

2017
5.

BELÜGYI SZEMLE

A BELÜGYMINISZTERIUM SZAKMAI, TUDOMÁNYOS FOLYÓIRATA



TÓTH JUDIT: Közrendészeti magánbiztonság és magánrendészet közpénzből

BARTHA ILDIKÓ: (Köz)érdek a magánbiztonságban? Vita a köz- és civil rendészet viszonyáról és ellentmondásairól

GYURKÓ SZILVIA – NÉMETH BARBARA – BALÁZS RÉKA: Az eljárási jogok és a gyermekbarát igazságszolgáltatás érvényesülése Magyarországon, büntetőeljárás alá vont külföldi fiatalkorúak esetén

NAGYCENKI TAMÁS: A bűnszervezetben történő elkövetés megállapíthatóságának ítélkezési gyakorlata a kábítószer-bűnözés vonatkozásában I.

ORBÁN CSABA: A bűnügyi felderítés szekunder hatásterülete: a közbiztonság

TILKI KATALIN: Természetvédelem nemzetközi szinten és az Európai Unióban

65.
évfolyam

TARTALOM 2017/5.

TÓTH JUDIT Közrendészeti magánbiztonság és magánrendészet
közpénzből (5–24)

BARTHA ILDIKÓ (Köz)érdek a magánbiztonságban?
Vita a köz- és civil rendészet viszonyáról
és ellentmondásairól (25–41)

GYURKÓ SZILVIA – NÉMETH BARBARA – BALÁZS RÉKA
Az eljárási jogok
és a gyermekbarát igazságszolgáltatás érvényesülése
Magyarországon,
büntetőeljárás alá vont külföldi fiatalok esetén
(42–53)

NAGYCENKI TAMÁS A bünszervezetben történő elkövetés
megállapíthatóságának ítélkezési gyakorlata
a kábítószer-bűnözés vonatkozásában I. (54–77)

ORBÁN CSABA A bűnügyi felderítés szekunder hatásterülete:
a közbiztonság (78–86)

TILKI KATALIN Természetvédelem nemzetközi szinten
és az Európai Unióban (87–104)

BALLA ZOLTÁN A rendészet fogalmának, tartalmának evolúciója
(105–115)

• TANULSÁGOS NYOMOZÁSOK

**ROHÁCS ROLAND – MOLNÁR SÁNDOR – KOZMA RÓBERT –
DALLOS SZILÁRD**
Dohánysempészet és a szervezett bűnözés
(116–128)

SZERZŐK 2017/5.

DR. BALLA ZOLTÁN tanszékvezető egyetemi docens,
Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Rendészettudományi Kar

BALÁZS RÉKA PhD-hallgató, Szegedi Tudományegyetem

DR. BARTHA ILDIKÓ egyetemi docens,
Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar;
tudományos főmunkatárs,
MTA-DE Közszolgáltatási Kutatócsoport

DALLOS SZILÁRD címzetes rendőr őrnagy,
Nemzeti Védelmi Szolgálat
NAV főosztály regionális osztálya

GYURKÓ SZILVIA gyermekjogi szakértő,
Terre des hommes Magyarország

KOZMA RÓBERT címzetes rendőr őrnagy,
Nemzeti Védelmi Szolgálat
NAV főosztály regionális osztálya

MOLNÁR SÁNDOR címzetes rendőr alezredes
Nemzeti Védelmi Szolgálat
NAV főosztály regionális osztálya

DR. NAGYCENKI TAMÁS kiemelt főnyomozó,
Készenléti Rendőrség Nemzeti Nyomozó Iroda
korrupció és gazdasági bűnözés elleni főosztály
kiemelt ügyek osztálya

NÉMETH BARBARA gyermekjogi programvezető,
Hintalovon Alapítvány

DR. ORBÁN CSABA rendőr őrnagy, alosztályvezető,
Győr-Moson-Sopron Megyei Rendőr-főkapitányság
Ellenőrzési Szolgálat szakmai ellenőrzési alosztály

ROHÁCS ROLAND címzetes rendőr alezredes,
Nemzeti Védelmi Szolgálat
NAV főosztály regionális osztálya

DR. TILKI KATALIN tudományos munkatárs,
Országos Kriminológiai Intézet

DR. TÓTH JUDIT CSC egyetemi docens, Szegedi Tudományegyetem

SUMMARY

Tóth, Judit

**Private security from public finance or hardship
in accession to public security [5–24]**

The author provides an overview of how recent legislative developments on police, security and law enforcement have formed a bogus in constitutional issues in Hungary.

Bartha, Ildikó

(Public) Interest in Private Security Services? [25–41]

A debate on the Relationship between Public and Private Policing

The author provides an overview of a recently held workshop on law enforcement challenges, organized jointly by the Public Law Subcommittee and the Law Enforcement Subcommittee of the Hungarian Academy of Sciences.

Gyurkó, Szilvia – Németh, Barbara – Balázs, Réka

**Child-friendly justice system and procedural rights in Hungary in the
light of foreign juvenile defendants [42–53]**

The author provides an overview of the procedural rights of juveniles in Hungary and based on a qualitative research examining the situation of foreign children suspected or accused in criminal proceedings.

Nagycenki, Tamás

The judicial practice of organized narcotics crime [54–77]

The author provides an overview of the judicial practice of organized narcotics crime in Hungary.

Orbán, Csaba

Public security: A secondary effect for criminal investigation [78–86]

This author provides an overview of how crime prevention can be an organic function of criminal investigation and public security.

Tilki, Katalin

**Environment protection at international level and in the European
Union [87–104]**

The author provides an overview of the most important environment protection strategies, programs, and the legal framework in Hungary.

SUMMARY

Balla, Zoltán

The concept and substance of law enforcement [105–115]

In order to pay tribute to the late Professor Géza Katona, the author provides an overview of the development of the concept of law enforcement.

Rohács, Roland – Molnár, Sándor – Kozma, Róbert – Dallos, Szilárd

Organized crimes and tobacco smuggling [116–128]

The authors provide an overview of the situation concerning organised crime and tobacco smuggling in the area of Szabolcs-Szatmár-Bereg County at the Ukrainian border of Hungary.

TÓTH JUDIT

Közrendészeti magánbiztonság és magánrendészet közpénzből

Az *alkotmányjog* a rendészet jogállami alapozásában vállal szerepet, ám a rendészettudomány tucatnyi tudományterületi megközelítéséből¹ meglehetősen kevés publikáció foglalkozik az alkotmányos összefüggésekkel. Holott az elmúlt évek közjogi átalakítása és a rendészet érdemi reformjának elmaradása az európai integráció közepette² olyan ellentmondás, amely hangos szakmai vitákat válthatna ki. Bár néhány írás vitaindítónak készült³, kicsi a hajlandóság az (ellen)érvek felsorakoztatására. Mégis érdemes próbálkozni ezen a felületen, hogy minél többeknek tűnjön a szemébe például az, hogy a szabályozás még most is erőteljesen magán viseli az 1990 előtti jegyeket: a szervezeti hierarchiát, a centralizációt, és a militáns jelleget. Elmaradt a vállalkozásszervezés módszereinek kellő körültekintéssel történő adaptációja, például olyan elvek összehangolása, amelyek lehetővé teszik a vállalkozásban az ügyfélközpontú munkavégzést, a gazdálkodás hatékonyságát és a jogszabályok betartásának független hatósági ellenőrzését. Az állapotanalízis – ha lehet a rendészeti tevékenységet kutatni – elengedhetetlen, vajon a jelenlegi rendészeti szervezet felépítése, működése, tagoltsága mennyiben felel meg a társadalom elvárásainak, miként illeszkedik a civil közigazgatásba, és milyen kapcsolatot ápol az igazságügyi igazgatással – mindez ugyanis a rendészeti közpolitika meghatározója.⁴ A következőkben a *köz- és magánrendészet, valamint a köz- és magánbiztonság kusza kapcsolatát elemzem, mégpedig alkotmányossági szempontból.*

¹ Például szociológia, politológia, kriminálpolitika, kriminológia, vezetéstudomány, jog- és jogtörténet, közigazgatás, hadtudomány.

² Tóth Judit: A rendészet nemzetközi együttműködése. *Rendészeti Szemle*, Különszám, 2010, 248–268. o.

³ Tóth Judit: A rendészet alkotmányossági minimumai és az alaptörvény. *Közjogi Szemle*, 2011/2., 15–26. o.; A rendőrségi törvény alkotmányos kontrollja. Finszter Géza előadása. MTA Rendészettudományi Bizottsága, 2010. november 24. Hadtörténeti Múzeum–Kriminálepo; Finszter Géza – Korinek László: Maradhat-e az alkotmányos jogállam Magyarországon? *Jogtudományi Közöny*, 2015/12., 579–589. o.; Tóth Judit: Civil formák a köz szolgálatában. *Közjavak*, 2016. július–szeptember; Tóth Judit: Közrendészet és magánrendészet – új szövetségben. *Közjavak*, 2016. július–szeptember. <http://kozjavak.hu/2-efolyam-3-szam>

⁴ Christján László: Rendészeti politika. MTA Law Working Papers, 2015/14. http://www.rendeszetelmelet.hu/Graphics/pdf/e-konyvtar/2015_14_Christian.pdf

Mi a gond?

Ha a közjóságok közé soroljuk a közterületek rendjét és a közbiztonságot, akkor aligha fogadható el, hogy azokból sokakat kirekesszenek, mások pedig élösködő módon finanszíroztassák magántulajdonuk, befektetésük vagy szabadidős tevékenységük védelmét az adófizetőkkel. A növekvő társadalmi egyenlőtlenségek közepette különös intézményi garanciákat kívánna, hogy a közrendészek és a magánbiztonsági vállalkozók átlátható partnersége az alapjogok és a közbiztonság egyenlő hozzáférésű, erős védelmére épüljön, mert jönnek a magánhadsergek, magánszoldosok, akik a megfelelő oligarchák szándékát gyorsan megvalósítják, aztán majd a jogi helyzetet ahhoz hozzáigazítják. Nem a szomszédos Ukrajnáról vagy a távolabbi Oroszországról beszélhetünk csupán, hanem a Fradi Security kopaszairól, akik segítettek a választási iroda előtt a népszavazási kezdeményezés be nem adásában. Az ukrán modellben a politikai, gazdasági erős emberek toboroznak hadsereget, az oroszban pedig az erős központi hatalomnak van magánhadserge, ahol a kézi irányítású erőszakszerv csak nyomatékosítja például a hezitáló szövetségesek meggyőzését, vagy segít elhallgattatni a kitalálni akarót.⁵

A magánbiztonság a közbiztonság kiegészítője, így a szerepe járulékos. Mindamelllett a magánbiztonság változóban van, a kockázatok, a személyek mozgása és az áruk határokön átlépő szállítása egyre növekszik, miközben az emberek vágnak a biztonságra a közösségi szintereken, bár mindenhová nem ér el a közfinanszírozású biztonsági rendszer. A hálózatosodás, az integráció és a közösségi kapcsolatok erősödése aztán újabb változásokat hoz magával a mentalitásban is. Utóbbi része, hogy átadják a hagyományos közbiztonsági tennivalók egy részét magáncégeknek, és ez megköveteli a két szektor közötti nyilvános párbeszéd intézményesítését a vásárlók, megrendelők, hatóságok, a közpolitikát alakítók között, nemzeti és európai szinten egyaránt. A kérdés tehát az, hogyan lehet egy biztonságosabb Európát teremteni kiemelkedő minőségű szolgáltatásokkal a rendelkezésre álló forrásokból, minden érintett bevonásával. Az északi országok együttműködése ehhez adhat útmutatást – javasolta *Lars O Molin*, az Almega biztonsági cég elnöke még 2008-ban a régió magánbiztonsági szektoráról szóló *Jelentés*⁶ bevezetőjében, hiszen 1901-ben a szektor Dániában született meg. Azóta az ellenmon-

⁵ Földes András: Izzalmas idők jönnek, toborozzon magánhadserget ön is! Index.hu, 2016. február 24. http://index.hu/velemeny/2016/02/24/izzalmas_idok_jonnek_toborozzon_maganhadserget_on_is/

⁶ Private and public security in the Nordic countries. Confederation of European Security Services, CoESS General Secretariat. ALMEGA Private Security, 2009, p. 23.

dások még jobban láthatókká váltak. Magyarország már 2008-ban azon tíz európai állam között volt, amelyekben *a piaci nyitás következtében a magánbiztonsági vállalkozások létszáma is nagyobb volt, mint az állami biztonsági-rendészeti szerveké.* Ezek az országok főként az új uniós tagállamok voltak, és a magánbiztonsági vállalkozások nagyrészt a vagyonzás, pénzzállítás, beléptetés ellenőrzése, személyvédelem terén törtek előre.

Az állam közhatalmi és magánjogi szerepének keveredése, a magánjogi mellérendeltséget torzító szabályozás kritikája (például az állam magáncégekkel szerződik, cégeket alapít, közben fokozza a szerződő felek közti információs aszimmetriát, torzítja a versenyt és a piacot különböző beavatkozásaival⁷) nem új jelenség. Már *Salgó László* is jelezte, hogy az 1980-as évektől a szervezéstudomány eredményeit úgy terjesztették ki a rendőrségi szervezeti változtatásokra, hogy a vállalkozásokra vonatkozó kategóriákat mechanikusan ráhúzták, függetlenül a közszolgálati sajátosságoktól.⁸ Ez a menedzserszemlélet a rendészetet biztonságot termelő vállalkozásnak tekintti, miközben a biztonsági ipar szereplőinek egyáltalán nem olyan sokoldalú a kapcsolatuk a civil társadalommal, mint lehet a rendőrségnek és a helyi önkormányzatoknak, továbbá a minőségbiztosítás, a fogyasztóvédelem, a teljesítménymérés sem jön létre magától a piaci/civil szereplők nyomására e körben. A magánszféra szabadságának jogi garanciája a fejlett magánjog, amelynek nem a vállalkozói magatartás előírása a feladata, hanem autonómiájának védelme és a piac működési zavarainak elhárítása. A közjog a vállalkozásokkal szemben követelményeket támaszt és korlátokat állít, de a tevékenység belső (például szolgáltatási) tartalmának szabályozására nem illetékes, és arra nem is alkalmas. A gazdálkodás személyi oldalát a világos szerep- és munkamegosztás jellemzi, elkülönítve a tulajdonos, a menedzsment és a munkavállaló szerepét, és ezt a közjog sem írhatja át.⁹

A biztonsági magáncégekkel kapcsolatos *szabályozási megoldások alapján az európai országokat három csoportba sorolhatjuk:* a) a legszigorúbb hatósági engedélyezési, ellenőrzési és a működésre vonatkozó részletes szabályozás; b) a szinte alig szabályozottak, idetartoznak a skandináv államok,

⁷ Zoványi Nikolett: Szereptévesztés megtámogatva. Az állam magánjogi szerepkörének anomáliái. Közjavak, 2015. július–szeptember
<http://www.kozjavak.hu/szereptevesztes-megtamogatva-az-allam-maganjogi-szerepkorenek-anomaliai>

⁸ Salgó László: Az új típusú biztonság. KJK, Budapest, 1994

⁹ A Belügyi Tudományos Tanács 2011. évi munkatervében elfogadott, Finszter Géza egyetemi tanár által vezetett, *A rendészetelmélet alapkérdései* című kutatás jelentése.

http://www.bm-tt.hu/assets/letol/rendtudtar/Finszter_kutatasi_jelentes.pdf

mert ott jobban hisznek az erős képzésben és professzionalizmusban; c) a kettő között található a legtöbb ország. Persze mindegyikben legalább a tevékenységhez hatósági bejelentés kell, az engedélyező/regisztráló szerv az igazságügyi vagy a belügyi tárcához tartozó szerv, illetve a regionális önkormányzat. A biztonsági cégeknél a vállalkozónak, dolgozónak a munkához meghatározott életkor, büntetlen előélet szükséges, de több tagállamban követelmény lehet az állampolgárság, vagy bizonyos egészségi állapot (például Portugália, Románia, Szlovákia), a megfelelő nyelvismeret (például a baszk, a katalán), a katonai szolgálat teljesítése (Görögország, Spanyolország) és a megfelelő testmagasság. Akad példa az összeférhetlenségi, kettős jogállást tilalmazó szabályra (például Belgium, Hollandia), illetve egy ideig kizárják a korábban a közszektorban dolgozókat. Sok országban a köz- vagy a magán-szektor által szervezett vizsgát kell tenni (Belgium, Spanyolország, Németország), és lehetnek minimumkövetelmények a cégvezetőkre vonatkozóan is. Az osztályozás másik útja attól függ, hogy a biztonsági cégek és az állami hatóságok, rendészek közt milyen az *együtműködés*, van-e egyáltalán, helyi szinten vagy szituatív módon (például bűncselekmények bejelentése, akció keretében segítségnyújtás), vagy az intézményesült-e (például megállapodásokat kötöttek az országos szintű szervekkel), illetve csak bizonyos területeken él (például közlekedés, vadászat, horgászat). Az idézett *Jelentés* is felhívta a figyelmet, hogy hiányos az állami ellenőrzés a magánbiztonsági vállalkozások működését illetően, és ennek egyik oka a *széttagolt és koordinálatlan hatósági rendszer*, mivel több állami szerv is jogosult kontrollra, ellenőrzésre, a szabályozásra, bírságolásra, az engedélyek visszavonására. Az ipar, a kereskedelem, a pénzügyi szektor, a közlekedés és más szolgáltatások, ha igénylik működésükhöz a megfelelő biztonságot, akkor a magáncégek fejlődni fognak, közben talán átveszik a skandináv országok megoldását: a biztonsági cégek szakmai és munkaügyi, képzési kérdést rendező kollektív (ágazati) szerződéseket kötnek, csökkentve a szektorban dolgozók kiszolgáltatottságát. A *sharing economy* elterjedésével nemcsak az Uber taxiját, de a legközelebb lévő biztonsági őrköt, pénzszállítókat, személyi kísérőket is házhoz rendelhetjük egy ügyes netes alkalmazással? A szabályozás a biztonsági szabványosítás, egységes minimumok megalkotása és elfogadása felé halad, az EU is szorgalmazni fogja a két szféra közti rendszeres párbeszédet, bejárattott együtműködést létrehozva a nyilvánosan gyakran látogatott helyeken (bevásárlóközpontok, sportesemények, pályaudvarok, kikötők, repülőterek) a rendelkezésre álló adatok és eszközök, képzési és tréningezési lehetőségek megosztásával. Ugyanakkor a magáncégek hálózatosodása, regionális

együttműködése is folytatódik, a hagyományosan éjszaka (is) működő biztonsági vállalkozásokra nagy szükség lesz a tulajdon, az élet védelme és a biztonságérzet, a társadalmi bizalom javítása érdekében. Ez azonban nem járhat a közterületek rendjét és a közbiztonságot védelmező közösségi (állami, önkormányzati) erőfeszítések csökkentésével, hiszen egyenlő hozzáférést kell nyújtani e közbiztonsághoz mindenkinek (például hajléktalannak, munkanélkülinek, időseknek, külföldieknek).

Az *alaptörvény* O. cikke szerint *mindenki felelős önmagáért*, és az V. cikk alapján joga van törvényben meghatározottak szerint, a személye és a tulajdona ellen intézett vagy az ezeket közvetlenül fenyegető jogtalan támadás elhárításához, továbbá éppen a saját magának a zsarnoksággal szembeni megóvása érdekében arra, hogy ha valakinek a tevékenysége a hatalom erőszakos megszerzésére, gyakorlására vagy kizárólagos birtoklására irányulna, akkor törvényes úton ezzel szemben fellépjen [C. cikk (2) bekezdés]. Ez a megközelítés az egyéni biztonságot és annak minden legitím eszközt, így a magánbiztonsági cégek szolgáltatásainak igénybevételét is *elsőként említi*, azaz elsődlegesnek tekinti, kiegészítve azzal, hogy a magánbiztonsági cégek is hivatkozhatnak a vállalkozás jogára a XII. cikk szerint. Mindamelllett megkötés, hogy a tulajdonjogot gyakorolni csak a szociális, gazdasági következmények belátásával, azaz a társadalmi felelősségre hivatkozó korlátozással lehet a XIII. cikk értelmében (közérdekűség tesztje). Mivel egyre több szektorban az állami (nemzeti) tulajdon meghatározó mértékű, a közérdeket aligha tekint magára nézve megszorításnak az állami vagyongazdálkodó, amely definíciószerűen eleve a közjót szolgálja. Ám a jogszabályok és az alaptörvény (az ugyanis nem jogszabály) érvényesítésére, például a közrend, közbiztonság, bűnüldözés érdekében kényszert alkalmazni csak az állam jogosult [C. cikk (3) bekezdés], tehát a magánbiztonság megteremtéséhez az nem alkalmazható, továbbá az alapvető jogok védelme az állam *elsődrendű kötelezettsége* [I. cikk (1) bekezdés]. *Nehéz megfajteni, hogy az önvédelem és az állam (akár erőt is alkalmazó) jogvédelmi kötelezettsége milyen viszonyban van egymással*, valamint a biztonsághoz, a méltósághoz, az egészséghez való alapjog érvényesítését célzó garanciákkal, ha mindegyik elsődleges. Az önvédelem és a tulajdonvédelem a jogtalan támadás elhárítására vagy a zsarnok ellen csak erőszakmentesen történhet, és kényszert alkalmazni legfeljebb jogos védelmi helyzetben lehet. Továbbá, az állam az elsődrendű kötelezettségét teljesítve, konkuráló alapjogok ütközésekor vagy alkotmányos érték – például ilyen lehet a közrend, a közbiztonság védelme, a nemzetbiztonsági érdek – megóvása érdekében, legitím módon korlátozhat alapjogot, de csak a szükséges-

ség–arányosság betartásával, a tulajdonjog esetében pedig a közérdekre is hivatkozva. Vajon az önvédelemhez való jogot is korlátozhatja, ha az egyben személyes kötelezettség? A tulajdon- és személyi védelmet gyakorló, a megrendelői kívánásokat teljesíteni akaró cégekre miként vonatkozik a tulajdon társadalmi kötöttsége? Vajon egyértelmű-e, hogy az önbíráskodás és a magánbiztonsági szolgálatok tevékenysége hol válik el az állami erőszak legitím alkalmazásától és a polgár védelmének állami kötelezettségétől?

A közrendészet és közbiztonság

A rendőrségnek alapvető feladatait teljesítve, azaz a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelmekor az alaptörvény szerint, míg a nemzetbiztonsági szolgálatoknak az állami függetlenség, a törvényes rend (ez nyilván nem azonos a közrenddel és a közbiztonsággal) és a nemzetbiztonsági érdekek érvényesítésekor (alaptörvény 46. cikk) kell az alapjogok korlátozásának és az önvédelemnek, önsegélynek a határait megtalálnia. A rendőrségnek annyival nehezebb a dolga, hogy nem elég saját, többféle feladatot és eljárási rendet követő egységei (az alapörvényben nem is említett terrorselhárításon kívül a bűnügyi és az államigazgatási) között ezt tisztáznia, de megegyezésre kell jutnia ebben a többi rendészeti szervvel, a magánbiztonsági vállalkozásokkal és a civil szervezetekkel is. A tisztázást nehezíti, hogy a rendészeti feladatok és szervek köre, munkamegosztása folyamatosan változik, bővül, azaz egészen eltérő képzettségű emberek számára adnak felhatalmazást kényszerítőeszközök alkalmazására, hatósági intézkedések megtételére. A rendőrségi törvény sokszoros módosításával a rendőrség mára általános és szakrendészeti feladatokat egyszerre lát el, legalább 22 különböző funkciót és hatáskörcsoportot átfogva (Rtv. 1. §). Ezek jelentős része mindenféle hatásvizsgálat és szakmai indok nélkül került a listába (például a fenntartó kezdeményezésére közreműködik az általános és középiskola rendjének fenntartásában), mások pedig funkciókeveréssel (például a személy- és vagyónvédelmi, magánnyomozói tevékenység engedélyezése és felügyelete egyszerre piaci, alapjogi, minőségvédelmi és hatósági tevékenység). E sokrétű rendőrségi feladat ellátásához intézkedési, titkos információgyűjtési és kényszerítőeszközök alkalmazására vonatkozó részletes felhatalmazás társul, betekintve például a bank-, a fizetési, az értékpapír-, a pénztár-, a biztosítási és az üzleti titokba, esetleg éppen azoknál a cégeknél, amelyeket korábban maga engedélyezett,

esetleg támogat a közfeladatok megosztása érdekében (Rtv. 68. §). A rendőrségi adatkezelés közt szereplő *rendészeti adatkezelés* tartalmazza például a sportrendészeti nyilvántartás adatait „a közrend és közbiztonság, az erőszak és a rendezavarás megelőzése, a nemzetközi rendőrségi együttműködési kötelezettségek teljesítése, továbbá mások jogainak védelme céljából”, amelyet cégeknek és vállalkozóknak is továbbíthat (például a sportrendezvényről kitiltás, látogatásától eltiltás, jegyvásárlás akadályozása érdekében a sportszervezőknek, jegyárosoknak) (Rtv. 91/J §). Alapvetően tehát forprofit sportvállalkozásoknak és szervező ügynökségeknek áll érdekében, hogy a közpénzből működő rendőrök nekik adatokat adjanak sportügyi bűnözők vagy szabálysértők kiszűréséhez, de a kaszinóknak, a kocsmáknak és diszkóknak már nem, pedig a kitiltás ott is érvényesítendő. Vajon miért a *közigazgatási adatkezelés* közt húzódik meg a hozzátartozók közti erőszak alapján hozott ideiglenes megelőző távoltartó határozattal érintettek adata, túl a formális eljárási besoroláson? Ki gondolja, hogy a családtagjaival erőszakos ember kevésbé veszélyes¹⁰, mint a közvagyonba tartozó metrót szétverő drukker? Igaz, a szegény családokból a hivatalos szóhasználat szerinti „perpatvarhoz” többször hívják a rendőrséget, mint a tehetősebbek, mert ők magántestőrt fogadnak, vagy magánnyomozóval gyűjtetnek adatot családtagjukról.

A *rendészeti feladatokat (is) ellátó szervek köre* pedig egyre szaporodik. Ma ilyen tevékenységet végeznek a – az általános rendőrség, a Terrorelhárító Központ és a védelmi szolgálat miatt háromfejjűvé váló – rendőrségen kívül (például a 2012. évi CXX. törvény jóvoltából) a természetvédelmi őrök, az erdővédelmi szolgálat tagjai, a hegy-, a mező-, a halászati, az önkormányzati természetvédelmi őrök, a rendészeti feladatokat ellátó erdészeti szakszemélyzet tagjai, a közterület-felügyelők, a hivatásos vadászok (bármilyen formájában), akik tehát intézkedési és kényszerítőeszközök (például vegyi eszközök, szolgálati kutya, bilincs, sörétes puská vagy maroklőfegyver) használatára kaptak jogot, a nekik szóló törvényi feladatok (például szabály-

¹⁰ Egy év alatt duplájára – 329-ről 670-re – nőtt a párkapcsolaton belüli erőszak miatt induló eljárások száma 2015-ben. A nők ellen elkövetett emberöléses ügyekben 96-ból 92 esetben hozzátartozó volt a tettes. A nők ellen elkövetett testi sértések kilencvennégy százalékában, 1686-ból 1589 esetben szintén hozzátartozó volt az elkövető. A nők elleni halált okozó bűncselekmények közül minden harmadikat az áldozat jelenlegi vagy korábbi partnere követte el. Pintér Sándor belügyminiszter Szél Bernadett LMP-s képviselőnek adott válaszából kiderült: 2015-ben 3671 nő ellen elkövetett erőszakos bűncselekményt zártak le a hatóságok. 2014-ben ez a szám valamivel nagyobb, 4212, 2013-ban pedig 4392 volt. A kapcsolaton belüli erőszak esetén 2015-ben a 670 megindított eljárásban összesen 326 sértett szerepelt, közülük 33 volt férfi és 293 volt nő. Megduplázódott a párkapcsolati erőszak miatt indított eljárások száma. 24.hu, 2016. június 20. <http://24.hu/belfold/2016/06/20/megduplazodott-a-parkapcsolati-eroszak-miatt-inditott-eljarasok-szama/>

sértési eljárásban intézkedés) ellátásához, és ezt szolgálati igazolványuk is igazolja. Ehhez büntetlenség és szakmai vizsga kell, a feltételeket pedig a rendőrség évente ellenőrzi. Másfelől a fegyveres biztonsági őrök (a formaruházat tekintetében), valamint a személy- és vagyonőrök (az alkalmazási feltételek, az intézkedések és kényszerítőeszközök használata miatti panaszokban, a képzésben, vizsgáztatásban) is rendészeti szervvé váltak. Látható, hogy *nem egységes a jogállásuk, és különbözőek a követelmények az egyes csoportok tekintetében. Ez a jogalkalmazás egységességét önmagában kizárja, csak intézményes együttműködéssel lesz rá remény.*

Az anomália másik része, hogy például a mezőőri szolgálat költségeit, amely a földhasználók (vagyis döntően a magántulajdon és a magánbiztonság) érdekében működik, *fele részben a központi költségvetés állja*, csak a másik felét fedezik a földhasználók, miközben a hegyközségek szőlőtulajdonosai fizetik a hegyőrt, akinek a felügyeletét a rendőrkapitányság látja el. Igaz, a biztonsági és a vagyonőrök kivételével, a közszolgálati vagy közalkalmazotti jogviszonyban álló személy munkáltatója, az illetékes megyei (fővárosi) rendőr-főkapitánysággal – a rendészeti feladatokat ellátó személyek ellenőrzése és törvényben meghatározott tevékenységük felügyelete, valamint a feladatellátás összehangolása érdekében – írásbeli *együttműködési megállapodást* köt. Ebben feltehetően rögzítik a köz- és magánbiztonság közös és közösen finanszírozható pontjait. Így válhat legitim módon a magánrendészet a közrend védelmezőjévé.

Magánrendészet és magánbiztonság?

Ezek fényében érthető, miért fontos a magánbiztonsági szervezetek autonómiája, ám ma csak korlátozott garanciákkal felruházott a *magánbiztonsági vállalkozásokat és dolgozókat tömörítő kamara*, amely kényszerszertagság nélkül is állami kitarottnak tekinthető. A kamara *„a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység folytatására jogosult természetes személyek önkormányzattal rendelkező, közfeladatot és általános szakmai érdekvépviseleti feladatokat ellátó köztestülete”*. Közhasznú szervezet, mivel *„tevékenysége során olyan közfeladatot lát el, amely jogszabályban meghatározott állami feladat, és amelyet közérdekből, haszonszerzési cél nélkül végez, másrészt közfeladat teljesítését közvetlenül szolgálja, ezzel hozzájárulva a társadalom és az egyén közös szükségleteinek kielégítéséhez. Az országos szervezet jogosult Magyarország címerének használatára is”* köztestület-

ként, bár a törvény alapján csak „*hivatali feladataik ellátása során*”¹¹. A mindenhol elhelyezett címer azt a látszatot keltheti a laikusokban, hogy az e vállalkozásokat képviselő kamara valamilyen hivatalosság. A kamara feladatai közt szerepel, hogy közreműködik a törvény (2005) hatálya alá tartozó tevékenységek gyakorlásának jogszabályai, szakmai irányelvei, a szolgáltatások teljesítésének szakmai követelményeire vonatkozó ajánlások, rezsióradíj-minimum kidolgozásában; megváltoztatásában; továbbá a jogszabályban meghatározott szakképesítések tekintetében a rendészetért felelős miniszterrel kötött megállapodás alapján kidolgozza és gondozza a szakmai és vizsgakövetelményt, a szakmai minősítő rendszert; közreműködik a szakképzésben és a vizsgáztatásban, javaslatot tesz a szakmai vizsgáztatásban és annak ellenőrzésében szakértőként kirendelhető személyekre.¹² A szabályozó és ágazati irányító tárcával való szakmai partnerséget azonban megtöri, hogy a kamarai tagság előfeltétele a *rendőrség által kiadott szakmai igazolvány, illetve a működési engedély*, esetleg a tervező-szerelő vagy magánnyomozói tevékenységet végző vállalkozás bejelentése – azaz együttesen a rendőrségi jóváhagyás és a felelősségbiztosítás, és nem legitim a szolgáltatása, ha a jóváhagyást a rendőrség visszavonta. Vajon más nem tudja ezt az érdekvédelmet ellátni, miért kell ezt monopolizálni? A rendőrhatalom jóváhagyására épülő tagsággal hogyan látja el a független vállalkozói érdekvédelmet?

A kamarai tagoknak meglehetősen sok jogszabály ismeretét kell bizonyítaniuk a szakmai vizsgán¹³, bár az *alapjogi, emberi jogi követelmények*, az

¹¹ A Magyarország címerének és zászlajának használatáról, valamint állami kitüntetéseiről szóló 2011. évi CCH. törvény 1. §.

¹² A Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamara Alapszabálya. 2016. január 15. <http://szakmaikamara.hu/>

¹³ A személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény; 22/2006. (IV. 25.) BM rendelet a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény végrehajtásáról; 68/2012. (XII. 14.) BM rendelet a rendészeti feladatokat ellátó személyek, a segédfelügyelők, valamint a személy- és vagyonőrök képzéséről és vizsgáztatásáról; az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény; az Európai Parlament és a tanács 95/46/EK irányelve a személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról; 20/2013. (V. 28.) BM rendelet a belügyminiszter ágazatába tartozó szakképesítések szakmai és vizsgakövetelményeiről, valamint egyes, szakmai és vizsgakövetelmények kiadásáról szóló miniszteri rendeletek hatályon kívül helyezéséről; 2004. évi XXIV. törvény a lőfegyverekről és lőszerkekről (európai lőfegyvertartási engedély); 253/2004. (VIII. 31.) kormányrendelet a fegyverekről és lőszerkekről; 49/2004. (VIII. 31.) BM rendelet a lőterekről, a lőfegyverek, lőszerkekre hatósági tárolásáról, a fegyvertartáshoz szükséges elméleti és jártassági követelményekről; 50/2004. (VIII. 31.) BM rendelet a fegyverismereti vizsga, a fegyverforgalmazási vizsga, a lőfegyver, lőszer hatósági tárolása és a fegyverekkel, lőszerkekre kapcsolatos tevékenységek engedélyezésének igazgatási szolgáltatási díjáról;

Európai Unió szolgáltatási, vállalkozási szabályai abban nem vagy *alig bukkannak fel*. Pedig e magánbiztonsági „*tevékenységet végző személy a szerződés teljesítése során tudomására jutott és rögzített személyes adatokat a szerződés szerint csak olyan felhasználási célból kezelhet, amely törvényben védett érdek biztosítására szolgál, illetve csak olyan módon kezelhet, amely e célok megvalósításához elengedhetetlenül szükséges mértékű és az információs önrendelkezési jog e cél elérésével arányos korlátozásával jár*”. Sőt, a személy- és vagyonőr a jogosultságait csak a törvényben meghatározottak szerint, vagy az érintett személy önkéntes hozzájárulásával gyakorolhatja, a cél elérésére alkalmas eszközök közül „*a személyi szabadság, illetve a személyiségi jogok legkisebb korlátozásával*”. Így kell tennie a jogtalan támadás elhárításakor, elfogásakor, testi erő alkalmazásakor, vagy gázspray, gumibot bevetésekor is (23–27. §). A magánnyomozás pedig nem irányulhat természetes személyek személyes és különleges adataira, kivéve, „*ha a személyes adatok törvény alapján a megbízó számára hozzáférhetőek, illetve, ha az adatgyűjtéssel érintett ehhez – különleges adatai tekintetében – írásban hozzájárul*”, például mert félti az állását, vagy zsarolható (35. §). Még számos példa hozható arra, hogy *a magánrendészeti munkát végzőknek mennyire kellene ismerniük az alapvető és az emberi jogok alkotmányos, nemzetközi jogi határait*.

Lehetséges, hogy mindezt ismertnek tekintik, hiszen a közrendészetből átcsabulók vagy bedolgozók jelenlétét feltételezik, ők pedig azt már ismerik. Ráadásul *az összes állami rendészeti képzést, de még az 1960-tól kiadott üzemrendészeti oklevelet is*¹⁴ el kell fogadni a magánbiztonsági iparban. Noha a kamarai törvény értelmében a rendőrség és a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok személy- és vagyonvédelmet, tervezést-szerelést hatósági jogkörben ellátó (hivatásos vagy polgári állományú) munkatársa nem lehet tagja, vezető tisztségviselője, tagja ilyen vállalkozásnak, személy- és vagyonvédelmet, szerelést-tervezést vállalkozás keretében nem végezhet. Ám a kettős mi-

31/2006. (VI. 1.) GKM rendelet a fegyverek, lövőkészülékek, valamint ezek löszereinek vizsgálatáról; 22/1991. (XI. 15.) NM rendelet a kézilőfegyverek, löszerek, gáz- és riasztófegyverek megszerzésének és tartásának egészségi alkalmassági feltételeiről és vizsgálatáról; 175/2003. (X. 28.) kormányrendelet a közbiztonságra különösen veszélyes eszközökről; továbbá 2004. évi I. törvény a sportról; 54/2004. (III. 31.) kormányrendelet a sportrendezvények biztonságáról; 1989. évi III. törvény a gyülekezési jogról; valamint a vállalkozás, szerződéskötés, kártérítési felelősség, cégjog témakörében: Ket., Sztv., Btk.

14 22/2006. (IV. 25.) BM rendelet 10/A §. Sőt, a 10/B § szerint a 10/A §-ban meghatározott képzések elismerésével összefüggő egyenértékűség kérdésében a rendészetért felelős miniszter által vezetett minisztérium tanügy-igazgatási feladatokat is ellátó intézet ad tájékoztatást.

nőség tilalma feloldható, ha az *állományilletékes parancsnok engedélyezi a vállalkozás keretében* e munkát. Vajon miért nem félnek a korrupciótól, a bűn elkövetésétől, hogy *nem tekintik összeférhetetlennek* (3. §) a vagyoni védelmi rendszert tervező és szerelő tevékenységre, az ingatlan-, illetve ingóságőrzésre, a szállítmány kísérésére, pénz és érték szállítására vonatkozó rendőri, titkosszolgai különmunkát? Csak nem azért, mert úgyszólván kevés a hivatásosok jövedelme? Ahogy a mentősök, a nővérek és az egyetemi oktatók is több állást halmoznak fel a megélhetéshez, így a közkassza is jól jár a kevesebb fizetéssel, a dolgozók meg a külön jövedelmekkel? Csak éppen a minőségi és számon kérhető munka, azaz a köz láthatja ennek a kárát.

Az összeférhetlenség nem vetődik fel abban sem, hogy az engedélyt kiadó és a vállalkozások működését ellenőrző, a személy- és vagyoni őrzést, magánnyomozást végző, irányító számára felügyeleti bírságot (például igazolvány nélküli munkavégzésért, a működési szabályok megsértéséért) is kiszabó hatóság feje, azaz a *rendészeti (belügy-) miniszter látja el a kamara felett a törvényességi felügyeletet*. Vajon miért nem az ügyészség, mint sok más köztestület és általában a civil szervezetek esetében? Vagyis a *rendőrség engedélyez, felügyel, bírságot, vizsgáztat, képzésekről, kettős jogviszonyról dönt az egyes vállalkozók, dolgozók esetében, együttműködik, tájékoztat, míg a kamara törvényes működése felett a belügyminiszter őrködik. Az állami szabályozás pedig nemcsak jelentős alapjog-korlátozó hatásköröket ad, egyre szélesebb körben, a magánrendészeti szervezeteknek, de még a minimális rezsiorádját is megszabja számukra*¹⁵. Vajon ezzel az árversenyt akarják korlátozni, vagy a közbeszerzési pályázókat segíteni, ha már nincs autonómiájuk és integritásuk a vállalkozásoknak/érdekvédelemnek?

„Magyarországon a Polgárőrség nélkül nincs közbiztonság, nincs bűnmegelőzés.” A polgárőrség eredményeit, sikereit elismerik az ország vezetői, Magyarország kormánya, belügyminisztere, a rendőrség vezetői, akik stratégiai partnerként is kezelik a polgárőrséget. Ennek bizonyítéka, hogy technikai fejlesztéséhez támogatást kap a költségvetésből valamennyi egyesülete és a szövetség, külön törvény szól a polgárőrségről, van egységes formaruha, polgárőr-igazolvány, gépjármű-megjelenés, a képzésüket szolgáló polgárőr-akadémia. A polgárőrség az elmúlt huszonöt év alatt amatőr bűnmegelőzési szervezetből, félprofi, profi bűnmegelőző szervezetté vált, a rendészeti család tagjai ötvenötezer fős létszámával, akik *„atik napról napra önkéntes*

¹⁵ A 360/2014. (XII. 30.) kormányrendelet szerint a 2015. évre vonatkozó, a személy- és vagyoni védelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló törvény szerinti minimális vagyoni védelmi szolgáltatási rezsiorádj mértéke 1929 forint + áfa.

*munkájukkal járulnak hozzá Magyarország köznyugalmához*¹⁶. Ők a magánvagy a közbiztonságot szolgálják civil szervezetként, monopolizálva a stratégiai partnerséget, csekély függetlenségükkel?

