptörvény vagy olyan jogszabály rendelkezése, amelyvel a jogszabály az alaptörvény alapján nem lehet ellentétes (3. §).

A törvényesség elvéről az alaptörvény XXVIII. cikkének (4) bekezdése megfelelően rendelkezik, ezért azt a Btk.-ban újra előírni – ha nem fűződik hozzá indokolt érdek – nem kell. Az egyedüli ilyen indokolt eset – figyelemmel azokra a jogrendszerekre, amelyek hagyományosan formális bűncselekmény-fogalmat érvényesítenek, és egyébként ennek lenne igazi hazai hagyománya – az lehetett volna, ha az új Btk. a bűncselekmény fogalmát ismét formálisan határozta volna meg.

A törvény szerinti definíciók további dogmatikai és jogszabály-szerkesztési problémáktól sem mentesek. A *nullum crimen sine lege* elvét meghatározó (1) bekezdés az „*elkövető*” felelősségéről szól. A törvény későbbi, 12. §-ából kitűnően az elkövetők: a tettes, a közvetett tettes, a társtettes (tettesek), a felbujtó és a bűnszegéd (részesek). Nincs tekintettel azonban a törvény arra, hogy az előkészület megvalósítója is elkövető, de nem tettes és nem részes. Tettes nem lehet, mert tényálláson kívüli cselekményt fejt ki, részes pedig szintén nem, mert – diszpozíciószerű cselekménye ellenére – teljesen más (nem járulékos) felelősségi formáról van szó. Ebből következően az előkészület megvalósítója, úgy tűnik, kívül esik a törvényesség elvén. A *nullum crimen* elveket meghatározó két bekezdés ellentétes irányú megfogalmazása („*csak olyan cselekmény...*” stb., illetve „*nem lehet olyan büntetést...*” stb.)

következetlen. Ha már mindenképp szükségesnek ítélte a jogalkotó a törvényesség elvét lefektetni, akkor helyesebb, érthetőbb és következetesebb lett volna a nulla poena sine lege elvénél is pozitív megfogalmazást alkalmazni, és azt előírni, hogy „*csak olyan büntetést lehet kiszabni...*” stb. Megjegyzendő, hogy a tervezet, de még az előterjesztés indokolása is így járt el egyébként.¹

A bűncselekmény (4. §)

A törvény sem a tervezet [4. § (1) bek.], sem az előterjesztés [5. § (1) bek.], sem a hatályos Btk. [10. § (1) bek.] bűncselekmény-fogalmán nem változtatott.

Ennek ellenére határozott véleményem az, hogy helyesebb lett volna elvégezni a bűncselekmény fogalmának átgondolását és rendszertani áthelyezését.

Véleményem szerint az új büntetőtörvénynek az első rendelkezéseként kellett volna meghatároznia a bűncselekmény fogalmát, méghozzá a társadalomra veszélyesség kategóriájának mellőzésével. Mielőtt ennek indokait ismertetném, szükségesnek tartok a tervezet indokolásához bizonyos történeti-dogmatikai szempontú megjegyzést fűzni. A bűncselekmény fogalmához csatolt indoklás azt állítja, hogy: „*a magyar büntetőjog történetében kezdetben hiányzott a bűncselekmény törvényi fogalma, majd a második világháborút követő törvényekben a bűncselekmény fogalom materiális meghatározása volt jellemző*”². Az indoklás – ebből kitűnően – nem számol azzal a hetven évvel, amely az 1878. évi V. törvénycikk (Csemegi-kódex) és az 1950. évi II. törvény (Btá.) hatálybalépése között telt el. A Csemegi-kódex ugyanis európai mintára, formálisan és törvényileg meghatározta a bűncselekmény fogalmát az 1. §-ának (1) bekezdésében. Ezen a Btá. változtatott, és tette a fogalom elemévé a társadalomra veszélyességet. A bűncselekmény-fogalom materiálissá válása valójában csak közvetetten köthető a második világháborúhoz, közvetlenül a szovjet eszmei befolyás határozta azt meg.

A bűncselekmény fogalmából a társadalomra veszélyesség száműzését a következők indokolták volna, és valójában indokolják a mai napig.

A társadalomra veszélyesség kategóriája alapvetően nem mentes bizonyos jogbiztonsági aggályoktól. Az első fontos problémát magának a fogalomnak

¹ A T/6958. számú törvényjavaslat 1. §-ához fűzött részletes indokolás, 203. o.; az XX-BKFO/47/2012. számú kormány-előterjesztés mellékletének 1. §-ához fűzött részletes indokolás, 18. o.

² A T/6958. számú törvényjavaslat 4. §-ához fűzött részletes indokolás, 206. o.

a tulajdonképpeni értelme jelenti. A hatályos törvény – mint ahogy a korábbi (szocialista időszakból származó) büntetőtörvények is – elvileg pontosan meghatározza, hogy mit kell társadalomra veszélyes cselekményen érteni: azt a tevékenységet vagy mulasztást, amely a Magyar Köztársaság állami, társadalmi vagy gazdasági rendjét, az állampolgárok személyét vagy jogait sérti vagy veszélyezteti. A büntetőjog tudományában azonban ez a fogalom önálló életre kelt. Ennek következtében kezdtek el azon gondolkodni különböző korszakok neves kriminalistái, hogy a társadalomra veszélyesség mihez köthető (mit tekintünk társadalomnak, mit tekintünk veszélynek, globális vagy regionális fogalom-e)³, van-e osztálytartalma, mi van akkor, ha egy állampolgár személyét sértő cselekmény nem ellentétes a társadalmi renddel⁴, jogalkotói vagy jogalkalmazói kategória-e, avagy mindkettő⁵. Szintén nem alakult ki egységes felfogás arra nézve, hogy a társadalomra veszélyesség pusztán a bűncselekménnyé nyilvánítás jogpolitikai indoka-e⁶, vagy konkrét bűncselekmény-fogalmi tartalommal bír: nevezetesen, hogy hiánya kizárja-e a bűncselekmény megvalósulását. Végül, van olyan nézet, amely a társadalomra veszélyességet a materiális jogellenességgel asszimilálva, a törvényi fogalmat sajátos, de azzal nem összeegyeztethető elemekkel színesíti. Így korábban Tokaji Géza, napjainkban Nagy Ferenc szerint társadalomra veszélyes a jogi tárgyat az elkövetéskor fennforgó feltételek alapján reálisan sértő vagy veszélyeztető olyan cselekmény, amely megfelelő társadalmi előnnyel nincs vagy kellőképpen nincs kompenzálva.⁷ Ehhez kapcsolódóan kell megemlíteni, hogy valójában tényleg lehet olyan eset, amikor egy cselekmény jogi tárgyat sért, hatását tekintve azonban nem „veszélyes” a társadalomra. Ilyenkor viszont ellentmond a társadalomra veszélyesség törvényi és egyébkénti [valójában (jog)szociológiai] fogalma. A társadalomra veszélyességnek ez a kétarcúsága a valódi probléma.

Mindezek fényében a társadalomra veszélyességet nem tartom helyes és fenntartható kategóriának, mivel ellentétes értelmezések alakultak ki mind a törvényi, mind a tudományos bűncselekmény-fogalmi szerepéről. A társadalomra veszélyesség jogi fogalmából valójában szociológiai jellegű fogalom vált.

³ Irk Ferenc: A gondatlan bűncselekmények újrakodifikálásának elméletéhez. Jogtudományi Közlöny, 2002/3., 117–118. o.

⁴ Viski felvetését idézi Irk Ferenc: Uo. 119. o.

⁵ Békés Imre – Földvári József – Gáspár Gyula – Tokaji Géza: Magyar büntetőjog. Általános rész. BM Kiadó, Budapest, 1980, 89. o.

⁶ A Büntető Törvénykönyv magyarázata. KJK, Budapest, 1986, 38. o.

⁷ Nagy Ferenc: A magyar büntetőjog általános része. Korona Kiadó, Budapest, 2001, 180. o.

A korábbi kodifikáció kapcsán felmerült, hogy a bűncselekmény fogalmának a társadalomra veszélyesség helyett a jogellenességet kellene tartalmaznia.⁸ Véleményem szerint a jogellenesség kodifikálása sem lett volna aggálymentes, mivel ennek sem egységes az értelmezése: szinte minden büntetőjogásznak van egy jogellenesség-fogalma. Már eleve arra is csak kevesen vannak tekintettel, hogy határozott különbség tehető jogellenesség és büntetőjog-ellenesség között.⁹ Arra nézve sem alakult ki egységes felfogás, hogy a jogellenesség tárgyi vagy alanyi jogot érint-e¹⁰, objektív vagy szubjektív-e¹¹, ontológiai vagy normatív jellegű-e¹². Szintén konfúz a formális, illetve a materiális jogellenesség értelmezése, jelentéstartalma. Ezért a jogellenesség kategóriájának kodifikálása legfeljebb úgy lehet elviselhető, ha nem is helyeselhető, ha a törvény meghatározná azt, hogy mit kell rajta érteni. Ekkor viszont, ha az pusztán a jogi tárgy sértését/veszélyeztetését jelenti, valószínűleg nem jutunk előrébb a társadalomra veszélyességhez képest.

Véleményem szerint ezért a legmegfelelőbb a formális, vagy legalábbis a társadalomra veszélyességet nélkülöző bűncselekmény-fogalom kodifikálása lett volna. Ezzel kapcsolatban is merülnek fel problémák, de azok megfelelő dogmatikai és jogalkotási módszerekkel áthidalhatók. A problémák a következők: a bűncselekmény fogalmának formálissá válása esetén nyitva marad a kérdés, hogy a jogalkalmazó megállapíthatja-e a bűncselekmény megvalósulását – és ha nem, mire alapozza e döntését – abban az esetben, amikor a cselekmény kimeríti ugyan a törvényi tényállást, azonban hiányzik a jogi tárgy tényleges sértése vagy veszélyeztetése. Szintén kérdéses, hogy a jogalkalmazói kör milyen felkészültségi szinten áll az úgynevezett törvény feletti jogellenességet és bűnösséget kizáró okok¹³ ismeretével, és adott esetben ké-

⁸ Így az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium 2008 decemberében közzétett előterjesztésének 7. §-a szerint bűncselekmény az a büntetni rendelt tevékenység vagy mulasztás lett volna, amely jogellenes, és amelyet szándékosan vagy – ha e törvény a gondatlan elkövetést is bünteti – gondatlanságból követnek el.

⁹ Viski László: Tézisek a bűncselekményfogalom felépítéséhez. In: Horváth Tibor – Szűk László: Büntetőjogi szakirodalom-gyűjtemény. I. kötet. Tankönyvkiadó, Budapest, 1987, 320. o.; Nagy Ferenc: i. m. 173. o.

¹⁰ Lásd Heller Erik: A magyar büntetőjog tankönyve. Szent István Társulat, Szeged, 1931, 148–149. o.; Nagy Ferenc: A jogtalanság, illetve a jogellenesség és a bűnösség elválasztásáról – német dogmatikai háttérrel. Jogelméleti Szemle, 2007/4.

¹¹ Viski László: i. m. 316–317. o.

¹² Békés Imre – Földvári József – Gáspár Gyula – Tokaji Géza: i. m. 89. o.; Tokaji Géza: A bűncselekménytan alapjai a magyar büntetőjogban. KJK, Budapest, 1984, 116–120. o.

¹³ Törvény feletti jogellenességet kizáró ok például a sértett beleegyezése, a fenytető jog gyakorlása, a megengedett kockázat, vagy a kötelesség-összeütőközés bizonyos esete; törvény feletti bűnösséget kizáró ok pedig az elvárhatóság hiánya.

pes-e, vagy meri-e azokat alkalmazni. Igenlő válasz esetén újabb probléma áll elő. A jogállamiság szempontjából ugyanis valójában az is aggályosnak tekinthető, ha a büntetőjogban – akár az elkövető javát szolgáló – szokásjogi szabály érvényesül. A jogalkalmazó ebben az esetben ugyanis felülírja a jogalkotó szándékát, törvényi felhatalmazás nélkül. Ezt ki lehet védeni esetleg azzal, ha a bűncselekmény fogalmában szerepel egy olyan elem, amelynek a hiányát azonosítani lehet a törvény feletti jogellenességet kizáró okok hiányával, és ha ilyen ok áll fenn, azt úgy lehet értékelni, hogy nem valósul meg bűncselekmény. A társadalomra veszélyesség azonban nem volt – és vélhetően nem is lesz – képes ellátni ezt a szerepet, mivel bűncselekménytani értelmezése nem vált egyöntetűvé. A jogellenesség pedig az előzők alapján szintén nem nyújtana teljes megoldást. Ezért lehetne követendő az, ha a büntetőtörvény a felelősséget kizáró rendelkezései között mondaná ki, hogy nem büntetendő az a cselekmény, amely az elkövetésekor nem sérti vagy veszélyezteti a törvény által védelemben részesített társadalmi és egyéni érdekeket, vagy ha azt a szükségesség és arányosság keretei között egy magasabb társadalmi vagy egyéni érdek megfelelően kompenzálja.

Javaslat

Mindezek alapján a törvényi bűncselekmény-fogalom – a társadalomra veszélyesség mellőzésével, és csupán a bűnösségre utalással – a következő lehetett volna:

1. § *Bűncselekmény az elkövetése előtt a törvény által büntetendőnek nyilvánított cselekmény, amelynek az elkövetője bűnös.*

A halmazat és a folytatólagosan elkövetett bűncselekmény (6. §)

A törvény a halmazat szabályain nem változtat, azonban – a tervezettel (6. §) összhangban – a folytatólagos bűncselekmény fogalmán – az előterjesztéshez (7–8. §) képest – igen, amennyiben a folytatólagosság körébe az ugyanolyan „bűncselekmény” helyett az ugyanolyan „cselekmény” elkövetését vonja. A tervezet indokolása szerint a cselekmény szó használata lehetővé teszi az üzletszerűség egységébe tartozó egyes szabálysértések vétségé minősítését.¹⁴

¹⁴ A T/6958. számú törvényjavaslat 6. §-ához fűzött részletes indokolása, 207. o.

Az új rendelkezés értékelése során kicsit korábbra kell visszanyúlni az időben. Az 1978. évi IV. törvény folytatólagos bűncselekmény néven kodifikálta az addig bírói egységként érvényesülő szabályt, azonban a törvényszöveg mind ez idáig következetes volt abban, hogy csak bűncselekményeket lehetett a folytatólagosság törvényi egységébe foglalni. A bírói gyakorlatban ezzel szemben az a szabály alakult ki, hogy ha a folytatólagosság törvényi feltételei fennállnak, a szabálysértési értékre elkövetett egyes részcelekmények összességükben bűncselekményként értékelhetők (BH 2002/210.). Ezt a szabályt – bár a Btk.-val ellentétesen – törvénybe iktatta a 2010. évi LXXXVI. törvény 15. §-a, amely az érték-egybefoglalás kapcsán a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény 157. §-ának (6) bekezdésébe foglalta azt a szabályt, hogy nincs helye érték-egybefoglalásnak, ha az önmagukban szabálysértést megvalósító cselekmények a folytatólagosság egységébe tartoznak. Ez a szabály 2010. augusztus 19-én lépett hatályba. Eközben azonban 2010. április 12-én jelent meg a Legfelsőbb Bíróság 87. számú BK véleménye, amely szerint egyrészt folytatólagos elkövetés megállapítására szabálysértések esetén nincs törvényes alap, ezért az azonos sértett sérelmére elkövetett szabálysértések csak érték-egybefoglalás folytán alkothatnak bűncselekményt; másrészt a folytatólagosság törvényi fogalmából következően bűncselekmény és szabálysértés folytatólagos egységet nem alkothat. A 2010. évi CXLVII. törvény 79. §-a ez után, 2011. január 1-jei hatállyal (tehát pár hónappal a 2010. évi LXXXVI. törvény hatálybalépése után) a szabálysértési törvény 157. §-ának (6) bekezdését ismét módosította, és abból kivette azt a szövegrészt, amely lehetővé tette az önmagukban szabálysértést megvalósító cselekmények folytatólagos egységbe foglalását. A törvényhelyhez fűzött indoklás azt rögzíti, hogy folytatólagosság csupán ugyanolyan bűncselekmények esetében állhat fenn, szabálysértések esetében nem. Utal arra az indoklás, hogy ezt a Legfelsőbb Bíróság 87/2010. BK véleménye is már rögzítette. A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény fenntartja ezt az állapotot, azaz szabálysértés nem foglalható folytatólagos egységbe. A tervezet és annak nyomán a törvény azonban az új megfogalmazással ismét lehetővé teszi azt, hogy szabálysértések folytatólagos bűncselekményi egységbe legyenek foglalhatók. Ez a megoldás azonban nincs tekintettel arra a dogmatikai és a rendszertani értelmezésből következő szabályra, hogy a folytatólagosság alapvetően a bűnhalmazatot, azaz több bűncselekmény halmazát kizáró szabály.

A szándékosság (7. §)

A törvény – a tervezethez (7. §) és az előterjesztéshez (9. §) hasonlóan – megtartja a szándékosság fajtáinak hatályos felosztását és azok fogalmát (Btk. 13. §), csupán annyit változtat, hogy „*magatartás*” helyett „*cselekmény*”-ről szól. Sem az előterjesztés, sem a tervezet indokolása lényegében semmit nem mond a változtatásról, és egyébként is hallgat azokról a dogmatikai problémákról, amelyek korábban már felmerültek, és amelyek a következők.

A hatályos Btk.-val szemben korábban kritikaként merült fel, hogy az a tudati és akarati/érzelmi oldalból álló szándékosságnak csupán az akarati/érzelmi oldalát kodifikálta. *Wiener A. Imre* általános részi koncepciójában csak a szándékosság tudati oldalát javasolta törvénybe iktatni. Ezzel szemben felmerült, hogy így szabályozás nélkül maradna az akarati/érzelmi oldal, s így a fogalom ismét féloldalas lenne. A korábbi általános részi tervezetek – helyeselhető módon – a szándékosság mindkét oldalát kodifikálták volna, problémát azonban ennek módja okozott. A korábban javasolt normaszöveg szerint az követte volna el szándékosan a bűncselekményt, aki cselekményét tudva és akarva valósítja meg, és annak következményét kívánja, vagy abba belenyugszik. Ez a megfogalmazás a nyelvezeténél fogva nehezen lett volna értelmezhető. A „*cselekményét [...] akarva*” fordulattal még nem is lett volna különösebb probléma, de a tudati oldalt megfogalmazó „*cselekményét tudva*” kifejezéssel kapcsolatban alappal vetődhet fel egyrészt a magyar nyelvhelyességi szabályoknak való megfelelés követelménye, másrészt az, hogy miként lehet egy cselekményt tudva elkövetni, miről tudva kell elkövetni stb. A büntetőjog irodalmában a tudati oldal a tények tudatát és a jogellenesség tudatát öleli fel, ez azonban a javasolt szövegből nem derült ki, és az átlagember számára (de akár a jogalkalmazó számára sem) nem lett volna könnyen értelmezhető.

Javaslat

Az előzőek alapján helyesebb lett volna a szándékosságot a következők szerint megfogalmazni:

7. § Szándékosan követi el a bűncselekményt, aki cselekményét annak tudatában követi el, hogy az tiltott, és annak következményét kívánja, vagy abba belenyugszik.

Ez a megfogalmazás a szándékosság fogalmát „tisztába rakja”, és a jogalkalmazást sem befolyásolja hátrányosan.

Felelősség az eredményért mint minősítő körülményért (9. §)

A törvény fenntartja a hatályos Btk. 15. §-ában foglalt rendelkezést, annál többet nem rögzít. Már a tervezet (9. §) is visszalépést jelentett az előterjesztéshez (11–12. §) képest, mivel már a tervezet sem rendelkezett arról, hogy miként kell minősülniük a szoros értelemben vett egyes bűnösségű bűncselekményeknek. Az előterjesztés 12. §-a ugyanis új szabályként írta volna elő, hogy a jogkövetkezmények szempontjából szándékos bűncselekménynek minősül, ha a tettes az elkövetési magatartást szándékosan fejt ki, de a bekövetkezett eredmény mint minősítő körülmény tekintetében gondatlanság terheli.

