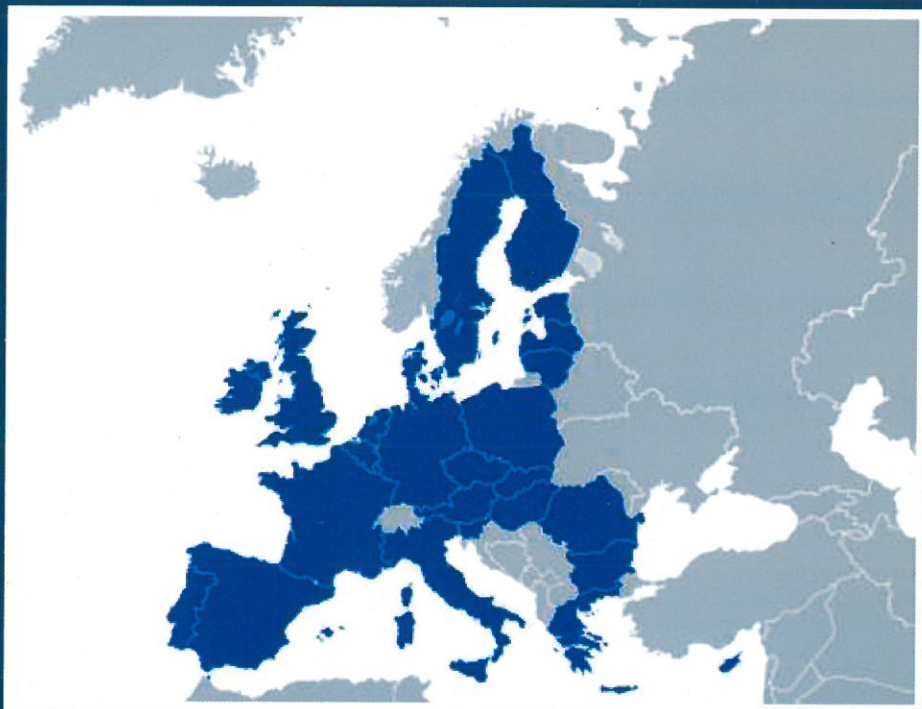


2011
5.

BELÜGYI SZEMLE

A BELÜGYMINISZTERIUM SZAKMAI, TUDOMÁNYOS FOLYÓIRATA



NAGY JUDIT: Az uniós rendőri és igazságügyi együttműködés a XXI. században
a Hága-Stockholm-Lisszabon tengely mentén

URSZÁN JÓZSEF: A súlyos és szervezett bűnözés elleni fellépés a lisszaboni szerződés
és a spanyol-belga-magyar EU-elnökség munkaprogramja alapján

JULESZ MÁTÉ: Környezetvédelmi büntetőjogunk változó előtérben

SZABÓ MÁTÉ: Ombudsmanok a gáton

59.
évfolyam

TARTALOM 2011/5.

SUMMARY (3–4)

NAGY JUDIT Az uniós rendőri és igazságügyi együttműködés
a XXI. században
a Hága–Stockholm–Lisszabon tengely mentén
(5–30)

URSZÁN JÓZSEF A súlyos és szervezett bűnözés elleni fellépés
a lisszaboni szerződés
és a spanyol–belga–magyar EU-elnökség
munkaprogramja alapján
(31–48)

JULESZ MÁTÉ Környezetvédelmi büntetőjogunk változó erőterében
(49–61)

SZABÓ MÁTÉ Ombudsmanok a gáton (62–87)

■ **PÁLYÁZAT**

FERENC RÓBERT Rendőri jelenlét
a reagálóképesség javítását célzó szervezeti
és működési feltételek tükrében (88–101)

GAÁL GYULA – HAUTZINGER ZOLTÁN

A Pécs 2010 Európa kulturális fővárosa program
rendőri biztosítása (102–120)

■ **EURÓPAI UNIÓ**

A hónap eseményei
az EU bel- és igazságügyi együttműködése terén
(121–128)

SZERZŐINK 2011/5.

DR. ASZTALOS ERIKA tanácsos,
Európai Együttműködési Főosztály

FERENC RÓBERT rendőr őrnagy, osztályvezető,
Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Rendőr-
főkapitányság Nyíregyháza Városi
Rendőrfőkapitányság Közrendvédelmi Osztály

DR. GAÁL GYULA rendőr alezredes,
Baranya Megyei Rendőr-főkapitányság

DR. HAUTZINGER ZOLTÁN rendőr alezredes, egyetemi adjunktus,
Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi
Kar Büntetőeljárás-jogi és Kriminalisztikai Tanszék

DR. JULESZ MÁTÉ tudományos munkatárs,
Szegedi Tudományegyetem Népegészségtani Intézet

DR. NAGY JUDIT főiskolai tanársegéd,
Rendőrtiszt Főiskola

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

DR. SZABÓ MÁTÉ az állampolgári jogok országgyűlési biztos, az
Országgyűlési Biztosok Hivatala

URSZÁN JÓZSEF rendőr alezredes MSc., stratégiai elemző,
Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ

SUMMARY

Nagy, Judit

Police and judicial cooperation in the 21st century around the Hague-Stockholm-Lisbon axis [5–30]

This article provides an overview of the developments in the last seven years for police and judicial cooperation in the EU, including a detailed assessment of the „principle of availability” introduced by the Hague Programme, as well as the institution of the European Public Prosecutor, a possibility created by the Lisbon Treaty. Furthermore, „Stockholm and Lisbon priorities”, and certain questions concerning to the „exceptionalism” of the Lisbon Treaty (such as emergency break, enhanced cooperation, opt-ins opt outs...etc.) are also discussed in detail.

Urszán, József

Fighting Serious and Organized Crime under the Treaty of Lisbon and the Working Program of the Spanish-Belgian-Hungarian EU Presidency [31–48]

The author focuses on the most important priorities, opportunities and challenges that regard institutional and legislative reforms under the auspices of the Lisbon Treaty in the field of serious and organized crime for the Spain-Belgium-Hungary Presidency.

Julesz, Máté

Environmental Criminal Law in a Changing Environment [49–61]

Due to changes in the constitutional and human rights landscape, Hungarian environmental law and environmental criminal law faces inevitable changes. The article points to potential points of practical development

Szabó, Máté

Ombudspersons on the dam [62–87]

The author, the parliamentary commissioner, provides an overview of the ombudsman’s investigations on procedures and state obligations concerning the prevention of flooding, inland waterways, and other natural disasters, including damage control and financial settlements. The article covers investigations performed in 2009 and 2010, as well as the previous ombudsperson’s case law, and a special project launched in 2011, focusing on the fundamental rights aspects of managing natural and industrial disasters.

SUMMARY

Ferenc, Róbert

Police presence and organizational and operational conditions for improving reaction time [88–101]

Following a theoretical introduction and a critical assessment of police organization and operational structure in Hungary, the author provides guidelines for future reforms.

Gaál, Gyula – Hautzinger, Zoltán

Law enforcement duties concerning the Pécs 2010 European Capital of Culture Programme [102–120]

On April 13, 2006 the Council of Ministers of the European Union designated Pécs, Essen and Istanbul as the European Capitals of Culture for 2010. The authors provide an overview of law enforcement experiences concerning the preparation and implementation of this project.

■ **TOPIC-WATCH**

Asztalos, Erika – Szabó, Adrienn

Monthly overview of EU legislation and relevant events
[121–128]

NAGY JUDIT

Az uniós rendőri és igazságügyi együttműködés
a XXI. században
a Hága–Stockholm–Lisszabon tengely mentén

Az Európai Unió a nemzetközi együttműködés egyedülálló, speciális formájának tekinthető, mivel szinte majdnem az összes nyugat- és kelet-európai állam szövetkezett egy egységgé, hogy létrehozzanak egy kormányközi struktúrát. Ebben a rendszerben 27 állam „gondolkodik és cselekszik” együtt olyan fontos politikai kérdésekkel foglalkozva, amelyeknek határokon átvéltő következményei vannak. Ezek a kérdések nemcsak az igazságszolgáltatást és a büntetőpolitikát érintik, hanem például a bevándorlást és a határőrizetet, az adópolitikát, a gazdaságot, az iparpolitikát, a mezőgazdaságot stb. Eredetileg az EU a gazdasági integrációra összpontosított, és a közös piac létrehozására, amely azon az elven alapszik, hogy a személyek, áruk, szolgáltatások és a tőke szabadon áramolhat, mozoghat egyik országból a másikba. A mozgás ilyen mértékű szabadsága egyértelműen hasznos a gazdaságnak, de egyben a bűnözés előtt is új kapukat nyit meg, valamint új lehetőségeket a bűnelkövetők számára, hogy egyik országból a másikba szökhessenek a felelősségre vonás elől.

Ilyen körülmények között az Európa Tanács által korábban elfogadott egyezmények, a TREVI-, valamint a schengeni együttműködés már nem bizonyultak elég hatékonynak ahhoz, hogy felvegyék az Európai Közösségek integrációs folyamatának gyors ütemét, és megfelelő mértékű akadályokat állítsanak e bűnözői, bűnözési expanzióknak. Eme okból kifolyólag az 1992-ben aláírt és 1993 novemberében hatályba lépő maastrichti szerződés a harmadik pillér létrehozásával kiterjesztette az Európai Közösségek hatáskörét a bel- és igazságügyi együttműködés területére is. Az 1999-ben hatályba lépő amszterdami szerződés jelentős vívmányokat hozott a harmadik pillér területén, például: bizonyos politikákat (migráció, menekültpolitika stb.) átemelt az első pillérbe; olyan új jogi eszközöket hozott létre (például határozatok és kerethatározatok), amelyek kötelező erővel bírtak a tagállamokra nézve, és sokkal hatékonyabbnak bizonyultak az úgynevezett Maastricht-típusú „közös fellépéseknél” és az egyezményeknél; új célkitűzésként fogalmazta meg az EU számára a „szabadság, a biztonság és a jog térségének” létrehozását; az amsz-

terdami szerződéshez fűzött úgynevezett schengeni jegyzőkönyvön keresztül az EU integrált részévé vált a schengeni *acquis*.

A szervezett bűnözés erősödésére 1997-ben válaszlépésként kidolgozott akcióterv (*Action Plan*) egyik újításként 1998-ban létrehozta az Európai Igazságügyi Hálózatot (*European Judicial Network*)¹ is, amely lehetővé teszi a kiadatás és jogsegély lebonyolításáért felelős, a különböző tagállamokban dolgozó gyakorlati szakemberek közvetlen kapcsolatfelvételét egymással, megkerülve a lassú és bonyolultabb diplomáciai csatornákat. A rendőri együttműködés elősegítése szándékával 1999. július 1-jén megnyitotta kapuit az Europol² is. 1999. október 15–16-án a finnországi Tampereben szervezték meg azt az Európai tanácsi értekezletet, amelyen meghatározták az EU számára egy olyan követendő ötéves programot, amely egyebek között a migráció, menedékpolitika, a polgári és büntető igazságszolgáltatás, valamint a szervezett bűnözésre adandó válasz kérdésköreivel foglalkozott. Megfogalmazták a kölcsönös elismerés elvét mint „*az unión belüli polgári és büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés sarokkövét*”.³ Az utána következő öt évben felgyorsult a jogalkotás folyamata (2001. szeptember 11. után erőteljesen), teret kapott a gyakorlatban a kölcsönös elismerés elve (európai elfogatóparancs⁴, vagyonnal vagy bizonyítékkal kapcsolatos biztosítási intézkedések tárgyában⁵ hozott kerethatározat), valamint fontos ügynökségek és szerveze-

1 A büntetőügyekben működő Európai Igazságügyi Hálózatot a tanács 98/428/JAI határozatával 1998. június 29-én hozták létre. A hálózat tagjai között a tagállamok nemzetközi bűnügyi együttműködéssel foglalkozó hatóságainak képviselői, a tagállamok által kijelölt egy vagy több kapcsolattartó személyből és az összekötő bírásokból áll. A hálózat célkitűzése, hogy megkönnyítse a kapcsolatfelvételt a tagállami hatóságok között, rendszeres találkozóik révén kicserélik tapasztalataikat és rendszeresen információkat szolgáltatnak. A kapcsolattartó pontok közvetítő szerepet játszanak a tagállamok között annak érdekében, hogy az igazságügyi együttműködést megkönnyítsék, különös tekintettel a bűnözés súlyos formái elleni harc terén. Jog és gyakorlati tudnivalókat szolgáltatnak a nemzeti igazságszolgáltatási szervek, bíróságok számára, közreműködnek a többszörös jogsegélykérelmek teljesítésének koordinációjában. A hálózat honlapján megtalálhatók a kapcsolattartó pontok által elkészített gyakorlati útmutatók, amelyek tartalmazzák az egyes büntetőjogi rendelkezések összefoglaló bemutatását és további hasznos információkat.

2 A hágai székhelyű Európai Rendőrségi Hivatal (European Police Office) az 1995. július 26-án aláírt Europol-egyezmény hozta létre.

3 A tamperei konklúziók 33. szakasza

4 A tanács kerethatározata (2002. június 13.) az európai elfogatóparancsról és a tagállamok közötti átadási eljárásokról (2002/584/IB), HL L 190, 2002. július 18., 1–20.

5 A tanács 2003/577/IB kerethatározata (2003. július 22.) a vagyonnal vagy bizonyítékkal kapcsolatos biztosítási intézkedést elrendelő határozatoknak az Európai Unióban történő végrehajtásáról, HL L 196, 2003. augusztus 2., 1–22.

tek „kerültek a helyükre” (Europol, Eurojust⁶, Cepol⁷), mások pedig jelentős fejlődésen mentek keresztül (például az Európai Igazságügyi Hálózat).

Hágai és stockholmi program

Hágai program

2004 végére az EU felülvizsgálta és értékelte az elmúlt öt év eredményeit, és az úgynevezett hágai program⁸ elfogadásával kidolgozta azokat a fejlődési irányokat, amelyek elengedhetetlenek voltak az európai szabadság, biztonság és a jog térségének kialakításához.

A program alapján általánosságban a következő lépések megtételének az igényét vázolták:

- Alaposan meg kell vizsgálni, hogy az egyes tagállamok milyen módon implementálták (vagy elmulasztották azt) az egyes európai jogi eszközöket – ez vonatkozik mind az egyezményekre, határozatokra, mind pedig a kerethatározatokra egyaránt. Ezt a vizsgálatot szisztematikusan kell végrehajtani. A harmadik pilléres eszközöket alkalmazni kell a mindennapi gyakorlatban, nem szabad őket meghagyni csupán elméleti lehetőségként, a tudományos kutatás tárgyaként.
- Szükséges, hogy a tagállamok tisztában legyenek az új ügynökségek vagy intézmények (mint például az Europol, Eurojust, Cepol vagy az Európai Igazságügyi Hálózat) nyújtotta lehetőségekkel, és jobban kihasználják őket. Ez megkívánja eme intézmények funkcióinak értékelését, rávilágítva a hiányosságokra is, és szükségessé teszi egy olyan elemzés elkészítését, amely vázolja annak lehetséges módjait, hogy ezt a helyzetet hogyan lehet javítani, fejleszteni.
- Szükséges, hogy a tagállamok között nagyobb mérvű legyen az operatív, műveleti együttműködés. (A lisszaboni szerződés által bevezetett COSI Belső Biztonsági Bizottság létrehozásának megfogalmazása.)

6 A hágai székhelyű Igazságügyi Együttműködési Egység (Judicial Cooperation Unit), amelyet a tanács a 2002. február 28-án elfogadott határozatával hozott létre.

7 Európai Rendőr Akadémia (European Police College), amelyet 2005-ben hozott létre az Európai Unió Tanácsa a 2005/681/IB határozatával. Titkársága az egyesült királyságbeli Bramshillben található.

8 A hágai program a 2009 végéig tartó második uniós program, amelyet a tanács a 2004. november 4–5-i igazságügyi csúcstalálkozóján fogadott el. Célja a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség továbbfejlesztése, amelynek keretében tíz prioritást fogalmazott meg.

http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/the_hague_priorities/doc/hague_programme_hu.pdf,

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2005:053:0001:0014:HU:PDF>

- Szükséges, hogy reaktiválják a tagállamok az összekötő tiszti hálózatot azon államok vonatkozásában, ahol ez a fajta együttműködés inaktívvá vált.
- Fontos, hogy a tagállamok, valamint a gyakorlati szakemberek segítséget kapjanak abban, hogy a bel- és igazságügyek területén programokat, irányelveket, standardokat és kézikönyveket dolgozzanak ki, vezessenek be.
- Fontos, hogy szemináriumokat rendezzenek a célból, hogy előmozdítsák, valamint a tagállamoknak bemutassák az uniós ügynökségek általi, a hatékony együttműködéshez nyújtható támogatási lehetőségeket.
- Szükséges, hogy pontosan nevesítsék azokat az akadályokat, amelyek a tagállamok illetékes hatóságai közötti napi, gyakorlati együttműködés útjában állnak.
- Kapjon kiemelt hangsúlyt a „hozzáférhetőségi alapelv” (*principle of availability*) széles körű alkalmazása az információcserében, a tagállamok közötti együttműködésben.

A hágai program megvalósítása érdekében az Európai Bizottság és a tanács cselekvési tervet⁹ fogadott el, amely tartalmazta a prioritások végrehajtásához szükséges konkrét intézkedéseket:

- a) Közös európai menekültügyi rendszer megteremtése. 2005-ben létrejött az úgynevezett Európai Menekültügyi Alap (EMA).
- b) Hatékony kitoloncolási és hazatelepítési politika kialakítása. 2007 óta működik a Visszatérési Alap (VA) és az Integrációs Alap (IA).
- c) A SIS-II (Schengeni Információs Rendszer) működésbe lépése.
- d) A külső határvédelem integrált irányítási rendszerének létrehozása, Európai Határőrizeti Ügynökség felállítása, közösségi határ-ellenőrzési alap létrehozása. 2005 óta működik az Európai Határőrizeti Ügynökség (Frontex)¹⁰, valamint 2007 óta létezik a Külső Határok Alap (KHA).
- e) A biometrikus azonosítók úti okmányokba, vízumokba és az információs rendszerekbe történő integrálása.

⁹ A dokumentum körülbelül háromszáz jogalkotási és operatív intézkedést tartalmaz. http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&numdoc=505PC0184&lg=hu

¹⁰ A 2004. október 26-i 2007/2004/EK tanácsi rendelet (HL L 349., 2004. 11. 25.) létrehozta az Európai Unió tagállamai külső határain való operatív együttműködési igazgatásért felelős európai ügynökséget, a Frontexet. A Frontex a tagállamok közötti operatív szintű együttműködést koordinálja a külső határok kezelésének területén; támogatást nyújt a tagállamok részére a nemzeti határőrök kiképzésében, illetve a közös képzési szabványok kialakításában; kockázatelemzést végez; figyelemmel kíséri a külső határok ellenőrzésének és felügyeletének területére irányuló kutatás fejlődését; segíti a tagállamokat a külső határokon felmerülő magas technikai és operatív támogatást igénylő helyzetekben; és megadja a tagállamoknak a szükséges támogatást a közös visszatérítési műveletekhez.

- f) Közös vízümíródak létrehozása.
- g) A terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem.
- h) Európai igazságügyi térség megteremtése.

A hágai programhoz csatolták később a 2005–2012-re vonatkozó Európai kábítószer-stratégiát is.

A hágai program a tagállamok rendőrségei és vámhatóságai közötti, valamint az Europolal és Eurojusttal folytatott fokozott gyakorlati együttműködés szükségességét hangsúlyozta, ezért kiemelte az Europolra, valamint az Eurojustra vonatkozó jogi eszközök modernizálásának, tagállami ratifikálásának és megerősítésének fontosságát.

A hágai program értékeléseként elmondható, hogy a kitűzött célokat sajnos nem sikerült minden területen megvalósítani. Az éves bizottsági jelentésekből rendszerint kitűnt, hogy valójában csupán bizonyos első pilléres politikák terén sikerült előrelépést elérni az öt év folyamán, például a külső határok, migráció és menekültügy, valamint a polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés kérdéseiben. Sajnos azonban nagy az elmaradás a klasszikus harmadik pilléres politikák területén (rendőrségi együttműködés, büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés), ennek okai között elsődlegesen a jogalkotás lassúsága mellett az elfogadott uniós jogi aktusok nem megfelelő tagállami implementálása szerepel. Kivételként talán a terrorizmus elleni fellépés említhető, ahol a fenyegetés közvetlen és globális volta miatt sikerült megfelelő előrelépéseket tenni a stratégiai partnerekkel. A rendőrségi és igazságügyi együttműködés területén a jogszabályalkotást az eredeti szándék mellőzésével megnyilvánuló kompromisszumkeresés jellemezte, ami végül kiüresedett, és a gyakorlatban csupán „papírformaként” maradt jogi aktusokat hozott. A gyakorlati szakemberek és a politika képviselői gyakran ellentétes célokkal ütköztek le a jogalkotás asztalához.

A hágai program megvalósítását értékelő jelentésekben (2006, 2007) a bizottság úgy ítélte meg, hogy „különösen lassú” azon intézkedéseknek a végrehajtási folyamata, amelyek *„az igazságszolgáltatás fejlesztésével és azon schengeni vívmányok fejlesztésével kapcsolatosak, amelyek a határon átvételő operatív bűnüldözésre vonatkoznak”*. Valójában meg kell jegyezni, hogy amikor ezen a területen valamilyen új eszköz kifejlesztésére került sor, az mindig vagy kétoldalú, vagy pedig ad hoc többoldalú együttműködés keretében történt, és nem az Európai Unió szintjén.

A Future Group jelentései, javaslatai

A német elnökség kezdeményezésére Future Group néven felállították azt az informális, miniszteri szintű testületet, amelynek fő feladata volt a stockholmi program fő stratégiai irányainak, célkitűzéseinek meghatározása a hágai program értékeléséből levont következtetések alapján. Az igazságügyi kérdéseket vizsgáló Future Group 2008 közepére elkészített értékelő jelentése¹¹, valamint a belügyi kérdéseket vizsgáló csoport által elkészített jelentés¹² a vizsgált területeket illetően például a következő főbb témaköröket emelte ki, és hangsúlyozták minél előbbi fejlesztésüket:

- Európai polgárok jogainak védelme, adatvédelem.
- Az igazságszolgáltatásban dolgozók közötti együttműködés fejlesztése, az állampolgárok igazságszolgáltatáshoz történő hatékony hozzáféréseinek megteremtése.
- A szervezett bűnözés és terrorizmus elleni fellépés hatékonyságának növelése.
- Az igazságügyi együttműködés külső dimenziója.
- A biztonság külső és belső vetületének szoros összefonódása.
- A terrorizmus elleni fellépés szempontjából alapvető információk európai szintű megosztása¹³.

A rendőrségi együttműködés és a bevándorlás értékeléséért felelős Future Group jelentése¹⁴ a következő öt főbb szempontot jelölte meg az elkövetkezendő időszakra:

- Információk megosztásának, cseréjének gördülékenyebb megvalósítása.
- Közös kultúra létrehozása.
- A tagállami jogi keretek kompatibilitásának elérése.
- Szolidaritási mechanizmus, szolidaritási modellek kidolgozása.
- Szerepek tisztázása az együttműködésben.

11 Report by the Future Group (Justice) (11962/08.) <http://www.statewatch.org/news/2008/aug/eu-futures-justice-11962-08.pdf>

12 Freedom, Security, Privacy – European Home affairs in an open world – Report of the informal High-Level Advisory Group on the Future of the European Home Affairs Policy (The Future Group) (11657/08). www.mvcr.cz/soubor/final-report-of-the-future-group-freedom-security-privacy.aspx

13 Kádár Andrea Beatrix: A szabadság, a biztonság és a jog térségének fejlődési iránya. Gondolatok a lehetséges elnökségi prioritásokról a bel- és igazságügyi együttműködés területén. Európai Tükör, 2009. június, 81. o.

14 Report by the Future Group (Police and Immigration) (11960/08.) <http://www.statewatch.org/news/2008/aug/eu-futures-police-and-immigration-11960-08.pdf>

E jelentésekből kitűnik, hogy a stockholmi programnak olyan irányban kell haladnia, amely a tagállami kompetenciák megtartása mellett elősegíti a rendvédelmi szervek közötti hatékonyabb, gyakorlati együttműködést. Alapelveként a konvergencia alapelvét (*principle of convergence*) fogalmazták meg a jelentések, ami azt jelenti, hogy az európai biztonsági kérdések kezelésekor a tagállamok a hangsúlyt a gyakorlati együttműködés eszközrendszerének, intézményrendszerének közelítésére, valamint az itt elért eredmények transzparens, az uniós polgárok számára is érthető kommunikációjára helyezik.

Stockholmi program

Hosszas előkészítés (egyebek között nyilvános konzultáció, a tagállamokkal folytatott egyeztetések és egy 2009 márciusában, Bruges-ben tartott magas szintű konferencia) után az Európai Bizottság 2009. június 10-én mutatta be az év végén kifutó hágai programot felváltó új, többéves (2010–2014-re szóló) bel- és igazságügyi fejlesztési programra vonatkozó javaslatát. Ezzel párhuzamosan egy másik közleményt is kibocsátottak a hágai program értékeléséről. Mivel a javaslat tárgyalásának érdemi része a svéd elnökség alatt zajlott, kiemelten egy 2009. július 16–17-i stockholmi informális ülés keretében, ezért a programot nem hivatalosan és röviden stockholmi programnak nevezik.

A program eszközei kapcsán a tervezet öt fő pilléren nyugvó módszert alapít meg:

1. A bel- és igazságügy területén kidolgozott politikákat a következő években harmonikusan integrálni kell az unió egyéb szakpolitikáiba.
2. Az európai szinten elfogadott szabályok és politikák, valamint azok nemzeti szintű végrehajtása közötti jelentős eltérés csökkentése érdekében fokozott figyelmet kell szentelni az utóbbinak. A jogszabályok átültetése mellett a konkrét támogatási intézkedések (például a szakmai hálózatok erősítése) végrehajtását is nyomon kell követni.
3. Továbbra is kiemelten kell kezelni az európai jogszabályok minőségének javítását.
4. Javítani kell az elfogadott jogi aktusok és felállított ügynökségek értékelését.
5. Gondoskodni kell arról, hogy megfelelő pénzügyi eszközök társuljanak a politikai prioritásokhoz.

A büntetőügyekben folytatott igazságügyi és rendőrségi együttműködés területén kiemelt iránymutatásként például a következőket említi meg a program:

- A kölcsönös elismerés továbbra is a jogérvényesülés európai térségének sarokköve marad. A büntetőjog terén folytatni kell a kölcsönös elismerés elvének érvényesítését az eljárás valamennyi szakaszában.
- Az igazságügyi rendszerek közötti kölcsönös bizalom megszilárdítása érdekében meg kell erősíteni az igazságügyi szakemberek képzését, amihez közös eszközök kidolgozása révén támogatást kell nyújtani. Ki kell szélesíteni az igazságügyi szakemberek közötti párbeszédet az igazságügyi fórumok és a különféle hálózatok tevékenységei révén. Az utóbbiakat jobban össze kell hangolni.
- Az EU-nak közös szabályozási elvekre van szüksége annak érdekében, hogy közelítsék a tagállami jogszabályokat a különösen súlyos és jellemzően határokon átnyúló bűnözés terén.
- Az EU és tagállamai figyelmet fordítanak a biztonsággal foglalkozó szakemberek képzésének megerősítésére, egyebek között az igényeikhez igazított (Erasmus típusú) csereprogramok kialakítása révén.
- Az uniónak – stratégiai elemzési kapacitásainak fokozására és az operatív együttműködés megerősítésére irányuló – európai információs modellre van szüksége.
- Az EU-nak létre kell hoznia az információs rendszerek olyan architektúráját, amely garantálja a kölcsönös átjárhatóságot, következetességet és az igényeknek való megfelelést.
- A belső biztonsági stratégia prioritásait – a legmodernebb technológiák optimális kihasználása érdekében – kutatási és fejlesztési tevékenységgel kell támogatni. Az említett erőfeszítések támogatása céljából fontolóra vehető egy belső biztonsági alap létrehozása.
- Javítani kell a rendőrségi együttműködést a nemzeti határokon túli rendőri intézkedések megkönnyítése, valamint rendőrségi és vámhatósági együttműködési központ felállításának révén.
- Az Europolnak központi szerepet kell játszania az együttműködés, az információcsere és a szakemberek képzése során.
- Az unió biztonsága megköveteli a harmadik államokkal – különösen a közvetlen szomszédokkal – folytatott rendőrségi együttműködést.
- Az EU-nak teljes körű európai bizonyításfelvételi keretet kell kialakítania.
- Teljes mértékben ki kell használni, illetve (a szélesebb körű alkalmazás és a harmadik országok állampolgáira való kiterjesztés révén) ki kell egészíteni az Európai Bűnügyi Nyilvántartási Információs Rendszert.

- Az EU-nak kell hogy legyen az eljárási minimumgaranciákra vonatkozó jogi kerete, valamint elő kell mozdítania a szabadságvesztés alternatíváit jelentő kísérleti rendszereket.
- Az információs rendszereknek (SIS–II, VIS) a teljes értékű működőképesség szakaszába kell lépniük.
- Az EU-nak európai schengeni vízumot kell létrehoznia. A közös konzuli hatóság megalakításának első lépéseként közös vízumkiadási központok felállítására kerül sor a harmadik országokban.
- Az EU-nak ki kell alakítania a szervezett bűnözés elleni európai politikát, amely minden rendelkezésre álló eszköz optimális mozgósításán alapul (elsőséget élveznek a következő bűncselekmény-kategóriák: embercsempészet, a gyermekek szexuális kizsákmányolásával és a gyermekpornográfia, a gazdasági bűncselekmények, a kábítószerekkel kapcsolatos bűncselekmények, terrorizmus).
- Folytatódik az európai határőrizeti rendszer (Eurosur) kiépítése. 2013-ra együttműködést kell kialakítani a tagállamok és a Frontex között a keleti és a déli határszakaszra vonatkozó „őrizeti” adatok megosztása céljából.

Lisszaboni szerződés¹⁵

Az elmúlt húsz évben az EU büntetőügyekre vonatkozó rendőrségi és igazságügyi együttműködés terén folytatott politikáit érdekes paradoxon jellemezte. Egyrészt szinte közhellyé vált a politikai vezetők körében, hogy – mivel adottak voltak 2001. szeptember 11. fenyegetései, valamint az állampolgárok ezzel kapcsolatos biztonságra vonatkozó – az unió szabadság, a biztonság és a jog térségévé való átalakítása magas politikai szinteken kiemelt fontosságú volt. Magas politikai törekvések fogalmazódtak meg e területet érintően az Európai Tanács részéről újra és újra, leghangsúlyosabban a tamperei csúcstalálkozón 1999-ben, majd a 2004-ben elfogadott hágai programban. Ezzel szemben a gyakorlatban ez a politikaterület eredménytelenséggel, a hatékonyság hiányával volt jellemezhető.

¹⁵ Lisszaboni szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról (2007/C 306/01). Utóbbi szerződés nevét az Európai Unió működéséről szóló szerződésre (EUMSZ) nevezte át.

A harmadik pillér gyengeségei

A kormányközi harmadik pillér intézményes gyengeségei négy kifejezéssel jellemezhetők: eredményesség és hatékonyság hiánya, bonyolultság és legitimációs problémák.

Eredményesség és hatékonyság hiánya: talán a legelső oka azon „szakadéknak”, amely az uniós politika harmadik pillérbeli célkitűzései és elért eredményei között van, az, hogy az uniós jog a harmadik pillérben nem volt hatékony, valamint ehhez társult, hogy a döntéshozatali folyamatokra az eredménytelenség volt jellemző. A gyakorlat legmeglepőbb pontja, hogy a tanácson belül gyakorlatilag ezen a területen minden jogi aktushoz a döntéshozatal egyhangúságára volt szükség. Ez az egyhangúság nemcsak rendkívül lassította a tanács munkáját, hanem egyben a végül elfogadott jogi aktusok tényleges – és az eredeti szándékkal megegyező – jogi tartalmát is nagymértékben „lefaragta”. Erre a jelenségre a tanács gyakorlati szakemberei szarkasztikus kifejezést találtak, amikor úgynevezett virtuális jogról (*virtual law*) beszéltek.¹⁶

A jogi instrumentumokat általában gondosan olyan módon fogalmazták meg, hogy a tagállamoknak valójában semmilyen változtatást nem kellett véghezvinniük jogrendjükben. A harmadik pillérben adva volt a nemzetközi közjogi egyezmény használatának a lehetősége, amely a tanács kezében az egyetlen olyan eszköz volt, amellyel garantáltan egységes jogi értékeket és eszközöket hozhatott létre minden tagállamban. Ezzel azonban az volt a „baj”, hogy a tagállamok általi ratifikációs folyamatok rendkívül fáradságosak és lassúak voltak (még napjainkban is előfordul, hogy egy a kilencvenes évek közepén elfogadott egyezmény nem lépett még hatályba), és ezáltal ez a jogi eszköz alkalmatlan arra, hogy a politikai változásokra, igényekre megfelelő gyorsasággal reagálhasson. Ez az oka annak is, hogy a tanács gyakorlatilag 2000 óta nem is használja ezt a jogi eszközt a jogalkotásban.¹⁷

Az alternatívaként alkalmazható kerethatározatok és határozatok újabb problémával álltak elő: e jogi instrumentumoknak nincs közvetlen hatályuk. Ezáltal megvalósulásuk teljes mértékben az egyes tagállamok jó szándékán múlt, tehát azon, hogy mennyire „hűségesen” ültették át nemzeti jogrendjükbe. A bizottság kezében nem volt olyan eszköz, amellyel képes lett volna el-

¹⁶ Clemens Ladenburger: Police and Criminal Law in the Treaty of Lisbon: A New Dimension for the Community Method. *European Constitutional Law Review*, no. 4, 2008, p. 21.

¹⁷ Ez az oka egyebek között annak is, hogy a tanács javasolta az Europol-egyezmény tanácsi határozattal való felváltását is.

lenőrizni és szankcionálni az implementációk korrekt lefolyását. Példaként említhető az európai elfogatóparancs kerethatározatának¹⁸ implementációs problémáiból adódóan jelentkező azon jelenség, miszerint az európai elfogatóparancs gyakorlati alkalmazásának időlegesen gátat szabott, hogy három országban (Németország, Lengyelország és Ciprus)¹⁹ alkotmánybíróági döntések nyomán felfüggesztették az alkalmazását.

Tovább bonyolította a döntéshozatal folyamatát ebben a pillérben az is, hogy minden egyes tagállamnak volt jogszabály-kezdeményezési joga. A gyakorlat azt mutatta, hogy a tagállamok, mielőtt a soros elnökség tisztségét betöltötték volna, a többi tagállammal történő mindenféle előzetes egyeztetés nélkül, az általános összeurópai érdekekkel mit sem törődve, saját nemzeti politikai érdekeiket erősítő kezdeményezéseket jelenítettek meg.

Bonyolultság: a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területének elsődleges uniós jogának bonyolultsága egyrésztől magából a pilléres struktúrából eredt, másrésztől pedig abból a változó geometriából, amelyet az Egyesült Királyságnak, Írországnak és Dániának nyújtott speciális „engedmények, kivételek” idéztek elő.

Az elsőként említett ok alapján a pilléres struktúra gyakran arra kényszerítette az EU-t, hogy egy egyszerű tárgyhoz kötődő tevékenységet mesterségesen felosszon több jogi instrumentum között az egyes pillérbe tartozó politikák és az ott alkalmazható jogi aktusok alapján.²⁰ Az is szintén hosszú vizsgálatot igényelt, hogy eldönthessük, valójában hol húzható meg a határ az egyes pillérek között. Ennek legismertebb példája volt a Közösség és az EU kompetenciája között folyó vita a büntetőjogi szankciók harmonizációjának kérdésében, ami végül az Európai Bíróság részéről két döntést is előidézett.²¹

Jelen keretek között nem kívánok belemélyedni a bonyolultság másik okozójaként említett bizonyos államoknak (például Norvégia és Izland speciális helyzete a schengeni *acquis* tekintetében) nyújtott speciális státusok magyarázatába, de azt kijelenthető, hogy ez egy olyan terület, amelynek problémáját a lisszaboni szerződés sem tudta megoldani (erre a későbbiekben kitérek).

¹⁸ Az Európai Unió Tanácsának 2002/584/IB kerethatározata.

¹⁹ Lengyelországban: 27.4.2005, P 1/05. számú alkotmánybíróági határozat, Németországban a 18.7.2005, 2 BvR 2236/04 számú alkotmánybíróági döntés, Cipruson pedig a 7.11.2005, Appl. No. 294/2005. számú alkotmánybíróági határozat.

²⁰ Példaként említhető az unió kábítószerral való visszaélésre vonatkozó politikája, mivel egyrészt az első pillérbe tartozik az egészségügyi politika tekintetében (nevezetesen a megelőzés tekintetében), a kábítószerral kapcsolatos bűncselekmények elleni küzdelem pedig a harmadik pillér területéhez tartozik.

²¹ C-176/03 Commission v. Council, (2005) ECR I-7879.

Legitimációs problémák: az unió büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területén kifejtett tevékenységének kétszeres legitimációs problémával kellett szembenéznie.

Egyrészről a demokratikus és különösen a parlamentáris kontroll az, ami nem volt hatékony ezen a területen. Emellett nem volt gyakorlat az együttdöntési eljárás alkalmazása sem az Európai Parlamenttel (EP) közösen, és az EP számára fenntartott puszta konzultációs lehetőségre is leggyakrabban csak akkor került sor, amikor már nagy nehézségek árán a kompromisszum megszületett a tanácson belül. Ezt a deficitet valójában a nemzeti parlamentek által gyakorolt kontroll sem tudta kompenzálni.

Másodsorban a maastrichti szerződés 35. cikke értelmében az állampolgároknak az EU büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területén kifejtett tevékenységét érintő igazságügyi védelme indokolatlanul és túlságosan is korlátozott volt. Összehasonlítva ezt a rendelkezést az igazságügyi védelem közösségi modelljével, megállapítható, hogy ez a szabályozás a védelem jelentős problémáját, valamint a rendszerek változó geometriáját vonta maga után.²² Az igazságügyi védelem e deficitjei éles ellentétben állnak a rendőrségi és igazságügyi együttműködés emberi jogi érzékenységgel.

Lisszaboni szerződés: több együttdöntési eljárás és új munkastruktúrák

A lisszaboni szerződés²³ által hozott bel- és igazságügyi együttműködés terén jelentkező legfőbb áttörést – amely valójában a lisszaboni szerződés legforradalmibb újítása is egyben – a harmadik pillér de facto „közösségiesítése”²⁴ jelentette, a pilléres struktúra eltörlésével. A lisszaboni szerződés módosítja az Európai Unió két alapszerződését, az Európai Unióról szóló szerződést és

²² Például az (5) alapján: „A bíróság nem rendelkezik hatáskörrel egy tagállam rendőrsége vagy más bűnüldözési szolgálata által végrehajtott intézkedések érvényességének vagy arányosságának, illetve a közrend fenntartásával és a belső biztonság megőrzésével kapcsolatosan a tagállamokra háruló kötelezettségek teljesítésének felülvizsgálatára.”

http://www.euvonal.hu/kulugy/upload/M_26/rek5/7.pdf

²³ A lisszaboni szerződés szövegéhez csatolmányként számos jegyzőkönyv és nyilatkozat kapcsolódik. <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:HU:HTML>

²⁴ A közösségiesítés nem igazán precíz kifejezés, mivel a lisszaboni szerződés a Közösséget az EU-val helyettesíti, és a közösségi modellt – mint ahogyan azt a korábbi (maastrichti szerződés, amszterdami szerződés, nizzai szerződés) szerződések is tették – további reformok alá veti. Azért használatos mégis ez a kifejezés, mert nincs nála megfelelőbb annak kifejezésére, hogy jellemezzessük ezáltal a Közösség működése klasszikus modelljének kiszélesedését.

az Európai Közösséget létrehozó szerződést. Az utóbbi új nevet kapott, most már az Európai Unió működéséről szóló szerződésnek (EUMSZ) hívjuk. A szabadság, a biztonság és a jog térségébe tartozó politikák – amelyek eddig vagy az első vagy a harmadik pillérbe tartoztak – az EUMSZ egyetlen fejezetébe kerültek.

E változások számos szignifikáns következménnyel jártak, az EUMSZ számos új rendelkezést vezet be a bel- és igazságügy területén, ezek főként a következőket érintik:

1. Több területet/politikát érintően az alkalmazható jogi keretekben és jogalkotási folyamatokban történő változás.
2. Egy európai ügyészség létrehozásának lehetősége.
3. COSI: egy új állandó tanácsi bizottság a belső biztonság területén.
4. Átmeneti intézkedések bevezetése a harmadik pillér joganyaga tekintetében.

Több területet/politikát érintően az alkalmazható jogi keretekben és jogalkotási folyamatokban történő változás: több terület válik a minősített többségi szavazás/együttdöntési eljárás tárgyává. A lisszaboni szerződés eltörli a pilléres struktúrát, ezáltal olyan politikák, amelyek korábban a harmadik pillér keretében voltak (például a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés, valamint a rendőrségi együttműködés), ezután ugyanolyan elbírálás alá esnek majd, mint az egységes, közös piac politikája. Ebből kifolyólag az ezen a területen lévő uniós és nemzeti rendelkezések az Európai Bíróság hatáskörébe kerülnek²⁵ a bírói felülvizsgálat tárgyaként.

Az uniós jogalkotók rendeleteket, irányelveket és határozatokat fogadnak el a jövőben. A szerződés a korábbi harmadik pilléres jogi eszközöket is megszünteti (például a kerethatározatot), helyette a jövőben egyszerű többséggel hozott irányelveket fogadnak el. Az irányelvek végrehajtását a bizottság ellenőrzi, és a tagállami késedelmes végrehajtás esetén szerződésszegési eljárást kezdeményezhet. Az irányelvekben minimumszabályokat lehet majd megállapítani több kérdésben (így például egyebek között a személyek jogai a büntetőeljárásban, a bizonyítékok tagállamok közötti kölcsönös átadása témakörében).

A döntéshozatalt illetően a bel- és igazságügyi együttműködés több politikája került át az eddigi konzultációs eljárás területéről (amely a tanácsban egyhangúságot igényelt, és csupán konzultációt engedett az Európai Parla-

²⁵ Bár itt a tagországok hagytak egy ötéves átmeneti időt, és számos részletszabály gondoskodik arról, hogy kezelhetővé tegyék az átállást a sokak számára még mindig elképzelhetetlennek tűnő rendszerhez.

ment számára) a rendes döntéshozatali eljárás keretei közé (amely a tanácsban a minősített többséggel történő szavazást jelenti, és teljes társjogalkotói hatáskörrel ruházta fel az Európai Parlamentet a korábbi együttdöntési eljáráshoz hasonlóan).

A tagállamok nemzeti szuverenitásának védelmét szolgálja az a rendelkezés, amely lehetővé teszi, hogy ha valamelyik tagállam úgy ítéli meg, a tervezett irányelv alapvetően érinti a nemzeti büntetőjogrendszerét, a tanács elé felterjesztheti az irányelv tervezetét (úgynevezett vészfékeljárás, *emergency break*). A tanácsnak négy hónap áll a rendelkezésére, hogy döntsön. Ha a tanácsban nem sikerül megegyezésre jutni, akkor az irányelv tervezetét támogató tagállamok között (feltéve, ha minimum kilencen vannak) automatikusan megerősített együttműködés lép életbe. Fontos kiemelni azonban, hogy a vészfékeljárást csak olyan irányelvekkel kapcsolatban lehet alkalmazni, amelyek a tagállami büntetőjogok harmonizációját célozzák (így tehát az Eurojust fejlesztésére vonatkozó kérdésekben, valamint a kölcsönös elismerés elvének végrehajtására irányuló kérdésekben a tervezett szabályt ellenző államoknak nincsen lehetőségük rá).