Ugyanis olyan szervezetről van szó, amelynek formáját törvény írja elő (egyesület, megyei és országos szövetség), ekként működésének előfeltétele az egységes szövetségbe belépés és a megyei rendőr-főkapitánysággal való együttműködési megállapodás megkötése. Nem elég, hogy alapvető feladatait törvényben írják elő, de az *egyesülési jogot abban is korlátozzák*, hogy jogi személyiség létesítését a közrendészet (közigazgatási szerv és nem bíróság) döntésétől is függővé teszik, sőt a helyi közrend és közbiztonság védelmét, valamint a bűnmegelőzésben való közreműködést végző magánemberekből állók civil szerveződése kizárólag ebben a formációban működhet. Az egyesülési jog súlyos korlátozásaként kizárólagosságot adtak nekik törvényben, mivel az alapfeladatait (cél szerinti tevékenységét) „*más társadalmi szervezet nem végezheti, ilyen célra más társadalmi szervezet nem alapítható*”. Mivel közterületen végzi a figyelést, járőrözést, nem a polgárok saját, hanem a közvagyon és közrend települési védelmét akarja alapvetően ellátni, és csak kiegészítő tevékenységként védi, nevének megfelelően, a magánvagyonokat, a sérülékeny emberek (idősek, fogyatékosok, baleseti sérültek) életét, javait.¹⁷

A nem civilséget erősíti, hogy a törvény tényleges hatósági jogalkalmazási feladatot is rábíz a polgárőrökre: azok közreműködnek a közterületen közbiztonsági, bűnmegelőzési, valamint bűnüldözési célból elhelyezett képfelvévő által rögzített felvételek megfigyelésében, a körözött tárgyak, személyek és holttestek azonosításában és felkutatásában, valamint a közforgalmú vasúti személyszállítási szolgáltatás rendjének biztosításában. Ez biztosan magában foglal személyes adatkezelést és veszélyes köz/üzemek területére belépést is, amelyre csak ez a törvény adott számukra felhatalmazást, de más alapjogi, munkajogi, közlekedési jogszabály nem. Attól, hogy van *rendőrségi együttműködési megállapodásuk*, ez a tevékenység nem lesz alkotmányos, hiszen hiányzik a közhatalom gyakorlásának számon kérhetősége, és a közjogi felelősség. Így ez a civilekre delegálás alkotmányosan vitatható. A közhasznúsági szervezeti besorolás alapjaként megkövetelt, az állam vagy az önkormányzat helyetti (segít/közreműködik kifejezések mögé bújva) feladatellátás sem teszi közhatalommá, hiába lett *ex lege* közhasznú. Az Or-

¹⁶ <http://www.opsz.hu/koszonto>

¹⁷ A polgárőrségről és a polgárőri tevékenység szabályairól szóló 2011. évi CLXV. törvény 3–4. §.

számos Polgárörsvövetség „*az önkormányzás elvén alapuló közhasznú jogállású köztestület, névhasználatára kizárólag az e törvény által létrehozott köztestület jogosult*” (8. §). A törvény erejénél fogva nem kell nekik bajlódniuk a közhasznú szervezetek ezreit megnyomorító feltételek¹⁸ igazolásával, és a monopólium a tevékenységükre, a jogállásra és a névhasználatra egyaránt kiterjed. Ezt támogatja meg a garantált közpénzügyi apanázs: a költségvetési törvényben nevesített pénztámogatás, valamint a központi költségvetésből finanszírozott formaruha, védőmellény, továbbá a velük együttműködő hatóságoktól ingyen kapott eszközök (26. §).

De akkor mitől független civil szervezet? Attól, hogy van alapszabálya, és esetleg azért, mert az Országos Polgárörsvövetség feletti törvényességi felügyeletet az ügyészség gyakorolja, nem a belügyminiszter?

Az olimpiai játékok is érzékeltetik a köz- és a magánbiztonság összenövését, hiszen köz- és magánpénzek/érdekek együttesen moztatják. Az olimpiai helyszíneinek többsége elkészül ugyan időben, ám a rendezvény hagyatéka katasztrofális: a rendező várossal azonos nevű Rio de Janeiro állam csődbe jutott, az elemi szintű oktatási, rendőri, egészségügyi ellátási feladatait sem tudja ellátni. Pedig egy lendületes gazdaság és virágzó demokrácia képét akarták bemutatni a világnak, ahol a mocskos tengeröböl, amely a riói repülőtérrel érkező turistákat fogadja, megtisztul, ahol metró viszi a városból a versenyhelyszínekre a turistákat, ám szerelvényei korlátozott menetrenddel közlekedhetnek. A tizenegymilliárd dollárból tető alá hozott versenyhelyszínek és infrastrukturális létesítmények elkészültek, de Rio de Janeiro állam 2016 májusban már nem tudta törleszteni adóssága esedékes részletét, a közalkalmazottak, így a tanárok bérének kifizetését. Ebben persze óriási szerepe van az olajár zuhanásának – az állam bevételének nagyja ugyanis annak eladásából származik –, amit 2009-ben nem láthattak előre, ahogyan a korrupciós együttműködőt sem. Legalább hat olyan vállalatot vádolnak csúszópénzek fizetésével, amelyek megbízást kaptak olimpiai projektekre, vagy a sporteseményekkel kapcsolatos infrastrukturális fejlesztésekre, vagy faültetésre. Rio a hozzá nem értés és a büntetlenség szimbóluma – véli *Mario Moscatelli* biológus, a faültetési projekt alvállalkozója. A rá bízott munkának kevesebb mint tizedét tudta elvégezni. Így Rio állam harmadával megvágta a biztonsági büdzsét, azok az új felszerelések, amelyeket a rendőröknek a rendezvény idejére ígértek, nem érkeztek meg. A tisztek arra panaszkodtak, hogy az eszköz-

¹⁸ Az egyesítési jogról, a közhasznú jogállásról, valamint a civil szervezetek működéséről és támogatásáról szóló 2011. évi CLXXV. törvény VII. fejezete.

zeik elavultak, persze az olimpiai biztonsági központ szerint minden rendben.¹⁹ Lehet, hogy ezt látva vonta vissza Budapest az olimpiai pályázatát?

A sportrendezvények biztonsági kiadásait nemcsak az olimpián, de egyébként is főként az adófizetőktől szedik be. A sportba az állam sokféle ponton avatkozik be. Például azzal, hogy törvényt alkot róla, amelynek preambulumban kijelentette, hogy „a sport a közjó része”, de feltehetően e társadalmi közmegegyezésre hivatkozva szabályozza a tisztán gazdasági vállalkozást végző hivatásos sportolók és sportvállalkozások kereskedelmi szerződési rendjét vagy a sport civil irányítását, amely államilag kitarított szervezeteket hozott létre. A Magyar Olimpiai Bizottság is kizárólagosan országos közfeladatokat ellátó köztestület a törvény erejénél fogva, azaz neki sem kell vesződni a közhasznúsági követelményekkel, mivel „a Civil törvény szerinti nyilvántartásba vétel nélkül közhasznú szervezetnek minősül”, törvényességi felügyeletét pedig az ügyészség látja el. Nyilván belenéz a gazdálkodásába, hiszen a minisztériumi költségvetési fejezetből kap és oszt tovább hatalmas sportcélú támogatásokat, és az öttagú felügyelőbizottságba delegált miniszteri és országgyűlési két tag tettei teljesen civilé.²⁰

Mivel a sport „társadalmilag hasznos”, az állam gondoskodik a sportrendezvényeken a közbiztonságról, hozzájárul a sportrendezvények biztonságos lebonyolításához, különösen egyes sportágakban (9. §). Például a sportrendezvények biztonságáról szóló kormányrendelet²¹ hatálya alá tartozó versenyrendszer működtetésekor, így a labdarúgás terén, a szakszövetség, a sportági szövetség, valamint a versenyrendszerben részt vevő sportszervezet szakirányú képzéssel felvértezett biztonsági felelőst köteles alkalmazni, a szurkolótáborok elkülönítéséről gondoskodni. A rendőrség határozattal megtiltja a sportrendezvény nézők részvételével történő megtartását, vagy korlátozhatja a nézők számát, ha a sportrendezvény résztvevőinek magatartása annak biztonságos megtartását veszélyezteti, és a megbomlott rend másként nem állítható helyre, a szervező köteles a sportrendezvényt megszakítani, illetve felfüggeszteni, a rendőrség kezdeményezésére befejezetté nyilvánítani, kétszázézer-től kétfélmillió forintig terjedő összegű közigazgatási bírságot szabhat ki a szervezővel, valamint a rendezővel szemben. Sőt, további jogszabá-

¹⁹ Katasztrófát hoz az olimpia. Napi.hu, 2016. június 19.

http://www.napi.hu/nemzetkozi_gazdasag/katasztrofat_hoz_az_olimpia.616102.html

²⁰ A sportról szóló 2004. évi I. törvény, 38–46. §. Időközben a Magyar Olimpiai Bizottság jogállását módosították, és mára négy *ex lege* közhasznú köztestület irányítja civilként állami pénzből a sportot és pénzügyeit.

²¹ 54/2004. (III. 31.) kormányrendelet a sportrendezvények biztonságáról. Ez különösen a labdarúgó-, a kézilabda-, a kosárlabda-, a vízilabda- és a jégkorongmérkőzésekre terjed ki.

lyokat ad ki a sporttörvény végrehajtására, hogy meghatározott *sportrendezvények biztonsági kockázat szerinti minősítését* elvégezhesse az ORFK képviselőjével működő minősítőbizottság. Ez a sportrendezvény szervezőjével folytatott előzetes egyeztetés után határozza meg a besorolást. A bizottság olyan jelentős testület, hogy abba még a katasztrófavédelem, az Országos Mentőszolgálat, az Országos Bírósági Hivatal elnöke, a Legfőbb Ügyészség, a sportpolitikáért felelős miniszter, valamint a sportágak országos sportági szakszövetségei által is delegált szakértők működnek, kormányrendeletben meghatározott eljárás szerint. A sportrendezvény biztonsági minősítése a) normál; b) fokozott; vagy c) kiemelt biztonsági kockázatú lehet. Az első kettőben a sportlétesítményen belüli biztonságért a szervező felel, és a rendőrség a sportlétesítményen belüli rend fenntartásában *tértítés ellenében közreműködik*. A térítésre nincs rezsióradij, hanem egy általános szöveg ad eligazítást: a végzett biztosításhoz szükséges rendőri erő- és eszközigényt, valamint annak ellenértékét „*a rendőrség és a szervező a tervezett rendezői létszám, a sportlétesítmény biztonságtechnikai állapota, a sportrendezvény időtartama, valamint a szükséges rendőri létszám figyelembevételével határozzák meg*”. Vagyis szinte vásári alku van. Ám a kiemelt biztonsági kockázatú sportrendezvény esetében a rendőrség a sportrendezvény sportlétesítményen belüli biztosítását közfeladatként végzi.

A sport gyakorlása alapjog, de nézése aligha. Így vajon miért közpénzből kell a rendezvényen a nézők és a sportlétesítmény bérlője, hasznosítója, a rendezvény szervezője sértetlenségét garantálni? Például a nézők biztonságos távozása érdekében a rendőrség a nézőket visszatarthatja, a szurkolói csoportok közterületi összecsapásának megakadályozása érdekében kordókat emelhet, útvonalat írhat elő, kíséretet adhat, a sportrendészeti nyilvántartásban szereplőket eltávolíthatja (68. és 68/A §). Ezt részben közterületen, részben a stadionokon belül teszi meg – de miért a közbiztonsági kiadások terhére? Úgy, hogy a szervezők profitot, a sportfogadás bevételt, a sportszervezetek közvetítési jövedelmet, valamint állami támogatást, a sportolók pedig fizetést és szponzori támogatást kapnak. Egyébként, ha a mérkőzés biztonsági kockázat szerinti minősítése a mérkőzést megelőző tizenöt napon belül nem ismert, akkor a szervező a felkérést azzal a kikötéssel kezdeményezi, hogy a *rendőrség térítés ellenében végzett közreműködésére csak akkor kerül sor, ha a mérkőzést fokozott biztonsági kockázatúnak minősítik*. A rendőrség a szervezési feltételek meglétét a sportrendezvény helyszínén, a szervező előzetes értesítés alapján bármikor ellenőrizheti, a hiányosságok miatt közigazgatási bírságot vethet ki.

Az állam tehát *feladatának tekinti a sportrendezvények biztonságáról gondoskodást, a szurkolói garázdálkodás elleni fellépést.* A Magyar Labdarúgó-szövetség hatvanoldalas biztonsági szabályzata sok szervezői tennivalót rögzít²², együttműködve a személy- és vagyónöri kamarával, amely végül saját vizsgaszabályzatot fogadott el a sportrendezvényeken a biztonsági intézkedésekről.²³ Ebből kiderül, hogy a vizsgabizottság tagjait az együttműködés jeleként, a sportminiszter, az ORFK és a labdarúgó-szövetség delegálja. A sportrendezvényekkel kapcsolatos *kitiltás is közjogi szabályokban*²⁴ kapott helyet, noha alapvetően magánjogi viszonyt érint: nem vehet jegyet és nem mehet be a sportrendezvényre a néző. Ez igazolja, hogy *a sport magánjogi ügyéből közjogi, közhatalmi és közrendészeti ügy lett, amely társadalmilag támogatottan, rendszeresen számol a nézők jogsértő magatartásával mint járulékos jelenséggel.* Érdekes, a könyvhéten, az országos kórustalálkozón, gyereknapon vagy a múzeumok éjszakáján senki sem számol a tömegesen az utcán randalírozó olvasókkal, tárlatlátogatókkal, buszokat szétverő kőrastagokkal és óvodásokkal. Pedig ők is a közjót (tudniillik a közművelődés ügyét) szolgálva szórakoznak, ám közbiztonsági kiadások nélkül.

A köz- és magánbiztonság szervezésének, kockázatainak és kiadásainak viselése igen sajátos a *bankok, pénzintézetek* körében (hivatalosan pénzügyi intézmények, azaz a hitelintézetek és a pénzügyi vállalkozások), mert az ügyfelek, a dolgozók, a közterületen a járókelők vagy éppen a pénzszállítók is támadások, csalások áldozatává válhatnak. Alapvetően a *tulajdonosok és üzemeltetők* feladata, hogy pénzügyi tevékenység csak alkalmas technikai, informatikai, műszaki, biztonsági felszereltség, helyiség, ellenőrzési eljárások és rendszerek, vagyonbiztosítás, a működési kockázatok csökkentését szolgáló információs és ellenőrzési rendszer, a rendkívüli helyzetek kezelésére vonatkozó terv, valamint áttekinthető szervezeti felépítés meglétében legyen megkezdhető és folytatható.²⁵ Az informatikai (teljes, folytonos vagy a kockázatokkal arányos) védelmet csak megfelelő tanúsítvány birtokában lévő cég láthatja el, amit a Magyar Nemzeti Bank ad ki (bankfelügyeleti hatáskörében).²⁶ Ám a bankbiz-

22 http://igazgatóságok.mlsz.hu/wp-content/uploads/sites/6/2015/05/BSZ-_2014_4_201410041.pdf

23 http://szakmai.kamara.hu/files/images/Orszagos/sportrendezveny_biztositas_2012-04-10.pdf

24 2011. szeptember 1-jétől hatályos: Btk. 271/A § a rendbontásról (új Btk. 58. §); Rtv. 91/J § a sportrendészeti nyilvántartásról; Sztv. (rég.) 22/A § kitiltás sportrendezvényről, létesítményből, 27/D § nyilvántartásról; 142. § a rendzavarásról; (új Sztv. 19., 169., 201. §); a sportról szóló 2004. évi I. törvény (Stv.) kivéve: 72., 73. §; személy- és vagyonvédelmi tv. 26. § (3) c) pont.

25 A hitelintézetekről és a pénzügyi vállalkozásokról szóló 2013. évi CCXXXVII. törvény 7. §.

26 42/2015. (III. 12.) kormányrendelet a pénzügyi intézmények, a biztosítók és a viszontbiztosítók, továbbá a befektetési vállalkozások és az árutőzsdei szolgáltatók informatikai rendszerének védelméről.

tonságnak tucatszámú más eleme létezik, ezek kockázati felmérése bonyolult feladat²⁷, ezért kiszervezése, esetleg áthárítása – a holisztikus megközelítés és a közpolitikai kontroll hiánya miatt – önmagában is kockázatos. Az adófizetők ebből csak annyit tudhatnak meg, hogy „együtműködési megállapodást kötött egymással a Magyar Bankszövetség és az Országos Rendőr-főkapitányság a hitelintézetek működéséhez kapcsolódó személyi és vagyonvédelem növelése céljából. *A Bankszövetség elnöke elmondta: a több éves vita során kiderült, hogy jogszabályi szinten nem fogalmazható meg egységes norma a bankfiókok védelmével kapcsolatban, a hazai bankfiókok őrzése már jelenleg is EU-színvonalúnak tekinthető, hiszen mind a bűncselekménytől történő elriasztásra, mind azok megtörténteke az események rögzítésére és kiértékelésére kialakult rendszerek vannak.*”²⁸ Pedig a bankbiztonsági szolgáltatók körében sincs egységes álláspont, például abban, hogy pénzügyintézetekben a vagyonvédelmi szolgáltatók munkatársai fegyverrel, vagy fegyver nélkül lássák el napi feladataikat: mert veszélyesebb a fegyveres őr, ha nincs lögyakorlata, stressztűrő lélekjelenléte, mert a támadó így tűzfegyverhez juthat egy játék pisztoly ellenében, mert a bankbiztonság más eszközeit (például beléptetési rend, készpénz limitálása) nem fejlesztik ki megfelelően.²⁹

A bankfelügyelet már 1994-ben meghatározta a legfontosabb követelményeket³⁰, ide értve a „*jogszabály által végezni kívánt tevékenység*” kiszervezése esetén például az adatkezelést, a bankbiztonsági felelős kijelölését. Például a nemzeti bank 2010-ben egy céggel szerződött folyamatos élőerős őrzés-védelmi feladatok ellátására, egy külön megrendeléssel kiegészítő szolgáltatás biztosítására, mintegy kétszázmillió forintos kerettel. Ezt a partnert mint nagy adótartozót végül felmondással elzavarta, és egy másik céggel állapodott meg, csak a székház védelméről 166 millió forintos keretben, míg nem ezt is felmondták. E tapasztalatok alapján kétszázmillió forint alaptőkével *MNB-Biztonsági Szolgáltatások Zrt. néven alakították meg a jegybank és telephelyeinek védelmére egy céget*, mintegy száz fővel 2014 végén. A társaság fő tevékenysége a személybiztonsági tevékenység, a székhelye azonos a jegybank Szabadság téri központi épületének címével. Létrehozásá-

27 Muha Lajos – Tóth Georgina Nóra: A bankbiztonság vizsgálata kockázatelemzéssel. Hadmérnök, 2011/4., 204–215. o.

28 Nagy László Nándor: Tovább erősítik a bankok védelmét. Napi.hu, 2004. november 15. http://www.napi.hu/magyar_vallalatok/tovabb_erositik_a_bankok_vedelmet.225177.html

29 Ujj Károly R.: Fegyver nélküli őrzés pénzügyintézetekben. Securimaster, 2015. szeptember 24. <http://securimaster.com/2015/09/24/fegyver-nelkuli-orzes-penzintezetekben/>

30 3/1994. (PK. 13.) BAF rendelkezés és ajánlás az egyes bankbiztonsági követelmények meghatározásáról szóló 3/1994. (PK. 13.) BAF számú rendelkezés végrehajtásáról.

nak oka: „*A fegyveres biztonsági őrsegről, a természetvédelmi és a mezői őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény alapján, a Magyar Nemzeti Bank, mint az állam működése szempontjából kiemelkedően fontos tevékenységet végző szervezet, védelmének fegyveres biztonsági őrseggel történő ellátása érdekében.*”³¹ A társaságot egyszemélyes vezérigazgatósággal alapították, a vezérigazgató 2010-től a Köztársasági Őrezred személyvédelmi főosztályának vezetője volt, illetve egykor többek közt *Mádl Ferenc* és *Sólyom László* köztársasági elnököket is védte. A vezérigazgató 2013 májusa óta a nemzeti bank alkalmazottja, a Pénzjegynyomda Zrt. felügyelőbizottsági tagja.

Ugyanakkor a Magyar Nemzeti Bank szervezeti és működési szabályai³² szerint, a jegybank főigazgatója közvetlen irányítása alatt működik a *bankbiztonsági igazgatóság*, amelynek része a megelőzési és vizsgálati, az őrzés-védelmi és a biztonságtechnikai osztály és az informatikai biztonsági főosztály. Az igazgatóság kezeli „*a Bankot veszélyeztető fizikai-védelmi, humán- és reputációs kockázatokat, továbbá végzi a vagyonvédelmi, pénz- és értékszállításokkal kapcsolatos szakfeladatokat. Ennek keretében a szervezeti egység feladata [amelynek leírása több oldal]– mindazon tervezési, szervezési, ellenőrzési, képzési, irányítási, végrehajtási és szabályozási feladatok ellátása, amely a Bank munkavállalóinak, vagyonának, valamint jó hírnevének védelmét szolgálja.*” A hatáskörébe tartozó témakörökben kapcsolatot tart a különböző hatóságokkal, támogatást nyújt a megkereső hatóság/hatóságok, országos hatáskörű szerv/szervek részére, azaz irányítja és felügyeli a bank teljes védelmi és biztonsági tevékenységét. *Az őrzésvédelmi osztály pedig egyebek között „ellátja a Bank objektumainak őrzésvédelmét, működteti a fegyveres biztonsági őrseget, gondoskodik a humán-őr őrzéshez és a speciális feladatok ellátásához szükséges személyi állomány mindenkori meglétéről; szakmai felügyeletet gyakorol a vállalkozás keretében, illetve szerződéses jogviszonyban végzett humán-őr őrzési tevékenység felett a megfelelő színvonalú szakmai munka végzése érdekében*”. Hol van itt az utalás a saját cég végrehajtói tevékenységére? Így lehetnek a jövőben további szerződéses bankbiztonsági szolgáltatók. Vajon a saját biztonsági cég alapításától (amely közpénzből történt) jobb lesz-e az ügyfelek, a nemzeti vagyon és a dolgozók biztonsága, esetleg olcsóbb-e ez a szervezeti megoldás?

³¹ Ki nem találná, milyen céget alapított az MNB. Napi.hu, 2014. szeptember 23.

http://www.napi.hu/magyar_vallalatok/ki_nem_talalna_milyen_cetet_alapított_az_mnb.587095.html
32 1/2016. (II. 18.) MNB utasítás az MNB Szervezeti és Működési Szabályairól.

Epilógus

Boros Péterné, a Magyar Köztisztviselők, Közalkalmazottak és Közszolgálati Dolgozók Szakszervezetének elnöke sztrájkfelhívással reagált³³ az egységes állami tisztviselői kar létrehozási tervére: „*Célunk ezért, hogy az állami tisztviselők számára a közzszolgálat a modern, szolgáltató állam kereteibe illeszkedő, a szakmai képzettséget és tapasztalatot, valamint a teljesítményt megbecsülő különleges életutat jelentsen, amelyben a munka díjazása arányos a feladattal és a felelősséggel*” – áll a törvényben. A szakszervezet ebből inkább a piaci módszerek és piaci jutalmazás bevezetését érezte ki, amivel nagyon kiszolgáltatottá teszik a munkavállalókat a vezetőknek. Előfordulhat, hogy a szubjektív értékelések miatt nagy *fizetéskülönbségek* alakulnak ki, egy-egy vezető sokkal jobban tud *jutalmazni vagy büntetni*. A szakszervezet szerint a közigazgatásban nem lehet a versenyszféra szabályait másolni, mert közpénzeket használnak fel, nincs kollektív alku, míg a versenyszférában van. A közigazgatásban a munkavállalók *alkupozíciója a nullával egyenlő*, csak a törvényi szabályok védelmezik a dolgozót, ám ezeket bontja le a kormány. Vagyis a közbiztonságért dolgozó közzszolgák és a magánbiztonsági alkalmazottak (jogi, anyagi, társadalmi) helyzete is közelít egymáshoz: legyen mindenki egy kicsit jobban kiszolgáltatott, és így a köz- és a magánbiztonság közti (szervezeti, minőségi, tartalmi) különbségek is csökkenhetnek.

A közeledést és szimbiózist jelzi a köz- és magánbiztonsági szereplők *közös rendezvényeinek* sora. Például a húsz éve alapított Magyar Biztonsági Vezetők Egyesülete ünnepi rendezvényen „*a vállalkozási biztonságot érintő legaktuálisabb előadások mellett megint lehetőséget ad a megrendelői és a vállalkozói oldal képviselőinek arra, hogy két napig közvetlenül konzultálhassanak egymással a magánbiztonság kérdéseiről. Az eseményen a magánbiztonsági iparág vezetőin kívül részt vesznek a Belügyminisztérium és a Terrorelhárítási Központ prominensei és áttekintik az iparág szerepét a terrormegelőzésben.*”³⁴ De szó esett még a magánbiztonsági oktatás helyzetéről, a pénzintézeti biztonságról, a személyazonosítás biometrikus lehetőségeiről,

33 Német Tamás: Ezért sztrájkolnak az önkormányzati dolgozók holnap. Index.hu, 2016. június 21. http://index.hu/belfold/2016/06/21/kozalkalmazottak_koztisztviselok_allami_tisztviselok_onkormanyzati_alkalmazottak_sztrajk/

34 20 éves a Magyarországi Biztonsági Vezetők Egyesülete. A Magyarországi Biztonsági Vezetők Egyesülete 2016. május 11–12-én Lillafüreden, a Palota Hotelben rendezte XVII. konferenciáját. Az eseményen mások mellett előadást tartott Német Ferenc, a vagyonvédelmi kamara elnöke, Hajdu János (TEK), Christián László (NKE), Fialka György (MBVE).

az információbiztonságról a terrorizmus ellen, a drónok használatáról, és a robbanóanyagok-robbanószerkezetek bűnös célú felhasználása elleni védelemről. A kamara honlapjáról az is kiderül, hogy *rendszeres a piaci szereplők hatósági tájékoztatása*, így nincs gond azzal, hogy mi a közérdekű adat, hiszen a megyei rendőr-főkapitányság igazgatásrendészeti osztályának munkatársai tájékoztatták az érdeklődőket a magánbiztonsági tevékenység hatósági engedélyezésének szabályozásáról, a hatósági ellenőrzések tapasztalatairól. A megyei kormányhivatal foglalkoztatási főosztályának vezetője pedig előadásában tájékoztatót adott a magánbiztonsági ágazatot érintő foglalkoztatási előírásokról, az ágazatban végrehajtott munkaügyi és munkavédelmi ellenőrzések tapasztalatairól. Érezhető, hogy a (személy-/vagyon-) biztonság védelme erős kapocs, és a hasonlóan *szoros, befolyásos együttműködésre* nincs példa más szektorban, például a köz- és magánoktatás vagy a köz- és magán-média között.

Az eredetileg elhatározott depolitizálás nem sikertörténet, a köztársaság alkotmánya, majd az alaptörvény rögzítette, hogy a rendőr miként maradjon távol a politikától, de azt nem, hogy a politikai hatalom miként tanúsítson önkorlátozást, amikor a rendészet irányításába fog.³⁵ Az alaptörvény bizonyos új ideológiai és tartalmi elemeket vezetett be a rendészeti jogba is, különösen az állam és a jogrend funkcióit illetően. Ez áthatja lassan a közjog egészét, de a lakosság számára a napi konfliktuskezelést érintő jogterületeken válik gyorsan érezhetővé. A társadalmi egyenlőtlenségek növekedése közepette súlyosan jogsértő, diszkriminatív minden kirekesztés a közszolgáltatásokból, a közjóságokhoz való egyenlő hozzáférésből. Szintén alkotmányosan aggályos, hogy közpénzekből finanszírozott magánüzleti érdekek és tevékenységek működhetnek, a szakmai szervezeti autonómia hiánya és az összeférhetlenség alóli felmentés miatt pedig a korrupció veszélye kiugró. A közhatalmi jogosítványok alkotmányos kontroll nélküli kiterjesztése magánfelekre, továbbá a szabályozási és a szolgáltatói funkciók keveredése, együtt a kvázi civil szervezeti megoldásokkal a nagyobb társadalmi támogatottság megszerzése érdekében – mindez együttesen van jelen, miként az előbbi példák bizonyítják.

³⁵ Finszter Géza: A rendészet elmélete. KJK-Kerszöv, Budapest, 2003

BARTHA ILDIKÓ

(Köz)érdek a magánbiztonságban?

Vita a köz- és civil rendészet viszonyáról és ellentmondásairól

A személy- és vagyonbiztonság minden ember természetes igénye, a minőségi életvitel egyik alapvető feltétele. Az, hogy ki, mikor és milyen feltételekkel felelős ennek megteremtéséért, már jóval komplexebb kérdés. A közrend és közbiztonság védelme „hagyományosan” a közhatalomhoz tartozó rendőrség feladata, emellett viszont számolnunk kell a magánbiztonság egyre változatosabb szegmenseivel is. Ezzel együtt tehát a rendőrség csak egy (bár kétségkívül a legmeghatározóbb) szereplője a biztonságszolgáltatásnak, a civil szféra maga is közreműködik a biztonság megteremtésében, beleértve egyes közbiztonsági feladatokat is. Fordítva pedig, adott esetben a rendőrség is bekapcsolódik a magánbiztonsági célú rendfenntartásba. A biztonsági igények, feladatok és szerepek tehát keverednek, illetve összetettebbé válnak, amit csak tovább fokoznak olyan mérőszámok és nehézségek, mint a rendszerváltozás a kelet-közép-európai országokban, csatlakozás az Európai Unióhoz, a globális hatások, illetve az állami szerepek (általában megfigyelhető) változása a közfeladatok ellátásában.¹

Az e folyamatokat övező kérdések, illetve eltérő szakmai, akadémiai álláspontok megvitatása érdekében *Közbiztonság és magánbiztonság – de kinek a pénzén?* az MTA Állam- és Jogtudományi Bizottságának Közjogi Albizottsága és Rendészeti Albizottsága közös kerekasztalt szervezett 2016. november 28-án. A résztvevők a finanszírozási aspektushoz közvetettedben kapcsolódó kérdésekre (kihívások a jogállami elvek érvényesülése szempontjából; a közhatalmi és szolgáltatási szerepek a rendészetben, szabályozási anomáliák) is kitérve tárgyalták a köz- és magánrendészet viszonyának tudományos nézőpontból érdekes aspektusait és ellentmondásait.

Az alapvető dilemmákat a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara alkotmányjogi tanszéke tanszékvezető egyetemi docense, *Tóth Judit* tárta fel és rendszerezte nyitóelőadásában. Kiindulópontja, hogy a *magánbiztonság – bár szerepe a közbiztonsághoz képest továbbra is csupán* já-

¹ A társadalmi változások miatti (jog)intézményi „amortizáció” egy plasztikus példájára lásd Bencze Máttyás: A jogalkalmazási folyamat szociológiai vizsgálata. In: Bencze Máttyás – Vinnai Edina: Jog-szociológiai előadások. Debrecen University Press, Debrecen, 2012, 31–33. o.

mulékos – változóban van. A hálózatosodással, az integrációval és a közösségi kapcsolatok erősödésével, a személyek és az áruk határokon átnyúló mozgásával egyre bővül azoknak a helyzeteknek, kihívásoknak, kockázatoknak a köre, ahová már nem ér el a közfinanszírozású biztonsági rendszer.

A változások érzékeltetésére példaként hozta az Európai Biztonsági Szolgáltatatók Szövetsége (*Confederation of European Security Services; CoESS*) kutatási eredményeit, amelyek szerint 2008-ban tíz európai államban volt *a magánbiztonsági vállalkozások száma magasabb, mint az állami rendészeti szerveké*² – Magyarország ezek között is az első helyen állt.³ A kutatás azt is kimutatta, hogy – Európában általában jellemző módon – hiányos az állami ellenőrzés a magánbiztonsági vállalkozások működését illetően, és ennek fő oka a széttagolt és rosszul koordinált hatósági rendszer, mivel több állami szerv is jogosult az ellenőrzésre és persze a szabályozásra, bírságolásra, engedélyek visszavonására. A magánvállalkozások számának növekedése részben a szabályozási hiányosságok következménye.

Tóth Judit ez után a hazai szabályozási ellentmondásokra, illetve sajátos alapjogi konfliktusokra hívta fel a figyelmet. Egyrészt érdekes kérdéseket vet fel az alaptörvény jogos védelemre, illetve tulajdonjog gyakorlására és annak korlátozására vonatkozó rendelkezéseinek viszonya, különösen, ha figyelembe vesszük, hogy az állami tulajdon egyre több szektorban meghatározó mértékű. Márpedig, „*a közérdeket aligha tekinti magára nézve* [a tulajdonjog gyakorlása vonatkozásában] *megszorításnak az állami vagyonkezelő, amely definíciószerűen eleve a közjót szolgálja*” – állapítja meg Tóth Judit korábbi írása⁴ is. Ugyancsak nehéz megítélni, hogy az önvédelem és az (állami) tulajdonvédelem, valamint az állam egyéb, akár erőszakot is alkalmazó alapjogvédelmi kötelezettségei milyen viszonyban vannak egymással.

Másrészről pedig nehezíti a feladatok koordinálását és ezzel együtt a köz- és magánrendészeti funkciók elválasztását a rendészeti funkciók és szervek/szereplők folyamatosan bővülő köre, aminek következtében egészen eltérő képzettségű és feladatkörű emberek kapnak felhatalmazást kényszerítő-

2 Ezek az országok jellemzően a 2004-ben, illetve 2007-ben csatlakozó uniós tagállamok voltak, ahol a piacnyitás következtében a magánbiztonsági vállalkozások főleg a vagyonőrzés, pénzszállítás, belépéti ellenőrzése, személyvédelem terén törtek előre.

Forrás: <http://www.kozjavak.hu/sites/default/files/files/wp-2-2009-private-and-public-security-in-the-nordic-countries.pdf>

3 A 2008-as adat szerint Magyarországon a rendészeti magánvállalkozások száma 11 304, a magánbiztonsági tevékenységet ellátó egyéni vállalkozók, illetve munkavállalók száma 105 121. Az érvényes igazolványok száma 2015-ben: 107 693.

4 Tóth Judit: Közrendészet és magánrendészet – Új szövetségben. Közjavak, 2016/3., 29. o. [2016a]

eszközök alkalmazására, hatósági intézkedések megtételére. Nem mindig egyértelmű az alaptörvény rendőrségre és nemzetbiztonsági szolgálatokra vonatkozó rendelkezése (46. cikk) szerinti hatáskörök elválasztása sem, illetve hogy a rendőrségi törvény szerinti általános és szakrendészeti feladatokat a „háromfejűvé vált rendőrség” miként oszthatja meg a *többi rendészeti szervvel, a magánbiztonsági vállalkozásokkal és civil szervezetekkel*.

A „keveredés” kétirányú; egyrészt civilek kapcsolódnak be közfeladatok ellátásába, másrészt a közrendészet is legitim módon válhat a magánbiztonság védelmezőjévé (például mezőőr). Számos ellentmondás rejlik viszont abban, hogy a rendészeti feladatok ellátása szempontjából milyen területeket tekintünk „civilnek”, illetve közfeladatnak. Tóth Judit példaként a *szurkolói garázdálkodás* elleni fellépésre hívta fel a figyelmet, vagyis arra, hogy az állam – legalábbis a kiemelt biztonsági kockázatú sportesemények vonatkozásában – feladatának tekinti a sportrendezvények biztonságáról gondoskodást. Holott csak a sport (mint tevékenység) tekinthető a közjő részének és minden embert megillető alapjognak, nem a „szurkoláshoz való jog”, amelynek gyakorlása egyébként *alapvetően egy magánjogi jogviszony eredménye (belépés a sportrendezvényre jegyvásárlás fejében). A sportrendezvény-látogatás magánjogi ügyéből tehát közjogi, közhatalmi és közrendészeti ügy lett, amely társadalmilag támogatottan, rendszeresen számol a nézők jogsértő magatartásával, mint járulékos jelenséggel, ami más, közjői szolgáltató események kapcsán (például könyvhét, múzeumok éjszakája) fel sem vetődik.*⁵

Tóth Judit összegző javaslatai szerint a magánbiztonság bővülő szerepe miatt a köz- és magánrendészet partnerségének megteremtése volna szükséges; a két szektor között az átlátható, nyilvános párbeszéd lehetőségét kellene megteremteni minden kormányzati szinten. A magánbiztonsági ipar „rendbetétele” pedig kollektív ágazati szerződéseket, valamint a minőségbiztosítás, a felügyelet és a fogyasztóvédelem garanciáinak erősítését kívánna meg.

A vitailésen megfogalmazott további álláspontok alapvetően az alkotmányos jogállami követelmények felől közelítve vizsgálták és vitatták a magánrendészet helyét. *Finszter Géza* első hozzászólóként arra mutatott rá, hogy milyen okok vezethettek a vázolt ellentmondások kialakulásához. Az ezt követő, illetve részben erre reflektáló vélemények a köz- és a magánrendészet bizonytalan határvonalából eredő további ellentmondásokra és problémákra világitottak rá, elsősorban a szolgálatásszervezés, az alapjogvédelem és a szabályozási kérdések oldaláról.

⁵ Tóth Judit: Magánbiztonság – közpénzen? Közjavak, 2016/4. [2016b]

Miért nincs rend?

Finszter elsősorban az alkotmányos demokrácia működésében látja azokat a hiányosságokat, amelyben a közrendészet és a magánrendészet viszonyának rendezetlensége gyökerezik. Az okokat alapvetően a rendszerváltozás időszakára vezeti vissza, amikor is az állami tulajdon hegemóniavesztésével és a magántulajdon térnyerésével a vagyon elleni bűncselekmények elszaporodtak és a birtokvédelem intézményes formái iránti igény, a biztonsági piac „keresleti oldala”⁶ megjelent. Egyértelmű volt tehát, hogy az eddigiektől eltérő megközelítés, a szerepek és fogalmak újragondolása szükséges. Finszter szerint az 1989–1990-es társadalmi-politikai fordulat megfelelő alkalom lett volna a rendészeti funkciók egyértelmű (újra)definiálására⁷, a „társadalmasítható”, illetve a magánszférával meg nem osztható feladatok pontosítására, ami megalapozta volna a köz- és a magánrendészet fogalmának elhatárolását is.

Minderre történtek is kísérletek, de az áttörő reformmelképzelések, az alkotmányos jogállami követelményeknek megfelelő átalakítás nem valósult meg.⁸ Az első demokratikusan választott kormányzat (1990–1994) nem változtatta meg gyökeresen a korábbi centralizált rendszert; az államszocializmus hagyományai számos reflexet működtettek tovább, a korábbi közrendészeti privilégiumok továbbéltek⁹. Megmaradt a biztonság megteremtésének hatósági monopóliumában való gondolkodás, ami különösen kockázatos a jogállami elvek érvényesülése, illetve a közhatalom és a magánrendészet viszonyának rendezése szempontjából.

Az egységes és centralizált rendőrségi szervezethez való ragaszkodás (a rendszer logikájából következően) a decentralizáció elutasításával is jár. Finszter szerint az ilyenfajta berendezkedés ugyanis betegesen fél a decentralizált megoldásoktól, a hatáskörök helyi szintre telepítésétől. Ezt a bizalmatlanságot jól példázza a természetvédelmi és mezei őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvény, amely a rendvédelmi szervek kötelező feladatkörébe nem tartozó fegyveres biztonsági őrzés létesítésének, aminek alapítási és

⁶ Finszter Géza: Magánvállalkozások a biztonságért. *Belügyi Szemle*, 2004/12., 5. o.

⁷ A rendészet alapvető funkcióiról bővebben lásd Finszter Géza: *A rendészet elmélete*. KJK-Kerszöv, Budapest, 2003, 28–42. o.

⁸ Finszter Géza: Az alkotmányozás és a rendészeti jog sarkalatos törvényei. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok a „Rendészeti kutatások – a rendvédelem fejlesztése” című tudományos konferenciáról*. Pécs, 2011, 9. o. [Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XII.]

⁹ Az államszocialista örökség más területen (például büntetőeljárás) is érezteti a hatását, lásd Bencze Mátyas: „Nincs füst, ahol nincsen tűz.” Az ártatlanság védelmének érvényesülése a magyar büntetőbíróság gyakorlatában. *Gondolat Kiadó*, Budapest, 2016, 158–159. o.

működési feltételeit az általános szabályoktól eltérő módon, szigorúbb kerek között határozta meg.¹⁰

Tóth Judithoz hasonlóan Finszter is utalt a magánbiztonsági szolgáltatók jelentős számára. A biztonsági piac erőteljes mennyiségi növekedése Magyarországon – hasonlóan más kelet-európai országokhoz – valójában már a rendszerváltozás után megkezdődött, a foglalkoztatott vállalkozók és alkalmazottak létszáma a kilencvenes évek végén már meghaladta a negyvenezretet. Az okok között szerepelt a rendészeti vállalkozások alacsony tőkeigénye, illetve a munkanélküliség, amely bőven gondoskodott a személyi utánpótlásról. E folyamatok mégsem segítették elő, hogy a magánrendészeti szolgáltató cégek hatékonyan közreműködjenek a közbiztonság társadalmi szükségleteinek ellátásában, mivel a magánbiztonsági szakma nem a legjobbak gyűjtőhelye lett: jellemző az (alacsony munkabérrrel alkalmazható és más helyütt érvényesülni nem tudó) szakképzetlen munkaerő, valamint a rendészeti szervektől távozó személyi állomány befogadása, és a szolgáltatás minőségének alacsony színvonala.¹¹

Szolgáltató szerepek keveredése

Az előbbiek fényében különösen érdekes a rendészet szolgáltatási szerepének sajátos keveredése a közhatalmi funkciókkal. Az alaptörvény már idézett 46. cikke értelmében a rendészet közérdekű tevékenység, kérdés, hogy ehhez képest mi tartozik a magánérdek védelmében ellátott rendészeti feladatok körébe. Milyen szempontok segítenek e két szféra elhatárolásában? *Madai* szerint a fogalmi elhatárolást illetően már eleve bizonytalanságot okoz, hogy a magánbiztonságot szolgáló rendészeti tevékenységek, ha nem is előldeges, de közvetett módon a közbiztonság megóvását is szolgálják. Például egy magánrendezvényen megvalósított, büntetőjogi értékelést érdemlő magatartás nem pusztán az adott rendezvény vagy az azon résztvevők magánbiztonságát zavarja, hanem egyben a közbiztonságot is sérti, túllépve ezzel a magánbiztonság határait.¹²

A magánrendészet–közrendészet viszony jelenlegi rendezetlenségének, valamint az előzőekben vázolt jogállami anomáliáknak az oka főként az, hogy a rendészeti funkciók működőképességéből vagy diszfunkcionalitásából könnyen le-

¹⁰ Finszter Géza (2004): i. m. 7. o.