A minősítő eredmény tekintetében a bűnösségi elv fenntartásával egyet lehet érteni, ahhoz – a normaszöveg szintjén – nem kell hozzáfűzni semmit. Nem így a tervezet indokolásához, amely nem pontosan használja a dogmatikai kategóriákat.¹⁵ A *praeterintencionális bűncselekmény* ugyanis nem azonos a szoros értelemben vett egyes bűnösséggel. A praeterintencionális bűncselekményeket már akkor is ismerte a büntetőjog tudománya, amikor nem volt még szoros értelemben vett egyes bűnösségű bűncselekmény. Az előbbi voltaképpen azt jelenti, hogy az elkövető felelősségét olyan eredmény határozza meg, amely a szándékán túl következett be. Korábban, az 1961-es Btk. hatálybalépése előtt, az elkövető objektív alapon (az okozatosság folytán) felelt ezért a körülményért. *Heller Erik* mindezt úgy fogalmazta meg 1945-ben: „*Egyes szándékos bűncselekmények esetén a törvény a sértettnek a szándékosan előidézett eredménnyel okozati összefüggésben álló további jogsérelemét tudja be minősítő körülményül, mégpedig tekintet nélkül arra, hogy arra nézve terheli-e a büntetést gondatlanság, vagy sem (praeterintencionális bűncselekmények).*”¹⁶ Az 1961-es Btk.-val lépett életbe a bűnösségi elv: az elkövető immár csak akkor felelt a súlyosabb eredményért, ha arra legalább a gondatlansága kiterjedt. Az azonban nem szükségszerű, hogy csak a gondatlansága terjedhet ki. Így például az életveszélyt okozó testi sértés esetén e minősítő eredményre kiterjedhet az elkövető szándéka, de a gondatlansága is, és ez utóbbi esetben lesz a bűncselekmény vegyes bűnösségű, azonban nem szoros értelemben vett egyes bűnösségű.

A szoros értelemben vett egyes bűnösségű bűncselekmények ugyanis azt jelentik, hogy a bűncselekmény alapesetére az elkövetőnek csak a szándékos-

¹⁵ A T/6958. számú törvényjavaslat 9. §-ához fűzött részletes indokolás, 208. o.

¹⁶ Heller Erik: A magyar büntetőjog általános tanai (rövidített tankönyv). Grill Károly Könyvkiadóvállalata, Budapest, 1945, 149. o., illetve részletesen: 151–152. o.

sága, a minősítő eredményre pedig csak és kizárólag a gondatlansága terjedhet ki. Tehát nem elegendő az – mint ahogy az indokolás írja –, hogy az adott esetben az terjedt ki, hanem általában is csak az terjedhet ki.

Annak ellenére, hogy már a tervezet sem tartalmazta, nem lehet szó nélkül hagyni az előterjesztés 12. §-a szerinti új szabályt. Ez első ránézésre izgalmasnak tűnt, végiggondolva azonban korántsem volt benne semmi újítás, és nem is azzal foglalkozott, ami valójában problémát okoz. Az, hogy a minősítő eredmény tekintetében vegyes bűnösségű bűncselekmények a *jogkövetkezmények* szempontjából szándékos bűncselekménynek minősülnek, eddig is elfogadott volt.¹⁷ Problémát inkább az okozott, hogy az ilyen bűncselekmény a *minősítés* szempontjából is szándékosnak minősül-e. A joggyakorlat a két kategóriát (jogkövetkezmény és minősítés) nem hezitált öszszemosni: „Az úgynevezett vegyes bűnösségű bűncselekmények [...] a jogkövetkezmények szempontjából szándékos bűncselekmények, ezért az ilyen típusú bűncselekményeknél a társtettség nem kizárt” (BH 1984/381.). Wiener A. Imre úgy gondolta, hogy az ilyen bűncselekmény a Btk. 15. §-ára tekintettel szándékos bűncselekménynek minősül¹⁸, *Földvári József* szerint ellenben gondatlannak.¹⁹ A kérdés eldöntése nem jelentékeny súlyú: ha ugyanis gondatlannak minősül, kizárt a kísérlet mellett a részesség és a társtettség is, ellenben, ha szándékosnak, nem kizárt. A joggyakorlat többszörösen megosztott ebben a kérdésben: a társtettséget jellemzően megállapítja a halált okozó testi sértésben (BH 1984/381.; BH 1989/48.; BH 2003/271.), a részesség lehetőségét a Legfelsőbb Bíróság egy döntésében megállapította (BH 2000/186.), egy másikban azonban elvetette (BH 1994/296.). Mindezek következtében rendezésre alapvetően ez a kérdés szorulna, ehhez azonban pontos és egyértelmű törvényi szabályra lenne szükség, és nem elegendő az előterjesztés indokolásában található, voltaképp elégtelen és téves magyarázat. Az indokolás ugyanis, bár azt írja, hogy „a vegyes bűnösségű bűncselekmények felelősségtani szempontból a gondatlanságból elkövetett bűncselekmények jogi sorsát osztják. Ebből következik, hogy a vegyes bűnösségű bűncselekményeknek kizárt a kísérlete, vegyes bűnösségű bűncselekmény nem követhető el társtettesként, vegyes bűnösségű bűncselekmény tekintetében nem lehetséges sem a felbujtás, sem pedig a bűnsegély. A 12. § nem az »elkövető«, hanem a »tettes« fogalmát használja, ez hozzájárulhat a gyakor-

17 Földvári József: Magyar büntetőjog. Általános rész. Osiris Kiadó, Budapest, 2006, 126. o.

18 Bárd Károly – Gellér Balázs – Ligeti Katalin – Margitán Éva – Wiener A. Imre: Büntetőjog. Általános rész. KJK-Kerszöv, Budapest, 2002, 78. o.

19 Földvári József: i. m. 126. o.

latban felmerült vitás kérdések megoldásához.”²⁰ Az nem egészen világos, hogy miként oldaná meg a szándékosnak vagy gondatlannak minősítés kérdését az, hogy a szabály a „tettes”-t alkalmazza az „elkövető” helyett. Konkrét szabály hiányában nem valószínű, hogy a bírói gyakorlat változna a társtettség megállapítása vonatkozásában. Olyan szabály ugyanis, amely leszögezné, vagy arra utalna, hogy kizárt a kísérlet, a társtettség és a részeség a vegyes bűnösségű bűncselekményben, valójában nincs. Az indokolás pedig nem része a jogszabálynak, ahhoz semmiféle kötelező erő nem fűződik. A megoldás az lett volna (lenne), ha a normaszöveg egyértelműen rögzítené a jogalkotói szándékot.

Az előterjesztés indokolása egyébként a társtettségnél is megemlítette azt, hogy kizárt a társtettség az ilyen bűncselekményben, mivel: „*az Előterjesztés 13. §-a [valójában a 12. §-a!] ugyanis világosan kimondja, hogy csak a jogkövetkezmények szempontjából minősül szándékosnak a vegyes bűnösségű cselekmény*”²¹. Ezzel szemben viszont ismételtelen fel kell hívni a figyelmet arra, hogy az előterjesztés nem azt mondta ki, hogy a vegyes bűnösségű bűncselekmény csak a jogkövetkezmények szempontjából minősül szándékosnak, hanem csupán azt, hogy a jogkövetkezmények szempontjából szándékosnak minősül. A két állítás korántsem ugyanazt jelenti, és a valódi kérdést nyitva hagyja. Éppen ezért nem valószínű, hogy az a bírói gyakorlat, amely a jogkövetkezményt a minősítéssel asszimilálja, egyértelmű szabály hiányában megváltozna.

A tervezet társtettséghez fűzött indokolása annyit rögzít, hogy a társtettség fogalmának meghatározásából egyértelműen következik, hogy társtettség kizárólag szándékos bűncselekménynél lehetséges.²² Hogy ez a gyakorlatban az eddig ismertetett problémát tekintve eredményez-e változást, leginkább költői kérdés.

Az elkövető (12–14. §)

A törvény az elkövetői alakzatokon és azok szabályain nem változtat. Erre azonban különböző dogmatikai és gyakorlati szempontok szerint adott esetben szükség lett volna.

²⁰ Az XX-BKFO/47/2012. számú kormány-előterjesztés mellékletének 11–12. §-ához fűzött részletes indokolás, 23. o.

²¹ Az XX-BKFO/47/2012. számú kormány-előterjesztés mellékletének 17–19. §-ához fűzött részletes indokolás, 26. o.

²² A T/6958. számú törvényjavaslat 12–14. §-ához fűzött részletes indokolás, 211. o.

Mielőtt a konkrét problémákat megemlíteném és a javaslatokat megfogalmaznám, szükségesnek tartom felhívni a figyelmet a tervezet indokolásának néhány dogmatikai jellegű tévedésére vagy következetlenségére. Teszem ezt azért, mert a bűncselekmény tanának alapvetően egységes dogmatikai rendszerre kellene épülnie. Ezzel szemben az indokolás alapvetően keveri a különböző dogmatikai fogalmakat, így a kísérletnél még tettességhez szükséges ismérvekről szól²³, az elkövetőknél (tettesnél) már az alannya válás feltételeiről.²⁴ A kettő azonban korántsem ugyanazt jelenti. A szegedi büntetőjogi iskola bűncselekmény-fogalmában a tettességhez szükséges ismérvek az objektív és szubjektív tényállási elemek között elhelyezkedő tényállási elemek, amelyek csupán a közönséges és a különös bűncselekmények kategóriáira, illetve a szükségképpen többes közreműködés eseteire szorítkoznak. Az alannya válás feltételei ellenben – más fogalmi rendszerben – magukban foglalják a megfelelő életkort és a beszámítási képességet is. Ezek a szegedi iskola rendszerében a tényállásszerűségeen túli bűnösség elemei. A tettesség minimális fogalmát alapul vevő rendszerben továbbá tettesnek tekintendő az is, akinek nem megfelelő az életkora vagy a beszámítási képessége.

Konkrét probléma az elkövetőkkel kapcsolatban, hogy de lege lata, és a törvény szerint a jövőben is, a Btk. elkövetőknek a tetteseket (tettes, közvetett tettes és társtettes), illetve a részeseket (felbujtó és bűnsegéd) tekinti. Mind a hatályos büntetőkódex, mind a törvény ugyanakkor a bűncselekmény megvalósulásának stádiumai között ismeri és szabályozza az előkészületet [Btk. 18. § (1) bek.; törvény 11. §]. Előkészület az követ el, aki a bűncselekmény elkövetése céljából az ahhoz szükséges vagy azt könnyítő előfeltételeket megteremti, az elkövetésre felhív, ajánlkozik, vállalkozik, vagy a közös elkövetésben megállapodik. (Az előkészület miatti büntetőjogi felelősséghez e magatartások célzatos kifejtésén túl az is szükséges, hogy a törvény az előkészület külön büntetni rendelje.)

Az előkészület elkövetője, mivel cselekménye a tényálláson kívül marad, nem vonható a tettesség törvényi fogalma alá.²⁵ Diszpozíciószerű magatartása ellenére részesnek sem tekinthető, a részesi magatartások meghatározottsága és járulékosága miatt. Az előkészület kifejtője tehát kétségtelenül bűncselekményt valósít meg, azaz a bűncselekmény elkövetője, rá azonban sem a tettesség, sem

23 A T/6958. számú törvényjavaslat 10. §-ához fűzött részletes indokolás, 208. o.

24 A T/6958. számú törvényjavaslat 12–14. §-ához fűzött részletes indokolás, 210. o.

25 Ennek ellenére korábban Losonczy tettesnek azt tekintette, aki a büntett tényálladékanak megvalósításához szükséges előkészületi cselekményt követ el. Losonczy István: A tettesség és részség a büntetőjogi rendszerében. KJK, Budapest, 1966, 100. o.

a részesség fogalma nem illeszthető. Hangsúlyozni kell, mert sajnálatos módon a gyakorlati és egyes elméleti jogászok között sem egyértelmű, hogy az előkészület kifejtője nem tettes! Ennek ellenére a BH 1987/113. számon közzétett eseti döntés a társtettesként elkövetett tiltott határátlépés előkészületéről, a BH 2006/40. számon közzétett eseti döntés a társtettségben elkövetett terrorcselekmény előkészületéről szól, míg a BH 2008/139. számú döntés az elkövetőket mint társtetteseket említi a bünszervezet tagjaként elkövetett emberölés előkészületének büntetében. A tettség azonban a törvényi tényállás legalább részbeni megvalósítását követeli meg (legáldefiníció!), az előkészület pedig egy olyan bűncselekményi stádium, amelynek lényege a tényállás előtti, abba még nem illő cselekmények szankcionálása, mintegy előre hozott felelősségként. A két fogalom ellentétes egymással, lévén hogy az előkészületi cselekmény nem lehet tényállásszerű, a tettesi magatartás pedig csak az lehet.

Ezért helyesebb lett volna, ha a jövő büntetőkódexe rendelkezett volna az előkészület kifejtőjének elkövetői minőségéről, különösen, mivel a törvényesség elve a törvény szerinti formájában nem terjed ki erre a kategóriára (vö. az 1. §-nál írtakkal).

A tettes [13. § (1) bek.]

A törvény az önálló tettes fogalmán nem változtat. Figyelemfelkeltő azonban a tervezet e szakaszához fűzött indokolása, amely szerint: „*önálló tettes esetében a bűncselekmény elkövetésében más személy nem működik közre*”.²⁶ Ez az állítás több szempontból sem állja meg a helyét. Léteznek egyrészt olyan esetek, amikor a bűncselekmény elkövetésében több tettes vesz részt, azonban a társtettség valamelyik feltétel miatt nem valósulhat meg, és így mind-egyik tettes önálló tettes lesz, másrészt az önálló tettséghez kapcsolódhat bűnrészesség, ami szintén azt idézi elő, hogy a bűncselekményben az önálló tettesen kívül más személy is közreműködik.

A közvetett tettes [13. § (2) bek.]

A közvetett tettség fogalmát a törvény szintén nem módosítja, azonban ezen elkövetői kategória újragondolását célszerűnek tartanám, főként dogma-

²⁶ A T/6958. számú törvényjavaslat 12–14. §-ához fűzött részletes indokolás, 210. o.

tikai, de adott esetben gyakorlati szempontok miatt is, amelyek a következők szerint foglalhatók össze:

- a) A közvetett tettesként kezelése az elkövetők elhatárolásának a magyar büntetőjogtól idegen *szubjektivista* teóriáján alapul. A közvetett tettesként kezelése összecseng a sok összefüggésben hivatkozási alapul szolgáló német, azonban kétségtelenül szubjektivista alapú megoldással. Nem szabad azonban figyelmen kívül hagyni azt, hogy ami a németeknél koherens megoldás, az más alapú rendszerben nem az. Így Németországban a szubjektivista alapú tan az irányadó, hazánkban ellenben az objektivista. Németországban az elkövetők differenciált büntetési elve miatt (a bűnségéd büntetése a törvény szerint enyhítendő) a bűnségélyszerű közvetett tettesi cselekmények miatt szükségszerű a közvetett tettest tettesnek tekinteni, nálunk a parifikációs szabály miatt nem.
- b) A fogalom szempontjából a továbbiakban is problémát jelenthet az adott esetben *önhibájából eredő ittas személy felhasználása* a bűncselekmény elkövetésére. Amennyiben erre az esetre a közvetett tettség konstrukcióját alkalmazzuk (lévén hogy a felhasznált személynek dogmatikai szempontból nincs mulasztási képessége, így bűnössége), nem állítható az, hogy az eset körülményeihez képest a közvetett tettes nem ugyanazért a bűncselekményért felel, mint a felhasznált személy.
- c) A fogalomban megkövetelt (eszközként való) „felhasználás” adott esetben *joghézagot* idéz elő. A magyar büntetőjogban is ismeretes ugyanis az úgynevezett mulasztásos közvetett tettség esete. A mulasztás miatti büntetőjogi felelősséghez általános feltétel, hogy az elkövetőt speciális jogi kötelezettség terhelje a bűncselekmény megakadályozása tekintetében. A felhasználás (eszközként való felhasználás) azonban a cél-eszköz viszony miatt célra irányozottságot, a közvetett tettes céljára való irányozottságot jelent, aminek eszköze a felhasznált személy. Így abban az esetben például, amikor az anya *jogtalan eltulajdonítási célból* nem akadályozza meg, hogy kilencéves gyermeke azalatt, amíg a sértett rövid időre kimegy a szobából, különböző értékű tárgyakat elvegyen, nem aggályos a közvetett tettség megállapítása. Abban az esetben azonban, ha ilyen *célzat nem állapítható meg*, a(z) eszközként való felhasználás követelménye miatt nem lehet felelősségre vonni a büntetendő cselekményben „közreműködőt”, míg ha a jogtalan eltulajdonító megfelelő életkorú lenne, a bűnségély aggály nélkül megállapítható lenne.
- d) A *kényszer* és a *fenygetés* a közvetett tettség fogalmában szintén aggályos. A redukált cselekményfogalmat alapul vevő rendszerekben (és ez jel-

lemzi a magyar cselekménytani felfogásokat) az akaratot megtörő erőszak vagy fenyegetés esetében valójában nem valósul meg büntetőjogi értelemben cselekmény. Így a felhasznált személy sem valósít meg büntetőjogilag értékelhető cselekményt, és ebben az esetben valójában *közvetlen* tettesi alakzat valósul meg az őt felhasználó vonatkozásában.

- e) Végül törvényességi, de egyben jogalkotástani problémákat is felvet, hogy a törvényi esetkörök „katalógusa” nem teljes, és nem is lehet maradéktalanul az.²⁷ A nullum crimen elvek megsértését jelentené ugyanis az olyan tényállás megállapítása, amely nem illeszkedik a törvény által felsorolt esetkörökbe. A helyzet rendezésére *Nagy Ferenc* igyekezett korábban megoldást találni, az azonban szembemegy a jogalkotás szabályaival. Véleménye szerint a törvényi taxációt fel kellene oldani az „*így különösen*” szövegrész beiktatásával, ami kifejezésre juttatná, hogy a közvetett tettség esetköreinek az említése nem tekinthető többé kimerítő jellegű felsorolásnak, és így lehetővé válna a közvetett tettség olyan eseteinek a gyakorlati alkalmazása, amelyeket a törvény felsorolása kifejezetten nem nevesít.²⁸ Ez a megoldás azonban egyrészt nem oldja meg az említett jogbiztonsági aggályt, mivel továbbra sem határozza meg egyértelműen és pontosan a büntetőjogi felelősségre vonás pozitív feltételeit, másrészt alapvetően elutasítandó jogalkotási technikát alkalmaz. A jogszabályoknak (és ez a büntetőtörvényre fokozottan igaz) pontosan meg kell határozniuk a tilalmazott magatartásokat, és nem példákat kell adniuk a jogalkalmazóknak.

A felvetett problémák megoldása és egy következetes szabályozás kialakítása nem jelentett volna megoldhatatlan feladatot. Annak során azonban figyelembe kellett volna venni a következő szempontokat.

A közvetett tettség valamilyen formájú törvényi szabályozására szükség volt. A jelenlegi megoldás azonban nem üdvözlendő, mivel nincs tekintettel számos – az előzőekben említettekén kívüli – szempontra. Így arra, miszerint követendő lenne, hogy szakmai kérdésben a nagyobb szakmai támogatottságot élvező megoldást fogadja el a jogalkotó. A közvetett tettség szabályozásával kapcsolatban a korábban megjelent, szakmai szempontokat megfogalmazó javaslatok, akár gyakorlati, akár elméleti szakemberekéről legyen szó, döntően amellet foglaltak állást, hogy a *részességi alakzatok* szabályait indokolt módosítani oly módon, hogy azok büntetendő cselekményre való rá-

²⁷ Nagy Ferenc: Stádiumok, elkövetők és szankciók. Gondolatok és reflexiók az új Btk. általános részi Tervezetéhez. Magyar Jog, 2008/12., 772. o.