A lisszaboni szerződés mintegy negyven új területen számolja fel a vétójogot, ezek jelentős többsége bel- és igazságügyi kérdéseket érint.

A szerződésbe új mechanizmusként bekerült, hogy a bűnügyi eljárásokat és a rendőri együttműködést érintő kérdésekben úgy hozhatnak meg döntéseket, hogy közben másoknak megengedik a távolmaradást (*opt-out*). Így az Egyesült Királyság és Írország helyzetét rendező 1997-es jegyzőkönyv hatókörét kiterjesztik, hogy ezentúl valamennyi idetartozó politikaterületen lehetőséget adjon a két tagállamnak: ha úgy döntenek, kimaradjanak a többiek által hozott döntésből.²⁶

A fő területek, amelyek átkerültek a rendes döntéshozatali eljárás területére:

- A rövid idejű tartózkodáshoz szükséges vízumok és a tartózkodási engedélyekre vonatkozó szabályok egy része (nevezetesen azon harmadik államok listája, amelyek állampolgárainak kell vízum a külső határok átlépéséhez, és azon államok listája, amelyek állampolgárai mentességet élveznek e feltétel alól, valamint egy egységes vízumformátum kidolgozása) (EUMSZ 77. cikk).

²⁶ A közös bel- és igazságügyi vívmányok (így például a schengeni egyezmények eredményei) megóvása érdekében azonban az is bekerült a szövegbe, hogy bár az említett két országnak jogában áll egy-egy javaslat elutasítása, de ha ez a brit és ír távolmaradás lehetetlenné tenné az érintett intézkedés alkalmazását az EU-ban, akkor egy megfelelő eljárás végén minősített többséggel felkérhetik a két országot, hogy lépjenek ki a schengeni együttműködésből.

- Legális bevándorlás (EUMSZ 79. cikk).
- Büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés (EUMSZ 82–86. cikk).
- Eurojust (EUMSZ 87. cikk)
- Nem műveleti rendőrségi együttműködés (EUMSZ 87. cikk).
- Europol (EUMSZ 88. cikk).
- Polgári védelem (EUMSZ 196. cikk).

A főbb területek, amelyek már korábban is a rendes döntéshozatali mechanizmus tárgyát képezték:

- A rövid idejű tartózkodáshoz szükséges vízumok és a tartózkodási engedélyekre vonatkozó szabályok egy része (EUMSZ 77. cikk).
- Menedék-, menekültpolitika (78. cikk).
- Illegális bevándorlás (EUMSZ 79. cikk).
- Polgári ügyekben folytatott igazságügyi együttműködés (kivéve a családjogi rendelkezéseket) (EUMSZ 81. cikk).

Az együttműködésben azonban marad olyan terület, amely teljes mértékben kívül esik a többségi döntéshozás rendszerén (tehát nem arról van szó, hogy a vészfékmechanizmussal meg lehet állítani az eljárást, hanem a témakör eleve az egyhangú döntéshozatal körében marad), mint például a rendőrségek közötti „műveleti együttműködés”, amely értelmezéstől függően széles területre is kiterjeszthető.

A következő területek továbbra is megmaradnak a tanács egyhangú döntéshozatalának keretében:

- Útlevelek és személyazonosító kártyák területe (EUMSZ 77. cikk).
- Családjogi rendelkezések (EUMSZ 81. cikk).
- Műveleti/operatív rendőrségi együttműködés (EUMSZ 87. cikk).
- Az európai ügyészségi hivatal létrehozása folyamán a tanácsnak egyhangúlag kell meghoznia döntését az Európai Parlament jóváhagyása után (EUMSZ 86. cikk).

A jogszabály-kezdeményezés jogát illetően az EU általános szabályai érvényesek a bel- és igazságügy területére is: azaz az Európai Bizottságnak van joga arra, hogy új jogszabály-alkotási eljárást kezdeményezzen. A lisszaboni szerződés azonban bevezette annak a lehetőségét, hogy az uniós tagállamok egynegyede részéről is elindulhat egy jogszabály-alkotási kezdeményezés, amely azonban nemcsak a kezdeti közös kezdeményezést jelenti, hanem azt

is, hogy végig a döntéshozatali eljárás folyamán e tagállamoknak közös álláspontot kell képviselniük a jogszabályra vonatkozó minden kérdésben. Erre a következő három területen van lehetőség (EUMSZ 76. cikk):

- a) büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés;
- b) rendőrségi együttműködés;
- c) közigazgatási együttműködés.

Az európai ügyészség létrehozásának lehetősége (EUMSZ 86. cikk). Az európai ügyészség felállítása nem kötelezettség, hanem csupán lehetőség. A szerződés szövegében az áll, hogy a tanács az Eurojustból „létrehozhatja” a hivatalt egyhangú döntéshozatali mechanizmus útján, miután megkapta az Európai Parlament jóváhagyását.

A jogalkotóknak e rendelkezés megalkotásakor két eltérő szemléletű iskola nézeteit kellett mérlegelnie: az egyik szemlélet szerint ezt az intézményt specifikusan az EU pénzügyi érdekeinek védelmére kellene létrehozni, míg a másik nézet azt vallja, hogy egy ilyen intézményre sokkal nagyobb szükség van az Europol mandátuma alá eső szervezett bűnözés elleni harcban. A végső megoldásban a jogalkotók mindkét állásfoglalást figyelembe vették, és a választást az Európai Tanácsra hagyták.

Az európai ügyészség legfőbb feladata az lesz, hogy olyan bűncselekmények ellen vegye fel a harcot, amelyek az EU pénzügyi érdekeire vannak hatással, azokat sértik. Ilyen bűncselekmények nyomozásáért lesz felelős – ahol lehetséges, az Europollal együttműködve –, valamint felelős lesz továbbá az effajta bűncselekmények bűnvádi eljárásának lefolytatásáért és a gyanúsítottak bírósági tárgyalásának lefolytatásáért az EU-tagállamok illetékes bíróságain. Az Európai Tanács kiterjesztheti a hivatal hatáskörét olyan súlyos bűncselekményekre is, amelyeknek határokon átvívelő dimenziójuk van.

COSI: a tanácson belüli belbiztonságért felelős új állandó bizottság. Az EUMSZ 71. cikke értelmében: „A belső biztonságra vonatkozó operatív együttműködés uniós belüli előmozdításának és erősítésének biztosítására a tanácson belül egy állandó bizottság jön létre...”

A COSI (*Standing Committee on operational cooperation on internal security*) fő célja, hogy megkönnyítse, segítse és erősítse a belső biztonság területén az EU tagállamai közötti operatív tevékenységekben az együttműködést. Ez a koordináló szerep egyebek között érinti a rendőrségi és vámszervek közötti együttműködés, a külső határok védelmét illető együttműködés és a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés azon területeit, amelyek relevánsak a belső biztonság területét érintő operatív ko-

operáció szempontjából. A bizottságnak rendszeresen jelentenie kell tevékenységét a tanácsnak, amely ezekről folyamatosan tájékoztatja az Európai Parlamentet, valamint a nemzeti parlamenteket.

A COSI azért is felelős, hogy értékelje és elemezze az operatív együttműködés általános irányát és hatékonyságát, azzal a céllal, hogy fedezze fel az esetleges hiányosságokat és tegyen javaslatokat kiküszöbölésükre. Az értekezleteire, munkamegbeszéléseire meghívhatja az Eurojust, Europol, a Frontex és egyéb releváns szervezetek képviselőit is.

A COSI feladata továbbá az is – együtt a politikai és biztonsági bizottsággal (PSC) –, hogy nyújtson segítséget a tanácsnak az úgynevezett „szolidaritási klauzulával” összefüggésben (EUMSZ 222. cikk). A szolidaritási klauzula garantálja, hogy ha egy tagállamot terrortámadás ér, illetve ha természeti vagy ember okozta katasztrófa áldozatává válik, az unió és tagállamai a szolidaritás szellemében együttesen lépnek fel. Az unió minden rendelkezésére álló eszközt, ideértve a tagállamok által rendelkezésre bocsátott katonai erőforrásokat is, mozgósít annak érdekében, hogy segítséget nyújtson a tagállamnak.

A COSI-t azonban sem jogszabály-előkészítési folyamatokba, sem pedig a műveletek levezetésébe, lefolytatásába nem vonják be. A jogszabály előkészítést illetően továbbra is a COREPER (a tagállami nagykövetekből álló fórum) marad az egyedüli felelős a különböző tanácsi munkacsoportok segítségének bevonásával.

Miután adva van a műveleti/operatív szerepe, ezáltal a tagjait a nemzeti minisztériumok delegálják. Minden egyes tagállam maga dönti el, hogy egyetlen képviselőt küldenek minden területre, vagy pedig több képviselőt a különböző területek tükrében. A delegáltak számát azonban korlátozzák annak érdekében, hogy megmaradjon a bizottság munkájának hatékonysága. A COSI delegált tagjai minden támogatást megkapnak a tagállamok részéről az EU-hoz delegált állandó képviseletek részéről is Brüsszelben és a tanácsi titkárságon. A bel- és igazságügyi tanácsadók ezen állandó képviseletek részéről szükség szerint a COSI fő ülésszakai közötti időszakban is a COSI rendelkezésére állnak.

A COSI létrehozásával két másik tanácsi bizottság felülvizsgálatára kerül sor:

- A 36. cikk szerinti bizottság (CATS) és a
- stratégiai bizottság a bevándorlás, határvédelem és menedékpolitika témakörében (SCIFA).

2012. január 1. előtt a COREPER átértékeli, felülvizsgálja a CATS és a SCIFA tevékenységét, figyelemmel a tanács munkastruktúrájának koherenciájára és hatékonyságára. Ezzel egy időben mindkét bizottság elsődlegesen azokra a stratégiai területekre fog összpontosítani, amelyeknek a COSI nem tudna teljes mértékben megfelelni, a szükséges mértékben eleget tenni. Emellett e bizottságokat megfelelő esetekben még a jogszabály-alkotási folyamatokba is be lehet vonni, de a jogszabály-előkészítési folyamatoknak a COREPER marad az egyedüli felelőse.

Átmeneti rendelkezések a harmadik pillér közösségi joganyagában. Az átmeneti rendelkezéseket érintő 36. jegyzőkönyv 10. cikkének megfelelően az Európai Bíróság és a bizottság teljes hatásköre a harmadik pillér meglévő joganyagára a lisszaboni szerződés hatálybalépése után öt éven belül (2014. december 1.) válik alkalmazhatóvá.²⁷

Az Egyesült Királyság az átmeneti időszak lejárta előtt legkésőbb hat hónappal bejelentheti a tanácsnak, hogy a jogi aktusok tekintetében nem fogadja el az Európai Bíróság és bizottság szerződéseken meghatározott hatásköreit. Ha az Egyesült Királyság ilyen bejelentést tesz, az ötéves átmeneti időszak lejártától kezdődően a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területén a lisszaboni szerződés hatálybalépése előtt elfogadott jogi aktusoknak az Egyesült Királyság tekintetében való alkalmazása megszűnik.

Kérdések és polémiák a lisszaboni szerződés körül

Elemzések szerint a szabadság, a biztonság és jog térségének politikái dobogós helyen állnak ama területek csoportjában, amelyeknek struktúrájában, döntéshozatali mechanizmusában a lisszaboni szerződés a legtöbb és legmélyrehatóbb változást idézte elő. A lisszaboni szerződés szükséges és pozitív válaszlépés volt azon hiányosságokra és sebezhetőségekre, amelyek a pillérrendszer jogi kettősségére voltak jellemzők. Mindazonáltal a reformszerződés túlmutat

²⁷ 10. cikk (1) Átmeneti intézkedésként a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területén a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt elfogadott jogi aktusok tekintetében az intézmények az említett szerződés hatálybalépésének időpontjában a következő hatáskörrel fognak rendelkezni: a Bizottságnak az Európai Unió működéséről szóló szerződés 258. cikke szerinti hatáskörei nem alkalmazhatók, az Európai Unióról szóló szerződésnek a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése előtt hatályos változata VI. címében az Európai Unió Bíróságára ruházott hatáskörök pedig változatlanok maradnak abban az esetben is, ha azok elfogadására az Európai Unióról szóló szerződés korábbi 35. cikke (2) bekezdésének értelmében került sor.

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st06655-re01.hu08.pdf> 419. oldal

a „rugalmassági mechanizmuson”, és újabb kapukat nyitott meg az általános szabályok alóli kivételek előtt, mindez pedig maga után von(hat)ja annak a kockázatát, hogy a „kivételesség” és „megkülönböztetés” súlyos következményekkel járhat a szabadság, a biztonság és jog közös térségének szerkezetére. Az olyan „ravasz” és technokratikus kifejezések, mint például vészfékeljárás (*emergency breaks*), rugalmasság (*flexibility*), megerősített együttműködés (*enhanced cooperation*), távolmaradás (*opt-ins opt-outs*), kétsebességes Európa (*two-speed Europe*) a lisszaboni szerződés hatálybalépése után is karakteres jellemzői maradtak az új intézményi struktúrának.

Ez a kivételezés és megkülönböztetés számos kérdést vet fel a jövőt illetően:

1. Valóban képes lesz-e a lisszaboni szerződés a kormányközi jellegből kiemelni a szabadság, a biztonság és a jog térségének politikáit is, ténylegesen is (nem csak formálisan) eltörölve a pilléres struktúrát?
2. A sokat dicsért rugalmasság nem vezet-e ahhoz, hogy egymástól még nagyobb fokban eltérő és egymással még jobban versengő, eltérő szándékú és eltérő sebességgel fejlődő területek jönnek létre a szabadság, a biztonság és a jog térségében?
3. Milyen mértékben garantáltak a főként pozitív jelentéstartalmú „előrehaladás”, „továbbhaladás” kifejezések?
4. Milyen fokú „előrehaladást” tud vállalni a szabadság, a biztonság és a jog térsége, mielőtt darabokra hullana szét?
5. (Remélhetőleg nem) azért dobtuk félre a pilléres struktúrát, hogy helyette létrehozzuk a többféle szabadság, a biztonság és a jog térségének mozaikját (hálózatát).

A lisszaboni szerződés újításai a bel- és igazságügyi együttműködés térségében

2009. december 1-jén a lisszaboni szerződés jelentős változásokat hozott az unió életébe, a következő felsorolással csupán utalni szeretnék a legfontosabbakra:

- a) *Pilléres struktúra eltörlése*: direkt következménye, hogy az úgynevezett közösségi metódus kiterjedt a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területeire is.
- b) *Változások a döntéshozatali metódusokban, eljárásokban*: a korábbi harmadik pilléres területen is nagyobb hatékonyságot, jogi biztonságot, kiszámíthatóságot és demokratikus kontrollt jelent. A jogi eszközök heterogenitása, intézményi kettőssége megszűnik, és egységessé válik a jogi eszközök

nomenklatúrája, ami átláthatóbbá és könnyebben megérthetővé teszi a jogalkotási eljárásokat.

- c) *Az Európai Parlament és a nemzeti parlamentek megerősödött szerepe:* válaszul szolgál a büntetőügyekben folytatott rendőri és igazságügyi együttműködés területén ez idáig tapasztalható demokratikus deficit problémáikájára.
- d) *Az Európai Bíróság hatáskörének kiterjesztése e terület politikáira:* bár eltolt idejű hatálybalépéssel valósul meg, de a bírói kontroll elengedhetetlenül fontos a polgári szabadság, alapvető jogok és a jogrend védelme érdekében hangsúlyosan ezen a területen is.
- e) *Az EU Alapjogi Chartája:* közvetlenül kötelezővé vált minden egyes uniós intézmény, testület, hivatal és ügynökség vonatkozásában, valamint ama tagállamok tekintetében, amelyek implementálták az uniós jogot (lengyel és brit távolmaradás).
- f) *Az EU jogi személyisége:* az unió ezáltal tehát csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez (1950), amelynek jelentős kihatásai vannak a korábbi harmadik pilléres politikák körében is.
- g) *Az európai ügyészség felállításának lehetősége:* olyan testület jöhet létre, amely közvetlen végrehajtó hatáskörrel felruházva felelős lesz az EU pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények nyomozásáért, a bünvádi eljárás lefolytatásáért, valamint a bíróság elé juttatásáért.
- h) *A belső biztonságért felelős állandó bizottság, a COSI létrehozása:* célja, hogy támogatást kapjon az EU-n belül a belső biztonság területén folyó operatív együttműködés.

Kivételek a lisszaboni szerződés nyomán

A következőkben röviden összefoglalom azokat a legfőbb kivételeket, amelyek feltehetően jellemezni fogják az unió szabadság, biztonság és jog térségét a jövőben.

1. A közrend fenntartása és a belső biztonság megőrzése továbbra is egyedül a tagállamok felelőssége marad, ezt az EUMSZ 61e cikke a következőképpen rögzíti: „*E cím nem érinti a közrend fenntartásával, illetve a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatáskörök gyakorlását.*” Az EUMSZ 61f cikke új rendelkezésként bevezette a következőt: „*A tagállamok számára nyitva áll a lehetőség, hogy egymás között és saját hatáskörükben, az általuk legcélszerűbbnek ítélt módon közigazgatásaiknak a nem-*

zeti biztonság védelméért felelős, hatáskörrel rendelkező szervezeti egységei közötti együttműködés és koordináció formáit megszervezzék.”

Ez az új rendelkezés újra megerősíti az EU részvételének kizárását a belső biztonság megőrzésének feladatából, valamint explicit módon lehetőséget ad a kormányközi együttműködésre és koordinációra. Ebben a régi harmadik pilléres gondolkodásmód tűnik fel ismét, és felvetődik az is, hogy nem fekteti-e le az alapjait egy a prűmi szerződéshez hasonló EU-n kívüli, de transzeurópai gyakorlat kialakulásának.

Az is felvetődik kérdésként, hogy ez az új 61f cikk vajon szándékosan alkalmaz-e új terminológiát azáltal, hogy nemzeti biztonságot fogalmaz meg a 61e cikkben megfogalmazott belső biztonság helyett, és ennek várható-e valamiféle következménye. Feltűnő az is, hogy ez a téma olyannyira volt lényeges a lisszaboni szerződés megalkotóinak, hogy fontosnak találták megismétlését az EUMSZ 3a (2) cikkében is a közös rendelkezések között: *„Az unió [...] tiszteletben tartja az alapvető állami funkciókat, köztük az állam területi integritásának biztosítását, a közrend fenntartását és a nemzeti biztonság védelmét. Így különösen a nemzeti biztonság az egyes tagállamok kizárólagos feladata marad.”*

2. A büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területén a jogszabály-kezdeményezést az EUMSZ 61i cikke megosztott jogként szabályozza a bizottság és a tagállamok egynegyede között. Ez részleges kivételt jelent azon általános szabály alól, miszerint az EU-ban csak a bizottság van felruházva a jogszabály-kezdeményezés hatáskörével.
3. Fő szabályként a rendes jogalkotási eljárást terjesztették ki majdnem a teljes harmadik pillér területére, valamint a lisszaboni szerződés még több területre kiterjesztette a vészfékeljárás és a megerősített együttműködés alkalmazhatóságának lehetőségét.

A tagállamok nemzeti szuverenitásának védelmét szolgálja az a rendelkezés, amelyik lehetővé teszi, hogy ha valamelyik tagállam úgy ítéli meg, a tervezett irányelv alapvetően érinti nemzeti büntetőjogrendszerét, az Európai Tanács elé felterjesztheti az irányelv tervezetét (úgynevezett vészfékeljárás), ez esetben a tanácsban folytatott eljárást fel kell függeszteni. A kérdés megvitatása után és konszenzus elérése esetén az Európai Tanács a felfüggesztéstől számított négy hónapon belül a tervezetet visszautalja elfogadásra a tanács elé. Ugyanezen határidőn belül, egyet nem értés esetén, és ha legalább kilenc tagállam megerősített együttműködést kíván létrehozni az adott intézkedéstervezet alapján, ezek a tagállamok ennek megfelelő bejelentést tesznek az Európai Parlamentnek, a tanácsnak és a bizottságnak, és a megerősített együttműködés életbe lép.

Annak a ténynek, hogy az Európai Tanács lehetőséget kapott arra, hogy a kezdeményező tagállamoktól javaslatot kérjen egy új tervezetre vonatkozóan, fontos következménye, hogy ezáltal megelőzhető egy kompromisszumokkal teli megoldás „kicsikarása”. Ez még tovább erősíti a megerősített együttműködés jogintézményét, és korlátozhatja a bizottság szerepét a jogalkotás folyamatában.

4. A rendes jogalkotás köréből újabb kivételt fogalmaz meg az EUMSZ 62 (3) cikke azáltal, hogy lehetővé teszi a tanácsnak, hogy különleges jogalkotási eljárás keretében az útlevélre, személyazonosító igazolványokra, tartózkodási engedélyekre vagy bármilyen egyéb ilyen jellegű okmányra vonatkozó intézkedéseket fogadhatson el. Ezekben az esetekben tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultáció után, egyhangúlag határoz. Amellett, hogy kivételt szabályoz ez a rendelkezés, a lisszaboni szerződés szisztematikusan megváltoztatta a helyzetét is a szerződés szövegében azáltal, hogy áthelyezte a szabadság, a biztonság és a jog térségéhez tartozó *Határok ellenőrzése...* című második fejezetbe.
5. Az európai ügyészség létrehozása és hatáskörének kiterjesztése egyhangúságot igényel a tanácsban, továbbá az Európai Parlament egyetértését.²⁸ Az EUMSZ 69e cikkének (1) bekezdése újabb megerősített együttműködést vezet be ezen a területen is azáltal, hogy lehetővé teszi, hogy ha nincs egyhangúság, legalább kilenc tagállam kérheti, hogy a rendelettervezetet terjesszék az Európai Tanács elé. Ebben az esetben a tanácsban folytatott eljárást fel kell függesztetni, a kérdés megvitatása után és konszenzus elérése esetén az Európai Tanács a felfüggesztéstől számított négy hónapon belül a tervezetet visszautalja elfogadásra a tanács elé.
Érdemes megjegyezni, hogy a tagállamoknak ez a lehetősége csupán az európai ügyészség létrehozásával kapcsolatosan adott, a hatáskörének kiterjesztésével kapcsolatban pedig nem.²⁹ Ennek pedig az az ellentmondó üzenete van, hogy csupán maroknyi tagállam működik együtt az európai ügyészség létrehozásával az EU teljes pénzügyi érdekeinek védelme érde-

28 EUMSZ 69e cikk: „(1) Az unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözésére a tanács különleges jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletekben az Eurojustból európai ügyészséget hozhat létre. A tanács az Európai Parlament egyetértése után egyhangúlag határoz.”

29 EUMSZ 69e cikk: „(4) Az Európai Tanács ezzel egyidejűleg vagy ez után határozatban, annak érdekében, hogy az európai ügyészség hatáskörét kiterjessze a több államra kiterjedő vonatkozású súlyos bűncselekményekre, az (1) bekezdést és ebből következően – a több tagállamot érintő súlyos bűncselekmények tettesteit és részeseit illetően – a (2) bekezdést módosíthatja. Az Európai Tanács az Európai Parlament egyetértését és a bizottsággal folytatott konzultáció után egyhangúlag határoz.”

kében, e tagállamoknak még sincs lehetőségük azonban arra, hogy megváltoztassák az európai ügyészség hatáskörét.

6. Az EUMSZ 69f cikke a rendőrségi együttműködés területén – amely az (1) bekezdés alapján: „Az unió rendőrségi együttműködést alakít ki, amelyben részt vesz a tagállamok valamennyi hatáskörrel rendelkező hatósága, köztük a tagállamok rendőrségei, vámhatóságai és a bűncselekmények megelőzésére és felderítésére szakosodott egyéb büntetőszolgálatok” – a hatóságok közötti operatív együttműködésre vonatkozóan a tanács különleges jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapíthat meg, amelynek során a tanács az Európai Parlamenttel folytatott konzultáció után egyhangúlag határoz. Ennek kapcsán a lisszaboni szerződés itt is lehetővé teszi a megerősített együttműködés alkalmazását [EUMSZ 69f cikk (3) 2. és 3. albekezdése], valamint ugyanezen bekezdés legutolsó albekezdésében még egy másik kivételt is találunk az általános szabályok alól azáltal, hogy ez a 2. és 3. albekezdésben meghatározott különleges megerősített együttműködési eljárás nem alkalmazandó azokra a jogi aktusokra, amelyek a schengeni vívmányok továbbfejlesztésének minősülnek. Ez azt jelenti tehát, hogy e területekre általános szabályként a rendes jogalkotási eljárás az irányadó. A kezdeményezés jogát azonban megosztják a bizottság és a tagállamok között.
7. Lengyelország és az Egyesült Királyság helyzete az Európai Unió Alapjogi Chartájával kapcsolatosan talán a legvitatottabb kivételezését jelenti a lisszaboni szerződésnek, ezt a szerződésekhez fűzött jegyzőkönyvben³⁰ szabályozták. E rendelkezésnek az Európa-szerzte megfogalmazott szabadság garantálásának módjaira lesz kihatása, miután mindkét ország speciális helyzetet követelt magának a charta rendelkezéseinek nemzeti jogukra való alkalmazhatósága tekintetében.³¹

³⁰ Jegyzőkönyv az Európai Unió Alapjogi Chartájának Lengyelországra és az Egyesült Királyságra történő alkalmazásáról.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0156:0157:HU:PDF>

³¹ „1. cikk (1) A charta nem terjeszti ki az Európai Unió Bíróságának, Lengyelország vagy az Egyesült Királyság bármely bíróságának vagy törvényszékének hatáskörét az annak megállapítására való lehetőségre, hogy Lengyelország vagy az Egyesült Királyság törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezései, gyakorlatai vagy intézkedései nincsenek összhangban azokkal az alapvető jogokkal, szabadságokkal és elvekkel, amelyeket a charta újílag megerősít.

(2) Így különösen, és minden kétely eloszlatására, a charta IV. címében semmi nem keletkeztet Lengyelországra vagy az Egyesült Királyságra alkalmazható, jogilag érvényesíthető jogokat, kivéve, ha Lengyelország vagy az Egyesült Királyság ilyen jogokról nemzeti jogában rendelkezik.

2. cikk Ha a charta valamely rendelkezése nemzeti jogszabályokra vagy gyakorlatokra hivatkozik, Lengyelországban vagy az Egyesült Királyságban kizárólag annyiban kell alkalmazni, amennyiben a benne foglalt jogokat és elveket Lengyelország vagy az Egyesült Királyság jogszabályaiban és gyakorlatában elismerik.”

8. Újabb kivételre találunk példát az EUMSZ 240b cikkében, ami az Európai Bíróság általános hatáskörén ejt csorbát a szabadság, a biztonság és a jog térségének politikái tekintetében a következők szerint: „...az Európai Unió Bírósága nem rendelkezik hatáskörrel egy tagállam rendőrsége vagy más büntetőszolgálat által végrehajtott intézkedések érvényességének vagy arányosságának, illetve a közrend fenntartásával és a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatáskörök gyakorlásának felülvizsgálatára.” Itt azonban nem szabad eltekintenünk arról, hogy az átmeneti rendelkezéseket érintő 36. jegyzőkönyv 10. cikkének megfelelően az Európai Bíróság és a bizottság teljes hatásköre a harmadik pillér meglévő joganyagára a lisszaboni szerződés hatálybalépése után öt éven belül válik alkalmazhatóvá (2014. december 1.).³²

Ugyane jegyzőkönyv 10. cikk (4) bekezdésében az Egyesült Királyság vonatkozásában egy speciális rendelkezéssel találkozhatunk a kivételek újabb példájaként, ugyanis az Egyesült Királyság az átmeneti időszak lejárta előtt legkésőbb hat hónappal bejelentheti a tanácsnak, hogy a jogi aktusok tekintetében nem fogadja el az Európai Bíróság és bizottságnak szerződéseiben meghatározott hatásköreit.

Ennek a rendelkezésnek azonban ára van, mivel ha az Egyesült Királyság ilyen bejelentést tesz, az ötéves átmeneti időszak lejártától kezdődően a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területén a lisszaboni szerződés hatálybalépése előtt elfogadott jogi aktusoknak megszűnik az Egyesült Királyság tekintetében való alkalmazása.

Zárógondolatok a „kivételezés” és megkülönböztetés lehetséges hatásairól a szabadság, a biztonság és a jog térségében

Elgondolkodtatónak tartom *Sergio Carrera* és *Florian Geyer* azon véleményét, miszerint a lisszaboni szerződés intézményesítette a magas fokú „kivé-

³² 10. cikk (1) Átmeneti intézkedésként a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területén a lisszaboni szerződés hatálybalépése előtt elfogadott jogi aktusok tekintetében az intézmények az említett szerződés hatálybalépésének időpontjában a következő hatáskörrel rendelkeznek: a bizottságnak az Európai Unió működéséről szóló szerződés 258. cikke szerinti hatáskörei nem alkalmazhatók, az Európai Unióról szóló szerződésnek a lisszaboni szerződés hatálybalépése előtt hatályos változata VI. címében az Európai Unió Bíróságára ruházott hatáskörök pedig változatlanok maradnak abban az esetben is, ha azok elfogadására az Európai Unióról szóló szerződés korábbi 35. cikke (2) bekezdésének értelmében került sor.

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st06655-re01.hu08.pdf> 419. o.

telezést” ebben a térségben³³. Az előbbieken példálózva bemutatott kivételek szerintük főként azt célozzák meg, hogy az európai integrációs folyamatokat olyan területekre kényszerítsék, amelyeket ez idáig hagyományosan a nemzeti szuverenitás előjogai körébe tartozónak tekintettek. Bizonyos területek (például a közrend fenntartása, belső biztonság, a nemzeti biztonsági hatóságok közötti együttműködés és koordináció, útlevelek és egyéb azonosító okmányok) kívül rekedtek az intézményi reform, megújítás folyamatán, és továbbra is tárgyai lesznek a kormányközi együttműködési módszernek, amelyet az egyhangú döntéshozatal jellemez.

A megkülönböztetés miatt a szabadság, a biztonság és a jog fenntartása érdekében folytatott transznacionális együttműködés a „sebességek” komplex mátrixához vezethet. Bizonyos területek, mint például a büntetőjogi jogharmonizáció, a rendőri erők operatív együttműködése, valamint az európai ügyészség létrehozása a vészfékeljárás és a megerősített együttműködés tárgyává válik, az adatvédelem területén pedig az adatvédelmi standardok megkülönböztetése továbbra is fennmarad, jóllehet kevésbé látható módon.

A megerősített együttműködés következtében kialakult megkülönböztetés odáig is elvezethet, hogy több különféle szabadság, a biztonság és a jog térségéről beszélhetünk majd. Ez a végét jelentheti egy olyan politikai projektnek, amely azt jelentette, hogy van egy olyan egyedülálló terület, amelyben garantált az „elemek” közös szintje. Ez az a közös szint, amely alapot nyújt a kölcsönös bizalom kialakításának, amely elengedhetetlenül szükséges a kölcsönös elismerés elve megvalósításához. Az új struktúrákban fennáll az európaizálódás és integráció versengő területei és teljesen szétesett, egymástól elkülönülő szintjei kialakulásának veszélye.

Hosszú távon illúzióvá válhat az az elgondolás, hogy a megerősített együttműködés „egydimenziójú”, vagyis hogy egy avantgárd tagállamokból álló csoport előrehalad, és a többi bátortalan, kételkedő tagállam azon nyomban követni kezdi őket, miután felismerte, hogy ez az előrelépés jelenti ténylegesen a helyes irányt. Mi és ki garantálja, hogy a megerősített együttműködés intézménye nem vezet el egy olyan állapotig, amikor kilenc tagállam úgy gondolja, hogy előrelép egy irányba, miközben másik kilenc állam „kanyart véve” elindul egy másik irányba, és a fennmaradó kilenc állam pedig úgy

³³ Sergio Carrera – Florian Geyer: The Reform Treaty and Justice and Home Affairs: Implications for the Common Area of Freedom, Security and Justice. In: Elspeth Guild és Florian Geyer (eds.): Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union. Ashgate Publishing, Hampshire, 2008, p. 303.

gondolja, hogy a helyes irány éppen 180 fokban ellentétes az első csoport által megkezdett irányvonallal.

Az ilyen jellegű forgatókönyvek nagymértékben veszélyeztethetik a közös a szabadság, a biztonság és a jog térségének politikai projektjének sikerességét. Egy gyakorlati példán próbálom szemléltetni a jelenség veszélyét: a kölcsönös jogsegély még messze van attól, hogy csúcsprioritásként vegyen részt a tagállamok napi gyakorlati együttműködésében. „Többsebességes” esetben a dolgok sokkal nehezebben történnének, mivel egy tagállami tisztviselőnek minden egyes konkrét ügy kapcsán meg kellene állapítania, hogy az adott együttműködő partner a tagállamok melyik „rugalmas” csoportjába tartozik. Végül az állandóan változó „rugalmasság” a bonyolultság olyan fokához vezethetne, amely megbéníthatja a nemzeti hatóságok mindennapi együttműködését.

Az uniós polgárok kiszolgáltatott helyzetéről sem szabad elfeledkeznünk, amelyet egy ilyen bonyolult állapot előidézhet. Milyen védelem, garancia illeti meg például azt a brit állampolgárt, akit egy olaszországi nyaralásán tartóztatnak le egy olyan nyomozás ügyében, amelyet az Eurojust folytatott egy bizonyos, megerősített együttműködésben részt vevő tagállami csoportosulással. Ezt a brit gyanúsítottat másként kezelik amiatt, mert az Egyesült Királyság nem kívánt részt venni ebben a megerősített együttműködésben? Hogyan bonyolódik ez a helyzet, ha az Egyesült Királyság opt-outot „élvez” az emberi jogi charta tekintetében?

A több különböző szabadság, a biztonság és a jog térsége veszélyeztetheti az uniós polgárok védelmét is, akik beszorulva érezhetik magukat e bonyolult mintázatú együttműködési hálózat réseibe, hasadékaiba.

IRODALOM

Carrera, Sergio – Geyer, Florian: The Reform Treaty and Justice and Home Affairs: Implications for the Common Area of Freedom, Security and Justice. In: **Guild, Elspeth – Geyer, Florian (eds.):** Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union. Ashgate, 2008, p. 303.

Elsen, Charles: From Maastricht to the Hague: the politics of judicial and police cooperation, ERA Forum, Springer 2007

Kádár Andrea Beatrix: A szabadság, a biztonság és a jog térségének fejlődési iránya. Gondolatok a lehetséges elnökségi prioritásokról a bel- és igazságügyi együttműködés területén. *Európai Tükör*, 2009. június

Ladenburger, Clemens: Police and Criminal Law in the Treaty of Lisbon: A New Dimension for the Community Method. *European Constitutional Law Review*, no. 4, 2008

URSZÁN JÓZSEF

**A súlyos és szervezett bűnözés elleni fellépés
a lisszaboni szerződés és
a spanyol–belga–magyar EU-elnökség
munkaprogramja alapján**

A 2009. december 1-jén a lisszaboni szerződéssel¹ hatályba lépő reformok átformálták az Európai Unió működését. A változások jelentős része az unió bel- és igazságügyi együttműködésre vonatkozó politikáját érinti, benne a rendőrségi és igazságügyi együttműködés gyakorlatát és a tagállamok e területen intenzíven fejlődő kapcsolatait. Tekintve, hogy a 2011 első félévében esedékes magyar EU-elnökség feladatai között számos, a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése európai térségének további megszilárdítását célzó kezdeményezés szerepel², érdemes a határokon átnyúló bűnözés súlyos és szervezett formái elleni fellépést érintő főbb változások összefoglaló áttekintése. A lisszaboni szerződéshez vezető politikai folyamat áttekintése után, a reformszerződéssel bevezetett és a téma szempontjából releváns újítások bemutatására kerül sor, majd az úgynevezett hármas elnökség vonatkozó munkaprogramjának és az együttműködést záró, soros magyar EU-elnökség által a transznacionális súlyos és szervezett bűnözés elleni fellépés területén vállalt feladatok összegzése történik.

Az európai alkotmánytól a lisszaboni szerződésig

Az Európai Unió Tanácsa az úgynevezett laekeni nyilatkozat³ értelmében 2001 decemberében életre hívott egy Európai Konventet⁴, amelynek kizárólagos feladata az európai alkotmányos szerződés kidolgozása volt. A konvent tevékenységének záró fázisában (2003 első félévében) megalkotta az EU alkotmányának tervezetét. A 2003. október 4-én kezdődő kormányközi konferencia feladata lett volna az európai alkotmány véglegesítése és elfogadása, de a tagállamok egyetértésének hiányában erre végül egy év múlva, 2004. október 29-én Rómában került sor. Az európai alkotmányszerződés a tervek szerint két évvel aláírása után lépett volna életbe.

Az európai alkotmány hatálybalépéséről tartott népszavazások során először 2005. május 29-én Franciaországban 54,68 : 45,32 százalékos arányban maradtak alul az „alkotmánypárti” szavazók, míg 2005. június 1-jén Hollandiában 61,6 : 38,4 százalékkal győzedelmeskedtek az európai alkotmányt elutasító EU-szkeptikusok. A ratifikációról tartott referendumok eredményén okulva hét tagállam (Csehország, Dánia, Írország, Lengyelország, Portugália, Svédország és az Egyesült Királyság) már meg sem tartotta a szavazásokat. Az alkotmány ratifikációs folyamatát az EU állam- és kormányfői 2005. júniusi csúcstalálkozójukon végül felfüggesztették, e lépés következményeként a közösség történetének eddigi legsúlyosabb politikai válsága alakult ki. A patthelyzetet a 2007 első félévében elnöklő németek oldották fel, a római szerződés ötvenedik évfordulóján elfogadott úgynevezett *berlini nyilatkozattal*.⁵

A kialakult politikai krízis megnyugtató rendezésére végül a portugál uniós elnökség alatt, 2007. december 13-án megrendezett csúcsértekezleten került sor, ahol az EU állam- és kormányfői az alkotmányszerződés helyett egy úgynevezett *reformszerződést* fogadtak el, amely a korábbi hagyományokat követve, az aláírás helyszíne után a lisszaboni szerződés nevet viseli. A ratifikálás az egyes tagállamok alkotmányos rendelkezéseinek és gyakorlatának megfelelően eltérő módon, de zömében a célként kitűzött határidőig lezajlott. Kivétel volt Írország, ahol 2008. június 12-én népszavazás utasította el a szerződést⁶, valamint Csehország, ahol az EU Alapjogi Chartája⁷ alkalmazásával kapcsolatos fenntartások garantálásáig, 2009. december 1-jéig kellett várni a hatálybalépéssel. Az alapjogi nyilatkozat brit tiltakozás miatt valójában nem válhatott a lisszaboni szerződés integráns részévé, és az úgynevezett „opt-out” megoldást alkalmazva Lengyelország sem ismerte el annak ilyen szintű létjogosultságát. E folyamathoz csatlakozott utolsóként Csehország.

A lisszaboni szerződéssel elfogadott normaszöveg nem váltja fel vagy helyezi hatályon kívül az Európai Közösséget vagy az Európai Uniót létrehozó korábbi szerződéseket, hanem módosítja és átszámozza azok rendelkezéseit. A lisszaboni szerződés hatálybalépésével e két említett szerződés egyben új nevet is kapott, átnevezésük után az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) és az Európai Unióról szóló szerződés (EUSZ) néven szükséges hivatkozni rájuk. Gyakorlatilag az EUSZ és az EUMSZ egységes szerkezetbe foglalt változata egészült ki a reformszerződés által bevezetett joganyaggal.

A reformszerződés jellegét tekintve nem alapító, hanem az amszterdami vagy nizzai szerződésekhez hasonlóan egy sok területet érintő, átfogó módosító szerződés. Számos vívmányt átvesz a korábban bevezetni tervezett, de végül elvetett uniós alkotmányszerződés szövegéből, így jelentőségét és ha-

tását tekintve a Maastrichtban aláírt Európai Unióról szóló szerződéshez hasonlítható.

Egyes szerzők álláspontja szerint a reformszerződés legtöbb rendelkezésében lényegileg ugyanazt tartalmazza, mint a korábban népszavazásokkal elutasított európai alkotmány. A lisszaboni szerződés tulajdonképpen európai alkotmányként történő értékelése mellett szól az is, hogy abban minden, az EU működésére vonatkozó általános cél és eljárás részleteiben szabályozott, továbbá tartalma minden lényeges korábbi közösségi jogszabályra kiterjed.⁸ A reformszerződés mélyreható változásokat generált az EU intézményrendszere, működése, döntéshozatali mechanizmusai és szakpolitikái vonatkozásában, közöttük a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló közös európai térség tekintetében.

A szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség jövője a reformszerződés szerint

A lisszaboni szerződés egyik legfontosabb eredményeként *felszámolták a korábbi hárompilléres szerkezetet*, amelynek harmadik pillére a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés volt. Az EU-szerződés 3. cikkének (2) pontja alapján: „Az unió egy belső határok nélküli, a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló olyan térséget kínál polgárai számára, ahol a személyek szabad mozgásának biztosítása a külső határok ellenőrzése, a menekültügyre, a bevándorlásra, valamint a bűnmegelőzésre vonatkozó megfelelő intézkedésekkel párosul.”

A lisszaboni szerződés valamennyi jövőbeni közös politika közül éppen e területen hozza a legtöbb és talán legmélyrehatóbb változásokat, így a térség menedzselése kiemelt jelentőségű közös politikává transzformálódott.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés V. címe öt fejezetet magában foglalva (67–89. cikk) rendelkezik a korábbi bel- és igazságügyi együttműködésről.⁹

- 1. fejezet: Általános rendelkezések (67–76. cikk).
- 2. fejezet: A határok ellenőrzésével, a menekültüggyel és a bevándorlással kapcsolatos politikák (77–80. cikk).
- 3. fejezet: Igazságügyi együttműködés polgári ügyekben (81. cikk).
- 4. fejezet: Igazságügyi együttműködés büntetőügyekben (82–86. cikk).
- 5. fejezet: Rendőrségi együttműködés (87–89. cikk).

A reformszerződés a bel- és igazságügyek területén a hazai jogrendszer módosítása kapcsán mindenekelőtt az alkotmánytörvény tekintetében generált változást. Tekintve, hogy a hazai jogalkotó szerint az új uniós elsődleges jogi norma bizonyos rendelkezései ellentétesek az alkotmány egyes szakaszaival, a szupremácia elve alapján azok módosítására intézkedett.

Az alkotmány 57. § (4) bekezdése helyébe a következő rendelkezés lépett. „(4) Senkit nem lehet bűnösnek nyilvánítani és büntetéssel sújtani olyan cselekmény miatt, amely az elkövetés idején a magyar jog vagy – a határozatok kölcsönös elismerése elvének érvényesülése céljából az Európai Unió jogi aktusai által meghatározott körben, az alapvető jogok lényeges tartalmát nem korlátozva – a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség létrehozásában közreműködő más állam joga szerint nem volt bűncselekmény”.¹⁰ A módosítás a reformszerződés hatálybalépésével egyidejűleg hatályos.