¹¹ Uo. 9. o.

¹² Madai Sándor: A helyi rendészeti szolgáltatások igazgatása. In: Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó (szerk.): A közzolgáltatások megszervezése és politikái. Merre tartanak? Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2016

het politikai tőkét kovácsolni, és a szabályozás erőteljesen ki van téve a különböző érdekek harcának. Már magának az alapkérdésnek az eldöntésében is, az-azhogymi a köz- és mi a magánérdek, két ellentétes szempont játszik szerepet: egyfelől a hatalom költségcsökkentő érdeke támogatja a közrendészeti feladatok „kiszervezését”, másfelől viszont az állam nehezen teszi meg a fennálló centralizált rendszer megváltoztatásához szükséges lépéseket, ami viszont pont a pluralizált biztonsági feladatellátás-szervezés ellen hat.¹³

A magánszféra közreműködésére vonatkozó igény is más a rendészet esetében Madai szerint, mint más ágazatokban (közreműködésének igénybevétele is másfajta szükségleten alapul). A PPP például a rendészeti tevékenységek kapcsán nem igazán fordul elő, mivel általában a hétköznapi rendészeti tevékenység körében nincsen olyan volumenű forrásigény, amelyet ne tudna kielégíteni a közszféra. Gond azonban a humán kapacitás hiánya. Számos esemény (sportrendezvények, kulturális programok, városi rendezvények) igényel biztosítást, rendfenntartást, amelyre az államnak – és leginkább az önkormányzatoknak – nincs vagy csak korlátozottan van kapacitása. Így kénytelenek lesznek külső – azaz a magánszférába tartozó – segítséget igénybe venni, ellenszolgáltatásért. A közszektor–magánszektor partnerség tehát ilyenfajta, sajátos módon értelmezhető a rendészet vonatkozásában.

Magyarországon rendészeti szolgáltatást – nem közszolgáltatásként, térítés ellenében – a rendőrség is nyújt, labdarúgó-mérkőzések, illetve egyéb kiemelt sportesemények biztosítása érdekében. A rendőrség gazdasági (magángazdaság) szerepvállalásának egy sajátos, új formája a vállalkozási díj ellenében végzett rendészeti tevékenység. A rendőrök szemszögéből nézve itt az a furcsa helyzet adódik, hogy egyszerre végeznek szolgáltatást, illetve (köz)szolgáltatot. (A rendezvényszervező magánvállalkozás sem közvetlenül nekik, hanem a rendőrségnek fizeti a szolgáltatási díjat.) Ez esetben, mint Madai rámutat, nem tisztázott, meddig a pontig tekinthetjük magánbiztonsági tevékenységnek a rendőrség közreműködését, és mikortól fordul át közbiztonsági tevékenységbe. Holott a kérdés nem tét nélküli; egy rendőrnek – ha közhatalmi jogosítványokat gyakorol – sokkal szélesebb az intézkedési lehetősége, mint egy magánbiztonsági cég alkalmazottjának.¹⁴

További gond a kettős foglalkoztatás: vagyis az az eset, amikor a rendőrségi állomány tagja szabadidejében, másodállásban magánbiztonsági cégnél lát el szolgálatot. Nemesak a foglalkoztatás jogszabályi háttérének bizonytalansága problematikus ez esetben, hanem az is, hogy a rendőr halaszthatatlan

¹³ Hasonlóképpen látja a kérdést korábbi munkájában Finszter. Finszter Géza (2004): i. m. 6–7. o.

¹⁴ Lásd erről bővebben Madai Sándor: i. m.

esetben szolgáltatón kívül is köteles intézkedni a közbiztonság vagy a közrend megsértése vagy veszélyeztetése esetén.¹⁵ Vajon hol van az a határvonal ilyen esetben, amikor már nem civil biztonsági őrként, hanem rendőrként kell fellépnie, az e minőségében rendelkezésére álló kényszerítőeszközökkel?

Mindezen túl pedig arra is van példa, hogy jogszabály magánrendezvény biztosítását kötelezően rendőrségi feladattá teszi: Madai is utalt a Tóth Judit által említett (köz)finanszírozási anomáliák jogszabályi hátterére, a sporttörvényre, amely szerint a rendőrség a kiemelt biztonsági kockázatú sportesemények biztosítását közfeladatként végzi.¹⁶ A sportrendezvények biztonságáról szóló 54/2004. kormányrendelet¹⁷ pedig ennek feltételeit (beleértve a szolgáltatási tarifákat is) részletezi. E közfeladat létjogosultságáról megoszlanak a vélemények (nem egységesek az álláspontok). *Nemes András* szerint például a sport a köz- és magánérdekek állandó metszéspontjában áll, és a rendezvénybiztosítás célja épp annak megakadályozása, hogy a sportrendezvényt a szervezőktől független (nemcsak magán-, hanem közérdeket is sértő) rendkívüli esemény megzavarja, vagy megghiúsítsa. Nemes is elismeri viszont, hogy olykor diszharmonia figyelhető meg az egyes érdekek egymásnak feszülésében (így például, amikor az olimpiát rendező város jelentősen beszűkíti a közlekedni kívánó lakosság mozgásterét az olimpia idejére)¹⁸.

Alapjogi konfliktusok

Jól kirajzolódott a vita során, hogy a közrendészet–magánrendészet ellentmondásos viszonya valójában számos, az alapvető jogok védelmével összefüggő konfliktust is gerjeszt. Vajon mely konkrét jogok védelméről lehet itt szó? Rögtön az első kérdés – amelyet többen is felvetettek –, hogy alapjog-e a biztonsághoz való jog. A kérdés tisztázásának nyilvánvalóan jelentősége van abból a szempontból, hogy mennyiben (illetve mely konkrét területeken) tekintjük a rend védelmét közfeladatnak.

Ahogy az Tóth Judit vitaindító előadásából is kiderült, a közterületek rendje és a közbiztonság értelmezhető egyfajta közjósággként, amelyhez mindenkinek joga van. Ebben az esetben persze nehezen fogadható el, hogy e közjóságból sokakat kirekesszenek, mások pedig élősködő módon finan-

¹⁵ A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 13. § (1) bek.

¹⁶ A sportról szóló 2004. évi I. törvény 68/A § (4) bek.

¹⁷ 54/2004. (III. 31.) kormányrendelet a sportrendezvények biztonságáról.

¹⁸ Bővebben erről lásd Nemes András: Közérdek és magánérdek a sportban. *Közjvajok*, 2016/4.

szírozassák magántulajdonuk vagy szabadidős tevékenységük védelmét az adófizetőkkel. Tóth Judit szerint a közbiztonság és a magánbiztonság sajátos szimbiózisa ez, amelyet a növekvő társadalmi egyenlőtlenségek csak erősítenek.¹⁹ Elismeri ugyanakkor, hogy a közfinanszírozású biztonsági rendszer nem mindenható ér el, és a hagyományos közbiztonsági tennivalók – a gazdasági, társadalmi változások természetes következményeként – egyre nagyobb mértékben kerülnek át magáncégekhez.

Finszter Géza szerint a biztonság nem tekinthető alanyi jognak. Ennek elismerése ugyanis egyenlő volna az autoriter államok logikájába illeszkedő megközelítéssel, amely szerint a rendfenntartás kizárólagosan állami feladat, mivel csak az állam tudja megfelelően ellátni ezt (és általában minden más közfeladatot), minden más szereplő pedig erre alkalmatlan. A jogállami elveken alapuló közhatalom viszont belátja az effajta teljes körű kötelezettségvállalás negatív következményeit (így különösen azt, hogy a fokozott állami felelősség milyen mértékű kártérítési igényeket keletkeztethet a bűncselekmények bekövetkezése esetén az állam irányába)²⁰.

Mindkét megközelítésből az következik, hogy a biztonságban van egy „magja”, azaz mindenki számára alanyi jogként járó minimuma, mindazonáltal ez nem terjed ki a rendfenntartás/rendvédelem minden szegmensére. Különösen nem az „extrákra” – ha nevezhetjük így a Tóth Judit által is említett magántulajdon vagy a szabadidős tevékenységek védelmét. Azt viszont, hogy hol van a határ, igen nehéz megmondani – és ez már szintén a közrendészet–magánrendészet fogalmi kérdéshez vezet vissza, ami egyúttal a specifikus alapjogi konfliktusok gyökerét is jelenti. Így a két terület bizonytalan határvonala, mint *Szurday Kinga* felvetette²¹, problematikus a személyes adatok kezelése és védelme szempontjából is. A rendészeti feladat ugyanis nem minden esetben megy át büntetőjogi intézkedésbe (még a közrendészeti tevékenység sem), a rendőrségi törvény pedig alapvetően bűnüldözési célból ad felhatalmazást a rendőrségnek adatkezelésre.²²

A közrendészet–magánrendészet diskurzus sajátos dimenziója a közterületi rendezvények biztosítása és a gyülekezési jog viszonya. Vajon mi az összefüggés a közterület–magánterület és a közbiztonság–magánbiztonság relációi kö-

19 Tóth Judit (2016a): i. m. 29. o. Hasonló álláspontot képvisel Szigeti Péter is. Szigeti Péter: Vázlat a közbiztonság három dimenziójáról: világrendszer – nemzetállami szint és lokalitás. Jogelméleti Szemle, 2000/3. <http://jesz.ajk.elte.hu/szigeti3.html>

20 Finszter Géza (2004): i. m. 7. o.

21 A rendőrségről szóló törvény több változatának (az adatkezelésre vonatkozó rendelkezések kapcsán) előkészítésében részt vevő szakértő.

22 Rtv. 91. §

zött? Minden esetben a köz feladata (és pénze) a közterületen tartott rendezvények biztosítása? Tóth Judit szerint az elhatárolás szempontjából problematikus, hogy a közbiztonság fogalmát automatikusan azokhoz a rendezvényekhez kapcsoljuk, amelyeket közterületen tartanak. Holott ebben az esetben az engedély megkérésére való kötelezés nem a tevékenység engedélyezésének közrendészeti jellegében, hanem a gyülekezési jogban gyökerezik.²³ A megkülönböztetés jelentőségére hívja fel a figyelmet *Hoffman István* is: a szabadtéri (adott esetben közterületi) zenés, táncos rendezvények magánszervezés keretében zajlanak, de a megtartásukhoz jegyzői engedély szükséges, az engedélyezési eljárásban a rendőrség a közbiztonsági hatás kérdésében illetékes szakhatóságként vesz részt. A rendezvény biztonságáról és az ehhez szükséges személyzet biztosításáról viszont már a szervező köteles gondoskodni.²⁴ Hasonlóképpen keverednek a szereplők, a terek és a biztonsági érdekek a Nemes András által említett Ironman sportversenyénél: állami rendezvény magánszervezéssel, vegyes támogatói és finanszírozói körrel²⁵, a sportolók pedig közterületet használnak pályaként.

Itt megint visszatérünk a köz- és magánbiztonság megkülönböztetésének ellentmondásaihoz. A magánrendészet eszköztárának hatékonysága abban rejlik, hogy ha az állampolgárok nem hajlandók alávetni magukat a magánrendészeti tevékenység során érvényesíteni kívánt szabályoknak, akkor megtagadhatják tőlük az általuk igényelt javakat, illetve a szolgáltatásokhoz való hozzájutást (például szórakozóhelyre való belépést), mintegy hallgatólagos szerződés következményeként.²⁶

Kérdés, hogy miként érvényesülnek ezek a szabályok, amikor állami szervek magánbiztonsági cégeket bíznak meg közterületek biztonsági felügyeletével. Ami adott esetben például odáig is vezethet, hogy a magánbiztonsági kényszerintézkedések akadályozzák az állampolgárokat a gyülekezéshez való alapvető jog gyakorlásában (és nem csupán a bevásárlóközpontba való belépés szabadságában)²⁷.

A kényszerintézkedések alkalmazása elsősorban a személyhez fűződő jogok (így különösen a testi épséghez, a személyes szabadsághoz való jog) szempontjából lehet kényes. Ennek egyik oka, hogy – bár az elméleti kiindulópont szerint

23 Éppen ezért sérti a gyülekezéshez való jogot a gyülekezési törvény hatálya alá tartozó rendezvény tértítés ellenében történő rendőri biztosítása. Lásd erről az alapvető jogok biztosának jelentését az AJB-3449/2012. sz. ügyben.

24 A zenés, táncos rendezvények működésének biztonságosabbá tételéről szóló 23/2011. (III. 8.) kormányrendelet 10. §.

25 A 2014-es budapesti Ironman rendezvényen a támogatók között például magáncégeket, közzállalatokat, Budapest Főváros Önkormányzatát és a Miniszterelnökséget egyaránt megtalálhatunk.

26 Nyíri Sándor: Közrendészet–magánrendészet. *Belügyi Szemle*, 2004/9., 59–81. o.

a legitim erőszak alkalmazásának monopóliuma az államé – a magánbiztonsági jogos védelmi intézkedések terjedelme kérdéses lehet. Nem mindig magától értődő például, milyen intézkedések férnek bele abba, hogy „a személy- és vagyoni arányos mérvű kényszerítő testi erő alkalmazásával” a védett személy biztonságát fenyegető támadást elháríthatja, a jogosulatlan belépést megakadályozhatja, a rendezvényt zavaró személyt a rendezvényről eltávolíthatja.²⁸ Természetesen minden ilyen fogalmi bizonytalanság, ami a közrendészeti funkciók többlettartalmát rontja, a magánbiztonsági ipar versenyhelyzetét javítja, megfelelve a rendőrség túlterheltségével és sokszor tapasztalható szakmai inkompetenciájával (ami miatt nem tudja a közfeladatát maradéktalanul ellátni). Így fordulhat elő, hogy magánhadsergek masíroznak az utcán, illetve a rendőrség passzivitásáról és eredménytelenségéről panaszkodó ügyfelek egyre nagyobb arányban keresik fel a magánbiztonsági nyomozó irodákat.²⁹

Szabályozási ellentmondások

Több hozzászóló (Nemes András, Madai Sándor, Hoffman István) hangsúlyozta a megfelelő szabályozottság, illetve a garanciák, felügyelet és képzési rendszer hiányát. Ahogyan már Tóth Judit is utalt rá, a hatóságok közötti együttműködés, koordináció általában probléma Európában, és az egyes országok szabályozási megoldásai egyébként is erősen eltérnek.³⁰ Nemes András szerint a rendezetlenséget még fokozza, hogy az állami és nem állami érdekek, illetve szereplők közötti bizonytalan határvonal máshol is, így a rendészeti feladatokhoz szervesen kapcsolódó területek szabályozása esetén is probléma lehet. Nemes szerint ilyen a jogválasztás kérdése doppingügyekben; így például a Nemzetközi Sport Döntőbíróóság (*Court of Arbitration for Sport; CAS*) joghatósága csak a magánjogi természetű jogvitákra terjed ki, de a magánjogi „besorolásnak” szintén lehetnek határesetei.

27 A TASZ álláspontja szerint például a rendőrség közfeladata úgy értelmezendő, hogy még a megbízott magánbiztonsági céggel szemben is meg kell védenie az állampolgárok jogait.
<http://tasz.hu/gyulekezesi-jog/az-56-os-megemlekezessel-kapcsolatos-allami-feladatokrol-es-azok-elmulaszatarol>

28 2005. évi CXXXIII. törvény 27. § (3) bek. a)–c) pont.

29 A „feladatmegosztás” e gyakorlatáról bővebben lásd Kardos Ernő: „A mai magyar jogalkotás semmit sem ér”. Élet és Irodalom, 2014. szeptember 5.

30 Alapvetően három fő csoportot különböztetett meg: a) a szigorú és részletes hatósági engedélyezési, ellenőrzési és működési szabályokat előíró országok; b) az alig szabályozott rendszerek; és c) a kettő közötti megoldást alkalmazó államok. Minderről részletesebben lásd Tóth Judit (2016a): i. m. 30. o.

A megfelelő szabályozottság hiánya a jogorvoslat szempontjából is problémás. Hoffman István a magánbiztosítási szolgáltatások minőségbiztosítási rendszerének megoldatlanságára hívta fel a figyelmet. A magánrendészeti szolgáltatások „fogyasztói” számára ugyanis nincsenek garantálva ugyanazok a jogorvoslati lehetőségek, mint a közrendészet körébe tartozó intézkedések vagy éppen azok hiánya esetében, holott ezek a garanciák ugyanúgy a magánszemélyek rendelkezésére kellene hogy álljanak a magánrendészeti intézkedésekkel szemben is, mint az államrendészet körében. Meglátását az a szakmai álláspont is alátámasztja, amely szerint rendőri tevékenység civil kontrolljára hivatott Független Rendészeti Panasztestület nem tudja betölteni maradéktalanul a küldetését.³¹

Összefoglalva, az ülés résztvevői egyetértettek abban, hogy az igények szélesednek, az állam kapacitásai pedig végesek, szükség van tehát arra, hogy a civil szféra is részt vegyen biztonságvédelmi feladatok ellátásában. A magánrendészet azonban csak preventív módon támogathatja a közbiztonságot, a megfelelő jogszabályi és felügyeleti keretek között. A véleményekből eredő közös konklúzió viszont, hogy nincs „rend”: a magánbiztonság és közbiztonság közötti fogalmi határvonal sokszor bizonytalan, illetve nem minden esetben magától értődő, hogy mely funkciók tartoznak „hatósági”, illetve „szolgáltatói” körbe. A szabályozási anomáliák, a magánrendészet rossz irányú helykeresése, illetve a közrendészeti funkciók magáncélra fordítása pedig alapvető jogállami elvek megsértéséhez, egyebek között a közpénzek nem közérdekű felhasználásához vezethet.

A „rendetlenség” értelmezései – jogállami kérdéseken túl

Az előbbieken bemutatott, jogállami paradigma alapján történő vizsgálódás azonban csak egy a lehetséges megközelítések közül. Amint ezt *Horváth M. Tamás* is hangsúlyozta, a biztonság esetében nemcsak értékekről, hanem közjavakról is beszélünk, így a megoldási kísérletek értelmezési tartományai több irányba is kifuthatnak. A jóléti államokban a társadalmi partnerség fontosságának hangsúlyozását és az engedékenyebb szabályozást például a piacgazdasági logika (is) indokolja, ami támogatja a magánszereplők közvetlenebb bevonását a közösségi érdekű feladatok ellátásába, épp az állami

³¹ Lásd még az alapvető jogok biztosának 349/2010. és 7427/2010. jelentéseit a magánbiztonsági cégek munkatársai által végzett ruházat-, csomagátvizsgálás gyakorlatáról.

erőforrások korlátozott volta miatt.³² De a közösségi választások elmélete alapján is értelmezhető a kérdés, amely szerint a közpolitikai szereplők jól felfogott érdekei (és ezek egyfajta üzleti alku keretében való egyeztetése) váltanak ki különböző közösségi akciókat, a társadalompolitikai értelemben vett legjobb eredmény megtalálása érdekében.³³

Továbbmenvé: vajon mindenképpen a társadalmi eredményességre törekvés jó vagy rossz lépéseit kell-e kutatnunk a jelenlegi folyamatok mögött? Abból kell kiindulnunk, hogy a kormányzati szerepek – Magyarországon, Európában és mindenütt a világon – átalakulóban vannak. Így az állami tulajdonú cégek ismét virágkorukat élik, de nem a hagyományos állami vállalati formában, hanem a piaci szférában is versenyképes, magánjogi keretek között működő társaságként, amelyben az állam – például többségi részvényesként – jelen van.³⁴ Horváth M. Tamás a rezsisökkenés példáján mutatja be, hogy az állam – mint a közműgazat alapvető monopóliumainak (magán)tulajdonosa – az üzleti világban ismert vállalat-szervezési eszközökkel érvényesít közhatalmi célokat, így ez esetben félvezető a kérdéses intézkedéseket az intézményi közpolitikai elméletek keretében értelmezni és értékelni.³⁵ Vajon lehet-e relevanciája e megközelítésnek a rendszet területén? Mindenesetre nem „ördögtől való”, ha az értékalapú érvek vagy a társadalmi szempontú eredményesség keresése mellett a meghatározó szereplők mint tulajdonosok és üzleti döntéshozók érdekeit, viszonyrendszerét is figyelembe vesszük a közösségi döntések logikájának vizsgálata során. Mint Tóth Judit is utal rá, e szektorban is keverednek az állami funkciók; az állam egyszerre tulajdonos, szabályozó, hatósági szereplő és finanszírozó.³⁶ A rendszeti szolgáltatások körében ő a sport területét és a bankszektort hozza példaként, de érdemes megvizsgálnunk a magánrendszeti ágazat egészét is.

Térjünk most vissza a Tóth Judit által a szurkolói garázdalkodás elleni fellépéssel mint állami közfeladattal összefüggésben feltett kérdéshez. A felvetést még inkább indokolttá teszi, ha figyelembe vesszük, hogy a „surkolás-hoz való jog” érvényesítéséhez nem csupán az államilag finanszírozott rendőri

32 Az önkormányzati feladatellátással összefüggésben a kérdéstről bővebben lásd Horváth M. Tamás: *Magasfeszültség. Városi szolgáltatások*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2015.

33 Vö. a közösségi döntések elméletének Horváth M. Tamás szerinti meghatározásával és az általa bemutatott példákkal. Horváth M. Tamás: *Közmenedzsment*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2005, 186. o.

34 Aldo Musacchio – Sergio G. Lazzarini: *Reinventing State Capitalism – Leviathan in Business, Brazil and Beyond*. Harvard University Press, 2014

35 Horváth M. Tamás: *A fáraó varázsol. A rezsisökkenés beágyazottsága*. Politikatudományi Szemle, 2016/3., 142–143. o.

36 E gondolat bővebb kifejtését lásd Tóth Judit (2016b): i. m.

állomány asszisztál, hanem a jelentős részben közpénzből fedezett stadionbiztonsági projekt is. Utóbbi fejlesztés szintén törvényi felhatalmazáson alapul, nevezetesen a sporttörvénynek a „futballhuliganizmus elleni küzdelem” és „a sportrendezvények fokozott biztonsági védelme” jegyében fogant 2011-es módosításán. E szerint 2012. július 1-jétől „a szervező a résztvevők egyedi azonosítására alkalmas biztonsági beléptetési és ellenőrző rendszert alkalmazhat, a labdarúgás sportág tekintetében a kiemelt biztonsági kockázatú sportrendezvény és a fokozott biztonsági kockázatú sportrendezvény esetében beléptető rendszert alkalmaz”. A projekt keretében mintegy hárommilliárd forintból, húsz footballstadionban készítették el a forgóajtós beléptetőkapukat, a lelátót figyelő kamerákat, a névre szóló jegyeket gyártó jegykiadó rendszert, továbbá a Magyar Labdarúgó-szövetség szervezőjéhez csatlakozó informatikai rendszert.³⁷ Probléma persze, hogy a szurkolók egyrészt a piaci keresletet, másrészt a legitimitációt jelentik a stadion-beruházási projektek eredményei számára, éppen ezért az (esetlegesen nem várt) szurkolói válaszok akár módosíthatják is az eredeti elképzeléseket, mint ahogyan ezt a szurkolói kártya kötelezővé tételéről szóló MLSZ-határozat, majd a kötelező jellegű alig egy évvel később visszavonó döntés példája mutatta.

E biztonságnövelő beruházások (és azok remélt jótékony hatása) fényében viszont jogosan vetődik fel a kérdés, hogy az amúgy is túlerőlt rendőrség³⁸ igénybevétele helyett nem volna-e racionálisabb egy alapvetően magánrendészeti erőforrásokra támaszkodó megoldást keresni a kiemelt biztonsági kockázatú sportrendezvények biztosítási feladatainak ellátására is. Elhangzott a törvénymódosítás kapcsán az az érv, hogy e szabálynak garanciális jelentősége van, tekintettel a (nem kiemelt biztonsági kockázatú) rendezvények biztosítási feladatait végző, sokszor kétes hátterű és megfelelő szakértelemmel nem felvértezett civil biztonságiak munkájára.³⁹ Kérdés persze, hogy „nem érné-e

37 Galambos Péter: A magyar fociedzők nem tudják megugrani a szintet. Origo, 2015. július 15. <http://www.origo.hu/sport/magyarfoci/20150713-interju-vagi-marton-mlsz-fotitkarral.html>; A (nem csak biztonsági rendszert érintő) stadionberuházásokról részletesen lásd Varga Judit: Stadion mustra – hagyományos állami beruházások vagy mégsem? Kőzjavak, 2016/1., 26–29. o.; Csepregi Botond: Stadionláz, 1. rész: eddig 40 milliárd forint közpénz ment el az elkészült hét stadionra. Átlátszó.hu, 2016. április 22. <https://atlatsz.hu/2016/04/22/stadionlaz-1-resz-eddig-40-milliard-forint-kozpenz-ment-el-az-elkeszult-het-stadionra/>

38 Lásd erről bővebben a határrendészeti feladatok rendőrségi ellátásának kérdését vizsgáló írást Madai Sándor: Új kihívások – új struktúra? A migráció hatása a rendszert szervezetére. Kőzjavak, 2016/1., 11–16. o.

39 Érdekes módon hasonló érv nem vetődik fel egy tízezres tömeget is elérő állami rendezvény magán-cég igénybevételel történő biztosítása kapcsán.

meg” ehelyett – elsősorban a képzési, szakmai felügyeleti rendszer tekintetében – olyan lépések megtétele, amelyek hozzájárulhatnak egy „minőségi”, és a rendőrségi közfeladat-ellátásba hatékonyabban bekapcsolódni képes magánbiztonsági humánerőforrás-állomány kitermeléséhez. Mindez jelentős létszámú munkavállalói réteg anyagi, szociális jólétének, szakmai elismerésének (legalább potenciális) növelését segítené elő, és előbbre vinné a magánrendészet alkotmányos státusának rendezését is.

De nem biztos, hogy megérné. Hogy miért is nem, azt jól mutatja a magánbiztonsági piac jelenlegi szerkezete. Hozzá kell tennünk, az egyik legjövődelmesebb iparágról van szó Magyarországon. A személy- és vagyonvédelmi piac főszereplői lényegében a fővállalkozók, az alvállalkozók és maguk a vagyonőrök (egyéni vállalkozóként vagy munkavállalóként). A jelenlegi szabályozási helyzet a fővállalkozóknak kedvez, vagyis azoknak a piacvezető cégeknek, amelyek közvetlenül a megbízóval szerződnek.

A gyakorlat még a kilencvenes években alakult ki: a fővállalkozó kötött szerződést a megbízóval, aztán a maga hasznát levéve továbbadta egy alvállalkozónak, aki ugyanígy folytatta a sort a kisebb alvállalkozóval. Gyakran négy-öt szintből álló lánc is létrejött, de a vagyonőrök órábéré már a harmadik szintű szerződéssel a felére olvadt. Az utolsó láncszem pedig sokszor (legalábbis részben) adó- és járulékfizetési kötelezettségeit megkerülve alkalmazta a vagyonőrt, esetleg átadta a munkát egy fiktív cégnek. A munkaügyi és adóellenőrzések általában csak az utolsó cégnél találtak hiányosságokat, mivel a továbbadásból származó hasznot a vállalkozások leadózták, így az tiszta maradt. A vagyonőrök pedig – minimális órábérrel, tb-, nyugdíj jogosultság nélkül – a legkevésbé jártak jól.

Különböző kísérletek persze történtek az ágazat „kifehéritésére”, de ezek sem hoztak látványos áttörést. A vagyonvédelmi törvény⁴⁰ 2011-es módosítása megtiltotta az alvállalkozó láncszerződéseket, ez viszont alapjaiban nem változtatta meg a rendszert, csak a piaci erőviszonyokat rendezte át. A törvény ugyanis csak azt nevesíti, hogy *személy- és vagyonvédelmi tevékenységre* nem szerződhet tovább az alvállalkozó.⁴¹ A gyakorlat így az lett, hogy a korábbi „al-alvállalkozó” vagyonvédő cégek helyébe munkaerő-kölcsönző vállalkozások léptek. A vagyonőröket pedig továbbra is legfeljebb minimál-

⁴⁰ A személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény.

⁴¹ 2005. évi CXXXIII. törvény 14. § (2) bek.: „A személy- és vagyonvédelmi tevékenységet folytató vállalkozás a szerződés teljesítése érdekében további vállalkozással kizárólag a személy- és vagyonvédelmi tevékenység végzésére eredetileg megbízást adó előzetes hozzájárulásával köthet szerződést. Az alvállalkozó a szerződés teljesítése érdekében további alvállalkozóval nem köthet szerződést.”

béren jelentik be e kölcsönző cégeknél, a valóságosnál jóval kevesebb munkaórában.⁴² A megkeresett fővállalkozók egyébként rendre úgy nyilatkoznak, hogy cégcsoportjukban nincs gond, alvállalkozóik betartják a törvényes adó- és munkavédelmi előírásokat.

Szintén a szektor tisztulásának lehetőségét ígérte az őrzés-védelmi közbeszerzéseknél 2014 végén bevezetett minimális szolgáltatási rezsiorádj.⁴³ Becslések szerint ez a magyarországi vagyonvédelmi piac nagyjából negyven százalékát érinti, a többi civilbiztonsági szolgáltatás igénybevételére nem közbeszerzés keretében kerül sor (köztük a Magyar Nemzeti Bank által kétszázmillió forint alaptőkével alapított, százfős MNB-Biztonsági Szolgáltatások Zrt. sem indul közbeszerzési pályázaton). A reformhoz igazított közbeszerzési törvénymódosítás szerint aránytalanul alacsonynak minősül a vagyonvédelmi szolgáltatásnál az az ajánlati ár, amely nem éri el a minimális rezsiorádj (jelenleg 1929 forint) kötelező mértékét⁴⁴, a nyertes ár viszont megfelelő indoklás mellett lehet ennél kisebb.⁴⁵ A szükséges indokot pedig nem nehéz megtalálni, tekintve, hogy az érintett állami, önkormányzati szervezetek, vállalatok költségvetésében nincs fedezet a rezsiorádjjal többszöröseére növelt őrzés-védelmi kiadásokra.⁴⁶ A számos ellentmondás és kivételt engedő lehetőség miatt tehát a várt eredmények nem valósultak meg.

Mindezek után érdekes megvizsgálni, hogy az állam milyen szereplők, illetve eszközök útján válik részesévé e piaci folyamatoknak. Azon túl, hogy a piacvezető cégek némelyikében a magyar állam tulajdonosi részesedését is megtaláljuk, nézzük a viszonyokat az állami „kereslet” oldaláról is. Tematikus vitánk egyik kiindulópontja az volt, hogy a magánvagyon növekedésével és őrzési szükségleteivel a magánszféra szolgáltató szerepe átveszi a rendőrség rendvédelmi feladatainak egy részét. Azt kell látnunk viszont, hogy a civil vagyonvédelmi szolgáltatások iránti igény az állam, illetve annak különböző alakzatai (közintézmények, közvállalkozások, önkormányzatok) részéről is nő. Jelentősen. (A jelenleg vezető vállalkozásnak mintegy ötvenszázalékos ré-

42 Új trükk: munkaerő-kölcsönzés a vagyonvédelemben. HRPortal.hu, 2014. június 24.

<http://www.hrportal.hu/hr/uj-trukk-munkaero-kolcsonzes-a-vagyonvedelemben-20140624.html>

43 162/2014. (VII. 8.) kormányrendelet a vagyonvédelmi szolgáltatási rezsiorádj megállapítására vonatkozó eljárási szabályokról.

44 A rezsiorádj bevezetése előtti becslés szerint a vagyonvédelmi ágazatban az átlagos óradíj nettó 350–450 forint.

45 A közbeszerzésekről szóló 2015. évi CXLI. törvény 72. §.

46 Kutasi Roland: Tisztulhat a vagyonvédelem – 1929 forint a minimális rezsiorádj. Promenad.hu, 2015. január 21. <http://promenad.hu/cikk/tisztulhat-a-vagyonvedelem-1929-forint-a-minimalis-rezsioradji-150369>; <http://nol.hu/belfold/csak-feketten-feheredhet-1509145>

szesedése van a magyarországi vagyonvédelmi piacon, megrendeléseinek meghatározó részéhez állami tender útján jutott.) Ebben több tényező is szerepet játszik: a szolgáltatás (rendőrség igénybevételénél adott esetben kisebb) költsége, a rendőrség humánerőforrás-kapacitásának hiánya, a szolgáltatások köre és minősége, de nem zárhatjuk ki a megrendelő és a vagyonvédelmi vállalkozó közötti üzleti kapcsolatrendszer befolyását sem. Az állami részvétel sajátos formája tehát, hogy az előbbiekben részletezett piaci láncolatok fővállalkozásait közpénzből gazdálkodó intézmények, vállalkozások bízzák meg védelmi feladatokkal. Sőt, már a nemzeti ünnepek főbb állami rendezvényeit is magáncégek biztosítják. Észre kell vennünk, hogy a magánbiztonsági szolgálat mindezzel számos más közfeladat (például oktatás, energiaszolgáltatás) ellátásának is szerves részévé válik. Egyfajta sajátos „közérdekű rendészeti ág” fejlődött ki, amelynek jelentős része már a magánjogi szereplők piaci viszonyainak logikája szerint működik (vegyük például azt a lépést, amikor az érintett közvállalat megtagadja a rendészeti vállalkozások alkalmazásának költségadataihoz való hozzáférést, üzleti titokra hivatkozva).

Integrációs kötelezettségek

Végül nézzük meg a hazai magánbiztonsági ágazat működését a kötelezően betartandó nemzetközi gazdasági integrációs szabályok oldaláról is! Az európai uniós jogi normák meghatározása szerint a magánbiztonsági tevékenység szolgáltatásnak (azaz ellenérték fejében nyújtott gazdasági tevékenységnek) minősül, így a belső piaci alapszabadságok betartásából eredő állami kötelezettségek ebben az ágazatban is érvényesülnek. Tekintettel azonban a szolgáltatás nemzeti biztonságpolitikai érdekek szempontjából érzékeny jellegére, a tagállamok számos, kivételt engedő szabályt érvényesíthetnek a liberalizációt ösztönző belső piaci szabályok kapcsán.⁴⁷ E lehetőségek egyébként az utóbbi években a legtöbb gazdasági ágazatban szélesedtek, de a biztonsági szolgáltatások mindig is az uniós belső piaci szabályozás „perifériáján” voltak. Éppen ezért a közös szabályok, standardok megalkotása is nehezen valósítható meg e területen. A korai 2000-es években történtek ugyan kísérletek soft law szín-

⁴⁷ Lásd különösen az Európai Unió Bíróságának vonatkozó ítélkezési gyakorlatát (például: Biztonság kontra Spanyolország, C-114/97 sz. ügy, ECLI:EU:C:1998:519). Az ítélkezési gyakorlat szerint egyébként a „rendfenntartás a társadalomban” – tehát nem csak a szigorúan értelmezett közrend, közbiztonság védelme! – is olyan közérdeken alapuló kényszerítő indok, amelyre tekintettel korlátozható az uniós gazdaság alapszabadságok teljes körű érvényesülése.

ten⁴⁸ közös szabályok megalkotására, illetve egyes szektorspecifikus, kötelező jogi erejű uniós normák⁴⁹ is tartalmaznak a biztonság védelmére vonatkozó előírásokat, valódi jogharmonizációs eredményekről nem beszélhetünk az ágazatban.⁵⁰ Sőt, az e téren leginkább releváns jogforrás, a szolgáltatási irányelv egyértelműen kizárja a hatálya alól a magánbiztonsági szolgáltatásokat.⁵¹ A magánrendészet szabályozásában (vagy éppen szabályozatlanságában) rejlő üzleti lehetőségek kiaknázását tehát az is támogatja, hogy az uniós jogrend viszonylag nagy szabadságot ad a tagállamoknak e területen.

A pontos hátteret és erőviszonyokat nyilván nem ismerjük, így megalapozott feltételezésekbe és jóslatokba nem bocsátkozhatunk azt illetően, hogy az előbbieken feszegetett szabályozási anomáliák és piaci kapcsolatok milyen összefüggésben vannak a rendőrség rendfenntartó szerepével, a fővállalkozó és részben állami érdekeltsgű vagyonvédelmi cégek piaci pozíciójával, illetve az állami megrendelésekkel vagy sportbiztonsági beruházásokkal. Mindenesetre, e folyamatokat látva talán már nem is annyira meglepő a „rendezetlenség”: a piacsabályozási kísérletek sikertelensége, a felügyeleti rendszer rendbetételének logikájával teljesen ellentétes lépések⁵², vagy hogy a személyi és vagyonőri képzési, elismerési rendszer továbbra is kaotikus (gondoljunk csak bele, lehetne-e nagyszámú „túlképzett” vagyonőrt háromszáz forintos órabérrel alkalmazni). Ebből a szémszögből nézve, a magánrendészet helyének rendezetlensége nem feltétlenül és kizárólag a jogállami garanciák ignorálásának negatív hozadékaként értelmezendő. Elképzelhető tehát, hogy a jogalkotó nem figyelmen kívül hagyta a diszfunkcionális szabályozás (illetve szabályozatlanság) következményeit, hanem nagyon is számolt vele. A kérdés megválaszolását jelen írás nyitva hagyja, viszont úgy véljük, a problémát mindeképpen érdemes továbbgondolni és vitára bocsátani a jövőben.⁵³

48 CoESS, UNI-Europa, Code of conduct and ethics for the private security sector. European Commission, Brussels, 2003

49 Lásd egyebek között Regulation (EC) No 300/2008 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2008 on common rules in the field of civil aviation security and repealing Regulation (EC) No 2320/2002. OJ L 97, 9.4.2008, pp. 72–84.

50 E kísérletekről bővebben lásd Alezini Loxa – Danae Siagkou: Private Security Companies in the EU. LSEU, 2016, pp. 7–26.

51 126/2006/EK irányelv 2. cikk (2) bek. k) pont.

52 2012-től a vagyonvédelmi kamara például elvesztette a vagyonőrök és cégek engedélyének bevonására vonatkozó javaslatlételi jogát. A bevont engedélyek száma ez után a tizedére csökkent a vagyonőröknél.

53 Erre lehetőség adódik egyebek között MTA Állam- és Jogtudományi Bizottság Közjogi Albizottság „KözJogPlatform” elektronikus fórumán: <http://kozjovak.hu/hu/kozjogplatform>; lásd még a *Közjovak* című folyóiratot, amely tematikus számot (2016/4.) szentelt az ülésen megfogalmazott álláspontok bővebb kifejtésére.

GYURKÓ SZILVIA – NÉMETH BARBARA – BALÁZS RÉKA

Az eljárási jogok és a gyermekbarát igazságszolgáltatás érvényesülése Magyarországon, büntetőeljárás alá vont külföldi fiatalok esetén¹

A gyermekek különböző akadályokkal szembesülnek, ha büntetőeljárás alá vonták őket, és abban érdekeiket szeretnék érvényesíteni, jogaik tiszteletben tartását próbálják elérni. Ilyen nehézség például a cselekvőképességük korlátozottsága², de az is, ha a gyermekkorból³ eredő sajátos védelem jogának szeretnének érvényt szerezni. Ha gyermekközpontú igazságszolgáltatásról beszélünk, az ma elsősorban a gyermekkorú sértetteket és tanúkat védi, miközben a 18 éven aluli terhelteket ugyanúgy megilleti a speciális védelem. A gyermekjogi megközelítés (gyermekbarát igazságszolgáltatás) az Európa Tanács irányelve szerint a gyanúsított, vádlott gyermek szükségleteinek fokozott figyelembevételét is előírja.⁴

Különösen súlyos kockázata van az alapvető jogok, gyermekjogok, eljárási garanciák sérülésének, ha az igazságszolgáltatási rendszerrel kapcsolatba kerülő 18 éven aluli személy marginalizált kisebbséghez tartozik, vagy a többségi társadalomtól eltérő kulturális háttérrel bír. Ez a két veszélyeztető faktor a külföldi állampolgárok esetén egyszerre van jelen.

Ezekben az esetekben már önmagában a büntetőeljárás is egy interkulturális folyamat, ami speciális felkészültséget és tudást igényel. Erre (a személyi állományt és a módszertani útmutatók hiányát tekintve) jelenleg nem tud rendszerszintű választ adni a magyar igazságszolgáltatás.

¹ Jelen írás *A fiatalok gyanúsítottak vagy vádlottak eljárási jogai az EU-ban* (PRO-JUS) projekt keretében végzett kutatás főbb megállapításait tartalmazza. A projekt célja a büntetőeljárásban gyanúsított vagy vádlott, nem magyar állampolgár, 18 éven aluli személyek (gyermekek) helyzetének vizsgálata volt.

² Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának iránymutatása a gyermekbarát igazságszolgáltatásról. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804b2cf3>

³ Stephen Golub – Anne Grandjean: Promoting equitable access to justice for all children. UNICEF Insights, issue 1, 2014.