²⁸ Uo.

bírásban, illetve ahhoz való segítségnyújtásban legyenek megfogalmazva. Ezt javasolta korábban az ügyészség berkei közül *Lőrinczy György*²⁹ (ma Csongrád megyei főügyész), általános részi koncepciójában előbb Wiener A. Imre³⁰, majd *Ligeti Katalin*³¹, illetve emellett foglalt állást *Ligeti Miklós*³² is. Az e témakörben folytatott korábbi kutatásom eredménye is az volt, hogy célszerűbb, dogmatikailag is jobban tartható a közvetett tettességet a részességen belül szabályozni.³³

Ezzel ellentétes javaslat, tudniillik a közvetett tettességnek a tettesség körében való elhelyezése, csupán egyetlen helyen, a szegedi büntetőjogi iskola egy képviselőjének a tollából jelent meg.³⁴ Az ott felvetett megoldás, mint ahogy általában a közvetett tettes tettesként kezelése, az elkövetők elhatárolásának szubjektivista teóriáján alapul. Ezzel kapcsolatban viszont ismét utalni kell arra, hogy a magyar büntetőjog régtől fogva az objektivista tan talaján áll. A közvetett tettes tettesként kezelése – mint már említettem – összecseng a sok összefüggésben hivatkozási alapul szolgáló német, azonban kétségtelenül szubjektivista alapú megoldással. Szintén volt már szó róla, hogy nem szabad figyelmen kívül hagyni azt, hogy ami a németeknél koherens megoldás, az más alapú rendszerben nem az. Ami viszont kétségtelen, az az, hogy a közvetett tettesség továbbra is szabályozást kíván. Az is kétségtelen ugyanakkor, hogy ennek érdekében valamit fel kell adni a hazai büntetőjog elvei közül. A kérdés az marad, hogy mit. Az egyik oldalon áll az a 2009-ig jól működő és szilárdnak tekinthető alapelv, amely a tettesség és a részesség közötti elhatárolás fókuszálása a törvényi tényállást állította. A másik oldalon az áll, hogy a részesség olyan tettesi alapcselekményhez kapcsolódott, amely tényállásszerű, jogellenes és bűnös (teljes járulékoság). Véleményem szerint az objektivista tan feladása nagyobb áldozat a szabályozás oltárán, mivel az következetesebb megoldást nyújt, és legfőképpen, leszűkíti az esetleges joghégzagok lehetőségét. Ezért a jövőben vissza kellene állítani azt a szilárd alapot, amelyet a közvetett tettesség szabályozásának módja megbontott. Ennek módja lehetne az a már említett elképzelés, amely szigorú szakmai szempon-

29 Lőrinczy György: A közvetett tettességhez. *Magyar Jog*, 1981/12., 1130–1134. o.

30 Wiener A. Imre: A Btk. általános része de lege ferenda. MTA JTI, Budapest, 2003, 95. o.

31 Ligeti Katalin: Az új Büntető Törvénykönyv Általános részének koncepciója. Büntetőjogi Kodifikáció, 2006/1., 16., 39. o.

32 Ligeti Miklós: Az új Btk. általános része és a fiatalokúak büntető igazságszolgáltatási törvénye I. Rendészeti Szemle, 2007/7–8., 68. o.

33 Mészáros Ádám: A bűncselekmény elkövetői. Elméleti és gyakorlati alapkérdések. Ad Librum, Budapest, 2008

34 Szomora Zsolt: A közvetett tettesség de lege ferenda. Büntetőjogi Kodifikáció, 2002/4., 25–28. o.

tokra helyezi a hangsúlyt, és amelynek a lényege az, hogy a részességi alakzatok szabályait lenne indokolt úgy módosítani, hogy azok megfogalmazása büntetendő cselekményre való rábírásban, illetve ahhoz történő segítségnyújtásban történjen (limitált járulékoság).

A korábbi kodifikáció során Nagy Ferenc³⁵ ennek a megoldásnak az egyedüli, de állítása szerint súlyos dogmatikai hibáját abban jelölte meg, hogy az arra az abszurd helyzetre vezet, hogy amennyiben a rábírt személy példának okáért gyermekkorú: a rábíró részesként tartozik felelősséggel, viszont nincs tettes (tettes nélküli részesség). Ennek az érvek a helytelenségére és megalapozatlanságára a következők szerint hívom fel a figyelmet.

- a) A tetteség-részesség tana olyan területe a büntetőjognak, amellyel alapvető szinten minden elméleti és gyakorlati szakember találkozik munkája során. A témával elmélyültebben foglalkozók előtt nem lehet ismeretlen az a tény, hogy az elkövetői minőség nem feltétlenül azonos a büntetőjogi felelősséggel. Mint arra méltán híres monográfiájában (*A tetteség és részesség a büntetőjog rendszerében*) Losonczy István korábban rámutatott: a tetteség minimális fogalma a tetteség megállapítása szempontjából csak a bűncselekmény objektív elemeinek a megvalósítását követeli meg (függetlenül a személy bűnösségétől, tényleges büntethetőségétől), a tetteség maximális fogalma szerint pedig tettes csak konkrétan büntethető elkövető lehet. Művében Losonczy a minimális tettesfogalom mellett foglalt állást.
- b) A hivatkozott megoldások alapos tanulmányozása esetén észlelhető, hogy az elkövetők fogalmának a büntetendő cselekményre építése magában foglalja a tettes fogalmának büntetendő cselekményre építését is. (Azaz a tettesi minőség a *büntetendő cselekmény* elkövetésére épül, amely nem követeli meg a bűnösségi kritériumot.) Magyarul, a büntetendő cselekmény törvényi tényállásának a megvalósítója már tettesnek minősül, függetlenül attól, hogy egyébként büntethető lesz-e. Ennél fogva dogmatikailag nem állja meg a helyét az az érv, hogy az idézett esetben részes lenne, tettes viszont nem.
- c) A jelenlegi szabályok között sem kizárt az, hogy van felelősséggel tartozó részes, felelősségre vonható tettes viszont nincs. Így például, ha a tettes a büntetőeljárás során vagy az előtt meghal, ez bizonyítottság esetén nem érinti a részes büntetőjogi felelősségét. Újgyszintén, mint arra vonatkozó legfelsőbb bírósági döntések kiemelik (BH 1999/53.; BH 2000/185.), a ré-

³⁵ *Az új Büntető Kódex tervezete Általános Részének egyes kérdései – a büntetőjogi felelősségre vonatkozó szabályok reformja* címmel Kecskeméten, 2008. szeptember 26-án megtartott konferencián elhangzottak szerint.

szesek akkor is felelősségre vonhatók, ha a tettes kiléte a büntetőeljárás során nem volt megállapítható.

A hatályos törvény megoldásával szemben felhozott problémák, véleményem szerint, kiküszöbölhetők lettek volna, és nem bontották volna meg a magyar büntetőjog elkövetőkre vonatkozó objektivista megközelítését, egyben összhangba kerültek volna a szakmai szempontokkal, ha az elkövetők fogalma egységesen a *büntetendő cselekményre* épült volna az eddig használatos *bűncselekmény* helyett. Az előbbieik értelmében az ez irányú javaslat dogmatikai szempontból sem lehet kifogásolható: nem lehetetlen elképzelés az, hogy valaki anyagi büntetőjogi szempontból tettesnek minősül, azonban nem tartozik büntetőjogi felelősséggel.

A társtettesek [13. § (3) bek.]

A társtettesek szabályait sem érinti a törvény, egy dolgot azonban mindenképpen meg kell említeni. Mégpedig azt, hogy a társtettesesség voltaképp nem zárható ki az úgynevezett vegyes mulasztásos bűncselekmények viszonylatában sem. Ide a mulasztással megvalósuló nyitott törvényi tényállásos és azok a bűncselekmények tartoznak, amelyek valamilyen kötelezettség elmulasztását rendelik büntetni, de valamilyen eredmény bekövetkezését is megkövetelik. Az ilyen bűncselekmények esetén, ha a tevési kötelezettség a tetteseket együttesen terheli, társtettesi alakzat valósul meg. A mulasztásban megnyilvánuló társtettesesség lehetősége miatt³⁶ ezért helyesebb lett volna a társtettesesség fogalmában az „*egymás tevékenységéről tudva*” kitétel helyett az „*egy-más cselekményéről tudva*” fordulatot alkalmazni.

Javaslat

Míndezeket figyelembe véve az elkövetők új törvényi szabályai a következők lehettek volna:

A bűncselekmény elkövetői

12. § *E törvény alkalmazásában elkövető a tettes és a társtettes (tettesek), a felbujtó és a bűnségéd (részesek), illetve aki a törvény által büntetni rendelt előkészületet megvalósítja.*

³⁶ Hasonló véleményen Tokaji Géza: i. m. 357–358. o.; Belovics Ervin – Molnár Gábor – Sinku Pál: Büntetőjog. Különös rész. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2001, 206. o.

13. § (1) *Tettes az, aki a büntetendő cselekmény törvényi tényállását megvalósítja.*
(2) *Társtettesek azok, akik a büntetendő cselekmény törvényi tényállását egymás cselekményéről tudva, közösen valósítják meg.*
14. § (1) *Felbujtó az, aki mást a büntetendő cselekmény elkövetésére szándékosan rábír.*
(2) *Bűnsegéd az, aki büntetendő cselekmény elkövetéséhez szándékosan segítséget nyújt.*
(3) *A részesekre annak a bűncselekménynek a büntetési tétele az irányadó, amelyben közreműködtek.*

A büntethetőséget kizáró vagy korlátozó okok (15. §)

Üdvözlendő változások történtek mind a hatályos büntetőtörvényhez (22. §), mind az előterjesztéshez (20. §) képest már a tervezetben (15. §) és a törvényben is, még ha nem maradéktalanul is. Az előterjesztés – az általános indokolás szerint³⁷ – átalakította volna a büntethetőségi akadályok rendszerét, és a bűncselekményi jelleget kizáró okok között figyelmet fordított a cselekmény büntetendőségét és az elkövető büntethetőségét kizáró okoknak. Ez a szemlélet alapvetően helyeselhető is. Mint ahogy arra az indokolás utal, ezekben az esetekben a bűncselekmény fogalmának valamelyik eleme (tényállásszerűség, társadalomra veszélyesség, vagy bűnösség) hiányzik. A további magyarázat azonban így folytatódik: „*az Előterjesztés következetesen érvényre juttatja, hogy a bűncselekmény fogalmának mely eleme hiányzik. Ezt a dogmatikai tisztaság mellett a törvény közérthetőségének követelménye is indokolja. Ennek megfelelően az Előterjesztés a büntethetőségi akadályoknál a »nem valósít meg bűncselekményt«, illetve a »nem büntethető« fordulatokat használja.*”³⁸ Ehhez képest az előterjesztés szerinti normaszöveg a jogos védelem és a végszükség szabályainál vezeti be a rendelkezést azzal, hogy „*nem valósít meg bűncselekményt, aki...*”. Ezzel szemben a gyermekkornál, a kóros elmeállapotnál, a kényszernél és a fenyegetésnél, illetve a tévedésnél az szerepelt felvezető szövegeként: „*nem büntethető, aki...*” Dogmatikailag a probléma az, hogy valójában az összes, az előterjesztés 20. §-ában említett ok kizárja a bűncselekmény megvalósulását. Azaz a gyermekkorú, kóros elmeállapotú stb. sem valósít meg bűncselekményt. Az előterjesztés ezért akkor

³⁷ Az XX-BKFO/47/2012. számú kormány-előterjesztés mellékletéhez fűzött általános indokolás, 6. o. 38 Uo.

járt volna el helyesen, ha a jogos védelem és a végszükség esetén a „nem büntetendő annak a cselekménye ...” felvezetést használta volna, a többi esetben pedig – ha nem is teljesen helyeselve – a „nem büntethető, aki...” szövegrészt. Ezt a problémát azonban már a tervezet orvosolta, és a jogos védelem, a végszükség, illetve a jogszabály engedélye kapcsán a cselekmény büntetendőségének, míg a többi – szubjektív alapú kizáró oknál – az elkövető büntethetőségéről szól.

Szintén már a tervezet orvosolta – és ezt a törvény is átvette – az előterjesztés azon hibáját, amely az egyes felelősséget kizáró okok felsorolására vonatkozott, nevezetesen, hogy az előterjesztés felvezető szövege előbb a cselekmény büntetendőségét kizáró okokat említette, a felsorolás azonban a szubjektív alapú okokkal kezdődött.

Üdvözlendő változás azonban, hogy az előterjesztéshez képest bővültek a jogellenességet kizáró törvényi okok, nevezetesen a *jogszabály engedélyével* [tervezet 15. § g) pont, illetve 24. §; törvény 15. § g) pont, illetve 24. §]. Ez esetleg bővíthető lett volna a hatóság engedélyével is. Ezek az okok eddig is ismeretesek voltak a büntetőjog tudományában mint az úgynevezett absztrakt és konkrét jogszabályi engedély esetei. Indokoltnak tűnt azonban törvényileg is megteremteni a jogellenesség hiányának ez esetben fennálló alapját.

Továbbra is megválaszolatlan maradt azonban, hogy az úgynevezett *törvény feletti jogellenességet kizáró okok* milyen törvényi szabályon alapulnak, azaz milyen felhatalmazás alapján mondhatja azt a bíró, hogy felmenti az elkövetőt például a sértett beleegyezése okán. Erről a kérdésről a bűncselekmény fogalma kapcsán már volt szó, itt azt kell csupán megemlíteni, hogy megoldhatta volna a problémát egy új felelősséget kizáró ok törvénybe iktatása, amely nem lenne más, mint „a törvény által védett értékeket az elkövetéskor nem sértő vagy veszélyeztető cselekmény”. Ez a megoldás büntetőjogi normára alapítva teremtené meg annak a lehetőségét, hogy a jogalkalmazó megállapíthassa a bűncselekmény hiányát olyan esetben, amikor a cselekmény az elkövetéskor nem sérti vagy veszélyezteti a törvény által védelemben részesített társadalmi vagy egyéni érdeket (azaz a „jogi tárgyat”), vagy ha sérti vagy veszélyezteti is, azt a szükségesség és arányosság keretei között egy magasabb társadalmi vagy egyéni érdek megfelelően kompenzálja. Figyelembe véve a társadalomra veszélyesség bűncselekménytani értelmezése körül kialakult helyzetet, ez a továbbiakban is indokolt lehet.

Javaslat

A büntetőjogi felelősséget kizáró okok

15. § (1) *A cselekmény büntetendőségét kizárja:*

- a) a jogos védelem,*
 - b) a végszükség,*
 - c) a jogszabály vagy a hatóság engedélye,*
 - d) a törvény által védett értékeket az elkövetéskor nem sértő vagy veszélyeztető cselekmény,*
 - e) a törvényben meghatározott egyéb okok.*
- (2) *Az elkövető bűnösségét kizárja:*

- a) a gyermekkor,*
- b) a kóros elmeállapot,*
- c) a kényszer és a fenyegetés,*
- d) a tévedés.*

Az engedély

24. § Nem büntetendő az a cselekmény, amely jogszabályon vagy hatóság engedélyén alapul.

A törvény által védett értékeket az elkövetéskor nem sértő vagy veszélyeztető cselekmény

25. § *Nem büntetendő az a cselekmény, amely az elkövetéskor nem sérti vagy veszélyezteteti a törvény által védelemben részesített társadalmi és egyéni értékeket, vagy ha azt a szükségesség és arányosság keretei között egy magasabb társadalmi vagy egyéni érdek megfelelően kompenzálja.*

A megelőző jogos védelem (21. §)

A törvény továbbra is rendelkezik a megelőző jogos védelemről, a normaszöveg lényegében megegyezik mind a hatályos szabályozással [Btk. 29/A §], mind az előterjesztéssel (26. §), illetve a tervezettel (21. §). Mindezek ellenére – számos dogmatikai és gyakorlati probléma miatt – indokolt lett volna a jogintézmény szabályainak az átgondolása, a következők miatt:

- a) A *jogtalan támadással* kapcsolatos alapvető követelmény, hogy valamely bűncselekmény törvényi tényállását valósítsa meg, amellyel kapcsolatban nem állhat fenn jogellenességet kizáró ok. Azonban ha a „támadó” végszükséghelyzetben van, mert például egy kóbor kutya támadása elől átugrik a kerítésen, a védelmi eszköz annak ellenére működésbe lép, hogy nincs jogtalan támadás. Szintén kizárhatja a „támadás” jogellenességét, ha arra jogszabály engedélye alapján, hivatali, hatósági jog/kötelezettség gyakorlása során kerül sor (például tüzoltó vagy mentő behatolása válik szükségessé).
- b) A *védelmi eszközzel szemben támasztott követelmény*, hogy nem lehet az élet kioltására alkalmas. A megelőző jogos védelmet kodifikáló 2009. évi LXXX. törvényhez fűzött miniszteri indokolás ezzel kapcsolatban hivatkozik a Btk. felfegyverkezve történő elkövetést meghatározó értelmező rendelkezésére, e szerint: felfegyverkezve követi el a bűncselekményt, aki ellenállás leküzdése vagy megakadályozása érdekében az élet kioltására alkalmas eszközt tart magánál [Btk. 137. § (4) bek. b) pont]. Mint arra az 1978. évi IV. törvény e rendelkezéshez fűzött miniszteri indokolása is utal, az emberi élet kioltására alkalmas eszköz lehet bármiféle fegyver, robbanóanyag, de egyéb célt szolgáló eszköz is, például kalapács, csákány. Ez kiegészítendő azzal, hogy „megfelelő” használat mellett szinte bármi alkalmas lehet az emberi élet kioltására. Problémát jelent továbbá, hogy mi történik akkor, ha az eszközt annak tudatában telepítik, hogy az nem alkalmas az élet kioltására, és egyébként általában nem is alkalmas arra, de a támadó mégis meghal: például csapdába esik, és hosszú idő alatt elvérzik. Ezért felelősség terheli a telepítőt? És ha igen, milyen címen? A szándékos emberölés nem valósulhat meg, mivel az eszköz telepítője nem kívánta és nem is nyugodott bele a támadó életének kioltásába. A gondatlan emberölés szintén nem, mivel testi sértés okozására irányuló szándék van. Annyi bizonyos, hogy testi sértés okozására irányuló szándék van, és az is bizonyos, hogy az eszköz a konkrét esetben alkalmas volt az emberi élet kioltására, hiszen a támadó meghalt. A halálos eredmény tekintetében a védekezőt szándékoság nem terhelte, így legfeljebb a halált okozó testi sértés maradhat. Annak megállapításához egyrészt szükséges az eredményre kiterjedő gondatlanság, másrészt az még beleférhet a védekezés arányosságába, így túllépésként nem értékelhető.
- c) Gondot okozhat a *védekezési szándék* terjedelme. A védelmi berendezés ugyanis nem tudja felmérni azt, hogy a jogtalan támadás milyen veszéllyel fenyeget. Nem tudja felismerni azt, hogy a támadás mire irányul, mik lehetnek a lehetséges következményei. Így, hogy az csupán egy „egyszerű” ma-

gánlaksértés, vagy lopásra, rablásra, esetleg nyereségvágyból elkövetett emberölésre irányul.

- d) A bírói gyakorlat szerint az elhárító tevékenység *arányosságának* vizsgálatánál a támadás lehetséges következményeinek és nem a támadó szándéka felismerésének van jelentősége. Kérdéses azonban, hogy a „védekező” hogyan ismeri fel előre a még be sem következett támadás lehetséges következményeit. Mi ellen védekezik? Magánlaksértés, lopás, esetleg rablás, testi sértés, emberölés, vagy mi ellen? A védekező a védelmi eszköz telepítésekor sem a támadó személyét, sem annak cselekvési módját, sem annak eszközeit nem ismeri, azonban mindennek ellenére a rendszer úgy alkalmas jelentéktelen támadás esetén is igen súlyos és visszafordíthatatlan sérelem okozására, hogy nem alkalmas arra, hogy vizsgálja az elhárítás szükségességét, annak mértékét és az arányosságát sem.
- e) Az *időbeli túllépés* szempontjából az az alapvető probléma, hogy az hogyan akadályozható meg. Hogyan védhető ki az időbeli túllépés, ha a védekező nincs jelen? Például a jogtalan támadás pillanatában a védelmi berendezés működésbe lép, a jogtalan támadás megszűnik, de a csapda még fogva tartja, és ezzel súlyosabb sérelmet okoz a támadónak, aki akkor már nem támadó, mert támadásra képtelen állapotban van. A védekezést nem lehet leállítani, mert a védekező nincs ott.
- f) Az arányosságbeli túllépéshez kapcsolódva kell szót ejteni az *önkéntes eredményelhárítás* problémájáról. Az önkéntes eredményelhárítás lehetőségtől és az ahhoz kapcsolódó büntetlenségtől a védekező itt – a jogos védelem „alapesetétől” eltérő módon – meg van fosztva. Ha a védelmi eszköz által okozott sérelmet, illetőleg annak a támadáshoz viszonyított aránytalanságát a jelen lévő védekező észlelné, még lehetősége lenne az eredményt elhárítani, így viszont erre esélye sincs.
- g) Fontos előírás, hogy a védekezőnek a büntetlenséghez a *sérelem elkerülése* érdekében mindent meg kell tennie, ami tőle az adott helyzetben elvárható. A 2009. évi LXXX. törvényhez fűzött miniszteri indokolás ennek körében arra utal, hogy ez teljesíthető például a jogtalan támadás esetleges következményeire a figyelmet közvetlen vagy közvetett módon felhívó valamely jelzés (felirat, ábrázolás, fény- vagy hangjelzés) alkalmazásával. Ezzel kapcsolatban csak egyetérteni lehet *Belovics Ervin*nel, aki azt hangsúlyozza, hogy a jogos védelem esetén a személyesen védekezőt sem terheli olyan kötelezettség, hogy a védelmi cselekmény kifejtése előtt előzetesen tájékoztassa a támadót arról, hogy védekezni fog. A védekezés joga ugyanis törvényben biztosított alapjog, így annak gyakorlásával minden külön fi-

gyelmeztetés nélkül kell számolnia annak, aki jogellenes magatartást tanúsít.³⁹

- h)* A másik ehhez kapcsolódó probléma az, hogy a jogos védelemnek a lényege, hogy visszaverje a jogtalan támadást, ez pedig tipikus esetben sérelmet okoz a támadónak. A jogos védelem esetén sem kitérés kötelezettség nincs, és a szükséges esetben és mértékben nem kell törekedni a sérelem elkerülésére. Nem látom sem ésszerű indokát, sem módját annak a törekvésnek, amely ezt a védelmi berendezés telepítése esetén megköveteli. Nehezen képzelhető el a gyakorlatban az olyan eszköz hatékonysága, amelynek a meglétére egyrészt előre figyelmeztetnek (lehetővé téve az ezzel való számolást, az arra való felkészülést, ártalmatlanná tételt), másrészt amely nem okozhat sérelmet (mert nyilvánvaló: ha a vétlennek nem okozhat sérelmet, akkor a jogtalan támadónak sem tud).