Ugyancsak a hazai jogrendszerrel való kompatibilitás kérdéskörébe tartozik, de a korábban tárgyalt esettől eltérően épphogy a szupremácia elve alóli mentesítésről szól az EUMSZ 72. cikke, amely rögzíti, hogy az V. cím alapján megalkotott uniós jogszabályok nem érintik a „közrend fenntartásával, illetve a belső biztonság megőrzésével kapcsolatos tagállami hatáskörök gyakorlását”. Ez azt jelenti, hogy a belső rend garantálása érdekében egyedi esetekben az egyes tagállamok figyelmen kívül hagyhatják az uniós jogot.¹¹

Az Európai Unió bel- és igazságügyi együttműködését érintő legfontosabb, a megvalósítás szempontjából egyfajta elsőséget élvező változtatások közül az EU Tanácsának főtitkársága vonatkozó sajtóközleményében négy új kezdeményezést emelt ki:

1. számos területet érintő változások a jogi keretben és az alkalmazandó jogalkotási eljárásokban;
2. az európai ügyészség létrehozásának lehetősége;
3. új tanácsi Belső biztonsági operatív együttműködéssel foglalkozó állandó bizottság (Standing Committee on Operational Cooperation on Internal Security; COSI);
4. a közösségi vívmányokkal kapcsolatos átmeneti rendelkezések.¹²

A téma szempontjából jelentős, első három újítás közül a bel- és igazságügyi együttműködés jogi keretében, jogalkotási eljárásaiban érdemi változtatás, hogy az elsődleges jogi aktusok esetén fő szabállyá válik az *együtdöntési eljárás* (rendes jogalkotási eljárás) alkalmazása. Mindemellett a tanácsnak lehetősége van az esetek többségében minősített többséggel, gyakorlatilag egysze-

rűsített eljárással határozni, ez korábban nem volt alkalmazható a harmadik pillérben. Ezzel egyidejűleg megalkottak egy úgynevezett *vészfékháradékot*, amely bármely tagállam számára lehetővé teszi, hogy egy adott döntéshozatali eljárás felfüggesztését kezdeményezze azzal, hogy a tervezetet terjesszék az Európai Tanács elé, amennyiben a tervezett döntés érintené belső büntetőügyi, igazságszolgáltatási rendszerének alapvető elveit (értékeit). Ez a lehetőség a nemzeti szuverenitás egyik utolsó bástyája maradt a rendőrségi és igazságügyi együttműködés terén.

Utóbbi fejlemény lényegében két alapvető körülményben érhető tetten. Az első, hogy a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség vonatkozásában meghozott úgynevezett másodlagos jogforrások már közvetlen hatállyal bírnak.¹³ A bel- és igazságügyekkel kapcsolatos jogalkotás körében el lehet fogadni *rendeleteket*, *irányelveket* és *határozatokat* is, ami rendkívül nagy előrelépés. Hasonlóan fontos, hogy e normák megalkotása egyszerűsödik, és a tanács korábbi dominanciáját megtörve az Európai Parlament hangsúlyos szerephez jut. Utóbbi lépéssel a bel- és igazságügyi uniós jogalkotás terén megoldódni látszik a gyakran kritizált legitimitáshiány, vagy másként *demokratikus deficit* kérdése.¹⁴ További fontos újítás, hogy a reformszerződés az *Európai Bíróság* hatáskörét a bel- és igazságügyi együttműködés területére is kiterjeszti, miközben a rendőrségi együttműködés tekintetében a bíróságnak továbbra is csak akkor van hatásköre, ha az uniós jog alkalmazása a kérdés.

A lisszaboni szerződéssel végrehajtott intézményi változások egyik legvitatottabb pontja az Európai Unió Igazságügyi Együttműködési Egységének (Eurojust) szervezeti keretéből létrehozható *európai ügyészség* gondolata. Az EUMSZ 86. cikke szerint az EU pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözésére a tanács különleges jogalkotási eljárás keretében az Eurojustból európai ügyészséget hozhat létre. E szervnek hatásköre lenne adott esetben az Európai Rendőrségi Hivatallal (Europol) együttműködve az EU pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények tetteseinek és részeseinek felkutatására, velük szemben a nyomozás lefolytatására és bíróság elé állításukra. A hivatkozott bűncselekmények esetében a tagállamok hatáskörrel felruházott bíróságai előtti vádhatósági feladatokat is az európai ügyészség láthatná el. Az EUMSZ 86. cikk (4) bekezdése arra is lehetőséget ad, hogy a tanács az Európai Parlamenttel egyetértésben az Európai Bizottsággal folytatott konzultáció után egyhangú határozatával kibővítheti az európai ügyészség hatáskörét bármely más, több EU-tagállamra kiterjedő vonatkozású bűncselekmény-kategóriában. Fontos, hogy az európai ügyészség létrehozása nem kötelezettség, hanem lehetőség.

Az EUMSZ 71. cikke szerint a belső biztonságra vonatkozó operatív együttműködés uniós belüli előmozdításának és erősítésének biztosítására a tanácson belül egy állandó bizottság jön létre. A tanács legújabb, magas szintű tanácskozási fóruma, a COSI 2010 februárjában alakult meg.¹⁵ Koordináló szerepe egyebek között a belső biztonság területére vonatkozó operatív együttműködéssel kapcsolatos rendőrségi és vámügyi kooperációt, a külső határok védelmét és a büntetőügyekben folytatott igazságügyi kapcsolatokat érinti. A bizottság rendszeresen jelentést tesz tevékenységeiről a tanácsnak, amely folyamatosan tájékoztatja erről az Európai Parlamentet és a nemzeti parlamenteket. A COSI az operatív együttműködés általános irányának és eredményességének értékeléséért is felelős lesz. A COSI az üléseire meghívhatja az Eurojust, az Europol, az Európai Unió tagállamai külső határain való operatív együttműködési igazgatásért felelős európai ügynökség (Frontex) és más érintett szervek képviselőit, miközben segítenie kell az intézkedések egységességét. A COSI nem jogalkotó szerv, de jelentős befolyással lehet az uniós biztonságpolitika alakítására, egyes szerzők egyfajta uniós belügyminisztérium előfutárának tekintik.¹⁶

A súlyos és szervezett bűnözés elleni küzdelem lehetőségei Lisszabon után

A lisszaboni szerződéssel a bel- és igazságügyi együttműködés területén bevezetett reformlépéseket, a becikkelyezés sorrendjét követve az EUMSZ által a büntetőügyekben folytatott együttműködés megújítására vonatkozó kezdeményezések bemutatásával (4. fejezet 82–86. cikk) indokolt folytatni. Ezek kifejezetten a határokon átnyúló súlyos és szervezett bűnözési formák elleni fellépés jegyében születtek. A vonatkozó rendelkezések közelítése mindenekelőtt a következő nevesített területeken indokolt: *terrorizmus, emberkereskedelem, a nők és gyermekek szexuális kizsákmányolása, tiltott kábítószer-kereskedelem, tiltott fegyverkereskedelem, pénzmosás, korrupció, pénz- és egyéb fizetőeszközök hamisítása, számítógépes bűnözés, szervezett bűnözés*. A felsorolás egyben a bűnüldözés szempontjából az EU számára aktuálisan elsőséget jelentő bűncselekmény-kategóriák deklarálását is jelenti, amelyek a bűnügyi helyzet függvényében módosulhatnak.¹⁷

Az igazságügyi együttműködés területét is érintő legjelentősebb változást az EUMSZ 85. és 86. cikke hozta, e szakaszok az Eurojust működésével, jövőjével kapcsolatos módosításokat rögzítik. Az Eurojust alapfeladatait ille-

tően konkrét utalás került a jogszabályba arra vonatkozóan, hogy az igazságügyi együttműködésért felelős EU-ügynökség alaptevékenységeit a jövőben részben az Europol által végzett operatív cselekmények és szolgáltatott információk alapján végezze. Ez minden korábbinál szorosabb együttműködést kíván meg a két hágai székhelyű szervezet között.

A hatékonyabb munkakapcsolat első jeleként értékelhető az úgynevezett *közös nyomozó csoportok (Joint Investigation Team; JIT)* megalakításának gondolata – ami ugyancsak az Európai Bizottság kezdeményezésére jött létre.¹⁸ A közös nyomozó csoportok a határokon átnyúló bűncselekményekben folytatott konkrét nyomozásokat segítő és megkönnyítő, valamint a kölcsönös bizalomépítést előmozdító eszközök. A JIT lényege, hogy az olyan, jellemzően szervezett formában zajló bűncselekmények nyomozása, amelyben legalább két uniós tagállam érintett, az Europol és az Eurojust közös koordinációja mellett, technikai és a kötelező feltételek fennállása esetén anyagi támogatásával hatékonyabban történjen, mintha az országok csupán a jogsegély jellegű megkeresésekre hagyatkoznának. A részletszabályokat a lisszaboni szerződés elfogadásakor már teljes egészében kimunkálták.¹⁹

Az Európai Unión belüli rendőri együttműködésnek a bel- és igazságügyi szakpolitika körében már kezdetektől alapvetően két formája ismeretes. Az első, egyben leggyakoribb az ügyszintű, másként *operatív együttműködés* (konkrét nyomozások esetén), például adatok, információk közvetlen kicserélése, de olyan lehetőségeket is magában foglalhat, mint büntetőeljárási cselekmény másik tagállamban való fogatosítása. A másik együttműködési típus a *stratégiai kooperáció*, amely főként a tapasztalatok kölcsönös kicserélésére, a nyomozási technikák, kriminalisztikai és kriminológiai kérdések megvitatására, legjobb gyakorlatok közreadására vonatkozik. Utóbbi lehetőség különösen a közelmúltban került az érdeklődés homlokterébe.

Az egyik legtöbbet vitatott, egyszersmind kétségtől legjellemzőbb együttműködési forma a *bűnügyileg releváns adatok cseréje*. E lehetőségről az EUMSZ 87. cikk (2) bekezdése rögzíti, hogy a jövőben az Európai Parlament és a tanács rendes jogalkotás keretében intézkedéseket állapíthat meg a „*releváns információk összegyűjtése, tárolása, feldolgozása, elemzése és cseréje vonatkozásában*”. Ugyanez a szabály vonatkozik a jövőben a *rendőri állomány képzésének támogatása, a szakértők cseréje, a felszerelések használata és a kriminalisztikai kutatások* tekintetében alkotott közösségi jogra. Jelentőségével megegyező módon, önálló pontban szerepel a *szervezett bűnözés* súlyos formáinak felderítésére vonatkozó *közös nyomozási technikák* megállapítása. Az EUMSZ 87. cikk (3) bekezdése különleges jogalkotása eljárás keretébe

utalja azonban az operatív együttműködéssel kapcsolatos jogszabályok megalkotását. Ez esetben az Európai Parlament szerepe konzultatív.

Az uniós rendőrségi együttműködésben vezető szerepet betöltő Europol helyzetéről szólva az EUMSZ 88. cikk (1) bekezdése megerősíti az Europol-egyezményben rögzített, a feladatokra vonatkozó kitételeket, de ki is egészíti azokat az uniós politikák alkalmazási körébe tartozó közös érdekeket sértő bűnözési formák megelőzése és üldözése fogalomkörével. Ez újfajta megközelítésre utal. Továbbra is az Europol uniós ügynökségnél maradva, rendkívüli jelentőségű az EUMSZ 88. cikk (2) bekezdésben foglalt újítás, mely szerint rendelettel határozzák meg azokat az eljárásokat, amelyek szerint az *Európai Parlament* – a nemzeti parlamentekkel közösen – *ellenőrzi az Europol tevékenységét*. Az EP szerepe így módon jelentősen felértékelődik az Europol keretében végzett együttműködés tekintetében. Az a tény, hogy az Europol működésének törvényességét a jövőben a legmagasabb szintű legitimitással bíró EU-intézmény végzi, vélhetően tovább javítja az Europol működésébe vetett tagállami bizalmat.

Szintén az Europol operatív tevékenységével kapcsolatos követelményeket közvetíti az EUMSZ 88. cikk (3) bekezdése, amely rögzíti, hogy az Europol által végzett operatív cselekményeket annak a tagállamnak a hatóságaival *kapcsolatot tartva és velük egyetértésben* kell végrehajtani, amelynek területét a konkrét cselekmények érintik. Egyértelműen tiszteletben tartandó, hogy a *kényszerítő intézkedések* alkalmazására *kizárólag a hatáskörrel felruházott nemzeti hatóságok* jogosultak. Az Europolnak nincs konkrét nyomozási, kényszerítőeszköz-használati joga, és ennek jövőbeni lehetőségét a reformszerződés fel sem veti. Az ügynökség továbbra sem tekinthető nyomozó szervnek, vagy a szó „klasszikus” értelmében vett, a tagállamokban egyébként működő rendőrségnek.

A szabadság, biztonság és jog érvényesülése térségének legújabb munkaprogramja

A súlyos és szervezett bűnözési formák elleni küzdelem hatékonyságának előmozdításában mindig is különleges szerep jutott a hatályos uniós jog alapján kidolgozott, többéves ciklusokat átfogó közösségi szintű munkaprogramoknak. A lisszaboni szerződés hatálybalépésére Svédország EU-elnökségének időszakában, 2009 második félévében került sor. Az éppen ekkor kifutó hágai programot egy új ötéves munkaprogram, az úgynevezett stock-

holmi program váltotta, amelyben a reformszerződés szellemisége érvényesül. A 2010 és 2014 közötti időszakra szóló uniós munkaterv kiemelten az *európai polgárok jogaival, a bevándorlással, a rendőrségi és igazságügyi együttműködéssel, a határőrizettel és a terrorizmus kérdéseivel* foglalkozik.²⁰

Az intézkedéssorozatba főként a magyar képviselők kezdeményezésére kerültek be egyebek között az emberi jogok garantálását, a veszélyeztetett társadalmi csoportok integrációját, a roma közösségek és bevándorlók védelmét, a gyűlöletbeszéd fokozott tiltását sürgető megfogalmazások. Külön fejezetet hoztak létre a gyermekek jogainak védelmére és a nők-férfiak esélyegyenlőségének garantálására. A dokumentumot a tagállamok érdemi módosítás nélkül, konszenzussal terjesztették a tanács elé.²¹ Mindössze néhány nappal e döntést megelőzően egy új EU-szintű terrorizmus elleni közösségi szintű akcióterv előterjesztésére is sor került, amely azt jelzi, hogy a svéd elnökségi periódus a bel- és igazságügyek területén kiemelkedően termékeny időszak volt.²²

A stockholmi program vitája során aprólékosan elemezték a bel- és igazságügyek aktuális uniós helyzetét, valamint áttekintették a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi kooperáció külső, harmadik államokat érintő aspektusait. Megállapították, hogy a legsürgetőbb problémák egyike az 1993 óta közösségi szinten megalkotott és napjainkig hatályos, mintegy 1200 különböző intézkedés miatt létrejövő kaotikus helyzet. Az Európai Bizottságot a jogszabályhalmaz egységes szerkezetbe foglalására hívták fel annak érdekében, hogy e szakpolitikai területen koherencia és átláthatóság alakulhasson ki.²³

A súlyos és szervezett bűnözés elleni összeurópai küzdelemben a közös értékek és hagyományok továbbörökítése nem csupán a politikai kinyilatkoztatások szintjén, de a hatáskörrel felruházott EU-ügynökségek közötti operatív együttműködésben is szükséges. Utóbbi elősegítése érdekében a belga EU-elnökség kezdeményezésére, az Európai Bizottság támogatásával, az Egyesült Királyság, Hollandia és az Europol partnerségében 2009. szeptember 1. és 2010. december 31. között valósult meg a *Harmony Projekt*. Hármas célja közül az első, hogy harmonizálja a belső biztonság területén már meglévő közösségi kezdeményezéseket, például növelje az Európai *Bűnügyi Hírszerzési Modell* (European Criminal Intelligence Modell; ECIM), vagy az Europol *Európai Unió szervezettbűnözés-fenyegetettség értékelése* (EU Organized Crime Threat Assessment; OCTA) közötti összhangot. További cél, hogy csökkentse az uniós szintű döntéshozatal és a tagállamok operatív együttműködési igényei között gyakran tapasztalható hézagosságot, és mul-

tidisziplináris jelleggel elősegítse a kompetens uniós ügynökségek és intézmények közötti esetenként diszharmonikus munkakapcsolatot.²⁴

Az unió bel- és igazságügyi együttműködési politikájának alighanem legjelentősebb közelmúltbeli fejleménye szintén a stockholmi programhoz kapcsolódik. 2010 márciusában az EU Tanácsa a sors svéd EU-elnökség előző évi előterjesztésére fogadta el az *EU Belső Biztonsági Stratégiája* (EU Internal Security Strategy; ISS) című dokumentumot.²⁵ E stratégia az EU 2003-ban elfogadott *EU biztonsági stratégia: Biztonságos Európa egy jobb világban* elnevezésű, a globális biztonsági próbatételeket széles megközelítésben értelmező, közös politikai állásfoglalás szakpolitikai fejleménye. A belső biztonságról szóló alapidokumentum nem keletkeztet új hatásköröket. A tartalom megvalósítása kezdetben a stockholmi program keretei között történik. Háttérében az uniós szinten közös veszélyt²⁶ jelentő aktuális körülmények állnak, nevesítve: a *terrorizmus, a súlyos és szervezett bűnözés, a kiberbűnözés, a határokon átnyúló bűnszervezetek bűncselekményei, az erőszak terjedése, a természeti és ember által előidézett katasztrófák és a közlekedési balesetek*.

E kiérlelt megközelítés egyik érdekessége, hogy a belső biztonsági stratégia már határozottan különválasztja és önálló fenyegetettségként értékeli a súlyos és szervezett bűnözés jelenségét, valamint a nemzetközi bűnszervezetek által elkövetett visszaéléseket. Előbbi körébe mindenekelőtt a tradicionális szervezett bűnözési jelenségeket sorolja, úgymint: *illegális kábítószer-kereskedelem, gazdasági bűnözés, emberkereskedelem, embercsempészet, fegyverkereskedelem, szexuális célú kizsákmányolás és a gyermekpornográfia, az erőszakos bűnözés, a pénzmosás, -hamisítás és a korrupció*. Nemzetközi bűnszervezetek e kategóriákon kívül eső visszaéléseket is elkövethetnek, akár egyetlen módszerre szakosodva, például szervezett zseblopások, vagy trükkös lopás. Mindemellett, a közös fellépés területén elért lényeges eredmény, hogy a stratégia elismeri és hangsúlyozza az olyan regionális kooperáción alapuló, belső biztonsági együttműködések jelentőségét, mint a *Joint Police and Customs Centres, a The Baltic Sea Task Force* vagy a *Salzburg Fórum*.²⁷

A stratégia egy úgynevezett *európai biztonsági modell* megalkotását is célul tűzte, amelynek megvalósítása a következő évek feladata. A modell integrálja a 2003-ban elfogadott *Európai biztonsági stratégia*, a 2005-ben megjelenő *A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülése térségének külső dimenzióját érintő stratégia*, az *EU Belső biztonsági stratégia*, valamint a szintén a stockholmi program által felvetett úgynevezett *Információkezelési stratégia* releváns elemeit.²⁸

A súlyos és szervezett bűnözés elleni fellépés feladatai a hármas elnökségi programban, továbbá a magyar elnökségi feladatok

A 18 hónap időtartamú hármas program megvalósításában részes spanyol, belga és magyar EU-elnökségek kifejezetten a belügyek előmozdítása tekintetében, a belső biztonságra fókuszálva: *a belső biztonsági stratégia, a terrorizmus elleni küzdelem, emberkereskedelem elleni küzdelem, a kábítószer elleni küzdelem, rendőrségi és vámügyi együttműködés, információcsere, katasztrófavédelem, végül a bűnmegelőzés, valamint a bűnözés súlyos formái és a szervezett bűnözés elleni küzdelem.*

Az utolsóként említett témában a *hármas elnökség* strukturált együttműködése kifejezetten a következő *négy* kulcsfontosságú *politikai elem* vonatkozásában céloz meg előrelépést:

1. *A bűnmegelőzés* fejlesztése terén különös figyelmet fordítanak a nemi alapú erőszak megelőzésére és az ellene folytatott küzdelemre, benne nagyobb hangsúlyt helyeznek az erőszakmentes konfliktuskezelési módszerek szorgalmazására. A bűnmegelőzéshez kapcsolódóan különös figyelmet érdemel a környezet büntetőjog általi védelméről szóló irányelv végrehajtása.²⁹
2. A bűnüldözési operatív információkon alapuló, multidiszciplináris megközelítés érdekében a szervezett bűnözésre vonatkozó, az Europol által éves rendszerességgel összeállított EU szervezettbűnözés-fenyegetettség értékelés, az *OCTA regionális megközelítés* szempontú továbbfejlesztése.
3. A *számítógépes bűnözés* és benne különösen a gyermekek interneten történő szexuális kizsákmányolásának minden formája elleni küzdelemre vonatkozó munkastratégia és konkrét lépések végrehajtása.
4. A *bűncselekményekből származó vagyoni eszközök azonosítása és visszaszerzése, valamint a pénzmosás elleni fellépés* során egyfelől a személyazonossággal visszaélés kérdése, másfelől az új, a polgárok életét jelentősen befolyásoló, a szervezett bűnözés által kizsákmányolható társadalmi-gazdasági szférák azonosítása élvez elsőbbséget.

Figyelemmel az említett célkitűzésekre, kifejezetten *a magyar elnökségi periódus* belügyi programjának *kiemelt kérdései* a következők:

- a súlyos és szervezett bűnözés elleni fellépés előmozdítása;
- a migrációs partnerség kiterjesztése;
- a belső biztonsági stratégia végrehajtása;
- közlekedésbiztonság növelése.

A bűnözés súlyos és szervezett formáival kapcsolatos magyar elnökségi program tartalmának meghatározására a belső biztonsági stratégia végrehajtása részterületen belül került sor. A tervek megfogalmazásában kiindulási alap volt, hogy a magyar elnökség elkötelezett a stockholmi program és más uniós biztonságpolitikai dokumentumokban meghatározottak végrehajtása mellett, nemkülönben az olyan tanácskozási fórumok hatékony felhasználása iránt, mint amilyen a COSI.

- A konkrét magyar vállalkások között *az uniós tagállamok és a belső biztonság területén aktív EU-ügynökségek* (az Europol, az Eurojust és a Frontex) *közötti koordináció*, valamint az operatív együttműködés *hatékonyságának* az Európai Bizottság vonatkozó javaslata alapján történő *előmozdítása* az egyik legjelentősebb feladat.
- A *Harmony Projekt* továbbvitele. Végső célja, hogy 2013-ig az uniós szinten detektált fenyegetettségek azonosítását és az azokra adható közösségi válaszokat egységes mechanizmusba lehessen rendezni, a biztonságpolitika területén egyfajta, úgynevezett *policy ciklust* valósíthat meg. Alapvetően az információelemzési és -értékelési szakterület közreműködését és fejlesztését igénylő feladat szoros összefüggésben áll a szervezett bűnözés elleni stratégiai keretek megújításával.
- A súlyos és szervezett bűnözési formák elleni hatékonyabb fellépés érdekében, a konkrét *prioritásokat meghatározó következtetések elfogadása* és a 2006-ban, a hágai program³⁰ részeként életre hívott, az Europol által éves rendszerességgel készülő *EU OCTA*-, illetve egy későbbi kezdeményezésként *ROCTA*-jelentések *metodikai továbbfejlesztése* egy újabb lényeges feladat. E területen a legjobb gyakorlatok és módszerek megosztásának kérdése szintén a bűnelemzés (*intelligence analysis*) kérdésköre.
- A hármas elnökséget megnyitó Spanyolország által 2010 júniusában elfogadott *madridi jelentés* alapján egy *újabb politikai szintű vitára kerül sor* a belső biztonság aktuális helyzetéről, amely ezúttal az uniós polgárok biztonságérzetének értékelésére is kiterjed.
- Szintén a *szervezett bűnözés elleni uniós küzdelem stratégiai kereteinek továbbfejlesztése* körébe tartozik egy újabb konkrét vállalásként a szervezett pénzügyi visszaélések ügyében végzett nyomozások és a *vagyonvisszaszerzés* kérdésében a *társértékelések ötödik fordulójának lebonyolítása*.
- Kézzelfogható eredmény lehet az elnökségi periódus végére elkészülő, a *szervezett bűnözés elleni fellépés alternatív megközelítéseit és a megelőzést hangsúlyozó szakértői kézikönyv* bemutatása.

- A korrupció elleni fellépés hatékonyságának növelése érdekében az Európai Bizottság által előterjesztendő javaslatok tanács általi kezelése fontos elnökségi feladat lesz.

A felsoroltak mellett számos olyan, a súlyos bűnözés kategóriájába tartozó és döntően szervezett formában zajló transznacionális jelenség elleni fellépés is elsőbbséget élvez, mint a szexuális célú kizsákmányolás, az emberkereskedelem, a számítástechnikai bűnözés. A kábítószer-bűnözés elleni harcban főként az úgynevezett balkáni útvonal elleni fellépés és a vietnami bűnszervezetek elleni eredményesebb küzdelem, míg a környezetkárosító bűnözés területén a belga elnökséggel kezdett Augias-projekt lezárása a cél. Utóbbi területen Magyarország kezdeményező szerepet vállalhat egy a környezeti bűnözés elleni rendőri együttműködési hálózat (Envipol) létrehozásában, e kezdeményezés összefüggésben áll a Duna biztonságának erősítésével.

A súlyos és szervezett bűnözés elleni küzdelem tudásmenedzsmentjében kiválósági központként elismert Európai Rendőr Akadémia (*European Police College; Cepol*) helyzetének magyar elnökségi periódusban történő tervezett áttekintése fontos lehetőség e terület tudományos kooperációjának elmélyítésére.

Összegzés

Magyarország nemzetközi tekintélyének megerősítésében stratégiai szerepe lehet a 2011 első félévi eseménydús magyar EU-elnökség sikeres és eredményes végrehajtásának.³¹ A spanyol–belga–magyar elnökségi trió tizenhét hónagra szóló együttműködésének bel- és igazságügyi politikát érintő programja a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének európai térsége továbbfejlesztése szempontjából meghatározó időszakban zajlik.³²

Az uniós bel- és igazságügyi együttműködési politika kiemelt területe, a szabadság, a biztonság és a jog közös európai térségének továbbfejlesztésében a hármas elnökség deklaráltan, hangsúlyosan kezeli az unión belüli, határokon átnyúló súlyos és szervezett formában zajló bűnözés kérdését. E mind nagyobb jelentőségű biztonságpolitikai területen az ambiciózus vállalások jelentős része többéves előkészítés és tárgyalássorozat nyomán éppen a magyar elnökség időszakában lép a konkrét megvalósítás szakaszába.

A migrációs partnerség kiterjesztéséről szóló magyar pályázat elfogadtatása – megfelelő bizottsági támogatás esetén – szintén hosszú tárgyalássorozat sikeres lezárását eredményezheti.³³

További jelentős és egyben összetett feladat a *stockholmi program* és a *trióprogram* vonatkozó céljainak időarányos végrehajtása, az együttműködés koordinációja, hatékony menedzselése. Az EU számára állandó fenyegetést jelentő transznacionális természetű súlyos és szervezett bűnözés kezelése fontos kérdés. A magyar elnökség vállalásai igazodnak a probléma súlyához és ahhoz a körülményhez, hogy hazánk e jelenségek által különösen érintett, így fontos tapasztalatai vannak nemzeti szintű kezelésükben, nemkülönben az e területen folytatott nemzetközi együttműködésekben. A magyar célok többsége az EU bel- és igazságügyi együttműködési politikájának egyik legújabb kezdeményezésével, a belső biztonsági stratégia megvalósításával is kapcsolatosak.

A tagállamok és a belső biztonság koordinációjáért felelős, a súlyos és szervezett bűnözés elleni fellépésben kulcsszerepet betöltő *EU-ügynökségek* (az Europol, az Eurojust és a Frontex) közötti *koordináció fejlesztése*, az operatív együttműködés hatékonyságának növelése terén aligha várható gyors áttörés. A továbblépésben különösen fontos szerep hárulhat úttörő kezdeményezésként a *COSI bizottságra*, amely sok szempontból még tisztázatlan hatáskörökkel bír. A magyar elnökségi periódus e magas szintű politikai platform működésének további finomítását segítheti elő, és ez hosszabb távon hozzájárulhat a jelzett EU-ügynökségek közötti összhang optimalizálásának sikeréhez, ami legalább annyira politikai, mint szakmai kérdés.

A belső biztonságpolitika területén megvalósítani kívánt *Policy ciklus* lényege a biztonságra fenyegetést jelentő tényezők állandó monitorozása és a szükséges ellenlépések idejében történő kidolgozása. Ilyen közösségi cél eddig is létezett, de ezúttal már együtt kezelendő a szervezett bűnözés elleni stratégiai koncepció revíziójával; folyamat jellege miatt ez legfeljebb részsi-kert ígér a magyar elnökség számára. Ennek előmozdításában sikeres vállalkozás lehet a szervezett bűnözés elleni legjobb uniós gyakorlatok (intézményi struktúrák, jogszabályok stb.) összegyűjtése és megosztása, ami a közös értékelési mechanizmus kialakításában is hasznos lehet. Ugyancsak a COSI privilegizált szerepe jelenik meg az európai biztonsági problémák áttekinthetőségét, a meglévő struktúrák reformját illetően, amikor a hatékonyság, átláthatóság és a végrehajtás kapcsán a tagállamok és uniós ügynökségek számon kérhetősége középtávú politikai cél.

Az előző programpontra, de különösen az Europol *EU OCTA* értékelési mechanizmus és módszertan *regionális szempontú továbbfejlesztésében* már a magyar elnökség idején fontos szerep jut a bűnelemzés hazai szakembereinek és eszközrendszerének. Utóbbiról jelenleg elmondható, hogy számos tényező

tekintetében súlyos lemaradásban van az EU-átlagtól, ezért elengedhetetlen a legjobb gyakorlatok megismerése és innovatív felhasználása a szakterület felzárkóztatásában.³⁴ A 2011. évi kiemelt bűnügyi prioritásokat is tartalmazó OCTA összeállítása és elfogadása a magyar EU-elnökség időszakára esik.

A magyar elnökség időszakában kezdődik meg az *ECIM* mint *bűnüldözési operatív információs modell* tagállamok szintjén történő implementálásának előkészítése. E feladat számos országban egybeeshet a súlyos és szervezett bűnözésre vonatkozó – az európai belső biztonsági stratégiával koherens – nemzeti stratégia kimunkálásával. E kettős folyamatot a *CEPOL* célirányos képzési modulok, *tájékoztató kiadványok* összeállítása útján támogathatja, ezek kimunkálása szintén 2011 első félévében kezdődhet meg.

Az uniós polgárok biztonságérzete erősítésének kérdése szorosan összefügg a *bűnmegelőzéssel*: kereteinek megújítása legalább annyira lényeges, mint a szervezett bűnözés elleni fellépés. Részeredmények elérése ez esetben is a legjobb európai gyakorlatokkal kapcsolatos *tudásmenedzsment* függvénye.

A gazdasági bűncselekmények körében égető probléma a *szervezett áfacsalások* és a *pénzmosás* elleni fellépés európai módszertanában történő előrelépés. A *bűnös vagyonok felderítése és visszaszerzése* gyakorlatának uniós szintű fejlesztésében, tekintve, hogy e területen már konkrét együttműködési formák léteznek, az alkalmazott módszerek sokoldalú szakmai vizsgálatától várható új eredmény.

A *korruptió* elleni minden korábbinál hatékonyabb fellépés nem csupán az EU, de konkrétan hazánk számára is lényeges feladat. Magyarországnak európai szinten is számottevő tapasztalatai vannak e jelenség és az ellene folytatott küzdelem területén, ezért a magyar elnökségi periódusban jó esély kínálkozik az érdemi előrelépésre.

Egyetértve a feladat kiemelt jellegéből adódó szakmai felelősséget hangsúlyozó előzetes véleményekkel és várakozásokkal³⁵, megerősíthető, hogy különösen fontos az elnökségi stáb szakértőinek célirányos kiválasztása és felkészítése, valamint az elnökség alatt a megfelelő szakmai és technikai támogatás nyújtása. E feladat nem teljesen új próbatétel, az uniós csatlakozási folyamat hasonló volumenű szakmai összefogást igényelt.³⁶ Egy az európai ügy iránt elkötelezett és felkészült stábbal és a szakmai feladatokban képességeihez mérten tevékeny szerepet vállaló hazai intézményrendszerrel a súlyos és szervezett bűnözés elleni területen tett magyar elnökségi vállalások sikerrel teljesíthetők.

IRODALOM

- Czigler Dezső Tamás – Horváthy Balázs:** Az EU tagállamok bel- és igazságügyi együttműködése a Lisszaboni Szerződést követően. Kézirat. Budapest, 2009
- Giller, Stefan – Ziller, Jacques:** The Lisbon Treaty, EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty? Springer-Verlag, Wien, 2008
- Guild, Elspeth – Geyer, Florian (eds.):** Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union. Ashgate Publishing, Hampshire, 2008
- Iván Gábor:** Stratégiai irányok a spanyol-belga-magyar EU elnökség programjában és a trió együttműködésének más területein. *Európai Tükör*, 2008/11.
- Kádár Andrea Beatrix:** A szabadság, biztonság és jog térségének fejlődési irányai, gondolatok a lehetséges elnökségi prioritásokról a bel- és igazságügyi együttműködés területén. *Európai Tükör*, 2009/6.
- Kenedli Tamás – Urszán József:** A rendvédelmi elemző munka jelentősége a biztonsági gondolkodásban. *Rendészeti Szemle*, 2007/5.
- Simonné Berta Krisztina:** A bel- és igazságügyi együttműködés az európai integráció folyamatában. *Belügyi Szemle*, 2000/3.

LÁBJEGYZETEK

- 1 Lisszaboni szerződés az európai szerződésről szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról. HL C 306, 2007. 12. 17. Kihirdette: az Európai Unió Hivatalos Lapja C306, 2007. 12. 17. A szerződés hivatalos szövege a jelenleg hatályos 2007. évi CLXVIII. törvény az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről.
- 2 Az Európai Unió Tanácsa 16771/09. számú feljegyzése (2009. november 27.) a jövőbeni spanyol, belga és magyar elnökség 18 hónapra szóló programja. A bel- és igazságügyekre vonatkozó fejezetek 66–77. o. A csoportos elnökségi program egy stratégiai és egy operatív részből áll, amelyet végül az Általános Ügyek Tanácsa 2009. december 7-i ülésén hagyott jóvá.
- 3 Az Európai Tanács laekeni (Belgium) értekezletén 2001. december 14–15-én, az Európai Unió jövőjéről szóló olyan nyilatkozatot fogadott el, amely számos kérdést tett fel az alapvető céljainak megvalósításában erősebb, a világban pedig határozottabban jelen lévő unió felépítésére vonatkozóan. A nyilatkozat harmadik része létrehozta az Európai Konventet, intézkedett összetételéről, működési rendjéről, valamint vezetéséről.
- 4 Az Európai Konvent egy tanácskozó fórum volt, amelynek tagjai a testület munkájában a delegálásukat meghatározó minőségükben vettek részt. A konvent – a korábbi francia köztársasági elnök, Valéry Giscard d'Estaing elnöklétével – 2002. február 28. és 2003. július 20. között kidolgozta az európai alkotmány tervezetét, amelyet az Európai Tanács véglegesített. A 105 tagú testület a tagállami kormányok egy-egy, a nemzeti parlamentek két-két, az Európai Parlament 16 képviselőjéből és a bizottság két tagjából állt.
- 5 A berlini nyilatkozatot nem a tagállamok, hanem az európai intézmények vezetői írtak alá, kerüli az alkotmány kifejezés említését, ám hangsúlyozza, hogy a tagállamok célja, hogy a 2009. évi európai parlamenti választásokig egy megújított közös alapra helyezték az Európai Uniót. A reform nyomán elérni kívánt legfontosabb cél az egyszerűbb, átláthatóbb és hatékonyabban működő EU kialakítása volt, amely minden korábbinál markánsabban jeleníti meg az unió gazdasági és politikai súlyát a világban.
- 6 A 2009. október 2-án megrendezett, megismételt szavazáson az ír polgárok 67,1 százaléka szavazott a szerződés mellett. <http://www.euractiv.hu/>

- 7 Az Európai Unió Alapjogi Chartáját (HL C 303 2007. 12. 14., 1–16. o.) egy konvent dolgozta ki, résztvevői a nemzeti kormányok és az Európai Bizottság egy-egy tagja és az Európai Parlament tagjai voltak. Hét fejezetben, 54 cikkelyen keresztül határozták meg az Európai Unió alapvető értékeit. A chartát 2000. december 7-én írták alá a nizzai csúcstalálkozón, majd az Európai Parlament 2007. november 29-i határozatával hagyta jóvá. ACI/2007/2218. A chartában rögzített alapvető polgári, politikai, gazdasági és szociális jogokat az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége védelmezi. Az alapjogi ügynökséget 2007. március 1-jén hozták létre Bécsben a tanács 168/2007/EK rendelete alapján (HL L 53., 2007. 02. 22., 1–14. o.) Václav Klaus cseh államfő a Csehország alapjogi charta alóli mentességét garantáló EU-nyilatkozatok birtokában végül 2009. november 4-én írta alá az utolsó, még függőben lévő tagállami ratifikációs dokumentumot.
- 8 Stefan Giller – Jacques Ziller: *The Lisbon Treaty, EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?* Springer-Verlag, Wien, 2008, p. 37.
- 9 Czigler Dezső Tamás – Horváthy Balázs: *Az EU tagállamok bel- és igazságügyi együttműködése a Lisszaboni Szerződést követően.* Kézirat. Budapest, 2009, 6. o.
- 10 2007. évi CLXVII. törvény a Magyar Köztársaság alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény módosításáról.
- 11 Ennek gyakorlati alkalmazása tekintetében már meg is született az első, az Európai Bíróság által is elfogadott tagállami intézkedés. A jogesetben az Európai Bíróság a határokon átnyúló jelleggel szolgáltatott internetalapú, úgynevezett online kaszinó típusú szerencsejáték-szervező tevékenység közbiztonsági célú korlátozására irányuló tagállami intézkedésnek adott elsőbbséget az uniós joggal szemben.
- 12 General Secretariat of the Council of the European Union: *The Lisbon Treaty's Impact on the Justice and Home Affairs (JHA) Council, More Co-decision and New Working Structures (Background)* Press Release, Brussels, December 2009.
- 13 Czigler Dezső Tamás – Horváthy Balázs: i. m. 7. o.
- 14 E fogalom azt az állapotot takarja, amikor a tanácsban, illetve a bizottságban az állampolgárok érdekes véleményképviselete csak sokszoros áttételen keresztül, nem a tagállamokban demokratikusan választott képviselők, hanem kinevezett bürokraták döntésein keresztül érvényesül. Egy ilyen helyzetben a közvetlenül megválasztott európai parlamenti képviselők szerepe és jelentősége háttérbe szorul, ezáltal a demokratikus elvek, értékek gyakorlásának lehetősége csökkenhet, deficitet mutathat.
- 15 A tanács 2010/131/EU határozata a belső biztonságra vonatkozó operatív együttműködéssel foglalkozó állandó bizottság létrehozásáról. L 052/50., 2010. 02. 25. A COSI-bizottság első ülését a hármas elnökségi programban részt vevő Spanyolország elnökségével 2010. március 11-én tartotta. http://www.eu2010.es/en/documentosynoticias/noticias/mar11_cosi.html
- 16 Elspeth Guild – Florian Geyer (eds.): *Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union.* Ashgate Publishing, Hampshire, 2008, p. 296.
- 17 Aktuális helyzeten uniós szinten mindenekelőtt a hágai program szerint 2006 óta az Europol által éves rendszerességgel elkészített Európai Unió szervezettbűnözés-fenyegetettség értékelése (EU Organized Crime Threat Assessment OCTA) dokumentumban foglaltak szerint a legjelentősebb fenyegetést jelentő bűncselekmény-kategóriák által előidézett helyzet értendő.
- 18 A közös nyomozó csoportok ötlete már a 2000-ben elfogadott kölcsönös jogsegélyegyezményben is szerepel, kihangsúlyozva, hogy ezek létrehozása minden esetben írásos megállapodás alapján történik. Magyarországon a vonatkozó részletszabályok implementálása az Európai Unió tagállamaival folytatott bűnügyi együttműködésről szóló 2003. évi CXXX. törvény 55–59. és 36–49. cikkében, valamint a bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről szóló 2002. évi LIV. törvény 20–24. cikkében történt meg.
- 19 Az EU Miniszterek Tanácsa 2000. május 29-én elfogadta a kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló egyezményt, amelynek célja az volt, hogy az Európai Unión belül, valamint Norvégiában és Izlandon ösztönözze, korszerűbbé tegye az igazságügyi és a bűnüldöző szervek közötti együttműködést, a már meglévő jogi eszközökben foglalt rendelkezések kiegészítése és alkalmazásuk megkönnyítése révén. A kölcsönös jogsegélyegyezmény megerősítése terén lassú előrehaladás volt tapasztalható, így a ta-

- nács 2002. június 13-án kerethatározatot fogadott el a közös nyomozó csoportokról, amit a tagállamoknak 2003. január 1-jéig végre kellett hajtaniuk.
- 20 Az Európai Parlament 2009 novemberében több fordulóban vitatta meg a stockholmi program tervezetét, és a tanács végül 2009. december 10–11-i csúcsértekezletén fogadta el az ötéves munkaprogramot. A program a tamperei (2000–2004) és a hágai program (2005–2009) utóda. A stockholmi programot a bizottság közleménnyel látta el, amelynek bevezetőjében hangsúlyozza, hogy az új program mindenekfeletti politikai célja az EU tagállamainak belső biztonságát veszélyeztető tartós válságokra és veszélyekre adandó határozott és eredményes uniós válasz biztosítása. Commission of the European Communities: 'Area of freedom, security and justice serving the citizen'. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Brussels, 2009. 06. 10., COM (2009) 262.
- 21 The Stockholm Programme. Council of the European Union Justice and Home Affairs 2979th meeting, 16883/1/09 REV 1 Presse 355. Brussels, 2009. 11. 30.
- 22 A svéd elnökség bel- és igazságügyi együttműködést érintő másik fontos előterjesztése az uniós szintű terrorizmus elleni főkoordinátor kijelölésére irányult. EU Action Plan on Combating Terrorism from the EU Counter-Terrorism Coordinator (CTC). Council of the European Union, 15358/09., 2009. 11. 29.
- 23 Az említett kritikai észrevétel kifejtésére a dokumentumban a Sürgős ügyek elnevezésű, 149. pont alatt került sor. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef>
- 24 <http://police-eu2010.be/mu-eu2010/en/projects/harmony/>
- 25 The Council of the European Union: Internal Security Strategy for the European Union: 'Towards a European Security Model' Brussels, 2010. 02. 23. 5842/2/10, REV 2, JAI 90.
- 26 Közös fenyegetettség az stratégia az unió belső biztonságát közvetlenül érintő fő próbatételeket érti.
- 27 Kifejezetten a hazánk szempontjából lényeges Salzburgi Fórumra koncentrálni elmondható, hogy a 2000-ben Ausztria által kezdeményezett, Bulgária, Csehország, Magyarország, Lengyelország, Szlovákia, Szlovénia és Románia belügyminisztereinek hivatalos együttműködése mindenekelőtt a bel- és igazságügyi kérdésekben, a régiót érintő, határokon átnyúló szervezett bűncselekmények elleni fellépésben nyújt tanácskozási lehetőséget.
- 28 The Council of the European Union: Council Conclusions on an Information Management Strategy for the EU. 2979th Justice and Home Affairs Council meeting, Brussels, 30. 11. 2009.
- 29 Az Európai Parlament és a tanács 2008/99/EK irányelve a környezet büntetőjog általi védelméről. L 328/28, 2008. 12. 6.
- 30 Hágai program a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének erősítése az Európai Unióban. 14292/1/04 REV 1 COUNCIL 3.
- 31 A magyar EU-elnökségi fél évben Magyarországon tizenöt informális miniszteri ülést terveztek be, amit kiegészít mintegy kétszáz magas szintű vagy szakértői ülés, konferencia és egyéb rendezvény.
- 32 Kádár Andrea Beatrix: A szabadság, biztonság és jog térségének fejlődési irányai, gondolatok a lehetséges elnökségi prioritásokról a bel- és igazságügyi együttműködés területén. Európai Tükör, 2009/6., 78–87. o.
- 33 2005 decemberében az akkori brit elnökség szorgalmazására a tanács a délről az unióba érkező súlyos illegális migrációs áramlatok megfelelő, átfogó szemléletű kezelésére következtetéseket fogadott el *A migráció globális megközelítése Global Approach to Migration* címen. The Council of the European Union: Presidency Conclusions of the Brussels European Council, 15914/1/05 REV1, COUNCIL 3. Brussels, 30/01/2006.
- 34 Kenedli Tamás – Urszán József: A rendvédelmi elemző munka jelentősége a biztonsági gondolkodásban. Rendészeti Szemle, 2007/5., 66–82. o.
- 35 Iván Gábor: Stratégiai irányok a spanyol-belga-magyar EU elnökség programjában és a trió együttműködésének más területein. Európai Tükör, 2008/11., 84–91. o.
- 36 Simonné Berta Krisztina: A bel- és igazságügyi együttműködés az európai integráció folyamatában. Belügyi Szemle, 2000/3., 42–48. o.