⁴ <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168045f5a9>

Ezen kívül általános probléma, ha az eljárás fókusza nem a gyerek legjobb érdekének biztosításán van (UNCRC 3. cikkely, *best interest of the child*), miközben a normaszöveg szerint „A szociális védelem köz- és magánintézményei, a bíróságok, a közigazgatási hatóságok és a törvényhozó szervek minden, a gyermeket érintő döntésükben a gyermek mindenkéfelett álló érdekét veszik figyelembe elsősorban” (1991. évi LXIV. tv.). Ha viszont a gyerek érdeke „eltűnik”, könnyen azzal találjuk magunkat szemben, hogy törvényi kötelezettségek formális teljesítése zajlik, amiben kiüresednek a garanciális alapelvek. Mindez hatványozottan igaz külföldi állampolgárok esetében.

A nem magyar állampolgár fiatalok sérülékenységét (vulnerabilitás) a nyomozati szakban és később a bíróság előtti eljárás során is tovább fokozza a társadalmi helyzetük, a család hiánya, a kulturális másság, a nyelvi akadályok stb., és az állampolgárság kérdése. Ha a gyanúsított vagy vádlott gyermek külföldi, az eljárási garanciák szavatolása további nehézségek elé állítja a nemzeti igazságszolgáltatási rendszereket.

Amikor a terhelt bíróság elé kerül egy büntetőügyben, képesnek kell lennie arra, hogy ügyvédjével konzultáljon, kell hogy legyenek bizonyos mértékű ismeretei az eljárás menetéről és az alkalmazandó jogra vonatkozóan, és a védelem előkészítésében is részt kell vennie.

A nyelv az első korlát, amely akadályozhatja a gyanúsított vagy vádlott gyermek joghoz való hozzáférését és annak biztosítását, hogy tisztességesen bánjanak vele, és hozzáférjen a jogaival kapcsolatos információkhoz az általa értett nyelven. Ezenkívül ha elfogadjuk, hogy a jogi képviselő nem formális jog, hanem tartalmi (érdemi) érvényesülés esetén nevezhető csak teljesültnek – hiszen a jogi rendelkezéseket szellemiségük és nem betűjük alapján kell megítélni –, akkor látjuk, hogy például gyakran nem könnyű feladat (a szűkös időkeretek között) olyan ügyvédet találni, aki képzett és felkészült a külföldi gyermekeket érintő ügyekben eljárni. Ez nehezítheti, hogy a gyerekek ténylegesen és eredményesen gyakorolhassák a védelemhez való jogaikat.

A joggal konfliktusba kerülő gyermekekről szóló korábbi kutatások szerint⁵ a gyermekek általában nincsenek birtokában a jogaik érvényesítéséhez és speciális szükségleteik tiszteletben tartásának kivívásához szükséges tudásnak, képességeknek és érdekérvényesítési lehetőségnek.

Ezt az eredendő sebezhetőséget a nyomozati szakban vagy a bíróság előtti eljárás során tovább növelhetik a gyermek egyéb körülményei, így például

⁵ Gyurkó, Szilvia – Nemeth, Barbara (eds.): Comparative situation analysis of juvenile justice system in 20 CEE countries in accordance with the four relevant Terre des hommes scopes, Budapest, Tdh, 2016

ha hiányzik a támogató családi háttér; ha a gyermek korábban bűncselekmény, erőszak vagy kizsákmányolás áldozatává vált; ha eltérő a kulturális, nyelvi háttere; ha fokozott a kortárs hatás (például mert nincs olyan felnőtt személy, aki felelősen gondoskodik a gyerekről)⁶; és természetesen az alacsony szocioökonómiai háttér is (iskolázottság, jövedelmi viszonyok, lakás-körülmények stb.).

A gyermekek sebezhetősége eredhet egyebek között a személyes jellemzőikből, de a körülményeikből is. Például ha a külföldi gyerekek azért hagyták el otthonukat, mert ott háború vagy más katasztrófa áldozatává váltak, az fokozza mind a későbbi ismételt áldozattá válás, mind pedig a kriminális deviancia kockázatát is. A gyermekkorból eredő általános vulnerabilitás, és a külföldi gyerekek fokozott, speciális kiszolgáltatottsága és sérülékenysége egyedi felelősséget (és feladatot) jelent az eljáró hatóságok számára.

Ha a gyanúsított vagy vádlott gyermek külföldi, az eljárási garanciák, amelyeket biztosítani kell számukra a büntetőeljárásban, további feladatok elé állítják a nemzeti igazságszolgáltatási rendszerek saját működését, és a szakmaközi együttműködési hálózatokat is. A gyermekvédelem, a szociális ellátás, vagy az áldozatvédelem közötti kooperáció különösen fontos ezekben az ügyekben. Sajnos azonban kutatások támasztják alá, hogy ez az együttműködés – így például a nemzeti gyermekvédelmi rendszerekkel – az esetek jelentős részében nem teremti meg a hatékony védelmet, valamint a minőségi szolgáltatások hozzáférhetőségét a külföldi állampolgárságú (joggal konfliktusba kerülő) gyerekek számára.

A segítő, támogató szolgálatokkal való együttműködés problémáit azért tartjuk kiemelten fontosnak megemlíteni, ha 18 éven aluli terheltekről beszélünk, mert esetükben a rendészeti/büntető szemlélet miatt az áldozati létet, a védelmi igényt akkor sem ismeri fel az igazságszolgáltatás, ha explicit módon jelen van. Így például egy 2016-ban megjelent kutatás eredményei szerint a rendőrség a prostitúció gyermekkorú áldozatait továbbra is elsősorban elkövetőnek tekinti, és a gyermekjogi, gyermekvédelmi segítő megközelítés helyett elzárás szankcióval sújtja őket. 2016-ban közel háromszázan (főleg lányok) kerültek ilyen módon kapcsolatba az igazságszolgáltatással.⁷ Bár ebben a statisztikában külföldi fiatalok csak elenyésző számban jelennek meg, a szexuális célú kereskedelmi kizsákmányolás olyan jelenség, ami a külföldi

⁶ Például: kiséro nélküli kiskorúak.

⁷ A Magyar Női Érdekvégyesítő Szövetség közpolitikai ajánlása. Magyar Női Érdekvégyesítő Szövetség, Budapest, 2016. http://noierdek.hu/2/wp-content/uploads/2013/06/Ajanlas_2016_2-kiadas_vegleges.pdf

(főként menekült, menedékkérő, oltalomkereső) gyerekek, kísérő nélküli kiskorúak esetében gyakran tetten érhető.

A prostitúció, a pornográfia, és a gyakran ezek elfedésére szolgáló gyermekházasság több nemzetközi jelentésben is megjelenik mint kockázati tényező.⁸ A jelenség többoldalú ismerete tehát nagyon fontos, ha gyermekbarát (gyermekközpontú) eljárásról beszélünk:

- annak felismerése, ha a gyerek áldozat (akkor is, ha büntetendő cselekményt követ el);
- annak ismerete, hogy egy gyerek lehet egy időben áldozat és elkövető (és mindkét „státusában” fontos, hogy megfelelő választ kapjon);
- az arra vonatkozó tudás, hogy külföldiek (menedékkérők) különösen veszélyeztetettek a szexuális erőszakkal.

A gyermekprostitúcióra adott igazságszolgáltatási válasz mint cseppben a tenger mutatja (illusztrálja), hogy milyen súlyos problémákhoz vezet, ha a gyerek legjobb érdekének érvényesítése „nem szempont”.

A gyerek jogainak, legjobb érdekének sérelmén túlmenően egy 2016 januárjában publikált, kelet-közép-európai összehasonlító vizsgálat⁹ szerint a diszkrimináció is határozottan jelen van ezen a területen: rendszerszinten és az egyes eljárásokban is. A hivatkozott vizsgálat megállapításai szerint jelentős különbség van a jogi szabályozás és annak gyakorlata között a belföldi és külföldi gyermekek esetén. De akár egy-egy országon belül, a városi és vidéki térségek joggyakorlatai között is találhatunk eltéréseket (strukturális diszkrimináció).

A gyermek- és fiatalkori elkövetés jellemzői

A gyermek- és fiatalkorú elkövetők száma a csökkenő gyermeknépséphez mérten is stagnáló, dinamikusan csökkenő tendenciát mutat. Az összelkövetői számhoz viszonyítva, arányuk alig haladja meg az egy százalékot (gyermekkorúak), illetve nem éri el a nyolc százalékot (fiatalkorúak).

A külföldiek által elkövetett cselekmények statisztikája a magyar állampolgárokéhoz képest jelentős különbségeket mutat. Alapvetően az figyelhető meg, hogy a nemzetközi események, valamint a jogszabályi változtatások

⁸ <http://www.dw.com/en/report-female-migrants-face-sexual-violence/a-18986170>

⁹ Gyurkó, Szilvia – Nemeth, Barbara (eds.): i. m.

1. számú táblázat
**Magyarországon elkövetett bűncselekményekre vonatkozó adatok –
 elkövetők szerinti megoszlás (2015)¹⁰**

Bűncselekmények száma összesen	267 628
Sértettek száma összesen – természetes személyek	183 431
Elkövetők száma összesen	98 899
Gyermekkorú elkövetők száma	1 374
Fiatalkorú bűnelkövetők száma	7 785

egyértelműen hatnak arra, hogy hány külföldi kerül büntetőeljárás hatálya alá. Egyrészt a 2013 óta folyamatosan növekvő menekülthullám, a 2014 végén csúcspontot elérő, török és észak-afrikai menekültválság, valamint az erre 2015-ben adott „fizikai és jogi határzárként” definiálható jogszabályváltozások egyértelműen befolyásolták a statisztika alakulását.

2. számú táblázat
18 év alatti elkövetők által elkövetett bűncselekmények száma

Összesen (összes bűncselekmény, 18 éves kor alatt)	9337
<i>Top 10 (a regisztrált elkövetők száma szerint)</i>	
Lopás	3404
Garázdaság	1914
Testi sértés	793
Határzár tiltott átlépése	473
Kábítószer birtoklása	327
Rongálás	343
Rablás	287
Közfeladatot ellátó személy elleni erőszak	103
Jármű önkényes elvétele	118
Zaklatás	99

3. számú táblázat
**Magyarországon külföldiek által elkövetett bűncselekmények számának változása
 2011 és 2016 között, az elkövető életkora szerint¹¹**

külföldi	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (I–V. hónap)
gyermekkorú	13	15	182	325	10	15
fiatalkorú (14–17 éves)	104	251	103	61	185	141
fiatal felnőtt (18–24 éves)	989	1058	828	867	1194	1322
felnőtt (25–59 éves)	4176	3737	2957	3320	3586	2258

10 Forrás: <https://bsr.bm.hu>

11 Forrás: <https://bsr.bm.hu>

A külföldiek által elkövetett cselekmények között döntően a következő bűncselekmény-, illetve szabálysértéstípusokat találjuk: beutazási és tartózkodási tilalom megsértése; közokirat-hamisítás; egyedi azonosítójel meghamisítása; 2015 után pedig határázár tiltott átlépése; lopás; garázdaság; testi sértés.

A felnőtt külföldiek alapvetően az országba bejutással (az azon átjutással) kapcsolatban valósítanak meg jogszerűtlen magatartásokat, illetve ezek érdekében követik el azokat (használnak hamis útlevelet, lépik át a zöldhatárt stb.).

Ehhez képest a gyermek- és fiatalkorú külföldiek kriminális devianciája jelentősen eltérő képet mutat, és alapvetően a hasonló életkorú magyar állampolgárságú gyerek elkövetők tipológiájával egyezik meg. Meghatározók a kisebb súlyú vagyron elleni cselekmények, a nyilvános helyen mutatott megbotrányozásra alkalmas viselkedés, és tíz százalék körüli a személy elleni erőszakcselekmények aránya.

Ezt a dinamikát a 2015-ben bevezetett határázár jelentősen megváltoztatta.

4. számú táblázat
**Rendőri eljárásban regisztrált külföldi állampolgárságú
 gyermek- és fiatalkorú elkövetők száma¹²**

Bűncselekmény	2014	2015. I–XI.
Lopás	169	21
Garázdaság	92	6
Határázár tiltott átlépése	–	107
Testi sértés	42	4
Közokirat-hamisítás	13	11
Rongálás	16	1
Közlekedés biztonsága elleni bűncselekmény	9	–

A határázár bevezetése, valamint az azzal kapcsolatos törvényi szabályozás több civil szervezet tiltakozását is kiváltotta, alapvetően a gyermekkorú külföldiek kriminalizálását fogalmazva meg problémaként.¹³

¹² Az Enyübs 2014. évi és 2015. I–XI. havi adatai alapján.

¹³ *A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.) 2015. szeptember 15-től hatályos módosítása értelmében a büntetőtörvénybe került bűncselekmények (határázár tiltott átlépése (Btk. 352/A §), a határázár megrongálása (Btk. 352/B §), valamint a határázárrel kapcsolatos építési munka akadályozása (Btk. 352/C §) miatt indult büntetőügyekben, a fiatalkorúakra vonatkozó speciális, védő rendelkezések nem alkalmazhatók, vagyis a 14–18 év közötti gyermekek – legyen szó menekült, menedékkérő, migráns vagy magyar állampolgárságú gyerekekről – ügyében lefolytatott eljárások során a felnőttekre vonatkozó szabályok érvényesülnek. Bár az új törvényi rendelkezés kimondja, hogy a kényszerintézkedéseket a kiskorú érdekeinek szem előtt tartásával kell lefolytatni, a módosítás alapján nem kerül sor gondnok kirendelésére, a szülő, törvényes képviselő sem érvényesítheti jogait még akkor sem, ha Magyarországon tartózkodik és a vádemelés elhalasztásának kedvezőbb, szelesebb körben alkal-*

A magyar határokat átlépő, és később büntetendő cselekmény miatt eljárás alá vont gyerekek állampolgárság szerinti megoszlását nézve a következőket találjuk. 2014-ben a hontalanok voltak meghatározó többségben, utánuk következtek a román, afgán, szerb és szlovák nemzetiségű elkövetők. 2015-re megnyolcszorozódott az afganisztániak és megharmincszorozódott a szírek aránya, míg a hontalanok száma 325-ről 6-ra csökkent. A környékbeli országokból származó elkövetők (románok, szerbek, szlovákok, ukránok) száma gyakorlatilag változatlan maradt.¹⁴

Az alkalmazott jogkövetkezmények tekintetében 2013–2014-es adatok álltak rendelkezésünkre a kutatáskor. Ezek alapján a megrovással záruló nyomozásmegszüntetések dominálnak, ezt követi a vádemelés/bíróság elé állítás. Elterelésre az ügyek kevesebb mint két százalékában került sor.¹⁵

„Nem jellemző az, hogy a külföldi gyermekek vonatkozásában a tárgyalási szakaszba eljutnak az ügyek. Az a jellemző, hogy ha a külföldiek csekélyebb bűncselekményeket követnek el, akkor az ügyészség megrovást alkalmaz” (ügyész).

„Egyetlen ügy sem jutott az ügyészségi szakaszba, mert a gyerekek eltűnnek, vagy idő közben rájönnek, hogy mégsem úgy hívják, ahogy, itt az is előfordul, hogy a gyerekek neve megváltozik” (gyermekotthoni vezető).

Az eljárások időbeliségét vizsgálva, a nyomozás elrendelésétől a vádemelésig eltelt napok száma átlagosan 312 volt 2013-ban, és 285 2014-ben. A nyomozás elrendelésétől a jogerős bírósági határozatig eltelt napok átlaga: 930 volt 2013-ban, és 899 2014-ben. Átlagosan nagyjából három évig tart tehát az az időszak, amíg a 18 éven aluli terhelt a büntetőeljárás hatálya alatt áll. Ez az adat felveti annak kérdését, hogy ezekben az ügyekben miként tud érvényesülni a jogszabályokban előírt soronkívüliség, és a gyermekbarát igazságszolgáltatás egyik alapelveként megjelenő „minél hamarabbi jogkövetkezmény-kiszabás”.

Ezen a ponton kell kiemelni, hogy a gyermekjogok érvényesülése a különböző eljárásokban Magyarországon általában nem a jogszabályi előírások

mazható szabályai és a bizonyítás, fiatalkorúakra kedvezőbb speciális elvei (például poligráfos vizsgálat tilalma) sem érvényesülhetnek. Aggályosnak tűnik továbbá a Be. 453. § (1) bekezdésében írt azon szabály mellőzése is, amely szerint a fiatalkorú életkorát közokirattal kell bizonyítani. Ennek következtében előfordulhat, hogy nem büntethető gyermekkoriúak büntetőjogi felelősségének megállapítására kerül sor. Forrás: <http://unicef.hu/aggodik-a-gyermekjogi-civil-koalicio/>

¹⁴ Az abszolút számok: afganisztáni elkövetők száma 2014-ben 5, 2015-ben 47. Szír elkövetők száma 2014-ben 1, 2015-ben 36. Szerb elkövetők: 2014-ben 6, 2015-ben 11. Szlovák elkövetők: 2014-ben 5, 2015-ben 6. Ukránok: 2014-ben 3, 2015-ben 2 fő.

¹⁵ Enyusb terhelti adatkörből. 2012. évi C. tv. szerint és 1978. évi IV. tv. szerint, 2013–2014.

hiánya miatt sérül, hiszen azok az esetek meghatározó részében lefedik a nemzetközi és európai előírásokban foglaltakat.

A gondot az előírások gyakorlati megvalósulása okozza, aminek alapvetően két manifesztuma ismerhető fel:

- a) A valódi gyakorlat és annak jogszerűsége nem ismerhető meg. Ezt a megállapítást egyrészt az aktakutatás eredményeire alapozzuk. A 18 éven aluli külföldi gyanúsítottak kihallgatásáról készült jegyzőkönyvek áttanulmányozása során ugyanis a formáság abszolút érezhető volt, ahogy az is, hogy futószalagszerűen intézik az ügyeket. Sokszor arra sem figyelnek, hogy esetleg a korábbi ügy jegyzőkönyvében benne maradt például a gyanúsított egyéb adatainál: „anyanyelve: magyar”, miközben egyértelmű, hogy külföldi, és nem beszéli a nyelvet. Ha ilyenekre nem figyelnek fel, akkor kérdés, vajon rögzítenek-e minden adatot (illetve helyesen rögzítik-e őket). Szintén a jegyzőkönyvek alapján vet fel kérdéseket, hogy az általunk megnevezett ügyek nagy részében a kirendelt védő szabályszerű idézésre nem jelenik meg (ezt tartalmazza a jegyzőkönyv), viszont a jegyzőkönyv végén az aláírása megtalálható.

„...nem feltétlenül lehet nyomon követni, hogy valójában mi zajlik, mert sablon határozatok, jegyzőkönyvek vannak, ami nem azt jelenti, hogy bizonyos tájékoztatás nem történt meg, de ez nem követhető nyomon, hogy mi az, ami elhangzott. Ahogy azt sem, hogy a rendőr mennyire mérte fel a kihallgatott személy személyes jellemzőit, lelkiállapotát, és hogy mit mondott, és milyen választ kapott. A jegyzőkönyvben általában olyan bonyolult jogszabály helyek vannak, amiket az előadó feltehetően nem, vagy nem úgy mondott el”¹⁶ (ügyész).

„Az írásbeli közlésről még kevesebb információnk van, mert nem kerül be a büntügyi iratok közé, lévén hogy nem releváns irat. Az ügyész még azt sem tudja megállapítani, hogy megtörtént-e és hogyan, miként” (ügyész).

A tolmácsolás és a védői munka minőségéről praktikusán semmiféle adatunk nincs. Gyakorlatilag százszázalékos a latencia az esetleges problémákkal kapcsolatban, hiszen minden interjúalany megerősítette: soha nem volt még hivatalos eljárás annak kapcsán, hogy a tolmács rosszul dolgozott vol-

¹⁶ Ezzel az idézettel kapcsolatban az ügyészség képviselője utólag a következő helyreigazítást kérte: „Az eljárási cselekményről felvett jegyzőkönyv a nem magyar állampolgárságú terhelt jogaira és kötelességeire történő figyelmeztetést, illetőleg a szükséges tájékoztatást az eljárási törvénynek megfelelően tartalmazza, amit a tolmácsnak kötelessége lefordítani, ezért megalapozatlannak tartom annak rögzítését, hogy »A jegyzőkönyvben olyan bonyolult jogszabályhelyek vannak, amiket az előadó feltehetően nem, vagy nem úgy mondott el.«”

na, vagy a külföldi gyermek számára kirendelt védő nem látta el megfelelően a feladatát.

- b) A megismert gyakorlat aggályos. Az eljárások elhúzódnak, traumatizálók, nem érvényesülnek a gyermekek jogai, az eljárási szabálytalanságok feltárása esetleges, a költséghatékonyság megelőzi az érdemi (a törvény szellemiségének megfelelő) jogalkalmazást.

„Az eljárás traumatizál. A magyar igazságszolgáltatás még a magyar gyerekeknek se kompatibilis – a külföldinek meg főleg. A személyes lehetőségek korlátozzák, és a szerencsén múlik, hogy mi van/lesz vele” (állami jogvédő).

„A gyermekek »felnőttesítése« zajlik. Rájuk néznek, azt mondják, felnőtt, és onnantól kezdve felnőttként bánnak a gyerekekkel a információadásnál, meg az egész eljárásban” (szociális munkás).

„A hatóságok a költséghatékonyságra törekszenek. Minél olcsóbb, minél hamarabb, minél elérhetőbb tolmács kell nekik” (tolmács).

„Az eljárások 6-8 hónapig folynak legjobb esetben is, a soron kívülség ellenére. A fordítás miatt abszolút a késés, pedig a cél az, hogy haladéktalanul, soron kívül menjenek az ügyek” (ügyvéd).

„A nyomozás elrendeléséről értesíteni kell az ügyészt, de ha a rendőr beteszi a postára, és mi azt csak két hét múlva kapjuk meg, akkor foghatjuk a fejünket, hogy mi történt, már nehéz mit tenni...”¹⁷ (ügyész)

Ezeken túlmenően a kutatás során tudomásunkra jutott olyan eset is, amikor a menekülthullám egyik csúcspontján, hajnalban egy pályaudvaron a külföldi gyereket igazoltatták, minden papírja rendben volt, de a motozás olyan cselekmény elkövetésére világított rá, amiben végül eljárást indítottak ellene: *„A mai napon, 2014. 08.16-án, 05 óra 35 perckor Mórahalom központi pályaudvarán történt ellenőrzés során a hátizsákjának zsebében 1 db élő görögteknős volt található, amelyet a rendelkezésre álló adatok alapján a magának vallott. A megtalált görögteknős a védett és fokozottan védett növény és állatfajokról szóló KÖHÉM rendelet 8. melléklete alapján Magyarországon védett állatfaj. A megtalált hulló egyed Magyarországon történő keresztül-*

¹⁷ Ezzel az idézettel kapcsolatban az ügyésznek képviselője utólag a következő helyreigazítást kérte: a „megállapítás arról, hogy a »rendőr beteszi a postára« a nyomozás elrendeléséről szóló értesítést és azt az ügyész csak két hét múlva kapja meg, és »akkor foghatjuk a fejünket, hogy mi történt, már nehéz mit tenni« általános és leegyszerűsítő megállapítás, figyelemmel arra, hogy a Be. 170. §-ának (3) bekezdése második mondatában írtak, amely szerint a nyomozó hatóság az általa elrendelt nyomozásról [...] huszonnégy órán belül értesíti az ügyészt a nem magyar állampolgárságú fiatalok elleni indult büntető ügyekben is kötelezően alkalmazandó rendelkezés, amely az esetek nagy részében késedelem nélkül teljesül.”

szállításához szükséges természetvédelmi hatóság engedélyével nem rendelkezett, ilyen bizonylatot bemutatni nem tudott. A fentiek alapján gyanúsítható I rendbeli »az Európai Unióban természetvédelmi szempontból jelentős növény- vagy állatfaj egyedeire jogellenes birtoklással és az országba behozatallal elkövetett természetkárosítás büntetének elkövetésével« (részlet tanúmeghallgatási jegyzőkönyvből).

A jegyzőkönyv egyéb részeiből kiderül, hogy másfél évvel ezelőtt Iránból indult a gyerek Angliába, miután háromévesen elveszítette az apját. A teknőst az egyik menekülttáborban kapta Görögországban: „*Én nem tudtam, hogy ezzel bűncselekményt követek el és csak arra gondoltam, hogy megmentem ezt az állatot.*” A cselekmény társadalomra veszélyessége, súlya, az elkövetés körülményei, nem beszélve az állami költség és erőforrás hatékony felhasználásának igényéről, valamint a gyermekjogi megfontolásokról, erősen felvetik annak kérdését, valóban a büntetőeljárás megindítása volt-e a legmegfelelőbb válasz.

A büntetőeljárás során gyanúsított vagy vádlott gyermekek részére nyújtandó eljárási garanciákról szóló 2013/0408. számú EU-irányelv 13. cikke kimondja: „*A gyermekeket érintő eljárásokban a sürgősség elvét kell alkalmazni, így biztosítva az adott esetre való gyors reagálást és a gyermek mindenképp feltett álló érdekének védelmét. A bíróságoknak különös gondossággal kell eljárniuk, hogy elkerülhető legyen a gyermek családjára és társadalmi kapcsolataira nézve káros következmények előfordulásának bármilyen kockázata.*”

Az aggályos, vagy aggodalomra okot adó gyakorlatok körében ki kell emelni, hogy a külföldi gyerekekkel szembeni tudatos, szándékos hátrányos megkülönböztetéssel, nyíltan rasszista vagy xenofób elvet valló szakemberrel nem találkoztunk. Az előítéletesség megítélése vagy tetten érése természetesen nem könnyű, sem kutatásokban, sem a gyakorlatban, azonban a magyar igazságszolgáltatásban fellelhető, például a romákkal kapcsolatban megnyilvánuló diszkriminációról vannak korábbi kutatási eredmények.¹⁸

Jelen kutatásban egyetlen esetben jelezte az interjúalany, hogy ilyen okok is lehetnek annak háttérében, amilyen bánásmódot az általa képviselt külföldi gyerek ügyében tapasztalt: „*Lássuk be, hogy él az emberekben némi fajgyűlölet is, és volt olyan érzésem néha, hogy még ilyen is játszik a dologban*” (gyermekvédelmi gyanú).

A kutatási tapasztalatok szerint a büntető-, a gyermekvédelmi és az idegenrendészeti eljárások (és maguk a rendszerek is) egymástól teljesen függet-

¹⁸ Lásd ERRC-jelentések: errc.org.

lenül zajlanak. Általában csekély tudással arról, hogy egyáltalán vannak-e folyamatban az érintett külföldi gyermekkorú terhelttel kapcsolatban egyéb eljárások (például védelembé vétel, veszélyeztetés miatt). A gyermekvédelmi törvény által előírt jelzési kötelezettség teljesítésének rendszerszintű rutinjára nem találtunk adatot a kutatás során.

Bízunk benne, hogy a 2013/0408. számú EU-irányelvben megfogalmazott elvárás („a gyanúsított és vádlott gyermekeket tisztelettel, méltósággal, szakmailag megfelelő módon, személyesen és megkülönböztetéstől mentes módon kell kezelni és gyermeki állapotukat elismerni, valahányszor az érintett gyermekek kapcsolatba kerülnek a büntetőeljárások keretében eljáró illetékes hatóságokkal. Mindez a gyermekeknek a társadalomba való visszailleszkedését is megkönnyíti azt követően, hogy szembesültek a büntető igazságszolgáltatási rendszerrel. Az ebben az irányelvben meghatározott jogok a gyanúsított vagy vádlott gyermekekre – tartózkodási jogállásuk vonatkozásában is – megkülönböztetéstől mentes módon alkalmazandók”) pozitív irányba befolyásolja az eljáró hatóságok gyakorlatát és együttműködési készségét is a jövőben.

Összegzés

A kutatás megvalósításakor jelentős akadályokkal találtuk szembe magunkat, aminek elsődleges oka a téma átpolitizáltsága, a hatóságok számára jelentős frusztrációt okozó helyzet. Másodlagos okként a külföldi vádlott/gyanúsított gyerekek ügyében induló eljárásoknak azt a jellemzőjét azonosítottuk, hogy az érintett 18 éven aluliak sok esetben a nyomozás megindítása után elhagyják az országot, ismeretlen helyre távoznak.

A vonatkozó EU-irányelvek átültetése a jogszabályok szintjén alapvetően és döntően megvalósult. Egyes esetekben a magyar szabályozás szigorúbb követelményeket támaszt, más esetekben részleges hiányok tapasztalhatók.

Az irányelvek gyakorlati megvalósulása jelentős nehézségekkel terhelt, ha a gyanúsított, vádlott személy egy 18 éven aluli külföldi állampolgár. Az irányelvekben biztosított jogok érvényesülésének legnagyobb kockázatait a következőkben azonosította be a kutatás:

- nem tekintik a gyermek vádlottat, gyanúsítottat vulnerábilisnak, különösen sérülékenynek;
- nem tekintik a külföldi, az eljárás nyelvét nem beszélő gyermeket fokozottan vulnerábilisnak;

- az előírások csak formálisan, és nem a jogszabályok szellemisége, tartalma szerint érvényesülnek;
- a jogérvényesülés (a tolmácsolás/fordítás, a tájékoztatás, az ügyvédi képviselő) minősége/a minőség biztosítása nem jelenik meg követelményként;
- a megfelelő minőségű tolmáchoz/fordításhoz, tájékoztatáshoz, jogi képviselővel való hozzáférés nem megoldott;
- hiányoznak a megfelelő működési és szakmai standardok;
- a hatóságok nem nyújtanak egyenlő feltételeket a külföldi terhelt kiskorúak számára;
- hiányoznak a regiszterek (jogi tolmácsok listája, nyelvet beszélő ügyvédek listája, gyermekkorúakkal való kommunikációra kiképzett, felkészült más szakemberek nyilvántartása);
- hiányoznak a képzések, továbbképzések a tolmács részvételével zajló gyermekmeghallgatásokról, valamint a multikulturális kérdésekről;
- hiányzik a büntetőeljárásban érintett hatóságok közötti multidiszciplináris együttműködés.

NAGYCENKI TAMÁS

A bünszervezetben történő elkövetés megállapíthatóságának ítélkezési gyakorlata a kábítószer-bűnözés vonatkozásában 1.¹

A kábítószerrel kapcsolatos tevékenységből – így a termelésből, természetéből, illetve a kereskedeleméből – hatalmas jövedelemre tesznek szert a kábítószerhez köthető személyek, szervezetek. A kábítószer-bűnözés és a szervezett bűnözés veszélyessége nem kétséges, ez a veszély hatványozottan jelentkezik, ha a kábítószer-bűnözés eléri a társas elkövetési alakzatok bünszervezeti formáját.

A bünszervezetben történő elkövetés megállapítása egyebek között azért kardinális kérdés, mivel a törvény a bünszervezetekhez rendkívül súlyos jogkövetkezményeket fűz: kizárt a feltételes szabadságra bocsátás; a szabadságvesztés végrehajtási fokozata fegyház; a büntetési tétel felső határa a kétszeresére emelkedik; kötelező vagyonek Kobzás a vagyonra, amelyet az elkövető bünszervezetben való részvétele ideje alatt szerzett.

Az értekezés célja egyrészt annak bemutatása, elemzése, hogy a bíróságok milyen bizonyítékok alapján állapítják meg az ítéletekben a bünszervezetben történő elkövetést; másrészt hogy mennyire egységes a szervezett kábítószer-bűnözéssel kapcsolatos bírói gyakorlat.

Az említett cél megvalósításához elengedhetetlen volt a bírósági határozatok közül a szervezett kábítószer-bűnözéssel kapcsolatos ítéletek, végzések kigyűjtése. A bünszervezeti szintet elérő jogesetek száma a kábítószer-bűnözésen belül elenyésző, évente nagyjából egy-három, ez természetesen nem azt jelenti, hogy nem érdemelnek kiemelt figyelmet, hiszen egy-egy bünszervezet több száz, akár ezer fogyasztót láthat el kábítószerrel. A következőkben olyan bünszervezeteket is bemutatok, amelyek évi kétmillió eurós forgalommal, kokainnyeléssel, vagy száznyolcvanezer ecstasy tablettával hozhatók összefüggésbe.

¹ A tanulmány következő részét júniusi számunkban adjuk közre.

Első ügy

Az elsőrendű vádlott 2002-ben közölte a másod- és harmadrendű vádlottal, hogy könnyű pénzkereseti lehetőség adódott, fejenként, illetve alkalmanként kétszáz-háromszázezer forintot ajánlott azért, hogy kábítószerrel hozzanak Magyarországra Hollandiából. 2002 októbere és 2003 januárja között a másod- és harmadrendű vádlottak legkevesebb négyszer csempészték be kilenc kilogrammot meghaladó mennyiségű marihuánát az országba. A vádlottak a Hollandiában megszerzett kábítószerrel a gépjárművük pótkerekébe rejtették, Magyarországon a marihuánát az elsőrendű vádlottnak adták át.²

A bíróság kiemelte a telefonkapcsolatok gyakoriságát, a vádlottak között ugyanis hetekig nem történtek telefonhívások, de amikor a másod- és a harmadrendű vádlottak megszerezték Hollandiában a kábítószerrel, illetve Magyarországra hozták, kiemelkedően megnőtt a telefonhívások száma. A konspirációt bizonyítja, hogy a vádlottaknak legalább két mobiltelefonjuk volt.

A kábítószer mennyisége kapcsán a bíróság megállapította, hogy ennyi kábítószer értékesítésére egy ember egyedül nem képes.

A Somogy Megyei Bíróság szerint a „*vádlottak a Hollandiából Magyarországra történő kábítószer-szállítást szervezeten, egymás tevékenységét elősegítve, azt kiegészítve bonyolították le*”³.

Mind az első-, mind a másodrendű vádlott megemlítette, hogy a beszerzésükkor megfenyegették őket: ha az esetleges lebukás után beszélnek a hatóságoknak a kábítószer-keresedelemről, nekik, illetve a családjainak bajuk eshet.

Az eljárás során a másodrendű vádlott teljes körű feltáró vallomást tett, amelyet a bíróság elfogadott, mivel indokolása szerint a beismerő vallomást a rendelkezésre álló egyéb bizonyítékok is alátámasztották.

Az ítélet indokolásában kifejtettek szerint a bizonyítékok alapján a vádlottak terhére csak a kábítószer szállítása állapítható meg, az elosztásban való részvételük nem bizonyított. Ennek ellenére a vádlottaknak – a mennyiségre, illetve a rendszerességre tekintettel – tisztában kellett lenniük azzal, hogy a kábítószerrel ők juttatják el az elosztókhoz.

² A Somogy Megyei Bíróság B.675/2004/114. számú ítélete; a Pécsi Ítéltábla B.II.172/2007/26. számú ítélete; a Legfelsőbb Bíróság Bfv.III.342/2009/5. számú végzése.

³ A Somogy Megyei Bíróság B.675/2004/114. számú ítélete.

A Somogy Megyei Bíróság a vádlottakat kereskedéssel jelentős mennyiségű kábítószerrel elkövetett kábítószerrel visszaélés büntetőjében mondta ki bűnösnek.

Kiemelendő, hogy a bűnszervezet megállapíthatóságának kérdése az ítéletben szóba sem került.

A Pécsi Fellebbviteli Főügyészség a bűncselekmények bűnszervezetben elkövetésként minősítésére tett indítványt, ezért a másodfokú bíróság vizsgálta a bűnszervezet megállapíthatóságát.

A Pécsi Ítéletábla a Somogy Megyei Bíróság ítéletét megváltoztatta, és megállapította, hogy az első-, a másod- és a harmadrendű vádlottak bűnszervezetben részvétel miatt elítéltek.

Az ítéletábla az indokolásban kitért arra, hogy a tényállásban meghatározott személyeken kívül többen közreműködtek a bűncselekmények elkövetésében. Az eljárásban ismeretlenek voltak, akik a kábítószer hollandiai, illetve magyarországi forgalmazásában részt vettek, továbbá nem azonosították be azt a személyt sem, aki a rotterdami szállásról gondoskodott.

A bűnszervezet fogalmi elemei vizsgálatakor az ítéletábla megállapította, hogy a „négy hónapra keresztül zajló, elkülönítetten hat részre bontható cselekménysorozat messze túlmutatott az alkalmi jellegű elkövetésen: nyilvánvalóan ennél hosszabb időre és tartós együttműködés céljából szerveződött, olyan feladatmegosztással, amely már önmagában tervszerű, összehangolt működést feltételezett. E tekintetben nem lehetett végül figyelmen kívül hagyni a tettenérések jelentőségét sem; azt a tényt, hogy a bűncselekményeknek a nyomozó hatóságok közbeavatkozása, illetve a vádlottakkal szemben elrendelt előzetes fogvatartás vetett csak véget.”⁴

A Pécsi Ítéletábla jogerős ítélete ellen az elsőrendű terhelt felfülvizsgálati indítványt terjesztett elő. Az indítvány szerint a bűnszervezetben elkövetés megállapítása is törvénysértő, mivel bűnszervezetre utalás sem a vádiratban, sem az elsőfokú ítéletben nem található.

A Legfőbb Ügyészség álláspontja szerint mind a bűnszervezetben elkövetés, mind a feltételes szabadságból való kizárás törvényes volt.

A Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy „...kétségtelen, hogy a bűncselekmény tervszerű, az egyes feladatok szerint összehangolt, többszöri megvalósítását a három terhelt közösen határozta el, szervezte meg, míg az ekkénti elkövetésben a terheltek mellett más személyek is részt vettek”⁵. Az

⁴ A Pécsi Ítéletábla Bf.II.172/2007/26. számú ítélete.

⁵ A Legfelsőbb Bíróság Bfv.III.342/2009/5. számú végzése.

előbbieik miatt törvényes volt a bűncselekmény bünszervezetben történő elkövetésének megállapítása.

Továbbá a Legfelsőbb Bíróság megjegyezte, hogy „...a Pécsi Ítéletábra helyesen fejtette ki, hogy az azonos törvényi tényállás alá eső elkövetési magatartások – az 1/2007. BJE I. pontja értelmében – természetes egységbe tartozása nem akadályozza a bünszervezetben elkövetés megállapításának. Jelen ügyben a tényállás egyes pontjai szerinti elkövetési magatartások önmagukban is 5 évet meghaladó szabadságvesztéssel büntetendők.”⁶

A Legfelsőbb Bíróság a Pécsi Ítéletábra ítéletét az elsődrendű terhelt vonatkozásában hatályában fenntartotta.

Második ügy

A vádlott, aki bútorgyártással, -kereskedéssel foglalkozott, 1999-ben nagy mennyiségű hasisgyantához jutott; a szállítmányt az irányítása alatt lévő – egyébként fiktív személy nevén szereplő – gazdasági társasága révén kívánta Kanadába juttatni. A vádlott szervezte meg a hasisgyantának a cége által megvásárolt és felújított bútorokban történő elrejtését. A kábítószer mennyiségét jelzi, hogy kétszáz csomagnyi hasist rejtettek el a bútorokban, a hasis össz-mennyisége ezerkétszáz kilogrammot tett ki. Kanadában a szállítmányt rendőri ellenőrzés alá vonták, a kanadai nyomozók a kábítószeret lefoglalták, a fuvarozókat elfogták. A kanadai céget – amely a bútorokat rendelte – kizárólag azért alapították, hogy fedőcéggént működhessen. A második szállítmány (szekrények, komódok, dupla fenékű padok) tartalma ezernyolcszáz kilogramm hasisgyantát tett ki. A kanadai hatóságok ellenőrzött szállítást végeztek, azaz követték a bútorok útját; ennek segítségével nemcsak a fuvarozókat, hanem a bünszervezet terjesztő tagjait is letartóztatták.⁷

A kanadai hatóság által lefoglalt hasisgyanta a hatályos magyar Btk. szerint jelentős mennyiségű kábítószernek minősült, a jelentős mennyiség alsó határának tizenötezerszerese.

A Fővárosi Bíróság az ítéletében kifejtette, hogy a Btk. 137. § 8. pontja szerinti bünszervezet fogalma többször módosult. A Btk. legelső bünszerve-

⁶ Uo.

⁷ A Fővárosi Bíróság 14.B. 913/2006/45. számú ítélete; a Fővárosi Ítéletábra 3.Bf.63/2008/14. számú ítélete.

zet-fogalma a következő volt: *bűncselekmények folyamatos elkövetésére létrejövő – olyan munkamegosztáson alapuló – bűnszövetség, amelynek célja a rendszeres haszonszerzés.*

Az 1998. évi LXXXVII. tv. 34. §-a a következőképp módosította a bűnszervezet fogalmát: *a bűncselekmények rendszeres elkövetése révén haszonszerzés céljából létrejövő olyan bűnszövetség, amely feladatmegosztáson, alá-fölé rendeltségi rendszeren és személyi kapcsolatokon nyugvó szerepvállaláson alapul.*

A bíróság kifejtette, hogy a hatályos törvényszöveg – amelyet a 2001. évi CXXI. tv. 19. § (5) bekezdése állapított meg – szerint a bűnszervezet: *három vagy több személyből álló, hosszabb időre szervezett, összehangoltan működő csoport, amelynek célja ötévi vagy ezt meghaladó szabadságvesztéssel büntetendő szándékos bűncselekmények elkövetése.*

A bűncselekmények bűnszervezetben való elkövetése a társas elkövetés speciális alakzata, a bíróság szerint a társadalomra veszélyesség kiemelten magas fokát mutatja.

A Fővárosi Bíróság rámutatott, hogy az ügyben a bűnszervezet fogalmi elemei látszólag nem rajzolódnak ki, azaz a vádlott egyedüli elkövető volt, nincs összehangoltan működő csoport.