Mindezeket figyelembe véve, nem tartom elfogadhatónak a megelőző jogos védelem illetén törvényi szabályozását. E jogintézmény jelenlegi és jövőbeli szabálya olyan felelősséget terhel a védelmi berendezés telepítőjére, amit ő maga az eszköz telepítésekor fel sem tud mérni. A közrend és közbiztonság megteremtése állami feladat, amit alapvetően nem lehet az állampolgár kezébe adni. Az állampolgárnak természetesen joga van különféle riasztóberendezéseket használni, de a bizonytalan kimenetelű védelmi berendezések telepítése nem lehet a bűnözés elleni harc általánosan megengedett eszköze.

A jogos védelem (22. §)

A jogos védelem szabályait a törvény mind a tervezethez (22. §), mind az előterjesztéshez (27. §), mind a hatályos szabályokhoz (Btk. 29. §) képest is több ponton is érinti.

22. § (1) bek.

A jogellenességet kizáró jogos védelem definíciójának talán leglényegesebb újítása a tervezetben – még az előterjesztéshez képest is – az arányosság követelményének a megjelenítése volt. Ennek indokoltsága már korábban is felvetődött, a határozott normaalkotás jogállami követelményének ugyanis ez

³⁹ Belovics Ervin: A büntetendőséget kizáró okok. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2009, 130. o.

felel meg. A szükségességet így a támadásból kell származtatni, az arányosságot pedig kizárólag a védelmi cselekményre lehet vonatkoztatni, immár normára hivatkozva.⁴⁰ A szükségesség és az arányosság fogalmának elkülönülése a bírói gyakorlatban is általánossá vált.

A törvény azonban nem tartotta meg a fogalom elemének az arányosságot. Ez az előbb említetteken túl azért lehet problémás (nem utolsósorban jogátlami szempontból), mert az arányosság túllépése, ha nem ijedtségből vagy menthető felindulásból származik, nem szolgálhat alapul a büntetőjogi felelősség megállapítására, mivel jelenleg nincs és a jövőben sem lesz olyan törvényi rendelkezés, amelynek hiánya ezt megalapozná, vagy amely azt kifejezetten lehetővé tenné. Azaz, mivel sem a hatályos Btk., sem a törvény nem követeli meg az arányosságot a jogos védelem (1) bekezdés szerinti fogalmában, ha a védekezés egyébként szükséges, de a védekező az arányosságot túllépi úgy, hogy az nem ijedtségen vagy menthető felinduláson alapul, a jelenlegi és a jövőbeli szabályozás szerint a túllépőt valójában fel kellene menteni, mivel a törvény csak a szükségességet követeli meg (ami megvalósul), az arányosságot ellenben nem (aminek a túllépése, pontosabban hiánya következik be). Ennek furcsa megnyilvánulása érhető tetten abban a paradox helyzetben, amelynek kapcsán a Legfelsőbb Bíróság egy döntésében előbb kimondta a jogos védelem fennállását, majd azt, hogy az nem alkalmazható, mivel olyan mértékben aránytalan volt. A büntetőjogi felelősségnek egy, a törvényben nem megkövetelt kategória hiányán alapuló megállapítása azonban ellenkezik a *nullum crimen sine lege* elvével.

A *védelemben részesített értékek* között már a tervezetben is szerepelt a „*mások*” mellett a „*más*” is. Ezen a törvény nem változtatott, indokoltnak tűnhetett volna azonban az értékek további pontosítása vagy kiterjesztése. A hatályos törvény ebben a körben a *saját vagy mások személyét, javait, illetve a közérdeket* említi. A legegyszerűbb nyelvtani értelmezésből az következik, hogy – figyelembe véve a többes számot – a saját személyét érő támadáson kívül csak az cselekszik jogszerűen, aki legalább két másik személy elleni támadással szemben védekezik, illetve egyetlen vagyontárgy elleni támadás szintén nem alapoz meg jogos védelmi helyzetet. A törvény ezt a problémát részben orvosolja, azonban utalnia kellett volna a *saját vagy más jogára, vagyonára* is. Így válna ugyanis lehetővé az egyetlen személy vagy vagyontárgy elleni támadás során a jogos védelem. Indokolt lehetett volna a „*jog*” mint új elem megjelenítése is, mivel nem csupán a személyt érő, hanem adott

⁴⁰ Uo. 124., 203. o.

esetben annak jogát sértő támadás esetén is lehetőség van, és lehetőséget is kell adni a jogos védelemre, így például a magánlaksértés esetén. A hatályos törvény személy elleni intézettségét nem lehet azonosítani a Btk. személy elleni bűncselekmények kategóriájával, mert akkor a más fejezetben említett bűncselekmények, mint például az erőszakos közöszlés (amely nem személy elleni, hanem nemi erkölcs elleni bűncselekmény), kívül állna a védelem körén.

Korrekcióra szorult volna a jogos védelem fogalma a *támadás* tekintetében, mivel az nemcsak tevékenység, hanem mulasztás is lehet. Erre irányuló konkrét javaslat már korábban is született, e szerint a „*jogtalan támadás*” helyett a „*jogtalan cselekmény*” szerepelhetne a törvényben. Valójában pontosítani lehetett volna mind a jogtalanság, mind a támadás fogalmát. A jogtalanság helyett a normaszövegben a jogellenesség kategóriáját kellett volna előírni, arra való tekintettel, hogy itt nem pusztán arról van szó, hogy a támadónak nincsen joga a támadáshoz, hanem cselekménye kimondottan ellenszegül a jognak. A jogos védelem esetén pedig pont erről van szó. Bűncselekménytani szempontból is a jogellenesség kategóriája az értelmezhető és alkalmazandó fogalom. Az objektíve jogellenes, azaz tényállásszerű és büntetőjog-ellenes cselekménnyel szemben van helye jogos védelemnek, és az nem szükséges, hogy a támadó ezen felül bűnösnek is tekinthető legyen (a gyermekkorú vagy kóros elmeállapotú személy támadása is megalapozza a jogos védelmi helyzetet). Mint ahogy említettem, a támadás valójában nemcsak aktív magatartás lehet, hanem akár mulasztás, akár valamely jogellenes állapot fenntartása is. Ezt a „*cselekmény*” terminológia jobban kifejezi, az esetköröket jobban átfogja.

22. § (2) bek.

Lényeges változásokat tartalmazott a tervezet [22. § (2) bek.], midőn vélelmet állított fel a támadás élet kioltására irányuló jellegére vonatkozóan. Hasonló rendelkezést tartalmazott az előterjesztés [27. § (2) bek.] is, de a tervezet szövege azon részben változtatott. A törvénybe végül a tervezethez képest is új szabályok kerültek.

Az új rendelkezések értékelése előtt arra kell utalni, pontosabban azt nem szabad elfelejteni, hogy a jogos védelem alapvetően egy kivételes jogintézmény. A közbiztonság és a személyi biztonság garantálása alapvetően az állam kötelessége. Amikor ezt nem tudja ellátni, akkor adhatja át a védelem jogát a polgárának. Az semmiképpen nem helyes irány, ha az állam egyre nagyobb területet és egyre nagyobb mértékben enged ebből át. Megfelelő ér-

telmezés mellett ez azt jelenti, hogy az állam egyre inkább képtelen ellátni közrendvédelmi feladatát.

Mint említettem, a törvény, akárcsak a tervezet és az előterjesztés, törvényi vélelmet állít fel arra vonatkozóan, miszerint vannak esetek (és eltérés ebben a körben van a három normaszöveg között), amikor a jogtalan támadás oly módon történik, hogy a megtámadott joggal feltételezheti, hogy a támadás az élete ellen irányult, és ilyenkor a jogtalan támadás körülményei megteremtik a lehetőséget a védekezés szükséges mértékének a túllépésére. Alapvető kérdés azonban, hogy ez vajon megdönthető vélelem-e, és amennyiben igen, ki fogja ezt megdönteni, vagy legalábbis megkísérelni azt. A már halott támadó, vagy netán az élő védekező, akinek elemi érdeke, hogy mentesüljön a felelősség alól?

Gyakorlati aggály kapcsolódik ahhoz, hogy a jogos védelem szabályai szerint a jogos védekezés addig tart, amíg a jogtalan támadás, vagy amíg az közvetlenül fenyeget. Az időbeli túllépés ellenben büntetőjogi felelősséget keletkeztet, mivel ekkor voltaképp a támadás miatti bosszúról van szó. A kérdés egyrészt az, hogy ez mennyiben tudatosul az állampolgárokban, másrészt az, hogy milyen bizonyítási lehetőségei lesznek az esetleges időbeli túllépésnek.

Az előterjesztéshez képest több lényeges változás is történt a későbbi normaszövegekben. Az egyik az, hogy a tervezet és a törvény az új bekezdés esetkörét lényegében a jogos önvédelem körére szűkíti le. Míg az előterjesztés ugyanis úgy rendelkezett, hogy *„a jogtalan támadást úgy kell tekinteni, mintha az az élet kioltására is irányult volna, ha azt személy ellen éjjel [stb.] követik el”*, addig a tervezet és a törvény ezt úgy módosította, hogy *„a jogtalan támadást úgy kell tekinteni, mintha az a védekező életének kioltására is irányult volna, ha [stb.]”*. Míg a jogos védelem körében alapvetően nem zárható ki az, hogy nem a megtámadott védekezik (más vagy mások személye elleni támadás), főleg, ha a támadás még nem intézett, hanem csupán közvetlenül fenyegető, ebből a megfogalmazásból arra lehet következtetni, hogy a „kedvezmény” csupán azt a védekezőt illeti, akire a jogtalan támadás irányult.

Orvosolta a tervezet az előterjesztés azon hiányosságát, hogy a normaszövegből nem derült ki teljesen világosan, hogy a (2) bekezdés szerint feltételek milyen viszonyban vannak egymással: vaglyagosak vagy konjunktívák, illetve esetleg részben azok? Nem orvosolta azonban azt, hogy a felsorolt esetek nagyon (indokolatlanul) tágra nyithatják a védelem beálltának lehetőségét. A törvény voltaképp visszatért az előterjesztés szerinti esetkörökhöz (egyedül a lakáshoz tartozó bekerített helyre, felfegyverkezve történő jogtalan behatolás maradt ki), a tényállási elemek pontokba szedésével és megfo-

galmazásával egyértelművé téve, hogy azoknak vagylagosan kell megvalósulniuk. A védelem beálltának lehetősége azonban továbbra is indokolatlanul széles körű, így akár az este tíz óra után tettelegességig fajuló konfliktus (amely adott esetben csak könnyű testi sértéssel fenyeget) megalapozhatja a támadó életének kioltását.

Végezetül, nem lehet eltekinteni még egy veszély reális lehetőségétől, méghozzá a támadások, főleg a jogos védelem körében szóba jöhető vagyon elleni támadások agresszívvá válásától. Az ugyanis teljesen racionális érv, hogy ha a védekezőt több jog illeti meg, és ez nagyobb kockázatot vagy veszélyt jelent a támadó számára, akkor a sértettet megelőző jelleggel le kell hogy fegyverezze, harcképtelenné kell hogy tegye. Ezzel pedig az alapvetően vagyon elleni elkövetés személy ellenivé, azon belül pedig brutálisabbá válhat.

22. § (3) bek.

Meggondolandó lehetett volna az *arányosságbeli túllépés* korábbi szabályainak a visszaállítása. A közzétett bírósági döntésekben számos olyan eset van, amikor a jogos védelem szükséges mértékét az elkövető úgy lépi túl ijedtségből vagy menthető felindulásból, hogy az elhárítás szükséges mértékének felismerésében az említett állapota csupán korlátozza őt, és így követ el indokolatlanul súlyos bűncselekményt. Olyat, amely miatt a jelenlegi szabály szerint a felmentés is indokolatlan. A hatályos és a törvény szerinti szabályozás szerint azonban ezekben az esetekben a vádlottakat föl kell menteni, mert nincs lehetőség a megkülönböztetésre. Ez azonban objektíven nézve túl enyhe értékelése az ilyen jellegű túllépéses cselekményeknek. A másik megoldás az lehet, hogy ha bíróság úgy gondolja, mégsem kellene felmenteni a vádlottat, akkor nem tehet mást, mint hogy nem állapítja meg, vagy nem veszi figyelembe az egyébként fennálló méltányolható felindulást, és a túllépés miatt szigorú büntetést szab ki. Ez viszont azon túl, hogy nem fér össze a törvény szövegével, túl szigorú megítélése az ilyen jellegű bűncselekményeknek. A jogos védelmet átértékelő 2009. évi LXXX. törvény módosításakor többször hangoztatott érv helytelenségére, amely szerint a korábbi (3) bekezdés szerinti eset azért fölösleges, mert ilyenkor a bíróság ahelyett, hogy felmentené, csak „kicsit megbünteti” a túllépőt, több példa enged következtetni (BH 2007/178.; BH 2004/91.; BH 2003/225.; BH 2002/419.; BH 2002/125.). Ezek szerint a „kicsi megbüntetés” hatévi börtönbüntetés kiszabását jelentené.

Javaslat

Mindezek figyelembevételével, a jogos védelem szabályai a következőképpen szólhattak volna:

A jogos védelem

22. § (1) *Nem büntetendő az a cselekmény, amelyet jogos védelemben követnek el.*
(2) *Jogos az a védekezés, amely a saját vagy más személye, joga, vagyona vagy a közérdek ellen intézett, illetőleg ezeket közvetlenül fenyegető jogellenes cselekmény elhárításához szükséges.*
(3) *Aki a jogos védelem szükséges mértékét szándékosan túllépi, felelős ezért a cselekményért.*
(4) *Nem felelős büntetőjogilag, aki az elhárítás szükséges mértékét azért lépi túl, mert azt ijedségből vagy menthető felindulásból képtelen felismerni.*
(5) *A büntetés korlátlanul enyhíthető, ha az ijedség vagy menthető felindulás az elkövetőt korlátozza az elhárítás szükséges mértékének a felismerésében.*
(6) *A megítámadott nem köteles kitérni a jogellenes cselekmény elől.*

Zárógondolatok

A KIM Sajtó Főosztálya 2012. február 8-án sajtó-háttéranyagot tett közzé az új büntető törvénykönyvről.⁴¹ Ebben arra található utalás, hogy a korábbi kodifikációs törekvések azért jutottak zsákutcába, mert a kodifikációs bizottságokban esetenként eltérő büntetőjogi irányzatokhoz tartozó, főként elméleti jogtudósok ütköztették újra és újra nézeteiket, ami meddőnek bizonyult. Ezzel szemben a jelenlegi kodifikáció – amely valójában nélkülözi a valódi társadalmi és szakmai vitát, a nemzetközi összehasonlítást és a hatásvizsgálatot – a dokumentum szerint egységes büntetőpolitikai elvek alapján folyt, és inkább a gyakorlati jogalkalmazók véleményét figyelembe véve alakult, mivel az új Btk. az ő „munkaeszközük” lesz elsősorban. Kétségtelen, hogy az új Btk.-nak vannak pozitívumai. Az is kétségtelen azonban, hogy a jogalkotó elszalasztott egy lehetőséget. Egy lehetőséget arra, hogy egy valóban megalapozott büntető kódexet alkosson, amely tekintettel van a büntetőjogi dogmatika összefüggéseire, a kriminológiai kutatások eredményeire, és amely

⁴¹ http://miskz.hu/system/files/hatteranyag_a_keszulo_bunteto_torvenykonnyvrol.pdf

nem pusztán a jogalkalmazás munkaeszköze, hanem egy olyan jogforrás, amely alapvetően az állampolgároknak szól, előírásaival, magatartási szabályaival az egyéni szabadság kiteljesítését, a társadalom védelmét és a jogbiztonságot szolgálja.

HÍRES BŰNÜGYEK, TANULSÁGOS NYOMOZÁSOK

PILISI FANNI

A raszternyomozás kriminalisztikai jelentősége

Az ismeretlen tettes által elkövetett bűncselekmény felderítése a bűnügyi munka egyik legizgalmasabb része.

A nyomozó hatóság a nyomozás bizonyos szakaszában a legtöbb esetben – a *ki/kivel?* kérdések kivételével – meg tudja válaszolni a kriminalisztika hét fő kérdését, de ha ez a kérdéscsoport a későbbiekben is megválaszolatlan marad, akkor elakadt, eredménytelen a nyomozás.

Az előbbiekből következik, hogy ebben az esetben a büntetőeljárás szakaszai közül a nyomozási szakban befejeződik az eljárás, tehát nincs szó a továbbiakban ügyészi, bírói szakaszról.

Ha a bűnügynek nincs terheltje, azt is mondhatjuk, hogy a büntetőeljárás ebben az esetben féloldalas, az állam nem tudja érvényesíteni bűnüldözési-bűnmegelőzési célkitűzéseit, így aligha beszélhetünk büntető igazságszolgáltatásról, a sértettre vonatkozó reparációról, kártérítésről.

Magyarországon az ismertté vált bűncselekmények (évente kb. 400-450 ezer) harminc-negyven százaléka ismeretlen tettes ellen indul. Vannak azonban olyan bűncselekménytípusok, például a betöréses lopás, amelyek esetében szinte száz százalékban ismeretlen tettes ellen indul a nyomozás. Az eredményesen befejezett büntetőeljárások mutatója negyven és ötven százalék között helyezkedik el.

Ezért is tartom fontosnak annak körüljárását, miként lehetne eredményesebben nyomozni az ismeretlen tettesek felderítése érdekében.

Kutatásom során egyrészt igyekeztem megtudni, hogy a nyomozó szervek milyen saját adatbankokat használnak, ezek mit tartalmaznak, mi a céljuk, módszerük és törvényi alapjuk, másrészt a civil szférából milyen adatokat lehet gyűjteni a nyomozás elősegítése érdekében.

Az adatgyűjtés meghatározása, szerepe a nyomozásban

A bűnözés elleni állami fellépés magában foglalja a bűncselekmények elkövetésének megelőzését, az elkövetés idején a bűncselekmények megszakítását és a már elkövetett bűncselekmények leleplezését.

A deliktumok elkövetői az esetek többségében erőfeszítéseket tesznek arra, hogy (valamilyen módon) elkerüljék a büntetőjogi felelősségre vonást. Ehhez két út vezet, egyrészt a bűnös tevékenység álcázása és ezáltal a bűnelkövetés tényének elrejtése a hatóságok elől, másfelől annak meghíúsítása, hogy a leplezett bűnös tett elkövetőjének kiléte kiderüljön.

Ezeknek a rejtett, leplezett, titkolt tényeknek a megismerése bűnüldözési – bűnmegelőzési és bizonyítási – szemszögből fontos, és e célból a bűnüldöző szervek széles körű – nyílt és titkos – adatgyűjtést végeznek.¹

Az adatgyűjtés a tág értelemben vett nyomozás tárgyául szolgáló cselekmény (esemény) körülményeinek, illetve az abban érintett személyek tevékenységének, hollétének és személyi körülményének tisztázása, azaz minden olyan tevékenység, amely formális eljárásjogi keretek között a meglévő ismeretek bővítésére törekszik.