JULESZ MÁTÉ

Környezetvédelmi büntetőjogunk változó erőterében

Környezetvédelmi büntetőjogunk voltaképp a kezdetektől alapvetően pártpolitika-mentesen fejlődhet(ett). A környezetvédelmi pártpolitizálás jobbra elkerülte a zöldbüntetőjog területét, mivel a különböző jogági fogalmak egymáshoz közelítése, illetve a környezetvédelmi büntetőjog egyéb fejlesztése nem nevezhető pártpolitikai aktusnak. Ugyanígy a természetkárosítás és a természetvédelmi szabálysértés mögöttes joganyagának, az egyes védett állatok, növények értékének változása sem aktuális pártpolitikai fuvallat következménye.

Az 1989-es fordulat előtti környezetvédelmi büntetőjog sem a korabeli pártérdekeket szolgálta, hanem a környezetvédelmi jogi globalizáció kiteljesedését. Nehéz volna akár a Kádár-korszak zöldbüntetőjogát, akár a rendszerváltozás utáni büntetőjogot baloldalinak vagy jobboldalinak nevezni. Leginkább a nemzetközi hatások begyűrűzése formálta a zöldjogot és annak büntetőjogi részét.

Magyarország viszonylag kis súllyal vesz részt a nemzetközi politikában, így a hazai zöldjog a mindenkori szövetséges országok környezetvédelmi tendenciáit követte/követi. Ez nem valamiféle szervilizmus a gazdagabbak és hatalmasabbak iránt, hanem a környezet megóvásához fűződő hazai és szövetséges érdekek egymásra hangolásának következménye. A környezetvédelem tehát részben belülről és alulról, azaz a magyar társadalom mélyéről kiinduló vonzások és taszítások erőterében fejlődik, részben – és idetartozik a környezetvédelem jogi vetülete – a nemzetközi együttműködés gyúrja kompatibilisre, szupra- és internacionálisra. Mert környezetet oltalmazni magánjogi és közigazgatási jogi eszközökkel sem lehet a nemzetközi jog és viszonyok dacára, de a környezet büntetőjogi védelme kapcsán különösen fontos, hogy a hazai szempontok illeszkedjenek a környező országok zöldjogi rendszeréhez, valamint az egyetemes környezetvédelmi vívmányokhoz.

Egy lehetőség: Magyarország mint környezetvédő mintaállam

Környezetvédelmi büntetőjogon országonként mást és mást érthetünk. Mindazonáltal a hazai kutatók véleménye sem mindig egyezik a tekintetben, hogy

mely Btk.-tényállásokat sorolhatjuk a zöldbüntetőjog körébe. Én általában tágabb körben gondolkodom: tehát például a fogyasztó megtévesztését is ide sorolom. Felmerülhet azonban, hogy zöldszínezetet kap a megalkotásakor nem tipikusan környezetvédelmi tényállás is. Eerre a gyakorlat szolgáltat számos példát. Megfontolandó lehet, hogy a későbbiekben bizonyos tulajdon elleni, gazdasági vagy személy elleni bűncselekmények minősített esete legyen a környezetet jogellenesen terhelő elkövetés. Ennek a gyakorlatban ma sincs mindig akadálya, de egy *expressis verbis* megfogalmazás megkönnyítené a zöldezmléletű bírói jogalkalmazást, és egyértelműbbé tenné az új alkotmányunkban is megfogalmazott környezetvédő szemléletet.

Az új alkotmány egyik nyertese a környezetvédelem ügye, hiszen az eddigi vívmányokból nemhogy nem vesz el az alkotmányozó hatalom, de lényegében kiegészíti és pontosítja is a környezetvédelem igényét mint társadalmi szükségletet.

Bármily nehéz is ezt a közvéleménnyel elfogadtatni, a környezetvédelmi büntetőjog iránti igény nem lakossági – vagy az 1989-es nyitás előtti szűkítő fogalommal élve: állampolgári – törekvések kizárólagos következménye. Mindez számos büntetőjoggal lefedett területen igaz lehet, de a zöldbüntetőjogban – akárcsak például a béke elleni és a háborús bűncselekmények kapcsán, vagy más területeken – az iniciatíva külföldről érkezett burkolt nyomás vagy nyílt követelés formájában. A hazai környezetvédelmi jogtudomány leginkább a megszövegezésben és annak időszerű átírásában volt legnagyobb hasznára a zöldbüntetőjognak. Eerre példát találunk közjogi és magánjogi területen egyaránt. A hazai környezetvédelmi jogtudomány jeles munkát végzett a külföldi jogi szabályozás és elméleti szakirodalom hazai megismertetésében, továbbá a külföldi joggyakorlat számunkra hasznos tanulságainak meggyökeresztetésében. A környezetvédelmi jogtudomány nagyban segítette a külföldi szándékok és érdekek hazai megértését. Jogtudósaink lefordították a közérthetőség és a jogi szabályozás nyelvére a kurrens zöld világpolitikai irányokat. Az utóbbi két évtizedben jelentősen megnőtt a zöldjoggal elkötelezetten foglalkozó professzorok, docensek, adjunktusok, valamint a kutatók és doktoranduszok száma. Mindezzel egyenes arányban áll környezetvédelmijog-alkotásunk kvalitatív ameliorációja, és megnő annak lehetősége is, hogy a magyar környezetvédelmi jog és a magyar környezetvédelmi jogtudomány szolgáljon példaként más, tőlünk keletebbre vagy délebbre fekvő államok számára.

Magyarországról igen kedvező képet mutatna a környezetvédő mintaállam szerepköre. Hazánk gazdasági súlyát is növelné, ha Magyarország a kis területen megvalósított magas szintű környezetvédelemmel tűnne ki az euró-

pai országok közül. Erre új alkotmányunk zöldjogi passzusai biztatóan utalnak. Egy új környezetvédelmi sarkalatos törvény koncipiálása sem várthat sokat magára. Hogy a környezetvédelmi büntetőjog Btk.-beli joganyaga miként kapcsolódik egy effajta sarkalatos törvényhez, azt a szabályozási szükség dönti el. Mindenesetre, ha Magyarország nemzetközi porondon is fellép a zöldértékek mellett, azzal hazánk megítélése nem szenved csorbát. Feltéve, hogy a környezet védelmét és az egyes országok vállalási lehetőségeit-képességét precízen mérik fel környezetvédelemben jártas szakpolitikusaink.

Sarkalatos törvények korrelációja a környezet védelmében

Az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság Magyarország alkotmányának szabályozási elveiről 2010. december 20-án az Országgyűlés Hivatalához beérkezett önálló indítványában úgy fogalmazott, hogy az alkotmány Magyarország legfontosabb jogforrása, a jogrend alapja, egyúttal nemcsak jogszabály, hanem „élő keret” is. *„Legyen rövid, tömör!”* *„Megszövegezésénél arra kell törekedni, hogy ne szoruljon gyakori módosításra.”* Mindebből tehát az következik, hogy a sarkalatos törvényekre a mai alkotmányerejű törvényeknél jóval nagyobb felelősség hárul. A környezetvédelem és a büntetőjog, valamint a környezetvédelmi büntetőjog részletszabályozása akár a sarkalatos törvényi szint alá is kerülhet. Ebben az esetben a sarkalatos törvények a jelenlegi környezetvédelmi és a mai büntetőjogi kódex gyakran módosított szövegéhez képest aránylag kevesebb változást szenvednének el, és így a jogszabályi közeg ritkábban változna a társadalmi-gazdasági hatások súlya alatt. Mindamelllett a valóban elkerülhetetlen jogi normatív irányváltások társadalmi legitimációja is megnőne.

A környezetvédelmi büntetőjog fejlődési iránya megkövetelheti, hogy olyan diszpozíciók szolgálják, amelyeket gyakran és könnyen változtatható joganyag tölt meg tartalommal. Ezt látva nem kell visszafejlődést kiáltani, mert a környezetvédelemben fontos a rugalmasság. Fontos, hogy a zöldbüntetőjog is könnyen idomuljon a helyi, az országos, illetve a nemzetközi követelményekhez. Mivel éppen a környezetvédelemben lehet a legkevésbé előre látni a jog változásait, mivel itt várhatóak a legrövidebb idő alatt a legnagyobb fordulatok, egy állandóságot sugárzó büntetőjogi kódex akkor képes megteremteni a jogi irányváltás lehetőségét, ha a mögöttes joganyagra helyezi a hangsúlyt annak eldöntésekor, hogy egy cselekményt szankcionál vagy nem.

A környezetvédelemben tapasztalható jogi szigor a jogalkalmazásra is fokozatosan át kell ültetni. A büntetés lehetőségével nemcsak lehet élni, de kell is, hiszen egy a jelenlegihez hasonlóan elnéző bírósági gyakorlat inkább bűnelkövetésre sarkallja a környezet elleni bűnözésre hajlókat. A büntetéskiszabás terén a környezetvédelmi büntetőjog aránylag szerény szankciókkal dolgozhat. Éppen ezért nem szabad a kiszabott büntetéseket más típusú bűnelkövetések szankcionálási gyakorlatához igazítani. A környezet védelme érdekében a középértéktől való eltérés alapesetben külön indoklást nélkülözve, a környezetvédelem alkotmányos értékének védelmére történő hivatkozással is megengedett. Természetesen a büntetést individualizálni kell: lehetnek olyan cselekmények, amelyek kivételt képeznek a fokozott szigor alól. Jelenleg erre a fajta szigorúságra a bírói mérlegelés ad lehetőséget. A későbbiekben egy környezetvédelmi sarkalatos törvény alapelveként fogalmazhatja meg a környezetvédelmi büntetőjog terén alkalmazandó szigorúságot mint a középértéktől való eltérés törvényes lehetőségét. A leendő büntető törvénykönyv és a leendő környezetvédelmi kódex között tehát elvi szintű korrelációt kell létesíteni. A környezetvédelmi jog több jogágat és jogterületet érint, így nem tekinthetünk a zöldjogra mint kizárólagosan közigazgatási jogi területre. A zöldjog büntet és igazgat, polgári jogi felelősséget teremt, és alkotmányos védelembe veszi a nemzetközi környezetvédelmi jogi eredményeket.

Reformok *de lege lata* és *de lege ferenda*

A 2011. január 1. óta hatályos 2010. évi CLXI. törvény 18. §-a szigorította az ózonréteg károsításával elkövetett környezetkárosítást [Btk. 280. § (2) bek.]. Szintén ekkor lépett hatályba a büntetőeljárás kódex bírói engedélyhez kötött titkos adatszerzésre vonatkozó szabályainak környezetvédelmi szempontokat is akcentuáló módosítása. A Be. 201. § (1) bekezdésének d) pontja környezetkárosítás, természetkárosítás és a hulladékgazdálkodás rendjének megsértése esetén is lehetővé teszi a Be. szerinti, bírói engedélyhez kötött titkos adatszerzést, ha legalább három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő zöldbűncselekményről van szó. Ez lényegében azt jelenti, hogy e három zöldbüntetőjogi tényállás megvalósítására irányuló minden szándékot előre fel lehet térképezni, hiszen a három tényállás legenyhébben büntetni rendelt szándékos elkövetési módjai is háromévi szabadságvesztést vonhatnak maguk után.

Az más kérdés, hogy valóban csak a környezetkárosítás, a természetkárosítás és a hulladékgazdálkodás rendjének megsértése tartozik-e a zöldbünte-

tő anyagi joghoz, vagy az eljárásjogi szabályt más, szintén zártkörű tartalmú tényállások kapcsán is alkalmazni kellene. A jogalkotó abból indul ki, hogy e három tényállás tekinthető zártkörűnek a Btk.-ban. Egy új zártkörű törvény ezen gyökeresen változtathat

- vagy a Btk. különös részében újabb zártkörű anyagi jogi tényállások megfogalmazásával és a már meglévők egy cím alá csoportosításával,
- vagy a környezetet jogellenesen terhelő, kriminalizált cselekmények kapcsán a büntetések és intézkedések jelenlegi lehetőségeinek a zártkörű anyagi jog általános részében történő extenziójával, továbbá a bűnösség alsó határának kiterjesztésével.

A bűnösség szubjektív mércéjét a jelenlegi negligenciánál mint alsó határnál alacsonyabb fokú bűnösségben is meg lehet határozni, ha a környezetvédelmi büntető jogpolitika azt indokolja. Így akár az angol jogban ismert *Caldwell-recklessness*, vagy akár a környezetvédelmi magánjogban bevált objektivizálás is a lehetséges jogalkotói irányok között lehet.

A szankciókkal kapcsolatban nemcsak a szabadságvesztés tartamának emelése, de a jelenlegihez képest egészen új büntetéskiszabási rendszer is vázolható. A bírói mérlegelés körébe nem pusztán a hat fő- és két mellékbüntetés nem, valamint az intézkedések tartozhatnának, hanem büntető igazságszolgáltatásunk a Btk.-ban a *nulla poena sine lege scripta* szabályának megfelelően körülírt, az aktuális társadalmi-gazdasági viszonyokhoz illeszkedő szankciót is kiszabhatna. Ilyen lehet az elkövető hírnevét arányosan sértő rendelkezés, vagy az elkövető testi, szellemi, anyagi adottságai szerinti teljesítőképességére épülő cselekmény előírása.

A hírnév és a becsület sérelme *de iure* fő szabály szerint akkor megengedett, ha bizonyítható a sértésre amúgy alkalmas állítás valósága. Ezért a hírnevet sértő szankció nem a hírnév és a becsület magánjogi és közjogi védettségét oldaná fel, hanem a valóságot divulgálná.

Az anyagi adottságokat (jövedelmi, vagyoni helyzet) ma is figyelembe vesszük a büntetéskiszabásnál, de ennek tágabb mozgásteret lehetne adni, például környezetvédelmi, természetvédelmi jótekonysági tevékenységre kötelezéssel. A testi és szellemi adottságot is mérlegeli a bíróság, de ezen a téren is volna lehetőség a szankcionálás változatosabbá és így hatékonyabbá tételére, például egy felsőfokú végzettségű környezeti bűnelkövetőt ingyenes ismeretterjesztő előadások tartására lehetne kötelezni. Így az elkövető is tanulna, hiszen fel kellene készülnie az előadásokra. A jó erőben lévő elkövető pedig fut-

va tenné meg a távolságot két város között – esetleg Pestről Budára – úgy, hogy jól látható környezetvédelmi üzeneteket viselne az ingén, kabátján...

A lehetőségek skálája gazdag. A bírói jogalkalmazás kezét nem érdemes még annyira sem megkötni, mint hatályos büntetőjogunk szerint. A *rule of law* azonban semmiképp sem sérülhet az ítélkezés korlátainak felszabadítása során.

Verba volant, facta manent

A környezetvédelmi büntetőjog eddigi története a büntetőjogi és büntetőeljárási-jogi apró lépések sorozata volt. A környezetvédelem viszonylag új terület, de így is több évtizedes múltat tekint vissza. Igazán radikális változásokról a környezetvédelmi büntetőjog terén sem számolhatunk be. Az átfogalmazások, a kicsinek tűnő, de jelentős módosítások jelentették a zöld-büntetőjog evolúciós folyamatait.

A zöldbüntetőjog alapvetően alkotmányhoz kötött, de tekintettel van az abból levezethető törvényekre, rendeletekre is. A környezetvédelmi büntetőjog konstitucionális megalapozottsága garantálja a joguralom maradéktalan érvényesülését. E tekintetben hazánk a nyugati jogrendeket követi. De nemcsak e tekintetben, hanem általában is elmondható a jó értelemben vett nyugati jogalkotási példák meghonosítása. A kazuisztika pedig környezetvédelmi ügyekben ítélkező bíránk és ügyészeink külföldi tanulmányútjai révén ígéretesen fejlődik. A zöldjogot alkalmazók között az egyéb jogterületekhez képest erősebb a professzionalizmus. Általánosságban megállapítható, hogy a környezetvédelmi jogban – és a környezetvédelmi büntetőjogban különösképp így van ez – a szakma kiveti magából az amatőrizmust.

Zöldjogi szakembereink nemcsak jogból, de környezet-gazdaságtanból, valamint természettudományos és műszaki ismeretekből is jelesre vizsgáznak mind az egyetemeken, mind a tárgyalóteremben. Ez a fajta professzionista kérlelhetetlenség nélkülözhetetlen eleme a mindinkább európaivá váló magyar környezetvédelmi jognak és a hazai környezetvédelmi büntetőjognak. (Olykor nem is csupán europaizálódik, de mondializálódik is hazai zöldjogunk anyaga és annak gyakorlata.)

Nem sokkal vagyunk az Aicsi-célok (Nagoja) elfogadása után, és nem sok idő telt el a mexikói Cancúnban megrendezett ENSZ-klímakonferencia óta. Az érzések vegyesek, az eredmények megítélése diverzifikált. Ha játékelméleti megközelítésben szemléljük Nagoját és Cancúnt, akkor leginkább úgy fogalmazhatnánk, hogy annál többnek látszik az eredmény, minél többet mer-

nek verbálisan vállalni a nagyhatalmak a környezetvédelem területén. Amikor Kína jelentősnek tűnő vállalást deklarál, a többi nagyhatalom is intenzívebb tárgyalásokba kezd, és emeli a tétet. A végén persze az nyer, aki szavakban erősebb volt, mint tetteiben. Ennek egyszerű oka, hogy a fenntartható fejlődés a gyakorlatban azon országoknak igazán kedvező, amelyek inkább haszonélvezői, semmint tevékeny részesei a globális környezetvédelemnek.

A képlet nem mindig ennyire egyszerű, de a környezet- és természetvédelemben az elmúlt évszázad nem sok praktikus fejlődést hozott: inkább a szavak, a be nem tartott egyezmények jelölték ki a zöld utat az országok egymás közti relációjában. A valóságot pedig a belső jogban láthatjuk. A valós környezetvédelem a vállalatok nemzeti szinten követett gyakorlatából áll. A szép szavak és nemzetközi konferenciák eredményei, valamint a belső környezetjog között ég és föld a különbség.

A belső jogban a környezetvédelem alapvetően közrendi kérdésként kezelése mára erősen meghaladottá vált. Nemzetközi viszonylatban azonban az egyes ENSZ-tagállamok még mindig a környezetvédelmi szabályozásaik közrendi szinten történő egymáshoz közelítésével vannak elfoglalva. A nemzetközi környezetjogi tendenciák tehát elmaradnak az egyes országok környezetjogi fejlettségétől. A belső jog és a nemzetközi kapcsolatok közti éles ellentét előbb-utóbb a környezetvédelem egyik csapdája lehet.

Környezetvédelmi büntetőjog extra codicem criminalem(?)

A környezetvédelmi büntetőjog elképzelhető *extra codicem criminalem* is. Amennyiben egy új, környezetvédelmi sarkalatos törvény a zöldbüntetőjog funkcióját is magára vállalná, az a büntető törvénykönyvet szubszidiáriussá tenné. A büntető törvénykönyv újraalkotása során azt a lehetőséget is fel lehet vetni, hogy egy új magyar Btk. különös része ne foglalja magába kimerítő jelleggel az összes bűncselekmény tényállását, hanem sarkalatos törvények szintjén tovább lehessen bővíteni a pönalizált bűncselekmények körét. A büntető anyagi jog általános részén volna a hangsúly, míg a különös rész csak azon tényállásokat tartalmazná, amelyek alkotmányból levezetett sarkalatos törvényekbe nem foglalhatók. Ezek konstitucionális okokból kerülnek be egy új Btk.-ba, míg a többi, *extra codicem criminalem* tényállás e Btk. általános részi szabályaival összhangban, de az egyes sarkalatos törvényi büntető dispozíciók és szankciók alapján kerülne *sub judice* alkalmazásra.

Így a környezetkárosítást mint büntetőjogi tényállást a környezetvédelmi törvény, a természetkárosítás büntetőjogi tényállását a természetvédelmi törvény szabályozná, míg a ma a *hulladékgazdálkodás rendjének megsértése* alcím alatt futó büntetőjogi tényállás a hulladékgazdálkodás rendjéről szóló törvényben lenne szabályozva. A fogyasztó megtevéstése pedig a fogyasztóvédelmi törvényben stb.

Ez lehetővé tenné a környezetvédelmi büntetőjogi tényállások körének bővítését anélkül, hogy gyakran hozzá kellene nyúlni a büntetőkódexhez. A lehetőségek skálája változatos. Az előbbi bekezdésben vázoltak helyett más jogalkotási megoldások is szolgálhatják a környezetvédelem ügyét. Végül az általános egyeztetés és a stratégiai partnerekkel folytatott közvetlen egyeztetés után (2010. évi CXXXI. tv.) a gyakorlatban leghatásosabb, a környezet védelmét legerősebben szolgáló jogi szabályozás kerül majd az Országgyűlés elé.

A jogalkotás számára irányadó szempontok a társadalmi és a környezeti igazságosság, valamint a fenntartható fejlődés és az egészséges környezethez való jog, továbbá azon alkotmányos követelmény, hogy „*mindenkinek kötelessége az élő és élettelen környezet óvása*” (az Alkotmány-előkészítő eseti bizottság önálló indítványa Magyarország alkotmányának szabályozási elveiről).

Normatív igazságosság

Egy új alkotmány nem feltétlenül jár a korábban kialakult jogszabályi környezet teljes megbontásával. Mégis elkerülhetetlenül követik majd az új alkotmány szellemében készült jogalkotási produktumok. A büntetőjog terén, akárcsak más területeken, már megindult az új kódex előkészítése. A büntetőjog-tudomány exponensei kiveszik részüket az új büntetőkódex napjainkhoz igazításából. A tudomány szakemberei a gyakorlati szakemberekkel összefogva teremthetik meg egy új kódex alapjait.

A büntetőjogi reformok terén nem sikkad el a környezetvédelmi büntetőjog, és erről új alkotmányunk is gondoskodik a fő célok kijelölésével. A zöldcélok alkotmányba foglalása gyakorlatilag megkerülhetetlenné teszi, hogy a jogalkotás a lakosság környezethez való jogának és környezettel kapcsolatos kötelezettségeinek büntetőjogi védőhálót is adjon.

A környezetvédelmi magánjog kártérítési, valamint posszesszórius szankciórendszere és a közigazgatási jogi felelősségtan a büntetőjog új rendszerével kiegészülve nyújthat teljes körű normatív védelmet a lakosság – így elsősorban a

helyben lakó magyar állampolgárok és más, helyben lakó, nem magyar állampolgárok – környezeti érdekei számára. Aktuális jogi környezetünkben a lakosság teljes körével kell számolni, amikor alkotmányunk az egészséges környezethez való jogot nemcsak állampolgári, de emberi jogként is meghatározza.

A környezethez való jog és kötelezettség részben – természeténél fogva – csak a magyar állampolgárokra terjed ki, részben viszont – mint emberi jog – mindenkire. A környezetvédelmi büntetőjog-alkotásnak figyelembe kell vennie ezt, és olyan szabályokat kell felállítania, amelyek betarthatók és betartathatók. A környezetvédelmi büntetőjog csak a lakosság azon tagjait terhelheti állampolgári státushoz kötődő előírásokkal, akik magyar állampolgárságuk révén képesek lehetnek ennek eleget tenni. Léteznek azonban olyan, emberi jogi alapú környezetvédelmi büntetőjogi követelmények, amelyeket minden, Magyarországon lakó személytől el lehet várni. A környezetvédelmi büntetőjogi kodifikáció során a lakosság egészét érintő sarkalatos szabályok megfogalmazására van szükség. Ezek személyi hatálya minden lakosra ki kell hogy terjedjen. A helyben lakó nem magyar állampolgárok környezethez való jogát az állampolgárok környezethez való jogával egyenlő szinten kell meghatározni. Ki lehet azonban venni a nem magyar állampolgárságú lakosságot olyan kötelezettségek alól, amelyeket az állam kizárólag saját polgáraitól várhat el. A helyben lakás a környezetvédelmi fiskális teherviselést mind a honi állampolgárok, mind a nem hazai állampolgárok számára indokoltá teszi. Nem érdemes azonban a nem magyar állampolgárságú személyeket környezetvédelmi veszélyhelyzet idején hazafias kötelezettséggel terhelni: ebben az esetben legfeljebb az önkéntesség jöhet szóba. A büntető igazságszolgáltatásnak könnyen alkalmazható zöldbüntetőjogra van szüksége. Ennek alapvető feltétele, hogy azon személyek számára állapítson meg büntetőjogi szabályokat, akiken az reálisan számon kérhető.

A zöldbüntetőjog ellentétes, de párhuzamos vektorai

A környezetvédelem büntetőjogi határai kapcsán kétféle irányban történhet változás:

- vagy a dekriminalizálás irányában,
- vagy a büntetőjog kiterjeszkedik számos, ma még büntetőjogilag nem szankcionálható környezet elleni magatartásra.

A kétféle irány nem feltétlenül oltja ki egymást. Adódhat olyan jogpolitikai szituáció, amelyben a meglévő zöldbüntetőjogi tényállásszerű magatartások egy része kikerül a büntetőjogi büntethetőség hatálya alól, miközben más környezet elleni magatartások *de iure criminali* is büntethetővé válnak.

Indokolt lehet a környezetkárosítás, a természetkárosítás és a hulladékgazdálkodás rendjének megsértése diszpozíciójának olyan irányú bővítése, amely magában foglalná a környezeti elemek védelméről szóló II. fejezeten kívül a környezetvédelmi törvényünk további tárgyi hatálya alá eső más, szankcionálható és így büntetőjogilag védhető értékeket is.

A meglévő Btk.-zöldtényállások közül talán a hulladékgazdálkodás rendjének megsértése az, amit a szabálysértési joganyaggal expliciten is fokoza-tosságra kellene állítani, és részletesen körülírni, hogy a hulladékgazdálko-dás rendjét sértő mely konkrét cselekményeket szankcionálna a büntetőjog, és ezek miként viszonyulnak a meglévő vagy megalkotandó, vonatkozó sza-bálysértési alakzatokhoz. Továbbá bizonyos hulladékgazdálkodással össze-függő, ma még általánosságban pőnalizálható magatartásokat elegendő vol-na közigazgatási úton szabályozni, büntetőjogi védelem nélkül, mivel „*az emberi élet, testi épség, egészség, a föld, a víz, a levegő vagy ezek összetevői, ill. élő szervezet egyedének veszélyeztetése*” [hatályos Btk. 281/A § (4) bek. a) pont] túlságosan általánosan értelmezhető megfogalmazás ahhoz, hogy er-re minden elképzelhető esetben büntetőjogi felelősséget lehessen alapozni.

Önkormányzati büntetőjog a környezet védelmében(?)

A környezetvédelmi büntetőjog strukturáltsága a lefedett földrajzi terület sze-rint, tehát a zöldbüntetőjog területi hatálya szerint is reformokat igényel. Ha-zánkban az önkormányzatok a társadalmi együttélés normáit a bűncselekmé-nyekhez képest enyhébb fokban sértő vagy veszélyeztető magatartásokat helyi szinten is szankcionálhatják. Megfontolásra érdemes, hogy egy új bünt-etőjogi rendszer kialakításakor az önkormányzatok ne csak szabálysértési normákat állíthassanak fel, hanem enyhébb szankcióval felvértezett büntető-jogi tényállásokat is alkothassanak. Ezt mint lehetőséget egyelőre nem lehet elvetni, hiszen az önkormányzati szabálysértésijog-alkotás is bevált. Miért ne válhatna be a municipális büntetőjog-alkotás is? Természetesen a kiszabható büntetések nemeit és mértékét a jogalkotási lehetőséget delegáló hatalomnak precízen meg kell szabnia. A helyi büntetőjog-alkalmazás pedig a büntetéske-

szabás stabil és sarkalatos törvénybe öntött elveinek megfelelően kell hogy meghatározza a valóban szükséges szankciót.

Az önkormányzati szabálysértésijog-alkotás mellett a – korlátozott – önkormányzati büntetőjog-alkotás is a környezet- és természetvédelemnek, valamint a hulladékgazdálkodás rendjének hasznos eszközévé válhatna.

Az európai uniós környezetvédelmi követelmények büntetőjogi lefedettsége régóta vissza-visszatérő probléma az EU-tagállamok és az unió relációjában. Az EU a jelenlegihez képest is nagyobb fokú kriminalizációt igényelne a tagállamoktól az európai uniós környezetvédelmi normák betartatása érdekében. A tagállamok azonban sokszor ódzkodnak a zöldbüntetőjog általuk túlzottnak tartott szigorításától. Ebben részben igazuk is van, hiszen a büntetőjog – legalábbis régi felfogásban – valóban csak az állam „végső érve” lehetne. Másrészt viszont a büntetőjog és a környezetvédelmi büntetőjog is megérett a nagyobb fokú liberalizációra. Ez a liberalizáció nem a bűnelkövetők mentesülését szolgálná, hanem a büntetőjogot kisebb részben delegálná az önkormányzatokhoz.

Egy új büntetőjogi rendszernek jó próbája lehetne egy ilyen irányban megnyíló, municipális környezeti büntetőjog. Lehetséges, hogy az Európai Uniónak a környezeti büntetőjog bővítésére vonatkozó követelményeit is könnyebben lehetne teljesíteni, ha a büntetőjog nemcsak az állam, de az önkormányzatok végső érve is lehetne.

Az EU nem kis ENSZ, de...

A környezetvédelmi büntetőjog reformja számos lehetőséget felvet. Ezek egy része más államokban már működő valóság, más része azonban a hazai viszonyokhoz mért realitás. Az önkormányzati környezeti büntetőjog mint lehetőség Magyarországon kifejezetten adná magát. Hazánk állami és önkormányzati rendszere szinte megkívánja az enyhébb fokban szankcionáló szabálysértésijog-alkotás mellett a büntetőjog-alkotást is. Ez azonban nincs minden országban így. A reformok kapcsán figyelni kell tehát, hogy partnereink, a velünk gazdasági vagy militáris szövetségben lévő államok érdekeit ne sértsük, jogbiztonságát ne veszélyeztessük egy az övékkel össze nem egyeztethető jogrend kialakításával.

A szövetségek szövetségére épülő világrend egyre inkább a Föld országainak valamiféle, előbb lazább, később talán szorosabb egymásba kapcsolódásához vezet. A jognak tehát globálisnak kell lennie, így a környezetjognak és

a környezet védelmét szolgáló büntetőjognak is. A ma még lazább kapcsolati szálak megengedik a nemzeti szintű zöldjogi differenciáltságot, de ez az idő előrehaladtával mind kevésbé lesz így. Ezért is érdemes a meglévő hazai jogrendet alternatív megoldásokkal megújítani.

Megújulásra az EU-ban is vannak törekvések. Felvetődött a gondolat, hogy az EU bírósága mellett ügyészi intézményt is létesítsenek. Egy kibővülő uniós jogrendben a büntetőjogi és a környezetvédelmi büntetőjogi bíráskodás igényelné az ügyészi szervezetet is. Ezzel az EU-ban szupranacionális büntető törvényszék és büntetőbíróság alakulhatna ki, fellebbviteli rendszerrel. Ekként az uniós szintű környezeti érdekeknek uniós szinten lehetne büntetőjogi palládiumot nyújtani. Reformokra tehát nemcsak nemzeti, de nemzetek feletti szinten is igény mutatkozik. Igaz, az igényből lassan érik szándék, és a jogalkotási szándékból sokára lesz működő joggyakorlat.

Az EU példával járhatna elől, és követendő esetjogot alkothatna. Az Európai Unió sosem lesz kisméretű ENSZ, mégis számos normakonstruálási és joggyakorlati tapasztalatot adhat a világ többi országa, valamint többi szupranacionális szervezete számára csakúgy, mint egy globális joguralmi rend perfekcionalizálásához.

Összegzés

A környezet védelme minden világvallásban jelen van. Mivel a nemzetek gyakran vallások köré szerveződnek (ami nem jelenti, hogy csak egyetlen vallás köré), a jog alakulása is sokszor vallási kérdésként fogalmazódik meg. XVI. Benedek pápa *Caritas in Veritate*-ja is felhívja a figyelmet a környezeti értékek fontosságára. Mindamellet más egyházak is kinyilatkoztatják zöldelkötelezettségüket. Ez alapján véve jó és hasznos. Mindaddig megőrzi hasznosságát, amíg környezetvédelmi téren vallási összezőrdülésekre nem kerül sor. Mert az egyes egyházak azzal segíthetnek legtöbbet a jó ügynek, ha összefogásra szólítják fel híveiket, és azzal árthatnak a legtöbbet, ha közöségeiket zöldügekben egymás ellen hangolják.

Magyarország lakossága mintegy két évtizede respiritualizációt él meg. Ennek megvannak a pozitívumai és a negatívumai egyaránt. A hazai egyházakat akkor nevezhetjük igazán környezetvédőnek, ha az állam és egyház, mint egymástól elválasztva működő szervezet- és jogrendszer, a társadalmi szempontból releváns kérdésekben egymást erősítve működik. A környezetvédelem tipikusan e kérdések közé tartozik.

A vallási bűn fogalmába tehát bele kell érteni az állami zöldbűnök mind-egyikét. Így Magyarországnak nemcsak jogkövető, de vallásetikai aspektusból is korrekt életet élő lakossága lehet. Nagy vonalakban ez már ma is érvényesülő tendencia.

A vallásos jogkövetés tehát az épített és a természeti környezet védelmének nem gátja, hanem inkább előmozdítója kell hogy legyen. A környezetvédelmi alkotmányerejű törvényünkben írt környezeti művelés ügyét – állami és egyéb eszközökkel – az egyházak környezetvédelmi művelő tevékenységének a jelenleginél magasabb szintű ösztönzésére is ki kell terjeszteni. Az egyházak már rég nem az állam ellenségei vagy konkurensei. Az állam és egyház közti kapcsolat modern jogállami keretek között valójában két, egymással párhuzamos jogi berendezkedés párbeszédének tekinthető. A viszony két pólusa pedig fontos közösségi kérdésekben – így a környezeti büntetőjog terén is – egymáshoz közelít.

SZABÓ MÁTÉ

Ombudsmanok a gáton

2010 júniusában jelentettem be, hogy kiemelten kezelem az árvíz és a belvíz, valamint általánosságban valamennyi rendkívüli katasztrófa helyzet megelőzésével, az ezek elleni állami védekezési feladatokkal, a szervezetrendszer működésével, továbbá a kárrendezéssel, kárenyhítéssel kapcsolatos állampolgári panaszokat. A *kiemelést* a kérdéskör aktualitása mellett *indokolta* az árvíz, a belvíz vagy a rendkívüli csapadékmennyiség, jégeső, orkán kártételeivel érintettek jelentős száma, valamint a kiszolgáltatott helyzetben lévő emberek potenciális jogsérelmeinek súlya.

A 2010 júniusában példátlanul súlyos katasztrófát okozó, főként a Sajó, a Bódva és a Hernád folyók vidékét érintő árvizek nyomán *eseti munkacsoportot¹ hoztam létre*, amely felkészült a várhatóan nagy számban érkező állampolgári panaszok gördülékeny kezelésére. A munkacsoport további feladataként jelöltem meg az egyedi beadványok, valamint a korábbi ombudsmani vizsgálatok tapasztalatai alapján egy átfogó problématerkép kidolgozását. A munkacsoport feladata továbbá az is, hogy felmérje, az árvízvédelem területén az utóbbi időben tett, és – bármely okból – nem teljesült ombudsmani ajánlások ügyében szükséges lehet-e hivatalból akár utóvizsgálat elrendelése.

A kidolgozott *problématerkép* a panaszok vizsgálatára összesen *három nagyobb irányt* határol el. Vannak azonban közös pontok, így például – a korábban is vizsgált és elemzett – szabályozási hiányosságok és ellentmondások, a túlszabályozottság, az egyértelműség kérdése, a megelőzéscentrikusság, a jogtudatosság, az állami segítség mellett az egyéni öngondoskodás és „önvédelem” jogi és anyagi kereteinek megteremtése.

A *megelőzés és felkészülés területe* – idetartozik a lakosság felkészítése, a riasztás rendszere (a riasztási lánc működése), a megfelelő szakemberek képzése, a jogtudasítás és az információáramlás, a szükséges anyagi és személyi előfeltételek megteremtése. Önálló vizsgálati szempontként szorosan kapcsolódnak a területhez a csapadékvíz-elvezetéssel, csatornázással összefüggő kérdések.

¹ dr. Bene Beáta, dr. Borza Beáta, dr. Juhász Zoltán, dr. Láposy Attila, dr. Seres Péter, dr. Tóth László és dr. Tóth Livia.

Védekezés és kárelhárítás területe – idetartoznak a védekezés megszervezésével, az ennek során hozott egyes döntésekkel, esetleges hibákkal, mulasztásokkal, felkészületlenséggel összefüggő kérdések. Rendelkezésre álltak-e a megfelelő tárgyi eszközök, személyi állomány, a rendkívüli helyzethez mértén megfelelő volt-e a védekezésben részt vevők ellátása. Kérdés továbbá a kitelepítés jogi feltételrendszerének szabályozása.

Kárrendezés, segélyezés, támogatás területe – idetartozik valamennyi a kártalanítással, kártérítéssel, kárenyhítéssel, a károkkal összefüggő segélyezéssel, valamint az adományok kezelésével kapcsolatos kérdés: mind a joggyakorlat, mind a szabályozása, beleértve a biztosítási megoldásokat (az öngondoskodás és a társadalmi szolidaritás együttes fontossága mellett). A vizsgálatok során értelemszerűen nem a kártérítés összepszerúségét, hanem inkább annak valamely okból történő elmaradását, a kárrendezési rendszert érintő, azt kifogásoló panaszok kerülhetnek középpontba.

A beérkezett panaszok alapján vizsgálatot indítottam a Borsod-Abaúj-Zemplén megyei *Felsőzsolcán 2010. június elején bekövetkezett árvízi katasztrófa nyomán kialakult helyzet* kapcsán.²

Munkatársaim 2010. július 14-én helyszíni vizsgálatot tartottak, részletes tájékoztatást kértek a város polgármesterétől, jegyzőjétől, illetve a polgármesteri hivatal munkatársaitól, valamint bekérték a kapcsolódó önkormányzati rendeleteket, határozatokat és más okiratokat. A feszült helyzetre, az egymásnak ellentmondó sajtóhírekre tekintettel fontosnak tartottam, hogy néhány nappal a felsőzsolcai szemle után közleményben tájékoztassam a nyilvánosságot az elsődleges megállapításokról.

A vizsgálat kiterjedt az adományok kezelésére, a hajlék nélkül maradt lakosok elhelyezésére, az átmeneti segélyek folyósítására, az épületek bontásával kapcsolatos önkormányzati eljárásokra, valamint a lakosság tájékoztatására. A június elején bekövetkezett, példa nélküli árvízben Felsőzsolca nyolcvan százaléka került víz alá, házak százai dőltek össze vagy rongálódtak meg, az anyagi károk becslése jelenleg is tart.

A helyszíni vizsgálat elsődleges megállapításai szerint az önkormányzat a város polgáraival, önkéntesekkel, valamint a Máltai Szeretetszolgálattal együttműködve irányítja a károk elhárítását, a segélyezést és az újjáépítést és – nem egy esetben – innovatív megoldásokkal (munkacsoportok felállítása, adománykártya-rendszer) igyekszik megoldást találni a problémákra. A vizsgálatot végző munkatársak azt tapasztalták, hogy a körülményekhez képest

² A JB 4452/2010.

tervszerűen, három elosztóhelyen zajlik az adományok kiosztása, a pénzadományok egy elkülönített adományszámlára kerültek. A városban az ivóvíz és a közterületek fertőtlenítése, a szúnyogirtás és a védőoltások beadása megtörtént, a kitelepített lakosság jelentős része már visszatérhetett. Az életveszélyessé vált épületek bontása folyamatban van, az önkormányzat – a hosszadalmas, drága engedélyezési eljárás helyett – soron kívül, költségmentesen adja ki a bontási határozatokat, bírságolásra nem került sor.

Az otthonukat vagy értékeiket veszített helyi lakosok azonban érthetően feszültek, ezért a biztos további célzott és gyors kormányzati segítséget lát szükségesnek. Figyelembe véve továbbá a Felsőzsolcát ért katasztrófa nagyságát, érdemes lenne egyedi elbírálásban részesíteni a várost. Megfontolásra ajánlottam, hogy a vis maior alapból a jogszabályok szerint járó támogatási előleg teljes összegét mielőbb bocsássák az önkormányzat rendelkezésére. A helyszínen szerzett és a város vezetőitől kapott információk alapján tovább folytattam a vizsgálatomat, lezárása után részletes és átfogó jelentést adok ki. Emellett az adományok kezelésével kapcsolatos panaszok nyomán más, az árvízzel érintett települések (Edelény, Boldva) esetében is vizsgálatot indítottam.

Panaszbeadványok nyomán a 2010. június elején a Felsőzsolcát és környékét érintő árvíz elleni védekezéssel, valamint a károk rendezésével, az érintett állami és önkormányzati szervek tevékenységével kapcsolatban indítottam komplex és átfogó vizsgálatot. A kialakult helyzetről való tájékozódás érdekében 2010. július 14-én munkatársaim a városban bejelentett helyszíni vizsgálatot tartottak, ennek kapcsán részletes tájékoztatást kértek a polgármestertől, a jegyzőtől. Ez után kerestem meg az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságot, a környezetügyért felelős államtitkárt, a megyei és a helyi védelmi bizottságot, valamint a közigazgatási és igazságügyi minisztert.

A mostani vizsgálat lényegében visszaigazolta és megerősítette a 2010 júniusában kiadott jelentésben tett megállapításokat, így azokat továbbra is fenntartottam. A beérkezett válaszok jellemzően a már elemzett, akut problémák meglétére hívták fel a figyelmet, a szaktárcák azonban jelezték, hogy a joganyag koncepcionális jellegű felülvizsgálata folyamatban van. A megkezesésekre adott válaszokban a vidékfejlesztési szaktárca, illetve az OKF főigazgatója által megjelölt további tervezett intézkedésekkel egyetértettem. A katasztrófával közvetlenül érintett önkormányzat és a helyi védelmi bizottság a védekezésben részt vevő szervek közötti együttműködésben, koordinációban, illetve az információáramlásban megfigyelhető kisebb-nagyobb hiányosságokról számolt be.