A bíróság hivatkozott a Legfelsőbb Bíróság 4/2005. számú BJE határozatára, amely szerint a bűnszervezetben elkövetés megállapítható azzal szemben is, aki eseti jelleggel akár egyetlen cselekményt tettesként vagy társtettesként valósít meg, ha az elkövető tudata a bűnszervezet tárgyi ismérveit átfogja. A bíróság úgy ítélte meg, hogy a vádlott azon magatartásaival, amelyekkel két alkalommal juttatott hasisgyantát Kanadába, még nem vált a bűnszervezet tagjává, azonban *„a bűncselekmény jellegéből, a kábítószer mennyiségéből tisztában volt azzal, hogy a kábítószernek ilyen mennyiségben a fogyasztókhoz történő eljuttatása különböző személyek együttműködését feltételezi és ez a csoport jól összehangoltan, rendszeres tevékenységet folytatva működik”*⁸.

A bíróság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a vádlott a bűncselekményt egy bűnszervezet működéséhez kapcsolódva követte el úgy, hogy a végrehajtás körülményeiből a bűnszervezetben történő elkövetést felismerte.

Az említett ügyben a Fővárosi Bíróság az elsőrendű vádlottat első fokon bűnösnek mondta ki bűnszervezet keretében jelentős mennyiségű kábítószerre kereskedéssel elkövetett kábítószerrel visszaélés büntetében.

⁸ A Fővárosi Bíróság 14.B. 913/2006/45. számú ítélete.

Az elsőfokú ítélet ellen az ügyészség a főbüntetés jelentős súlyosítása érdekében, a vádlott és védője pedig felmentésért fellebbezett.

A fellebbviteli ügyész álláspontja az volt, hogy az elsőfokú bíróság helyesen állapította meg, hogy a vádlott egy alá-fölé rendeltségi viszonyokkal jellemezhető nemzetközi bűnszervezet keretei között tevékenykedett.

A Fővárosi Ítéltábla a Fővárosi Bíróság ítéletét megváltoztatta: a vádlott főbüntetését tizenkét évről tízévi fegyházbüntetésre enyhítette, továbbá mellőzte a bűnszervezetre utalást és a feltételes szabadságra bocsátást kizáró rendelkezést.

A másodfokú bíróság kitért a felderítés nehézségeire, mivel néhány lényeges bizonyíték kizárólag a külföldi terhelő tanú vallomása alapján a valómásról készített videofelvétel révén állt az elsőfokú bíróság rendelkezésére. A másodfokú eljárás idejére az említett tanú elhunyt, egy másik külföldi tanú a hatóságokkal vádalkut kötött; további személyek a nyomozás során nem voltak felderíthetők.

A Fővárosi Bírósághoz hasonlóan a Fővárosi Ítéltábla 1997-től levezette a bűnszervezet fogalmának szabályozását, továbbá ismertette a 4/2005. számú BJE határozat lényeges elemeit.

A bíróság ezt követően kiemelte, hogy a Fővárosi Főügyészség a vádiratban nem jelölt meg olyan tényeket, amelyek a bűnszervezetre utalnak; a vádiratban kizárólag annak elkövetéskori fogalma szerepelt; az ítéltábla szerint a Fővárosi Bíróság ugyanezt rögzítette az ítéletben.

Az ítélet indokolásában nem szerepelt annak magyarázata, hogy az elsőfokú bíróság mi alapján jutott arra a következtetésre, hogy a vádlott tudata átfogta a bűnszervezetet, továbbá milyen tárgyi ismérvek alapján állapította meg a bűnszervezetben elkövetést.

A másodfokú bíróság kiemelte, hogy sem az ügyészség, sem az elsőfokú bíróság nem jelölt meg olyan bizonyítékokat, amelyek elengedhetetlenek a bűnszervezet fogalmi elemeinek megállapításához; ennek az volt az oka, hogy a bizonyítási anyagban ilyen bizonyítékok nem voltak.

A Fővárosi Ítéltábla megállapította, hogy az elsőfokú bíróság nem tett eleget a Legfelsőbb Bíróság 4/2005. számú BJE határozatában előírt követelményeknek; a bűnszervezet fogalmát kizárólag a törvény alapján határozta meg, a vádlott – a bűnszervezet tárgyi sajátosságaira vonatkozó – tudattartalmát nem vizsgálta meg, vagyis azt, hogy felismerte-e a bűnszervezet tárgyi sajátosságait. Mindezen okok alapján a Fővárosi Ítéltábla a bűnszervezetben elkövetés megállapítását mellőzte.

Harmadik ügy

A vádlottak különböző kábítószereket, marihuánát, ecstasy tablettákat szállítottak Magyarországra. Az elsőrendű vádlott 2002. december 7. és 2003. március 29. között (a dátumoknak a későbbiekben fontos szerepük lesz) összesen öt alkalommal hozott marihuánát az országba. Az elsőrendű vádlott szervezte be a másodrendű vádlottat, akinek a kábítószer futárnak történő átadása, a szállítás biztosítása, szervezése volt a feladata. A másodrendű vádlott az elsőrendű vádlott által vett repülőjeggyel utazott külföldre, ott autót bérelt, és ismeretlen személytől vette át a kábítószer. A harmadrendű vádlott a díler szerepét töltötte be, ő értékesítette az országba behozott kábítószerrel a fogyasztók, illetve viszonteladók részére, továbbá megbízást adott a nyolcad- és kilencedrendű vádlottak marihuána termesztésére. A negyedrendű vádlott fogadta, tárolta és továbbította a másodrendű vádlott által a futár részére átadott kábítószerrel. Ő szervezte be az ötödrendű vádlottat, aki kamionszofőrként a futár feladatát látta el. Az ötödrendű vádlottat a negyedrendű vádlott látta el instrukciókkal, azonban a tevékenységét a másodrendű vádlott is ellenőrizte. A hatodrendű vádlott megbízta a hetedrendű vádlottat, hogy vásároljon külföldön ecstasy tablettákat, és csempéssze Magyarországra. Miután a rendőrség elfogta az elsőrendű vádlottat és társait, a harmadrendű vádlott felvette a kapcsolatot hatodrendű vádlottal, hogy biztosítson neki kábítószerrel; ezt követően a vádlott a hetedrendű vádlottat bízta meg a kábítószer beszerzésével, behozatalával. A hetedrendű vádlott több mint kilenc és fél kilogramm marihuánát hozott az országba. A rendőri intézkedés után a hetedrendű vádlott lakásából előkerült 6025 ecstasy tableta is.⁹

A Fővárosi Főügyészség a vádiratában öt vádlott esetében tartotta indokoltnak a bünszervezetben történő elkövetés megállapítását.

A vádlottak együttműködését bizonyítja a rengeteg telefonhívás, amelyek során általában virágnyelvet használtak. A telefonbeszélgetéseket a minimalizálás, illetve a „kódok” használata jellemezte; a szervezet tagjain kívül a laikusok alig érthetik meg a beszélgetések tartalmát. Az előbbiekre jó példa az ítéletben szereplő szöveg: *„Egy-két órán belül visszaszólok és összerakom a sajtot legalább. Küldd el, hogy mekkora amit odaadtál! Összesen volt kétszer tizenegy fél, kettő, három meg ötven, kettő nyolcvan ha jól számolom.*

⁹ A Fővárosi Bíróság 7.B.474/2004/253. számú ítélete; a Fővárosi Ítéletábla 3.Bf.34/2009/16. számú ítélete; a Fővárosi Bíróság 7.B.983/2009/30. számú ítélete; a Fővárosi Ítéletábla 3.Bf.127/2010/6. számú végzése; a Kúria Bfv.II.125/2012/9. számú végzése.

Kétszer tizenegy. Hát a két egész. Az kettő, három. Meg ötötven, igen. Igen, akkor kettőnyolcötven. Csak hogy tudjam, hogy mennyinél tartunk, meg hogy hogy állunk. [...] Van neked játékod? Játék? Hát van valamennyi. Olyan tízhúsz kéne. Jó majd megdumáljuk.”¹⁰

A bíróság szerint egyértelmű volt a nyolc terhelt együttműködése, aminek során mindegyikük személyre szabott feladatot látott el.

A bünszervezet fennállása kapcsán a bíróság arra a megállapításra jutott, hogy annak fogalmi elemei nem valósultak meg maradéktalanul. Az elsőfokú bíróság szerint az előbbiekben kiemelt két időpont között eltelt három hónap nem elegendő a bünszervezet megállapítására. A bíróság kimondta, hogy a vádlottak szervezetten működtek együtt – ezt bizonyítják a telefonlehallgatások, híváslisták, a megfigyelések anyagai, a beismerő vallomások –, azonban a bíróság szerint nem volt elegendő adat a magasabb szervezethez igénylő bünszervezet megállapításához.

Az ítéletben a bíróság kifejtette, nem lehetett egyértelműen bizonyítani, hogy a vádlottak mindegyikének tudomása volt a szervezet működéséről; kizárólag töredékes kapcsolatokat lehetett feltárni.

A bíróság a kilenc vádlott vonatkozásában folytatott büntetőügyben az előbbiekben ismertetett tények miatt a bünszervezetben történő elkövetést nem állapította meg; a vádlottakat kábítószerrel visszaélés büntetében mondta ki bűnösnek.

Az elsőfokú ítélet ellen az ügyész súlyosításért; a vádlottak, illetve a védők felmentésért, illetve enyhítésért fellebbeztek.

A másodfokú bíróság megállapította, hogy az első-, másod-, harmad-, negyed-, hatod- és hetedrendű vádlottak a terhükre rótt bűncselekményeket bünszervezetben követték el.

A Fővárosi Ítéletábla kifejtette, hogy a Fővárosi Bíróság a felvetődő bizonyítékok igen gondos és körültekintető értékelésével állapította meg a történeti tényállást.

Az ítéletábla arra az álláspontra helyezkedett, hogy az elsőfokú bíróság által a tényállásban megállapított elkövetési idő – 2002. december 7. és 2003. március 29. között, illetve a hatod- és hetedrendű vádlottak vonatkozásában a 2003. április 9. és 2003. május 29. között – elegendő a hosszabb időre szervezethez megállapításához. A bíróság kiemelte, hogy „*az újabb bűnelkövetést a nyomozó hatóságok intézkedései akadályozták meg, nem a vádlottak döntöttek úgy, hogy ezzel felhagynak*”¹¹.

¹⁰ A Fővárosi Bíróság 7.B.474/2004/253. számú ítélete.

¹¹ A Fővárosi Ítéletábla 3.Bf.34/2009/16. számú ítélete.

A bünszervezet minimális létszámával kapcsolatban az egyik tényállásnál a bíróság álláspontja az volt, hogy többek között a fel nem derített személy, a holland elkövető figyelembevételével meghaladta a minimális létszámot a bűnözői kör. Az összehangolt működés nem volt kétséges, az ítéletábra utalt a lehallgatási anyagokra.

Az ítéletábra hivatkozott a 4/2005. számú BJE határozatra, idézte azokat a sorait, amelyek szerint *„a bünszervezetben elkövetés megállapítható azzal szemben is, aki – eseti jelleggel – akár egyetlen cselekményt tettesként vagy részesként valósít meg, ha az elkövető tudata a bünszervezet meghatározott tárgyi ismérveit átfogja”*. A másodfokú bíróság továbbá hivatkozott a BH 2007/3. számú eseti döntésre, amelyben megállapították a bünszervezet fennállását, amikor a vádlottak külön-külön hoztak be kábítószer Magyarországra, azonban a tudatuk átfogta azt, hogy a cselekményeiket legalább három személyt tartalmazó szervezet keretein belül követik el.

A Fővárosi Ítéletábra megállapította, hogy az ítéleti tényállás tartalmazza az előbbieken kifejtett eseti döntésben, illetve a jogegységi határozatban megkívánt fogalmi elemeket, ezért a bíróság kimondta a bünszervezetben történő elkövetést.

Az ötödrendű vádlott esetében az ítéletábra hatályon kívül helyezte az elsőfokú ítélet abszolút hatályon kívül helyezési ok miatt (két tárgyalási határnapon kamarából kizárt ügyvéd járt el a vádlott védelmében, holott a védelem kötelező volt), és új eljárásra utasította a Fővárosi Bíróságot.

A megismételt eljárásban a vádlott szerepe kapcsán a bíróság hangsúlyozta, hogy a bünszervezet létezéséről tudomása volt, annak működésében tevékenyen részt vett. Az eljárás során a vádlott *„...korábbi bűntársait, valamint önmagát is következetesen terhelte, de nemcsak a bűncselekmény elkövetésével, hanem azzal is, hogy mindezt szervezett formában hajtották végre. Állításait a személyektől független objektív bizonyítékok is mindenben alátámasztották.”*¹²

A kábítószer a vádlott kamionsofőrként szállította Magyarországra, *„...az egyes szállítások alkalmával pontosan kidolgozott terv szerint, meghatározott helyen és időben, mindig azonos személytől vette át az árut és a biztonságos szállítást is felügyelték társai, akik útközben mindvégig mobiltelefonon tartották vele a kapcsolatot. A szállítmányok is mindig ugyanarra az előre megszervezett biztonságos helyre érkeztek, ahol a címzett már várta az árut és gondoskodott annak biztonságos helyre történő tovább szállításáról.”*¹³

¹² A Fővárosi Bíróság 7.B.983/2009/30. számú ítélete.
¹³ Uo.

A Fővárosi Bíróság az alapügy ötödrendű vádlottját bűnösnek mondta ki kábítószerrel visszaélés büntetében, és mint bünszervezetben elkövetőt fegy-házbüntetésre ítélte.

A megismételt eljárásban a Fővárosi Bíróság által hozott ítélet ellen mind az ügyész, mind a vádlott és védője fellebbezett; a jogorvoslatok nem vezettek eredményre, a Fővárosi Ítéltábla az elsőfokú bíróság ítéletét helybenhagyta.

A vádlott védője felülvizsgálati indítványt nyújtott be, a Kúria az elsőfokú bíróság ítéletét, illetve a másodfokú bíróság végzését hatályában fenntartotta.

A védő azzal érvelt, hogy a terhelt vonatkozásában anyagi jogszabálysértésnek minősül a bünszervezetben elkövetés megállapítása. Indoklásként kiemelte, hogy a terhelt cselekményei a 2002 decembere és 2003 márciusa közötti időszakra estek, a bünszervezetben történő elkövetést felvető ítélet 2009. júniusi. A védő vitatta a hosszabb időre történő elkövetést, ugyanis szerinte a három-négy hónapos időszak nem elegendő ennek megállapítására. Az összehangoltság szintén vitatható a védő szerint, ugyanis a terhelt csak egy terheltársával állt személyes kapcsolatban.

A Kúria tanácsa kifejtette, hogy az eljáró bíróságok helyesen következtettek a bűncselekmények bünszervezetben való elkövetésének megállapíthatóságára. Az elkövetési intervallum – a védő érvelésével ellentétben – elegendő a bünszervezetben elkövetés megállapításához, továbbá „*a bünszervezetben elkövetés megállapítása szempontjából nem a terhelti tevékenység kifejtésének intervalluma a meghatározó (hiszen az akár egyetlen cselekmény tettesi vagy részesi megvalósítása esetén is megállapítható), hanem a teljes bünszervezeti kör aktivitása*”¹⁴. A bíróság szerint „*...annak a ténynek a legcsekélyebb jelentősége sincs, hogy a terhelt a bünszervezet több, vagy valamennyi tagját nem ismeri, a szervezett elkövetés, minimálisan három személy egy irányba ható tevékenysége szükségességének a felismerése a követelmény. Márpedig az elkövetés körülményeiből, a kábítószer átadásának és átvételének megszervezéséből, de már önmagában a kábítószer mennyiségéből is minderre egyértelmű következtetés vonható – miként az a terhelt eljárás során tett nyilatkozataiból is kitűnik.*”¹⁵

A Kúria az előbbieket miatt nem fogadta el a védő álláspontját, anyagi jogszabálysértést nem állapított meg.

¹⁴ A Kúria Bfv.II.125/2012/9. számú végzése.

¹⁵ Uo.

Negyedik ügy

A huszadrendű vádlott egy holland kábítószer-előállító, -forgalmazó bűnszervezet tagja volt, a bűnszervezetben eleinte testőri, majd futári feladatokat látott el. Egy futárútja miatt Svédországban börtönbüntetésre ítélték, ennek ellenére hallgatott a társairól, a szervezetet a hallgatást nyaralással, házzal, illetve pénzzel jutalmazta. A szabadulás után a vádlott a futárokat fogadta, intézkedett a szállásolásukról, a gépkocsik pótkerékbe rejtett kábítószer átadásáról, illetve végezte a kábítószerrel való elszámolást. A bűnszervezet vezetői utasították a vádlottat, hogy hozzon létre olyan csoportokat, amelyek alkalmasak nagy mennyiségű kábítószer Magyarországra csempészésére. A vádlott állapodott meg a csoportok vezetőivel a kábítószer fajtájáról, mennyiségéről, áráról; a vezetők a kábítószer értékével vele számoltak el, továbbá ő fogadta a reklamációkat. A huszadrendű vádlott összesen négy magyar csoportot látott el kábítószerrel, az első csoportba hét, a másodikba hat, a harmadikba kettő, a negyedikbe négy elkövető tartozott. A négy egységet, csoportot tartalmazó bűnszervezetben hat személy látott el irányítói feladatokat. A csempészésben tíz, míg a tárolásban, hígításban, átsomagolásban, értékesítésben tizenegy személy vett részt. A kábítószer Magyarországon történő értékesítéséből elkezdett bevételt a csoportok vezetői gyűjtötték össze és számoltak el a huszadrendű vádlottal; az elszámolások személyesen, átutalással, illetve futárral történtek. A harmad- és a negyedrendű vádlott hat alkalommal összesen legalább száznyolcvanezer ecstasy tablettát, tizennyolc kilogramm amfetaminport és egy kilogramm kokaint csempészett az országba. Az említett kábítószer a jelentős mennyiség alsó határának kétszázháromszorosa volt.¹⁶

A bizonyítás szempontjából kiemelt figyelmet érdemeltek a lehallgatási anyagok, híváslisták, a híváslista-elemzésekről és értékeléséről, a cellapozíciókról készült jelentések, illetve a hírközlési szakértői vélemény.

A bíróság rámutatott, hogy a pert milyen széles körű nyomozás előzte meg, az ügy hat nyomozás egyesítésével jött létre; négy ügy nyomozását a Nemzeti Nyomozó Iroda szervezett bűnözés elleni főosztály kábítószer-bűnözés elleni osztálya végezte.

A huszadrendű vádlott feltáró vallomást tett a holland bűnszervezet működéséről, azt azonban tagadta, hogy bűnszervezetet működtetett volna. Val-

¹⁶ A Fővárosi Bíróság 8.B. 402/2007/245. számú ítélete; a Fővárosi Ítéletábra 3.Bf.146/2009/45. számú ítélete; a Legfelsőbb Bíróság Bhar.III.616/2010/24. számú ítélete.

lomásában kifejtette, hogy a magyar futárok semmit sem jelentettek a szervezetnek, azaz a kisebb emberek „beáldozhatók” a nagyobbakért. A holland bünszervezethez olyan hírek jutottak el, hogy a magyar bűnüldöző hatóságok nem tudtak nagyobb mennyiségű kábítószerrel lefoglalni, ezért felvetődött a vezetők cseréje. A holland bünszervezet vezetői eldöntötték, hogy a kábítószer-csempészés fenntartása érdekében néhány magyar futárt megbuktatnak. A huszadrendű vádlott szerint a büntetőügy vádlottjainak a holland szervezet szempontjából nem volt értékük. A vádlott arra is kitért, hogy a drogfutárok beszerzése az úgynevezett felderítők feladata volt.

A huszadrendű vádlott megjegyezte, hogy „...*én mikor megkaptam kintről az utasítást, hogy minél több embert szervezzek be, és hogy a 2005-ös évet arra tesszük fel, hogy egy csomó embert bebukatunk minél nagyobb mennyiséggel, onnantól mindegy volt, hogy kik lesznek ezek*”¹⁷.

Bizonyítás tárgyául szolgált, hogy a vádlottak bünszervezetben valószínűsítették-e meg a terhükre rótt bűncselekményeket.

A bíróság megállapította, hogy a vádlottak között létezett munkamegosztás, „*az egyes tevékenységi formák azonban mereven nem különültek el egymástól, egy-egy vádlott a szervezeten belül több feladatot is ellátott*”¹⁸.

A vádlottak, illetve a védők vitatták a bünszervezet létét, arra hivatkoztak például, hogy a tagoknak nem szakaszosan kell megállapodniuk, hanem egyszerre.

A bíróság a bünszervezet vonatkozásában az ügyészi indítványt fogadta el; kifejtette, hogy a bünszervezet egy jogi terminus technicus meghatározott ismérvekkel, azonban ezeket a bírói gyakorlat folyton finomítja. A bünszervezet tárgyi ismérvei a hosszabb időtartam, a szervezettség, illetve az összehangoltság; az összehangoltságnak a szervezet oldalán kell fennállnia.

A Fővárosi Bíróság az ítéletében felhívta a 4/2005. számú BJE határozat több részletét; megállapította, hogy a bünszervezet törvényben megkívánt fogalmi elemei kétséget kizáróan megállapíthatók. A szervezet működését a hatóságok fellépése szakította meg, a szervezettséget bizonyítják a telefonlehallgatási anyagok, illetve az értékelhető vallomások.

Az ítélet szerint „*önmagában az a tény, hogy Hollandiából, adott személytől, folyamatosan nagy mennyiségű kábítószer jut Magyarországra ugyanazon módszer alkalmazásával, ezt önmagában egy haszonszerzésre törekvő, szervezeten tevékenykedő csoport képes megoldani. Ezzel a folyamattal*

¹⁷ A Fővárosi Bíróság 8.B. 402/2007/245. számú ítélete.

¹⁸ Uo.

¹⁹ Uo.

*tal valamennyi érintett vádlott tisztában volt, miután pedig e tevékenységen belül részfeladatokat vállaltak, illetve láttak el, vagyis külföldről származó, jelentős mennyiségű kábítószer megrendelésével, Magyarországra csempészésével, tárolásával, csomagolásával, elosztásával, értékesítésével foglalkoztak, tevékenységük egymást kiegészítő, segítő volt, és ennek ismeretében, tudatában voltak, cselekményük bünszervezetben való elkövetés.*¹⁹

A húsz vádlott ellen folytatott büntetőeljárásban a bíróság tizenhét vádlott vonatkozásában állapította meg a bünszervezetben elkövetést, a huszadrendű vádlottat – halmazati büntetésül – tizennégy év fegyházbüntetésre ítélte.

Az elsőfokú bíróság ítélete ellen az ügyész; tíz vádlott, illetve valamennyiük védője fellebbezett. A Fővárosi Ítéletábla tizenhét vádlott esetében megváltoztatta az elsőfokú ítéletet. A harmadrendű vádlott védőjének álláspontja szerint a bünszervezetet nem a huszadrendű vádlott és társai, hanem nagy valószínűséggel magyar rendőrök megrendelésére hozták létre. A védői érvelés szerint a cél az volt, hogy nagy mennyiségű kábítószerrel lepleződjenek le a bünszervezet látszatát keltve; továbbá kiemelte, hogy nem vonható le következtetés a vádlottak összehangolt, hosszú távú, haszonszerzésre törekvő együttműködésére. Az összes vádlott védője vitatta a bünszervezetben elkövetés megállapíthatóságát.

A másodfokú bíróság kiemelte a huszadendű vádlott beismerő vallomását: a saját magára, illetve a vádlott-társakra terhelő vallomáson kívül felfedte a bünszervezeti hátteret.

A bíróság szerint három vádlott esetében kétséget kizáró módon nem volt megállapítható, hogy a kábítószer csempészésekor, illetve fogadásakor a vádlottak tudata átfogta volna a bünszervezet tényállási ismérveit.

A bíróság utalt rá, hogy a vádlottak a bünszervezeti hierarchia alján helyezkedtek el. A Fővárosi Ítéletábla hangsúlyozta, hogy *„mind a büntetőeljárásnak, mind a büntetés kiszabásának az általános és egyéni megelőzés mellett azt a célt kell jelen bűncselekményeknél szolgálnia, hogy a kábítószer ne jusson el a fogyasztókhoz. A le nem foglalt kábítószerrel kapcsolatban a függőség kedvezőbb szabályai által motivált vádlotti beismerő vallomások teljes körű befogadása nem csupán egy nem bizonyított tény miatti bűncselekmény megállapítását, hanem a nyomozásoknak nem a tényleges lefoglalás, hanem a virtuális hatóanyag felderítése irányába történő orientálását jelenti.*”²⁰

Az ítéletábla szerint kívánalom, hogy nem a tagadó, hanem az eljárást segítő, a szervezeti hierarchiát minél jobban feltáró, a további kábítószer-for-

²⁰ A Fővárosi Ítéletábla 3.Bf.146/2009/45. számú ítélete.

galmazást feltáró vallomásaikkal ellehetetlenítő vádlottakat kell előnyben részesíteni.

A titkosszolgálati eszközöket a bíróság álláspontja szerint a le nem leplezett hasznélvezők felderítéséig szükséges igénybe venni, nem kizárólag a függőségük miatt motiváltta tett személyek beazonosításáig. A bíróság egyfajta kritikaként fogalmazta meg, hogy e kívánalom az eljárásban nem járt sikerrel.

A másodfokú bíróság kifejtette, hogy a Fővárosi Bíróság a beismerő vallomást tevő vádlottak esetében súlyosabb büntetést szabott ki, a huszadrendű vádlottat „drákói” büntetésben részesítette, ezért a huszadrendű vádlott főbüntetését hatévi fegyházbüntetésre enyhítette.

A másodfokú ítélet ellen tíz vádlott, illetve mindegyikük védője, valamint az ügyész jelentett be (másod)fellebbezést. A huszadrendű vádlott védője szerint a Fővárosi Ítéletábla nem vette figyelembe azt, hogy a holland bűnszervezet nagy összegű védíjat tűzött ki a védencére, illetve hogy a büntető-eljárás alatt a hozzátartozóját, illetve a jogi képviselőjét megfenyegették. A huszadrendű vádlott a tanúvédelmi szolgálat védelme alatt áll, a védő szerint ebből az következik, hogy az ügyészség vele megállapodott.

A harmadfokú eljárásban a Legfelsőbb Bíróság a Fővárosi Ítéletábla ítéletét tíz vádlott esetében megváltoztatta: a kiszabott szabadságvesztés-büntetést csak a huszadrendű vádlott esetében módosította, a fegyházbüntetését kilenc évre súlyosította. A Legfelsőbb Bíróság kiemelte, hogy tévedett az ítéletábla a büntetés huszadrendű vádlott vonatkozásában történő kiszabásakor, ugyanis a vádlott a hazánkban működő, kábítószer-kereskedelemmel foglalkozó egyik legnagyobb bűnszervezet létrehozója, szervezője, irányítója volt. A vádlott rendkívüli kiemelkedő tárgyi súlyú bűncselekményt követett el, a Legfelsőbb Bíróság álláspontja szerint – a beismerő vallomás ellenére is – a másodfokú bíróság által kiszabott szabadságvesztés kirívóan enyhe, sérti a belső arányosságot.

A Legfelsőbb Bíróság kifejtette, hogy a 4/2005. számú BJE határozat egyértelmű értelmezést ad az alanyi bűnösség és a bűnszervezet tárgyi ismérvei közötti viszonyra. E szerint először mindig a konkrét bűncselekmény elkövetését kell vizsgálni, bizonyítani, ez után – mint tárgyi körülményt – kell elhelyezni egy másik tárgyi körülmény, a bűnszervezet körébe.

A következő lépés annak alanyi oldalon történő vizsgálata, ha az elkövetési magatartás a bűnszervezet keretén belüli, akkor e tényt az elkövető felismerete-e. A felismerésnek két fajtája van: lehetséges, hogy az elkövetés a bűnszervezeten kívül kezdődik és az elkövetőben csak később tudatosul, hogy

bűnszervezetben van, de benne marad; továbbá a felismerés történhet úgy is, hogy az elkövetés eleve a bűnszervezetben belül kezdődik. A bűnszervezetben belül kezdődő elkövetés esetén a tettes tudja, hogy milyen keretek között tevékenykedik.

Az előbbieken vázoltak után a Legfelsőbb Bíróság megállapította, hogy az elsőfokú ítéleti tényállás alapján nem fér kétség a bűnszervezet léteéhez, illetve a vádlottak kábítószerrel összefüggésbe hozható magatartásához. A tárgyi körülmények alapul szolgálnak a bíróság azon következtetésére, hogy a vádlottak tudata átfogta magatartásuk nem elszigetelt voltát, azaz hogy tevékenységük egy kiépített, szervezett elosztó mechanizmushoz kapcsolódik. A bíróság szerint *„kábítószer esetében pedig az ilyen mechanizmus – értelemszerűen – nem lehet más, mint bűnszervezet”*²¹.

A vádlottak – a huszadrendű kivételével – egy már működő bűnszervezethez kapcsolódtak, a bíróság szerint nem annak van jelentősége, hogy ki és mennyi ideig vesz részt a bűnszervezetben, hanem annak, hogy a bűnszervezet milyen hosszán tevékenykedik.

Ötödik ügy

Az első- és másodrendű vádlott 1996 óta kábítószer-terjesztést folytatott; a speedport, az ecstasy tablettákat, a marihuánát, a kokaint az elsőrendű vádlott – akinek külföldön fel nem derített kapcsolatai voltak – Belgiumban, Németországban, illetve Hollandiában szerezte be.

Az elsőrendű vádlott saját maga, illetve futárok segítségével csempészte Magyarországra a kábítószerrel. A bűnszervezetben a másodrendű vádlott a terjesztésért, terítésért felelt, dílereket kutatott fel, majd a tevékenységüket összehangolta, illetve a kábítószer rejtékhelyeken tárolta. A másodrendű vádlott a kábítószer fajtájáról, mennyiségéről, illetve az áráról az elsőrendű vádlottal állapodott meg. A harmadrendű vádlott nagy tételben vett át értékesítési célból a másodrendű vádlottól kábítószerrel, amelyeket rejtékhelyeken tárolt; ő végezte a hígítást, porciózást. A szervezetben a harmadrendű vádlott feladata volt a kábítószer eljuttatása a viszonteladóknak, az úgynevezett kisebb dílereknek, illetve a fogyasztóknak. Az ötödrendű vádlott később csatlakozott a bűnszervezethez, az ő feladata a tárolóhely, lerakat előteremtése volt. A harmadrendű vádlott az ötödrendű vádlott által létrehozott tárolóhelyen mérte,

²¹ A Legfelsőbb Bíróság Bhar.III.616/2010/24. számú ítélete.

csomagolta, adagolta a kábítószert; a dílerek több alkalommal ezen a helyen vették át a kábítószereket. A harmadrendű vádlottat alkalmi ismerősei segítették az említett tevékenységek során, az ilyen esetekben is kizárólag a harmadrendű vádlott számolt el a másodrendű vádlottal a kábítószerek árával. A hetedrendű vádlott a harmadrendű vádlottól vásárolt kábítószert viszonteladóknak, illetve fogyasztóknak történő értékesítés céljából. A hetedrendű vádlott tudata átfogta, hogy az általa a harmadrendű vádlottól vásárolt kábítószer a másodrendű vádlottól származik.²²

A bíróság tényként állapította meg, hogy „*az I.r. vádlott, II.r. vádlott, III.r. vádlott és VII.r. vádlott tisztában volt azzal, hogy olyan csoport tagjai amely a kábítószerek Magyarországra történő behozatalának megszervezésében valamint a kábítószerek folyamatos forgalomba hozatalával hosszabb időre tervezett összehangoltan működő csoportban valósul meg*”²³.

Az említett személyeknek tudomásuk volt arról, hogy az összehangolt magatartásuk nyomán nagy tételben kábítószer jut el a dílerekhez, illetve a fogyasztókhoz. A vádlottak által kialakított értékesítési láncolat gyakorlatilag korlátlan értékesítési lehetőségeket jelentett.

Az ügyben közreműködtek olyan vádlottak is, akik nem vettek részt a bünszervezet működésében.

A vádlottak, illetve a védők vitatták a bünszervezet megállapíthatóságát; arra hivatkoztak, hogy a kereskedéssel elkövetett visszaélést kizárólag kisebb-nagyobb szervezethez lehet elkövetni.

Az elsőfokú bíróság vizsgálta a jogszabályváltozások miatt, hogy az első-, második-, harmad-, ötöd- és hetedrendű vádlottak cselekménye az elkövetéskor hatályos bünszervezet fogalmi elemeinek is megfelelt-e. A bíróság akként foglalt állást, hogy ha az előbbiekre igen a válasz, csupán akkor vizsgálándó az elbíráláskor hatályos bünszervezet-fogalom.

A bíróság részletes leírást adott a bünszervezet fogalmának változásáról, illetve a jogintézmény keletkezéséről. Kitért arra is, hogy az elbíráláskor szintén módosult a bünszervezeti definíció, e szerint a bünszervezet három vagy több személyből álló, hosszabb időre szervezett, összehangoltan működő csoport, amelynek célja öt évi vagy ezt meghaladó szabadságvesztéssel büntetendő szándékos bűncselekmények elkövetése.

²² A Fővárosi Bíróság 15.B.196/2003/453. számú ítélete; a Fővárosi Ítéletábrla 3.Bf.243/2009/24. számú ítélete.

²³ A Fővárosi Bíróság 15.B.196/2003/453. számú ítélete.

A bűnszervezet fogalmát jelentő működésre vonatkozó, elbíráláskor hatályos szabályozás az elsőfokú bíróság szerint egyszerűsödött, az alá-föle rendeltség helyett az összehangolt működés a bűnszervezet tagjai között az összekötő elem. A bíróság szerint „nem hangsúlyos a személyi kapcsolatok jelentősége sem a bűnszervezettel kapcsolatban, az összehangoltan működő csoport esetében ugyanis a tevékenységen keresztüli kapcsolódás a döntő elem. Ez csupán annyit jelent, hogy a szervezet működését olyan koordináció jellemzi, amely nem csupán egyetlen cselekményre jellemző.”²⁴

Az elsőfokú bíróság megállapította, hogy a bűnszervezet tagjai tudata átfogta a bűnszervezeti minősítéshez szükséges tényeket. A bíróság kiemelte, hogy „az elkövető tudatának nem arra kell kiterjednie, hogy egy bűnszervezet a törvényi előfeltételek szerint létrejött, hanem arra, hogy a bűnszervezet tárgyi sajátosságai értelmében, ismeretében ennek működéséhez csatlakozik illetve ennek keretében cselekszik”²⁵. Továbbá nem feltétel a bűnszervezet tagjai között a közvetlen kapcsolat, sőt még az egyéb bűncselekmények, illetve más elkövetők konkrét ismerete sem.

A vádlottak tevékenysége a kábítószer-terjesztésre létrehozott „vállalkozás” része volt, a résztvevőknek tudomásuk volt arról, hogy a különböző kábítószeres külföldi beszerzésére, hazánk területére való csempészésére, értékesítésére csak magas fokú szervezettség révén van lehetőség, az ilyesfajta szervezettség pedig a bűnszervezet jellemzője.

Az elsőfokú bíróság megállapította, hogy az első- és másodrendű vádlottak által vezetett bűnözői csoport bűnszervezetet alkotott, mivel a szervezet a törvényi kritériumok mindegyikét magán viselte. Kizárólag egy haszonszerzésre törekvő, szervezetben működő csoport alkalmas annak megszervezésére, hogy külföldről folyamatosan nagy mennyiségben jusson el kábítószer hazánkba.

Az ítélet ellen az ügyész súlyosításért; a vádlottak, illetve védőik felmentésért, enyhítésért jelentettek be fellebbezést.

Az ítéletábra nyolc vádlottal szemben változtatta meg az elsőfokú ítéletet, a változtatások a minősítéseket, a büntetések mértékét érintették, az ítélet jogerőre emelkedett. Az elsőfokú bíróság az ismertetett tényállás alapján öt vádlott vonatkozásában mondta ki a bűnszervezetben történő elkövetést, azonban a Fővárosi Ítéletábra mellőzte a bűnszervezet megállapítását.

²⁴ Uo.

²⁵ Uo.

Az ítéletábra megállapította, hogy a Fővárosi Bíróság ítéleti tényállása döntően megalapozott, azonban kifejtette, hogy annyiban mégsem, hogy tartalmaz olyan, a bünszervezetre vonatkozó megállapításokat, amelyekre nem lehetett a beszerzett bizonyítékokból következtetéseket levonni. A Fővárosi Bíróság a bünszervezet kritériumaihoz tartozó – egyébként bizonyítékokkal nem alátámasztott – megállapításokat tett, amelyeknek azonban nem volt ténybeli alapjuk. A bizonyítékok értékelésének ismertetésénél a Fővárosi Bíróság nem hivatkozott olyan vallomásra vagy lehallgatási anyagra, amelyből a vádlottak közötti alá-fölé rendeltségre lehetett volna következtetni. Az ítéletábra álláspontja szerint a vádlottak kapcsolatát az üzleti alapú mellérendeltségi viszony jellemezte.

Hatodik ügy

A bünszervezet tagjai különféle módszerekkel – így hasüregbe történő „nyelésessel”, testre erősítve, illetve preparált táskákban, cipőkben – csempészték kábítószerrel repülőgépen. A szervezet tagjainak leleményességét bizonyítja, hogy a kábítószer-csempészet új módszerét is kitalálták: az egyik futár a kábítószerrel átitatott ruhát, a társa pedig a kokain kinyerésére szolgáló oldószert juttatta volna a célországba. E módszerről a hatóságok az egyik lehallgatott telefonbeszélgetésből szereztek tudomást: *„Kémiai összetevőkből készítenek anyagot, abból kiszabnak egy ruhát, amit valaki felvesz vagy betesz egy bőröndbe. S jön vele egy másik ember is, aki hozza a folyadékot, amivel össze kell önteni a ruhát.”*²⁶ Az utanként három-négy ezer eurót kereső drogfutárok által egy alkalommal történő csempészett kokain mennyisége jellemzően fél és két kilogramm között mozgott. Az elsőrendű vádlott megbízásából a harmad- és tizenkettedrendű vádlottak szervezték be a drogfutárokat. A bíróság szerint a bünszervezetben az első-, a második- és a tizenkettedrendű vádlottak irányítói, a harmad-, ötödrendű vádlottak szervezői, a negyed-, hatod-, hetedrendű vádlottak közreműködői szerepet tölthettek be. A futárok utazásainak költségeit, illetve a költőpénzt az első- és a másodikrendű vádlottak állták, továbbá ők szabták meg a csempészésért járó ellenszolgáltatás mértékét. A pénzek címzetteknek történő eljuttatására a bünszervezet a Western Union átutalási rendszerét használta. A tizenkettedrendű vádlott „karrierjét” szemlélteti, hogy kezdetben tízszer-hússzor ő is drogot csempésztett, ez után

²⁶ A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság 12.B.302/2007/244. számú ítélete.

vált szervezővé. A bűnszervezet által csempészett kokain mennyisége meghaladta a jelentős mennyiség alsó határának kétszázharmincyolcszorosát.²⁷

A telefonlehallgatások bizonyították, hogy az elsőrendű vádlott instrukciókkal, utasításokkal látta el a tizenkettőrendű vádlottat az egyik drogfutár útjával kapcsolatban: „*Ne egyen a repülőn, csak igyon, de ne gyümölcslevet, csak ásványvizet és nagyon fontos, hogy az ételét turkálja össze! [...] legyen nála valami rágszálnivaló vagy szendvics, nehogy feltűnjön, hogy nem evett semmit! Ne hívjon fel senkit az ismerősei közül!*”²⁸

Az ügy kuriózuma, hogy a bűnszervezet egyik drogfutára hetvenegy éves volt, a nagymama az unokájával együtt csempészett kábítószer. A futárok többsége anyagi nehézségek miatt vagy kalandvágyból vágott neki a csempészeteknek; olyanra is akadt példa, hogy kiszolgáltatott helyzetben lévő – megtevesztett vagy átlagos felismerési képességgel nem bíró – személyeket vettek rá a futárkodásra.

A futárokat betanították, hogy mikor hova kell menniük, hol kell megállniuk, kivel kell tartaniuk a kapcsolatot. Velük próbanyeléseket hajtottak végre, a preparált cipők miatt levették a lábméretüket. A csempészés sikertelensége esetén – ha a futár lebukott – a szervezet tagjai magára hagyták a futárt, azonnal megszakították vele a kapcsolatot.

A bíróság kiemelte, hogy a szervezet minimális létszámának meghatározása, szervezettsége, összehangolt működése lényegileg ténykérdés; a működés hosszabb időtartamára és a csoport céljára a tényállás értékelésével lehet következtetéseket levonni. A bűnszervezet fogalmának a bíróság szerint nem része a jogtalan vagyoni haszonszerzés célzata, sem akár egyetlen bűncselekmény befejezése vagy megkísérlése sem.

A bűnszervezetben történő elkövetés megállapításához elengedhetetlen az elkövetők ez irányú tudattartalmának vizsgálata. A bíróság kitért rá, hogy a vizsgálat első lépcsője az alapcselekmény tényállásszerűségéhez szükséges bizonyítékok vizsgálata. Párhuzamosan vizsgálni kell a bizonyítási eszközökből származó, és a bűnszervezet törvényi kritériumaira következtetést megalapozó bizonyítékokat.

Az elsőfokú bíróság kifejtette, „*amennyiben bizonyított, hogy a bűncselekményt egy tényleges bűnszervezet működéséhez kapcsolódva, illetve annak keretei között követték el, úgy a végrehajtás körülményeiből, különösen a konkrét*

²⁷ Uo.; a Debreceni Ítéletábla Bf.III.638/2009/43. számú ítélete.