Voltaképpen így az egész nyomozást – a nyomozás elrendelésétől az iratísmertetésig – adatgyűjtésnek értelmezhetjük.

Az adatgyűjtésnek jelentősége van mind a felderítésben, mind pedig a bizonyításban. Funkciója akkor teljesül, ha maradéktalanul választ ad a fő kriminalisztikai kérdésekre: *Mi? Hol? Mikor? Hogyan? Ki? Kivel? Miért?* történt. Ezek az egyszerű kérdések világos és ésszerű vezérfonalat nyújtanak a munkához, a rájuk vonatkozó válaszok az általános történeti tényállás elemeit megtestesítő tényeket közlik. A *ki?* kérdésre adott válaszból kiderül, hogy ki az alany; a *mit tett?* kérdésre adott válaszból, hogy mi volt az elkövetési magatartás; a *mikor?*, *hol?* *mivel?*, *miért?* és *hogyan?* kérdésekre adott válaszokból pedig az elkövetés ideje, helye, eszköze, módja és a tett indító oka, illetve motivációja.²

Alapvető követelmény, hogy az adatgyűjtés során az adatokat torzulásmentesen, valóságihűen rögzítsék, sok esetben ugyanis irreleváns adatok beszerzése és rögzítése is megtörténik; fontos, hogy ezek se vesszenek kárba, eljussanak oda, ahol felhasználhatók.³

Szigorúan el kell választani a tényleges információt a véleményről. A tények rögzítése elengedhetetlen, a hozzáfűzött vélemény pedig alapja lehet egy későbbi verzió kidolgozásának. Nem megengedhető az adatkezelési előírások, valamint a nyomozás titkosságának megsértése. A titkosságon nem feltétlenül a minősített adatot kell érteni, hiszen egy nyílt büntetőeljárársban

1 Bócz Endre (szerk.): Kriminalisztika. BM Duna Palota és Kiadó, Budapest, 2004, 703–707. o.

2 Tremmel Flórián – Fenyvesi Csaba – Herke Csongor: Kriminalisztika. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2009, 408–413. o.

3 Lakatos János (szerk.): Krimináltaktika I. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004, 51–58. o.

is problémát, veszélyforrást jelenthet az adatok nyilvánosságra kerülése (például a szabadlábon lévő gyanúsított a kikerülő adatok birtokában befolyásolhatja a sértettet, a tanúkat, ily módon veszélyeztetve a sikeres nyomozást).

Fontos kritérium a gyorsaság, hogy az adatok kellő időben és módon eljussanak a nyomozó hatósághoz.

A vázolt információszerző tevékenység alkalmazásának leggyakoribb területei:

- az ügyben érintett személyek, tárgyak felkutatása,
- a bizonyítási eszközök felkutatása, beszerzése,
- a nyomozási cselekmények megalapozásához, megtervezéséhez szükséges adatok összegyűjtése,
- a nyomozási verziók ellenőrzése,
- az ügy eseményeinek, körülményeinek tisztázása.⁴

A raszternyomozás fogalma, jelentősége

Az integrált bűnüldözés elengedhetetlen része azoknak a releváns információknak az összegyűjtése, amelyek a bűnügyi, a civil és nemzetközi adattárakból beszerezhetők.

Ez a szűrő-kutató munka a nyomozás kezdeti fázisában indul, és értelemszerűen szinte végigkíséri az egész felderítési és vizsgálati eljárást.

Az általam ismertetett adatbázisok úgynevezett regisztrált információinak teljes körű, aránylag rövid időn belüli összevetése, szűkítése, hálószerű összefüggés-keresés alapján lehetőséget teremt, hogy akár íróasztal mellől is elkövetőhöz vagy elkövetői körhöz vezessen.

Az adatbankok által nyújtott lehetőségek maximális kiaknázása nagyban megkönnyítheti, eredményessé teheti a nyomozói munkát, ezáltal több idő jut a klasszikus kriminalisztikai gondolkodásra. Lényegesnek tartom, hogy az adatszerzés összhangban legyen a bűncselekményekhez kapcsolódó tényszerű információkkal.

Magyarországon ez a modell, az úgynevezett raszternyomozás ténylegesen nem alakult ki, értelemszerűen jogi alapjai sincsenek, mindazonáltal az információim alapján az eljárások irányítói a különböző nyomozásokhoz igyekeznek kihasználni az adatbázisok kínálta lehetőségeket.

⁴ Illár Sándor (szerk.): Krimináltaktika – tankönyv a Rendőrtiszti Főiskola hallgatói részére. BM Kiadó, Budapest, 1983, 44–62. o.

A Német Szövetségi Köztársaság nyomozó hatóságai már az 1970-es években megfogalmazták, és azóta is alkalmazzák az adattárakból szerezhető információk összevetésén alapuló összefüggés-keresést, a *Rasterfahndung*ot.

Törvényi előírásait és feltételeit a német büntetőjog és büntetőeljárás jog is tartalmazza, ennek értelmében a Szövetségi Nyomozóhivatal lekérhet nyilvános és nem nyilvános helyekről személyre vonatkozó adatokat meghatározott csoportokról – más adatállományokkal való összehasonlítás céljából –, ha az állam biztonságát, valamint személyek testi épségét, életét vagy szabadságát veszélyeztetik, vagy a tulajdon védelme érdekében szükséges.⁵

A veszélyhelyzet megállapításához olyan konkrét adatokra van szükség, amelyek bűncselekmény bekövetkezését prognosztizálják.

A szövetségi nyomozó hatóság (Bundeskriminalamt; BKA) definíciója alapján a *Rasterfahndung* nem más, mint a különböző személyi adatállományok automatizált összeegyeztetése, összevetése, azzal a céllal, hogy kiszűrjék, redukálják azoknak a személyeknek körét, akik az előzetesen megállapított feltételeknek megfelelnek.

A raszternyomozás atyja *Horst Herold*, a BKA egykori vezetője. Ezt a nyomozási metodikát a hetvenes években tapasztalható, a Német Szövetségi Köztársaságot nagymértékben veszélyeztető terrorista cselekmények (Rote-Armee-Fraktion; RAF) hívták életre.⁶

A kutatások segítségével, az úgynevezett raszterkritériumoknak megfelelő adatok alapján, felderíthetővé váltak a terroristák egyes cselekedetei.

Ez úgy is jellemezhető, hogy a különböző szűrőmunka megjelenítésével, az adatállományok hálószerű kutatásával az egyes személyek „fennakadtak a kifeszített hálón”⁷.

Az elkövető kilétének megállapítása mindig izgalmas feladatnak ígérkezik. Felderíteni, megállapítani egy súlyos bűncselekmény elkövetőjét, aki mindent megtesz annak érdekében, hogy a kiléte homályban maradjon a hatóságok előtt.

Másrészt a mai modern bűnüldözésben a különböző adatbankok, valamint a számítástechnika nagy lehetőséget kínál ahhoz, hogy az úgynevezett klasztrikus utánajárásos, „talpalásos” nyomozás, adatgyűjtés helyett vagy azokkal párhuzamosan – a kritériumoknak megfelelő szűrő-kutató munka segítségével – derítsük fel az ismeretlen elkövetőt.

⁵ Bundeskriminalamtgesetz vom 7. Juli 1997: § 20j (1) Rasterfahndung.

⁶ Dieter Schenk: Der Chef. Horst Herold und das BKA. Spiegel-Buchverlag, Hamburg, 1998, S. 22–28.

⁷ Tremmel Flórián – Fenyvesi Csaba – Herke Csongor: i. m. 236–237. o.

Történeti áttekintés

A bűnügyi adatkezelés a XIX. század végén, az akkori kezdetleges rendőrségi nyilvántartásokkal bontakozott ki. Természetesen ez manuális gyűjtést, adattárolást és felhasználást jelentett.

Jellemzője volt, hogy adott illetékességi területen képződött, elsősorban a nyomozók szakmai tapasztalataihoz igazodott.

A XX. század kezdetén – ahogy a hírközlési technika fejlődött – ezt a kezdetleges rendszert felváltották a központi adattárak. Ezek a nyilvántartások már inkább tekinthetők a kriminalisztika eszközszerének. A regionalitást felváltotta a központosítás, ez azt is jelentette, hogy nem a közvetlen felhasználók kezelésében voltak az adattárak, hanem integrálódtak a Belügyminisztérium szervezetébe. Ez a struktúra megmaradt a második világháború után is, majd 1953-tól az úgynevezett rendőr-minisztérium igazgatása politikai-hatalmi eszköznek használta, ezáltal a központi nyilvántartás elvesztette a korábban kialakult homogenitását.⁸

1964-től bevezették a bűnügyi statisztikát, így az adattárak nem a nyomozásokat támogató eszközként, hanem az állampárt információs monopóliumként működtek. Ezzel párhuzamosan jelentősen romlott a pontos és gyors adatbevitel.

A nyolcvanas évek elején a megyei rendőr-főkapitányságokon helyi számítógépes nyilvántartásokat építettek ki, de ezek nem voltak kompatibilisek egymással, viszont a helyi bűnüldözésben jól hasznosultak. Megállapítható, hogy az úgynevezett rendszerszemlélet eddig még nem alakult ki.⁹

Egy nyomozótól hallottam a következő, 1987-ben történt esetről:

Megyeszékhelyi rendőrkapitányság nyomozói idős ember sérelmére besurranás módszerével elkövetett lopás ügyében folytattak nyomozást. Az ügy előadójának a helyszíni szemle adatai és az elvégzett adatgyűjtés információi álltak rendelkezésére, azonosításra alkalmas ujjnyom, valamint jó személyleírás az elkövetőről. A személyleírás alapján hozzávetőlegesen tíz olyan személy jöhetett számításba, akire illet a megadott személyleírás és korábban hasonló jellegű bűncselekményt követtek el, ezáltal ujjnyomatlapjuk a központi adattárban rendelkezésre állt. Az előadó kérte a tíz személy helyszíni ujjnyom-összehasonlítását.

⁸ Bócz Endre – Finszter Géza: Kriminalisztika joghallgatóknak. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008, 257. o.

⁹ Uo. 258. o.

HÍRES BŰNÜGYEK, TANULSÁGOS NYOMOZÁSOK

Az összehasonlító vizsgálat nyomán a tizből egy személyt azonosított a szakértő.

Az ügy lényege, hogy a nyomozó íróasztal mögül derítette fel az elkövetőt.

Az 1990-es rendszerváltozás után a Belügyminisztériumban új struktúra formálódott, országos hatáskörű rendvédelmi szervként önállósult az Országos Rendőr-főkapitányság. Ez azt is jelentette, hogy szétválasztották a szakmai és a politikai irányítást.

Megteremtették a jogszabályi alapjait és feltételeit a rendőrségi adatkezelésnek. Ezek közül a legfontosabb a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV., valamint a bűnügyi nyilvántartásról szóló 1999. évi LXXXV. törvény.

Elkezdődött a nyilvántartások, adattárak kriminalisztikai eszközként történő továbbfejlesztése, és új struktúrák létrejöttével napjainkban is formálódik.

„A rendőrség szervei adatkezelési célból más rendőri, bűnüldöző, nemzetbiztonsági, igazságszolgáltatási és közigazgatási szervtől, valamint – törvény rendelkezése alapján – az adattal rendelkező más szervtől, a felhasználás céljának és jogalapjának megjelölésével adatokat vehetnek át. Az adatátvétel tényét mind az adatátadó, mind az adatátvevő szervnél dokumentálni kell.”¹⁰

„A rendőrség által bűnüldözési célból gyűjtött és tárolt személyes adatokat – ha törvény eltérően nem rendelkezik – csak bűnüldözési célra lehet felhasználni. A bűnüldözési célból kezelt személyes adatok körét azokra az adatokra kell korlátozni, amelyek ténylegesen veszély elhárításához, illetőleg meghatározott bűncselekmény megelőzéséhez, felderítéséhez, bizonyításához szükségesek.”¹¹

Az adat, információ fontossága

Az adat fogalmát többféleképpen lehet meghatározni.

Számunkra, e különleges nyomozás esetében, úgy lehetne körülírni, hogy valakinek, valaminek a megismeréséhez hozzásegítő tény, amely valójában a valóság egy mozzanatát, vagy mozzanatsorozatot fejez ki.¹²

Nagyon fontos, hogy mire vonatkoztatjuk az adatot: személyre, tárgyra vagy eseményre. A nyomozásban az adat leggyakrabban személy vagy személyek külső megjelenésére, viselkedésére, jelenlegi és jövőbeni magatartá-

¹⁰ Uo. 261. o.

¹¹ Uo. 262. o.

¹² Magyar értelmező kéziszótár. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2007, 5. o.

sára utal. A raszternyomozás elsősorban esemény, eseménysorozat megismerésére, azaz felderítésre szolgál.

A nyomozás szempontjából az információ az adat hirtartalma, amellyel kiegészülnek az ügyre vonatkozó már meglévő ismeretek.¹³

Ezek az adatok – ha kiállják az ellenőrzés próbáját – úgynevezett bizonyító erejű adatokká válnak, és felhasználhatók a felderítésben.¹⁴

Az adott bűncselekmény nyomozásához, az elkövető felderítéséhez használt adattárak regisztrált információk halmazából állnak, amelyek a hosszú évek alatt keletkeztek és folyamatosan bővülnek.¹⁵

A számítástechnika szerepe

A számítógépes nyilvántartási rendszerek új lehetőségeket kínálnak a korszerű bűnüldözési modell kidolgozására.

A rendelkezésre álló adattárak országos hozzáférhetősége sokszorosára növeli a nyomozók lehetőségeit a keresésre, kutatásra olyan esetben is, amikor előzőleg felállított úgynevezett feltételrendszernek kívánunk megfeleltetni bizonyos információkat, ugyanis ez a lényege a raszternyomozásnak.

Lényegében a személyre szabott feltételrendszerek pontosításával, de úgy is fogalmazhatunk, hogy a személyre szabott kritériumok megfelelésével szűkíthető az a lehetséges elkövetői kör, amelyik fennakadhat a kifeszített hálón, és az sem zárható ki, hogy egyetlenegy személyre szűkül a kutatás. Mindez megtehető pusztán íróasztal mögött is.

A számítógép nemcsak a jelenlegi nyilvántartások adatait tudja percek alatt aktivizálni, hanem lényegesen többre is képes.¹⁶

A komputer rendkívül rövid idő alatt képes információként hasznosítani a nyilvántartásokban elfejtő adathalmazt, az egymást kiegészítő információk birtokában elősegíteni az ismeretlen tettes elleni nyomozást.

A nyomozás így valójában minden olyan adattárra kiterjed, amelyből a felállított kritériumoknak kívánnak megfeleltetni addigi információkat.

A klasszikus bűnügyi rendőrségi adatokon kívül érdemes a kutatásokat kiterjeszteni a civil adattárakra is, így például:

¹³ Balláné Füsster Erzsébet – Borszéki Győző – Lakatos János: Kriminálmetodológia. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2000, 50. o.

¹⁴ Uo. 51. o.

¹⁵ Déri Pál: A nyomozás-szervezés korszerűsítésének távlatai. Belügyi Szemle, 1971/7., 30. o.

¹⁶ Uo. 23–25. o.

HÍRES BŰNÜGYEK, TANULSÁGOS NYOMOZÁSOK

- mobiltelefon-szolgáltatások adatai – híváslisták elemzése, átjátszótorony-információk kiértékelése;
- autópálya-fényképfelvételek értékelése;
- bankszámla-információk lekérdezése, bankautomaták felvételeinek értékelése;
- benzinkutak kamerái által készített felvételek vizsgálata;
- légi közlekedésben részt vevő személyes adatainak lekérdezése;
- az internet lehetőségeinek kihasználása: különböző közösségi oldalak felhasználóinak adatai (Iwiw, Facebook, stb.).

A felsorolás nem teljes körű, napról napra bővílhet.

A következő példa a civil és a rendőrségi adattárak együttes használatából adódó felderítést mutatja be.

A rendőrtiszttel együttműködő személy információt szolgáltatott egy bűncselekmény kapcsán. Megyeszékhelyi városban, frekventált szórakozóhelyen egy bizonyos személy látja el a vendégeket partidrogokkal. Az illetőnek a gúnynevét tudta megmondani, valamint egy jellegzetes tetoválás leírását, amely jól látható az illető vállán. A rendőrtiszt ez után a Facebookon rákerekedett az illető gúnynevére. Három találat volt, az egyik képen a keresett személy fürdőnadrágban pózolt nagy értékű Audija mellett, karján a jellegzetes tetoválással.

Az autó rendszáma is jól látható volt, ezért a gépjármű-nyilvántartásból az illető összes adata ismertté vált. (Ez után még a bűnügyi nyilvántartásokban is ellenőrizte az adatokat, és megállapította, hogy korábban már kábítószer terjesztése miatt büntetőeljárás alá vonták.)

Adattárak

A vázolt metodikához a következő adattárakból szerezhető információkat vettem alapul.

a) Körözési információs rendszer, amelynek részei a körözési tájékoztató rendszer és a körözési alapnyilvántartás.

Az adatkezelés célja: az ismeretlen helyen lévő személyek és tárgyak felkutatásának, valamint az ismeretlen személyek és holttestek azonosításának elősegítése, a büntető- és más hatósági eljárások gyors és hatékony lefolytatása, továbbá az érintettek érdekeinek védelme és jogainak szavatolása.

HÍRES BŰNÜGYEK, TANULSÁGOS NYOMOZÁSOK

- b) *Személynyilvántartás* – részei a személy- és lakcímnnyilvántartás, valamint a vezetőiengedély-nyilvántartás.
- c) *Idegenrendészeti nyilvántartások* – idetartozik az idegenrendészeti kényszerintézkedések alá vont külföldiek nyilvántartása; a beutazási és tartózkodási tilalom alatt álló, illetve idegenrendészeti célból nyilvántartott személyek nyilvántartása; a tartózkodási, illetve bevándorlási engedéllyel bírók nyilvántartása; a külföldiek elveszett okmányainak nyilvántartása.
- d) *Bűnügyi nyilvántartó rendszer* – a kényszerintézkedés, a büntetőeljárás alatt állók és a DNS nyilvántartására szolgál. Része a *büntettek, a jogerős bírósági ítéletek nyilvántartása*. Ennek tartalma pedig azok a természetes személyek, akiknek bűnügyében jogerős bírói ítélet van; és/vagy szabálysértést követtek el. A szintén idetartozó *modusoperandi-nyilvántartásba* az elkövetett bűncselekmény alapján bekerültek az ismertté vált tettesek.
Az adatkezelés célja: a rendőrség törvényben szabályozott bűnmegelőzési, bűnüldözési feladatainak ellátásához szükséges adatok, információk gyűjtése, rendszerezése, kezelése, valamint a bűnelkövetők és bűncselekményeik felderítésének elősegítése a nyilvántartott adatok felhasználásával.
További részei a *büntetőeljárás alá vontak nyilvántartása; a kényszerintézkedések alá vontak nyilvántartása; a külföldre utazásban korlátozottak nyilvántartása; és a DNS-nyilvántartás.*
- e) *Járműnyilvántartás.*
- f) *Útlevel-nyilvántartás.*
- g) *Robotzsaru–Netszaru* – a Netszaru egyebek között elősegíti a Robotzsaru rendszerben rögzített bűnügyi iratokban szereplő személyek, események, tárgyak és az ügyre vonatkozó egyéb adatok országos elérhetőségét.
A Robotzsaru–2000 integrált ügyviteli és ügyfeldolgozó rendszer, amely az ügy iktatásától annak befejezéséig, illetve az iratok selejtezéséig magában foglalja a teljes ügymenetet, valamint az annak során keletkező iratokat és az iratokban szereplő mutatóadatokat, valamint elősegíti a rendőri munka, illetve kiemelten a bűnelemzési feladatok hatékony ellátását.
- h) *Interpol* – az Interpol a rendőri együttműködés egész világot behálózó szerve, alapvető feladata, hogy megteremtse és elősegítse a rendőri szervek közötti minél szélesebb körű kooperációt, valamint a köztörvényes bűncselekmények megelőzése és üldözése. Fő funkciója, hogy az államok bűnüldöző szervei számára adatokat elemezzon, megkereséseket továbbítson, adatbázisokat működtessen, különböző jelentéseket készítsen.
Az Interpol által használt központi bűnügyi nyilvántartás adatbázisának (Automated Search Facility; ASF) tartalma: személykörzés; a nemzetközi

HÍRES BŰNÜGYEK, TANULSÁGOS NYOMOZÁSOK

elfogatóparanccsal körözött személyek; egyéb személyek, akik a körözést elrendelő ország döntése alapján kerülnek be a rendszerbe (például eltűnt-személy-, gépjármű-, okmány-, lopottmükincs-körözés).