A jelentés rögzíti, hogy a vizsgálatnak nem volt célja az estleges személyi felelősségek feltárása és a védekezés során hozott döntések, intézkedések szakszerűségének, hatékonyságának minősítése. Kiemeltem, hogy az árvízi védekezés és megelőzés intézményrendszerének fenntartása és működtetése az állam életvédelmi kötelezettségéből következik, annak szintjét az állam mindenkor gazdasági teherbíró képességére figyelemmel kell megítélni. A jelentésben szerepel, hogy az árvízi helyzet kialakulásában több tényező is szerepet játszott, köztük is főként a példátlan mennyiségű és erősségű csapadék, a hatalmas víztömeg okozta pusztítást elkerülni, arra teljes mértékben felkészülni az érintett szerveknek nem lehetett. Az átfogó vizsgálat arra helyezte a hangsúlyt, hogy adódtak-e olyan jogszabályi, jogalkalmazási jellegű problémák, amely nehezítették, akadályozták a védekezést és kárelhárítást.

A megkeresett szervek arról számoltak be, hogy a védekezés során problémát jelentett, hogy Felsőzsolcának nem volt vízkár-elhárítási terve. A hatályos joganyag alapján azonban azt állapítottam meg, hogy nincs olyan egyértelmű jogi előírás, amely kötelezne ilyen terv elkészítésére, az önkormányzat tehát nem követett el mulasztást, ezért a jogbiztonság követelményével és az életvédelmi kötelezettséggel összefüggő visszásság orvoslására felkértem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy az érintett szaktárcák vezetőivel együttműködve kezdeményezze, hogy legalább a veszélyeztetett települések esetében törvényi szintű kötelezettséggé írkák elő az árvíz-kár-elhárítási terv megalkotását, és adják meg az e feladat ellátásához szükséges forrásokat, szakmai segítséget.

A jelentés alapján az önkormányzati hatóságok – a körülményekhez képest – mindent megtettek a kárelhárítás és a kárenyhítés, az árvízi katasztrófa következményeinek kezelésekor: a lakosság teljes körű tájékoztatására törekedtek, az adományok kezelése és átadása szakszerűen és hatékonyan zajlott, a szivattyúzás és a járványveszély megelőzése érdekében tett lépések segítették a súlyosabb következmények elhárítását. Az egyes önkormányzati eljárások során tehát nem merült fel olyan körülmény vagy mulasztás, amely a panaszosok tisztességes eljáráshoz való jogával vagy más alapjogával összefüggésben visszásságot okozott volna.

A katasztrófa hatására megsemmisült vagy helyreállíthatatlanná vált ingatlanok újjáépítésének támogatására vonatkozó feltételrendszerről, a támogatás mértékéről és elosztásáról kormányhatározatban, majd ennek nyomán egy önkormányzati rendeletben döntöttek. A központi költségvetés az árvíz következtében megsemmisült, megsérült ingatlanok újjáépítésében, helyreállításában az alapvető kötelezettségén túlmutató szerepet vállalt Felsőzsolcán.

Mára szükségessé vált, hogy az egyes katasztrófák után ad hoc kiadott kormányhatározatokat világos törvényi szintű szabályozási rendszer váltsa fel, amely az öngondoskodást segítve, a piaci alapú biztosítást állami kártalanítással egészíti ki. Ezért kezdeményeztem, hogy a Wesselényi Miklós Ár- és Belvízvédelmi Kártalanítási Alapról szóló törvény alkalmazásának eddigi tapasztalatait áttekintve, annak felülvizsgálatával, hosszú távra és kiszámíthatóan teremtsék meg egy komplex kártalanítási rendszer jogi alapjait.

Jelentésem megállapításai azonban nem előzmény nélküliek, abban az év-tizedes ombudsmani gyakorlat tapasztalatai jelennek meg.

Az árvíz és más katasztrófhelyzetek elleni védekezés, megelőzés és kárrendezés alapjogi szempontból – a 2000 és 2010 közötti ombudsmani gyakorlat³

Az elmúlt évek tapasztalataiból kiindulva nemcsak rövid távon (közvetlen vészhelyzet idején), hanem *hosszú távon is szükség van* az állami intézkedések proaktív, panaszalapú monitorozására, a tanulságok elemzésére. Az országgyűlési biztos a rendelkezésre álló jogi eszközökkel és a nyilvánosság erejével, az alapjogi szempontrendszer hangsúlyozása mellett aktívan közreműködhet egy jól áttekinthető, egyértelmű joganyag és gyakorlat kialakításában. Az állami és önkormányzati szervek, sőt maguk az állampolgárok pedig – ennek segítségével – jóval felkészültebben, szakszerűen és gyorsan képesek lehetnek a lehető legkisebb mértékűre szorítani egy adott katasztrófhelyzetnek az emberek életére, biztonságára és vagyonára gyakorolt káros következményeit.

Nincs szó azonban új vizsgálati területről: a beérkezett panaszok alapján a korábbi országgyűlési biztosok is figyelmet fordítottak a vízügyek, a katasztrófavédelem, valamint az árvíz és belvíz elleni védekezés kérdéskörére, átfogó vizsgálatokat folytattak le, ajánlásokat, kezdeményezéseket fogalmaztak meg.

Adódik a kérdés, hogy melyek azok az alapvető alkotmányos jogok, amelyeknek a sérelme indokolta az országgyűlési biztosok vizsgálódását és fellépését a katasztrófavédelem, az árvízi védekezés és kárrendezés területén. Az ombudsmani jelentések elsődlegesen az *állam objektív életvédelmi kötelezettségével* [alkotmány 8. § (2) bekezdése és 54. § (1) bekezdés] kapcsolatos feladatok teljesítését, a *jogbiztonság és a tisztességes eljárás követelménye-*

³ A szöveget az éves ombudsmani beszámolók és jelentések alapján Lápossy Attila állította össze.

nek [alkotmány 2. § (1) bekezdés] érvényesülését, a *jogorvoslathoz való jog* [alkotmány 57. § (2) bekezdés] garantálását kérték számon. Egyes jelentések az emberi méltósághoz való jogból kiindulva foglalkoznak az *egyenlő bánásmód követelményének* [alkotmány 70/A § (1) bekezdés], illetve a katasztrófa-segélyezés területén a *szociális biztonsághoz való jog* [70/E § (1) és (2) bekezdés] érvényesülésével. A jogbiztonság követelményéből levezethető kiszámíthatóság, a jogi szabályozás áttekinthetőségével, egyértelműségével kapcsolatos anomáliák jelzése és a megoldásukra tett javaslatok más területekkel összehasonlítva is különösen fontosak: egy katasztrófa-helyzetben a szereplők *mindegyikének világosan kell látnia a feladatát*, ismernie kell a jogait és kötelezettségeit.

A jelenlegi jogi helyzet mélyebb feltárásához, megértéshez nem haszontalan, sőt kifejezetten tanulságos lehet, ha – három nagyobb részben – áttekintjük, hogyan jutottunk el idáig: tanulmányozzuk az elmúlt évtized legfontosabb, árvíz és más katasztrófa-helyzetek elleni védekezéssel, a megelőzéssel és a kárrendezéssel kapcsolatos ombudsmani jelentéseket, a tendenciózusan felmerülő problémákat, tapasztalatokat. A cikk negyedik része pedig rövid áttekintést ad az árvízi védekezéssel kapcsolatos legfrissebb, 2010-es fejleményekről, a befejeződő ombudsmani vizsgálatról, és a problématerkép legfontosabb irányairól.

Megelőzés, a belvíz, csapadékvíz elvezetésével és a csatornázással kapcsolatos ügyek

Az ombudsmanok először egy 2000-ben zárult vizsgálatukban foglalkoztak átfogó módon a települési belvíz-, csapadékvíz-elvezetés mint közfeladat ellátatlanságával.⁴ A jelentés alapján összefoglalóan elmondható, hogy az akkor feltárt országos helyzetet a belterületi vízrendezéshez és vízkárelhárításhoz szükséges létesítmények hiánya, valamint a települési vízgazdálkodási közfeladatok nem kellő volumenű, színvonalú ellátása jellemezte.

A panaszosok az ez után következő években is jellemzően az önkormányzatok és az építés-, víz-, útügyi hatóságok, ezen belül elsősorban a jegyzők eljárását vagy annak hiányát kifogásolták. Az országgyűlési biztos ezért 2002-ben újabb átfogó vizsgálatot folytatott, ennek keretében pedig az Országos Vízügyi Főigazgatóság (OVF) szakvéleményét kérte.⁵

⁴ OBH 2852/1999.

⁵ OBH 2528/2000; OBH 3147/2000; OBH 4884/2000; OBH 6064/2000.

Az ombudsmani jelentésben részletesen idézett OVF-szakvélemény maga is felért egy komplex és átfogó problématérképpel. A szakvélemény szerint az ügyek jelentős részére jellemző volt, hogy a településeken szabálytalanul építettek, bontottak, megváltoztatták a terepviszonyokat a saját ingatlanjukon vagy a közterületen, ennek következtében idegen ingatlanon vagy közterületen károk keletkeztek. A szabálytalanságok némelyike egyszeri és azonnali károkat okozott, más esetekben azonban akár évtizedek alatt elkövetett szabálytalanságok hatása adódott össze. Az önmagában esetleg csekély jelentőségű szabálytalanságok egymás hatását erősítették, és esetleges volt, hogy együttesen mikor lépik át a kritikus határt: például több év után, egy rendkívüli esőzésekor. Bár az érintett területek nem vagy csak korlátozottan voltak alkalmasak a beépítésre, a települések egyre nagyobb területet minősítenek beépíthetővé.

Súlyos következményekkel járt, hogy a kiirtott növényzet, erdő, gyeper, szántó helyett a beépített, burkolt felület koncentráltan vezeti a vizet a települések alacsonyabban fekvő területeire. Az újonnan beépített területen azonban nem számolnak azzal a hatással, amelyet a környezet megváltozása a meglévő településrészekre gyakorol. Rendszerint hiányos a települési infrastruktúra is, amelyről az önkormányzatnak kellene gondoskodnia. A jelentés rögzíti, hogy – figyelembe véve a több évtizedes lemaradást, a rendelkezésre álló eszközök korlátozott voltát – a helyzet máról holnapra történő megváltozása nem várható. A szabálytalan építési-bontási tevékenységek a közterületen gyakran a belvíz-, csapadékvíz-elvezető művek hiányosságai és azok hatásának szakszerűtlen „orvoslására” irányulnak: a szabálytalankodók saját tulajdonukat kívánták értékesebbé, használhatóbbá tenni, mások kárával nem törődtek.

Meghatározó jelentőségű, hogy az önkényes megoldásokat, a szabálytalanságokat a jegyzőnek mint az építésügyi, útügyi és vízügyi hatóságnak kellett volna megakadályoznia, és helyreállítatnia az eredeti állapotot. A panaszokat kiváltó helyzetek abból is eredhettek, hogy az önkormányzat a közszolgáltatásról nem kellően gondoskodott, a jegyző gyakran a szabálytalankodás ellen sem lépett fel hatósági hatáskörében.

A jelentés megállapította, hogy a korábbi átfogó vizsgálatokhoz képest a települési belvíz-, csapadékvíz-elvezetés ügyében több év alatt sem történt érdemi változás. Hozzáteszi, hogy a feladat nagyságrendjére tekintettel, a természetben, a kiépítettség mértékében értelemszerűen nem is érhetek volna el számottevő változást. Az OVF 2001-ben kétszer utasította a vízügyi igazgatóságokat, hogy az éves felügyeleti tervek összeállításánál kiemelten kezel-

jék a belterületi vízrendezési létesítményeket, és készítsék el az erre vonatkozó felügyeleti tevékenységük középtávú ütemezését. Bár előrelépések történtek, de – a feladat nagyságrendjét, a megoldást gátló tényezők sokaságát tekintve – lényegi változást ezek még nem hoztak. A korábban⁶ feltárt helyzetet és megállapításokat az ombudsman ezért 2002-ben röviden összefoglalva megismételte.

A biztos leszögezte, hogy a korábban az állam által ellátott, majd az önkormányzatokhoz telepített vízgazdálkodási feladatokat már az önkormányzatok megalakulása előtt sem kielégítően látta el az állam. A belterületi vízrendezéshez és csapadékvíz-elvezetéshez szükséges létesítmények továbbra is hiányoznak, az elmaradt karbantartások miatt a meglévők állapota romlott. Az építési fegyelem lazulása, az elmaradt hatósági intézkedések következtében több helyen visszafordíthatatlan vagy csak jelentős anyagi ráfordítással visszafordítható műszaki állapotok alakultak ki. A településeken általában a vízkárok elháríthatósága nem megoldott, ennek oka többségében elsődlegesen a pénzhiány, de az eltérő anyagi helyzetű települések sem feltétlenül a helyzetüknek megfelelően látják el vizsgált feladataikat: többnyire elégtelenül. Az ombudsman szerint a természetes és az épített környezetbe való beavatkozáskor a természeti és műszaki törvényszerűségeket feltétlenül figyelembe kellene venni mind a jogalkotásban, mind a jogalkalmazásban.

A 2002-es ombudsmani jelentés arra is felhívta a figyelmet, hogy a települési műszaki jellegű ügyekben a hatósági hatáskör jelentős részben a jegyzőé. A jegyző jogállása azonban Janus-arcú, hiszen munkáltatója az önkormányzat (amely rendeletével akár arra alkalmatlan területet is kijelölhet beépítésre), ő felel az önkormányzat költségvetésének összeállításáért (amelybe pénzhiány vagy egyéb okok miatt nem tervezi, tervezheti be a szükséges munkákat). A jegyzőnek az engedély nélküli munkavégzést elvileg le kellene állítania, ha az eljárásában a saját önkormányzata az érintett, kérheti a közigazgatási hivataltól más eljáró hatóság kijelölését (saját munkáltatója kötelezésének ügyében), magántulajdonosokat csapadékvíz-elvezetésre kellene köteleznie, miközben nincs befogadó, amelyet a saját önkormányzatának kellene létesítenie, az általa összeállított költségvetésből.

Nem elhanyagolható összefüggés, hogy az elmaradt karbantartások és fejlesztések, a szabálytalanul megszüntetett elvezető, befogadó művek hiánya felerősíti a rendkívüli, csapadékos időjárás következményeit, árvízi helyzet következik be, a víz kártételei pedig ilyenkor már milliárdosak. A természeti

⁶ OBH 2852/1999.

katasztrófák elmúltával az azt okozó hiányosságokat gyakran nem szüntetik meg. Jellemzőnek mondható, hogy az elkövetett hibákat megismétlik, például ugyanoda építenek, ahol már elöntötte a víz a rossz helyre épített házakat. A területet nem vonják ki a beépíthető területek sorából, nem tiltják meg ott az építkezést.

A jelentés megállapítja, hogy ezen a téren mindaddig nem várható javulás, amíg következmények nélkül lehet ezt tenni, illetve a tiltást elmulasztani, és az állam szükséghelyzetben újra és újra helytáll azok megvédésében is, akik ezt a helyzetet újra és újra létrehozzák. Súlyos problémákhoz vezet, hogy az államnak, az önkormányzatoknak a szükséghelyzetben természetesen elsőrendű kötelességük az élet védelme, majd a vagyonbiztonság, a károk enyhítése. Segíteni kell mindenkinek, aki hátrányos helyzetbe került – legyen az önkormányzat vagy magánszemély –, azokat is, akik a kötelességüket teljesítették, és azokat is, akik nem. A rendelkezésre álló erőforrások végeessége miatt azonban egyre kisebb lesz az egy károsult településre, épületre, főre jutó összeg. Ennek egyenes következménye, hogy az önhibájukon kívül elháríthatatlan és megelőzhetetlen természeti katasztrófák áldozatává váló emberek hátrányosabb helyzetbe kerülnek.

A jelentés utal arra is, hogy a feltárt helyzet, a megállapított visszasságok és hiányosságok nem voltak orvosolhatók egy-két jogszabály alkotásával vagy módosításával. A probléma horderejére tekintettel az országgyűlési biztos már 2000-ben kezdeményezte, hogy a miniszterelnök vizsgáltsa meg a jelentésben összefoglalt helyzetet, és a visszasságok orvoslására saját vizsgálata alapján intézkedjen. A kezdeményezést az akkori miniszterelnök elfogadta, sőt tárcaközi munkabizottság részvételével kormány-előterjesztés készült a települési belvíz és csapadékvíz elvezetésével összefüggő joganyag hatályosulásának felülvizsgálatáról. Sajnálatos módon azonban az akkori kormányzat az előterjesztést csak 2002 márciusában jelentésként tárgyalta meg, de – az általános választások közelsége miatt – ezen a téren érdemi döntést már nem tudott hozni.

Az országgyűlési biztos 2002-ben újból megállapította, hogy a belvíz- és csapadékvíz-elvezetés hiányosságai miatt az érintett állampolgároknak felvetődik a tisztességes eljáráshoz, a tulajdonhoz, az egészséghez és az egészséges környezethez való jogaival kapcsolatos visszasságok veszélye. Megszüntetésükhöz azonban továbbra is az állam és az önkormányzatok összehangolt intézkedései szükségesek. Belátható azonban az is, hogy az intézkedéseknek csak egy része olyan, amit az országgyűlési biztos az Obtv. keretei között ajánlhat vagy kezdeményezhet, és azok is függvényei olyan döntéseknek

(például állami és helyi önkormányzati költségvetési, illetve helyi önkormányzati tulajdonosi döntések), amelyeket alapvetően nem. Az ombudsman ebből kiindulva azt kezdeményezte, hogy a miniszterelnök folytassa a megkezdett helyzetfeltárást, és intézkedjen a visszasságok orvoslására, beleértve a szükséges törvénymódosítások kezdeményezését, továbbá intézkedést a költségvetési források előteremtésére.

A 2002-es vizsgálat tapasztalatai alapján a biztos kezdeményezte a jegyző mint hatóság és a saját önkormányzata mint tulajdonos és közszolgáltató közötti összeférhetetlenség rendezését. Megállapította, hogy a vízügyi, építészeti hatósági feladatok ellátásához szükséges függetlenség és szaktudás megteremtése nélkül a vizsgálatban feltárt alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszasságok nem szüntethetők meg. Az ajánlásokat a miniszterelnök elfogadta, a belügyminisztert bízta meg, hogy az érintett tárcákkal együttműködve készítsen elő egy jogi és pénzügyi szempontokat érvényesítő javaslatot.

A következő ötéves időszakban az egyes beszámolók tanúsága szerint továbbra sem csökkent a csapadékvíz-elvezetéssel kapcsolatos önkormányzati feladatok elmaradása miatti panaszok száma. A lefolytatott vizsgálatok során a biztos megállapította, hogy a panaszokat súlyosbítja az egyes területek elmaradt csatornázása, a szabálytalan vízátfolyások okozta állandó rongálás, amelynek felszámolását nehezíti, ha az ügyben érintett hatóságok a határozat meghozatalát is elmulasztják.⁷ A biztos újra és újra szembesült azzal, hogy az önkormányzatok a jelentős forráshiány miatt nem tudnak eleget tenni a belvíz- és csapadékvíz-elvezetési kötelezettségüknek, és az is egyértelművé vált számára, hogy a beruházás szorgalmazásának kezdeményezése önmagában – a korlátozott anyagi lehetőségekre tekintettel – nem célravezető.

A 2007-es ombudsmani éves beszámoló – nem meglepő módon – rögzítette, hogy az egyre többször jelentkező szélsőséges időjárási viszonyok olyan esőzésekkel, felhőszakadásokkal járnak, amelyek időről időre visszatérően veszélyeztethetik az ingatlanokat, lehetlenné teszik, vagy nagyon megnehezítik a közlekedést. A csapadékvíz-elvezetéssel kapcsolatban 2006-ban például tizennégy panasz érkezett a biztoshoz. A beszámoló rögzíti, hogy a bemutatott átfogó vizsgálatokhoz képest a helyzet továbbra is változatlan: az önkormányzatok túlnyomó többsége a belvíz- és csapadékvíz-elvezetéssel összefüggő kötelezettségeinek a szükséges anyagi források hiányában nem tud eleget tenni.

⁷ OBH 1691/2002.

Az árvíz, belvíz és más katasztrófhelyzetek miatt bekövetkezett károk rendezése

Az árvíz, belvíz és más katasztrófhelyzetek (például rendkívüli mennyiségű csapadék) okozta károk rendezése, az állami segítségnyújtás gyakorlata a másik jellemző terület, ahol az ombudsman az elmúlt évtizedben összességében panaszok százaival találkozott. Az országgyűlési biztos általános helyettese már 2001-ben rámutatott arra, hogy a katasztrófák elleni védekezés irányításáról, szervezetéről és a veszélyes anyagokkal kapcsolatos súlyos balesetek elleni védekezésről szóló törvényben szabályozott állami feladatvállalás – mint keretszabály – mellett a kárt szenvedett állampolgárok ügyeiben nincs egyértelmű eligazító jogszabály, amely meghatározza, hogy a katasztrófasegély milyen feltételekkel illeti meg az állampolgárokat. Jelentésében felhívta a kormány figyelmét, hogy a vis maior károk helyreállítására célszerű a megfelelő szintű jogszabály mielőbbi kiadása.

A jogalkotási javaslatot „kedvezően fogadták” ugyan, de konkrét eredmény ekkor nem született. A 2001-es súlyos árvíz miatti katasztrófakárok enyhítésére 2001-ben a kormány kormányhatározattal rendezte a kárenyhítéseket. A kárenyhítési eljárásokkal kapcsolatos panaszok 2001-ben és 2002-ben ennek a szabályozásnak a sajátosságából eredtek.

A 2002-ben vizsgált panaszok esetében általános tapasztalat volt, hogy a jogorvoslati lehetőséget nyújtó szabályozás hiányában nincs megoldás a panaszok eredményes orvoslására. Az egyik panaszos a katasztrófavédelmi szervezet határozatát bíróságon megtámadva, azzal szembesült, hogy megfelelő jogi szabályozás hiányában nincs mód a bírósági felülvizsgálatra, ezért a bíróság az eljárást megszüntette.

2002-ben az országgyűlési biztos és általános helyettese ismételten rámutatott a szabályozás hiányával kapcsolatos visszásságra, és a vizsgálatok eredményeit rögzítő jelentéseket megküldték a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszternek. 2003 elején ennek nyomán a Miniszterelnöki Hivatal helyettes államtitkára azt a választ adta, hogy az állami támogatás igénybevételének kialakítandó szabályai során hasznosítani fogják a jogalkotási javaslatot, mivel a bemutatott esetek megalapozták a jogalkotási kezdeményezést.

Néhány tipikus példa. A szabályozás hiányában állapotban állapított meg visszásságot az országgyűlési biztos a Vámosatya településről érkezett ügyben. Az eset kirívóan súlyos volt, mivel az 50 négyzetméter alapterületű házrész (az ingatlan fele károsodott) 13 millió forintot kitevő állami helyreállítása mellett sem lakható, az építési hatóság ugyanis kivitelezési hibák mi-

att megtiltotta a lakhatást. A panaszos család a csaknem tízmillió forintos jelzálogterhelést sem vitathatja, mert az ilyen jelentős súlyú terhelési bejegyzés nem jogszabály alapján történik, hanem a katasztrófavédelem belső rendelkezése szerint.⁸

A Tarpáról érkezett ügyben a panaszos annak ellenére nem kapott kárenyhítést vagy újjáépítési szolgáltatást, hogy a helyreállítási és újjáépítési tárcaközi bizottság erre írásban is nyilatkozott, amit később visszavont. A panaszos jogorvoslati joga sérült, és a szabályozás hiánya miatt nem volt mód a korábbi ígéret kikényszerítésére, annak ellenére, hogy a megváltoztatott döntés alapjául felhozott hivatkozás megdőlt.⁹

Tarpáról az árvízkárral kapcsolatban más károsulttól is érkezett panasz: a panaszosnak a házát az árvíz nem közvetlenül érintette, hanem a felgyülemlett talajvíz okozott kárt ingatlanában. Az ügyben irányadó és többször kifogásolt kormányhatározat nem adott lehetőséget a panaszosnak arra, hogy jogorvoslattal élhessen, és támogatást kaphasson a házban bekövetkezett repedések, felvizesedések megjavítására.¹⁰

A biztosok szerint általában jól tesz a jogállami jogbiztonság színvonalának az életviszonyok jogi szabályozása. Olyan összetett és sokirányú intézkedéseket igénylő probléma esetén, mint az árvízkárok elleni védekezés, a jogalkotás nem mindig éri el a célját, ha egyes jogszabályok összehangolatlanul, esetlegesen, valamely részletproblémára reagálva születnek. A beszámoló kiemeli, hogy szükségesnek látszik ezért egy olyan katasztrófavédelmi koncepció kialakítása, amelynek keretében az árvízkárok is a megfelelő összefüggésrendszerbe ágyazva szerepelnek. Ezen az úton érhető el, hogy az árvíz elleni védekezés, a helyreállítás, a kártalanítás kérdései bárki számára előreláthatóan, kiszámíthatóan és méltányosan oldódjanak meg.

Az országgyűlési biztosok a 2003-as beszámolójukban is hangoztatták, hogy sürgős megoldásra vár az évtizedek óta problémát jelentő ár- és belvíz sújtotta területeken élő természetes személyek lakóingatlanjaiban bekövetkezett károkkal kapcsolatos kártalanítás komplex megoldása. A számtalan panasz során megfogalmazott, újra és újra megismételt jogalkotási javaslat hozzájárult ahhoz, hogy megszületett a 2003. évi LVIII. törvény a Wesselényi Miklós Ár- és Belvízvédelmi Kártalanítási Alapról. A törvény egy olyan, öngondoskodáson alapuló, hosszú távú, előre kiszámítható, állam által garantált kártalanítási konstrukcióban való részvételt ad a veszélyeztetett területeken ingatlantulajdonnal bíró

⁸ OBH 2611/2002.

⁹ OBH 1083/2002.

¹⁰ OBH 5430/2001.

természetes személyeknek, aminek lényege, hogy az ingatlantulajdonos önkéntesen vállalt szerződés alapján rendszeres befizetést teljesít az alapba.

Az országgyűlési biztos 2003-ban vizsgálta a Tisza menti településeken az árvízveszély miatt felmondott biztosítási szerződések következtében előállt visszás helyzetet is, és megállapította, hogy a tulajdonhoz való joggal összefüggésben a biztosítótársaságok a húsz-harminc éve fennálló szerződések tömeges felmondásával visszasságot okoztak a nehéz helyzetbe került károsultaknak. A vizsgálat nyomán az illetékes tárcák egyetértettek az ombudsman ama kezdeményezésével, hogy elengedhetetlen egy átfogó katasztrófavédelmi rendszer kidolgozása. A biztosok által felvetett, javasolt magyar nemzeti katasztrófaalap kidolgozása azonban 2003 folyamán nem haladt előre. A Wesselényi Miklós Ár- és Belvízvédelmi Kártalanítási Alap az ár- és belvízkárok rendezésére ad megoldást, de ez nem azonos az nemzeti katasztrófaalappal, amely egyéb károk enyhítését is célozza. Végül készült ugyan egy képviselői önálló indítvány és országgyűlési határozati javaslat, de a kijelölt bizottságok általános vitára nem ajánlották.

Fontos fejlemény volt, hogy a környezetvédelmi és vízügyi miniszter megkérte a biztos véleményét a települések ár- és belvíz-veszélyeztetettségi alapon történő besorolásáról. Ennek kapcsán – nem vitatva a szakmai besorolási szempontokat – az országgyűlési biztos rámutatott arra, hogy általában a területrendezési, védettségekkel összefüggő, illetve kifejezetten az ár- és belvízi ügyekben a jogbiztonságot veszélyezteti, és egyben visszaélésekhez vezethet, hogy nincs meghatározva, vajon hányszor lehet a kártalanítást egy adott ingatlanra igénybe venni.

A kialakított új szabályozás működésének gyakorlati megméréésére első ízben 2004-ben került sor. Két súlyosabb természeti csapás következtében a kormány a károsodott ingatlanok helyreállítása érdekében kormányrendeletek kiadásával döntött a károk enyhítéséről és a szükséges eljárások lefolytatásáról. A Hernád folyó 2004. július–augusztusi áradása miatt károsodott lakóingatlanok felméréseivel, valamint a tulajdonosok támogatásával kapcsolatban két kormányrendelet jelent meg.¹¹ A 2004 júniusában a rendkívüli időjárás következtében károsodott (jégkár, viharkár) lakóingatlanok tulajdonosainak támogatásáról ugyancsak külön kormányrendelet szólt.¹² A jogszabályok körülhatárolták a kedvezményezettek körét, (életvitelszerűen lakó károsultak lakhatási feltételeinek megteremtésére, ingatlanok helyreállítására, a helyreállíthatat-

¹¹ 243/2004. (VIII. 21.) kormányrendelet; 259/2004. (IX. 16.) kormányrendelet.

¹² 217/2004. (VII. 19.) kormányrendelet.

lan ingatlanok pótlására), és azt, hogy a támogatás vissza nem térítendő, a készpénzfolyósítás miként történik, a jegyző és polgármester feladatát, hatáskörét.

Az iménti kormányrendeletek egy-egy konkrét természeti csapás okozta károk felmérésére és kárenyhítési szabályaira vonatkoztak, de még mindig nem született egy átfogó szabályozás az állam által vállalt kárenyhítési szabályok érvényesítésére. A biztos szerint a vagyonbiztosítás döntően önkéntes alapon történő vállalása mellett (lakásbiztosítás, nyaralóbiztosítás, mezőgazdasági biztosításfajták, casco biztosítás, a különböző kötelező biztosítások) éppen a legnagyobb és legsúlyosabb katasztrófakárok, elemi csapások esetére ezek a tradicionális jogintézmények – egyébként nagyon fontos, nagy súlyú jogintézmények – nem bizonyultak elegendőnek. Ezért vált szükségessé, mintegy ezeket kiegészítendő, a katasztrófavédelmi alap létrehozása.

A 2004-es beszámoló rögzíti, hogy az özönvízszerű esőzések nyomán sárlavinák, földcsuszamlások okoztak súlyos károkat, löszfalomlás történt, vasúti és közúti veszélyes szállítmányok robbanása vagy tüzesete, esetleg súlyos közlekedési balesete okán ugyanilyen súlyos katasztrófák következtek be, amelyek emberéletben és dologi javakban egyaránt súlyos károkat okoztak. A klímaváltozás további nyomós ok, ami előrevetíti hasonló súlyos környezeti katasztrófák veszélyét, és ez az alap alkalmasnak tűnik az ebből eredő károk legalább részleges, utólagos kezelésére, de finanszírozhat megelőző intézkedéseket is. A téma fontosságára tekintettel az országgyűlési biztos továbbra is kiemelt figyelemmel kíséri javaslatának fogadtatását, és szorgalmazza annak mielőbbi megvalósítását.

Az állampolgári jogok biztosának általános helyettese által vizsgált *perkátai eset*¹³ jól érzékeltetette az általános és átfogó szabályozás fontosságát. Itt ugyanis a kárenyhítés elbírálásával összefüggő önkormányzati rendelet alkalmazása okozott visszásságot. Az ombudsmani vizsgálat megállapította, hogy a perkátai önkormányzat a kárenyhítési igény minden részletre kiterjedő elbírálásának és a határozat indokolásának elmulasztásával visszásságot okozott. A panaszos család ingatlana az 1999-es belvíz- és viharkárok, esőzések következtében lakhatatlanná vált. Ingatlanja után az állam által nyújtott központi kárenyhítésből a család nem részesülhetett. A határozat helyett az ügyben megállapodás született, amely azonban az önkormányzati hatósági ügyben nem pótolja a határozatot. A panaszos házaspár lakhatása egy ideiglenesen bérbe adott lakással és a négyszázezer forint támogatással – az önkormányzat álláspontja szerint – megoldódott, ezt azonban a panaszos ház-

¹³ OBH 5041/2003.

pár az eltelt évek ellenére – a tulajdonhoz való joguk védelme és az állami kárenyhítési akarat érvényesülése szempontjából – a mai napig nem tudta elfogadni.

A Fejér Megyei Védelmi Bizottság az önkormányzat részére a községben lévő két elemi károsult (két ingatlan) azonnali elhelyezésére 4270 ezer forintot adott. Az általános helyettes közölte a polgármesterrel, hogy álláspontja szerint ez az a kritikus pont, amelyre a jelentésben is rámutatott, egyúttal kifejezte aggályait a választott megoldás miatt. Az önkormányzat a támogatásból önkormányzati lakást adott, és ezzel a mai napig fennálló szakadatlan panaszáradatot indított el. A panaszos házaspár ingatlanjának építési telke a mély fekvés miatt nehezen vagy egyáltalán nem értékesíthető, így maradt a négyszázezer forintnyi támogatás, amelyből ma építkezés nem kezdhető el, és ingatlan sem vásárolható.

A kezdeményezésre adott önkormányzati választ, intézkedést a biztos általános helyettese nem tudta elfogadni. A család számára ugyanis szinte megoldhatatlan teher volt a jövedelmükhöz képest vállalt kölcsön törlesztése, és a fennmaradó összegből a három iskolás gyermek nevelése, taníttatása, a rezsiz fizetése, végső soron a család fenntartása. Leszögezte, hogy az állami támogatásból egyszer kellett volna a családon segíteni, de semmiképpen nem az önkormányzat által választott és a vizsgálat során kifogásolt módon, mert ez olyan végeláthatatlan helyzetet generált, amely a folyamatos önkormányzati gondoskodás nélkül elképzelhetetlen.

Hosszú levelezés és előkészületek után 2005-ben, három év elteltével kormányhatározat rendelte el a nemzeti katasztrófavédelmi alap létrehozása felteteleinek megvizsgálását.¹⁴ Az alap létrehozását azonban sem a szaktárcák, sem pedig az Országgyűlés szakbizottságai nem támogatták. Maga a Környezetvédelmi és Vízügyi Minisztérium azzal értett egyet, hogy a problémát a költségvetésből elkülönített alapból kell megoldani.

2006 tavaszán Magyarország folyóin sajnos ismét rendkívüli árvízhelyzet alakult ki, emellett pedig az ország egyes területein az év első hónapjaiban jelentős belvíz keletkezett: az ár- és belvízkárok több mint tízezer lakóingatlant érintettek, ám csak egyharmaduknak volt érvényes biztosítása, 7640 ingatlannak egyáltalán nem. A károk enyhítéséről ismét kormányrendelet rendelkezett.¹⁵ Az ár- és belvíz-, valamint csapadékvíz-elvezetés kapcsán 2006 folyamán harminc panaszos fordult a biztoshoz.

¹⁴ 1048/2005. (V. 19.) kormányhatározat 3. pont.

¹⁵ 155/2006. (VII. 26.) kormányrendelet.

A biztos szerint a Wesselényi Miklós Ár- és Belvízvédelmi Kártalanítási Alap működését szabályozó törvény nem váltotta be a várt tömeges öngondoskodáshoz fűzött kormányzati reményeket. Nyilvánvalóvá vált az is, hogy a kárenyhítés már nem kezelhető a kezdeti időkben alkalmazott kormányhatározatok útján, ezért a biztosok többszöri kezdeményezése nyomán 2006 óta kormányrendeleti szinten szabályozottak a támogatásához jutás feltételei.

Az országgyűlési biztos 2006-ban egy árvízkárosult panaszát is vizsgálta: a hatályos kormányrendelet alapján csak úgy kaphat kárenyhítést, hogy ingatlanjára tíz évre szóló jelzálogjogot, valamint elidegenítési és terhelési tilalmat jegyeznek be. A biztos álláspontja szerint a káresemények kapcsán adódhat olyan eset, amikor egy károsult több millió forint támogatást kaphat. Ezt alapul véve a tízéves jelzálog és a további tilalom esetleg arányosnak, elfogadhatónak látszik, és az érintett ingatlantulajdonos károsult által sem kifogásolható megoldás. Alacsonyabb összegű, például néhány százezer forintos támogatások esetében azonban határozottan felvetődik az aránytalanság kérdése.

A biztos rámutatott: a vizsgált ügyekben, különösen az alacsonyabb összegű támogatáshoz kapcsolódó, tíz évre szóló jelzálog, valamint elidegenítési és terhelési tilalom ingatlan-nyilvántartási bejegyzése esetén nem beszélhetünk differenciálásról, arányosságról és más jelentős védett érdekről. Sokan a számukra aránytalan megterhelés miatt a támogatásról is kénytelenek lemondani. Nagy részük idős ember, akik nem kívánják eddig tehermentes ingatlanjukat ezzel a bejegyzéssel megterhelni, és családtagjaikra azt örökölni hagyni. A biztos álláspontja szerint a kormányrendelet alapján hozott differenciálatlan, a korlátozás célját és indokát sem tükröző önkormányzati döntések visszásságot okoznak.

Az ombudsman felkérte az önkormányzati és területfejlesztési minisztert, hogy kezdeményezze az ár- és belvízkárok enyhítéséről szóló kormányrendelet módosítását oly módon, hogy megfeleljen a tulajdonjogot érintő korlátozás alkotmányos követelményeinek. Javasolta, gondoskodjanak arról is, hogy a támogatásokat megállapító és folyósító önkormányzatok eljárásában elkülönüljön a támogatás összegének megállapítása és a korlátozásokat jelentő döntések, és a korlátozások vonatkozásában a földhivatali bejegyzésekről az önkormányzatok csak a jogszabály-módosítás után intézkedjenek. A miniszter azonban nem tartotta indokoltnak a jogszabály módosítását, a differenciálást is csak a jövőre nézve, egy új jogszabályban véli elképzelhetőnek. A biztos viszonzásképpen jelezte: tekintettel arra, hogy a most hatályos jogszabály alkotmányos visszásságot okoz, módosítási javaslatával közvetle-

nül a kormányhoz fordul.¹⁶ A folyamatos szakmai egyeztetés nyomán a 2006-ra vonatkozó zárszámadási törvény rendelkezett a korábban bejegyzett jelzálogjog, valamint elidegenítési és terhelési tilalom törléséről.

2007-ben a panaszok vizsgálatán túl az országgyűlési biztos kiemelten foglalkozott a 2006. évi, tizenegyezer embert érintő ár- és belvízkárok támogatásával kapcsolatos ajánlásának, intézkedésének a teljesítésével, és az önkormányzati és területfejlesztési miniszternél folyamatosan sürgette a javasolt jogszabály-módosítást. Megállapította, hogy a 2006-os kormányrendelet alapján hozott önkormányzati döntések – az egységesen fennálló, differenciálatlan, a jelentős korlátozás célját és indokát sem tükröző szabályozással a magántulajdon vonatkozásában – a jogbiztonság követelményével, valamint a tulajdonhoz való joggal összefüggő visszásságot okoz. Az ombudsman szerint az igazgatási apparátus által egységesen uralt, az állami közhatalomnak szinte kizárólagosan alárendelt, a tulajdon funkciói és jogosultjai szerint nem különböztethető, aránytalan és szükségtelen korlátozásokat is magában foglaló jogi szabályozás alkotmányellenes.

Védekezés és megelőzés váratlan természeti katasztrófahelyzet esetén

A 2006. augusztus 20-i tűzijáték nézőit szabadban érő vihar következtében több haláleset és mintegy ötszáz embert érintő különböző fokú sérüléssel járó baleset történt. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és általános helyettese az állam életvédelmi kötelezettségével összefüggő visszásság gyanúja miatt hivatalból indított vizsgálatot.¹⁷ A biztosok már kezdetben leszögezték, a vizsgálatuk kizárólag arra terjedt ki, hogy a hatályos magyar jogrendszer és az annak alapján működő állami intézményrendszer képes-e megfelelően eleget tenni az alkotmányos életvédelmi kötelezettségnek. Így nem volt céljuk sem az egyes személyi felelősségek feltárása és megállapítása, sem pedig az egyes károsultak alanyijog-sérrelmeinek és esetleges kártérítési igényeinek elbírálása.

A Miniszterelnöki Hivatal a 2006. augusztus 20-i állami ünnep központi rendezvényeinek megszervezését és lebonyolítását gazdasági társaság közreműködésével végezte el. A vállalkozással kötött vállalkozási szerződésben

¹⁶ OBH 3943/2006.

¹⁷ OBH 3969/2006.

előírták, hogy a vállalkozó köteles biztonsági és egészségügyi tervet készíteni és a rendezvényen az egészségügyi ellátást és a rendezvény résztvevőinek biztonságát megszervezni és garantálni. Érdemi biztonsági terv azonban nem készült, mivel csak hét mentőautó készenlében állásáról, a parkolási tilalom ellenőrzéséről és egyes rendezvényelemek őrzéséről rendelkeztek.

A vizsgálat során az ombudsmanok a rendezvény szervezésében és biztosításában részt vevő állami szervek tevékenységét elemezve több megállapítást is tettek. A jelentés rögzítette, hogy a Budapesti Rendőr-főkapitányság a korábbi tapasztalatok alapján készült fel a tűzijáték végrehajtásával kapcsolatban esetlegesen előforduló rendkívüli eseményekre, de a rendkívüli időjárási helyzettel nem számolt. A polgári célú pirotechnikai tevékenységek felügyeletéről szóló kormányrendelet kimondja, hogy a rendőrség megtiltja az életet, testi épséget, egészséget, illetve a vagyonbiztonságot sértő vagy veszélyeztető pirotechnikai tevékenység megkezdését, folytatását. A pirotechnikai biztonsági szabályzat előírja, hogy erős szélben a pirotechnikai termékek felhasználásának lebonyolítását el kell halasztani, ha már elkezdték, akkor a felelős pirotechnikusnak le kell állítania a működtetést.

A vizsgálat megállapította, hogy a rendőrség volt az egyetlen hatóság, amelyhez a közeledő viharról szóló információk még a vihar kitörése előtt eljutottak, így a közveszélyre tekintettel – jogszabályban rögzített, konkrét felhatalmazás nélkül is – meg kellett volna tennie a szükséges intézkedéseket a rendezvény elhalasztására vagy leállítására.

A vizsgálat során világossá vált, hogy az Országos Meteorológiai Szolgálat a tudomány és a technika jelenlegi állása szerint az előrejelzés terén a ténylegesen szolgáltatott adatoknál lényegesen pontosabbat és jelentősen korábbi időpontban nem adhatott volna. Az információk eljuttatásán túl azonban elmaradt az annak tudatosulásának ellenőrzése: ezt jogszabály nem is írta elő, így az elmulasztás következménye a munkáját végző alkalmazott számára nem is volt előre látható. Fény derült arra is, hogy a tűzijáték szervezői az OMSZ-től évek óta nem kérnek „meteorológiai biztosítást”, ami önmagában bizonyítja a megelőzésre, elhárításra való felkészülés elégtelenségét. Az OMSZ jogi státusát szabályozó jogszabályok emellett nem adnak megfelelő hatáskört neki, miközben a szolgálatnak kizárólagos szakmai háttere van a meteorológiai katasztrófa-helyzetek felismerésére és előrejelzésére.

A biztosok szerint a tömegrendezvények szervezőitől is elvárható, hogy figyelemmel kísérjék a rendezvényt és a résztvevőket veszélyeztethető jelenségeket, azaz tájékozódjanak az időjárási körülményekről. Ez a kötelezettség arra az esetre is kiterjed, ha a kapott tájékoztatás esetleg túl általános, ezért

konkretizálni kell. A részletes tájékozódás alapján megelőző intézkedések tehetők, a védekezés és az elhárítás is szervezettebb lehet. A biztosok szerint a katasztrófavédelemben részt vevő szervek és szervezetek működését számos törvény és rendelet szabályozza, de az „ezernyi paragrafus” egyikében sincs konkrét válasz arra az egyébként egyszerű kérdésre, hogy egy tömegrendezvényen az emberi életet is veszélyeztető, közeledő meteorológiai katasztrófa-helyzetben ki jogosult és köteles azonnali hatályú megelőző intézkedéseket tenni. Súlyos hiányosság továbbá, hogy a katasztrófavédelmi szervek konkrét felhatalmazás hiányában nem is lettek volna jogosultak a meteorológiai veszély-helyzet késedelmes észlelése után az információ továbbításán túl megelőző intézkedésre, riasztásra vagy a helyszín gyors elhagyására való felhívásra.