²⁸ A Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bíróság 12.B.302/2007/244. számú ítélete.

*magatartás mások megelőző vagy további láncolatos cselekményeit feltételező jellegéből, ezek szükségszerű és ezért előreláthatóan bekövetkező eseményeiből lehet következtetést vonni arra, hogy az alkalmoszerű tettes (részes) cselekménye megvalósításakor a bűnszervezetbeni elkövetést felismerte*²⁹.

A tényállásból kitűnően a terheltek – más, fel nem derített magyar és külföldi állampolgárokkal együtt – éveken át működő csoportot alkottak, amely megfelel a törvényi feltételeknek mind a szervezettség, mind a működés összehangoltsága tekintetében. A szervezettséget, illetve az összehangoltságot a munkamegosztás is bizonyította, a kábítószer ellenértékének átadását a szervezők nem bízták a kizárólag szállítást végző futárokra. A bűnszervezet a konspiráció szabályai szerint működött, erre kiváló példa a fedőnevek használata, azok váltogatása, illetve a dezinformálás. A bűnszervezet tagjai a lebukást elkerülendő vesztegetéseket is alkalmaztak.

A szervezettségre jellemző, hogy a vezetők, illetve megbízottaik szervezték meg a futárok utaztatását, gondoskodtak a szállásról, ellátásról. A drogfutárok szoros felügyeletét bizonyítja, hogy meggyőződtek a kokain „nyeléséről”, illetve figyelték a futár felszállását a repülőgépre. A célállomáson a megbízott személyek várták a drogfutárokat; a „nyeléses”, illetve a preparált eszközökben történő becsempészett kábítószer esetén megoldották a biztonságos helyre szállítást, ahol a kábítószer átvétele nem ütközött akadályba.

A bíróság megállapította, hogy *„a kontinenseket átfogó, az utazás minden részletét megtervező, összehangolt kábítószer-csempészet lebonyolítására csak bűnszervezet képes”*³⁰.

A tizenkét vádlott ellen folytatott eljárásban nyolc vádlottal szemben állapította meg a bíróság a bűnszervezetben történő elkövetést.

Az ügyész tizenegy vádlott terhére jelentett be fellebbezést; a vádlottak és védőik enyhítésért, felmentésért, illetve a minősítés megváltoztatása érdekében fellebbeztek.

A Debreceni Ítéletábla mint másodfokú bíróság három vádlott tekintetében hatályon kívül helyezte az ítéletet, és az elsőfokú bíróságot új eljárásra utasította. Egy vádlott vonatkozásában mellőzte a bűnszervezetben elkövetés megállapítását, kilenc vádlottnál az elsőfokú bíróság ítélete jogerőre emelkedett.

A hatályon kívül helyezés nem befolyásolta az elsőfokú bíróság megállapításait – ezek alapja a többi vádlott vallomása, a lehallgatási anyag volt –,

29 Uo.

30 Uo.

amelyek az érintett vádlottak bünszervezetben betöltött funkcióira, szerepeire vonatkoztak.

Az ítéletábra egy vádlott kivételével egyetértett az elsőfokú bíróság bünszervezet megállapításával kapcsolatos érvelésével.

A Debreceni Ítéletábra fontosnak tartotta megjegyezni, hogy „*önmagában az egyszeri elkövetés, s ebből adódóan az eseti jelleg nem feltétlenül zárja ki a bünszervezet megállapítását*”³¹. Azonban a másodfokú bíróság a megyei bíróság indokaival egyetértve kifejtette, hogy nem vonható következtetés arra, hogy bizonyos vádlottak tisztában voltak azzal, hogy a tevékenységük egy bünszervezethez köthető.

Hetedik ügy

Az elsőrendű vádlott által irányított, 2006 ősze és 2007 áprilisa között működő csoport célja kábítószer-beszerzés és -terjesztés volt. A vádlott finanszírozta a kábítószer, illetve gondoskodott az utánpótlásról, azonban néhány kivételtől eltekintve nem került közvetlen kapcsolatba a kokainnal. Az elsőrendű vádlott utasításai szerint a negyedrendű vádlott tárolta, hígította, mérte ki, csomagolta a kábítószer. A negyedrendű vádlott értékesítette a fogyasztók, illetve a viszonteladó részére a kokaint, a bevétellel az elsőrendű vádlottal számolt el. A csoportban a harmad-, ötöd-, tizennegyed- és tizenhatodrendű vádlottak viszonteladói szerepet töltöttek be, a megrendeléseiket a negyedrendű vádlottnak adták le. A negyedrendű vádlott napi szinten tájékoztatta a megrendelésekről, találkozásokról, értékesített kokain mennyiségéről, minőségi kifogásokról, a megrendelők tartozásairól az elsőrendű vádlottat. A negyedrendű vádlott nem dönthetett önállóan, minden esetben az elsőrendű vádlott utasításainak megfelelően járt el. A csoport terjesztői tevékenysége három városra, illetve azok környékére terjedt ki. A csoport tagjainak elfogásakor a rejtekhelyen a rendőrség több mint négy kilogramm kokaint foglalt le.³²

A tizenöt vádlott elleni büntetőügyben a vád kereskedéssel, bünszervezetben elkövetett kábítószerrel visszaélés büntette volt, azonban a bíróság nem állapította meg a bünszervezetben történő elkövetést.

³¹ A Debreceni Ítéletábra Bf.III.638/2009/43. számú ítélete.

³² A Vas Megyei Bíróság 8.B.80/2010/13. számú ítélete; a Győri Ítéletábra Bf.119/2010/20. számú ítélete.

A bíróság szerint a csoport működését a konspiráció jellemezte, a vádlottak váltogatták a telefonszámaikat, ezekről tájékoztatták egymást, illetve a dilereket, fogyasztókat. A telefonbeszélgetések során a közlések tartalmát igyekeztek minimalizálni, arra törekedtek, hogy a kívülállók ne értsék meg. Virágnyelven beszéltek a kokainról, soha nem nevezték meg a kábítószer, sőt a mennyiségre, árra vonatkozóan is kódolt nyelvet használtak. A centiméter, kilogramm, palacsinta, pótkerék, euró, csempe, papír, fagyálló, lakás, dosszié és másolat kifejezések alkalmazása rendszeres volt a beszélgetések során; több alkalommal úgy fogalmazták meg a rendelt kokainmennyiséget, hogy hány percre kell találkozniuk.

A konspirációra utal, hogy a kábítószer rejtékhelyéül szolgáló lakásban ki kellett kapcsolni a telefonokat. A lehallgatott beszélgetések alapján megállapítható, hogy az elsőrendű vádlott ezen utasítását a negyedrendű vádlott több esetben megszegte.

A bíróság kifejtette, *„ha a különleges eszközök alkalmazásának oka a bűncselekmények sorozatban vagy szervezett elkövetéssel történő megvalósulása, akkor a nyomozó hatóság nyilván nem lép közbe az első vagy második megfigyelt, lehallgatott bűncselekmény után, mert akkor a célt, azaz az elkövetők lehető legnagyobb körének felderítését és bűnösségüknek bizonyítását a sorozatban vagy szervezeten elkövetett bűncselekményekben, nem érheti el”*³³.

A bíróság szerint a bizonyítás során felszínre kerültek a nyomozási hiányosságok is, amelyek a bizonyítékok értékelése, a minősítés – így különösen a bünszervezet megállapíthatóságát illetően – tekintetében problémát okoztak.

A bíróság a telefonlehallgatási anyagot nem a nyomozó hatóság által rendszerezett formában tette a bizonyítás részévé, mivel a bizonyítás felvételénél nyilvánvalóvá vált az eredménytelenség, azaz nem lehetett megállapítani a terjesztői hálózat működését, a vádlottak elkövetési magatartását. A bíróság az említettek miatt kronológiailag rendszerezte az összes lehallgatási anyagot, és ezt tette a bizonyítás részévé.

Az ítélet kitért arra, hogy a nyílt nyomozás a Vas Megyei Rendőr-főkapitányság felderítő osztályának feljelentése alapján indult. A feljelentés huszonkilenc személyre vonatkozott, azonban a bíróság megállapította, hogy a feljelentés mellékletében részletezett jelentésben a hatóság harmincnégy személlyel szemben fogalmazta meg az alapos gyanút.

A bíróság szerint a büntetőfeljelentésben szereplő személyek közül kilencel szemben ténylegesen büntetőeljárás sem folyt. Több személy eseté-

³³ A Vas Megyei Bíróság 8.B.80/2010/13. számú ítélete.

ben konkrét adatok vetődtek fel súlyos bűncselekmény elkövetésére, de nem került sor ezek vonatkozásában nyomozati cselekményekre. A bíróság kifejtette, hogy a nyomozati iratok adataiból kitűnően a nyomozó hatóság jóval több elkövető ellen folytathatott volna büntetőeljárást.

A nyomozás további hiányossága, hogy a nyomozó hatóság nem szerezte be a híváslistákat, amelyek a vádlottak kapcsolatrendszerét bizonyíthatták volna, különös tekintettel a hozzájuk köthető személyekre. Továbbá kiemelendő, hogy a nyomozó hatóság elmulasztotta kiértékelni a lefoglalt telefonokban rögzített adatok tartalmát, emiatt további elkövetők, illetve fogyasztók kiléte ismeretlen maradt. A híváslisták alapján a cellapozíciók beazonosítása is lehetővé vált volna, ezek a találkozók tényleges megtörténtét bizonyíthatták volna. Az előbbieken ismertetett hiányosságok a bírósági eljárásban nem voltak pótolhatók.

Az elsőfokú bíróság rámutatott, hogy a legvitatottabb kérdések között szerepelt a bünszervezet megállapíthatósága a vádlotti, illetve a védői kör felől. Az érvelések során arra hivatkoztak, hogy a nyomozás idején nem folytattak bünszervezettel kapcsolatos bizonyítási eljárást; a gyanúsításokban nem szerepelt, hogy vezetőként vagy tagként követték el a bűncselekményeket; továbbá a vádirat sem tartalmaz ilyen megállapításokat.

A bíróság kiemelte, hogy a törvény rendkívül szigorú következményeket fűz a bünszervezetben történő elkövetéshez, ezért szigorúan kell értelmezni és bizonyítékokkal alátámasztani a bünszervezet kritériumainak meglétét is. Az ítélet szerint a bünszervezetre vonatkozóan „*a nyomozó hatóság külön bizonyítást nem folytatott le, még csak olyan szinten sem, hogy azon vádlottak esetében, akik hajlandók voltak tényfeltáró vallomást tenni, részletes és mindenre kiterjedő kihallgatást folytasson le*”³⁴.

A nyomozási hiányosságokon kívül egyéb eljárási anomáliákkal is szembeütköztek az eljárás során, ugyanis számos elkövető esetében elkülönítették a nyomozást.

A bíróság végül azt a következtetést vonta le, hogy „*...ítéleti bizonyossággal nem állapítható meg és alapos következtetés sem vonható arra nézve, hogy az érintett vádlottak bűncselekményeiket a Btk. 137. § 8) pontjában írt bünszervezetben követték volna el*”³⁵.

34 Uo.

35 Uo.

A bíróság azonban leszögezte, hogy az elsőrendű vádlott által irányított hálózatban minden vádlottnak meghatározott feladata volt, és az egyéb bizonyítékok is rendelkezésre álltak a bűnszövetség megállapítására.

A Vas Megyei Bíróság az ítéletében tizenhárom vádlott büntetőjogi felelőségéről határozott, tíz vádlott vonatkozásában az ítélet első fokon jogerőre emelkedett. Az ítélet ellen az első-, negyed-, illetve tizenegyedrendű vádlott, illetve a védők fellebbeztek. A fellebbviteli főügyészség nem fellebbezett az ítélet ellen, azonban az átiratában kiemelte azokat a tényállási elemeket, amely megalapozhatták volna a bűnszervezetben történő elkövetést.

A vádlottak és a védők az ügyészség indítványa kapcsán arra hivatkoztak, hogy súlyosítási tilalomba ütközik, továbbá megalapozatlan a bűnszervezet megállapítására vonatkozó ügyészi okfejtés.

Az ügyészség képviselője a másodfokú nyilvános ülésen visszavonta a bűnszervezetben elkövetés megállapítására tett indítványt. Az ítéletábra azonban szükségesnek tartotta rögzíteni, hogy a bűnszervezet megállapítása nemcsak jog-, hanem ténykérdés is, *„létének leigazolása külön erre vonatkozó komoly bizonyítás lefolytatását igényli, amely ahogy az elsőfokú bíróság is hivatkozott rá, jelen ügyben a felderítés körében elmaradt, később pedig már nem volt pótolható”*³⁶.

A másodfokú bíróság megjegyezte, hogy a bűnszervezet másodfokú eljárásban történő megállapítása a hatályos rendelkezések szerint a vádlottak terhére bejelentett ügyészi fellebbezés hiányában sem ütközik a súlyosítási tilalomba.

Az ítéletábra az elsőfokú ítéletet három vádlott vonatkozásában egyebekben helybenhagyta.

³⁶ A Győri Ítéletábra Bf.119/2010/20. számú ítélete.

ORBÁN CSABA

A bűnügyi felderítés szekunder hatásterülete: a közbiztonság¹

Elméletem szerint – több neves szakember álláspontját is figyelembe véve – a kriminalisztika, azaz a bűnügyi felderítés tudományának alkalmazott változata egy új funkciót generált, és életre hívta a kriminalisztika közvetett, nevezetesen bűnmegelőzési funkcióját.

Kéznevelő lenne azt gondolni, hogy mindössze arról van szó, miszerint a jogellenes cselekmény törvény által előírt – akár objektív társadalmi iránymutatóként is felfogható – szankciója és annak feltételezhető bekövetkezése generálja a visszatartó erőt, azonban meggyőződésem, hogy a folyamat ennél bonyolultabb. Azt gondolom – és gyakorlati tapasztalataim is ezt erősítik –, hogy a büntetés lehetséges elszenvedése a bűncselekmény elkövetői részéről csak másodlagos gondolati probléma, amely mindenképpen a *felderítés* hozadéka². A valamilyen büntetés biztos bekövetkezésének gondolatával való szembesülés – mint negatív percepció – csak a tettes eljárásba bevonása után alakul ki, addig személyének a hatóság általi felderítésének lehetősége nyomasztja. E gondolat talán – az egyén vonatkozásában – a speciálprevenció hatását erősíthetné, mindazonáltal azt is látni kell, hogy ennek szükségképpen társadalmi kivételése is keletkezik, és napjainkban már nem a büntetések szigora az, ami elrettenti a bűnelkövetőt, hanem inkább azok elmaradhatatlansága jelenti vagy jelenthetné a visszatartó erőt. Így tehát társadalmi szinten a bűncselekmények felderítésének nagyobb valószínűsége, valamint az a hit idézi elő a generálprevenációs következményt, hogy minden bűncselekményt elmaradhatatlan felelősségre vonás követ.³

Miután tehát egyes elkövetők *„azon hiedellel követték el a bűnt, hogy bizonyosan nem fognak fölfedeztetni, mindegy akár örökös fogság, akár halál, akár kerék legyen a büntetés, mert nem azért követték el a bűnt, mivel*

¹ Egy készülő terjedelmesebb tanulmány részlete.

² A kutatásom során természetesen az ép elmeállapotú elkövetőket vettem alapul, hiszen a tudat körös elváltozásai minden törvényszerűséget és racionalitást nélkülöznek, azok mindig egyedi esetként értékelhetők.

³ Balogh Ágnes: Büntetőjog I. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2016, 151. o.

nem elég súlyos a büntetés, hanem mivel bizonyosnak hívék azt büntetlenül elkövethetni”⁴.

Kellhet-e ékeesebb bizonyíték az iménti elméletre, mint *Szemere Bertalan* közel két évszázaddal ezelőtt leírt szavai? Bizonyos, hogy kell, ezért is kíséreltem meg összegyűjteni mindazokat az érveimet és az ezeket alátámasztó (jog)irodalmi gondolatokat, amelyek ahhoz szükségeltetnek, hogy bizonyítsam, miszerint a bűnügyi felderítés tudományának gyakorlati művelése, valamint a közbiztonság létezése és a bűnmegelőzés absztrakt fogalma között van kapcsolat, mi több, egymásra hatnak, létükben egymásból merítenek.

Csak említésképpen: a kriminalisztika elsődleges funkciója mindenképpen a felderítés. Ennek oka főként az, hogy a kriminalisztika a bűnüldözés, bűnfelderítés ténytudományaként aposztrofáltatik, azonban tagadhatatlan, hogy mellékfunkcióként az eredményes bűnmegelőzés⁵ mintegy globálisabb, távolibb eredményként jelenik meg.⁶ Mondhatjuk tehát, az is e tudomány célja, hogy a tételes jog keretei között olyan ajánlásokat dolgozzon ki, amelyekből levezethetők, optimális esetben pedig állandósíthatók olyan módszerek, amelyekkel a készülő bűncselekmények eredményesen megelőzhetők.⁷

A funkció tulajdonképpen működést jelent, ami pedig működik, az eközben – mutatis mutandis – valamiféle nyomot hagy. A működés szükségszerűen aktivitást feltételez, ennek pedig érzékelhető hatása lesz. A hatás pedig annyiféleképpen ölt alakot, ahány aspektusból szemléljük. Így ha követ dobunk a csendes tóba, az egyrészt a becsapódás helyén töri meg a vízfelszín nyugalmát, másrészt a keletkezett hullámok a tágabb környezetben is érzékelhetők lesznek.

Ha az iménti hasonlat elemeit megfeleltetjük a kriminalisztikai felderítés bűnmegelőzésre gyakorolt hatásának összetevőivel, a komparáció meglehetősen párhuzamos eredményre vezet. Meggyőződésem ugyanis, hogy a felderítés alapvető célja az elkövető kilétének megállapítása. Ennek oka az is, hogy az esetek többségében a külvilágban nyomot hagyó esemény maga megállapítható, és a rögzített és/vagy rekonstruált körülmények alapján a kriminalisztika alapkérdései megválaszolhatók, mindezek közül az elkövető kilétének megállapítása a legnehezebb, azaz annak megválaszolása, hogy a jog

⁴ Szemere Bertalan: A büntetésről s különösen a halálbüntetésről. Buda, 1841, 127. o.

⁵ Ezen a ponton annyit tisztázni szükséges, hogy a bűnügyi felderítés nyomán kialakuló bűnmegelőzés-fogalom nem azonos azzal a bűnmegelőzési tevékenységgel (klasszikus bűnmegelőzés), amelyet egyes állami szervek folytatnak (rendőrség, oktatási intézmények).

⁶ Fenyvesi Csaba: A kriminalisztika jövőbeni tendenciái. Pro Futuro, 2013/2., 130. o.

⁷ Szabó Imre: Állam- és Jogtudományi Enciklopédia. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1980, 1042. o.

által szankcióval sújtandó cselekményt ki követte el. S ha ez a kérdés is meg-
alapozottan megválaszolható, a felderítés folyamata véget ér, és átadja a hely-
lyét a vizsgálatnak, vádemelésnek, bizonyításnak. Más kérdés – bár ez a leír-
tákból is adódik –, hogy az elkövető által véghez vitt bűncselekmény is
hasonló módon manifesztálódik, ezzel kapcsolatban is tetten érhetők a szű-
kebb környezetből induló és messzebbre mutató hatások, ezek azonban – az
esetlegesen levonható konzekvenciák és levezetett általános és/vagy különös
tanulságok pozitív hatásait leszámítva – minden esetben jogrendet (társadal-
mi érdeket) és egyéni miliőt is sértenek, így pozitív eredményt nem fűzhe-
tünk hozzá. (Gondoljunk csak e helyütt a természetes személyű sértettet fel-
mutató erőszakos vagy akár vagyron elleni deliktumokra, ahol a véghez vitt
cselekmény elkerülhetetlenül lesz valamilyen hatással a sértettre, annak csal-
ládjára, ismerőseire, a híreket hallgató közönségre stb., természetesen válto-
zó intenzitással.)

Ahogy korábban már szó esett róla, az elkövető felderítése mint eredmény
kettős vonatkozásban vizsgálendő. Szorosan az egyén tudatállapotát, tágabb
értelemben pedig a társadalmi közvéleményt kell górcső alá venni. Így tehát
a szubjektumon túl a kommuna lesz az a szint, ahol mérni, vizsgálni érdemes
a bűnüldözés eredménye által kiváltott hatásokat. Ez a szubjektív, vélemé-
nyek összességén alapuló, feltérképezhető, ám absztrakt fogalom síkján meg-
rekedő, mindazonáltal sokat hangoztatott és politikai célokra is felhasznált
képződmény: a *közbiztonság*.

De mit is hívunk vagy – ha erre nem találunk *responsiót* – mit is hívha-
tunk közbiztonságnak? Fogalom-e, vagy csak sokat hangoztatott társadalom-
politikai jelszó, reális tartalommal bíró, vagy lényegtelen, művileg létreho-
zott közhely?

Nos, ha nyelvészkedni támad kedvünk, a kollokációt elemezve megállá-
píthatjuk, hogy e jelentéssűrítő összetétel két önállóan is értelmes szóra bont-
ható. A köz mint közösség és a biztonság szavakra, amelyek értelmét szintén
érdemes vizsgálat alá vonni. A *köz*, azaz közösség szinonimájaként főként a
csoport vagy a kommuna kifejezések jöhetnek számításba, azonban azt gon-
dolom, hogy a közösségnek mostanra – különösen figyelembe véve jelen ko-
runk globális viszonyait – egy mélyebb, állandósult jelentése van, amely túl-
mutat a csoporton, és az egymás melletti létet jelzi, azaz az együttélést. A
biztonság pedig egy kívánatos állapotot jelent, amelyben mindenképpen *jó*
élni és létezni. Ekképpen eljuthatunk a *közjó* kifejezéshez, amely hasonló je-
lentéstartalommal bír, mint a közbiztonság, azonban logikusan annál szűk-
ségesterüen kevesebbet jelentene, hiszen a „jó” (állapot), ahogy írtam, csak

része a biztonságnak, mondhatnánk egyik összetevője. (Bár témához terjedelmi okok miatt kifejtett formában nem kívánom kapcsolni, mégis szót kell ejtenünk a szubjektív biztonságérzetről mint az egyén szintjén leképeződő biztonságról alkotott véleményt meghatározó tényezőről, amelyre a közbiztonság is hatással van, tekintettel arra, hogy meghatározó elemei: pszichés helyzet, nyilvánosság, környezet, tapasztalatok, intézmények és társadalmi helyzet. A közbiztonsággal való kapcsolatát a környezet szerepében érhetjük tetten, hiszen ennek felfogása, értékelése teszi az egyént képessé arra, hogy tisztában legyen azzal a helyzettel, amely mindennapi létében körülveszi, és amelyben él, mozog, a gyermekét iskolába járattja, figyelemmel kíséri a rendőrség tevékenységét stb.⁸⁾

Mielőtt azonban messzemenő és elhamarkodott következtetéseket vonnánk le, vizsgáljuk meg, hogy milyen jelentéstartalommal hozta létre és töltötte meg a tudomány a közjó fogalmát.

És mert a logikát is felülírhatja a pragmatika, e helyütt is elmondható, hogy a közjó tudományosan életre keltett definíciójának kimunkálására egy tágabb társadalmi jelenségeként került sor, mint a közbiztonság, s minthogy jelentésük egyébként egy irányba mutat, néhol kifejezett átfedésekkel, kijelenthetjük, hogy a közbiztonság a közjó része.

Udvardy püspök teológiai szemszögből formált véleménye szerint a közjó a renddel azonos. Társadalmi szinten is mindig az egyén (ember) cselekszik, de akkor jó és helyes a cselekedete, ha a rend keretein belül teszi. A rend hat az emberre, korlátozza az egyént, és befolyásolja cselekedeteit. E megközelítésből pedig oly módon összegezi a fogalmat, miszerint a közjó (rend) a társadalmi élet azon feltételeinek összessége, amelyek lehetővé teszik az egyének és a csoportok megvalósulását.⁹⁾

Azt gondolom, hogy e szavak alapján a közjó értelmeként nem kevesebbet, mint a társadalmi lét alapjának meghatározását kapjuk azzal, hogy *a contrario* értelmezéssel élve a közösség a „rossz” állapotban nem létezhet, legalábbis nem az általunk ismert formájában. És ha akár a közjónak, akár a rendnek ezt az értelmezését elfogadjuk, akkor immár biztosabbak lehetünk abban is, hogy a közbiztonság kevesebb ezeknél, hiszen e fogalomról csak a már társadalmi rendbe alakult egyének és csoportok szintjén beszélhetünk.

⁸ Vö. Tóth Péter – Horváth Helga: A szubjektív biztonságérzetet befolyásoló tényezők Magyarországon. Széchenyi István Egyetem Kautz Gyula Gazdaságtudományi Kar, é. n. 5. o. kgk.sze.hu/images/dokumentumok/kautzkiadvany2014/TothP_HorvathH.pdf

⁹ Udvardy György pécsi megyéspüspök 2016. június 23-án a Pécsi Tudományegyetemen, *A határrendészettől a rendészettudományig – 15 éves a Szent László napi nemzetközi tudományos konferenciasorozat* idején elhangzott *A rend és az ember* című előadásából.

Más megközelítésből pedig a közjó lényegét az egyénnek azon gondolkodása, cselekvése és végső soron feláldozása adja meg, amely az „egyéni jó” felől elmozdul a közösség javának irányába, és amellyel az egyén a közösség érdekét bármilyen módon és mértékben a sajátja elé helyezi.¹⁰ Ha belegondolunk – összehasonlítva az előző elméleti meghatározással –, csak az aspektus változik, hiszen az egyén közösség javára való tevése, gondolkodása vagy lemondása bármilyen szkeptikus gondolkodásmód mellett sem kell hogy ellentétes legyen a környezetének megvalósulását jelentő feltételekkel, inkább ennek jelentékeny alkotóelemének kell tekinteni. Ezt erősítve, az anyagi, jogi, civilizációs stb. javak és a társas egység rendjének kapcsolataként ragadja meg *Barankovics István* a keresztény politikai közjó fogalmát, mint olyan javak foglatát, amelyet csakis a legfőbb társas hatalom, az állam tud az emberek tökéletesedésének szolgálatára előteremteni. Ebben a korai meghatározásban mindenképpen benne foglaltatik a közbiztonság, hiszen ezt a megközelítés meg is kívánja. És ugyan miért ne lehetne a közbiztonság eszméje egy a társadalmi javak közül, ha az előbbieken már kimondtuk, hogy egyik feltétele a jelenlegi társadalmi létezésnek. Ehhez kapcsolódóan érdekes a politikus azon megjegyzése, miszerint a közjó nem a magánjók összességként definiálható, hanem egy ezektől minőségileg is különböző összetársadalmi képződményről lehet szó. Utópisztikusan hat az a gondolat, amely szerint „*az egyén kötelezve van a közjó szolgálatára, és a közjó az egyéni jót megelõzi*”, és csak vallási, erkölcsi kívánalomként tudom értelmezni, hiszen ha ez általános érvényesüléssel bírna – egy-két deviáns esetet leszámítva –, e tanulmánynak, s e kutatásnak sem lenne létjogosultsága.¹¹

Olvashatunk aztán olyan gondolatokat is, amelyek lényegükben az egyén szabadságának önmaga általi korlátozásában látják a közjó politikájának esszenciáját, amely korlátozás annak érdekében történik, hogy az előnyösen érintse mások életét.¹² Azt gondolom, hogy a definiálás ily módon való enyhé szűkítése még nem rontja le a közjó meghatározásának volumenét, legalábbis olyan mértékben, hogy a közbiztonság – mint összetevője – kívül eszen a fogalom meghatározás hatókörén, hiszen ha az adott egyén képes a más érdekében történő önkorlátozásra, nemcsak hogy nem jelent valós veszélyt a közbiztonságra, hanem egyenesen hozzájárul annak erősítéséhez, tekintettel

10 Vö.: Farkas Péter: A közjó és társadalmi összefüggései. *Kapocs*, 2014/2., 48–49. o.

11 Vö. Barankovics István gondolatai. In: Soós Károly: *Közjó és nemzetiségi önrendelkezés a keresztény társadalmi tanítás alapján*. Keresztény Szó, 2003/9.

12 Pap Milán: A közjó lehetséges politikái. *Politikatudományi Szemle*, 2014/3., 148. o.

arra, hogy személyiségüknel fogva bizonyosan nehezebben válnak deliktumok elkövetőivé.¹³

Végül – legalábbis hivatkozásaim sorában – van olyan vélemény is, amely a közjó (*bonum commune*) eszméjét a társadalmi igazságosság megvalósulásának és az egyéni erény létezésének tulajdonítja¹⁴, különösen *Arisztotelész* és *Szent Tamás* nyomán – nem vitatva ennek létjogosultságát és igazságalapját –, hozzáteszem, hogy e két jelenséget a XXI. századi közjófogalom komponenseiként bátran számításba lehet venni.

Hasonlóan eljárva a közbiztonság fogalma értelmezésének esetében is, a következő eredményre jutottam.

A kifejezés alkotmányos magyarázatát nem találja a magyar jogirodalomban. Az alaptörvény maga három helyen használja a kifejezést, közel hasonló aspektusban. Egyrészt a közbiztonságra hivatkozva törvény vagy önkormányzati rendelet a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást, másrészt a rendőrség alapvető feladatává teszi a védelmet, végül a kormány feladataként említi a közbiztonság fenntartását, abban az esetben, ha az országot külső fegyveres támadás érné.¹⁵

Az azóta hatályát veszítő 13/2001. (V. 14.) AB határozat megkísérelte a közbiztonság fogalmi megközelítését. Ebben leszögezi, hogy a közbiztonság kétségtelenül alkotmányos értéktartalommal bír, azonban azt is hozzáteszi, hogy fogalma tudományos viták tárgya (és ez így maradt azóta is). A jogrendszerben a közbiztonság hol a közrend egyik elemeként jelenik meg, hol a közrend képezi a közbiztonság egyik összetevőjét, hol pedig egymás mellett egyenértékű kategóriaként szerepel. A fogalom, a jelenség és a cél struktúrája azonban olyan bonyolult és szerteágazó, hogy az értelmezésben nagyfokú bizonytalanságra, illetve önkényességre vezethet.¹⁶

Mindebből az körvonalazódik – logikai és valamilyen szinten rendszertani értelmezéssel élve –, hogy a közbiztonság valamilyen célként megfogalmazott állapotot tükröz, mely állapot – ha ennek említésére történetesen az alaptörvényben került sor, mégpedig az előbbieken írt aspektusokból – nyilvánvalóan egy társadalmilag kívánatos állapot, amelynek elérése a köz érde-

13 Vö. Gönczöl Katalin – Kerezi Klára – Korinek László – Lévy Miklós (szerk.): *Kriminológia–Szakkriminológia*. Complex Kiadó, Budapest, 2006, 83–85. o.

14 Frivaldszky János: *A közjó Aquinói Szent Tamásnál és a neotomista természetjogi gondolkodásban*. *Iustum Aequum Salutare*, 2013/4., 117–127. o.

15 Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.).

16 13/2001. (V. 14.) AB határozat.

ke, értéke pedig alkotmányos szintű. Ha pedig – a korábban ismertettek szerint – nyelvtanilag értelmeznék, akkor is rá kell jönnünk, hogy hasonló eredményre jutunk, tekintettel arra, hogy a közösség biztonsága mindenképpen egy megnyugtató kicsengésű kollokáció.

Elméletemet alátámasztandó segítségül hívom a helyi önkormányzatokról szóló törvényt, amely rögzíti, hogy az önkormányzat a helyi közbiztonságról, vagyonának, más értékek védelméről kényszerítőeszköz alkalmazására vonatkozó törvény alapján jogosult szervezet létrehozásával is gondoskodhat.¹⁷ Látható tehát, hogy mindenképpen a jogalkotó szándéka szerint védendő értékről van szó.

Bizonyítékul citálok még a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényt is, hiszen a közbiztonság helyzetéről, az érdekében tett intézkedésekről, fenntartásáról, javításáról, valamint egyenesen bűnmegelőzési és közbiztonsági tanács létrehozásának lehetőségéről rendelkezik. Ha e törvény közbiztonsághoz fűzött lehetőségeit veszem górcső alá, az is nyilvánvalóvá válik, hogy – amint szó volt róla – a közbiztonság legpontosabban egy védendő pozitív állapotként definiálható, erre utalhatnak az Rtv. iménti, oltalmazó cselekvést irányzó rendelkezései is.

Az tehát már kiderült, hogy a fogalom alkotmányos értékű, szóltam arról is, hogy mint ilyen – a mindenkori hatalom által – bármi áron védendő értékek közé sorolható. Ekképpen vélekedik *Finszter Géza* is, amikor a közbiztonságot olyan jogi tárgynak, védendő értékek összességének értékeli, amelynek a rendészeti jog nem a sértetlenségét kívánja szavatolni, hanem annak oltalmát államméltósággal határozza meg.¹⁸

Bíró Gyula szerint a közbiztonság nem más, mint a „köz” biztonsága, vagyis az állampolgárok mindenkori biztonságérzete, amely általában szubjektív, mindazonáltal objektív események és állapotok határozzák meg. „*Más megfogalmazásban: közbiztonság alatt olyan közállapotot, társadalmi rendet értünk, amelyben mind az állami, társadalmi, gazdasági szervek jó hírűvé, vagyonát, valamint az állampolgárok életét, testi épségét, személyes szabadságát, anyagi javait mindenki tiszteletben tartja és azt az állam – erőszak-szervei útján – szavatolja.*”¹⁹

Láthattuk tehát, hogy több megközelítés is végül egy értelmezés irányába vezeti a kutatót. Tekintettel arra, hogy a közbiztonság észlelése és érzékelése

¹⁷ 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól.

¹⁸ Finszter Géza: Közbiztonság és jogállam. Jog, állam, politika, 2009/3., 173–197. o.

¹⁹ Bíró Gyula: Polgári alapismeretek. Tansegédlet a polgárok alapismereti képzéséhez. Az Országos Polgár Szövetség módosított kiadványa, 2010, 24. o.

is szubjektív folyamatnak látszik az azt megélők részéről, talán megengedhető, hogy magam is szubjektív ha nem is fogalommeghatározással, inkább fogalommegközelítéssel, magyarázattal próbálkozzam: a jogszabályi, jogtudományi és részben filozofikus megközelítések nyomán úgy vélem, hogy egy nem kevésbé absztrakt – és idilli állapotot sejtető – fogalommal állunk szemben, mint például a szabadság vagy a jólét fogalma. Ennek oka, hogy amíg ezek a – többnyire a közösség békéjét kifejező – stádiumok fennállnak, addig csak fogalomalkotás szintjén foglalkozunk velük, igazából fontossá és hangsúlyossá akkor válnak, ha megszűnnek.

Egyetértek e téren Bíró Gyulával abban, hogy a közbiztonságot mint modern kori szükségletet objektív tényezők hozzák létre – ilyen a rendőrség vagy az önkormányzat bűnmegelőzési tevékenysége –, azonban annyit hoznának, hogy ez önmagában nem létező és mérhető állapot, hanem az egyének szubjektivitására van bízva, tehát mindenkinek megvan a maga „közbiztonságérzete”. Azt, hogy egy adott állam társadalmi szintjén jelentkező közbiztonság milyen mértékű és minőségű, mindig a jelen hatalom statisztikus szemlélete tartja számon. A közbiztonság mércéje tehát az egyén szintjén önnön biztonságérzete, hatalmi szinten pedig a politikai érdek.

Csak említésképpen utalnék arra, hogy nem elhanyagolható annak kérdése sem, miként érinti a mindennapok emberét²⁰ a bűnügyi felderítés hatása, s ez milyen befolyással lehet a biztonságérzetre. A médiában (televízió, újság) többnyire a sikertörténeteket láthatjuk, érdeklődésre általában az ad okot, ha a hír végén az elfogott bűnözőre kiszabott szabadságvesztés – lehetőség szerint minél súlyosabb – tételét is közölni tudják a nézővel, olvasóval. Tekintettel arra, hogy a néző (olvasó) azzal szembesül, hogy a bűncselekmény elkövetője a tette után elnyeri méltó büntetését, ezzel magában el is könyvelte az esetet, és a továbbiakban esetleg akkor foglalkozik vele, ha az a közelében történt, esetleg a sértettet is ismerte. A tömegtájékoztatás torzítása²¹ nem újdonság, tanulmányok foglalkoztak vele, ennek az egyénre gyakorolt hatása e kutatásnak nem célja.

A hatalmi szinten megvalósuló közbiztonsági kérdés a hatalom számára aféle „lenni vagy nem lenni” dilemma, hiszen óriási politikai jelentősége van a közbiztonság – lakosság igénye szerinti – fenntartásának.²² Ez az oka aztán annak, hogy a mindenkori rendészeti vezetés oly buzgón állítja fel, figyelni, számolja és megköveteli a bűnügyi és rendészeti statisztikáit önnön hatékonysá-

²⁰ Értsem ezen a mindennapok nem bűnöző emberét, hiszen a bűnelkövető – közülük kerül ki ugyan, de álláspontom szerint – nem mindennapi ember.

²¹ Gönczöl Katalin – Kerezsi Klára – Korinek László – Lévay Miklós (szerk.): i. m. 259–261. o.

²² Lásd a napjainkban aktuális migráció kérdését.

gának és a közbiztonság mérése céljából. Míg azonban a közbiztonság mérésére alkalmas, addig a bűnüldöző szervek teljesítményének mérésére nem.²³

Összegzés

S ha már a rendőrség alaptörvényi meghatározottságát érintettem, azt is meggyőződéssel teszem hozzá, hogy elérkeztem ahhoz a kapcsolódási ponthoz, amely kutatásom során az egyes fogalmak összekapcsolódását idézi elő. Álláspontom szerint a közjő egyik társadalmi szintű szerves alkotóeleme a közbiztonság, amelynek vannak politikai (statisztikai) és egyéni (szubjektív biztonságérzet) szintjei. A közbiztonság – mindkét szinten érzékelhető – alkotóeleme a kriminalisztika (bűnügyi felderítés), amelynek hatása újabb két területen érzékelhető, elsődlegesen az elkövetők (primer hatásterület) tudatában, másodsorban pedig a közbiztonság két előbb említett szintjén (szekunder hatásterület). A politikai szinten azért, mert fokmérője a mindenkori hatalmi berendezkedés célkitűzésének és eredményorientáltságának²⁴, a szubjektív szinten pedig az egyes személyek felderítési sikerekről vagy kudarcokról kapott tájékoztatása (média, szöbeszéd stb.). Az elkövetők tudatában mint a személyük hatóság általi felderítésétől való félelem, azaz a bűntől való – egyénenként változó intenzitású – tartózkodásként van jelen. A képlet ily módon egyszerű: az alaptörvény a rendőrség alapvető feladataként határozza meg a közbiztonság védelmét, annak tevékenysége során. A kriminalisztika mint a felderítés tudománya szintén – azonban nem kizárólagosan – a rendőrség bűnügyi szervének tevékenységi körét jellemzi²⁵, s mint ilyen, az alaptörvényi rendelkezés érdekében hat, ezért végző soron, a bűnüldözési aktivitás eredménye a közbiztonságnak is összetevője lesz, minden funkciójával együtt, így bátran leszögezhetem, hogy a bűnmegelőzési funkció is pont ott fog hatni, ahol arra szükség van, azaz elsősorban az elkövetők bűnözéshez való hozzáállását befolyásolja, legyenek azok visszaesők, vagy olyanok, akik még nem követtek el bűnt.

²³ Finszter Géza: i. m. 172. o.

²⁴ Arra, hogy ennek kimutatása általánosságban mennyire tükrözi a valós állapotot, nincs rálátásom, másrészt ennek vizsgálata valószínűleg időszakos politikai berendezkedések programjainak elemzésével járna, amely e kutatásnak nem célja.

²⁵ Azzal a megjegyzéssel kiegészítve, hogy természetesen nem kívánom a közbiztonság lényegét és tartalmát kizárólag a bűnügyi tevékenységnek vindikálni, hiszen legalább ugyanilyen, sőt erőteljesebb szerepe van a közterületi (rendészeti) tevékenységnek is e téren, főként a szubjektív biztonságérzet kialakításában, hiszen már maga a jelenlét kifejezés is közvetlenebbül hat, és vitathatatlanul kézzelfoghatóbb, mint a felderítés vagy annak hatásai.

TILKI KATALIN

Természetvédelem nemzetközi szinten és az Európai Unióban

A jobb életfeltételek megteremtése érdekében a környezetbe történő emberi beavatkozás – erdőirtás, folyószabályozás és mocsarak lecsapolása stb. – káros következményeket is okozott, illetve okoz a mai napig. A természetes környezetet egyre inkább településekkel, ipartelekkel, utakkal és távvezetékekkel szabdalt tájak váltják fel, ezek következményeként az utóbbi háromszáz évben Földünkön több mint kétszáz emlősállat, valamint növényi faj halt ki, s ez a szám egyre nő.¹ A legfrissebb adatok² szerint az elmúlt negyven évben az emlősök, madarak, hüllők, kétélűek és halak populációi 52, az édesvízi fajoké 76, a szárazföldi fajoké pedig 39 százalékkal csökkent. Közben nő a védett területek aránya, tovább pusztul az élővilág. Ezt bizonyítja az a tény, hogy amíg 1965 és 2010 között a szárazföldi védett természeti területek nagysága meghatszorosodott, és 1990 óta a tengeri védett területek nagysága megnégyszereződött, addig ehhez képest a biodiverzitás a szárazföldön 40, a tengerekben 21 százalékkal csökkent.³ Egyes fajok kipusztulása alapvetően természetes dolog, de az ember környezetpusztító tevékenysége miatt ez a folyamat jelenleg gyorsabban zajlik. Néhány biológus véleménye szerint⁴ a Föld élővilága most történetének hatodik kihalási ciklusát éli azzal a különbséggel, hogy az első ötöt természeti tényezők okozták.