- i) *Europol* – az Europol elsősorban a tiltott kábítószer-kereskedelem, a nukleáris és radioaktív anyagok tiltott kereskedelme, az embercsempészet, az emberkereskedelem és a gépjárművekkel kapcsolatos bűncselekmények megelőzésével és leküzdésével foglalkozik, továbbá az élet, testi épség, a személyi szabadság és a vagyon ellen irányuló bűncselekményekkel is, ha azokat terrorista cselekmények keretében követik el.

Az Europol elsődleges feladatai a következők:

- a tagállamok közötti információcsere megkönnyítése;
- bűnüldözési információk gyűjtése, rendezése és elemzése;
- a tagállamok illetékes hatóságainak haladéktalan értesítése az őket érintő információkról és a bűncselekmények között feltárt bármilyen összefüggésekről – nemzeti egységek útján;
- a tagállamokban folyó nyomozás segítése minden fontos információnak a nemzeti egységekhez történő továbbítása útján;
- az összegyűjtött információk számítógépes rendszerének fenntartása.

Az Europol minden tagállamban egyetlen *nemzeti egységgel* áll kapcsolatban. Minden tagállam egy nemzeti egységet hoz létre vagy jelöl ki a felsorolt feladatok ellátására:

- az Europol – saját kezdeményezésük alapján – ellátják a feladatainak ellátásához szükséges információkkal és bűnüldözési információkkal;
- válaszolnak az Europol információk, bűnüldözési információk és tanácsok iránti kérelmére;
- a nemzeti jog betartásával értékelik és továbbítják az információkat és a bűnüldözési információkat az illetékes hatóságoknak;
- tanács, információ, bűnüldözési információ és elemzés iránti kérelemmel fordulnak az Europolhoz;
- a számítógépes rendszerben tárolandó információt továbbítják az Europolnak.

Minden nemzeti egység legalább egy *összekötő tisztviselőt* küld az Europolhoz, ő képviseli az egység érdekeit az Europolon belül, és segíti az őt küldő nemzeti egység és az Europol közötti információcserét, különösen a következők terén:

- ellátják az Europol a küldő nemzeti egységtől származó információival;
- továbbítják az Europoltól a küldő nemzeti egységnek szóló információt;

HÍRES BŰNÜGYEK, TANULSÁGOS NYOMOZÁSOK

- információ továbbítása és a küldő tagállamot érintő információ elemzésére irányuló tanácsadás révén együttműködnek az Europol tisztviselőivel.

Az Europol az összegyűjtött információk tárolására a következő elemekből álló számítógépes rendszert tart fenn:

- *információs rendszer*, amelynek segítségével gyorsan megállapítható, hogy mely információk találhatóak meg a tagállamokban és az Europolnál;
- *elemzési célból összeállított, részletes információkat tartalmazó munkafájlok*;
- *elemzést szolgáló fájlok egyes adatait tartalmazó tárgymutatórendszer*. Jelenleg az Europolnál több mint húsz bűnelemzői munkafájl (AWF) működik, ezek közül Magyarország – korábban – a következők tekintetében jelezte együttműködési szándékát.
(Megjegyzem, e munkafájlok korszerűsítése, átalakítása napirenden van az Europolnál.)
- COLA – profilja: illegális kokainkereskedelem latin-amerikai szervezett bűnözői hálózatok részvételével.
- COPPER – profilja: etnikai albán szervezett bűnözés.
- EEOC TOP 100 – *profilja*: kelet-európai szervezett bűnözői hálózatok.
- ISZLÁM TERRORIZMUS – profilja: terrorizmus.
- MARITSA – profilja: bulgáriai eredetű emberkereskedelem.
- MUSTARD – profilja: illegális heroinkereskedelem török szervezett bűnözői hálózatok részvételével.
- SMOKE – profilja: dohányárutermekek illegális előállításával és kereskedelmével foglalkozó szervezett bűnözői csoportok.
- SOYA – profilja: euróhamisítás.
- SUSTRANS – profilja: gyanús pénzügyi átutalások.
- SYNERGY – profilja: szintetikus kábítószeres illegális kereskedelmében érintett hálózatok.
- TERMINAL – profilja: bankkártyacsалás.
- TWINS – profilja: gyermekpornográf hálózatok az interneten.

j) *Helyszínbírság-nyilvántartás – az adatkezelés célja*: elősegíti a rendőrség fellépését azok ellen a jogsértő magatartások ellen, amelyek a bűncselekményekhez képest enyhébb fokban sértik vagy veszélyeztetik a társadalom általánosan elfogadott együttélési normáit és amelyek szankcionálására helyszíni bírság kiszabásával kerül sor. A nyilvántartás célja továbbá a rendőrség által kiszabott bírságok behajtásának elősegítése, valamint a helyszíni bírság mellett kiszabott büntetőpontok nyilvántartása.

- k) *rendőrségi szabálysértési rendszer (Rszabs)* – az adatkezelés célja: elősegíti a rendőrség fellépését azok ellen a jogsértő magatartások ellen, amelyek a bűncselekményekhez képest enyhébb fokban sértik vagy veszélyeztetik a társadalom általánosan elfogadott együttélési normáit, akadályozzák vagy zavarják a közigazgatás működését, illetve meghatározott tevékenység vagy foglalkozás gyakorlására vonatkozó jogszabályokba ütköznek.
- l) *A személy- és vagyonvédelmi, valamint magánnyomozói tevékenységre kiadott rendőrségi engedélyek nyilvántartása (Szevapol)* – az adatkezelés célja: a személy- és vagyonvédelmi, illetve a magánnyomozói tevékenységre kiadott rendőrségi engedélyek, illetve a tevékenység folytatásához kapcsolódó adatok, valamint a lefolytatott hatósági ellenőrzések adatainak nyilvántartása.
- m) *Fegyver 2000 – lőfegyver-nyilvántartási rendszer* – az adatkezelés célja: a polgári használatra szolgáló kézi lőfegyver, lőszer, a gáz- és riasztófegyver megszerzésével, tartásával, behozatalával, kivitelével, a lőfegyver engedélyezésével kapcsolatos hatósági eljárásokhoz szükséges adatok nyilvántartása.
- n) *TakarNet – Földhivatali Információs Rendszer* – a hálózat lehetővé teszi a személyes adatok alapján történő keresést a földhivatalok szerverein, ennek alapján az országban található 118 földhivaltaltól az interneten keresztül lekérdezhetők az adott személyhez köthető tulajdoni lapok adatai.

Összegzés

A Német Szövetségi Köztársaságban a raszternyomozást *Rasterfahndung*ként foglalták törvénybe 1997-ben. A szövetségi nyomozóhivatalról szóló törvény 20. § (1)–(4) bekezdése nevesíti a nyomozó hatóságok ezzel kapcsolatos intézkedéseit, eljárásait.¹⁷

Annak ellenére, hogy Magyarországon e speciális eljárás fogalmát nem foglalták jogszabályba, a nyomozási forma megnevezése csak tudományos értekezésekben lelhető fel, a bűnüldöző hatóságok – kimondva-kimondatlanul – elsősorban az ismeretlen tettes felderítése kapcsán ezt a fajta nyomozási metodikát alkalmazzák.

A bűnügyi elemző-értékelő munkával foglalkozó szakemberek a rendelkezésre álló adattárak által nyújtott lehetőségeket maximálisan kihasználják a bűncselekmény elkövetőjére felállított feltételeknek, kritériumoknak megfelelően.

¹⁷ Bundeskriminalamtgesetz vom 7. Juli 1997: § 20j Rasterfahndung.

HÍRES BŰNÜGYEK, TANULSÁGOS NYOMOZÁSOK

E nyomozás törvényi feltételeit Magyarországon a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV., a bűnügyi nyilvántartási rendszerről, az Európai Unió tagállamainak bíróságai által magyar állampolgárokkal szemben hozott ítéletek nyilvántartásáról, valamint a bűnügyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartásáról szóló 2009. évi XLVII., az információs önrendelkezési jogról és az információszabadságról szóló 2011. évi CXII. és a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény teremti meg.

A felsorolt jogszabályok garanciát adnak arra, hogy e munka nem partatlan, hanem tudatos és célirányos.¹⁸

A feltételrendszer kialakítása bonyolult művelet, több tudományterület ismeretének együttes alkalmazását követeli meg. Azt is kimondhatjuk, hogy az elemző szűrő-kutató munkához – tekintettel az adathalmazok nagyságára – jelentős személyzeti ráfordítás szükségeltetik. Ne feledjük, hogy a különböző adattárak, adatállományok nem kompatibilisek egymással. Azt is rögzíthetjük, hogy a nem kompatibilis adattárak körében és „keresztelésében” rengeteg igen értékes összefüggést találhat az abban jártas, a raszternyomozás elvi és gyakorlati kérdéseiben gyakorlott specialista. Ezzel elősegítve a nyomozó és a nyomozás végső célját, a fő kriminalisztikai kérdésekre – köztük a *ki tette?* kérdésére – való pontos válaszadást.

IRODALOM

Balláné Füstzer Erzsébet – Borszéki Győző – Lakatos János: Kriminálmetodológia. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2000

Bócz Endre (szerk.): Kriminalisztika. BM Duna Palota és Kiadó, Budapest, 2004

Bócz Endre – Finszter Géza: Kriminalisztika joghallgatóknak. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008

Déri Pál: A korszerű bűnüldözés jelenlegi követelményei. *Belügyi Szemle*, 1971/3.

Déri Pál: A nyomozás-szervezés korszerűsítésének távlatai. *Belügyi Szemle*, 1971/7.

Déri Pál – Budai Attila: Korszerű bűnüldözés. ORFK, Budapest, 1991

Fenyvesi Csaba: A védő és a titkos adatgyűjtés. *Belügyi Szemle*, 2001/11.

Gödöny József: Bizonyítás a nyomozásban. KJK, Budapest, 1968

Horváth Ferenc: Adatgyűjtés és blöffölés. *Belügyi Szemle*, 1979/7.

Illár Sándor (szerk.): Krimináltaktika – tankönyv a Rendőrtiszti Főiskola hallgatói részére. BM Kiadó, Budapest, 1983

¹⁸ Az elkövető személyére vonatkozó kritériumok (raszterkritériumok) kidolgozása nagy pontosságot és odafigyelést igényel. Ezt olyan szakembereknek kell előkészíteniük, akiknek megfelelő a készségük és az ismereteik.

HÍRES BŰNÜGYEK, TANULSÁGOS NYOMOZÁSOK

Lakatos János: A nyomozás, a felderítés és a bizonyítás kriminalisztikai alapfogalmai és alapösszefüggései. Rejtjel Kiadó, Budapest, 1998

Lakatos János (szerk.): Krimináltaktika I. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004

Nyíri Sándor: A nyomozási tevékenység határai. *Belügyi Szemle*, 1992/8.

Schenk, Dieter: Der Chef. Horst Herold und das BKA. Spiegel-Buchverlag, Hamburg, 1998

Szamel Lajos: A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai. MTA, Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1990

Tremmel Flórián – Fenyvesi Csaba – Herke Csongor: Kriminalisztika. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2009

KÖNYVISMERTETÉS

Barabás A. Tünde:

Börtön helyett egyezség?

Mediáció és más alternatív szankciók Európában

KJK-Kerszöv, Budapest, 2004, 244 oldal

Barabás A. Tünde az Országos Kriminológiai Intézet Kommunikációs és Oktatási Osztályának vezetője. Az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán diplomázott, 1995-ben pedig megkapta az állam- és jogtudományok kandidátusa címet. Kutatási területébe legfőképpen a szabadságvesztés és az alternatív szankciók, a resztoratív igazságszolgáltatás nemzetközi és hazai lehetőségei, a mediáció, valamint az egyéb viktimológiai kérdések tartoznak.¹ A *Börtön helyett egyezség?* című könyve nem az első olyan publikációja, amely a sértetti oldalról vizsgálja a büntetőeljárás menetét, de a jelen témával kapcsolatos művei közül mindenképpen a legteljesebb és legátfogóbb képet adja.²

Elsőre – ha nem feltétlen elutasítással is, de – kissé furcsállva szembeáll a címbeli kérdéssel az olvasó, jóllehet maga a hipotézis a XXI. század büntetőpolitikájának egyik legnagyobb szemléletbeli váltására irányul. A laikus többség hajlamos először a vádalku lehetőségére asszociálni, de arra csak nagy ritkán gondolunk, hogy ebben a „kiegyezésben” a sértettnek is lehet némi szerepe. Ennek legfőbb okát abban látom, hogy a több évszázados és világszerte tendenciózusan tapasztalható joggyakorlat szinte teljességgel kiüresítette a sértetti szerepkört. Másrészt, a cím olvasásakor kételyek ébrednek a tekintetben is, hogy a szabadságvesztésnek a büntetési rendszerből történő esetleges kiiktatása nem teszi-e kockázatmentessé a bűnözést. Barabás A. Tünde könyve azonban olyan új, elsősorban a tettes-áldozat egyezsége fókuszáló és egyben a szabadságvesztés-büntetés hatástalanságait kiküszöbölő lehetőségekre hívta fel a figyelmet, amelyek ha nem is feltétlen elfogadást, de legalábbis precíz megfontolást igényelnek – különösen az anyagi büntetőjog és a büntetőeljárás jog iránt érdeklődők körében.

¹ <http://www.okri.hu/content/view/49/119/>

² Lásd a szerző korábbi művei közül: A sértett kompenzációja. Acta Humana, Budapest, 1997/26., 32–41. o.; A mediáció esélyei Magyarországon egy empirikus vizsgálat tükrében. In: Irk Ferenc (szerk.): Kriminológiai és Kriminálisztikai Tanulmányok 33. OKRI, Budapest, 1996, 142–155. o.; Sértetti sérelmek. HVG, 1995. november 4.

A mű gondolati előzményei a hazai és a külföldi jogirodalomban

Ami a téma iránti hazai és nemzetközi érdeklődést illeti, elmondható, hogy az a XIX. század végétől³ újra és folyamatosan foglalkoztatja a nemzetközi jogtudományt. Az 1920-as évektől ugyanis mindinkább teret kap az a szemlélet, hogy – noha a büntetőjog alapvetően közjogi jellegű jogág és a büntetőeljárás rendeltetése elsősorban az állam büntetőigényének érvényesítése – a bűncselekmények döntő többsége magánjogi érdekeket is sért. A második világháború után, az áldozatvédelmi törekvések felerősödésével, a jóvátétel intézménye még inkább előtérbe került, manapság pedig már számos nemzetközi dokumentumban⁴ egyenesen követelménnyé vált a mediációnak az egyes nemzeti jogrendszerbe történő beépítése.⁵ Előjáróban azért megjegyzendő, hogy az európai kontinens országaiiban tradicionálisan a legalitás elve mellett folyik a büntetőeljárás. Mindazonáltal leszögezhető az is, hogy bizonyos célszerűségi szempontok érdekében a princípium egyre gyakrabban háttérbe szorul. Az előzetes kérdés elsősorban persze annak eldöntése, hogy a jog önmagában feljogosíthatja-e a jogalkalmazót arra, hogy adott esetben lemondjon a büntetőigény érvényesítésének a kötelezettségéről. Végeredményben ezt a jogalkotás már csaknem egy évszázada igenlően döntötte el, hiszen olyan eljárásjogi lehetőségek, mint a büntetés végrehajtásának a felfüggesztése, a próbára bocsátás, a büntetés kiszabásának, illetve a vádemelésnek a mellőzése, s a legutóbbi időkből a vádemelés elhalasztása egyaránt a legalitás áttörését jelenti.⁶

3 1891-ben a Nemzetközi Büntetőjogi Egyesület kongresszusán a következő megállapításokat teszik: a modern jog nem eléggé veszi figyelembe a sértett reparációs igényét; továbbá kisebb súlyú bűncselekmények esetében időt kellene adni a bűncselekménnyel okozott kár jóvátételére; végezetül: az elítéltek börtönkeresményét ilyen célra fel lehetne használni. Póka Rita: A jóvátétel eszközeinek megjelenése a hazai igazságszolgáltatásban. *Belügyi Szemle*, 2006/3.

4 Lásd a következő nemzetközi dokumentumokat: a bűncselekmények és a hatalommal való visszaélés áldozatainak számára nyújtandó igazságszolgáltatás alapelveiről szóló, 1985-ben kiadott ENSZ-deklaráció; az áldozatok büntetőjogi és büntetőeljárás helyzetéről szóló, 1985-ben megjelenő Európa Tanács-ajánlás; az Európa Tanács Miniszterek Bizottságának 19-es számú ajánlása a mediációról.

5 Európában elsőként 1983-ban, az Egyesült Királyságban került sor a mediáció beindítására. Görgényi Ilna: *Kárjövátétel a büntetőjogban, mediáció a büntetőügyekben*. HVG-ORAC, Budapest, 2006, 148. o.

6 Molnár Gábor ezzel kapcsolatban megjegyzi, hogy „a legalitás egyre fokozottabb terjedelmű áttörése ugyanakkor szinte mindenütt alkotmányos aggályokat vet fel. Az új diverziós szabályok ugyanis valójában olyan feladatokat adnak az ügyészeknek, amelyeket a hagyományos szerepfelfogás a bírónak tart fenn. Ennek ellenére az ügyészek szerepe folyamatosan kiszélesedik, s az ügyész ma már számos esetben lemondhat a bűnüldözési érdek következtetés végigviteléről. Az a tény, hogy a legalitás elvének áttörésével az ügyészekre hárul a bűnügy lezárásának a feladata nagymértékben tehermentesít

A kötet főbb gondolati egységeiről általában

A recenzió tárgyául szolgáló könyv a resztoratív (kárhelyreállító) igazságszolgáltatási szemlélet jegyeit viseli. A szerző gondolatmenete kettős, de mégis egyirányú: egyfelől egész művén keresztül következetesen a szabadságvesztés anomáliáira és az ahelyett hatásosabban alkalmazható alternatív szankciókra hívja fel a figyelmet, másrészt – ezzel párhuzamosan – az áldozatnak nyújtható jóvátétel problematikájával foglalkozik.

A szerző álláspontja szerint a szabadságvesztés mint büntetési nem több okból sem képes megvalósítani eredendő célját: egyfelől nem javítja meg az elkövetőt, legfeljebb átmenetileg „hatástalanítja”, másrészt stigmatizáló hatása miatt rendkívüli módon megnehezíti az elítélt reszocializációját.⁷ Emellett magának a bírósági eljárásnak az igénybevétele, illetve a szabadságvesztés végrehajtása súlyos anyagi terheket ró az állami költségvetésre. Állításainak indokolásakor elsősorban a külföldi gyakorlatból – konkrétan az észak-amerikai „treatment-ideológia” kudarcából – indul ki.⁸ Leginkább ugyanis e gyakorlat alapján körvonalazódik az, hogy a szabadságelvonó intézkedéseknek nincsen visszatartó erejük.⁹ Mindamellert elégedettséggel és megnyugvással fogadja a nemzetközi jogászság novációra való hajlandóságát és ezzel kapcsolatban az egyes államok büntetési rendszereinek megreformálására törekvő nemzetközi egyezmények születését.¹⁰ A magyar büntetési rendszerről kritikus hangvételben jegyzi meg, hogy a szabadságvesztésnek még nem alakultak ki a működő alternatívái, és maga a szankciórendszer is meglehetősen szegényes. A közérdekű munka 1993-as bevezetését azonban már a jóvátétel gondolatának megjelenéseként értelmezi.

heti a bíróságokat.” Molnár Gábor: Mediáció a büntetőeljárásban. In: Sáriné Dr. Simkó Ágnes (szerk.): A mediáció. HVG-ORAC, Budapest, 2006, 287–288. o.

7 Különösen a rövidebb tartamú szabadságvesztés-büntetések kiszabása ellen érvel arra hivatkozással, hogy annak egyrészt csekély az elrettentő hatása, másrészt e rövid idő is alkalmas arra, hogy felszámolja az elkövető korábbi társadalmi és gazdasági kapcsolatait. Franz Riklin: Zur Diskussion über die kurzen Freiheitsstrafen und die Alternativen im europäischen Ausland. Der Strafvollzug in der Schweiz, 1984–85, S. 122.; Barabás A. Tünde: i. m. 67. o.