A főpolgármestertől kapott válasz és az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztérium jelentése egyaránt kitér arra, hogy a lakosság különböző katasztrófa-helyzetekre történő felkészítése nem elégséges, az emberek alultájékozottak a katasztrófa veszélye, a megelőzési és védekezési mechanizmusok, a lehetséges viselkedési formák tekintetében. A riasztási láncban szereplő négy-öt áttétel, valamint az egyes szintek nem folyamatos működése, utólagos összehívása megnehezíti, hogy a katasztrófa veszélyének, illetve bekövetkeztének jelzése után a lehető leggyorsabban sor kerülhessen az érdemi intézkedések megtételére.

A jelentés kitér arra is, hogy a mentőszolgálat a rendezvényt 12 mentőegységgel biztosította. A tevékenységüket szabályozó rendelet szerint azonban a százezer főt meghaladó rendezvény esetén ötvenezer személyenként további egy-egy rohamkocsi szükséges, ami a becsült másfél millió nézőt tekintve legalább harminc mentőautó kirendelését indokolta volna. A rendezvényen tehát nem volt az előírásnak megfelelő számú mozgóőrség. Részben, mert alábecsülték a résztvevők számát, illetve a rendeletben előírt követelmény nem volt betartható. Az irányító csoport a katasztrófa bekövetkezése után nyomban intézkedett, és így negyven betegszállító egység vett részt a sérültek ellátásában. A szaktárca az eset tanulságait értékelve módosította a mozgóőrségre vonatkozó szabályokat.

A tűzijáték lebonyolításával kapcsolatban a biztosok megállapították, hogy nem vizsgálhatják a gazdasági társaságok tevékenységét, így a tűzijáték szervezését és lebonyolítását végző fővállalkozó és alvállalkozók teljesítését sem. Mindez a velük szerződő állami szervek feladata. A tömegrendezvény állami megrendelője az őt terhelő alkotmányos életvédelmi kötelezettség teljesítését azonban nem háríthatja el azzal, hogy a résztvevők végzését

– magánjogi szerződések keretében – gazdasági társaságokra bízva. Ennek során megrendelő szerződő félként ugyanis elsőrendű kötelezettsége, hogy az őt terhelő életvédelmi kötelezettségeket érvényesítse a szerződő partner kiválasztása, majd teljesítésének ellenőrzése folyamán. A megrendelőnek kellett volna gondoskodnia a lebonyolításban közreműködő társaságok és az állami szervek közötti folyamatos kapcsolattartásról és együttműködésről is. Mindez eleve feltételezi, hogy a megrendelő csak az érintett állami szervek felelőse lehet, mint jelen esetben a Miniszterelnöki Hivatal.

A tűzijáték megkezdése előtt pár perccel már szabad szemmel is látható volt a vihar közeledése. A tűzijáték összehangolásáért és lebonyolításáért felelős kft. ügyvezetője a kormányzati vizsgálat szerint azt nyilatkozta, hogy saját időjárási információikon kívül nem kaptak az időjárási katasztrófára vonatkozó tájékoztatást, figyelmeztetést. A tűzijáték elhalasztását, felfüggesztését senki sem kérte tőlük, illetve ilyen utasítást nem kaptak, pedig a tűzijáték leállítására technikai szempontból bármikor megtörténhetett volna.

A jelentésben a biztosok rögzítik, hogy a tömegrendezvények biztosításának korábbi intenzív formája 1990 után számos jogszabály megváltozása és a belbiztonsági szervezetek tevékenységének módosulása miatt lényegesen csökkent. Ezzel egyidejűleg azonban elmaradt a lakosság felkészítése az esetleges katasztrófákra, holott ezt egyre indokoltabbá tette a terrorizmus veszélyének fokozódása és a rendkívüli időjárási jelenségek bekövetkeztének gyakorisága.

A Magyar Tudományos Akadémia irányításával a globális éghajlatváltozás gazdasági és társadalmi hatásainak elemzésével foglalkozó VAHAVA projekt már több ízben tett javaslatot egy városi vihar-előrejelző rendszer kiépítésére. A város jól látható pontjain elhelyezett viharjelző lámpák kellő időben tájékoztatnák az állampolgárokat a közelgő viharról és egyéb veszélyekről. Nemzetközi példák sora bizonyítja, hogy a legsúlyosabb katasztrófa is kevesebb áldozattal jár, ha az ilyen esetekben követendő magatartásra mind az erre hivatott állami szerveket, ezek személyi állományát és vezetőit, mind a lakosságot megfelelően felkészítik. A felkészítés legfontosabb szempontjai hazánkban is elérhetők az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság honlapján, de az nem kapta meg sem az indokolt médiafigyelmet, sem a kellő társadalmi nyilvánosságot.

Az ünnepek megszervezése, ezen belül a szerződés megkötése, ezek tartalmának pontos és részletes meghatározása, illetve mindezek ellenőrzése során a kormány nevében eljáró Miniszterelnöki Hivatal nem teljesítette objektív életvédelmi kötelezettségét. Valamennyi érintett szerv bizonytalan volt

a teendőiben, a döntési jogosultságában, ebből következően a felelősség viselése sem volt egyértelműen tisztázva. A biztosok szerint a jogszabály-módosítások során figyelemmel kell lenni arra, hogy a döntési jogot nem szabad túlságosan alacsony vagy túl magas szinten megállapítani, továbbá hogy a felelősség nem osztható meg.

A milliós tömeggel összefüggő kockázatokat a viharkatasztrófa előtt senki sem vizsgálta, nem készült elemzés, a riasztási láncban szereplő áttételek pedig jelentősen meghosszabbítják a beavatkozás idejét. A jelentés szerint a tűzijáték nézői a lakosságfelkészítés hiányosságai miatt nem az ilyen helyzetekben követendő magatartást tanúsították. A tömeg mozgásából alaposan lehet következtetni arra, hogy a tömegnek irányítás nélkül fogalma sem volt például arról, hogy az orkán erejű szélben nagy valószínűséggel éppen az alsó rakparton voltak a legnagyobb biztonságban. A vizsgálat egyik tapasztalata, hogy megfelelő lakosságfelkészítés esetén az állam már egy szakszerű riasztással teljesíthette volna alapjogvédelmi kötelezettségét. A magyar szabályozás nem domborítja ki az önvédelmet és önmentést, illetve az érintett állampolgárok saját személyes felelősségét sem.

Az ombudsmani jelentésben megállapítottak szerint a lefolytatott kormányzati vizsgálat nem tárta fel, hogy kinek lett volna – a több megnevezett lehetséges személy közül – érdemi lehetősége beavatkozni az augusztus 20-án tragédiával végződő rendezvény menetébe, továbbá arra sem találta meg a választ, hogy miért maradt el a várakozó tömeg figyelmeztetése és a közvilágítás visszakapcsolása. Megmaradt annak megállapításánál, hogy minden mulasztás elsőrendű oka az volt, hogy a katasztrófavédelmi főigazgatóságnál egy ügyeletes tűzoltó érthetetlen okból nem tulajdonított jelentőséget az erre a célra létrehozott rendszerre beérkező riasztásnak.

A biztosok mindezek alapján megállapították, hogy az orkán erejű vihar katasztrófális következményeit – a csaknem félezer sérültet és öt halálos áldozatot is követelő tragédiát – a későn kapott információk alapján már sem a rendőrség, sem pedig a szervezők – akár együttesen – nem akadályozhatták volna meg teljes mértékben. Ha azonban a rendelkezésükre álló eszközökkel értesítik a helyszínen tartózkodókat, vagy azok kimenekítése megkezdődött volna, akkor mérsékelhették volna a rendkívül súlyos következményeket.

A tűzijáték lebonyolításában részt vevő szervezetek mulasztásai, működésük összehangolatlansága következtében kialakult helyzet alapjoggal összefüggő visszásságot okozott, ezek jövőbeli megelőzése érdekében felkérték a Miniszterelnöki Hivatal vezető minisztert, az önkormányzati és területfej-

lesztési minisztert, az igazságügyi és rendészeti minisztert, hogy tegyék meg a szükséges intézkedéseket a feltárt visszasságok orvoslására.

Javasolták az Országos Meteorológiai Szolgálat működésének törvénybe-
li szabályozását, a tudományos kutatások eredményeinek gyakorlati haszno-
sítását, a túlszabályozás megszüntetését, és az augusztus 20-i tűzijáték szük-
ségességének, mértékének és helyszíneinek átgondolását elsősorban az
életvédelmi kötelezettség szempontjából. Felkérték a Fővárosi Közgyűlést,
hogy gondolja újra a Fővárosi Védelmi Bizottság feladatait és működését
meghatározó szabályokat, és gondoskodjon a védelmi felkészítés végrehajtá-
sára. Az önkormányzati és területfejlesztési miniszternek pedig javasolták,
hogy adja ki az országos katasztrófavédelmi szabályzat részletes szabályairól
szóló miniszteri rendeletet.

Az érintett állami szervektől az ajánlásra adott válaszok eltérő mértékben
ismerték el a jelentésben megfogalmazottakat és a biztosok kezdeményezé-
seit. Az Országos Meteorológiai Szolgálat egyetértően támogatta a szolgálat
működésének törvényben történő szabályozására tett biztosi javaslatot. Ezzel
azonban az Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóság nem értett egyet. A
rendőri szervek továbbra is fenntartották azt az álláspontjukat, hogy a rövid
időre tekintettel mindent megtettek, amire lehetőségük volt. A Miniszterelnö-
ki Hivatal vezető miniszter jelezte, hogy álláspontja szerint a jelentésben
megfogalmazott észrevételek és a javasolt intézkedések többsége megegye-
zik a kormányzati szervek megállapításaival, a tervezett, részben már megva-
lósult intézkedéseikkel.

A legújabb fejlemények, a 2010-es év átfogó ombudsmani vizsgálatai

Egy még 2009-ben indított átfogó vizsgálat idején tekintetem át az *árterület-
re történő építkezés kérdéskörét* (a hatósági engedélyezés rendszerét), *a
védelmi bizottságok tagjainak, különösen pedig a polgármestereknek a ka-
tasztrófavédelmi feladatok szabályozó joganyag áttekinthetőségét, egy-
ségességét*, ezzel párhuzamosan *a védekezést esetlegesen indokolatlanul ne-
hezítő, bonyolító jogi akadályokat*.

Bár az eljárás megkezdésére kifejezetten a 2009. évi ár- és belvízhelyzet-
tel kapcsolatos jelzések indítottak, annak során kiemelt figyelmet fordítottam

a 2010 április–májusában lehullott rendkívüli csapadékmennyiség miatt kialakult szélsőséges árvízi helyzet kezelése jogi kereteinek vizsgálatára.

A vizsgálat azonban kizárólag arra terjedt ki, hogy a hatályos magyar jogrendszer és az annak alapján működő állami intézményrendszer képes-e eleget tenni az alkotmányos életvédelmi kötelezettségnek. Nem volt – és nem is lehetett – célja az esetleges személyi felelősségek feltárása és megállapítása, vagy az egyes károsultak alanyijog-séreلمeinek és esetleges kártérítési igényeinek elbírálása. Az előbbi munkajogi, utóbbi pedig polgári jogi kérdés, az esetleges efféle jogviták pedig kizárólag bírósági útra tartoznak. Ezzel összhangban tehát az ombudsmani vizsgálat csakis az alkotmányos jogvédelem céljait szolgálja, az alkotmány rendelkezései és azok Alkotmánybíróság általi értelmezése alapján.

A 2010. június 28-án kiadott jelentésem¹⁸ kiemeli, hogy „*az általánosan elfogadott szakmai álláspont szerint a megváltozott időjárási viszonyok miatt az eddig ismert veszélyhelyzetek gyakoribb és/vagy súlyosabb változatain túl, olyan új típusú veszélyhelyzetek is megjelenhetnek, amelyeket eddig Magyarországon alig vagy egyáltalán nem tapasztaltak (pl. tornádók). E jelenségek keretében az eddigi vízügyi tapasztalatokat és felkészülést meghaladó mértékű áradások is rendszeres előfordulnak.*”¹⁹

A 2009-es, valamint a 2010. májusi árvizek elleni védekezés tanulságai kapcsán a jelentés leszögezi, hogy az árvízi és belvízi katasztrófák esetén a védekezésnek nem lehet anyagi akadálya, a megelőzéssel azonban hosszabb távon a védekezésre fordítandó összeg is csökkenthető. A kiindulópont, hogy átfogó, a megváltozott időjárási viszonyokhoz illeszkedő árvíz és belvíz elleni védekezési koncepcióra, valamint a védműrendszer kiépítésére van szükség. Az új koncepciót támogatná a védekezéssel kapcsolatos joganyag egységesítése és kiegészítése, védelmi kézikönyvek kiadása, tartalmuk folyamatos aktualizálása, valamint a szakmai képzések és gyakorlatok, amelyekbe a veszélyeztetett területeken be kellene vonni a lakosságot. A jelentés kiemeli, hogy a tájékoztatás a katasztrófavédelmi szervek kötelezettsége: a közérthetőség érdekében ugyanazt a terminológiát kellene használni, amelyet a lakosság az időjárás-jelentésekben már megismert és megszokott.

Felkértem a közigazgatási és igazságügyi minisztert, hogy az egyszerűsítés, egységesítés és egyértelműsítés érdekében vizsgálja felül az árvízi és belvízi katasztrófák kezelésével, elhárításával és megelőzésével, a vizek kárté-

¹⁸ A JB 3157/2010.

¹⁹ Papp Antal: A klímaváltozás katasztrófavédelmi feladataival összefüggő gazdaságossági, hatékonysági, műszaki fejlesztési vizsgálatok. <http://www.vedelem.hu/letoltes/tanulmany/tan176.pdf> 1–2. o.

telei elleni védekezéssel összefüggő komplex joganyagot. Vizsgálja meg azt is, hogy a helyi önkormányzatokról szóló törvényben a kötelező önkormányzati feladatok körébe sorolható-e a települések vízkár-elhárítási terveinek elkészítése. Tekintsék át, hogy a jogszabályok megfelelően rendezik-e a katasztrófa sújtotta területté nyilvánítás feltételeit. Vizsgálják felül az ártéri ingatlanokra vonatkozó építésügyi hatósági engedélyezés jogi szabályozását, az eljáró építésügyi és vízügyi hatóságok gyakorlatát és azt, miként gyorsítható fel és vihető végig a nagyvízi meder, tehát az ártér kijelölési és ingatlan-nyilvántartási eljárása, a nagyvízi mederkezelési tervek elkészítése.

Kértem azt is, hogy térjenek ki arra is, jogosultak lehetnek-e kártalanításra azok a tulajdonosok, akiknek ingatlanjai az új kijelölés alapján ártérivé minősülnek át. Dolgozzanak ki átfogó koncepciót a települések vezetői és a lakosság – legfőképpen a veszélyeztetett területeken élők – katasztrófavédelmi tájékoztatására, képzésére, felkészítésére. A vidékfejlesztési minisztert arra is felkértem, fontolja meg egy átfogó, árvíz és belvíz elleni védekezési koncepció kidolgozásának kezdeményezését.

2011-es katasztrófavédelmi projekt

A hatékonyságra, a visszasságok, jogsérelmek megelőzésére is törekvő, az európai standardokat szem előtt tartó modern alapjogvédő intézmény feladatai – amennyiben erre hatásköri korlátai lehetőséget adnak – nem érhetnek véget az egyéni és kollektív állampolgári panaszok vizsgálatánál, orvoslásánál.

Az emberi jogok védelmének érdekében az ombudsmanintézmények egyik sajátossága, hogy a biztosoknak jelentős szabadságuk van saját feladatuk, hatáskörük (így a hatásköri határok) értelmezésében. Az alkotmányos jogok védelmének kiemelkedő jelentőségére tekintettel az ombudsmantörvény viszonylag tág határok között adja meg a hivatali eljárás lehetőségét az állampolgári jogok országgyűlési biztosának. Ez egyben felelősség is, és lehetőség, amellyel a biztosnak élnie kell. Az ombudsmani jogértelmezés ugyanis pótolhatja az – a mai magyar közjogi rendszerből sajnálatos módon hiányzó – alapjogi bírászkodás értelmező funkcióját.

A reagáló (reaktív) jellegű ombudsmani szerep mellett, ahhoz szorosan kapcsolódva – véleményem szerint – szükség van tehát a proaktív szerepfelfogásra. A (pro)aktivitás korántsem példa nélküli: ez részben a korábban már bevált átfogó, hivatalból indított vizsgálatokban ölt testet. 2008 óta az ügynevezett projektmódszer alkalmazása további jelentős lépés volt a proaktív és a

jogon túli eszközöket is mind inkább kiaknázó alapjogvédelem útján. A korábbi ombudsmani gyakorlatra építve 2011 januárjában a katasztrófák elleni védekezést középpontba állító projektet indítottam.

A projektmódszer – az egyéni panaszok vizsgálatán túl – különösen hatékony lehet akkor, ha egy kiszolgáltatott, jogérvényesítésre, panaszkodásra képtelen társadalmi csoport alapjogainak – különösen életének vagy emberi méltóságának – sérelméről van szó, illetve ha az adott területen kirívóan súlyos vagy tömeges jogsérelem tapasztalható.

A másfél évtizedes ombudsmani gyakorlat, valamint az elmúlt év tapasztalatai azonban rávilágítottak arra, hogy szükségessé vált a katasztrófákkal kapcsolatos állami feladatok ellátásának új, komplex szemléletű értékelése, az egyes állami szervek katasztrófavédelmi feladatokkal kapcsolatos együttműködésének az egyes alapjogi összefüggéseinek vizsgálata.

A projekt során a következő témaköröket kívánom vizsgálataink középpontjába helyezni:

- a korábbi átfogó ombudsmani vizsgálatok, így a tűzoltóságokkal, rendőrséggel, valamint a 2006. augusztus 20-i tűzijáték idején bekövetkezett katasztrófával összefüggő jelentések utóvizsgálata [ezek elsősorban a korábbi jelentés(ek)ben tett ajánlások gyakorlati megvalósításának számonkérésére összpontosítanak];
- a rendészeti szervek, a Magyar Honvédség, valamint más állami és önkormányzati szervek együttműködése az egyes rendkívüli események alatt, valamint utána;
- a katasztrófavédelmi feladatok esetén a szakszerű irányítás kérdése (ezt az árvízi helyzetek kapcsán érintőlegesen már vizsgáltam);
- a tűzoltóság irányítása, szervezete, kapcsolata a katasztrófavédelmi szervezettel, polgári védelemmel;
- az egyes készenléti szolgálatok beavatkozásának időszerűsége, valamint a beavatkozások gyors és szakszerű végrehajtásához szükséges tárgyi feltételek (az ország területének jelentős részén az elvárt tizenöt perc többszöröse alatt érnek ki e szervek, ami jelentősen csökkenti a mentés sikerének esélyét);
- a katasztrófák megelőzését szolgáló hatósági ellenőrzések, a megelőzést szolgáló szabályrendszer (felül)vizsgálata;
- e szempontok megjelenése a kiemelt beruházások (így különösen a gyorsforgalmi úthálózat fejlesztése) tervezése és engedélyezése során.

Tapasztalataink szerint nem vezet eredményre, ha az ombudsman csupán az egyes hatósági (közigazgatási, rendészeti) eljárásokat és intézkedéseket vizs-

gálná, azok során ugyanis az állampolgárok nagyobb csoportját érintő alapjogi sérelmeknek mindössze egy – feltehetően kisebb – részét tárhatnánk fel. E kérdések pedig különösen az állampolgárok helyzetében a katasztrófa nyomán kialakuló súlyos következmények enyhítésével, valamint felszámolásával függnek össze. Erre figyelemmel szükségesnek tartom a következő témakörök vizsgálatát is:

- a kármentesítés, kártalanítás, kárenyhítés gyakorlata és az ezekkel összefüggő eljárási garanciák;
- a különféle állami, önkormányzati és civilszervezetek szerepe a kártalanítási, kárenyhítési eljárásokban.

PÁLYÁZAT

FERENC RÓBERT

Rendőri jelenlét
a reagálóképesség javítását célzó szervezeti
és működési feltételek tükrében¹

A XXI. század embere az önmaga által gerjesztett, soha nem látott ütemű fejlődés következtében válaszúthoz érkezett. Az új világrend népeisége olyan próbatételekkel áll szemben, amelyek miatt – helytelen, elhibázott válaszok esetén – az emberi társadalom az értékeit felemésztő káoszba torkollhat. Abban bízunk, hogy miként a századvég társadalmának sikerült elkerülnie az emberiség létét fenyegető atomkatasztrófát, úgy mi is megtaláljuk a jövőbe vezető helyes utat.

Az emberiség a kezdetek óta küzd saját bűnei ellen, főként azért, hogy jó lelkiismerettel, félelem és kiszolgáltatottság nélkül élhessen.

A bűnös emberi magatartás, a közmorál koronként visszatérő válságai jól olvasható lenyomatokat hagytak történeti tudatunkban, a jog világában és az egyetemes emberi kultúrában is. Mégsem mondhatjuk, hogy a ma embere az egymást váltó generációk áthagyományozott tudását és tapasztalatait magáénak tudva minden tekintetben felkészülten és hatékonyan lenne képes kezelni a bűnözés problémáját. Gyakorta hiába keresünk pontos válaszokat a bűn e világi okaira, nem mindig tudunk valóságghű képet alkotni a bűnözés társadalmi hatásairól, sokszor nem vagyunk képesek arra, hogy a bűnt helyesen értelmezzük, a bűnösöket ésszerűen büntessük, továbbá, hogy kellő időben és módon megbocsássunk.²

A tilalom megszegése, aminek egyik következménye a bűn, éppen úgy egyidős az emberrel, mint a biztonság igénye. Ezekre utalóan több vallási ismeret is fellelhető, erre példa lehet az édeni kiűzetés előzménye, de a testvér-gyilkos Káin tette is. Rendőri cselekvések pislákolásai tehát már a legtávolabbi múltban is felfedezhetők, intézményesedett formái azonban a társadalmi fejlődés során jelentek meg. Bizton állítható, hogy a rendőrség legalább az állammal egyidős, mert nélküle ez utóbbi nem maradhatott volna

¹ A tanulmány a Belügyminisztérium és a Belügyi Szemle által kiírt pályázatra beküldött anyag szerkesztett, rövidített változata.

² Kacziba Antal: Magyarország bűnügyi helyzete a század végén. <http://www.police.hu/magyarendorseg/tortenet/MoBunugyHelyzet.html>, 2005. szeptember 3.

fenn. Az egyes közösségek belső rendjét a közhatalmi tevékenységet gyakorló állam egyik fegyveres csoportja védelmezte.

E végrehajtó karhatalom a rendőrség, tagjai a rendőrök, megjegyezve, hogy nem mindig nevezték őket így.

A görög eredetű *politea* (jelentése az állam helyes kormányzásának tudománya) az a szó, amelyből a *policáj*, *police* kifejezések származnak. A XVIII. században a *polizei* német szó a latin *politia* megfelelőjeként városi rendet jelentett.³

A magyar rendőrség, illetve a rendfenntartás történetét nagyon jól megjeleníti *Ernyes Mihály*⁴. Ezt elolvasva jól megfigyelhető a különböző koroknak megfelelő rendfenntartó szervezeti és szerkezeti kultúrában megjelenő és helyet foglaló „őrök, szolgabírók, törvényszolgák, pandúrok” és még sorolhatnánk a magyar vonatkozású, rendőr jelentésű kifejezések sokaságát, de az alapfeladatuk kiindulópontja azonos töről fakad, az pedig a helyi közbiztonság, közrend mindenkori védelme.

A társadalmi fejlődés korszakaitól függetlenül a lakosság elvárt és jogos igénye a közbiztonság, közrend, vagyis annak a közállapotnak a megteremtése vagy éppen fenntartása, amely a társadalom többsége számára az elfogadott együttélési normák betartását és a normák keretei között történő együttélését jelenti. Mindezeket volt hivatott megteremteni, elérni vagy éppen fenntartani az elmúlt történelmi években, de természetesen napjainkban is a rendőrség.

Függetlenül attól, hogy a rendőrség katonai szervezési elvek szerint felépített, centralizált államrendőrséggé vagy helyi közigazgatási szinten működő decentralizált szervezatként végzi feladatát, a rendőri jelenlétnek van egyfajta megelőző hatása. Annak a tudata ugyanis, hogy meghatározott szintű – a többségi társadalom által is szankcionálni kívánt – normasértés esetén hatékony, a konkrét helyzetre vonatkozó reagálás történik, megelőzheti és visszatarthatja az elkövetőket a sérelmezett magatartás véghezvitelétől.

A rendőrségnek szem előtt kell tartania a helyi szinten felmerülő lakossági igényeket és elvárásokat, a személyközösségekben létrejövő és bekövetkező, rendőri szempontból relevánsnak ítélt magatartásokat és az így keletkező meghatározott normasértéseket kell hatékonyan megoldania. A megoldások halmazából kívánom írásomban bemutatni az elsődleges fontos-

³ Dörning Henrik: A székesfővárosi m. kir. Rendőrség ismertetése... Előadás. Pallas Rt. Nyomdája, Budapest, 1914, 37. o.

⁴ Ernyes Mihály: A rendőrség története az ókortól az 1980-as évekig. Police.hu, 2005. szeptember 13. <http://www.police.hu/magyarendorseg/tortenet/Okor-1980.html>

ságúnak tartott rendőri jelenlét szerepét, esetleges problémáit a jelenlegi rendőri struktúra relációjában, ami kihat a lakossági és szakmai kívánalmakra épülő hatékony reagálóképességre. Úgy gondolom, hogy a téma kiválasztásán keresztül lehetőség nyílik arra, hogy a Magyar Köztársaság Rendőrségének strukturális elemzését érintve ráirányíthatom a figyelmet a rendőri jelenletre és az ebből levezethető reagálóképességre.

A közbiztonsági funkció

A rendőrség alapvető feladata a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme. A közrend és a közbiztonság meghatározása igen összetett és határozott tudományos elemzést igényel, arról nem is beszélve, hogy az eme elemzést végzők között nincs feltétlen összhang és egyetértés. Alapvetően kétfajta szemléletet állíthatunk egymással szembe. Az egyik a *Szamel Lajos* professzor elmélete, miszerint a közrend, közbiztonság a társadalom többsége által megfogalmazott magatartási szabályok jogban történő leképeződése és a közösségi életre történő kivetülése, betartása és betartatása közérdek. A másik a *Szikinger István* nézete, e szerint a közrend, közbiztonság közötti lényegi különbség az, hogy míg a közrend nem köthető a veszélyelhárításhoz, és nagyon fontos, hogy felügyelete nem vonható a rendészethez, azon kívül esik, addig a közbiztonság az ártalmak, veszélyek elleni hatékony védelmet jelent, azaz magához a veszélyelhárításhoz köthető, és mint ilyen, a rendészeti szervek felügyelete alá tartozhat.⁵

További mélyebb, részletesebb elemzést nem kívánok a közrend és a közbiztonság fogalmak körében végezni, hiszen nem témája a pályaműnek, de fontosnak tartom megemlíteni, hogy a későbbiekben a közbiztonság és a közrend azon irányán keresztül kívánok a címben megjelölt témával foglalkozni, amely a jog által keretet adó magatartási szabályok felügyeletét a rendészetre, ezen belül is a rendészet egyik és talán elsődleges szervére, a rendőrségre bízta a társadalom többsége. „A jog uralma éppen a legsúlyosabb következményekkel járó rendőrségi beavatkozásoknál, a jogellenes támadások elhárításánál, nem jelent többet, mint a közösség érdekeit, szolgáló felhatalmazást.”⁶

⁵ Balla Zoltán: A belső rend és a közrend fogalma a jogszabályokban. Belügyi Szemle, 2000/2.

⁶ Finszter Géza: A demokratikus jogállami rendőrség alternatívái a XXI. században. In: Rendőrségi Évkönyv, 2005. ORFK, Budapest, 2006

Jelenlét és reagálóképesség

A reagálóképesség, ha nagyon röviden akarnám meghatározni rendészeti aspektusból, azt mondhatnám, nem más, mint egy adott társadalmi viszonyban a többség által negatívan értékelt, jogi keretekben rögzített normasértésre a meghatározott rendészeti szerv által adott visszahatás, válasz. Az természetes, hogy a bekövetkezett normasértésre az állampolgárok viszonylag gyors és konkrét rendészeti intézkedést várnak, és ebben a relációban kell a rendészeti szerveken belül a rendőrségnek olyan magatartást tanúsítania, amelynek alapján a szervezetről pozitív ösztársadalmi kép alakul ki, marad fenn. Ha egyszerűen akarnám elintézni a kérdést, mondhatnám, hogy a rendőr gyorsan érjen az adott helyszínre, és tegye a dolgát. Egy hatékony rendőrségi reakció azonban valójában ennél sokkal több és bonyolultabb tényező összességéből tevődik össze. Alapvetően két nagyobb elmélet körvonala szerint lehet megjeleníteni a rendőrség reagálóképességét az adott települések közbiztonságra gyakorolt hatása vonatkozásában. Az egyik elmélet szerint a rendőrség ne legyen lépten-nyomon az állampolgárok szeme előtt, ne „ütközzön” a lakos a rendőrökbe bámerre megy, de ha szüksége van rá, rögtön ott legyen, és az adott problémára megoldást adjon. A másik elmélet szerint a rendőrség bűnmegelőző feladatkörében járőrözzön, legyen jelen a közterületeken, eközben mélyítse a kapcsolatát a lakossággal, ez egyúttal megelőző hatású a jogsértések tekintetében.

Azt, hogy egy adott országban az említett két modell közül melyik szerint alakul ki a rendőrség, a történelem folyamán kialakuló társadalmi viszonyok határozzák meg. De egy fejlett társadalomnak, illetve az állami rendszerek irányítóinak el kell jutniuk ahhoz, hogy felismerjék a rendvédelmi szerv korlátait, és tudatos lépéseket tegyenek egy pozitív irányú változás felé. A mai magyar társadalmi viszonyokat megfigyelve úgy érzem, még nem jutottunk el ahhoz a morális közösségi életszínérhez, hogy nélkülözni lehessen a bűnmegelőző rendőri jelenlétet, azaz szükség van arra, hogy rendőreink a helyi közösségek szintjén és azon belül (egyes településrészekben) megjelenésükkel megelőzzék a jogsértéseket. Az már az adott rendőri szervezet strukturális és létszámviszonyától függ, hogy a reagáló tevékenységet milyen hatékonysággal tudja érvényre juttatni.

A modern rendőrségi struktúra vonatkozásában három követelményt támaszt a nemzetközi szakirodalom: érvényesülnek az alkotmányos jogállami követelmények, különválnak a közbiztonsági örökös, veszélyelhárító karhatalmi és bűnüldözési funkció (ez a rendészet professzionalizmusa), harmadsor-

ban pedig garantáltak a legkorszerűbb tudományos-technikai feltételek, a vezetésben pedig érvényesülnek a szervezés- és vezetéselemélet élenjáró módszerei (rendészeti menedzsment).⁷ Napjainkban már elcsépeltnek mondható a reform szó, de a későbbiekben kifejtteni kívánt elemzésekre támaszkodva nyugodtan mondhatjuk, hogy szükséges a Magyar Köztársaság Rendőrségének bizonyos szintű megújulása. A rendőrségi reform célja a törvényesség, eredményesség és hatékonyságfokozás; a büntetőeljárás reformok erősítik a rendőrség szakmai, az ügyészség igazságszolgáltatási szerepét.

Az mára elfogadott tény, hogy egy adott földrajzi területen a rendőri jelenlét visszatartó erővel bír a jogsértést elkövetőkre, vagyis kifejt egyfajta megelőző hatást. Minél szűkebb területre, kisebb földrajzi egységre összpontosul a rendőri jelenlét, ez a megelőző hatás annál inkább érvényesül. Mindezek figyelembe véve nem véletlen, hogy egy adott földrajzi terület népsűrűségéhez viszonyítva szokták a rendőri létszámot mérni és különböző következtetéseket levonni.

Vagyis ha egy adott földrajzi térségben, településen vagy azon belül (város, városrész) a rendőri létszám magasabb, sokkal intenzívebben érvényesül a megelőző hatás és a rendőrség reagálóképessége. Mindebből a jogos társadalmi igényből következett az a program, amely „látható rendőrség” néven vált ismertté.

2005-ben a Magyar Köztársaság Rendőrségének fontos célkitűzése a folyamatos közterületi rendőri jelenlét feltételeinek megteremtése, az ország közbiztonságának és a lakosság biztonságérzetének növelése volt.

E cél elérése érdekében – a Magyar-féle gondolatok jegyében – fogalmazódott meg az úgynevezett „közeli rendészet” modell, ami a látható rendőrség kialakítását és hatékony működtetését jelentette.⁸

A látható rendőrség szervezeti értelemben egy filozófia mozzanatrugója, nem magasabb rendű és elérhetetlen, nem uralkodó és fegyelmező, nem elidegenítő és elidegenedett, hanem valóban védő és elhárító, egyenrangú és mindig elérhető, látható és a közösség érdekében, azzal együttműködve cselekvő.

Mint említettem, a rendőr közterületi jelenlétének jogsértés-megelőző hatása van, és álláspontom szerint ez a megelőző hatás erősödik akkor, ha a jelenléthez egy aktívan, ugyanakkor indokoltan intézkedő rendőri tevékenység társul. A látható rendőrség, álláspontom szerint, önmagában – jelen társadalmi viszonyunkat elemezve – nem elég, hiszen magában kell hogy foglaljon

⁷ Jármy Tibor – Danielisz Béla: Rendészet Európában BM Dunapalota és Kiadó, 2008

⁸ Rendőrségi Évkönyv 2005. ORFK, Budapest, 2006

PÁLYÁZAT

egy aktívan intézkedő, megjelenésében és tevékenységében pozitív benyomást keltő rendőrt, rendőri tevékenységet. Egy aktívan intézkedő, szolgálatát megfelelően ellátó rendőri (jelen esetben a közterületi szolgálatot ellátó rendőr) tevékenységből adódik, hogy munkaidejét olyan tevékenységgel tölti, amellyel a hatályban lévő rendőrségi törvényben és a szolgálati szabályzatban meghatározott intézkedéseket indokolt esetben fogantatosítja. Az intézkedések körét, módját (figyelmeztetés, elfogás, előállítás, helyszíni bírság stb.) az előbb leírt jogszabályok határozzák meg. Az, hogy egy későbbi munkaidő-kihasználtság-méréskor melyik intézkedéseket és milyen módon vesszük figyelembe, már hely-, idő-, szervezet- stb. függő lehet.

Az előbbieket összegzéseként úgy gondolom, hogy egy valós és hatékony rendőrségi reagálás, amely hosszú távon is képes eleget tenni a társadalmi és a szakmai követelményeknek, csakis a szervezeti struktúra és hozzá kapcsolódó feladatok újragondolásával lehetséges, mivel ez biztosítja a rendőri jelenlét és a feladatokhoz csoportosított létszám növelésének lehetőségét úgy, hogy gazdasági szempontokat is figyelembe véve kedvező költségkihatása legyen.

Helyzetelemzés

A mai magyar rendőrséggel szemben sokan sokféle kritikát fogalmaznak meg (nem elég hatékony, kevés a rendőr, nincs tekintélye stb.), ezek egyenként és összességükben is igazak, és valós gondokat feszegetnek, de a probléma lényege összetett, és ebben az összetett halmazban a prioritások felállítása után az egyes elemeket párhuzamosan kell kezelni. Megállapítható, hogy a mai rendőrségnek bőven vannak gondjai, de azért válságról nem beszélhetünk.

Számos polgármester és helyi képviselő nyilatkozatát elolvastam (Molnár Gyula, Újbuda polgármestere, Csécsei Béla, Józsefváros polgármestere, Szabolcs Attila, Budafok-Budatétény polgármestere, Lázár János, Hódmezővásárhely polgármestere), továbbá lehetőségem volt egyes települések közbiztonsági koncepciójának tanulmányozására. Arra a megállapításra jutottam, hogy a polgármesterek és a különböző koncepciók, a közbiztonságot javító jó néhány tényező mellett, elsőrendűnek tartják a rendőri jelenlét növelésének igényét, illetve a rendőri jelenlét hiányát.

Úgy gondolom, a közrendvédelmi állomány a rendőrség ama szervezeti egysége, amelynek feladatában leginkább előtérbe kerül a közbiztonság és a

közrend védelme. A munkájuk minőségével egyenes arányban a lakosság közvetlenül érzékeli az elkövetett jogsértések, bűncselekmények előfordulását, és az ebből származó személyes tapasztalatok alkalmasak lehetnek arra, hogy rontsák a biztonságérzetet és csökkentsék a rendőrségi szervezetbe vetett bizalmat. A lakosság, az önkormányzatok és a szakmai vezetés elvárása, hogy a közterületi rendőrök mindent megtegyenek annak érdekében, hogy az állampolgárok objektív és szubjektív biztonságérzete javuljon, elfogadott szinten maradjon. E cél érdekében nagy erőfeszítéseket tesznek, ennek eredménye pedig remélhetőleg nemcsak a statisztikában, hanem az állampolgárok biztonságérzetben is jelentkezik.

A közrendvédelmi területen dolgozó közterületi szolgálatot ellátó állományra vonatkozó szakmai és lakossági követelmények miatt a közterületi rendőrt terheli a legtöbb irányból és a legszélesebb skálájú rendőri feladat. Hiszen az állampolgár számára a közterületi rendőr testesíti meg a rendőrséget, ezért sok múlik azon, hogy az intézkedő rendőr vonatkozásában milyen az első benyomás (fellépés, határozottság, kulturáltság, szakmai felkészültség stb.). Mindazonáltal a legfiatalabb állománycsoportról beszélünk: az iskolából alig kikerülve rögtön igen felelősségteljes feladattal bízva meg a rendőrség azokat, akikről a későbbiekben általános képet alkot esetenként a szakma, de a lakosság mindenképpen.

Létszám

A rendőrség jelenlegi létszáma 42 073 (rendelkezési állomány nélkül), ebből 32 153 hivatásos állományú, és közülük is csak 11 481 a közrendvédelmi tiszthelyettesi állomány.⁹ A vázolt adatok már önmagukban mutatják és sejtetik azt a negatív torzulást, amely a rendőrség helyzetének egyik prioritásként jelentkező problematikus részére rá kellene hogy irányítsa a figyelmet, és észre kellene venni. A rendőrség létszámának csak valamivel több mint 27 százaléka vezényelhető profiltisztán közterületi szolgálatra, és még nem vetjük figyelembe a közrendvédelmi szolgálaton belül a nem közterületen jelentkező a szolgálati ágakat, szolgálati feladatokat. Álláspontom szerint leújtó és aggályos, hogy a rendőrségen 9920 közalkalmazott és köztisztviselő dolgozik, hiszen mindez alig marad el a közrendvédelmi tiszthelyettesi állo-

⁹ Kimutatás a rendőrség létszámhelyzetéről szolgálati és alkalmazási jogviszonyonként (rendelkezési állomány nélkül). ORFK, 2010

mánytól; a rendőrség teljes létszámához viszonyítva viszont igen kedvező az arányuk, hiszen a dolgozók 23,5 százaléka közalkalmazott vagy köztisztviselő. A rendőrségen dolgozó közalkalmazottak és köztisztviselők megbántásának szándéka nélkül úgy gondolom, munkájuk nagyon fontos, de egy új típusú rendészeti struktúra megvalósításakor elengedhetetlen a rendőrségi feladatok ellátásának háttértevékenységét végzők létszámának csökkentése és a ténylegesen közterületi szolgálatot ellátók számának növelése.

Természetesen lehet a bűnügyi és határrendészeti állománycsoportból vezényelni erősítést, ez azonban korántsem lehet folyamatos, arról nem is beszélve, hogy akkor meg azoktól a feladatoktól vonjuk el azt a rendőri erőt. Továbbá lehet növelni – és meg is teszik egyes szervezeteknél – a közterületi szolgálatot a közrendvédelmi vezetői és tiszti állomány közterületre vezénylésével, de az így kapott létszám még együttesen sem éri el, meg sem közelíti rendőrség létszámának a felét.

A rendőrség és a határőrség 2008-as integrációjakor sem sikerült véghez vinni az optimális, a szolgálati ágaknak megfelelő létszám- és struktúraváltást, pedig a helyzetben ott rejlett a lehetőség, de nem megfelelően éltek vele.

Egy másik, a létszámhoz köthető tényező és vita tárgyául szolgáló kérdés, hogy a jelenlegi hivatásos állomány létszámán belül indokolt és célszerű-e eltolni a létszámarányokat a ténylegesen közterületi szolgálatot ellátó rendőrök növekedésének irányába.

Nem gondolom, hogy önmagában megfelelő hatást váltana ki az állománycsoport ilyen irányú elmozgatása még a közalkalmazottakkal és köztisztviselőkkel együtt sem, de ha mindezt megfelelően előkészített szerkezeti és szervezeti változtatás keretében lehet véghez vinni úgy, hogy megtörténik a feladatok újragondolása és újraosztása, megvan a javulás, a pozitív irányú elmozdulás reális lehetősége.

A létszámhelyzet körében bemutatom azt a táblázatot, amely a megyei főkapitányságok létszáma és az azonos megyében lévő megyeszékhelyi kapitányságok létszáma közötti összefüggések elemzésének alapját adja.

A táblázat nagyon jól mutatja, hogy minden egyes megyeszékhelyi kapitányság mellett óriási létszámmal működnek a megyei főkapitányságok; szinte eléri a megyeszékhelyi kapitányság létszámát, esetenként (vastaggal jelöltek) meg is haladják, vagy megközelítik, de egy kis létszámú kapitányságét mindenképpen. A táblázat jól tükrözi rendőrségi szervezet nagymértékű tagoltságát, ez az országos szervezetben és a megyei szervezetekben egyaránt megmutatik, mindazonáltal e szervezetek feladatszáma nem feltétlenül indokolja a

PÁLYÁZAT

1. számú táblázat

A megyei főkapitányságok és az azonos megyében lévő megyeszékhelyi kapitányságok létszáma

Főkapitányságok	Megyei rendőr-főkapitányság	Megyeszékhelyi rendőrkapitányság
	hivatásos állomány létszáma*	
Baranya	286	330
Bács-Kiskun	421	269
Békés	260	173
Borsod-Abaúj-Zemplén	352	515
Csongrád	293	357
Fejér	198	258
Győr-Moson-Sopron	328	362
Hajdú-Bihar	328	448
Heves	118	181
Jász-Nagykun-Szolnok	139	264
Komárom-Esztergom	154	178
Nógrád	188	130
Pest	405	177
Somogy	219	230
Szabolcs-Szatmár-Bereg	427	379
Tolna	155	166
Vas	276	206
Veszprém	148	167
Zala	197	174
Budapesti Rendőr-főkapitányság	2444	3098

* Forrás: A rendőrség létszáma szervezeti egységeként ORFK intranet, 2010

helyi szervek kárára történő területi szerveken belüli szervezeti egységek duzzasztását, létszámuk növelését.

A rendőrség sokak által kritizált struktúrájában jelen van egy olyan „kórosnak” mondható folyamat, amelyben saját nagyságának létét, önmaga igazolását, létjogosultságát igyekszik megmutatni, demonstrálni, nemcsak a kívülállóknak, de az alárendelt szerveknek is. Mindez pedig azzal jár, hogy a helyi szinten működő szervek, szervezetek, amelyek feladata az adott településen meglévő közbiztonsági problémák kezelése, nem olyan hatékonysággal képesek reagálni, ahogy azt a helyi közösség és a szakma elvárja. Talán a megyei szervezetek feladatainak újragondolásával és ezzel párhuzamosan a létszámuk csökkentésével lehetséges lenne a helyi szervek létszámának növelése, azaz ahol a feladat, oda kell az erőt csoportosítani.