Az Európai Bizottság a biológiai sokféleség csökkenésének megállításáról szóló közleményében⁵ felhívta a figyelmet arra, hogy „*az elmúlt évtize-*

1 „A fajok kipusztulásának aránya ma legalább százszorosa, de akár ezerszerese is lehet a természetes arálynak, sőt az utrechti egyetem egyik új keletű tanulmánya 1000–10 000 közötti szorzóval indul ki.” Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye „EU-kampány a biodiverzitás megőrzéséért – a civil társadalom helye és hozzájárulása” tárgyában 3.9 pontja [(2006/C 195/24) 2006. május 18.]. <http://epa.oszk.hu/00800/00877/00872/pdf/00960103.pdf>

2 Élő Bolygó Jelentés 2014. http://wwf.hu/media/file/LPR_Magyar_2014_02.pdf

3 Az alapvető jogok biztosának a jövő nemzedékek érdekeinek védelmét ellátó helyettesének, a jövő nemzedékek szószólójának elvi állásfoglalása: A nemzeti parkok, mint a természeti és kulturális értékek őrzői a jövő nemzedékek számára. 4. o.

<https://www.ajbh.hu/-/a-jovo-nemzedek-szoszolojanak-allasfoglalasa-a-nemzeti-parkokrol>

4 Gyorsítja a fajok pusztulását az ember. <http://www.metropol.hu/cikk/640301>

5 „A biológiai sokféleség csökkenésének megállítása 2010-ig – és azon túl. Az ökoszisztéma-szolgáltatások fenntartása az emberi jólét érdekében” című közlemény 3. o [az Európai Közösségek Bizott-

dekben az emberiségnek hatalmas hasznot hozott a fejlődés, amely gazdaggabbá tette életünket. A fejlődés nagy részéhez azonban a természeti rendszerek változatosságának és méretének – a biológiai sokféleségnek – a hanyatlása társult. A biológiai sokféleség ilyen jellegű csökkenése az ökoszisztémák, a fajok és a gének szintjén nemcsak a természetjelentős önmagáért való értéke miatt ad okot aggodalomra, hanem mert a természeti rendszerek által nyújtott »ökoszisztéma-szolgáltatások« csökkenését is eredményezi. E szolgáltatások közé tartoznak az élelmiszerek, a tüzelőanyag, a rostanyagok és a gyógyszerek előállítása, a víz, a levegő és az éghajlat szabályozása, a talaj termékenységének fenntartása, a tápanyagok körforgása. Ebben az összefüggésben a biológiai sokféleség figyelembe vétele nélkülözhetetlen a fenntartható fejlődéshez, emellett hozzájárul a versenyképességhez, a növekedéshez és a foglalkoztatáshoz, valamint az életszínvonal javulásához. Az ENSZ Főtitkára által közzétett millenniumi ökoszisztéma-értékelés (Millennium Ecosystem Assessment, MA) rámutatott, hogy e szolgáltatások túlnyomó része hanyatlik. Az ebből levonható következtetés az, hogy feléljük a Föld természeti tőkét, és kockáztatjuk az ökoszisztémák azon képességét, hogy a jövő generációkat eltartsák.”

E mellett szót kell ejteni a globális felmelegedésről, amelynek legfőbb bizonyítéka, hogy egyre gyakoribbak a szélsőséges időjárási jelenségek: szárazságok, rendkívüli hidegek, özönvízszerű esőzések, áradások, hőhullámok. A klímaváltozás közvetlen hatással van a természetre (korallok, gleccserek, trópusi őserdők, sarki ökoszisztémák állapotára), és az emberi társadalomra (vízhozam, élelmiszer-biztonság, halászat, egészségügy, biodiverzitás), közvetett módon növeli a konfliktusok kialakulásának esélyét, mert felerősíti ezek kiváltó okait, a szegénységet és a gazdasági válságokat. Ezt támasztja alá az ENSZ Éghajlatváltozási Kormányközi Testületének (Intergovernmental Panel on Climate Change; IPCC)⁶ ötödik jelentéstervezete⁷, amely rá-

ságának közleménye, COM(2006) 216]. Hasonló aggályokat fogalmazott meg a környezeti károk megelőzése és felszámolása tekintetében a környezeti felelősségről szóló, a 2004. április 21-én elfogadott 2004/35/EK irányelv preambuluma első bekezdése is. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX%3A52006DC0216>

6 A testület feladata, hogy értékelje és összefoglalja a klímaváltozással kapcsolatos kutatási eredményeket. Saját kutatást nem végez, hanem szakértők közreműködésével tudományos publikációkat dolgoz fel, és ezek tartalmát jelentéseiben foglalja össze.

7 Készül a jelentés, amely elveszi az egész világ kedvét. <http://www.origo.hu/idojaras/20140318-ensz-ipcc-klimavaltozas-kiszivargott-informacio-kovetkezmey-eroszakosabb-es-szegenyebb-lesz-a.html> ; Klímaváltozás: új jelentést adott ki az IPCC. http://kislabnyom.hu/sites/default/files/letolt/60.kislabnyom_hirlevel_2014marc31.pdf; Klímacsúcs – Az ENSZ klímajelentése szerint sürgősen cselekedni kell. <http://www.hirado.hu/2014/03/31/klimacsucs-az-ensz-klimajelentese-szerint-surgosen-cselekedni-kell/>

világít arra, hogy a XXI. századi időjárási katasztrófák mennyire sebezhetővé teszik az emberiséget. Legfontosabb kockázatnak minősíti a hóhullámokat, és az emelkedő tengerszint okozta áradásokat, az éhínséget, az infrastruktúra extrém időjárás miatt fellépő meghibásodásait, egyes ökoszisztémák felbomlását, valamint a vízhiányt.

A szakemberek véleménye szerint a klímaváltozás elsősorban a szárazföld és az óceánok növényeire és állataira, valamint a városokra gyakorolja a legnagyobb hatást; egyúttal elmélyíti azokat a problémákat, amelyek már jelenleg is fennállnak: a betegségeket, az erószakot és a menekültek kiugró számát. Ha a hőmérséklet tovább növekszik, a veszélyek súlyosbodhatnak. Amennyiben az átlaghőmérséklet 1,66 Celsius-fokkal emelkedik a mostani szint fölé, akkor ez több ezermilliárd dolláros veszteségeket okozhat a világgazdaságnak; a mezőgazdaságban pedig már egyfokos növekedés is elegendő ahhoz, hogy csökkenjen a legfontosabb élelmiszer-növények, a búza, a kukorica és a rizs terméshozama.

Az IPCC-dokumentum a kockázatok kezelésére és a várható következmények enyhítésére helyezi a hangsúlyt.

A Meteorológiai Világszervezet főtitkáranak, *Michel Jarraud*-nak a véleménye szerint korábban az emberiség tudatlanságból károsította a Föld klímáját, azonban ma már ez nem lehet elfogadható indok. Tudatosan arra kell törekedni, hogy környezeti hatásainkat csökkentjük, és alkalmazkodjunk a változásokhoz.

A természetvédelem célja a természetes ökológiai rendszerek önfenntartó, önszabályozó képességének fenntartása és javítása. Ha a természetvédelmet összehasonlítjuk más szektorokkal⁸ (például közlekedés, egészségügy, katasztrófavédelem), akkor az figyelhető meg, hogy egyrészt passzív, megőrző jellegű, és aktivitás csak a természetes folyamatokat veszélyeztető tevékenység elhárításában mutatkozik meg; másrészt pedig a különböző ágazatokban folyó tevékenység jelentős hatást gyakorol erre a területre. A vízgazdálkodás például enyhíti a melegedés hatásait, az erdő- és agrárgazdálkodás a változások természetes mederben tartását támogatja.

A természetvédelem nemzetközi háttere

Az ENSZ Közgyűlésének döntése alapján 1972 júniusában rendezték meg az emberi környezetről szóló stockholmi konferenciát, amely 113 állam képviselő-

⁸ Éghajlatváltozás és biológiai sokféleség (elemzések az adaptációs stratégia tudományos megalapozásához). MTA ÖBKI, 2007, 5. o. http://klima.kvvm.hu/documents/14/NS_termvd_vgleges_web.pdf

letével az első globális környezetvédelmi összefüggést jelentette.⁹ A tanácskozáson a fő figyelmet a természeti környezet (levegő, víz, talaj, élővilág ökológiai rendszere) veszélyeztetettségének szentelték. Az elfogadott dokumentumok: 1. Nyilatkozat az emberi környezetről; 2. Nyilatkozat az irányelvekről; 3. Akcióprogram-javaslat, amely 109 konkrét feladatot tartalmazott; 4. Szervezeti intézkedések, amelyek közül legjelentősebb egy új ENSZ szakosított intézmény, az UNEP (ENSZ Környezeti Programja) létrehozásának ajánlása. Az ENSZ Környezeti Programjának feladatai közé tartozik – egyebek között – a környezet állapotának figyelése és az arról szóló adatok beszerzése, terjesztése, a nemzetközi környezetvédelmi együttműködés előmozdítása, az esetleges környezeti katasztrófák kezelése. A konferencián határozták meg tehát a nemzetközi környezetvédelmi jog fejlesztésének fő irányvonalait is.

Ez a tanácskozás volt az első olyan fórum, amelyen kellő hangsúlyt és figyelmet kapott a környezet- és természetvédelem. Ezt követően számos nemzetközi szerződés jött létre a tengerek szennyezése elleni védelem, a vadon élő állat- és növényfajok, valamint élőhelyeik védelme érdekében.

A Ramsari egyezmény

A Természetvédelmi Világszövetség (*International Union for Conservation of Nature and Natural Resources; IUCN*) kezdeményezésére fogadták el 1971. február 2-án, és 1975. december 21-én lépett életbe a nemzetközi jelentőségű vadvizekről, különösen mint a vízmadarak tartózkodási helyéről szóló egyezmény, amelyet Magyarországon az 1979. évi 28. törvényerejű rendeletben¹⁰ hirdettek ki. A dokumentum célja a vizes élőhelyek megőrzésének, illetve észszerű hasznosításának elősegítése, valamint az ehhez szükséges jogi, intézményi háttér megteremtése. A csatlakozó államok kötelessége egy olyan vizes élőhely kijelölése, amely felkerül a nemzetközi jelentőségű vadvizek jegyzékébe.

A washingtoni egyezmény (CITES)

Az 1973. március 3-án, Washingtonban elfogadott, a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelméről szóló egyezményhez

⁹ A rendezvényen hazánk diplomáciai bonyodalmak miatt nem vett részt.

¹⁰ Jelenlegi szabályozás: A nemzetközi jelentőségű vadvizekről, különösen mint a vízmadarak tartózkodási helyéről szóló, Ramsarban, 1971. február 2-án elfogadott egyezmény és annak 1982. december 3-án 1987. május 28. – június 3. között elfogadott módosításai egységes szerkezetben történő kihirdetéséről szóló 1993. évi XLII. törvény.

házánk 1985-ben csatlakozott, kihirdetésére először az 1986. évi 15. törvényerejű rendeletben került sor, amely 1986. augusztus 27-én lépett hatályba. Jelenleg az egyezmény kihirdetéséről a 2003. évi XXXII. törvény rendelkezik. Az egyezmény *„kihirdetése óta a függelékek hét alkalommal változtak, mely változásokat a hazai jogrend nem tudta követni. Az Egyezmény végrehajtása a függelékeken alapul, ezért elengedhetetlen, hogy a nemzetközi szinten történt változásokat hazai jogszabály is kihirdesse. Az új törvény mellékleteként az Egyezmény által elfogadott legújabb függelékek átvétele szükséges”* – olvasható a törvény indoklásában.

Az egyezmény az állat- és növényfajok kizsákmányolásának legfontosabb motívumát, a nemzetközi kereskedelmüket szabályozza, mert *„a nemzetközi együttműködés alapvető jelentőségű a vadon élő állatok és növények bizonyos fajainak nemzetközi kereskedelme útján történő túlzott mértékű kiaknázásától való megóvásában”* – rögzíti a preambulum, és a védett fajok példányainak kereskedelmi forgalmát engedélyekhez köti.

Az egyezmény I. függeléke tartalmazza a kipusztulással fenyegetett növény- és állatfajokat (úgynevezett vörös lista). Ezek a legszigorúbban védettek, ezért az egyezmény minden körülmények között tiltja a velük kapcsolatos kereskedelmi tevékenységet.

A II. függelékben felsorolt fajok állománya még nincs kritikus helyzetben. A velük való kereskedelem szigorú szabályok között megengedett, korlátozott mértékben. Ezekre úgynevezett CITES-engedélyeket adhatnak ki.

A III. függelékben szerepel minden olyan faj, amelyekről a részes felek bármelyike megállapította, hogy nemzetközi védelemben kell részesíteni saját területén.

Az egyezmény hatálya alá tartozó állat- és növényfajok, valamint azok egyedei, származékai a részes felek illetékes igazgatási hatóságának engedélyével gyűjthetők, foghatók be, vadászhatók, birtokolhatók, hozhatók be az országba, illetve vihetők ki onnan. Az igazgatási hatóságok az engedélyek kiadásán túlmenően jogosultak és kötelesek ellenőrizni a szállítás körülményeit: az importálók az egészségkárosodás, a kegyetlen bánásmód veszélyét a lehető legkisebb mértékre csökkentették-e, a kereskedők, a gyűjtők az állatok elhelyezéséhez és gondozásához birtokában vannak-e a megfelelő felszerelésnek. A 292/2008. (XII. 10.) kormányrendelet¹¹ értelmében Magyarországon az igazgatási hatóság, továbbá a tudományos testület feladatait a termé-

¹¹ 292/2008. (XII. 10.) kormányrendelet a veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok nemzetközi kereskedelmét szabályozó nemzetközi és európai közösségi jogi aktusok végrehajtásának egyes szabályairól.

szetvédelemért felelős miniszter látja el (2. §); az igazgatási hatóság, a főfelügyelőség, a kormányhivatal, az állat- és növényegészségügyi hatóság, az élelmiszer-biztonsági hatóság, a rendőrség, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatal – az egyezmény, a tanácsi rendelet¹², a 865/2006/EK bizottsági rendelet és az e rendelet végrehajtása érdekében – hatósági ellenőrzést végez [3. § (3) bekezdés].

A bonni egyezmény

A washingtoni egyezmény után 1979. június 23-án, Bonnban elfogadták a vándorló és vadon élő állatfajok védelméről szóló egyezményt. Hazánkban az 1986. évi 6. törvényerejű rendelettel hirdettek ki, és a kihirdetés napján (1986. V. 6.) lépett hatályba, rendelkezéseit viszont 1983. november 1-jétől kellett alkalmazni. Célja a washingtoni egyezményben meghatározottakon túlmenően azoknak a vándorló vadon élő állatfajoknak a védelme, amelyek vándorlás miatt nagy távolságokat tesznek meg, határokat szelnek át. A CITES-hez hasonlóan a bonni egyezmény is védelmi szinteket határoz meg. A veszélyeztetett vándorló fajokat az I. függelék (III. cikk) tartalmazza, a II. függelékben felsorolt fajokra pedig kiegészítő megállapodások megkötését teszi kötelezővé a vándorlásuk által érintett államok számára.

A részes feleknek erőfeszítéseket kell tenniük

- a védett, vándorló fajok fontos élőhelyeinek megőrzésére, illetve helyreállítására;
- minden olyan tevékenység vagy akadály káros hatásának minimumra csökkentésére, amelyek jelentősen gátolják vagy megakadályozzák e fajok vándorlását;
- a lehetőség és a célszerűség mértékéig megakadályozzák, vagy szabályozzák az olyan tényezőket, amelyek veszélyeztetik e fajokat (III. cikk 4. pontja).

Ugyanakkor – néhány kivételtől eltekintve – kötelesek megtiltani az ilyen fajokhoz tartozó állatok zsákmányolását (III. cikk 5. pontja).

A berni egyezmény

Az Európai Tanács tagállamai és az egyezmény további aláírói 1979. szeptember 19-én megkötötték az európai vadon élő növények, állatok és termé-

¹² A vadon élő állat- és növényfajok számára, kereskedelmük szabályozása által biztosított védelméről szóló 338/97/EK rendelet.

szetes élőhelyeik védelméről szóló megállapodást. Ehhez Magyarország az 1990. július 5-én kihirdetett 1990/7. nemzetközi szerződéssel csatlakozott. Az egyezmény célkitűzése, hogy megvédje a vadon élő növényeket és állatokat, valamint azok természetes élőhelyeit; „különösképpen azon fajokat és élőhelyeket, amelyek védelme különböző államok együttműködését igényli, továbbá, hogy elősegítsék az ilyen típusú együttműködést” (1. cikk). A szerződő felek kötelezettséget vállaltak „a vadon élő növények és állatok és a természetes élőhelyek nemzeti természetvédelmi politikájának fejlesztésére, különös tekintettel a veszélyeztetett és sebezhető fajokra, elsősorban az őshonos fajokra, továbbá a veszélyeztetett élőhelyekre” (3. cikk). A CITES-hez és a bonni egyezményhez hasonlóan a függelékek magukban foglalják a védett állat- és növényfajokat. Az I. függelék a fokozottan védett növények katalógusa. Azokat a vadon élő növényfajokat öleli fel, amelyek „szándékos szedése, gyűjtése, vágása vagy gyökerestől történő kiásása”, valamint birtoklása vagy eladása tiltott (5. cikk). A II. függelék azokat a vadon élő állatfajokat sorolja fel, amelyeknek a speciális védelme érdekében a 6. cikkben említett magatartások „különösképpen” tilalmazottak (például szándékos befogásuk, tartásuk, az állatok, illetve pihenő- vagy élőhelyeik szándékos elpusztítása stb.). Itt tehát a fokozottan védett állatfajok kaptak helyet (6. cikk). A III. függelék pedig a védett állatok kategóriáiból tevődik össze (7. cikk). A IV. függelékben található az emlősök és a madarak elpusztításának, befogásának, egyéb formában történő kihasználásának tiltott eszközei és módszerei (8. és 9. cikk). A dokumentum azért jelentős, mert elsőként rendelkezik a kipusztult fajok visszatelepítéséről.

A biológiai sokféleség egyezmény¹³

Az ENSZ Környezetvédelmi Programja keretében megtartott értekezletre 1992-ben Rio de Janeiróban került sor. Ennek eredményeképpen született meg – egyebek között – a biológiai sokféleség egyezmény, amelyet 1992. június 13-án írtak alá. Az egyezmény fő célkitűzése a biológiai sokféleség megőrzése, komponenseinek fenntartható használata, valamint az élővilágból származó hasznok igazságos elosztása. Ennek elérését az országok közötti információcsere, a technológiák átadása, illetve az élővilág genetikai forrásaihoz való megfelelő hozzáférés segíti elő. A résztvevő államok kötelezettséget vállaltak arra, hogy a szomszédos országok környezeti állapotára, biológiai sokféleségére negatív ha-

¹³ Magyarországon az egyezményt az 1995. évi LXXXI. törvénnyel hirdették ki.

tással bíró tevékenységet nem végeznek; valamint nemzeti stratégiákat dolgoznak ki. A dokumentum legfőbb érdeme, hogy egyrészt az egész élővilágra, azaz minden élőlényre és élő rendszerre vonatkozik; másrészt a célokon kívül a végrehajtás módját, finanszírozási lehetőségeit is meghatározza. Az egyezményt 1993. október 25-én kelt 93/626/EGK határozatával az Európai Gazdasági Közösség is jóváhagyta (1. cikk), mert a közösség célkitűzéseinek egyike magában foglalja a természet és a biodiverzitás megőrzésének szükségességét, továbbá annak előkészítésében a közösség és a tagállamok részt vettek.

Az EU állam-, illetve kormányfői 2001-ben megállapodtak abban, hogy 2010-re megállítják a biológiai sokféleség hanyatlását az EU-ban, és helyreállítják az élőhelyeket és a természeti rendszereket. 2002-ben a világ mintegy 130 vezetőjéhez csatlakozva megegyeztek abban, hogy világszinten is erre töreksszenek.

Az ENSZ 2010-ben megjelenő, a biológiai sokféleség globális kilátásairól szóló harmadik dokumentuma¹⁴ rögzíti, hogy a nemzetközi közösségnek nem sikerült elérnie az említett egyezményben megfogalmazott, a biodiverzitás-csökkenés 2010-ig történő jelentős mérséklésével kapcsolatos célt, a világszintű erőfeszítések ellenére sem.

Természetvédelem az Európai Unióban

A természetvédelem szabályozásának alapjainak megfogalmazására az unió akcióprogramjaiban került sor. Ezek olyan középtávú, stratégiai dokumentumok, amelyek jól tükrözik a készítésük idején uralkodó környezeti gondolkodásmódot, megfogalmazzák az elérendő célokat és a legfontosabb problémákat.

Az ötödik környezetvédelmi akcióprogram (1992–2000) tekinthető kiindulópontnak, amely célként határozta meg az egész közösség területét felölelő európai élőhelyek összefüggő hálózatának megteremtését. Ez a később kifejtésre kerülő madárvédelmi és élőhelyvédelmi irányelvben testesült meg, amelyek az Európai Unió természetvédelmének gerincét adják.¹⁵ A 2012. július 22-én lejáró hatodik környezetvédelmi cselekvési program¹⁶ (amelynek

¹⁴ <http://gbo3.cbd.int/>

¹⁵ Kert Ágota: A természetvédelem nemzetközi és európai Unió-beli jogi rendszere. WWF Füzetek 22. Budapest, 2002, 10. o.

http://www.wwf.hu/media/file/1184765813_A_termeszetvedelem_nemzetkozi.pdf

¹⁶ Az Európai Parlament és a Tanács 1600/2002/EK határozata (2002. július 22.) a hatodik közösségi környezetvédelmi cselekvési program megállapításáról.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002D1600:HU:NOT>

központi gondolata a fenntartható fejlődés) négy területen tartotta a fellépést különösen fontosnak; a természet és biológiai sokféleség megőrzése, valamint védelme, az éghajlatváltozás, a környezet és egészség, valamint a természeti erőforrások és hulladékok fenntartható kezelése. Jelenleg a hetedik akcióprogram van hatályban (*Jólét bolygónk felélése nélkül*¹⁷), amely a 2020-ig tartó időszakra szól. A dokumentum kidolgozásának háttérében négy tényező áll: 1. Annak ellenére, hogy bizonyos téren sikerült eredményeket felmutatni, változatlanok a környezeti nehézségek, és azok a törekvések is, hogy a környezetet ellenállóbbá kell tenni a különböző kockázatokkal szemben. 2. Az EU elfogadta az Európa 2020 stratégiát, amelynek célja, hogy a változó világban az EU gazdasága intelligens, fenntartható és inkluzív legyen. 3. Az EU számára nyitva áll az inkluzív zöldgazdaság felé való elmozdulás lehetősége. 4. A Rio+20 csúcstalálkozó felhívta a figyelmet a környezetvédelem globális vetületének jelentőségére. Az új akcióprogram kiemelt célkitűzése a természeti tőke védelme, megőrzése és fejlesztése. Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség 2010-es biodiverzitási állapot felméréséből¹⁸ kiderül, hogy az Európai Unióban a biológiai sokféleség továbbra is csökken, és az ökoszisztémák nagy része vesztesen hanyatlak. A biológiai sokféleséggel kapcsolatos uniós stratégia¹⁹ célkitűzéseket és cselekvéseket határoz meg a negatív tendenciák visszaszorítására, és az ökoszisztémák romlásának megakadályozására. A kitűzött célok közé tartozik például az uniós természetvédelmi irányelvek maradéktalan végrehajtása, az ökoszisztémák és szolgáltatásaik fenntartása és helyreállítása, a mezőgazdaság és erdészet biológiai sokféleség megőrzésében játszott szerepének növelése vagy az EU fokozott hozzájárulása a biológiai sokféleség globális csökkenésének megelőzéséhez. E mellett intézkedéseket is tartalmaz a madárvédelmi és élőhelyvédelmi irányelv végrehajtásának javítására, ez a Natura 2000 hálózatra is kiterjed. Uniós elvárások²⁰ a Natura 2000-rel kapcsolatban:

17 Az Európa Parlament és a Tanács határozata a 2020-ig tartó időszakra szóló általános uniós környezetvédelmi cselekvési programról COM(2012) 710 final. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com%282012%290710_/com_com%282012%290710_hu.pdf

18 Az EU 2010-es biodiverzitási állapotfelmérése. <http://www.eea.europa.eu/publications/eu-2010-biodiversity-baseline/>

19 „Életbiztosításunk, természeti tőkénk: a biológiai sokféleséggel kapcsolatos, 2020-ig teljesítendő uniós stratégia” című közlemény [az Európai Bizottság közleménye, COM(2011) 244 végleges]. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/ALL/?uri=CELEX:52011DC0244>

20 Marczin Órs: A biodiverzitás és természetvédelem finanszírozási kérdései (EU finanszírozás 2014-2020). http://www.mtvsz.hu/dynamic/biodiv_finanszirozas_marczin_vm.pdf

- e területek kezelése és helyreállítása (különös tekintettel a pusztai gyepes élőhelyekre és pannon erdőkre), figyelembe véve a leromlott ökoszisztémák helyreállítására vonatkozó stratégiai célt;
- az előbbi területek és a közösségi jelentőségű természeti értékek finanszírozási igényeinek részletes szakmai megalapozását nyújtó országos Natura 2000 prioritizált intézkedési terv összeállítása, az intézkedési terv és a fejlesztések közötti teljes összhang megteremtése.

A Régiók Bizottsága 2014-ben előzeteskedő véleményében²¹ felhívta a figyelmet arra, hogy a helyi és regionális önkormányzatok rendkívül fontos szerepet játszanak a biológiai sokféleségi célkitűzések helyi szintű teljesítésében. Üdvözli a helyi szinten általuk bevezetett stratégiákat, fellépéseket, amelyek abból a célból születtek, hogy megóvják, és fenntartható módon kezeljék a helyi biodiverzitást, valamint az ökoszisztémákat. Továbbá kiemeli annak szükségességét, hogy a tagállamok, valamint a helyi önkormányzatok hatékonyan működjenek együtt a Natura 2000-hez kötődő gazdálkodási tervek végső formába öntésében.

A korábban említett globális jellegű természetvédelmi egyezményeknek léteznek a tagállamokra elsősorban jogharmonizációs kötelezettségeket hárító közösségi, illetve európai uniós „megfelelői”: a tanács 338/97/EK rendelete a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről, a 91/244/EGK irányelvvel módosított, a vadon élő madarak védelméről szóló 79/409/EGK irányelv (az úgynevezett madárvédelmi irányelv), valamint a természetes élőhelyek, vadon élő állatok és növények védelméről szóló 92/43/EGK irányelv (az úgynevezett élőhelyvédelmi irányelv). Az utóbbi két norma célja a különleges madárvédelmi területek és különleges természetmegőrzési területek európai ökológiai hálózatának (Natura 2000) létrehozása, s a hálózatot alkotó területek védelmének és feljavításának szavatolása. E jogszabályok végrehajtása kiemelt fontosságú az uniós természetmegőrzés számára.

²¹ Az Európai Unió Régiók Bizottságának véleménye a többszintű kormányzás az EU 2020-ig teljesítendő, biológiai sokféleséggel kapcsolatos stratégiájának népszerűsítésében és a nemzetközi aichi célkitűzések elérésében.

http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2014.271.01.0045.01.HUN

A 338/97/EK rendelet²²

Az Európai Unió Tanácsa az Európai Közösséget létrehozó szerződés és annak 130. cikke (1) bekezdésére figyelemmel 1996. december 9-én a 338/97/EK rendeletben intézkedett a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről. Az új szabály megalkotása szükséges volt, mert a kereskedelem révén veszélyeztetett vadon élő állat- és növényfajok védelmének fokozása érdekében az 1984. január 1. óta hatályos 3626/82/EGK rendelet helyébe egy olyan normának kellett lépnie, amely figyelembe vette

- az elfogadása óta megszerzett tudományos ismereteket és a kereskedelem mai szerkezetét; valamint azt, hogy
- a belső határokon megszűnt az ellenőrzés; továbbá
- az egységes piac kialakítása következtében a közösség külső határainál szükségessé vált a szigorúbb kereskedelem-ellenőrzési intézkedések bevezetése: az okmányok és az áruk behozatali vámhivatalnál történő ellenőrzése.²³

A rendelet hatálya egyebek között kiterjed azokra a fajokra, amelyek kipusztulással fenyegetettek, vagy előfordulásuk olyan ritka, hogy a velük való kereskedelem a fennmaradásukat veszélyezteti. A rendeletben a védelmi szintek, a védett fajok katalógusait (A, B, C és D melléklet) a washingtoni egyezményre (CITES) hivatkozva állapították meg (3. cikk). A dokumentum meghatározza a mellékletben felsorolt fajok behozatalát, annak ellenőrzését, illetve korlátozását; valamint a jogsértő magatartásokat és szankciókat.

A 79/409/EGK irányelv

A vadon élő madarak védelméről szóló, 1979 áprilisában elfogadott 79/409/EGK irányelv, az úgynevezett „madárvédelmi irányelv” az első uniós jogszabály, amelyet az Európai Közösségben honos vadon élő madárfajok hosszú távú megőrzésére alkottak. Az irányelv fő célja az összes vadon élő madárfaj védelme és kezelése, valamint e fajok vadászatának, befogásának szabályozása, amely a madarakra, tojásaikra, fészkeikre, valamint élőhelyeikre egyaránt vonatkozik. A tagállamok felelőssége a különleges védelmi te-

²² A tanács 338/97/EK rendelete a vadon élő állat- és növényfajok számára kereskedelmük szabályozása által biztosított védelemről.

²³ 338/97/EK rendelet preambuluma 2. bekezdése. 1. o.
http://www.cites.hu/docs/338_97_EK_Tanacsi_rendelet.pdf

rületek kijelölése és különösen a közös európai természeti értéket képviselő vándormadarak védelme. Különleges madárvédelmi területnek olyan régió tekinthető, amely az I. számú mellékletben felsorolt, a tagállam területén rendszeresen előforduló és átvonuló fajok nagy állományának ad otthont, valamint a vízimadarak szempontjából nemzetközi jelentőségű vizes élőhelyeket foglal magában. Az irányelv fellép az emberi tevékenység hátrányos következményei ellen, rögzíti a befogás, pusztítás tilalmát. Hosszú távú feladatokat fogalmaz meg minden vadon élő madárfaj védelmére, a hasznosításra és a gazdálkodásra vonatkozóan.

A mellékletek rendszere a fajok védelmét különböző szinteken biztosítja. Bizonyos madárfajok esetében tiltott szándékos elpusztításuk és elfogásuk, fészkeik és tojásaik megsemmisítése vagy károsítása, szándékos zavarásuk, emellett azoknak a madaraknak a tartása, amelyek vadászata és elfogása tilva van.²⁴ A vadászat ugyanakkor nem tiltott azon fajok tekintetében, amelyeket a II. számú melléklet felsorol, amennyiben ez meghatározott szabályok és elvek figyelembevételével történik. Ezen kívül a mellékletek felsorolják azokat a fajokat, amelyek védelmére különleges madárvédelmi területeket kell kijelölni (I. számú melléklet); amelyek az egész EU-ban vagy bizonyos tagállamokban vadászhatók (II.); amelyek kereskedelme nem esik korlátozás alá, vagy külön eljárás keretében engedélyezhető a tagállamoknak (III.); a tiltott vadászati módszereket, valamint a vadászat során tiltott közlekedési eszközöket (IV.); a kiemelt kutatási témákat (V.).

A 92/43/EGK irányelv²⁵

Az 1992. május 21-én elfogadott 92/43/EGK irányelv, az úgynevezett élőhelyvédelmi irányelv fő célja a biológiai sokféleség fenntartásának előmozdítása a gazdasági, társadalmi, kulturális és regionális igények figyelembevételével, ami hozzájárul a fenntartható fejlődés céljának megvalósításához. Megalkotását az a felismerés indokolta²⁶, hogy Európa területén folyamatosan károsodnak a természetes élőhelyek, és egyre növekszik a súlyosan ve-

²⁴ Kert Ágota: i. m. 10. o.

²⁵ Felhasznált források Demeter András (szerk.): Magyarország és a Natura 2000 – Európai hálózat a természeti értékek megőrzésére. ÖKO Rt., Budapest, 2002; Juhász Lajos: Az Élőhely-védelmi Irányelv (Habitat Directive).

http://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/0032_elovilagvedelem/ch08s03.html

²⁶ A természetes élőhelyek, valamint a vadon élő állatok és növények védelméről szóló 92/43/EGK irányelv preambuluma, 2. o.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1992L0043:20070101:HU:PDF>

szélezetett vadon élő állat- és növényfajok száma. Tekintettel arra, hogy a veszélyeztetett természetes élőhelyek és fajok a közösség természeti örökségét alkotják, közösségi szinten kell megoldani a védelmüket. A dokumentum elfogadásával mind az Európai Bizottság, mind a tagállamok két dologra tettek ígéretet, egyrészt a Natura 2000 nevet viselő természetvédelmi hálózat három éven belül történő teljes kiépítésére; másrészt arra, hogy erre a célra pénzt is rendelkezésre bocsátanak, hogy a terhek ne a földtulajdonosokra, illetve a földhasználókra háruljanak.

2005-ig azonban az ígéretetek egyike sem teljesült, ezért az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság felszólította az Európai Bizottságot és a tagállamokat, „*hogy ne csak jól hangzó határozatokat hozzanak, hanem törekedjenek ezek teljes következetességgel való végrehajtására is*”. A Natura 2000 hálózat döntő jelentőségű Európa biológiai sokfélesége fenntartásának szempontjából, mert a védelem nem egyszerűen „*opció, hanem sokkal inkább a fenntartható fejlődés döntő eleme*”, hiszen a különböző természeti és kultúrtájak kiemelkedő és önmagában megőrzésre érdemes természeti örökséget alkotnak; a természetvédelem azonban nemcsak öncél, hanem a természet egyben az élet és a gazdaság nélkülözhetetlen alapja is. A gazdasági tevékenységek fontos erőforrása, ezen kívül a különböző sport-, szabadidős és rekreációs tevékenységek, az egészségügyi ellátás és egyes esetekben a gyógykezelés előfeltétele.²⁷

A közösségi, illetve az uniós intézkedések korántsem érték el a megfelelő hatást. Pedig az Európai Bizottság célja, az európai állat- és növényvilág életterének védelme – amely az 1979-es madárvédelmi és az 1992-es élőhelyvédelmi irányelvben is tükröződik – helyes és észszerű. A fő gond a megvalósításhoz szükséges politikai akarat és a végrehajtás, ahogy ezt maga az Európai Bizottság is megállapítja: „*A madárvédelemre és az élőhelyre vonatkozó irányelvek megvalósítása nehéznek bizonyult. A két említett irányelv megsértése több mint a negyedét tette ki azoknak az eseteknek, amelyekben az Európai Bizottságnak bírósági eljárást kellett indítania.*”²⁸

²⁷ Az Európai Bizottság közleménye a Tanács és az Európai Parlament részére: A Natura 2000 finanszírozása. 2.3-2.5 és 2.10 pontjai [COM(2004) 431 végleges]. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:52005AE0136>

²⁸ Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye „EU-kampány a biodiverzitás megőrzéséért – a civil társadalom helye és hozzájárulása” tárgyában 3.30 pontja [(2006/C 195/24)]. <http://epa.oszk.hu/00800/00877/00872/pdf/00960103.pdf>

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság helyesen mutatott rá arra is, hogy a természetvédelem (a biodiverzitás védelme) koherens ágazati politikákat, és jelentős mértékű anyagi ráfordítást igényel.²⁹

A Natura 2000 az európai jelentőségű területek (SCI) ökológiai hálózata, amelyet a madárvédelmi irányelv alapján kijelölt különleges madárvédelmi területek (*Special Protection Area; SPA*), és az élőhelyvédelmi irányelv alapján kijelölt különleges természetmegőrzési területek (*Special-Areas of Conservation; SAC*) együttesen alkotnak. A hálózat célja a meghatározott természetes élőhelytípusok, valamint az érintett fajok élőhelyei kedvező védettségi állapotának a fenntartása vagy helyreállítása.

Az irányelv szerint a különleges természetmegőrzési területeket az I. számú mellékletben szereplő közösségi jelentőségű természetes élőhelytípusok és a II. számú mellékletben szereplő közösségi jelentőségű állat- és növényfajok védelmére kell kijelölni. Azok a természetes élőhelytípusok tekinthetők közösségi jelentőségűnek, amelyeket az eltűnés veszélye fenyeget, vagy kicsi a természetes elterjedésük, vagy egy adott biogeográfiai területen belül jellemző sajátosságaik vannak. A közösségi jelentőségű fajok csoportjába pedig a veszélyeztetett, sérülékeny, ritka vagy bennszülött fajok sorolhatók.

A tagállamok kötelezettséget vállalnak arra, hogy kijelölik a különleges természetmegőrzési területeket; valamint azt a felelős szervet, amely az irányelvben meghatározott kritériumok alapján összeállítja az említett területek listáját, és megküldi a bizottságnak. Ha a bizottság elfogadja a listát, akkor a területek a hálózat részévé válnak; valamint a jóváhagyástól számított hat éven belül a területek végleges listáját nemzeti jogszabályban hirdetik ki. E mellett a tagállamoknak

- meg kell tenniük a szükséges lépéseket a természetes élőhelytípusok és fa-jok élőhelyei károsodásának és megzavarásának megakadályozására;

²⁹ „nem eléggé koherens a politika, egyébként nemcsak azokra az ágazatokra vonatkozik, amelyek a természetvédelem és a biodiverzitás szempontjából »klasszikus értelemben« potenciálisan problémásnak tekinthetők (ilyenek pl. a már említett közlekedés- és infrastruktúra-politika vagy a túlságosan intenzív mező-, erdő és halgazdálkodás), hanem azokra a politikaterületekre is, amelyeknél nem feltételeznénk azonnal, hogy közvetlen összefüggésben állnak a biodiverzitással [...] fokozni kell az életterek védelmét, és ehhez rendelkezésre kell bocsátani a szükséges eszközöket. Az élőhelyvédelmi irányelv és a madárvédelmi irányelv még nem biztosítja elég sikeresen az Európa-szerte védendő fajokat és élettereket. Ráadásul a tagállamokban (még helyi szinten is) időközben gyakran olyan – az EGSZB szerint bírálandó – szellemben járnak el, hogy aminek nincs európai, hanem csak esetleg nemzeti védettségi státusza, az úgyszólván másodosztályú természet. Ha az EU nem fizet, mi sem teszünk semmit. Még rosszabb a biodiverzitás védelmének helyzete a természetvédelmi területeken kívül: itt már szinte semmiféle közpénzezből finanszírozott tevékenység nem figyelhető meg. A biodiverzitás védelme azonban olyan feladat, amely nem korlátozható néhány védett területre.” Uo. 3.36 és 3.39 pont [(2006/C 195/24)].

- meg kell vizsgálniuk minden olyan terv, beruházás hatását, amely nem kapcsolódik közvetlenül a természeti terület kezeléséhez, de jelentős hatása valószínűsíthető;
- meg kell óvniuk a növény-, illetve állatvilág számára jelentős táji jellegzetességeket a területrendezési, területfejlesztési politika keretében;
- olyan monitoringrendszert kell kialakítaniuk, amely a mellékletekben szereplő fajok befogásának, elpusztításának ellenőrzésére szolgál.

Ökológiai hálózatok Európában³⁰

A különleges természetvédelmi jelentőségű területek rendszere Európában az *Emerald hálózat*. A berni egyezmény állandó bizottsága, amely az Európa Tanácson belül működik, határozatokat hozott, illetve ajánlásokat tett ezeknek a területeknek a kijelölésére, amelyek elsősorban a vadon élő növény- és állatfajok élőhelyei, a veszélyeztetett élőhelyek, valamint a vándorló fajok szempontjából fontos területek. Ezeket összefoglalóan különleges természetvédelmi jelentőségű területeknek (*Areas of Special Conservation Interest; ASCI*) nevezik. E mellett a bizottság döntött egy olyan szakértői munkacsoport felállításáról, amely a hálózat kiépítéséért felelős. A munkacsoport tevékenységének eredményeképpen kidolgozták a természeti értékek adatbázisául szolgáló Emerald Network szoftvert, és kelet-európai projektek készültek a struktúra kiépítéséhez. Magyarország 2001-ben kapcsolódott be a programba. A hazai területek kiválasztásánál irányadó szempont volt, hogy megfelelően reprezentálva legyen a pannon régió, a Kárpát-medence különféle élőhelytípusai úgy, hogy párhuzamosan megfeleljenek a Natura 2000 kritériumainak is. Így az EU-tagállamok a Natura 2000-es területeiket beépítették az Emerald hálózatba. Ennek érdeme, hogy létrejöttével kialakult Európában az egységes természetvédelmi hálózat, függetlenül a részt vevő országok integrációs törekvéseitől.