8 Az elmélet a tetтарыos büntetések helyett a tettesközpontú büntetésekre helyezi a hangsúlyt, és határozatlan tartamú szabadságvesztések kiszabásával próbálja meg elérni az elkövető átnevelését. Barabás A. Tünde: Uo. 34–35. o.

9 Egyes szerzők szerint ez azért nem volt előre látható, mert a büntetés-végrehajtási intézetekben – az egyes elítéltekkel kapcsolatban, éspedig módszertani szempontból – rossz prognózisokat állítottak fel. Szabó András: Megelőzés és arányos büntetés. Magyar Jog, 1991/11.

10 Ezzel kapcsolatban külön kiemeli az Egyesült Nemzetek Kongresszusán elfogadott 8. számú határozatot, amely az államok kötelességévé tette a szabadságvesztés alternatíváinak kifejlesztését. Barabás A. Tünde: i. m. 56. o.

Ami a kötet másik nagy gondolati csomópontját – azaz a sértettnek nyújtandó jóvátétel lehetőségeit – illeti, a szerző itt szintén az észak-amerikai gyakorlatból kiindulva vázolja a resztoratív szemlélet kibontakozásának útját, amit Európa államainak büntetési rendszerei szempontjából maga is kívánatosnak tart. A könyvben azonban nemcsak általánosságban a jóvátétel mellett, hanem annak egyik konkrét megnyilvánulási formája, a mediáció (tettes-áldozat egyezség) mellett is érvel. Utóbbi intézmény legfontosabb és legelőnyösebb tulajdonságának azt tartja, hogy segítségével visszahelyezhető a konfliktus a társadalomba, ily módon lehetőség nyílik arra, hogy a jogrend az érintettek megegyezésével álljon helyre. Álláspontja szerint tehát – bírósági eljárás igénybevétele helyett – perszonalizálni kell a konfliktusfeloldást. Még mielőtt azonban a szerzőt az a kritika érné, hogy mindig és minden körülmények között az egyezséget tartaná a célravezető megoldásnak, előrebocsátható, hogy pontosan körvonalazza elképzeléseit az eljárás alkalmazhatósági körét illetően, részletesen beszámol annak költség- és haszonbeli vonzatairól, valamint esetleges „társadalmi mellékhatásairól”. Külön kihangsúlyozza azt is, hogy a mediáció mellett más alternatív szankciókra is szükség van, mert a tettes-áldozat egyezség természetesen nem alkalmazható minden esetben. Mindazonáltal leszögezhető, hogy a fejlődés lehetséges irányának a kárhelyreállító szemlélet befogadását tekinti – már csak azért is, mert a legtöbb uniós tagállamban már létező jogintézmény.

A könyv szerkezeti tagolódása

A mű szerkezeti logikusan felépített, minden egyes fejezet központi témája – mintegy ráhangolásképpen – a sértettnek nyújtandó kárjóvátétellel kapcsolatos, legyen szó annak történeti (I–V.) vagy a jelenkort is érintő gyakorlati (V–VIII. fejezet) aspektusairól.

Az I. fejezet címe *A bosszútól a kiegyezésig (változó társadalmak, változó szankciók)*. Itt a szerző az egyetemes állam- és jogtörténeti vizsgálódásokra jellemző, időben lineárisan előre haladó, leíró jellegű módszertannal válaszol a büntetések fejlődéstörténetét. A jóvátétel témájával foglalatalkodás létjogosultságának kvázi megalapozásaként célszerűen mutat rá arra, hogy már az emberiség történetének kezdeti szakaszában megjelent a kompozíció mint az áldozat kárpótlását célzó intézmény. A fejezet következő nagyobb csomópontja a középkori államok büntetőeljárásai gyakorlatának elemzése. Legfőbb sajátosságként azt emeli ki, hogy a sértett a büntetőeljárás mellékszereplője-

vé degradálódik, a jóvátétel helyett pedig az elkövetővel szembeni minél szigorúbb megtorlásra törekszenek. A XVIII. századtól kialakuló felvilágosodás tettekőzpontú, majd a XIX. század tettesközponú büntetőjogának felelevenítése után végül eljut a XX. századi – és végeredményben az elkövető és a sértett szempontjából legkedvezőbb – fejleményekig, nevezetesen a dekriminálizálási törekvések és a viktimológiai irányzatok megjelenéséig. A múlt század kriminálpolitikájában az egyik legfontosabb eredménynek az alternatív szankciók és a diverzió (elterelés) gondolatának megerősödését tartja.

A szerző a magyar büntetési rendszer fejlődését – álláspontom szerint didaktikai szempontból helyesen – külön, a II. fejezetben elemzi: *Kárjövátétel a magyar büntető-igazságszolgáltatás történetében*. Fontosnak tartja kiemelni, hogy a jóvátétel intézménye hazánkban – Szent Istvántól kezdve évszázadokon át – ugyanúgy elfogadott intézmény, ahogyan a külföldi gyakorlatban is.¹¹ Azaz: már a könyv legelején tudatosítja az olvasóban, hogy a sértetti kompenzációnak megvannak a hazai jogi hagyományai, azzal kapcsolatban tehát nem valamiféle ismeretlen külhoni nóvumra kell gondolnunk. Mindazonáltal markáns, az egész kötetben következetesen képviselt véleménye szerint a hazai büntetési rendszer jelenlegi helyzetét át kell értékelni, mert a szabadságvesztés-büntetést preferáló gyakorlat egyrészt súlyos anyagi terheket okoz, másrészt nem oldja meg a sértettnek nyújtandó kárjövátétel problematikáját.¹²

A III. fejezetben (*Új szemlélet – változások a kriminálpolitikában*) kerül sor a szerző által a szabadságvesztés-büntetés helyett kívánatosnak tartott alternatív lehetőségek elemző jellegű bemutatására. Kiindulópontja a diverzió (elterelés)¹³, amely természeténél fogva magában foglalja a könyvben részletesen tárgyalt mediációs eljárást is. Az elterelés szerző szerinti legfőbb sajátossága, hogy az állami beavatkozástól mentes felelősségre vonási formákat tartalmaz.¹⁴ Ennek megfelelően minden megnyilvánulási formája enyhébb szankcióval, elkövetői oldalon kisebb fokú stigmatizáló hatással, valamint kevésbé formalizált eljárással párosul.¹⁵

11 A kompozíció lehetőségét végül a tetтарыos büntetés elvét követő és a négyfokozatú szabadságvesztés-büntetést bevezető Csemegi-kódex iktatja ki. Barabás A. Tünde: i. m. 52. o.

12 Uo. 54. o.

13 Erdei Árpád szerint nem más, mint a büntetőügy nem büntetőjogi elintézése. Erdei Árpád: Az elterelés és a társadalom védelme. In: Vigh József (szerk.): „A társadalom védelme és a bűnözés megelőzése”. Nemzetközi Tudományos Konferencia, Visegrád–Budapest, 1984, 244–249. o.

14 Nagy Ferenc a diverzió fogalma alá sorolja azokat az eseteket is, amelyekben a büntetőbíróság jogerős ítéletében zárt intézeti fogva tartás helyett valamilyen egyéb ambuláns szankciókat alkalmaz. Nagy Ferenc: A bűncselekmények áldozatainak állami kártalanításáról. Magyar Jog, 1993/4., 200–205. o.

15 Bárd Károly: A büntető hatalom megosztásának bukatatói. KJK, Budapest, 1987, 106. o.

A diverzió általános jellemzőinek összefoglalása után az Európában jellemző alternatív törekvések csoportosítását kísérli meg¹⁶, ezek közül elsőként a tettesszempontú megoldásokat említi, amelyek legfőképpen a rövid tartamú szabadságvesztések káros hatásai ellen irányulnak (e megoldások körében különösen a büntetés kiszabásának, illetve végrehajtásának próbaidőre történő felfüggesztésére, az úgynevezett elektronikus házi őrizetre és a pénzbüntetés minél szélesebb körben történő alkalmazásának előnyeire hívja fel a figyelmet). A tettesszempontú vegyes, illetve a büntetés-végrehajtáson belüli megoldások között a kábítószer-elvonó programban való részvételről, illetve egyéb alternatív végrehajtási formákról¹⁷ tesz említést. Végezetül a tettesi és áldozati szempontokat képviselő alternatívákat azért tartja fontos és kidolgozandó koncepcióknak, mert azok már nemcsak a tettesi, de a sértetti érdekeket is kifejezésre próbálják juttatni.

A könyv második nagyobb gondolati egysége a IV. fejezettel veszi kezdetét, amelynek címe: *A kárjótétel újjászületése napjainkban*. Jól látható tehát, hogy a szerző a büntetési rendszerek általános fejlődéstörténetének és azon belül a szabadságvesztés elkövetőre gyakorolt esetleges káros hatásainak elemzése után most az áldozati szempontokat mérlegelve tér át a jótétel-kárjótétel fogalmának tisztázására, valamint a kárjótétel lehetséges formáinak tipizálására. Mielőtt ismertetném a szerző által elfogadott általános definíciót, előrebocsátom, hogy a jogirodalom rendkívül eltérő módon értelmezi a kárjótétel fogalmát¹⁸, másrészt teljességgel különböző álláspontok vannak a tekintetben, hogy a kárjótételre az állam vagy az elkövető köteles.

Ami a kárjótétel természetét illeti, a fő vitakérdés, hogy annak csak az anyagi-materiális értelemben vett jótételt kell-e magában foglalnia, avagy az egyéb – immateriális formában tárgyasuló – jótételi mechanizmusokat is (például bocsánatkérés). A szerzők döntő többsége e tekintetben arra az álláspontra helyezkedik, hogy a teljes kompenzáció csak a két tényező együttes teljesülésével valósulhat meg.¹⁹ *Schneider* definíciója szerint a jótétel a

16 Barabás A. Tünde: i. m. 6. o.

17 Például fél szabad végrehajtás, részlegesen felfüggesztett börtönbüntetés, feltételes elbocsátás. Uo. 73–75. o.

18 A Jogi lexikon meghatározása szerint: „A jótétel valamely jogellenes magatartás következményeinek megszüntetésére szolgáló intézkedések összessége, lehetőleg az eredeti állapot helyreállítása, ha ez nem lehetséges, kártérítés fizetése, ugyanakkor a jótétel állhat erkölcsi elégtétel adásában is.”

19 Nagy Ferenc meghatározása szerint „a jótétel magában foglalja az anyagi kiegyenlítő teljesítést, illetve a megsértett jogi tárgyon okozott kárt, az előidézett hiány pótlását, másrésztől a tettes és az áldozat közötti interakciózavar feldolgozását és az emocionális kiengesztelési eljárást is”. Nagy Ferenc: i. m. 208–209. o.

tettes és az áldozat közötti interakciós folyamat, amely a kriminális konfliktust orvosolja, és az érdekelték között kibékülést szül. Éppen ezért – írja – ebben az esetben nem egyszerűen egy pénzösszeg fizetéséről és néhány könyvedén odavetett bocsánatkérésről van szó.

A szerző mélyrehatóan foglalkozik a kárjövátételre kötelezettek lehetséges körének kérdésével. A kárjövátétel, álláspontja szerint – a Nagy Ferenc-féle csoportosítást kvázi elfogadva –, négy szintről érkezhet: az állam részéről (ez a tulajdonképpeni kompenzáció); az elkövető részéről (restitúció); a civil társadalom tagjai részéről – önkéntes, privát alapon –, végezetül, a biztosítótársaságok részéről.²⁰ Ami az állam általi kártalanítási kötelezettséget illeti, a szerző az áldozatvédelmet alkotmányos kötelezettségnek és ennél fogva kizárólagos állami feladatnak tekintő elméletek²¹ elemzése helyett sokkal inkább azokra a véleményekre hívja fel a figyelmet, amelyek szerint az állam egyrészt nem képes elegendő védelmet nyújtani polgárainak, másrészt képtelen finanszírozni a költséges jövátételei programokat.²² A kártalanítás formáinak exemplifikatív jellegű felidézésekor olyan modelleket vázol, amelyek álláspontom szerint a magyar jogalkotó számára feltétlen megfontolást igényelnek. Csak néhány szemelvény a sértettnek nyújtandó kártalanítás európai modelljei közül: az állam a befolyt pénzbüntetésről lemond a sértett javára (Svájc); a polgári jogi igények érvényesítésének lehetősége a büntetőeljárásban (Franciaország)²³; a kárjövátétel mint önállóan is kiszabható mellékbüntetés szerepeltetése a szankciók között (Anglia és Wales)²⁴.

A tettes-áldozat egyezség című V. fejezetben a szerző elérkezik a kötet fő témájának, a mediációnak az általános szintű tárgyalásához. E szerint az nem más, mint olyan – a bűncselekmény sértettje és elkövetője között létrejövő – önkéntes megállapodás, amelynek révén a tettes az okozott kárt az áldozat-

20 Uo.; Barabás A. Tünde: i. m. 87. o.

21 Lásd objektív felelősség teóriája; egyenlő védelem teóriája; társadalmi kötelezettség elmélete.

22 Durkheim szerint „a bűnözés teljes körű visszaszorítása valójában lehetetlen, illetőleg csak aránytalanul magas pénzügyi és szociális költségek (ellenőrzés, a személyiség mozgásterének korlátozása, a személyiségi jogok szűkítése) lenne lehetséges”. Émile Durkheim: *Die Regeln der soziologischen Methode*. René König Publisher, Neuwied, 1961 (Originalausgabe: Paris, 1895)

23 A polgári jogi igény a francia gyakorlatban úgynevezett action civile, a német gyakorlatban úgynevezett Adhäsionsklage formájában történik. Az adhéziós eljárás több országban is ismeretes, de például Nagy-Britanniában a sértett egyáltalán nem léphet fel magánfélként az eljárásban. Az adhéziós perek a magyar gyakorlatban is ismertek, de a magyar büntetőbírák meglehetősen idegenkednek a polgári jogi igények elbírálásától – elsősorban az eljárás elhúzóására hivatkozva, ezért azokat leggyakrabban a törvény egyéb útjára utasítják. Görgényi Ilona: i. m. 110–111. o.

24 Álláspontom szerint a kárjövátétel intézménye a magyar szabályozásban – már csak természeténél fogva is – sokkal inkább az intézkedések közé lenne beilleszthető.

nak egy mindkettejük által elfogadott formában és mértékben jóváteszi, ennek következtében részben vagy egészben mentesül a mindenkori társadalomban szokásos felelősségre vonás következményei alól. Barabás A. Tünde tehát főként azt hangsúlyozza, hogy ebben az esetben nem pusztá kárhelyreállításról, hanem a felek tevőleges részvételéről van szó. A fogalmi zavarok elkerülése érdekében azonban rámutat arra is, hogy a közvetítői eljárásnak nem feltétele a felek személyes találkozása. A meggyőzés erejével hat, ahogyan a szerző összehasonlító módszertannal, statisztikai számadatokat is alapul véve az eljárás európai eredményeiről beszámol. Külön felhívja a figyelmet a mediátorra vonatkozó szabályozások közötti eltérésekre, valamint arra is, hogy ezektől az eltérésektől függetlenül a közvetítő félnek mindig és mindenütt objektív, de kellő rugalmassággal kell követnie az egyezség folyamatát. A mediáció alkalmazásának alapos, az egyes államok szintjére is kiható elemzését ezzel a következtetéssel zárja: „[...] összességében Európa-szerte pozitív folyamatról beszélhetünk, ami nem hagyhatja érintetlenül Magyarországot sem”²⁵.

A szerzőt nem érheti az a kritika sem, hogy egyfajta „elméletieskedő tankönyvvel” áll az olvasó elé. Ennek ékes bizonyítéka a VI. fejezet (*Tettesáldozat egyezség a gyakorlatban*), amely a műnek már-már kézikönyv jellegét kölcsönözve bemutatja a mediációs eljárás konkrét lefolyását és ennek kapcsán esettanulmányokat kínál. Fontos megjegyezni, hogy a processzus előnyeit nemcsak áldozati szempontból mérlegeli, hanem az elkövetőre gyakorolt pozitív hatásait és egyéb társadalmi szegmenseit is figyelembe veszi. Ezek közül a legfontosabbakat most csak példálózó jelleggel, a szerző generális látásmódjának alátámasztására említem: sértetti oldalon hangsúlyozza, hogy 1. a kár az eljárás következtében az átlagosnál gyorsabban megtérül; 2. az áldozat mentesül a büntetőeljárás okozta kényelmetlenségektől; 3. a személyes találkozás nyomán humanizálódik a tetteshez fűződő viszonya, ezáltal könnyebben fel tudja dolgozni a történeteket.²⁶

Az elkövetőre gyakorolt pozitív hatásokat a következőképpen összegzi: 1. részben vagy egészben mentesül a felelősségre vonás alól; 2. az esetleges szabadságvesztés-büntetést elkerülve nem szakad ki addigi környezetéből, ezáltal könnyebben reszocializálódik, egyszersmind elkerüli a stigmatizációt; 3. az eljárásban való közvetlen részvétele növeli szociális felelősségtudatát.²⁷ Végezetül: az eljárás társadalomra gyakorolt pozitív hatásai között a követ-

²⁵ Barabás A. Tünde: i. m. 133. o.

²⁶ Uo. 150. o.

²⁷ Uo. 151–152. o.

kezőket emeli ki: 1. csökkenti a büntető igazságszolgáltatás leterheltségét, ezáltal költséghatékony megoldás; 2. azáltal, hogy a polgárok közvetlenül is részesei lehetnek az eljárásnak, javítja a társadalom „általános közérzetét” és erősíti a jogrendbe vetett bizalmat (integratív prevenció funkció); 3. új értelmet ad a büntetőjognak, amely az áldozatot eddig elhanyagolta.²⁸

Barabás A. Tünde a VII. (*A tettes-áldozat egyezség lehetőségei Magyarországon*), illetve a VIII. (*Összegzés – gondolatok a mediáció hazai megvalósításáról*) fejezetben a teljesség igényével számba veszi az eljárás alkalmazhatóságának hazai lehetőségeit is, jóllehet ennek hiányában nem is lenne teljes a mű felépítése. Behatóan – statisztikai adatokkal alátámasztva – tárja fel a magyar büntetési rendszer visszásságait²⁹, az általánosan jellemző tettesi és sértetti mentalitást³⁰, és ezekre az adatokra, illetve a nemzetközi tapasztalatokra építve a mediáció jövőbeni lehetséges alkalmazási körét, valamint szervezeti feltételeit.

A szerző a tettes-áldozat egyezség alkalmazását elsősorban kisebb és közepesen súlyos, vagyon, illetve személy elleni bűncselekmények esetén látja indokoltnak. Eljárásjogi feltételeit tekintve megkívánja a teljesen tisztázott tényállást, a tettes beismertő vallomását, végezetül mindkét fél önkéntes beleegyezését. Gyakorlati megvalósulásának két típusát tartja elképzelhetőnek: az egyikben a büntetőeljárás – ex officio – megszűnne, mielőtt az elkövető teljesíti az egyezségben foglaltakat.³¹ A második variánsban az egyezséget ítéletbe foglalnék, amelyben a bíróság – egymással kombinálva – próbára bocsátást és jóvátételt szabna ki.

28 Uo. 153–154. o.

29 Elsősorban az indokolatlanul gyakran kiszabott rövid tartamú szabadságvesztés-büntetéseket kritizálja. Ezzel párhuzamosan olyan nemzetközi statisztikai eredményeket közöl, amelyek egyértelműen konstatálják, hogy a kelet-közép-európai régióban a magyar büntetés-végrehajtási intézetek a legzsúfoltabbak. Az adatokról részletesen: Kerecsi, Klára – Gosztonyi, Géza – Bogschütz, Zoltán – Éliás, Dávid: Probation and probation Services in the EU accession countries. Chapter 5. Hungary, 2003, pp. 139–175.; Barabás A. Tünde: i. m. 158. o.

30 Az Országos Kriminológiai Intézet 1993-ban és 2003-ban lefolytatott empirikus kutatásaira támaszkodva a következő következtetéseket vonja le: a tettesek kárjótételi hajlandósága fennáll, miközben a sértettek bizonytalanabbnak tűnnek az eljárásban való részvételi szándékukat illetően – elsősorban a tettesrel való találkozás pszichés hatásai miatt.