Munkateljesítmény

A közterületen szolgálatát teljesítő rendőr pusztá jelenléte meggátolhat egyes jogsértéseket. Ennek a megelőző hatásnak kell úgy érvényesülnie, hogy a lakosok érzékeljék, tapasztalják a rendőri jelenlétet egy adott településen, hogy aztán úgy érezzék, a rendőri jelenlét nemcsak vizuális, hanem konkrét célirányos hatást gyakorol a jogsértések, szabályszegések megelőzése terén.

A rendőrség közterületi szolgálatot ellátó állományát úgy kell irányítani és a teljesítményét olyképpen kell értékelni, hogy munkaidejét a már említett megelőző hatások pozitív irányú befolyásolására fordítsa. Azaz ha munkaidejében minden rendőr a törvényes előírások betartásával a tevékenységét fokozná, akkor olyan megelőző tevékenységet fejthetne ki a működési területén, ami nemcsak számokban, de a lakosság szubjektív biztonságérzetében is jelentkezne.

A teljesség igénye nélkül, véletlenszerűen kiválasztott egyfajta szolgáltat-specifikus teljesítményvizsgálatával igyekszem bemutatni, és gondolatébresztőnek szánni a már említett rendőri létszám és munkaidő hatékony kihasználásának egyes szervezetek közötti, esetenként jelentősnek mondható eltérését.

Ideális esetben sem engedhető meg, hogy egyes szervezetek ne megfelelően vegyék ki részüket úgymond a termelésből – ha a közbiztonság és a közrend védelmének megteremtését, fenntartását egyáltalán nevezhetjük így.

Rendőrképzés

A rendőrségi létszám elemzéséből, értékeléséből számomra automatikusan következik a rendőrré képzés problematikája és jelenlegi folyamatának feltétlen átgondolása. A rendőr-szakközépiskolából kikerülő ifjú rendőröktől életkor és ebből adódóan tapasztalat szempontjából sem várható el, hogy rögtön a közterületen gyakorolják az elsajátítottakat. Tévhit, hogy a jelenlegi gyakorlati idő alatt elsajátíthatók az állampolgárokkal való érintkezés több szituációra kiterjedő fortélyai, ehhez ugyanis évek és tapasztalt rendőrök kellenek. Szerintem nem biztos, hogy célszerű a 19-20 éves rendőrt utcára küldeni, főleg nem ugyanolyan korú és felkészültségű kollégával. A beilleszkedéssel párhuzamosan egy jól működő szervezet mechanizmusában fokozatosan kellene lehetőséget adni a közterületi szolgálatra. A közterületi szolgálat legyen, ha nem is a szakma csúcsa, de egy fontos presztízsű szolgálati ág.

PÁLYÁZAT

2. számú táblázat

Kimutatás meghatározott intervallumban a munkaidőben végzett tevékenységről

Szervezet*	Intézkedések**	Tiszthelyettesi állomány***	Egy főre jutó intézkedések aránya hét hónap alatt	Egy főre jutó intézkedések aránya egy hónap alatt
Tolna Megyei Rendőr-főkapitányság	15 806	310	51,0	7,2
Heves Megyei Rendőr-főkapitányság	24 976	309	81,0	11,5
Pest Megyei Rendőr-főkapitányság	131 300	962	136,0	19,5
Nógrád Megyei Rendőr-főkapitányság	24 900	252	98,5	14,1
Baranya Megyei Rendőr-főkapitányság	20 876	474	44,0	6,2
Somogy Megyei Rendőr-főkapitányság	22 586	635	35,5	5,0
Budapesti Rendőr-főkapitányság	140 377	2442	57,0	8,2
Helyi rendőrkapitányság	23 643	269	88,0	12,5

* Megyei főkapitányságok, kivéve helyi rendőrkapitányság, mert az csak a közrendvédelmi osztályt jelenti az őrökkel.

** Elfogás, előállítás, helyszínbírság/fő, szabálysértési feljelentés 2010. január–július. ORFK intranet

*** A közrendvédelmi és közlekedésrendészeti tiszthelyettesi állomány együttesen. 2010. októberi állapot, a rendelkezési állomány nélkül. ORFK intranet

Jelenleg egy közrendvédelmi területen dolgozó tiszthelyettes bérezésben és szakmai elismerésben is kedvezőtlenebb perspektívával jellemezhető, mint hasonló korú, bűnügyi területen dolgozó kollégája. Ha megvizsgáljuk, megállapíthatjuk, hogy az egyenruhás tiszthelyettes rendőrök jelentősebb része (természetesen ez szervenként változik) valamilyen felsőfokú tanulmányokat végez annak érdekében, hogy tisztí és elsősorban bűnügyi területre kerüljön, hiszen ott saját ügyeiben a „maga ura”, és a bérezés is kedvezőbb. Vagyis önmagában nem elegendő a közterületi állomány létszámának növelése, az csak ideig-óráig orvosolja a problémát, ezzel párhuzamosan meg kell teremteni a szolgálati ág létszámmegtartó képességét. A közrendvédelmi állománycso-

PÁLYÁZAT

portból vándorolnak el a legtöbben más területre, és ha ezt a folyamatot nem sikerül megállítani, akkor hiába növeljük a közrendvédelmi állomány létszámát, egy-két éven belül megint csak hasonló bűnügyi, illetve közrendvédelmi létszamarányt produkálna a szervezet, mint napjainkban.

Szükséges lenne megteremteni, hogy az egyenruhás rendőr ne a képzeletbeli ranglétra alsó fokán érezze magát; ezt nemcsak a bérezésben, hanem egy megfelelő életpálya felmutatásával, a szakterületen kiszámítható és megvalósítható perspektívával lehetne elérni.

Megoldási javaslatok

A korábbiakban értékelt és elemzett problémafelvetések rávilágítanak azokra a szervezeti hibákra, amelyek elsőséget kell hogy élvezzenek. Mint minden megoldási javaslatnak, ennek megvalósítása is kemény és felelősségteljes feladat, már ha a döntéshozók egyáltalán ténylegesen rászánják magukat egy ilyen mélységű és összetett feladat végrehajtására. A végrehajtást meg kell hogy előzze egy úgynevezett műhelymunka, amelyben pontosan ki kell számítani az átalakítás költségvonzatát, ezzel párhuzamosan pedig át kell tekinteni a jogi szabályozásokat, azazhogy mely jogszabályok módosítása szükséges még az átalakítás előtt.

Ahogy említettem, a megyei főkapitányságok és a megyeszékhelyi rendőrkapitányságok létszámának összehasonlításánál indokolt megvizsgálni, a megyei főkapitányságok létszámának a helyi szervekhez történő átcsoportosítását úgy, hogy a helyi szervek létszámstátusát kell megnövelni a megyei főkapitányságoktól elvont létszám státusával. Az így felszabaduló bértömeget pedig a helyi szerveknél dolgozók béremelésére lehetne fordítani. Biztos vagyok benne, hogy e gondolatok igen nagy felháborodást váltanának ki a megyei dolgozók körében, és elkezdődne egy olyan folyamat, amikor is munkájuk fontosságát igyekeznének hangsúlyozni. Éppen ezért nem elég pusztán csak a létszám átcsoportosítása a helyi szervekhez, hanem meg kell vizsgálni a megyei főkapitányságok jogszabályban előírt kötelező feladatait, és érdemes azon is elgondolkodni, hogy az ott lévő feladatokat végezhetik nyugodtan a helyi szervek. A vázolt létszám-átcsoportosítással a feladatarányok figyelembevételével súlyozottan kerülhetne több létszám a helyi szervekhez, ezáltal javulna a hatékonyság és a reagálóképesség. A jogszabályi háttér megvizsgálása több szempontból fontos lenne, egyrészt a hatáskörök, feladatok áttekintése okán, mivel, álláspontom szerint, a megyei főkapitányságoknak

nem kellene tényleges végrehajtó feladatot ellátniuk, tevékenységük csak a koordinálásra és az elemző-értékelő szerepre redukálódna, viszont a létszámuk viszonylag jelentősen csökkenne. A helyi szerveknél így keletkező létszámtöbblet jobban reagálhatna a meglévő lakossági nehézségekre. Természetesen a helyi szervek növekvő létszámát oda kell csoportosítani és ott kell alkalmazni, ahol arra szükség van, és nem szabad engedni, hogy indokolatlanul túlburjánhó és káros szervezeti egységeket hozzanak létre, és ismét terheljék a szervezetet. Az átszervezésből adódó bérek megtakarításához és egyidejűleg a helyi szervekhez történő átirányításához szükséges lenne a Hszt., valamint a 20/1997. (III. 19.) BM rendelet felülvizsgálata, módosítása. Egy ilyen jellegű szerkezetátalakítással együtt kell hogy járjon egy szemléletváltás a megyei főkapitányságokon, azt az erős, önmaga nagyságát és létét igazoló centralizált felettes szerepet, amelyet napjainkban betölt, jelentősen át kell értékelni, és ezt el is kell fogadniuk az ott szolgálatot teljesítőknek, hiszen a helyi problémákat ott kell megoldaniuk a helyi szerveknek. A létszámhelyzet megoldása és a hozzá kapcsolódó gazdasági és jogi előkészítés hatalmas feladata után lehet elkezdeni a végrehajtást, és ezzel párhuzamosan kell beilleszteni az újonnan kialakult szemléletbe és struktúrába egy munkateltjesítményt értékelő folyamatot, ami viszont folyamatosan változhat a kialakult helyzet és az elért eredmények függvényében. A cél természetesen továbbra is az, hogy egy hatékony struktúrában működő, a helyi lakosság igényeit kielégítő és a szakmai követelményeknek megfelelő rendőri szervezet jöjjön létre. Természetesen mindeme folyamatban már szerepet kell hogy kapjon egy új képzés és megnyerő életpálya, amely az egyenruhás rendőrt az utcán tartja, és nem akar más, különben legalább olyan fontos rendőri szervezeti egységhez „vándorolni”.

Összegzés

Értekezésemben talán megfigyelhető az a témavezetés, amelynek folyamán kellőképp ostorozom, kritizálom a jelenlegi rendőrség működését, de mindezt azért teszem, mert álláspontom szerint a jelenlegi rendőrségben jelen van egy olyan folyamat, amely kedvezőtlenül, negatívan befolyásolja az egyes normasértésekre adott rendőri reakciókat és hatékony fellépéseket, és szükséges e folyamatok kiküszöbölése, megfordítása. Mindez részben a fölöslegesen túlburjánhó strukturális rendszernek tulajdonítható, amelynek átláthatósága és szükségessége kétséges, fönntarthatósága pedig megkérdőjelezhető.

PÁLYÁZAT

Úgy gondolom, a jelenlegi rendőrségi modellt alapvetően fenntartva, de bizonyos elemeiben módosítva kell egy átgondolt és előkészített szerkezeti változtatás, amely magában hordozza a hatékonyság növelését.

A szakma és a lakosság, valamint a polgármesterek és a különböző közbiztonság-javító koncepciók elsőrendűnek tartják a rendőri jelenlét növelését, s felróják a rendőri jelenlét hiányát. Az önkormányzatokon, illetve a polgármestereken keresztül a lakosság által megfogalmazott több rendőr igénye jogos, és elvárható, hogy a rendőrség és a kormányzat ne hagyja figyelmen kívül.

Függetlenül attól, hogy a mindenkori kormányzat milyen rendőri szervezetet kíván, a döntésre jogosultaknak le kellene vonniuk azt a nagyon fontos tanulságot, hogy a rendőrség megreformálása nem tűr halasztást. Az írásomban a teljesség igénye nélkül említett kedvezőtlen, sőt káros folyamatokat meg kell állítani, és kedvező irányba kell fordítani.

A pályázati felhívásban szereplő témakörök mindegyike az egyes szakmai specifikum szűk értelemben vett fejlesztését, javítását szolgálja, ezek fontosak és előremutatóak lehetnek, de ha nem egy megfelelően működő szervezeti rendszerbe illesztjük őket, akkor felemészthetnek, és beleszürkülnek egy nem megfelelően működő egységbe. Éppen ezért választottam pályaművemnek a megjelölt címet, ily módon ugyanis kifejthetem egy lehetséges, és talán túlzás nélkül mondhatom, átfogóbb megoldási javaslat sarokpontjait.

PÁLYÁZAT

GAÁL GYULA – HAUZINGER ZOLTÁN

A Pécs 2010 Európa kulturális fővárosa program
rendőri biztosítása¹

Az Európa kulturális fővárosa (EKF) címet az Európai Unió ítéli oda egy évre. Ez idő alatt az adott város lehetőséget kap kulturális életének és kulturális fejlődésének bemutatására.² Az EKF kezdeményezés *Melina Mercouri* görög kultuszminisztertől ered, aki 1983-ban, a kulturális miniszterek athéni találkozóján kifejtette, hogy a művészetek és a kultúra támogatása nem kevésbé fontos, mint a gazdaság fellendítését célzó intézkedések, és a kulturális szektor sokkal nagyobb figyelmet érdemel a Közösség részéről.³ E kezdeményezés nyomán 1985. június 13-án „az európai népek egymáshoz közelebb hozásához való hozzájárulás” érdekében a Miniszterek Tanácsa az Európai kultúra városa program létrehozásáról határozott, amelynek elnevezését később, 1999-ben Európa kulturális fővárosára változtatták, rögzítve egyúttal azt is, hogy e címre nem csak fővárosok pályázhatnak.⁴

Az EKF címet elnyerő város által az adott évre szervezett eseménysorozat legfontosabb célja az európai kultúrák gazdagságának, sokféleségének és közös jegyeinek hangsúlyozása, így például az európai kultúrák és a világ más kultúrái közötti párbeszéd ösztönzése, illetve a városban rejlő történelmi örökség, az építészeti alkotások megismertetése és a városi életminőség javítása.⁵ Fontos célként jelölték meg továbbá azt is, hogy a rendezvényeken törekedni kell a lakosság minél nagyobb hányadának mozgósítására és minél szélesebb körű részvételének biztosítására. Egy rendező várostól alapvető követelmény, hogy ne csak jelentős építészeti kultúrája, sokrétű és innovatív élete legyen, de az eseménysorozatnak túl kell mutatnia az úgynevezett hagyományos fesztiválok keretein, és minél szélesebb körben kell megszólítani a lakosságot. Ez egyfelől történhet a multimédia vagy más audiovizuális eszközök segítségével, másfelől hagyományos módon, tömegrendezvények

1 A tanulmány a Belügyminisztérium és a Belügyi Szemle által kiírt pályázatra beküldött anyag szerkesztett, rövidített változata.

2 Forrás: Európa kulturális fővárosa – Wikipédia. <http://hu.wikipedia.org>

3 http://www.kulturpont.hu/eu_kult_fov.php

4 Az Európai Unió Tanácsa és az Európai Parlament az 1419/1999. számú EK határozatban emelte közösségi szintre a programot.

5 1419/1999. számú EK határozat 1. és 3. cikk.

szervezésével, amelyeken egyszerre – akár több helyszínen is – több ezer érdeklődő jelenlétére lehet számítani.

Az előbbi kritériumoknak természetesen a 2010. évi magyar EKF címre pályázó városoknak is meg kellett felelniük.⁶ A győztes Pécs pályázati anyagában Toller László akkori polgármester azt emelte ki, hogy Pécs olyan város, amelynek nemcsak a kulturális behozatala nagy, hanem a kivitele is. Nemcsak azért, mert nagy egyetemi város, hanem mert egyik erőssége a helyben létrehozott kultúra színvonala.⁷ A pécsi kandidátúra ennek megfelelően elsősorban olyan kulcsprojektekre épült, mint egy zenei és konferenciaközpont (Opus 2010) felépítése, a Zsolnay Kulturális Negyed kialakítása, a pécsi múzeumhálózat, a „Nagy kiállítótér” modernizációja, egy regionális könyvtár és tudásközpont megteremtése, illetve a város köztereinek és parkjainak újjáélesztése. 2006. november 13-án az Európai Unió Miniszterek Tanácsa Pécsnek, Essennek és Isztambulnak ítélte a 2010. évi Európa kulturális fővárosa címet.

E tanulmány a Pécs 2010 Európa kulturális fővárosa program rendőri biztosítására történő felkészülés, az előkészítés és a végrehajtás rendészeti tapasztalatait kívánja közreadni.

A kulturális rendezvények biztosításának jogi alapjai

A gyülekezési jog – mint úgynevezett első generációs emberi jog – az Emberi jogok európai egyezménye értelmében azt jelenti, hogy mindenkinek joga van a békés célú gyülekezés szabadságához, amelyet csak törvényben meghatározott olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság vagy a közbiztonság, a zavargás vagy a bűnözés megakadályozása, a közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelme érdekében szükségesek.⁸ Ezt deklarálja a magyar alkotmány is, amely az alapvető jogokról és kötelességekről szóló fejezetében rö-

⁶ A 2004. december 31-ig meghirdetett határidőig tizenegy város (Budapest, Debrecen, Eger, Győr, Kaposvár, Kecskemét, Miskolc, Pécs, Sopron, Székesfehérvár, Veszprém) nyújtott be pályázatot a magyar EKF 2010 cím elnyerésére. A 2005. október 19-én kihirdetett döntés szerint a címet Pécs nyerte el, míg második lett Miskolc, harmadik pedig Debrecen.

⁷ Toller László: Előszó. A határtalan város. Európa Kulturális Fővárosa – Pécs, 2010. Pályázati anyag.; Hegedüs Sándor (szerk.): Pécs lesz Európa kulturális fővárosa. Barátság, 2005/6., 4806–4809. o.

⁸ Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény 11. cikke.

zíti, hogy a Magyar Köztársaság elismeri a békés gyülekezés jogát, és biztosítja annak szabad gyakorlását.⁹ Az alkotmány azonban természeténél fogva csak keretszabályozást ad a gyülekezési jog gyakorlására. A részletszabályokat a gyülekezési törvény¹⁰ rögzíti, hatálya azonban a békés összejövetelekre, felvonulásokra és tüntetésekre vonatkozik, nem terjed ki a kulturális és sportrendezvényekre.¹¹ Ily módon ezek az események nem tartoznak a rendészeti jog alá, a kulturális programok megtartása előzetes írásbeli bejelentéshez nem kötött. A közterületre szervezett kulturális rendezvények esetén tehát a rendőrségnek nem általános kötelessége a rendezvény biztosítása, vagy akár a forgalom rendjének fenntartása. E követelmények elsősorban a szervezőket terhelik, akiknek képeseknek kell lenniük a rendezvény során a célközönség részére a zavarmentes körülményeket nyújtani, a magas fokú biztonságérzet feltételeit megteremteni, a rendezvényt zavaró eseményeket gyorsan és szakszerűen kezelni.¹²

Kulturális rendezvénnyel kapcsolatban a rendészeti jog akkor éled fel, ha az adott eseménnyel összefüggésben konkrétan merül fel a közrend vagy a közbiztonság védelme. A rendőri intézkedést¹³ megalapozhatja bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetésének gyanúja, közbiztonságot fenyegető veszély elhárítása, de akár a magánérdek védelme érdekében, jogérvényesíthetőséghez szükséges segítségnyújtási kötelezettség teljesítése. Mindemellett a rendőri közreműködést indokolhatja polgári jogi jogviszony létesítése is, jogszabály által behatárolt módon a rendőrség mint közhatalmi jogosítványokkal és kötelezettségekkel felruházott fegyveres rendvédelmi szerv írásban szerződhet a gyülekezési törvény hatálya alá nem tartozó, közterületen tartott rendezvények közrendvédelmi biztosítására. Ezzel kapcsolatban fontos szempont azonban, hogy a szerződés nem akadályozhatja a rendőrség jogszabályban foglalt feladatai ellátását, de a szolgáltatás polgári jogi természetétől függetlenül a szolgáltatás teljesítésében közreműködő személy tevékenysége szolgálati, köztisztvi-

⁹ A Magyar Köztársaság alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény (alkotmány) 62. § (1) bekezdés.

¹⁰ A gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (Gytv.).

¹¹ Nánási Gábor: Egy régi-új alapvető emberi jogunk: a gyülekezési jog. In: Hajas Barnabás – Szabó Máté (szerk.): Emberi méltóság korlátok nélkül. Országgyűlés Hivatala, Budapest, 2009, 300. o.

¹² Czilják József: A program- és rendezvényszervezés biztonsági kérdései, a rendezvényszervezőre háruló feladatok. In: A kultúra biztonsága Pécs 2010. Szöveggyűjtemény. Pécs-Baranya Közbiztonsági Alapítvány. Pécs, 2010, 119. o.

¹³ A rendőrségről szóló 1994. évi XXXVI. törvény (Rtv.) 13. § (1) bek. szerint a rendőr jogkörében eljárva köteles intézkedni vagy intézkedést kezdeményezni, ha a közbiztonságot, a közrendet vagy az államhatár rendjét sértő vagy veszélyeztető tény, körülményt vagy cselekményt észlel, illetve illet a tudomására hoznak. Ez a kötelezettség a rendőrt halaszthatatlan esetben szolgálaton kívül is terheli, feltéve, hogy az intézkedés szükségességének időpontjában intézkedésre alkalmas állapotban van.

selői vagy közalkalmazotti jogviszonyban végzett tevékenységnek minősül, intézkedési kötelezettsége és jogosultsága a jogszabályban meghatározott feltételek bekövetkezése esetén terheli, illetőleg illeti meg.¹⁴

A gyülekezési törvényben meghatározott negatív taxáció ellenére mégsem lehet állítani, hogy a rendőrség köteles távol maradni a kulturális rendezvényektől. E lehetőséget már egy 1862-es tanulmányban elemezték, amelyben leírták, hogy a rendőrség a nyilvános mulatságokban is terjesztheti figyelmét, hogy mindazokban illedelem uralkodjék, és azok a durvaságok és érzéketlenségek ne táplálják.¹⁵ A Magyar Királyi Csendőrség 1927. évi szervezeti és szolgálati utasításában pedig egyenesen azt olvashatjuk, hogy „*mindig figyelembe kell venni azt, hogy a tömeg hangulata kiszámíthatatlan és igen könnyen befolyásolható, és a tömegben a legbékésebb és legtörvénytisztelőbb emberek is igen könnyen ragadtatják magukat olyan meggondolatlan cselekményekre, amelyekre különben egyéenként nem volnának kaphatók*”¹⁶.

A rendőri figyelem még napjainkban sem mellőzhető olyan előzetes bejelentés alá nem tartozó rendezvények tekintetében, amelyek igénybe veszik a közterületeket, befolyásolják a közúti forgalmat, avagy széles körű közérdeklődést válthatnak ki. E programok tekintetében szükséges a helyi rendőri szervek (rendőrkapitányságok) előzetes tájékoztatása. Ekkor a rendőri tevékenység a jelenlegi jogi környezetben kialakult gyakorlat szerint is a közbiztonság, közrend védelmét jelenti. Fontos továbbá a rendezvényre érkezők, távozók közúti közlekedésének segítése, a vagyonbiztonságot célzó megelőzési feladatok szervezése és végrehajtása, lényegében tehát a település normál életvitelét a rendezvény által befolyásoló körülményekre való felkészülés. Cél, hogy a rendezvények konkrét rendőri intézkedést ne igényeljenek, a rendőrök „láthatatlanul” teljesítsék szolgálatukat.¹⁷

Egyes külföldi EKF-példák tapasztalatai

Az EKF programsorozat kiemelt, országos jelentőségénél fogva, a kulturális rendezvényekre vonatkozó negatív jogi szabályozás ellenére már a kezdetek-

¹⁴ Ezzel kapcsolatban lásd bővebben a rendőrség által ellenérték fejében végezhető szolgáltató tevékenységről szóló 16/1999. (II. 5.) kormányrendelet vonatkozó rendelkezéseit.

¹⁵ Bencze József: A rendőrség szerepe, a tömegrendezvények rendőri biztosításának sajátosságai. In: A kultúra biztonsága... i. m. 67. o.

¹⁶ Szervezeti és Szolgálati Utasítás a M. Kir. Csendőrség számára. Belügyminisztérium, Budapest, 1927

¹⁷ Korontos Zoltán: Biztonsági szereposztás, a rendőrség, a civil biztonsági szolgálatok és az önkéntes segítők feladatai. In: A kultúra biztonsága... i. m. 77–78. o.

PÁLYÁZAT

től élénk rendőri előkészítő munkát váltott ki. Ennek ugyanúgy része volt a korábbi EKF címet elnyerő városok rendőri munkáinak megismerése, mint a végrehajtás anyagi, technikai és humán feltételeinek megteremtése.

A rendészeti feladatok zökkenőmentes végrehajtásának hatékony záloga lehet a más (ez esetben külföldi) városok kulturális rendezvényeihez kapcsolódó rendőri tapasztalatok megismerése és feldolgozása.

Ausztria

Ausztriában két város, 2003-ban Graz, 2009-ben pedig Linz viselhette az EKF címet. Az EKF programsorozat teljes megszervezéséért és lebonyolításáért mindkét esetben egy-egy független professzionális rendezvényszervező cég volt felelős, amelyek már az EKF-év előtt teljes, napra, időpontra, helyszínre és témára lebontott programokat állítottak össze. Ezek a grazi és a linzi rendőrség számára is jó alapot teremtettek a rendőri biztosítások elgondolásának kimunkálására.¹⁸

A program birtokában a grazi rendőri vezetés egy közrendvédelmi, egy közlekedési és egy bűnügyi munkacsoport felállításáról döntött. A munkacsoportok fél évvel a rendezvény nyitánya előtt álltak fel, időszakosan és nem függetlenül az alapfeladataiktól. Ebben az időszakban tényleges tevékenységük a prognosztizálható kockázati tényezők felmérésére, valamint a végrehajtó állomány felkészítésére korlátozódott. Az állomány felkészítése során általános rendőri és intézkedés taktikai ismeretek oktatását nem szerveztek. Alapfilozófiájuk az volt, hogy normál rendezvénybiztosítási feladatokat kell majd végrehajtaniuk, amelyek elsősorban nem jelentőségük, sokkal inkább mennyiségük miatt jelentenek kivételes terhet. Nagy hangsúlyt helyeztek az állomány (elsősorban angol, valamint francia, olasz és egyes szláv) nyelvi képzésére. A nyelvismerettel bíró kollégák egyenruháján erre vonatkozó kitűzött helyeztek el. Az előkészítés idején azt is felmérték, hogy a város, illetve a rendezvényszervező az egyes programok belső biztosításához mely privát biztonsági szolgálatokkal kötött szerződést, illetve mely biztosítási feladatokhoz igényelt szerződés és díjazás ellenében plusz rendőri erőt.

Az EKF eseménysorozat tapasztalatainak értékelésekor a grazi rendőri vezetők az egyetlen kockázattal járó és rendőri szempontból próbatételt jelentő eseménynek a program négynapos megnyitóját minősítették. A kiemelt kockázatú minősítést a nyitányra érkező védett vezetők, közjogi méltóságok

¹⁸ Az osztrák EKF-tapasztalatok forrásául Cserép Attila és Korontos Zoltán úti jelentése szolgált. Pécs, 2008. április 15.

PÁLYÁZAT

jelenléte indokolta, ezért erre az alkalomra megerősítő erőt is kaptak a tartományi rendőrségtől. Az év további szakaszában a biztosítást a helyi rendőri szerv (Grazi Városi Rendőrparancsnokság) saját erőből hajtotta végre. Az év folyamán a munkacsoportok képviselői minden héten koordinációs értekezleten vettek részt, amelyen a következő hét nap feladatait határozták meg. A koordináción részt vett a nemzetbiztonságért felelős szervezet képviselője is. Az egyes rendezvénybiztosításokra helyszínenként úgynevezett katalógust hoztak létre. A várható érdeklődők létszáma szerint határozták meg az alkalmazandó taktikát és erő-, eszközigényt. Egy-egy rendezvény kapcsán ismert volt a szervező által biztosított civil biztonsági erők száma és feladatköre, ehhez tervezték a szükséges rendőri erők létszámát. A tervezés rendezvényről rendezvényre folyt az év során. Szokásostól eltérő többletfeladatként szervezték, hogy valamennyi rendőr ismerje a tervezett rendezvények programját, tudjanak tájékoztatást adni az adott nap eseményeiről, helyszíneiről. A tárgyévet értékelve az osztrák kollégák összegezték, hogy az EKF program rendőri biztosítása nem járt váratlan vagy rendkívüli eseménnyel. Az előkészítés során prognosztizált úgynevezett utazó bűnözés sem volt jellemző. Az év során az össz-bűnözés számszerű adatai nem emelkedtek. Hangsúlyozták, hogy az EKF rendőri előkészítését és a végrehajtást nem kezelték különleges feladatként, az a normál rendőrszakmai munkavégzésen túl nem igényelt különös odafigyelést, ráfordítást.

A linzi EKF rendezvények biztosítása a grazi tapasztalatok birtokában jóval mérsékeltebb intenzitással történt. A helyi rendőri szerv saját technikai és humán erejére számított, a tervezés, az előkészítés és a végrehajtás terén mindazok a sajátosságok, amelyek a grazi programok rendőri figyelemmel kísérését jellemezték, már nem voltak szükségesek. Karl Pogutter és Heinz Felbermayer értékelésében azt fogalmazza meg, hogy egyedüli EKF-sajátosság a nagy nézősereget vonzó rendezvények miatti műveleti központ kialakítása és a helyszín szektorokra osztása volt a lehetséges menekülő útvonalak kijelölésével együtt.¹⁹ Összességében a linzi rendőrség is a különösebb megerősítés igénye nélkül, az egyes események folyamatos elemzésével, rendkívüli esemény nélkül bonyolította le a maga kulturális fővárosi évadját.

¹⁹ Karl Pogutter – Heinz Felbermayer: Az Európa Kulturális Főváros program rendezvényeinek rendszertől biztosítása Linzben. A kultúra biztonsága... i. m. 64. o.

PÁLYÁZAT

Egyesült Királyság

2008-ban Liverpoolban zajlott le az EKF programsorozat, amelyet Ringo Starr nyitott meg, és amely a Mersey folyón levonuló hajók parádéjától (Town Ship) kezdve Paul McCartney megakonzertjén keresztül a Beatles-émlékkonzertig bezárólag számos nagyszabású rendezvényt foglalt magában. A rendőri feladatok tervezése már 2003-ban elkezdődött azzal, hogy először a végrehajtandó feladatot foglalmazták meg, majd a feladat végrehajtásának módszertanát dolgozták ki, és végül ehhez alakították a szervezetet.²⁰ E szervezet a vezetés szempontjából többszintű volt. A csúcson az „aranyvezető”, a rendőrkapitány állt, akinek a legfontosabb célok meghatározása volt a feladata. A második szint az „ezüstvezető” volt, ő a taktikai tervek kidolgozásáért felelt, míg a harmadik szinten a „bronzvezető”, az operatív munkavégzés közvetlen irányítója állt.

Az összehangolt felkészülés központi törzse az ügynevezett sürgősségi tervezőcsoport (Emergency Planning Forum) volt. Ide tagot delegált a rendőrség mellett a tűzoltóság, a városi önkormányzat, az EKF szervezési iroda, illetve az egyes rendezvények lebonyolításáért felelős szervezetek. Az eredményes munka feltétele volt, hogy minden rendezvény után kiértékeltek a hibákat, illetve a tervezés és a végrehajtás idején fontos szerep hárult a rendészeti munka független elemzésére. A rendkívüli eseményekre külön terv szolgált, amely egyszerre terjedt ki – az Egyesült Királyságra amúgy nem jellemző – szélsőséges időjárási körülményekre, a rendőri vezetési irányítási központ más helyre telepítésére, avagy a Liverpool FC 2005. évi Bajnokok Ligája sikerét ünneplő csaknem két és fél milliós tömeget megmozgató rendezvényhez hasonló esemény kezelésére.

A liverpooli EKF-év a rendőri tevékenység oldaláról megközelítve is sikeres volt. Több rendőr került a szervezetbe, a bűnügyi helyzet pedig lényegesen jobb lett.

Románia

Romániában 2007-ben Nagyszeben (Sibiu) városa adott otthont az EKF programsorozatnak. A szervezési teendőket a város polgármesteri hivatala végezte.²¹ A feladatok operatív előkészítésére és lebonyolítására munkacso-

²⁰ A liverpooli EKF-tapasztalatok forrása: Michael Cloherty: A Kulturális Főváros program biztonsági irányelvei. In: A kultúra biztonsága... i. m. 54–59. o.

²¹ A nagyszebeni EKF-tapasztalatok forrásául Dakos József és Korontos Zoltán úti jelentése szolgált. Pécs, 2008. április 23.

port alakult, amelynek a helyi rendőrség egy vezető beosztású munkatársa is tagja volt. 2006-ban, a megnyitó előtt három hónappal a rendőrség rendelkezésre állt az EKF teljes rendezvényterve helyszínekkel, időpontokkal, jó alapot teremtve a rendőri biztosítások elgondolásának kimunkálásához. Ezzel párhuzamosan egy rendőri előkészítő bizottság (országos főkapitányság által delegált vezetővel) felmérést végzett. Komplexen számba vették a kockázati tényezőket, prognosztizálták a várható eseményeket, és átvilágították a rendelkezésre álló rendvédelmi erőket, eszközöket. Az elemzés nemcsak a városhoz, hanem a vonzáskörzetéhez kapcsolódó turisztikai célpontokra is kiterjedt. A bizottság ennek alapján tett javaslatot Bukarestnek elsősorban a létszámnövelésre, a technikai ellátottság javítására.

Az EKF legtöbb programja a történelmi belvárosra koncentrált. Emiatt a központi gyűrűből teljesen kizárták a gépjárműforgalmat. A forgalomcsillapított belső gyűrűn belül a polgármesteri hivatal tulajdonában lévő helyiségben úgynevezett belvárosi rendőrirodát hoztak létre. A kapitánysági ügyelettel telefonos, rádiós és számítástechnikai összeköttetést építettek ki. Az irodát EKF-ismeretterjesztő kiadványokkal látták el. A rendőrtisztviselők az irodában 07.00-tól 23.00 óráig teljesítettek szolgálatot, fő feladatuk a látogatók tájékoztatása, az egyszerűbb megítélésű ügyek helybeni kezelése volt. Ugyancsak az említett helyzetfelmérés alapján szervezték át az óvárosi belső gyűrű rendőri biztosítását is. Harmincöt, idegen nyelvet (német, angol vagy francia) beszélő rendőrt vezényeltek folyamatosan e területre. Közlekedésüket robogókkal és gépkocsikkal segítették. E rendszerrel a gyalogos, motoros és gépkocsizó járőrök tevékenységét úgy hangolták össze, hogy rövid reakcióidővel fedték le az óvárost. Az előkészítő munkák során nagyon fontosnak ítélték meg a város térfigyelő rendszerének kiépítését is.

Az EKF évében több kiemelt kockázattal, nagy tömegeket vonzó rendezvényre került sor a városban, például az EKF nyitó- és záróünnepségére, a magyar–román kormányközi találkozóra, egy nemzetközi ökumenikus találkozóra, Julio Iglesias, illetve a Scorpions rockzenekar koncertjére. E rendezvények rendőri biztosítása központi támogatással történt. A védett vezetők közvetlen biztosítását a romániai köztársasági őrezred végezte. Az ehhez kapcsolódó általános rendőri biztosítás irányítására külön munkacsoport (törzs) állt fel központi vagy megyei vezetéssel. A vezetési pont 24 órás folyamatos szolgálatban dolgozott. Itt koordinálták a rendőrség, a csendőrség, a határőrség, a városi közterület-felügyelet, a tűzoltóság tevékenységét. A megyei rendőri erőket központi rendőri állománnyal és Brassóból csendőri megerősítéssel támogatták. A kiemelt rendezvényekre a terrorelhárító szolgál-

lat szakemberei is a városba települtek. A kiemelt kockázatúnak minősített rendezvényeken kívül mintegy ezeröttszáz további program volt a településen, ezek rendőri biztosítása a megye rendőri és csendőri állományának bevonásával történt. A biztosítások során nagy szerep jutott a privát biztonsági cégeknek, a velük történő együttműködés zökkenőmentes volt.

A rendezvénysorozat zárása utáni rendőri elemzések alapján megállapítható, hogy a kockázatelemzésben prognosztizált kedvezőtlen tendenciák nem valósultak meg. A bűnözés az év folyamán négy százalékkal csökkent. Ennek oka a közterületi rendőri jelenlét emelt létszáma és folyamatossága volt. Külföldi vendég sérelmére nem következett el említésre méltó bűncselekmény. Az EKF mint befolyásoló tényező annak ellenére sem merült fel, hogy becslések szerint kétmillió turista fordult meg a városban. Gyakorlatilag az EKF-től független, általános tendenciák érvényesültek.

A Pécs 2010 Európa kulturális fővárosa program rendőri biztosítására való felkészülés

A felkészülés országos aspektusai

A pécsi EKF-év rendőri felkészülésének első mozzanatai között említhető egy országos rendőrfőkapitányi megbízott (főkapitányi biztos) kijelölése, akinek feladata volt mindama teendők koordinálása, amelyek az országos rendőrfőkapitány hatáskörébe tartoztak. E lépés kétségtől megjelöltette, hogy az EKF rendezvények biztosítása nemcsak helyi vagy megyei kérdés, hanem – hasonlóan a kulturális rendezvénysorozat általános megítéléséhez – országos ügy is.

Ennek megfelelően az országos rendőrfőkapitány 2009 decemberében Pécsen személyesen tájékozódott az érintett együttműködő szervek vezetőinek részvételével megtartott szakmai fórumon a felkészülés helyzetéről. Ezen az értekezleten – a rendőri felkészülés helyzetének kiváló értékelése mellett – az országos rendőrfőkapitány a rendészeti szakközépiskolákban 2010-ben végzett rendőrök közül hatvan főben állapította meg a Baranya Megyei Rendőrfőkapitányságon első szolgálati beosztásba kinevezhető rendőrök számát. A rendőrök szolgálati létszámának emelése azért is szükséges volt, mert az EKF rendezvénysorozathoz közvetett módon kapcsolódva 2010-ben nyitották meg a forgalom előtt a Budapestet Péccsel teljes hosszában összekötő M6-M60-as autópályát, amely további közlekedésrendészeti feladatokat is indukált.

PÁLYÁZAT

Nemzetközi együttműködés keretében a Magyar Köztársaság Országos Rendőr-főkapitánysága és a Horvát Köztársaság Rendőr-főigazgatósága a Pécs 2010 Európa kulturális fővárosa programsorozattal összefüggésben Baranya megyében, illetve Pécssett tartózkodó horvát állampolgárságú turistákkal való kommunikáció és együttműködés elősegítése, a bűncselekmények és szabálysértések megelőzése, valamint a közbiztonság javítása érdekében együttműködési jegyzőkönyvet is aláírt. E dokumentum alapján a horvát rendőrség vállalta, hogy a 2010. július 12. és augusztus 31. közötti időszakban két rendőrségi tisztviselőt vezényel Pécsre, ők a Baranya Megyei Rendőr-főkapitányság illetékes parancsnokától kapott útmutatás szerint végzik a feladataikat.

A rendőri felkészülés további sarkalatos része volt a korábbi évek kulturális fővárosaiba (Graz, Linz, Liverpool, Nagyszeben) szervezett szakmai (csere)látogatás, amelynek nemzetközi tapasztalatai a hazai sajátosságok figyelembevételével jól hasznosultak az előkészítés szakaszában.

A felkészülés megyei szintű feladatai

Az EKF programsorozattal összefüggő rendőrszakmai feladatok tervezése és előkészítése a központi kérdések rendezése mellett döntően megyei szinten történt. Ennek elsődleges oka az volt, hogy az EKF cím elnyeréséből eredő rendőri feladatok nemcsak Pécs városát, hanem szinte egész Baranya megyét érintették. A főkapitányság kezdeményezésére az EKF-beruházások megkezdése előtt a kivitelezők és a szakhatóságok képviselői kerekasztal-megbeszélést folytattak a közös teendők egyeztetése és zökkenőmentes végrehajtása érdekében.

A rendőri felkészülés legfontosabb része egy megyei rendőrfőkapitányi norma, a Pécs 2010 Európa kulturális fővárosa és a pécsi egyházmegye millenniumi programjaihoz kapcsolódó rendőrszakmai feladatok előkészítéséről és végrehajtásáról szóló 11/2009. (VI. 1.) RFK intézkedés megalkotása volt. E norma – az intézkedés preambuluma értelmében – azt a célt szolgálta, hogy az EKF programsorozathoz kötődően a közrend és közbiztonság védelmével, a közlekedési rend biztosításával, valamint a bűnüldözéssel és bűnmegelőzéssel kapcsolatos rendőri feladatokra történő felkészülés és a rendezvények rendőri biztosításának végrehajtása megyei szinten egységes módon történjen.

Az EKF rendezvénysorozat rendőrszakmai feladatainak előkészítéséért, megszervezéséért, az előkészítő feladatok végrehajtásáért és ellenőrzéséért megyei szinten a rendészeti igazgató volt felelős, míg a bevetési szolgálatve-

zetőt jelölték ki a területi szintű, valamint a területi és a helyi szintű rendőri feladatok összehangolására és koordinálására, a társszervekkel történő együttműködés kialakítására és folyamatos működtetésére.

A rendőri feladatokra vonatkozó rendelkezéseket szolgálati ágankénti, szolgálatonkénti és szakszolgálatonkénti bontásban, komplex módon úgy határozták meg, hogy azok a lehető leghatékonyabb mértékben szolgálják a kulturális programsorozathoz kapcsolódó bűnügyi, közrendvédelmi, közlekedésrendészeti, igazgatásrendészeti, határrendészeti, valamint ügyeleti és védelmi igazgatási, illetve bevetési szempontból releváns információk gyűjtését, elemzését, értékelését, továbbá a humánigazgatási, hivatali és ellenőrzési teendőket is. Az intézkedés melléklete mindezek mellett egy akciótervet is tartalmazott, amely a specifikus feladatok részletes, határidőre történő végrehajtását bűnügyi, rendészeti, humánigazgatási, együttműködési és kommunikációs területre lebontva ütemezte. Az intézkedés része volt az Országos Rendőr-főkapitányság által erre a célra elkülönített keretösszegezen alapuló, a szakmai feladatok biztosítását szolgáló pénzügyi terv.

Általános rendőrszakmai feladatok

A bűnügyi feladatok általános célja a megye bűnügyi operatív helyzetének folyamatos elemzése, értékelése volt, különös figyelemmel a megyeszékhelyre tervezett rendezvények helyszíneire. Szükségessé vált egy átfogó bűnügyi kockázatelemzés elkészítése. Ennek része volt a bűnügyi megelőző, felderítő tevékenység folytatása, a bűncselekmények visszaszorítására, illetve fokozott ellenőrzések végrehajtása a leginkább látogatott kereskedelmi és vendéglátóegységek körében. Megfelelő hangsúlyt kellett helyezni a bűnmegelőzési feladatokra is, amelynek keretében a rendezvények vendégei, látogatói számára magyar és idegen nyelvű tájékoztató anyagokat készítettek és terjesztettek a város frekvenciáltabb területein, illetve a programok helyszínein.

A közrendvédelmi kötelezettségek teljesítésének alapja az egyes rendezvények pontos ismerete volt. Ennek az ismeretnek ki kellett terjednie az egyes események helyszínére, kulturális jellegére, biztonsági értékelésére, a résztvevők várható számára, a látogatóközönség összetételére. A rendőri biztosítási feladatok tervezése csak ennek ismeretében történhetett meg.

Szintén fontos szegmensként kellett gondolni a közterületi jelenlétre, a lakosság és a turisták szubjektív biztonságérzetének növelésére. Ennek részévé vált a városi térfigyelő rendszer kiépítése, amely tovább javította a rend-

őri beavatkozás esélyét bűncselekmény vagy szabálysértés elkövetésének észlelése esetén.