31 A szerző inkább ezt a változatot preferálja, mivel ezáltal az elkövető kikerülheti az eljárással okozott stigmatizációt, valamint a büntetett előléthez fűződő káros jogi és egyéb társadalmi következményeket. Barabás A. Tünde: i. m. 182. o.

Osszegzés

Barabás A. Tünde könyve komplex módon, széles körű európai szakirodalomra támaszkodva mutatja be a resztoratív igazságszolgáltatási szemlélet fejlődését és azon belül a saját szakterületét is alkotó mediációs eljárást. Különös figyelmet fordít a téma gyakorlati szempontú megközelítésére, ennélfogva, megítélésem szerint, inkább nevezhető kézikönyvnek, mint tankönyvnek. Leíró és összehasonlító módszertannal egyaránt operál, könnyed stílusa és nyelvezete miatt pedig gondolatai érthetővé válnak a laikus olvasóközönség számára is. A szerző szabályozási javaslatai mindazonáltal a jogalkotó szerveknek is segítséget nyújthatnak, amennyiben azok a tettes-áldozat egyezség magyarországi adaptációjának nehézségeibe ütköznek. Végezetül: a mediáció és a hozzá vezető út bemutatása a szerző határozott szándéka szerint remélhetően elfogadhatóvá teszi azt a gondolatot, hogy a vitarendezés módja nem feltétlenül a bírósági eljárás, hanem sokkal inkább a felek meg egyezése.

Ami a mediáció (és ezzel együtt Barabás A. Tünde gondolatainak) általános kritikáját illeti, számos honi szerző nem látja alkalmazhatónak a közvetítői eljárást a magyar büntető igazságszolgáltatás rendszerében. Álláspontjuk szerint ugyanis e jogintézmény egyrészt nélkülözi a büntetőjogi jelleget, tekintve, hogy annak során úgymond nem az igazságot, hanem a konfliktus megoldását keresik.³² A mediációs eljárás folyamán nem tulajdonítanak jelentőséget annak, hogy ki volt a hibás, nem bizonyítanak tényeket – ahogy az egy bírósági tárgyalás során lenni szokott. A mediáció ezenkívül nem a múltbeli eseményekre reflektál, hanem a jövőre összpontosít. A mediátor csak egyetlen célt tarthat szem előtt: mit kell tenni annak érdekében, hogy a vita konstruktív irányban haladjon tovább. A közvetítő továbbá azon dolgozik, hogy a felek ne a véleményük vagy morális megítélésük hangoztatásával töltsek az időt (ennyiben talán hasonló is a bírósági eljáráshoz), ugyanis ez nem segít hozzá ahhoz, hogy eljussanak a mindkét fél számára elfogadható egyezségig. Feladata annak megteremtése, hogy a jóvátételi tárgyalás ne váljon egyfajta kiüresedett kommunikációs folyamattá, egyszersmind ne is legyen zaklatott, esetleg fenyegető hangvételű diskurzus.

További antagonisztikusnak tűnő szemléletbeli ellentétet okoz, hogy a szerzők nagy hányada a büntetőeljárás elsődleges rendeltetését nem az áldo-

³² Kiss Anna: Gondolatok Barabás A. Tünde: Börtön helyett egyezség c. könyvéről. Magyar Jog, 2005/4., 245. o.

zatnak nyújtandó jóvátételben, hanem az állam büntetőigényének érvényesítésében látja, másként fogalmazva: álláspontjuk szerint abból kell kiindulni, hogy minden államnak elsődleges joga van büntetőhatalmat gyakorolni polgárai felett. Ez persze nem azt jelenti, hogy az állam korlátlan hatalmat gyakorol, hiszen az ellentétes lenne az alkotmányos jogállamiság követelményével. Pusztán arról van szó, hogy az arányos, de megtorló büntetések alkalmazása a kívánatos.³³

„*Aki a mediációban az igazságszolgáltatás bajainak orvoslását látja, alighanem csalódnai fog*”³⁴ – írja Kiss Anna. Álláspontja szerint az eljárás egyrészt nem kevésbé bonyolult, mint maga a büntetőeljárás. Másrészt leszögezi, hogy „*a büntető hatalommal rendelkező jogalkalmazás lététől éppen azért idegen az egyezség, mert hatalom*”³⁵. Végezetül arra a következtetésre jut, hogy a büntetőjog represszív jellege nem szűnhet meg, mivel azt ilyen formájában a társadalom önvédelmi mechanizmusa alakította ki.

Ami Barabás A. Tünde „szabadságvesztés-ellenes” koncepcióját illeti, azal kapcsolatban gyakran hangoztatott ellenérv, hogy a büntetés hatástalansága még nem kérdőjelezi meg a büntetés létjogosultságát. Nem az alkalmazás az ítélkezés központi kérdése ugyanis, hanem annak az elvnek az érvényesítése, hogy a bűn büntetést érdemel.³⁶ Végezetül: sokak véleménye szerint a kár megtérítésének, illetve helyreállításának csak a büntetéskiszabási szempontoknál lehet szerepe. Ehhez azonban a vádlott bűnösségét meg kell állapítani és csak ezután következhet a jóvátételi tárgyalás.³⁷

Végezetül: a magyar büntetés-végrehajtási rendszerről tudvalevő, hogy túlterheltsége 1999 óta folyamatosan növekszik.³⁸ Ami a kiszabott szabadságvesztés-büntetéseket illeti, statisztikai adatokkal igazolható, hogy döntő többségük a három évet nem haladja meg.³⁹ Mindez azt mutatja tehát, hogy a magyar szankciórendszerben a szabadságelvonó intézkedések közül a rövid tartamú szabadságvesztés-büntetések dominálnak. Ezek csökkentésére a közvetítői eljárás alkalmas lehet, tekintve, hogy igénybevételére – a Be. 221/A §

³³ Uo. 246. o.

³⁴ Uo. 245. o.

³⁵ Uo.

³⁶ Szabó András véleménye. In: Kiss Anna: Uo.

³⁷ Uo. 246. o.

³⁸ Amíg 1998-ban mintegy hatszázezer bűncselekményre nagyjából harmincezer börtönbüntetés jutott, addig 2002-ben négyszázháromezer bűncselekményre harminckétezer szabadságvesztés-büntetés szabtak ki. Barabás A. Tünde: i. m. 155. o.

³⁹ 2002-ben a kiszabott szabadságvesztés-büntetések kilencvenöt százaléka nem haladta meg a három évet. Uo. 157. o.

(1) bek. alapján – öt évig terjedő szabadságvesztés-büntetéssel fenyegetett bűncselekmények esetén kerülhet sor. Egyúttal azonban nemcsak a büntetés-végrehajtás, de a bíróságok túlterheltségét is csökkentheti majd, azaz minden bizonnyal képes lesz jelentős mértékben lefaragni az egész büntető igazságszolgáltatás működésének költségigényéből.

Megjegyzem, hogy Barabás A. Tünde legújabb publikációi már a büntetés-végrehajtási szakasz esetében is vizsgálják a mediáció lehetőségét. Egyik legújabb tanulmányában a szerző ekként ír: „*Miközben a legtöbb resztoratív program Európa más országaiban is a börtönökön kívül folyik, az utóbbi években több kísérlet zajlott, amelyek azt vizsgálták, hogyan lehetne a helyreállító igazságszolgáltatást a börtönök falain belül megvalósítani, illetve hogy lehetséges-e olyan börtönrendszer kialakítása, amely teljes mértékben resztoratív elveken és értékeken alapul. Ezek a megoldások még nem terjedtek el Európában, azonban több országban, így Németországban, Belgiumban, Nagy-Britanniában jelentős eredményeket értek el, főként a súlyos bűncselekmények elkövetőire fókuszálva.*”⁴⁰

Ami a büntetés-végrehajtásban megvalósuló resztoratív projektek típusait illeti, ebben a tekintetben számos nemzetközi példa áll rendelkezésre: ismeretesebbek között 1. úgynevezett mediációs/dialógusprogramok, amelyek a sértettek és az elítéltek személyes találkozóira adnak lehetőséget; avagy 2. úgynevezett börtön-közösség programok, amelyek keretében az elítéltek a közelükben lévő közösségeknek végeznek közhatalmú munkákat, ezzel mintegy elősegítve saját reszocializációjukat stb.⁴¹

Tény, hogy a honi büntetés-végrehajtási rendszerben semmiféle közvetítői mechanizmus nem működik az elítélt-sértett, elítélt-hozzá tartozók, illetve elítélt-társadalom relációban.⁴² A börtönpésség egy részének szüksége volna a társadalomba történő visszailleszkedést elősegítő programokra, ezek viszont gyakorlatilag nincsenek. A magam részéről tehát támogatnám, ha valamennyi bv. intézetben működnének úgynevezett közvetítői irodák, hiszen a bűncselekmények (például halált okozó testi sértés) pszichikai feldolgozását adott esetben elősegítheti a „bűnös és áldozat” személyes találkozása, ennek

40 Barabás A. Tünde: A mediáció lehetőségei a büntetés-végrehajtásban. In: Virág György (szerk.): Kriminológiai Tanulmányok, 48. OKRI, Budapest, 2011, 103–104. o. http://www.okri.hu/images/stories/KT/KT_48_2011/007_5_barabas_98-114.pdf

41 Daniel W. Van Ness: Prisons and restorative justice. In: Gerry Johnstone – Daniel W. Van Ness (eds.): Handbook of Restorative Justice. Willan Publishing, Cullompton, 2007, pp. 312–323.; Barabás A. Tünde: i. m. 106. o.

42 Uo. 112. o.

KÖNYVISMERTETÉS

pedig minden eljárási fázisban helyet kell adni. Persze itt is meg kellene kívánni jogszabályi szinten mindkét fél beleegyezését.

A büntetőeljárás tartama alatti, valamint a büntetés-végrehajtásban megvalósuló mediációnak tehát egyaránt van létjogosultsága, utóbbi joghatásai tekintetében azonban fokozott felelősséggel és elővigyázatossággal kell eljárnia a jogalkotónak. Az úgynevezett „börtönmediáció” sikeressége semmi esetre sem vezethet a jogerősen kiszabott és végrehajtásában megkezdett szabadságvesztés időtartamának menet közbeni csökkentéséhez, nem idézhet elő semmiféle „végrehajtási kegyelmet”. Ami jogkövetkezményként szóba jöhet ebben a körben, az nézetem szerint az adott intézeti renden belüli – adott esetben teljességgel egyéniesített – enyhébb végrehajtási szabályok (evsz) alkalmazása. Ha ugyanis a büntetés-végrehajtási szakban alkalmazott közvetítői eljárások eredményessége esetén utólagosan csökkenthetők lennének a büntetési időtartamok, azzal csak tovább erősödne a szabadságvesztés hatástalanságáról cikkező szerzők „tábora”, ráadásul a jogalkotó újabb „lyukat ütne” a jogerős és végrehajtandó bírói ítéletek előírásain. Márpedig jelen büntetési nem kétségtelenül a büntetési rendszer csúcspontján elhelyezkedő ultima ratio, amelyet a továbbiakban már valóban nem lenne szabad ilyen joghatású konstrukciókkal derogálni.

Készítette: Bérces Viktor

A hónap eseményei
az EU belügyi együttműködése terén
(február)

AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG FEBRUÁR 5-ÉN BENYÚJTOTTA AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK A SZAKSZARGONBAN IV. PÉNZMOSÁS ELLENI IRÁNYELVKÉNT APOSTROFÁLT JAVASLATÁT, amelynek célja a globális Pénzügyi Akció Munkacsoport (FATF) pénzmosás- és terrorizmusfinanszírozás terén legutóbb elfogadott ajánlásainak adaptálása az uniós jog keretei közé és természetesen ennek alapján az uniós együttműködés kereteinek megerősítése, továbbfejlesztése. A javaslat kiegészül továbbá egy a tárgykörrel kapcsolatos másik kezdeményezéssel, amely a pénzáttalásokra vonatkozó szabályokat érinti. A javaslatcsomag összeállításában oroszlánrészt vállalt a belső piacért és szolgáltatásokért felelős uniós biztos, de az uniós belügyekért felelős *Cecilia Malmström* és a stábjja is közreműködött a folyamatban. Az elkészült tervezetekben leginkább pénzügyi megközelítés dominál. A III. irányelv már bevezette a legtöbb olyan jogintézményt, amellyel a felülvizsgálat operál, miközben igyekszik a szabályozáson olyan aspektusból alakítani, hogy ezek a jogintézmények és a tagállamok közötti hatékony együttműködés egységesebben, könnyebben megvalósulhasson. Ennek érdekében nagyobb hangsúlyt helyez a racionális kockázatalapú megközelítésre. Az ügyfél-átvilágításra és -nyilvántartásra vonatkozó szabályok speciális kötelezettséget teremtenek az üzleti folyamatok átláthatóságának a fekete gazdaság visszaszorításának érdekében. Ezek a szabályok olykor talán kissé messzire mennek, és a pénzügyi folyamatokban szolgáltatóként megjelenők tekintetében szinte lehetetlen, elsősorban monitoringgal kapcsolatos elvárásokat támasztanak. Természetesen a korrupció visszaszorítása is hangsúlyos elem, a politikai közszereplőkre vonatkozó rendelkezések kiterjesztése révén a belföldi közszereplőkre is alkalmazni kell majd a szabályokat. Ügyel az irányelv a legutóbbi felülvizsgálat óta megjelent új fenyegetések kezelésére is, itt elsősorban a szerencsejátékok és az adózással összefüggő cselekményekkel kapcsolatban hoz újdonságot a szabályozási eszköz tervezete. A készpénzforgalom ellenőrzése fontos terület a fekete gazdaság hatásainak gyengítése érdekében, ezért a javaslat már a hétezer-ötszáz euró értéket meghaladó ügyletek esetére is kiterjednének az irányelv előírásai. A pénzügyi hír-

szerző egységek (FIU) szerepe az elmúlt években jelentősen megerősödött, nemzeti szintű jogosultságai erősítésével és az uniós együttműködésük fejlesztésével azonban jelentős eredményeket lehetne elérni a pénzforgalom ellenőrzése hatékonyságának növelésében. Az új fenyegetésekre való kiterjesztés mellett, a szankciós rendelkezések is hoznak szigorítást, ettől is a rendszer tisztulását várják.

AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG A PÉNZMOSÁS ELLENI KÜZDELEM TOVÁBBFEJLESZTÉSE MELLETT KIEMELTEN FONTOSNAK TARTJA AZ EGYÜTTMŰKÖDÉST AZ EURÓ VÉDELMEK ERŐSÍTÉSÉVEL ÖSSZEFÜGGÉSBEN IS. A szintén február 5-én benyújtott irányelvjavaslat célja a bankjegy- és érmehamisítást kriminalizáló tagállami büntetőjogi és a nyomozásra és bizonyításra vonatkozó eljárásjogi szabályok harmonizációja.

A KÁBITÓSZER ÉS KÁBITÓSZER-FÜGGŐSÉG EURÓPAI MEGFIGYELŐKÖZPONTJA (EMCDDA) ÉS AZ EUROPOL JANUÁR 31-ÉN HOZTA NYILVÁNOSSÁGRA ELSŐ KÖZÖS ÁTFOGÓ JELENTÉSÉT, amelynek fő témája az európai illegális kábítószerpiacok helyzetének feltérképezése és elemzése volt. A jelentés komprehenzív jellegéből adódóan mind a keresleti, mind a kínálati oldal valamennyi releváns aspektusát érinti, nem utolsósorban foglalkozik a megjelenő szerekekkel kapcsolatos tendenciák bemutatásával is. A stratégiai jellegű megközelítést alkalmazó dokumentum az EU új drogstratégiájában megfogalmazottakkal összhangban jelöli meg azokat a célkitűzéseket és szükséges intézkedéseket, amelyekkel a jelenleg elleni küzdelem uniós szinten hatékonyabban folytatható. A rendészeti fellépés és a kínálatcsökkentés oldalán az Europolnak jelentős tapasztalatai és naprakész információi vannak. A szervezett bűnözés elleni küzdelem jelenlegi uniós kereteit biztosító szakpolitikai ciklus prioritásai kapcsán nem elhanyagolható tény, hogy a kijelölt nyolc célterületből három vonatkozásában történik utalás a kábítószer-bűnözés elleni hatékonyabb küzdelem szükségességére. Az EMCDDA által végzett munka is fontos, átfogó képet nyújt a legfontosabb kábítószer (heroin, kokain, cannabis, amfetamin, metamfetamin, ecstasy) és az új pszichoaktív szerek európai piacáról. A dokumentumban megfogalmazott célkitűzések és intézkedések kapcsán kiemelendő, hogy mindkét szervezet lassúnak tartja a jelenlegi reagálóképességet egy-egy új szer megjelenése esetén. Az új pszichoaktív anyagokkal (dizájnerdrogokkal) összefüggésben ez az állítás hangsúlyosan igaz: mire a tagállamok hatékonyan felléphetnének a szer ellen, már új összetételű anyag jelenik meg a piacon. A jelentés rávilágít az európai szervezett bűnözés terén érvényesülő trendekre is, elsősorban arra, hogy a piac

egyre változatosabb, a szereplők egyre találékonyabbak, rugalmasak és gyorsak mind mozgásukban, mind kommunikációjukát illetően. Ezekre a próbatételekre hasonlóan rugalmas válaszokkal kell szolgálni.

EURÓPAI KIBERBIZTONSÁGI STRATÉGIA. FEBRUÁR 7-ÉN AZ EURÓPAI UNIÓ KÜLVÜGYI ÉS BIZTONSÁGPOLITIKAI FŐKÉPVISELŐJE ÉS AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG KÖZÖS KÖZLEMÉNYBEN TETTE KÖZZÉ AZ EURÓPAI UNIÓ ÁTFOGÓ KIBERBIZTONSÁGI STRATÉGIÁJÁT. A stratégia komplexen tartalmazza azokat az aspektusokat, amelyek az informatikai biztonság – beleértve az informatikai bűnözést is – terén feladatokat támasztanak a világ és benne Európa elé. Az Európai Bizottság részéről *Neelie Kroes* alelnök és *Cecilia Malmström* biztos is részt vett az anyag összeállításában, illetve az azt megelőző széles körű koordináció lefolytatásában. A stratégia alapelvei között rögzíti, hogy a szabadságjogok érvényesülését az Európai Unió az internettel összefüggésben is maximálisan tiszteletben tartja, emellett azonban utal arra, hogy a virtuális világra is vonatkoznak azok a szabályok, amelyek az élet egyéb területein érvényesülnek. Európa az alapvetően szabad és nyitott internet mellett teszi le a garast, a veszélyek elleni fellépéshez is a békés eszközöket részesíti előnyben. Kiemelten hangsúlyozza a társadalmi tudatosságnövelés szükségességét, ennek kapcsán fontos követelményeket is megfogalmaz a tagállamok részére, elsősorban a képzés, oktatás terén megvalósítandó feladatok kitűzésével és a privát szférával való lehető legszorosabb együttműködés érvényesülésének igényével. A stratégia öt prioritás alapján határozott meg célokkal és intézkedésekkel, ezekkel látja biztosítottnak a nyílt, megbízható és biztonságos kibertér megteremtését. A kibertámadásokkal szembeni ellenálló képesség elérésére a hálózat- és információbiztonsággal (NIS) kapcsolatos szakpolitikát és a kapacitások, valamint ezek együttműködésének fejlesztését tartja elengedhetetlennek.

A számítástechnikai bűnözés drasztikus csökkentése érdekében a kapacitásépítés és hatékonyabb koordináció mellett a megfelelő szabályozást is kiemelkedően fontos elemként definiálja. A releváns ügynökségekkel és különösen az Europol kiberbűnözés elleni központjával (European Cybercrime Centre; EC3) való együttműködésnek hangsúlyos szerepet szán. Cél a kibervédelmi politika és képességek kifejlesztése a közös biztonság- és védelempolitika (KBVP) tekintetében, és szintén fontos szerepet kap a kiberbiztonsági ipari és technológiai erőforrások kifejlesztése. Az eddigieknek megfelelően arra törekszik az unió, hogy ebben a témakörben egységes képet mutasson, egységes álláspontot képviseljen az uniós külkapcsolatokkal ösz-

szefüggésben, és ennek a tevékenységnek a gyakorlásakor elsősorban az uniós alapértékeket kell közvetíteni. Ennek egyik eleme az is, hogy az unió egyelőre nem kíván belemenni egy globális jogi keret tárgyalásába, ehelyett támogatja a budapesti konvenciót.

Összeállította: Szabó Adrienn

Ára: 530 Ft