Ahogy más EKF-városok rendőri biztosításánál is érzékelhető volt, az egyes kulturális rendezvények megtartásakor, illetve a kulcsprojekteknek minősülő beruházások megvalósításánál kiemelt figyelmet kellett fordítani a közlekedési rend betartására, a forgalom segítésére. Ez Pécs városában sem történhetett másként. Fel kellett készülni az építkezések miatt megváltozott forgalmi rend kezelésére, a rendőri forgalomirányítás megszervezésére.

Kiemelt közlekedésrendészeti kérdéssé váltak az M6-M60-as autópálya üzembe helyezésével kapcsolatos feladatok is. E teendőket elsősorban a megyei alárendeltségben új szervezeti elemként Pécsudvardon létrehozott autópálya-alosztály hatáskörébe vonták. Megjegyzendő, hogy az autópályával összefüggő rendőri feladatok (például a trükkös lopások megelőzése, az autópályán lévő alagutak közlekedésbiztonsági ellenőrzése) az EKF-év után is megmaradnak.

Viszonylag csekély mértékben számoltak igazgatásrendészeti feladatokkal. E körben lényegében csak a külföldiek által elkövetett szabálysértések lefolytatásának időszerű, lehetőleg a gyorsított eljárás szabályai szerinti ügyintézésére kellett felkészülni.

A határrendészeti feladatok Pécs és az államhatár közelsége miatt kaptak valódi tartalmat. Az előkészítő fázisban a rendezvények ismeretében számítani kellett a nemzetközi érdeklődésre számot tartó kulturális programok miatt külföldiek, köztük harmadik országbeli állampolgárok nagyobb számú megjelenésére. Ez egyfelől kihatott a közúti, vasúti és vízi határátkelőhelyeken átmenő határforgalom intenzívebbé válására, erre tekintettel a szükséges rendőri létszám növelésének szükségességére, másfelől a pécs–pogányi nyilvános repülőtér nemzetközi forgalmának emelkedésére. A külföldiek tekintetében elsősorban a szükséges tájékoztatási kötelezettségek teljesítésére kellett készülni, nem hagyva figyelmen kívül a harmadik országbeli állampolgárok ellenőrzését sem. Ezt a célt jelentős mértékben segítette a magyar és a horvát rendőri szervek közötti együttműködési megállapodás, amelynek révén – a horvát tengerparton szolgáló magyar rendőrökhöz hasonlóan – lehetőség adódott arra, hogy a nyári időszakban horvát rendőrök teljesítsenek szolgálatot Baranya megyében.

Ügyeleti és védelmi igazgatási téren a legfontosabb szakmai feladat a helyi rendőri szervek szolgálatainak koordinálása és szakmai irányítása volt. Emellett – figyelemmel természetesen az egyes kulturális programok jellemzőire – igény mutatkozott a társszervek ügyeleteivel való kapcsolattartásra és a folyamatos információcserére. Különösen lényegesnek tűnt e kapcsolattartás rendkívüli események bekövetkezése esetén.

PÁLYÁZAT

A bevetési feladatok természetüknél fogva közrendvédelmi, közlekedésrendészeti és bűnügyi elemeket egyaránt magukban foglaltak. A kulturális rendezvények rendőri biztosításával kapcsolatban – minthogy a bevetési szervezeti elemek csak megyei szinten diszlokálnak – e feladatok leginkább a helyi szervekkel együttműködve történtek. Ezek során a bevetési szolgálat a közterületek rendjének fenntartásában, a közlekedésbiztonság megszilárdításában, a közterületi és forgalom-ellenőrző járőrszolgálat vezénylésével, szükség esetén csapaterő bevonásával segített. A közlekedésrendészeti forgalom-ellenőrzés során technikai eszközökkel (sebesség-ellenőrző berendezés, képrögzítők stb.) nyújtott támogatást a kiemelt rendezvények környékén és a balesetveszélyes helyeken. Sajátos feladat volt a védett vezetők rendőri védelmének előkészítésében és végrehajtásában való közreműködés.

Az EKF program rendőri feladatainak sikeres végrehajtása érdekében hatasterő feladatainak megfelelően a humánigazgatási ügyek vitele során kellett gondoskodni a különböző szaktanfolyamok, továbbképzések, idegen nyelvi kurzusok szervezéséről, ezek keretében a személyi állomány szakmai felkészítéséről. A humánerőforrás-gazdálkodás nem jelentéktelen része volt az is, hogy elsőbbséget kellett adni a közterületi állomány betöltetlen státuszai feltöltésének.

Sajtószóvivő útján kellett folyamatosan szervezni a bűncselekmények megelőzésére, visszaszorítására, a közrend és a közbiztonság fenntartására irányuló tájékoztató tevékenységet, kihasználva az írott és elektronikus média által nyújtott széles körű lehetőségeket. Hivatali igazgatási teendő volt az EKF rendezvénysorozattal kapcsolatos gazdasági feladatok végrehajtásának tervezése is.

Az ellenőrzés a felkészüléssel és a végrehajtással kapcsolatos szolgálati feladatokra irányult. Folyamatos értékeléseket foglalt magában arra vonatkozóan, hogy a szakmai feladatok tervezése, előkészítése és végrehajtása milyen stádiumban volt. Idekapcsolódott a minőségbiztosítási tevékenység folytatása is, amely a kitűzött célok gyakorlati megvalósulásának szerzett érvényt.

Specifikus rendőrszakmai feladatok

A bűnüldözési tevékenység során a fő hangsúlyt a programok által érintett területek bűnügyi helyzetének folyamatos elemzésére, értékelésére; a közterületen elkövetett gyakori bűncselekmények (zseblöpések, gépjárműfeltörések, illegális valutaváltás, prostitúció, kábítószerrel visszaélés) megelőzésére; a

leginkább látogatott kereskedelmi és vendéglátóegységek fokozott ellenőrzésére; a fogyasztói érdekek védelmére; a szállodákkal, kereskedelmi szálláshelyekkel rendszeres rendőrségi kontaktus kialakítására; a bűncselekmények áldozatává vált külföldi állampolgárok ügyeinek soron kívüli intézésére; idegen nyelvű feljelentési jegyzőkönyvek összeállítására; az extrémizmust képviselő személyekről és csoportokról való adatgyűjtésre; az újonnan épült létesítmények megóvása érdekében a graffitisek elleni fellépés gyakorlatának megteremtésére helyezték.

A bűnmegelőzés tekintetében meghatározó volt a programokra érkezők folyamatos tájékoztatására többnyelvű bűn- és baleset-megelőzési anyagok, tájékoztatók, figyelemfelkeltő plakátok készítése és terjesztése, akárcsak a bűnmegelőzési őrjáratok szervezése.

A rendészeti feladatok végrehajtásából kiemelkedett az aktív közterületi rendőri jelenlét megteremtése, az erőszakosan koldulók elleni határozott fellépés, az új beruházások helyszíneinek fokozott ellenőrzése, a térfigyelő rendszer működtetéséhez szükséges feltételek kialakítása.

Kiemelt feladat volt a rendezvények kategorizálása, biztonsági értékelése tükrében a helyszíni biztosítási, kiürítési és menekítési tervek elkészítése és egyeztetése az együttműködő szervekkel. A rendezvények környékén folyamatos közlekedési járőrözéssel lehetővé kellett tenni az akadálymentes közlekedést, a kialakított ideiglenes forgalmi rendek szigorú betartatását, különös tekintettel a sebességkorlátozásokra és a megállási, várakozási tilalmakra. Ha a közúti forgalom indokolta, gondoskodni kellett a rendőri karos forgalomirányításról.

Baranya megye közúti (Drávaszabolcs, Beremend, Udvar), vasúti (Magyarbóly), vízi (Mohács, Drávaszabolcs) és ideiglenes légi (Pécs–Pogány) határátkelőhelyein a nemzetközi érdeklődésre számot tartó programok figyelembevételével – a horvát rendőri szervekkel együttműködve – segíteni kellett a személy- és járműforgalom zökkenőmentes, várakoztatás nélküli átléptetését.

A programsorozat szakszerű rendőri biztosítása, a hatékony és eredményes feladatellátás érdekében a felkészülési évben tervszerűen, szervezeten megtörtént a főkapitányság területi és helyi szervei személyi állományának továbbképzése alap- és szaktanfolyamok (idegen nyelvi, csapatszolgálati, baleseti helyszínelői, intézkedéstaktikai, bombakutatói, okmányvizsgálói, utasbiztonsági, gépjárművezetés-technikai) keretében, ami a sikeres rendőri tevékenység fontos alapjául szolgált.

Az információk folyamatos áramlásának megteremtése és a feladatok zökkenőmentes végrehajtása érdekében a megyei főkapitányság és a Pécsi

PÁLYÁZAT

Rendőrkapitányság állományából egy-egy összekötőt jelöltek ki a Pécs 2010 Nonprofit Kft.-vel és a Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzatával való rendszeres kapcsolattartásra.

A pécsi polgárőr szervezetekkel, valamint a Pécs Megyei Jogú Város Polgármesteri Hivatal Közterület-felügyeletével további szoros és folyamatos kapcsolatot tartottak, valamint közös járőröket vezényeltek a közrend, közbiztonság fenntartása, a rendezvények sikeres lebonyolítása érdekében.

Az építkezések megkezdése előtt felvették a kapcsolatot valamennyi kivitelezővel az építőanyag-szállítások, útlezárási igények miatt. Tájékoztatták a lakosságot a várható útlezárásokról, forgalomszervezési sajátosságokról. A közlekedési zűrzavar elkerülése érdekében egyeztettek a Pécsi Közlekedési Zrt.-vel a tömegközlekedési járművek útvonalában bekövetkező változásokról, valamint a Baranya Megyei Közút Kht.-val az elkerülő utak, menekülő útvonalak kijelöléséről.

A Magyar Államvasutak Pécsi Területi Igazgatóságával folyamatos kapcsolatot tartottak, beszerezték az adott időszakra vonatkozó bel- és külföldi menetrendeket, fokozták az utas- és poggyászbiztonságot.

Szoros kapcsolatban álltak a Baranya Megyei Katasztrófavédelmi Igazgatósággal a felmerülő veszélyhelyzet-kezelési feladatok egyeztetése, közös gyakorlatok szervezése és végrehajtása érdekében.

Együttműködtek a területileg illetékes Nemzetbiztonsági Hivatal, majd Alkotmányvédelmi Hivatal vezetőivel a beruházásokkal és a rendezvényekkel kapcsolatban felmerülő bűnügyi és nemzetbiztonsági információk folyamatos cseréje, illetve a védett vezetők védelme tekintetében.

A sajtókommunikációt tovább szélesítették, imázskommunikáció kialakítására törekedtek. A külső kommunikáció erősítésére a partnerekkel közösen internetes közlésre alkalmas, igényes grafikájú logókat, figyelemfelhívó anyagokat állítottak elő és terjesztettek, több fénykép- és videofelvételt továbbítottak a médiapartnerekhez.

A szórólapok és egyéb kiadványok terjesztése érdekében szoros együttműködést alakítottak ki a Pécsi Kulturális Központ Információs Irodájával.

A felkészülés helyi szintje

A Pécsi Rendőrkapitányság vezetőjének feladata a helyi szintű feladatok megszervezése, végrehajtása, ellenőrzése, valamint a közreműködő szervekkel történő helyi együttműködés volt, utóbbi tekintetében külön ki kellett emelni a Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzatával és a Pécs 2010 Nonprofit Kft.-

PÁLYÁZAT

vel történő koordinációt. A további városi (komlói, mohácsi, siklósi, szigetvári) rendőrkapitányságok vezetői pedig azokért a feladatokért voltak felelősek, amelyek illetékességi területükön az EKF programokkal függtek össze.

Az EKF rendezvényeire vonatkozó helyi rendőri felkészülés – az említett megyei rendőr-főkapitányi intézkedést alapul véve és a külföldi tapasztalatok birtokában – abból indult ki, hogy a helyi rendőri (alapvetően közrendvédelmi és közlekedésrendészeti) erők a korábbi években százas nagyságrendben végeztek rendezvénybiztosítási feladatokat, azaz a Pécsi Rendőrkapitányság a város kiemelt kulturális adottságai és hagyományai révén e rendezvények rendőri kezelésében is nagy tapasztalatokkal bír.

A rendőri felkészülés során a következő szempontok programról programra történő, folyamatos, tudatos alkalmazására kellett figyelemmel lenni:

- a) Az EKF-év teljes programjának ismerete,
- b) a programok tipizálása, kategóriába sorolása,
- c) a programszervező kiválasztása során a biztonságkezelési követelménytámasztás,
- d) a civil biztonsági szolgálat igénybevétele,
- e) a teljes körű kockázatelemzés,
- f) az elemzés eredménye alapján erő-eszköz számvetés:
 - szervező létszám,
 - civil biztonsági szolgálat(ok),
 - önkéntes segítők helye, szerepe,
 - rendőrség szerződéses igénybevétele;
- g) a kapcsolódó hatósági és szervezési feladatok:
 - területfoglalási és egyéb engedélyek,
 - közútkezelői hozzájárulás,
 - forgalomszervezés, parkoltatás,
 - tömegközlekedés,
 - közegészségügyi feladatok,
 - kommunikáció;
- h) a rendkívüli események kezelése,
- i) komplex biztosítási terv, felelősség,
- j) a rendőrség általános és célfeladatai, tervei,
- k) együttműködés, kontaktszemélyek,
- l) értékelés, következtetések, azok további hasznosítása.²²

²² Korontos Zoltán: i. m. 80. o.

PÁLYÁZAT

A helyi szintű felkészülés fontos színteréül szolgáltak a Pécs Megyei Jogú Város Önkormányzata Közbiztonsági és Bünmegelőzési Tanácsának, illetve Közlekedési Operatív Munkacsoportjának ülései, ahol rendszeres és aktív volt a rendőrségi részvétel.

A felkészülés helyi szintjéhez tartoztak a megye további rendőrkapitányságai is, amelyek azonban a Pécs városát érintő feladatok figyelemmel kísérése mellett csak azokra a csekély számban előforduló rendezvényekre készültek, amelyeket az illetékeségi területükre szerveztek. E körben leginkább a Mohácsi Rendőrkapitányság tevékenysége emelhető ki, amely egyfelől a 2010-ben először az UNESCO védnökségével megszervezett busójárás rendőri biztosításáért volt felelős, másfelől az általa felügyelt közúti és vízi határátkelőhelyek rendészeti ellenőrzése miatt kapcsolódott a pécsi EKF programsorozathoz.

A Pécs 2010 Európa kulturális fővárosa program rendőri biztosításának tapasztalatai

2010. január 10-én Pécsen, a megújult Széchenyi téren rendezett ünnepélyes megnyitóval kezdődött az Európa kulturális fővárosa programsorozat. A bariányi megyeszékhelyen kívül a dél-dunántúli térség negyven települése is bekapcsolódott az eseményekbe. Pécsen négyszázötven kulturális (összművészeti, zenei, színházi, tánc, film, képző- és iparművészeti, tudományos) és száz civil programmal várták az érdeklődőket. A szervezők csaknem egymillió látogatóra számítottak.

A január–márciusban szervezett rendezvények többsége nem igényelt rendőri biztosítást, ezért azokat – a megnyitó ünnepség felvezető programjához hasonlóan – az illetékes rendőrőrs szolgálati állománya csak visszatérően ellenőrizte. Kivétel volt ez alól a januárban megtartott nagykövetek találkozója, amelynek biztosítását a főkapitányság bevetési szolgálatja külön biztosítási terv alapján végezte.

Az EKF programsorozat áprilistól egyre erősebb rendőri jelenlétet igényelt. Ebben a hónapban egy tucat rendezvényre kellett odafigyelni, különösen a magyar, a horvát és a szerb köztársasági elnökök pécsi találkozójára, valamint a Pécsi Egyetemi Napokra. A rendezvények biztosítását a Pécsi Rendőrkapitányság zömmel normál szolgálatellátással hajtotta végre.

A késő tavaszi és nyári hónapokban csaknem harminc rendezvényen jelentek meg helyi rendőri erők, de ezeknek a programoknak az esetében sem volt szükség az állandó jelenlétre. A rendészeti felügyelet többnyire a hely-

PÁLYÁZAT

színek visszatérő ellenőrzésére korlátozódott. A kiemelt rendezvényeket, mint például a Pécsi Országos Színházi Találkozó (POSZT), a Rockmaraton Fesztivál, az Orfűn megrendezett Egyetemisták és Főiskolások Országos Turisztikai Találkozója (EFOTT), avagy az EKF egyik kiemelt eseménye, a Seal-koncert külön biztosítási tervet igényelt. A rendezvények során jellemzően a műsorraj-kibocsátással kapcsolatos rendőri intézkedésekre került sor lakossági bejelentések kapcsán, valamint a koncertek szervezőinek kiadott hangosítási engedélyekben meghatározott időpontok be nem tartása miatt.

Az őszi rendezvényeknél csak alkalmanként került sor rendőri intézkedésre, de a biztosítási tervek elkészítésénél kiemelt figyelmet kapott a lakosság pihenését és problémamentes szórakozását lehetővé tevő megelőző tevékenység. Ennek az időszaknak fokozott rendőri jelenlétet igénylő eseménye volt a Pécsi Tudományegyetemen rendezett jubileumi rektorkonferencia. A rendezvény díszvendége volt José Manuel Barroso, az Európai Bizottság elnöke és Orbán Viktor miniszterelnök.

A téli időszak rendőri jelenlétet igénylő programjai közül a Kodály Központ átadása és a 2010. december 29. és 31. közötti záróünnepség említhető.

A közbiztonság javítása szempontjából jelentős előrelépés volt a harminchárom kamerából álló térfigyelő rendszer működésbe állítása, technikai, informatikai kiépítése. A kamerákat az EKF-menedzsment a *Közterek és parkok megújítása* projekt keretében telepítette. Itt nem érvényesültek maradéktalanul a rendőri szakmai szempontok, mivel a projektben kijelölt EKF-helyszínek nem mindenütt voltak azonosak a bűnügyi és közbiztonsági szempontból frekvenciát kapó területekkel.

A rendőri munka szempontjából jelentős tényezőként kellett számolni az EKF-évre tervezett jelentősebb beruházásokkal (Zsolnay Kulturális Negyed, Konferencia- és Koncertközpont, Sopianae-terv), amelyek nagymértékben érintették a közlekedési hálózatot. E körben leginkább a Zsolnay Kulturális Negyed munkálatai emelhetők ki, amely miatt a várost átszelő 6-os számú főközlekedési út csak részlegesen volt járható. A történelmi belvárosban egy forgalomcsillapított övezetet alakítottak ki, ahová csak behajtási engedéllyel vagy a területen lévő hotelok parkolási igazolványával lehet behajtani.

Összegzés

A Pécs 2010 Európa kulturális fővárosa program rendőri biztosításának megszervezése és végrehajtása a rendezvények jelentős száma, intenzitása, sok-

PÁLYÁZAT

színűsége, az új beruházások volumene és a közösségi közlekedésre gyakorolt hatása következtében példa nélküli volt a város és egyúttal a magyar rendőrség történetében is.

A rendőrség alapfeladata a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelméhez szükséges társadalmi érdek érvényesítése. Ezek körében, de már az EKF-rendezvényekkel összefüggésben gondoskodni kellett a megyébe látogatók személy- és vagyonbiztonságáról, az idegenforgalom nemkívánatos jelenségeinek visszaszorításáról, a bűncselekmények, a szabálysértések megelőzéséről, a közlekedési rend zavartalanságáról és a határforgalom zökkenőmentes lebonyolításáról. Új feladat volt az M6-M60-as autópálya Baranya megyei szakaszán a rendőri szolgálat teljesítése is.

A programsorozat rendőrszakmai feladatainak ellátása a Baranya Megyei Rendőr-főkapitányság területi és helyi szerveinél tervszerűen és szervezeten zajlott, az aktuális rendezvények rendőri biztosítása törvényesen és szakszerűen történt, az együttműködő szervek közötti információcsere folyamatos volt. A rendőri teendők végrehajtásakor maximálisan érvényesült a szolgáltató jelleg, a diszkrét, egyszersmind jogszerű és határozott szolgálati fellépés.

A rendezvénysorozat rendőri biztosítása sikertörténetként értékelhető, nemzetközi jellege miatt pedig hozzájárult a magyar rendőrség pozitív hírnevének öregbítéséhez.

EURÓPAI UNIÓ

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

TANÁCSI KÖVETKEZTETÉSEK A DÉLI SZOMSZÉDSÁG FELŐL ÉRKEZŐ MIGRÁCIÓ KEZELÉSÉRŐL. A bel- és igazságügyi tanács április 11-i ülésnapján hosszas vita után elfogadták az EU déli szomszédsága felől érkező migráció kezeléséről szóló következtetéseket. A vitán a tagállamok hangsúlyozták, egyértelműen különbséget kell tenni az olasz/tunéziai és a máltai/líbiai helyzet között. Az olaszországi szituációt a miniszterek gazdasági migránsok beáramlásaként értékelték, amit ennek megfelelő eszközökkel kell kezelni (a visszatérés ösztönzése, valóban hatékony visszafogadási egyezmény megkötése Tunéziával). Olaszország azon bejelentését, hogy hat hónapos humanitárius tartózkodási engedélyeket bocsát ki a Tunéziával létrehozott, limitált (napi hatvan fő) visszafogadási egyezmény megkötése előtt Olaszországba érkezett migránsoknak, számos kritika érte, mondván, hogy az olasz intézkedés nincs tekintettel a schengeni övezetben kifejtett hatásokra, sérti a tagállamok közötti kölcsönös bizalmi elvet, illetve mert a döntést előzetes tagállami egyeztetés nélkül, önállóan hozta meg Olaszország, és tájékoztatta róla a harmadik országokat.

A Málta szigetére Líbiából érkező eritreai, somáliai, szudáni állampolgárok esetében a tagállamok támogatták a máltai kísérleti segítő projekt kiterjesztését.

UNIÓS MENEKÜLTÜGYI TÁMOGATÓ CSOPORTOK BEVETÉSE GÖRÖGORSZÁGBAN. Az április 1-jén elfogadott működési terv alapján az Európai Menekültügyi Támogató Hivatal most először veti be az EU menekültügyi támogató csoportjait. A csoportok a görög hatóságokat segítik a modern és hatékony menekültügyi és befogadási rendszer felállításában. A szolidaritás jegyében a tagállamok közül Ausztria, Belgium, Dánia, az Egyesült Királyság, Franciaország, Hollandia, Németország és Svédország küld szakértőket a rendkívüli migrációs nyomásnak kitett Görögországba, és csatlakozik Norvégia is. A görög Evros régióban különösen aggasztóak a befogadóállomásokon élő illegális migránsok és menedékkérők életkörülményei. A humanitárius helyzet javítása érdekében tett intézkedések sorába illeszkedik most az uniós támogató csoportok bevetése is.

EURÓPAI UNIÓ

TE-SAT 2011. ELKÉSZÜLT AZ EUROPOL TE-SAT 2011 JELENTÉSE, AMELY 2010 ESEMÉNYEI ALAPJÁN ÁTTEKINTÉST AD AZ UNIÓ TERRORFENYEGETETTSÉGÉNEK HELYZETÉRŐL ÉS A TRENDEKRŐL. A terrorizmus továbbra is nagy fenyegetést jelent az Európai Unió tagállamai és állampolgárai biztonságára, bár a támadások száma az előző évhez képest csökkent, ami nagyrészt annak tulajdonítható, hogy 2010-ben az ETA kevesebb támadást hajtott végre. A jelentés szerint, 2010-ben az EU tagállamai 249 terrortámadást regisztráltak, ezeknek hét halálos áldozata volt, a sérültek száma azonban ennél sokkal több. Az incidensek többsége az erőszakos szeparatista, nacionalista vagy éppen anarchista tevékenységekhez kötődik, és csak három támadást tulajdonítanak iszlamista csoportoknak, közülük kettő tömeges sérüléseket okozott. További egy terrorcselekmény kísérlete, amelyet az AQAP (al Kaida az Arab-félszigeten Csoport) vállalt magára, 2010 novemberében súlyos kárral és számos halálos áldozattal járhatott volna: az ismert „légiáru-incidens” jelentette veszélyt a brit és a dubaji hatóságok végül elhárították, a Jemenből az Egyesült Államokba tartó küldeményekben elrejtett robbanóanyagot megtalálták. Terrorcselekmény, illetve azzal összefüggő bűncselekmény gyanújával 2010-ben 611 személyt tartóztattak le az EU tagállamainak hatóságai. Közülük 179 köthető az iszlamista terrorizmushoz, ez az előző évi szám másfélszerese.

A terrorista csoportok által használt módszerek sokszínűbbek lettek, és úgy tűnik, a csoportok egyre inkább együttműködnek egymással, gyakrabban használják az internetet.

A terrorizmus és a szervezett bűnözés közötti kapcsolat erősödött, különösen a terrorizmus finanszírozását illetően. A kurd szeparatista Kurdisztáni Munkáspárt (PKK, újabban Kongra-Gel) és a Tamil Eelam Felszabadító Tigrisei (LTTE) a kábítószer- és emberkereskedelemből szerzett illegális jövedelmet használja terrorista tevékenységének finanszírozására. A nemzetközi kábítószer-kereskedő csoportok, hálózatok és az iszlamista terrorista csoportok közötti kapcsolat Nyugat-Afrikában lehetővé teszi a Száhel-övezetben tevékenykedő iszlamista terrorista csoportok finanszírozását. Észak-Afrikában a növekvő instabilitás szintén potenciális fenyegetést jelent az EU biztonságára, mivel a terrorista csoportok kihasználhatják a helyzetből adódó lehetőségeket tagjaik és eszközeik Európába szállítására.

A TE-SAT 2011 letölthető az Europol honlapjáról: www.europol.europa.eu.

A VAGYON-VISSZASZERZÉSI HIVATALOK MŰKÖDÉSÉRŐL SZÓLÓ ÉRTÉKELŐ JELENTÉS. Az Európai Bizottság április 12-én fogadta el a szervezett bűnözés elleni hatékonyabb fellépés érdekében, a tagállamok által a 2007/845/IB keretha-

tározat alapján felállított úgynevezett vagyon-visszaszerzési hivatalok működésével kapcsolatban eddig összegyűjtött tapasztalatokat összegző jelentését. A vagyon-visszaszerzés kérdése egyre nagyobb hangsúllyal szerepel az unió napirendjén is. Az Európai Bizottság által 2010. november 22-én elfogadott, a belbiztonsági stratégia végrehajtását szolgáló cselekvési tervben is stratégiai fontosságúként, a szervezett bűnözés elleni hatékonyabb fellépés egyik elemeként jelenik meg a bűnös úton keletkezett vagyon, illetve az elkövetés finanszírozását szolgáló pénzeszközök elvonása. A jelentés szerint vagyon-visszaszerzési hivatalok felállítására, illetve kijelölésére 22 tagállamban került sor 2010 decemberéig, vannak olyan tagállamok is, ahol ez a feladat megosztottan két hivatal kijelölésével teljesül, így jelenleg 28 ilyen egységről beszélhetünk. Ez a tény már önmagában is üzenetértékű, a kijelölt hivatalok közötti együttműködés is alapvetően pozitív. Mindazonáltal a hivataloknak számos próbatétellel kell szembenézniük. A vagyon-visszaszerzési hivatalok többsége relatíve alacsony létszámmal látja el a feladatát, a 28-ból csupán hatnak több a létszáma tíznél. Legtöbbjüknek nincs közvetlen, némiüknek közvetett módon sincs hozzáférése azokhoz a releváns adatbázisokhoz, amelyek alapján a vagyonfelkutatás feladatát elláthatnák. Nincs minden esetben az egymás közötti biztonságos információcserét szolgáló rendszerük, nem minden kijelölt hivatal működik központi kapcsolattartó pontként a vagyonvisszaszerzéssel kapcsolatos jogsegélykérelmek fogadására, továbbá a befagyasztott vagyon kezelésébe csak kevés hivatalt vontak be nemzeti szinten. A biztonságos információcserélő rendszer hiányának kiküszöbölésére az Europol 2009 szeptemberében indított egy kísérleti projektet 11 tagállam, köztük Magyarország részvételével. A projekt célja a SIENA alkalmazási lehetőségének vizsgálata volt. A projekt eredményeit jelenleg értékelik, ha sikeresnek bizonyul, az első vagyon-visszaszerzési hivatalok még 2011-ben hivatalosan is csatlakozhatnak a SIENA-hoz.

A jelentés határozottan kimondja, hogy az elkobzással kapcsolatos jelenlegi uniós szabályozás nem megfelelő, a vonatkozó kerethatározatok gyakorlati alkalmazása terén problémák mutatkoznak. Az Európai Bizottság azt tervezi, hogy egy átfogó gazdaságvédelmi csomag elemeként e jogi keretek reformjára is sort kerít.

Március 7–8-án, Magyarországon került sor a vagyon-visszaszerzési hivatalokkal foglalkozó harmadik magas szintű páneurópai konferenciára, amelynek témái összhangban állnak a jelentésben felvetett problémákkal. A konklúziók közül kiemelhető a központi bankszámla-nyilvántartások létrehozásának szükségessége, amit az Általános ügyek és értékelés tanácsi munkacsoport ke-

retében zajló, úgynevezett ötödik körös értékelés végkövetkeztetései is nagy valószínűséggel tartalmaznak majd. Nyilván az új bizottsági csomag elemeként is megjelenik ez a kezdeményezés, amelynek kapcsán bizonyára éles vitára számíthatunk a tanácson belül, de az egyéb uniós intézményekkel való egyeztetéskor is.

AZ ADATMEGŐRZÉSI IRÁNYELV ÉRTÉKELŐ JELENTÉSE. Az Európai Bizottság április 18-án elfogadta a nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtása, illetve a nyilvános hírközlő hálózatok szolgáltatása keretében előállított vagy feldolgozott adatok megőrzéséről és a 2002/58/EK irányelv módosításáról szóló irányelv (a továbbiakban: adatmegőrzési irányelv) értékeléséről szóló jelentést. Az értékelő jelentés legfontosabb konklúziója, hogy az irányelvet felül kell vizsgálni.

Az irányelv eredeti célja azon tagállami rendelkezések harmonizálása volt, amelyek a nyilvánosan elérhető elektronikus hírközlési szolgáltatások nyújtóinak vagy a nyilvános hírközlő hálózatok szolgáltatóinak egyes, az általuk előállított vagy feldolgozott adatok megőrzésére vonatkozó kötelezettségeit szabályozzák, annak érdekében, hogy ezek az adatok az egyes tagállamok nemzeti joga által meghatározott súlyos bűncselekmények kivizsgálása, felderítése és üldözése céljából rendelkezésre álljanak. Úgy tűnik azonban, hogy az irányelv nem érte el a kívánt hatást, hiszen a tagállamok adatmegőrzésére vonatkozó nemzeti jogszabályaiban számottevő különbségek maradtak az adatmegőrzés céljára, a megőrzési időre, a megőrzött adatokhoz való hozzáférésre vonatkozó eljárás és feltételek, a szolgáltatók költségeinek megtérítésére vonatkozó szabályozásokban, és abban is, hogy milyen gyakran lehet hozzáférést kérni az adatokhoz, illetve milyen típusú adatokat használnak. A legtöbb tagállam az irányelvet az abban foglalt rendelkezéseknek megfelelően implementálta. Eredetileg 25 tagállam ültette át nemzeti jogába az irányelv rendelkezéseit, de három tagállamban a vonatkozó nemzeti jogszabályt az alkotmánybíróság megsemmisítette. Az irányelvet elsősorban azért kritizálták, mert nem tartalmaz megfelelő garanciákat az adatmegőrzés módjával, kezelésével és felhasználásával kapcsolatban, azaz túl sok mindent bíz a nemzeti szintű szabályozásra, ennek elismerése és felismerése orientálja az Európai Bizottságot abba az irányba, hogy az irányelvet felülvizsgálja a közeljövőben. Tisztább helyzetet kell teremteni a hatály, a cél, a megőrzés ideje, a hozzáférésre vonatkozó eljárás, az adatbiztonság, a szolgáltatók költségeinek megtérítése kérdéseiben. A felülvizsgálat során azt is figyelembe kell venni, hogy a legtöbb tagállam rendőri és igazságügyi ha-

tóságai azt jelentették a bizottságnak, hogy a megőrzött adatok központi szerepet játszanak a súlyos bűnözés elleni harcban. Ezek az adatok értékes iránymutatásként és bizonyítékként szolgáltak olyan bűneseteknél, amelyeket adatmegőrzés nélkül talán soha nem oldottak volna meg, elítéléseket, vagy éppen az ártatlan gyanúsítottak szerepének tisztázását idézték elő.

Az irányelv módosítására vonatkozó javaslat benyújtása természetesen jóval túlnyúlik majd a magyar elnökség időszakán, a bizottság egyelőre csak észrevételeket, véleményeket, iránymutatásként szolgáló hozzájárulásokat gyűjt az érintett szereplőktől a javaslat megalkotásához. Az irányelv várhatóan 2012-ben beterjesztendő módosításának tárgyalásakor kiemelten fontos lesz, hogy a rendészeti szakmai szempontok is megjelenjenek az alapvető jogok hatékonyabb védelme mellett. A jelentést bemutatják a május 12-i brüsszeli belügyi tanácsülésen.

MAGAS SZINTŰ KONFERENCIA A SZÁMÍTÓGÉPES BŰNÖZÉS ELLENI HARCRÓL. A magyar elnökség által, Budapesten április 12. és 13. között megrendezett számítástechnikai bűnözés elleni konferencián részt vettek az Európai Unió tagállamainak képviselői, az Európai Bizottság részéről *Cecilia Malmström* belügyi biztos és *Reinhard Priebe* igazgató, *Robert Wainwright*, az Europol igazgatója és *dr. Bánfi Ferenc*, a Cpol igazgatója, valamint *Suba Ferenc*, az ENISA alelnöke. Jelenlétével és hozzászólásával megtisztelte a rendezvényt az Egyesült Államok belbiztonsági minisztere, *Janet Napolitano*, illetve *Eric Holder* szövetségi főállamügyész, igazságügyekért felelős miniszter, valamint a nem kormányzati és a magánszféra neves szakértői is.

Az Európai Unió egyik legfontosabb alapvető értéke a személyek szabad mozgása, az alapelv érvényesülése érdekében a tagállamok arra törekszenek, hogy létrejöjjön a belső határok nélküli Európa, illetve a szabadság, biztonság és a jog egységes európai térsége, amely egyben garantálja a szabadon mozgó személyek biztonságának megfelelő szintjét is. Miközben ezen munkálkodunk, néha hajlamosak vagyunk megfeledkezni arról, hogy már létezik egy ilyen határok nélküli szabad mozgást garantáló térség, amely globális méreteket ölt, ez nem más, mint a kibertér. Ahhoz, hogy a szabadság, a biztonság és a jog térségében is garantálni tudjuk a megfelelő biztonságot, meg kell próbálnunk megteremteni egy közös biztonságos európai kiberteret, ami azonban a jelenleginél is sokkal fejlettebb stratégiai és operatív együttműködést igényel az illetékes szereplők között nemzeti, európai és nemzetközi szinten egyaránt.

Az Európai Unió kifejezetten kedvelt célpont a számítástechnikai bűnözés szempontjából, tekintettel a fejlett internet-infrastruktúrára, amely még jelenleg

is növekszik, továbbfejlődik. A számítógépes bűnözés elleni hatékony fellépés önmagában is komplex, horizontális megközelítést igényel, nagy kiterjedésű, globális területről van szó, amelyben a mobilitást támogató tényezők adottak. Amellett, hogy a számítógépes bűncselekmények egyes típusai önmagukban is jelentős károkat okoznak, az utóbbi időkben egyre nagyobb figyelmet kell szentelünk a szervezett bűnözés egyéb formáival való összefüggésük vizsgálatára és jelentőségére. A számítástechnikai eszközökkel, illetve eszközök ellen elkövetett bűncselekményekből jelentős anyagi haszon származhat, e bevételt az elkövetők a szervezett bűnözés körébe tartozó egyéb bűncselekmények elkövetésének finanszírozására használhatják fel. Az internet által támogatott szervezett bűnözés különböző formáinak globális jelenléte és kiterjedése és az ehhez kapcsolódó feldolgozandó adatmennyiség extrém nagysága jelenős feladat elé állítja a rendészeti szervek erőforrásait. A szervezett bűnözés elleni harc hatékonyságának növelése a magyar elnökség egyik kiemelt célja, prioritása. A stockholmi program a szervezett bűnözés egyes aspektusai közül kiemelt néhány olyan tipikus bűncselekmény-kategóriát, amelyek esetében az európai szintű küzdelem különösen fontos. Az egyik ilyen terület a számítógépes bűnözés elleni harc. El kell ismernünk azokat az eredményeket, amelyek eddig ezzel a kérdéssel összefüggésben keletkeztek, de fel kell hívnunk a figyelmet arra, hogy vannak lehetőségek az együttműködés javítására.

A konferencia első napján szakértői vita folyt a számítógépes bűncselekmények elleni harccal összefüggésben a különböző rendészeti szervek közötti, illetve a rendészeti szervek és a nem kormányzati szervek, illetve a civil szféra közötti hatékonyabb együttműködés lehetőségeiről. A kétnapos konferencia nyomán a következő konklúziók adódnak.

Tekintettel a számítástechnikai bűnözés sajátos jellegére, a jogsértések elleni hatékonyabb fellépéshez a gyorsabb információcsere lehetőségeinek megteremtése, a megelőzés hatékonyabb eszközeinek azonosítása és minden érintett felkészültségének javítása szükséges nemzeti, európai és nemzetközi szinten egyaránt. Európai szinten új stratégiai és operatív együttműködésre van szükség, ennek feltételeit az Európai Unió következő többéves pénzügyi programjában is meg kell teremteni, beleértve az európai számítástechnikai bűnözés elleni központ felállítását, egy rendészeti, illetve tágabb körű európai fórum létrehozását a gyors információcsere támogatására, aktív partnerség kiépítését a rendészeti szféra és az egyéb szereplők között, illetve a megelőzés és a társadalmi tudatformálás módjainak fejlesztését.

Utalva a 2010. április 10-én, a tanács által elfogadott következtetésekre (ebben a tanács rögzítette, hogy egy európai számítástechnikai bűnözés elle-

ni központ jelentős előrelépés lenne), szorgalmazzuk a központ mielőbbi felállítását, figyelembe véve a már rendelkezésre álló lehetőségeket is úgy, hogy a központ hatékony koordinációs szerepet tölthessen be az operatív információk gyűjtésében, elemzésében és cseréjében, a tagállamok illetékes hatóságai közötti kapcsolattartásban, illetve a nem rendészeti szervekkel történő partnerség kiépítésében.

Tekintettel arra, hogy a rendészeti állomány európai szintű képzése terén is vannak még kiaknázzható lehetőségek, építeni kell a Cepol kapacitásaira, a képzésnek elsősorban az operatív munka hatékonyságát kell támogatnia.

Figyelembe véve, hogy a gyorsabb információcsere szorosabb stratégiai és operatív együttműködést feltételez a számítástechnikai bűnözés elleni harcban érintett valamennyi szereplő között, megfontolásra javasoljuk egy olyan európai szintű fórum létrehozását – építve az Europolnál már rendelkezésre álló technikai lehetőségekre –, amely lehetőséget és teret nyújt a gyakorlatilag valós idejű információ cseréjére. Nem új adatbázis felállítására van szükség, inkább annak megteremtésére, hogy valamennyi érintetthez a legrövidebb időn belül eljuttassanak azok a kulcsinformációk, rövid figyelemfelhívások, amelyek lehetővé teszik a lehető leggyorsabb lokális reakciót.

Mivel a legtöbb és legfrissebb információ nem minden esetben a rendészeti szervek birtokában van, a kölcsönös bizalom jegyében a nem rendészeti és civilszervezeteknek is lehetőséget kell adni arra, hogy a kölcsönös haszon érdekében megfelelő garanciális szabályok betartása mellett, megfelelő korlátok beiktatásával csatlakozhassanak az információmegosztást célzó fórumhoz.

A megelőzés és a társadalmi tudatformálás, illetve a polgárok bevonása a számítástechnikai bűnözés elleni harcba minden szereplő esetében jelentős hozzáadott értéket képvisel, ennek egyik formája a polgárok, az internethasználók képzése. Ezt a kormányzati és a nem kormányzati, illetve civil szférának közösen kell vállalnia. Tanulmányokon keresztül további vizsgálatot igényel a célcsoportoknak megfelelő, valóban hatékony figyelemfelhívó módszerek kidolgozása és azonosítása. Ösztönözni kell valamennyi számítógép- és szoftvergyártót, a telekommunikációs eszközök gyártóit és a kereskedőket arra, hogy előzetesen – akár az internet-hozzáférést nyújtó szolgáltatók által – telepítsenek a gépekre könnyen aktiválható figyelemfelhívó, tudatosígnövelő tartalmú felhívásokat, illetve védelmi lehetőséget nyújtó szoftvereket, például öngyógyító mechanizmusokat. Továbbra is támogatjuk a bűnüldöző szervek erőfeszítéseit az internet szabályozására, ha céljuk a bűncselekmények feltartóztatása a világhálón. Továbbá az illegális tartalmak

fel- és letöltésével kapcsolatos magatartási kódex megfontolandó azon esetekben, amikor a kereskedelmi partnerek nem fordítanak figyelmet a felhasználók védelmére. A számítástechnikai eszközöket gyermekek sérelmére is használják, elismerjük az eddigi feltárt eszközöket, legjobb gyakorlatokat az ez ellen folytatott harcban, és felszólítjuk az összes érdekeltet, hogy a lehető legjobban használják ezeket, és működjenek együtt egymással a jövőbeli intézkedések fejlesztésében.

Tudomásul vesszük, hogy az Európa Tanács számítástechnikai bűnözésről szóló budapesti konvenciója az utóbbi tíz évben, amióta 2001-ben megnyitották aláírásra, világszerte éreztette hatását. Jogi keretül szolgál globális szinten a számítógépes bűnözés elleni harchoz, valamint hozzájárul a kapacitások bővítéséhez, a képzésekhez és a köz- és magánszféra közötti együttműködéshez. Ezért megismételjük a már az Európai Unió stockholmi programjában szereplő állítást, miszerint az Európai Unió tagállamainak mielőbb ratifikálniuk kellene a budapesti egyezményt. Az Európai Uniónak, az Európa Tanácsnak, az Amerikai Egyesült Államoknak (mint a szerződés részesének) és más aláíróknak és partnereknek a különböző eszközök, így a technikai segítségnyújtás és a politikai párbeszéd segítségével támogatniuk kellene a megállapodásban szereplők végrehajtását a világ minden táján.

A budapesti konvencióval harmonizáló szabályozás, a büntető igazságszolgáltatás kapacitásának bővítése és a szerződésben részt vevő felek nagyobb száma nagymértékben javítja majd a nemzetközi együttműködés hatékonyságát az igazságszolgáltatás területén. Elnökként mindent megteszünk azért, hogy frissítsük az unió jogalkotási kereteit a kiberbűnözés területén, és reményeink szerint ez év júniusában lezárhatjuk az irányelvvel kapcsolatos tárgyalásokat a tanácsban. Építenünk kell a tapasztalatcserére és a legjobb gyakorlatokra, ideértve az Európai Unió és az Egyesült Államok között, a számítástechnikai bűnözés elleni harc jegyében létrehozott közös munkacsoportban zajló munka eredményeinek európai szintű implementálását is. A nemzetközi együttműködésre az Európai Unió és az Egyesült Államok között zajló, mélyreható párbeszédet jó példának tekintjük.

Összeállította: Asztalos Erika és Szabó Adrienn

Ára: 470 Ft