Az ökológiai hálózat létrehozásának koncepciója a maastrichti konferencián 1993-ban vetődött fel. Állami szintű figyelmet azonban csak később, 1995-ben kapott a környezetvédelmi miniszterek szófiai találkozóján, amikor elfogadták a Páneurópai biológiai és tájdiverzitás stratégiát. A konferencia

³⁰ A fejezet kidolgozása során felhasznált források: Erős Tibor: Összefoglaló áttekintés az európai ökológiai hálózatokról, a kapcsolódó természetvédelmi egyezményekről és a vízkeret irányelvről (Természetvédelmi munkacsoport). <http://www.kep.taki.iif.hu>. Nemzeti Ökológiai Hálózat <http://www.kvvm.hu/index.php?pid=4&sid=74&hid=250> Nagy Dezső: Az ökológiai hálózat védelme – a természetvédelem új kihívása. <http://www.kep.taki.iif.hu>. Az Európai Közösségek Bizottsága: Bizottsági munkadokumentum a Natura 2000-ről. Brüsszel, 2002. december 27. http://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/nat2000/2002_fa_q_hu.pdf

kezdeményezte a *Páneurópai Ökológiai Hálózat (PEEN)* kialakítását. Ez a koncepció arra a szakmai megfontolásra épült, amely szerint a biodiverzitás és az ökológiai rendszerek működőképessége csak úgy őrizhető meg, hogy az eddig elszigetelt egységként működő védett területeket, valamint a nem védett természetes és természetközeli élőhelyeket funkcionálisan összekapcsolják, és ökológiai struktúráként kezelik.

Az ezt követő 1998-as dániai konferencián az államok a korábbi elveket megerősítették, egyebek között azt, hogy a természetvédelmi célokat a nem védett területeken is érvényesíteni kell, továbbá hogy figyelembe veszik a nemzetközi egyezményeket, irányelveket, különös tekintettel a Natura 2000-re és az Emerald hálózat előírásaira.

A Páneurópai Ökológiai Hálózat kialakítására vonatkozó irányelveket Genfben fogadták el 1999-ben. A PEEN fogalmát úgy definiálták, mint „*a természetes és féltermészetes ökoszisztémák, élőhelyek, fajok, tájlemek térbeli, koherens rendszerét*”³¹. Ezen kívül meghatározták a hálózat összetevőit és a kijelölés szempontrendszerét is. Tekintettel arra, hogy a PEEN az egyes országok ökológiai hálózatából tevődik össze, olyan kialakítást tartottak célszerűnek, amelyben a rendszer elemei nem aprózódnak fel, tehát követik a természetes struktúrákat. A védelem leghatékonyabb és legbiztosabb eszközenek a jogi szabályozást tekintik. Ezen túlmenően fontos, hogy az érintett területeken ökológiai szemléletű tervezés történjen és kötelezővé tegyék a környezeti hatásvizsgálatot. Megoldást jelenthetnek még bizonyos közigazgatási szabályozók, mint például az adókedvezmény, kompenzáció, kártérítés vagy egyéb szerződéses megállapodások.

A *Natura 2000 ökológiai hálózat* életre hívását az a felismerés ösztönözte, hogy az 1992 előtti évtizedekben a vadvilág élőhelyeinek nagyarányú rombolása és elaprózódása következett be; a biodiverzitás csökkenése drámai módon felgyorsult. Fokozódott az élőhelyek és ökológiai rendszerek romlása. A legutóbbi évtizedekben például Észak- és Nyugat-Európában a vizes élőhelyek hatvan százalékkal csökkentek. Az Európai Környezetvédelmi Ügynökség megerősítette, hogy sok európai faj hanyatlásnak indult, a természetben 64 őshonos növényfaj kipusztult, a madárfajok 38 és a lepkefajok 45 százalékát kihalás fenyegeti, sérülékeny, illetve veszélyben lévő populáció. Az ezekért a veszteségekért felelős tényezők közé sorolható a városiasodás, az infrastrukturális és turisztikai fejlődés, valamint a mezőgazdasági és erdészeti tevékenység fokozódása.

³¹ Erős Tibor: i. m. 6. o.

A Natura 2000 tehát az Európai Unió egészére kiterjedő természetvédelmi területek dinamikus és élő rendszere, amelynek legfőbb célja, hogy elősegítse Európa értékes, ritka és sérülékeny fajainak és élőhelyeinek védelmét, hosszú távú túlélését.

Az élőhelyvédelmi irányelv csaknem 200 élőhelytípust, továbbá 700 növény- és állatfajt azonosít, amelyek a közösség szempontjából jelentősek. A madárvédelmi irányelv 181 olyan fajt sorol fel, amelyek élőhelyeinek védelme a terület védelmén keresztül valósítható meg. Ezenkívül hangsúlyozzák a vándormadáralfajták számára fontos területek védelmének szükségességét, különösképpen a vizes élőhelyek védelmét. Ezeknek az élőhelyeknek és fajoknak a megőrzése csak a természet elszigetelt, kis kiterjedésű régióinak az összekapcsolásával, hálózattá alakításával valósítható meg.

Az Európai Bizottság 2015-ben hozta nyilvánosságra a természet állapotáról készült jelentését³², amely az eddigi legátfogóbb értékelés Európa élőhelyeinek és fajainak helyzetéről. Ez az első olyan tájékoztatás, amely mind a madárvédelmi, mind az élőhelyvédelmi irányelvre kiterjed. A dokumentumot az Európai Környezetvédelmi Ügynökség állította össze a tagállamok 2007 és 2012 közötti időszakra vonatkozó jelentéseiből.

A jelentés megállapítja, hogy az összes vadon élő madárfaj több mint fele (52 százalék) biztonságos helyzetben van, 15 százaléka mérsékelten fenyegetett (azaz hanyatló vagy megfogyatkozott), 17 százaléka pedig továbbra is fenyegetett. Az élőhelyvédelmi irányelv értelmében védett más fajok csaknem negyedének (23 százalék) kedvező a védettségi helyzete. A vizsgált fajok több mint fele (60 százalék) azonban kedvezőtlen helyzetben van. Az élőhelyek védettségi helyzete és fejlődési tendenciája általában rosszabb, mint a fajoké. A felmérés csupán az élőhelyek 16 százalékát találta kedvező állapotúnak, tehát a legtöbb élőhely kedvezőtlen helyzetű (47 százaléka nem kielégítő, 30 százaléka rossz állapotú). Legnagyobb veszélyben a füves élőhelyek, a vizes területek és a homokdűnék vannak.

Az élőhelyeket fenyegető főbb tényezők közül kiemelkednek a mezőgazdasági tevékenységhez (például túllelgetés vagy a legeltetés hiánya, a műtrágyák és a növényvédő szerek használata) kapcsolódó hatások, valamint a természetes körülmények ember által történő megváltoztatása (például a vizek állapotának módosítása, a talajvíz kivonása).

³² A természet állapota az Európai Unióban: Jelentés az élőhelyvédelmi és a madárvédelmi irányelvben említett élőhelyek és fajok helyzetéről és trendjeiről az élőhelyvédelmi irányelv 17. cikkének, valamint a madárvédelmi irányelv 12. cikkének megfelelően. [COM(2015) 219 final]. <http://www.ipex.eu>

A beszámolóból egyúttal kiderül, hogy a megfelelően kezelt, védett területek hálózata (Natura 2000) jelentősen lassítja a biológiai sokféleség csökkenésének folyamatát.

Összegzés

A vizsgált dokumentumok alapján kijelenthető, hogy a nemzetközi és európai természetvédelmi jog területén jelentős erőfeszítések történtek a magas szintű védelem megteremtése és fenntartása érdekében. Az Európai Unió a természet védelmére progresszív, korszerű szabályozási rendszert dolgozott ki, amely a fajok védelmén túl az élőhely védelmét is magában foglalja. Az irányelvek elfogadása óta eltelt időszak bebizonyította, hogy a természetvédelem előírásai megfelelőek, alkalmasak arra, hogy keretet adjanak Európa természeti értékeinek megővéséhez. Egyedül ezek következetes végrehajtása hiányzik.

A Natura 2000 hálózat pozitívuma, hogy összeköttetést teremtett a természetvédelmi oltalom alatt álló területek között; kedvezőbb helyzetbe került számos faj és jó néhány eltűnő félben lévő élőhely (például gyepek, vizes területek).

Az Európai Bizottság 2015-ben nyilvános konzultációt kezdeményezett a természetvédelmi keretszabályok (madárvédelmi és élőhelyvédelmi irányelv) célravezetőségi vizsgálatához³³ kapcsolódóan. A bizottság elsősorban a szabályozás jelentőségét, hatékonyságát, eredményességét, koherenciáját és az unió által hozzáadott értékét vizsgálja meg. A civilszervezetek³⁴ aggályukat fejezték ki ezzel kapcsolatban, mert véleményük szerint „*a jelenlegi gazdasági és politikai érvek ismét szembeállítják a természeti erőforrások védelmét a gazdasági fejlődéssel. Ilyen körülmények között rendkívül kockázatos a meglévő természetvédelmi szabályozók felülvizsgálata és esetleges módosítása. A rövid távú gazdasági szempontok szűklátókörűsége, és az ésszerűtlen gazdasági növekedés kényszere drámaian megnöveli az esélyét annak, hogy elveszítjük az európai természetvédelem eddig elért eredményeit, megrendül a Natura 2000 ökológiai hálózat integritása, ami drasztikus hatással lenne hazai természeti értékeinkre is.*”³⁵

³³ http://ec.europa.eu/environment/consultations/pdf/nature_fitness/intro_hu.pdf

³⁴ Magyar Madártani és Természetvédelmi Egyesület, Magyar Természetvédők Szövetsége, WWF Magyarország.

³⁵ Állj ki a magyar természetért – Európában is! Szakmai háttéranyag a természetvédelmi irányelvekkel kapcsolatos társadalmi konzultációhoz, 2. o.

http://wwf.hu/media/file/1431504537_Szakmai_hatter_Natura_kampany.pdf

BALLA ZOLTÁN

A rendészet fogalmának, tartalmának evolúciója

A rendészet kérdéseivel Magyarországon a rendszerváltás óta divatos foglalkozni. A hazai jogi szakirodalomban az elmúlt mintegy 25 évben számtalan tanulmány, tudományos disszertáció, számos szakkönyv jelent meg, a legkülönbözőbb szakmai fórumokon a szakemberek, illetve a kérdéssel eseti jelleggel foglalkozó kiválóságok fejthették ki álláspontjukat. Az utóbbi években a rendészet rohamos fejlődésnek indult, kialakulóban vannak a nemzetközi intézmények, „*alapvető célkitűzésként fogalmazódott meg a tagállamok igazságügyi és rendőri szervei közötti együttműködés elmélyítése, gyorsabbá és hatékonyabbá tétele, a segítségnyújtás formáinak kibővítése*”¹.

Kialakultak az intézményi struktúrák. 1990-ben megalakult a Szemere Bertalan Magyar Rendvédelem-történeti Tudományos Társaság, 2004-ben a Magyar Rendészettudományi Társaság, 2007-ben a Magyar Tudományos Akadémia IX. Osztálya Állam- és Jogtudományi Bizottságának kezdeményezésére a Rendészeti Albizottság, 2012-ben a Nemzeti Közszerződési Egyetem Rendészettudományi Kara, majd ennek doktori iskolája 2016-ban.

Ezzel a tanulmánnyal a rendészet fogalmi fejlődésének szerintem legfontosabb állomásait, eredményeit szeretném bemutatni. Másrészt tisztelegni szeretnék a közelmúltban elhunyt *Katona Géza* professzor emléke előtt, aki 2006-ban az előbbihez hasonló tanulmányával², egyéb kutatásaival jelentős mértékben gazdagította a rendészettudomány kialakulását.

A rendészet fogalmának megjelenése, a közbiztonság primátusa

A rendészet által védett jogi tárgy a biztonság. De mivel sokféle biztonság létezik (ipar-, élelmiszer-, informatikai, közlekedés-, nemzetközi, szexuális

¹ Nagy Judit: A magyar rendészeti felsőoktatás a nemzetközi térben – bilaterális együttműködésektől a CÉPOL keretpartneri státusig. In: Deák József – Gaál Gyula – Sallai János (szerk.): A toll sokszor erősebb mint a kard. Rendészettudományi tanulmányok Prof. Dr. Főrizs Sándor 65. születésnapja tiszteletére. Nemzeti Közszerződési Egyetem, Budapest, 2016, 150. o.

² Katona Géza: A rendészet evolúciója Magyarországon 1945–2006. Magyar Rendészet, 2006/4., 8–18. o.

biztonság stb.)³, ezért meg kell találni a rendészeti adekvációt, ami pedig a közbiztonság. Vagyis a rendészet leegyszerűsített feladata a XVIII. században megjelenő modern rendőrség megszületésétől számíthatóan a közösség biztonságának garantálása. Vagyis a polgárosodás időszakában, a magán- és a közélet szétválásával, az állam vállalta a közbiztonság intézményes szolgáltatását minden jogellenes, a biztonságot támadó magatartásra vagy eseményre. Ennek normatív alapjai aztán a XIX. században erősödtek meg.

A rendészet és a (köz)biztonság egymástól elválaszthatatlan kapcsolatának első írásos bizonyítékát az 1794-ben kiadott porosz általános törvénykönyv adja. Az *Allgemeines Landrecht für die Preussischen* (ALR) 17. címe I. részének 10. szakasza fogalmazta meg először a rendészet társadalmi rendeltetése alapján azt a rendészetfogalmat, amit aztán „*a tudományos írások ilyen-olyan változatban, de lényegét tekintve változatlan tartalommal magyaráztak*”⁴. „*A rendészet feladata az, hogy a köznyugalom, közbiztonság és a közrend biztosítása, továbbá a közösséget és annak egyes tagjait fenyegető veszélyek elhárítása érdekében a szükséges intézkedéseket tegye.*” A magyar közigazgatás-tudomány művelőinek egyik első képviselőjétől, Zsoldos Ignáctól kezdve, aki a mezei rendőrségről 1844-ben írt könyvével „*a hazai rendészeti igazgatás egy részterületének legkorábbi*”⁵ művét adta ki, a XIX–XX. század jeles tudósain át (Kmetz Károly, Concha Győző, Tomcsányi Móric, Récsi Emil, Magyar Zoltán, Karvasy Ágoston, Ladik Gusztáv, Mártonffy Károly, Valló József) aki foglalkozott valamilyen szinten a rendészettel (rendőrséggel), az az előbbi fogalomból indult ki, az előbbi fogalmat használta.

Ugyanakkor ténykérdés, hogy 1794-től a XX. század végéig monografikus, vagy összefoglaló jellegű tanulmány nem született. Vagyis az akkor hatályos magyar joganyagban „... *az Osztrák-Magyar Monarchia idejében keletkezett német fogalomrendszer átöröklődött a Horthy-korszakon keresztül a mába...*”⁶ – írta 1990-ben Szamel Lajos.

1794-ben tehát az ALR megadta a rendészet feladathoz kötött fogalmát, de a tárgykör átfogó elméleti elemzése váratott magára. Természetesen azért a fejlődés nem állt meg. Az első építőkővet Concha Győző tette le az 1901-ben írt *A rendőrség természete és állama szabad államban* című művével,

3 Balla Zoltán: A rendészet és a biztonság összefüggései. In: Hack Péter – Király Eszter – Korinek László – Patyi András (szerk.): Gölyapadból laboratóriumot. Tanulmányok Finszter Géza professzor tiszteletére. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2015, 39. o.

4 Balla Zoltán: A rendészet kérdései. Belügyi Szemle, 2014/10., 8. o. [2014a]

5 Koi Gyula: Évszázadok mezgyéjén. Nemzeti Közszerkesztési és Tankönyvkiadó, Budapest, 2013, 27. o.

6 Szamel Lajos: A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai. MTA Allamtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1990, 27. o.

amelyben a „*ma ismét érvényesülő felfogással megegyezően a rendőrség szolgáltatásjellegét [...] és a rendészeti intézkedések diszkrecionális jellegét*”⁷ hangsúlyozta. Concha álláspontját „*különböző módon és formában ugyan, de elfogadja*”⁸ Tomcsányi Móric, Tóth József és Szontagh Vilmos⁹.

A következő minőségi adalékkal Tomcsányi Móric szolgált az első világháború után, amikor elemezte a diszkrecionális intézkedések feletti bírói kontrollt. A harmadik lépcsőfokot Magyary Zoltánhoz köthetjük, aki a rendészetet a közigazgatás intézményrendszerébe helyezte.

A magyarországi rendszerváltozásig a rendészet *elméleti fejlődése* monográfia formájában jelentősebb eredményt nem tudott felmutatni. Aztán 1990-ben a rendészettudomány ugrásszerű fejlődésnek indult. A folyamat a Magyar Tudományos Akadémia Államtudományi Kutatások Programirodája megbízásából Szamel Lajoshoz köthető, aki elsőként adta meg a rendészet általános jellemzését. Az általa adott fogalom tartalmában megegyezik az ALR definíciójával: „*A rendészet olyan állami tevékenység, amely a közrend megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul.*”¹⁰

Vagyis a kiváló tudós az ALR fogalmából elhagyta a köznyugalmat és a közbiztonságot, meghagyta és centrális elemként szerepeltette viszont a közrendet. Ezt azzal magyarázta, hogy a jogi rend egyben közrend is, amely azonban nem azonos a teljes jogrenddel. Minden jogellenes magatartás sérti a jogrendet, de nem mindegyik árt egyben a közrendnek is, míg a közrend minden megzavarása egyben a jogrend sérelmével is jár. „*A jogalkotás feladata [...] annak tisztázása, hogy mely magatartásokat minősítse a jog a közrend sérelmének.*”¹¹

Az 1990-es szemeli közrend-megközelítést a következő néhány évben kisebb polémia követte. Voltak, akik Szamel alapján a rendészetet a közrend védelmével azonosították (*Katona, Kántás, Buzás*), mások felcserélhető szópárként kezelték a közbiztonsággal (*Berényi, Finszter, Szikinger*), míg voltak, akik a rendészet centrális elemeként a közbiztonságot hangsúlyozták (*Balla, Nyíri*).

Érdekességként megemlítendő, hogy „*az 1931-es porosz rendészeti igazgatási törvény indoklásának klasszikussá vált megfogalmazása szerint a köz-*

7 Katona Géza: i. m. 8. o.

8 Christán László: A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség. Universitas-Győr Nonprofit Kft., Győr, 2011, 86. o.

9 Szontagh Vilmos: A közigazgatás szabad belátása (diszkrecionális közigazgatás). Magyar Jövő Rt., Miskolc, 1928

10 Szamel Lajos: i. m. 30. o.

11 Uo. 31. o.

*rend – szemben a jogilag szabályozott [...] közbiztonsággal [...] azon iratlan szabályok összessége, amelyeknek a követése*¹² a normális állampolgári együttéléshez kell. Vagyis ebben a megközelítésben a közrendnek semmi köze a rendszethez.

A rendszet fogalmának változása, fejlődése tekintetében a közrend/közbiztonság szópár rendszethez való kapcsolatának változását, illetve a primátus kérdését a 13/2001. (V. 14.) AB határozat alapján rögzíthetjük, illetve válaszolhatjuk meg. Az Alkotmánybíróság ugyanis elvi érveléssel rögzíti, hogy

- a közbiztonság védelme elsősorban az állam szerveinek kötelessége;
- a közbiztonság a jogállam intézményrendszerének és a demokratikus társadalom működésének nélkülözhetetlen feltétele;
- az alkotmányos cél és érték az előbbiek alapján (nem a közrend, hanem) a közbiztonság;
- a közbiztonság mibenléte a közrendhez tudományos viták tárgya, az Alkotmánybíróság nem akar ebben állást foglalni, de a jogrendszer releváns elemeinek áttekintése azt mutatja, hogy a közbiztonság mögött tartalmilag többféle érték húzódik;
- a közbiztonság kétségtelenül alkotmányos értéktartalommal bír.

Az előbbiek alapján kijelenthető tehát, hogy a rendszet által védett jogi tárgy körüli 1990 és 2000 között meglévő vita az Alkotmánybíróság verdiktje alapján a közbiztonság javára dőlt el azzal, hogy álláspontunk szerint nem helytelen azt a közrend szóval mint hasonló meghatározhatatlan általános kifejezéssel helyettesíteni.

Ezt az állapotot legitimálja Magyarország Alaptörvényének 46. cikke, amikor a rendőrségnek – mint első számú rendészeti szervnek – alapfeladatául a közbiztonság és a közrend védelmét fogalmazza meg (egyebek mellett).

A közigazgatás és a rendszet fogalma

A rendszet fogalmának máig utolsó magyarozatának kezdete 1993-tól a közigazgatási jog XX. század második felének egyik legtekintélyesebb művelőjéhez, Berényi Sándorhoz köthető, aki a rendszetet *elsőként* közigazgatási és hatósági tevékenységnek nevezte: „*A rendszet közigazgatási tevékenység, s mint ilyen, elsősorban olyan hatósági tevékenységnek minősül, amelynek cél-*

¹² Szikinger István: A rendőrség a demokratikus jogállamban. Sík Kiadó, Budapest, 1998, 84. o.

ja a közbiztonság, a közrend jogilag szabályozott rendjének megóvása, fenn-tartása, a közreműködés a megsértett jogrend helyreállításában.”¹³

2000 első éveiben a fogalom közigazgatáshoz kötése egyre inkább publicitást kapott¹⁴, majd a rendészettudomány élő klasszikusa, Finszter Géza egy nagy ívű elméleti tanulmányában 2014-ben kellő alapossággal – felhasználva Berényi fogalmát – rögzítette ennek tárgybeli téziseit. „Egy demokratikus jogállamban a rendészeti igazgatás része a közigazgatásnak [...] osztozik annak alapvonásaiban, nevezetesen:

- abban, hogy kollektív társadalmi igényt elégít ki [...],
- abban, hogy a közigazgatás a közjog által szabályozott hatósági tevékenység...”¹⁵

A rendészet fogalmának effajta gazdagításának az a jelentősége, hogy ezzel kijelölhető a civil közigazgatásban való helye. Ide illik a közigazgatási jog mai egyik legnagyobb dogmatistájának, Patyi Andrásnak a rendvédelem kontra rendészet vita okán a rendészet elsődleges szervéről, a rendőrségről írt gondolata: „Az, hogy a rendvédelem helyett a Rendőrség és a rendőri tevékenység rendészeti jellegét igyekszünk hangsúlyozni és e kifejezést ösztönözni, elsősorban azért fontos, hogy a Rendőrséget (mint a rendészeti tevékenység végzésének az Alkotmányban nevesített szervét) a civil közigazgatás részeként foghassuk fel. Ezt a felfogást alátámasztja az, hogy a Rendőrség irányítása teljes egészében a Kormány hatáskörébe tartozik, abban más alkotmányos irányító szervekkel nem kell osztoznia...”¹⁶

A Patyi Andrásról származó állításhoz talán két gondolatot tehetünk:

1. a rendészet civil közigazgatáshoz tartozását szervezeti értelemben rögzíti a központi államigazgatási szervekről szóló 2010. évi XLIII. törvény, amely a rendvédelmi szerveket a civil államigazgatási hierarchiába helyezi;
2. a rendészetre pontosan ugyanúgy illenek a közigazgatás szervezési elvei, mint a civil intézményrendszer többi ágazatára, ezek:
 - a centralizáció;
 - a dekoncentráció vagy hierarchia; és
 - a decentralizáció vagy autonómia.

¹³ Magyar államigazgatási jog, különös rész. Ideiglenes jegyzet. ELTE ÁJK, Budapest, 1993, 213. o.

¹⁴ Balla Zoltán: A rendészet fogalmának tisztázásához. Magyar Közigazgatás, 2000/1., 18–22. o.

¹⁵ Finszter Géza: Rendészettelmélet. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014, 121. o.

¹⁶ Patyi András. A Magyar Honvédség és a Rendőrség feladatai. In: Jakab András (szerk.): Az Alkotmány kommentárja. Századvég Kiadó, Budapest, 2009, 1471. o.

A centralizáció – amely a végrehajtó hatalom egységét szavatolja, így a közigazgatás egyik kohéziós eleme ugyanúgy jelen van a rendészetben, mint a közigazgatás egyéb ágazataiban. Bizonyítja ezt például a nemzetbiztonsági igazgatás centralizált szervezete, vagy a szintén centrális egy, illetve két rendőr-főkapitánysághoz központosított közlekedési objektív bírságolás.

A dekoncentráció elve jegyében irányítja például az ORFK a területi és helyi rendőri szerveket.

A decentralizáció elve érvényesül a helyi önkormányzatok rendészeti igazgatásában.

A kérdéshez tartozik, hogy szintén a rendvédelem kontra rendészet vita kapcsán Finszter Géza egy 2003-as tanulmányában más álláspontot képviselt. Szerint a rendészetet nem sikerült visszahelyezni a civil közigazgatásba, mivel a rendőri működés egyes részei nem kerültek a jog uralma alá, illetve a kormány nem osztotta meg a közbiztonságért vállalt felelősségét a helyi önkormányzatokkal.¹⁷

A 2003 óta eltelt tizenkét-tizenhárom év talán más nézőpontba helyezi ezt az akkor még védhető állítást, gondoljunk csak a municipiális, vagyis helyi rendészeti szervek elmúlt években történő robbanásszerű változásaira (közterület-felügyelet, halászlé őr, mezőőr stb.).

A rendészetnek ugyanakkor megvannak a maga tipikus, ha úgy vesszük, a civil közigazgatástól elválasztó jegyei. Ezek közül nézzünk néhány fontosabb jellemzőt! A közérdek jegyében

- csak a rendészeti igazgatásban lehet legitím módon az emberi életet kioltani, illetve az alapvető jogokat korlátozni (ugyanakkor az alapjogok közül az egyik legkarakteresebb, a gyülekezési jog „*gyakorlásának jogszerű lehetővé tétele rendészeti feladat*”)¹⁸;
- a rendészeti igazgatásban érvényesül a legerőteljesebben az irányítás jogi eszközei közül az utasításadási és a döntési jog, itt érvényesül a „parancs” mint sajátos utasítási megjelenés;
- a rendészeti hatósági jogalkalmazásban jelentkezhet leginkább – még ha kivételesen is – a mérlegelési jogkörben hozott döntésektől megkülönböztetendő úgynevezett diszkrecionális aktus, vagyis a szabad belátáson nyugvó döntés;
- csak a rendészeti hatósági mechanizmust ellenőrizheti szorosan és közvetlenül a civil szféra, ennek intézménye a Független Rendészeti Panasztestület;

¹⁷ Finszter Géza: A rendészet elmélete. KJK-Kerszöv, Budapest, 2003, 62. o.

¹⁸ Merkl Zoltán: A gyülekezési jog hatása a rendőri intézkedésekre, a változtatások indokai. Belügyi Szemle, 2015/5., 61. o.

- csak a rendészeti hatósági döntések reparálására alkalmazható a Ket. szerint vizsgálendő panasz jogintézménye;
- a közigazgatás más ágazatában az állomány ruházatában nem uniformizált, sőt a rendészek ruháján kötelező a megkülönböztető szám viselése;
- a rendészet hivatásos állományú tagja a közérdek jegyében köteles akár az életét is kockáztatni;
- a rendészet állománya egyes emberi jogaiban (mozgásszabadság, szólás-szabadság stb.) korlátozott¹⁹;
- csak a rendészeti hatósági jogalkalmazás használja a közigazgatás egészéhez képest a büntető anyagi és -eljárási, a közigazgatási anyagi és eljárási²⁰, illetve a szabálysértési jogot;
- egyetlen olyan igazgatási terület, amely intézményesült a törvényhozói hatalmi ágban (az Országgyűlési Őrség szervezete);
- csak a rendészetnek a feladata a büntető igazságszolgáltatás „kiszolgálása”.

A rendészeti igazgatás sajátosságait Finszter Géza nyolc pontban másként és inkább a – már említett – civil közigazgatástól való elkülönítés jegyében vizsgálta. Ennek keretében ír a rendészet

- negatív kontroll természetéről;
- differenciálatlanságáról;
- mérhetőségéről;
- szaktusához kötéséről;
- funkcióiról;
- kettős természetéről;
- szolgálati ágairól, közjogi szabályairól.²¹

A rendészet fogalmának közigazgatáshoz kapcsolása az elmúlt néhány évben a civil szféra tárgyában új elméleti kérdéseket vetett fel. A magunk részéről továbbra is azt valljuk, hogy a rendészet a közigazgatás civil részéhez tartozik, ebbe az irányba hat Finszter Géza egyik legutóbbi dolgozatában írt gon-

19 Az új Hszt. (2015. évi XLII. törvény) az alapjogi korlátozásokról szóló fejezetében részben újrastrukturálta a korábbi korlátozási rendszert. Lásd részletesen ennek bemutatását: Szilvássy György Péter: A rendészet jogi szabályozása Magyarországon. In: Szigeti Péter – Szilvássy György Péter: Rendészet és emberi jogok. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2015, 65–86. o.

20 A rendőrség például gyakori résztvevője a közigazgatási végrehajtási eljárásoknak, de az intézkedések elleni panaszok elbírálása vagy éppen egyes engedélyezési eljárások is mind a Ket. általános szabályai alapján zajlanak. Lásd részletesen Szilvássy György Péter: Rendvédelem és közigazgatási eljárások. In: Szigeti Péter (szerk.): Jogvédelem – rendvédelem. Rendőrtisztai Főiskola, Budapest, 2007, 141–145. o.

21 Finszter Géza (2014): i. m. 123–124. o.

dotat is: „... *felfogásunk szerint a jövő alkotmányos jogállami fejlődése a rendészetet magát is a civil közigazgatás integráns részévé teheti*”²².

A rendészet fogalmának fejlődése 2014-ben érte el mai állapotát, amikor sor került a közigazgatás tartalmi ismérveivel való összehasonlítására. A kérdés egyik fix tétele, hogy a közigazgatási feladatok „*azokból a közösségi szükségletekből vezethetők le, amelyek kielégítésére az egyének és a civil összefogásaik nem képesek a közhatalom támogatása nélkül.*”²³ Ennek egyik legtipikusabb esete a *közérdekre tekintettel a közbiztonság állami garantálása. A közigazgatásnak cáfolhatatlanul része a rendészet, következésképpen a rendészet fogalmát, tartalmát »rész-egész összefüggésében a közigazgatás fogalmából vezethetjük le*”²⁴, vagyis *»a rendészeti igazgatásban felismerhetők a közigazgatás általános jegyei.*”²⁵

A rendészet közigazgatásból történő levezetését valamelyest nehezíti, hogy utóbbinak a tudományterület művelői általi konszenzusos fogalma eddig még nem született meg. A meghatározás tartalmi ismérveiben viszont alapvető vita nincs, így mi is ezen elemekből indulunk ki. Ennek alapján a közigazgatást meghatározó tartalmi állítások és azok rendészeti kapcsolódásai a következők.

A közigazgatást makroszinten gyakran befolyásolja a politika – alanyi oldalról bizonyítja ezt, hogy a közigazgatás legfelső és középső (esetenként a legalsó) szintjeinek vezetői (miniszterelnök, miniszterek, központi hivatalok, megyei kormányhivatalok stb.) a választáson győztes párt holdudvarából kerülnek ki. Ez pontosan igaz a rendészetre is, legalábbis központi szinten. A különböző rendészeti első számú vezetők az országgyűlési választások után az új politikai kormányerő szándéka szerint lecsérélődtek. Tárgyi oldalról is megfigyelhető a politikai motiváció, gondoljunk csak arra, hogy az első kormányprogram lényegében megegyezik a győztes párt választási programjával, amelynek mindig van rendészeti fejezete.

A közigazgatás a közérdek jegyében mindig valamilyen közfeladatot teljesít – ennek jegyében igazgatja a gazdaságot, adóztat, tart fenn köz- és felsőoktatást stb. A rendészet közfeladata a közérdekre figyelemmel a (köz)biztonság fenntartása. Mint minden más ágazatnak, ennek is megvan a maga speciális eszközzrendszere, nevezetesen:

22 Finszter Géza: A rendészet társadalmi rendeltetése, rendészeti feladato és funkciók. In: Korinek László (szerk.): *Értekezések a rendészetről*. Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Budapest, 2014, 57. o.

23 Finszter Géza: *Rendészet elmélete és a rendészeti eszközrendszer*. Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Budapest, 2013, 43. o.

24 Balla Zoltán: *A rendészet és a közigazgatás tartalmi összehasonlítása*. Magyar Rendészet, 2014/4., 13. o. [2014b]

25 Finszter Géza (2013): i. m. 48. o.

- a rendészeti intézkedések²⁶, kényszerintézkedések;
- a legitim erőszak-monopólium;
- és a titkos eszközök alkalmazása.

Érdekes kérdés, hogy az engedély nélkül vagy annak kereteit átlépő külföldiekkel kapcsolatos igazgatási eljárás rendészeti-e. Vagyis idegenrendészeti-e. „Az idegenrendészet a Magyarország területére engedély nélkül vagy meg nem engedett módon beutazó vagy Magyarország területén jogszerűtlenül tartózkodó nem magyar állampolgárral szemben indított hatósági jogalkalmazói tevékenység. Az idegenrendészeti eljárás alapvető fogalmi ismérve, hogy kizárólag nem magyar honosságú személyekkel szemben indítható és csak abban az esetben, ha a külföldi beutazása vagy tartózkodása ellentétes a vonatkozó jogszabályi rendelkezésekkel.”²⁷ Az idézett sorok alapján a feltett kérdések igennel megválaszolhatók, mindamellett bonyolítja a helyzetet az a tény, hogy a külföldiekkel foglalkozó hatóságok nem alkalmazhatnak semmilyen kényszerintézkedést, legitim erőszakot, titkos eszközöket, szervezetük nem sorolható be a rendészeti szervek családjába, közfeladatuk nem a közbiztonsághoz köthető.

A közigazgatás aktusai szigorúan joghoz kötöttek, a hatósági fellépésében, vagyis a közigazgatási szervek cselekményei az alaptörvény, illetve a magyar és az EU jogszabályainak alárendelt – a döntés lehet így a mérlegelési lehetőségtől teljesen elzárt (jogilag teljesen kötött) vagy mérlegelésen alapuló. A rendészeti hatósági fellépés szintén szigorúan joghoz kötött. Jellemzője másrészt, hogy – főként a rendőri igazgatásban – a döntési autonómia az egyéb igazgatásokhoz képest gyakoribb, másrészt a diszkrecionális jogkör itt kaphat esetenként perspektívát.

A közigazgatás végrehajt, rendelkezik és szervez – végrehajtja a törvényhozói akaratot, ennek érdekében maga is hoz rendeleteket²⁸, illetve a társadalom egészét átfogó szervező munkát végez. Az alaptörvény és a rendőrségi törvény megszabja a rendőrség társadalmi rendeltetését, alapfeladatát, amit aztán a szolgálati szabályzatot kifejező belügyi rendelet részletez.

26 A rendőri intézkedés fogalmát lásd Buzás Gábor: Egy tudományos kutatás előzményei és lehetőségei folytatása. Új generáció a közigazgatás tudományok művelésében. Posztdoktori konferencia, 2013. június 6–7. ELTE ÁJK, Budapest, 89. o. www.ajk.elte.hu/file/Uj_generacio/

27 Hautzinger Zoltán: Idegen a büntetőjogban. AndAnn Kiadó, Pécs, 2016, 33. o.

28 A végrehajtási normák körében ugyancsak nagy számban fordulnak elő a közjogi szervezetszabályozó eszközök is. Az előzményekhez lásd például Szilvássy György Péter: A közigazgatási szervek belső normaalkotásának sajátosságairól. In: Nagy Marianna (szerk.): Jogi tanulmányok 2010. Ünnepi konferencia az ELTE megalakulásának 375. évfordulója alkalmából, 2010. április 23. ELTE ÁJK, Budapest, 2010. II. kötet, 240–245. o.

A közigazgatás számos esetben a közhatalom birtokában lép fel – ennek alapján állapít meg jogot, kötelezettséget, amit be nem tartás esetén kikényszeríthet. A rendészet tipikus velejárója a közhatalom, mondhatni, hogy nincs rendészet közhatalom nélkül. Közigazgatási jogi közhatalma minden államigazgatási és önkormányzati rendészeti szervnek van, büntetőjogi (nyomozó hatósági) azonban utóbbinak egyáltalán nincs, míg az államigazgatási szférában jellemzően – de nem kizárólagosan – a rendőrségnek.

A közigazgatásnak sajátos intézményrendszere van – ennek két alapegysége a hierarchikus államigazgatási és az alá-fölé rendeltséget nélkülöző önkormányzati adminisztráció, míg sajátos alrendszert alkotnak az atipikus közigazgatási szervek, más néven a paraadminisztráció (közüzemek, köztestületek, közintézetek stb.).²⁹

A rendészet egyik legtipikusabb jellemzője az intézményrendszere. Ezt a struktúrát a közbiztonsághoz kötődés ereje, minősége és az ehhez rendelt hatáskörök, illetve a legitím erőszak és titkos eszközök alkalmazhatósága szempontjából – továbbá figyelemmel a törvényhozói hatalom rendészeti szervére – öt alrendszerre oszthatjuk.

Így megkülönböztethetjük egymástól az *elsődleges rendészeti szervet a másodlagos rendészeti szervektől*, ezeket a *rendészeti feladatokat ellátó egyéb, de közigazgatási szervektől*, ezeket a *törvényhozói hatalom rendészeti szervétől*, míg léteznek a *közhatalmi jogosítvánnyal nem bíró rendészeti jellegű egyéb szervek*.³⁰

Elsődleges rendészeti szerv az általános rendőrség, mivel ez messze a legtöbb rendészeti intézkedést és kényszerintézkedést alkalmazhatja a titkos eszközök mellett.

Az intézkedések, kényszerintézkedések jóval szerényebb eszköztárát vehetik be a másodlagos rendészeti szervek, nevezetesen a polgári nemzetbiztonsági, a büntetés-végrehajtási, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal pénzügyőri, a katasztrófavédelmi szervezet, illetve a Nemzeti Védelmi Szolgálat és a Terrorelhárítási Központ.

A harmadik csoportba tartoznak a helyi önkormányzat rendészeti szervei, mint a közterület-felügyelet, a természetvédelmi őr, a hegyőr, mezőőr stb.

A törvényhozói hatalom rendészeti szerve 2013-tól az Országgyűlési Őrség, ennek parancsnokát a házelnök nevezi ki. Sajátos és furcsa képződmény ez

²⁹ Lőrincz Lajos: A közigazgatás alapintézményei. HVG-ORAC, Budapest, 2005, 249. o.

³⁰ Balla (2014b): i. m. 18. o. A rendészet szervezeti felosztása szerint megkülönböztetünk négy vagy öt alrendszert attól függően, hogy a törvényhozói hatalomban működő Országgyűlési Őrség önálló elem-e, vagy a másodlagos rendészeti szervek csoportjába tartozik.

a szervezet, amelynek létrehozását inkább a politikai motivációk, mint a szakmai igények termelték ki.

A közhatalmi jogosítvánnyal nem felruházott rendészeti jellegű szervezet a civil szférában található. Közhatalmuk nincs, legitím fizikai erőszakot nem alkalmazhatnak, de a tevékenységük kötődik a közbiztonsághoz. A polgárőrségről és a személy- és vagyonőrökről, magánnyomozókról van szó.³¹

A közigazgatás utolsó fogalmi jellemzője annak sajátos személyzete. A hivatásos közszolgái rendszerről van itt szó, arról a professzionális állományról, amit a kormánytisztviselők, köztisztviselők, közalkalmazottak több száz- ezres hada tesz ki.

Ez a sajátos személyzet a rendészetnek is egyik tipikuma, amennyiben itt jórészt hivatásos jogviszonyban állók védik a közbiztonságot.

Az előbbiek alapján úgy véljük, hogy indokoltnak látszik az 1794-es ALR-ben olvasható rendészetfogalom újragondolása, illetve más aspektusú megközelítése. Erre figyelemmel az új rendészetfogalom tartalmi elemei között szerepelhetnek a következő tézisek:

- a) a rendészet – mint a közigazgatás része – makroszinten a politika által motivált;
- b) a rendészet közfeladata a (köz)biztonság társadalmi garantálása, amit a legitím erőszak monopóliumának birtokában speciális végrehajtó-rendelkező-szervező tevékenységgel lát el;
- c) a rendészet közhatalma birtokában sajátos, de joghoz kötött hatósági jogalkalmazást végez;
- d) a rendészetnek sajátos intézményrendszere és személyzete van.

Az előbbiek alapján megadható a rendészet *szűk fogalma*. E szerint: *a rendészet olyan közigazgatási tevékenység, amely a (köz)biztonság védelmét sajátos intézkedésekkel, kényszerintézkedésekkel, titkos eszközök alkalmazásával és adott esetben legitím kényszerintézkedésekkel biztosítja.*

A rendészet fogalmi evolúciójának vizsgálata oda vezethet, hogy a rendészet-tudomány elmélete, dogmatikája új tézisekkel gazdagodhat.³² Ez a tanulmány e célhoz szeretne hozzájárulni.

³¹ A rendészet szerveinek besorolásához kívánczik az a megjegyzés, hogy ezt a csoportosítást részben más-ként adtam meg a Magyar Rendészet-beli tanulmányom (Balla Zoltán: A rendészet és a közigazgatás tartalmi összehasonlítása. Magyar Rendészet, 2014/4.) 19. lábjegyzetében, és egy másik cikkem (Balla Zoltán: A rendészet kérdései. Belügyi Szemle, 2014/10.) 16–17. oldalán. Az eltérés oka az akkori publikációk óta eltelt idő kutatási eredményei, amelynek okán a rendszerezést indokolt volt korrigálni.

³² Balla Zoltán (2014a): i. m. 10–11. o.

TANULSÁGOS NYOMOZÁSOK

**ROHÁCS ROLAND – MOLNÁR SÁNDOR –
KOZMA RÓBERT – DALLOS SZILÁRD**

Dohánycsempészet és a szervezett bűnözés

Az elmúlt két évtizedben jelentős társadalmi és gazdasági nehézségekkel küszködő, és emiatt a szervezett bűnözés, illetve a korrupció által behálózott Ukrajna szomszédsága, valamint a régió, és különösen a határtérség gazdasági és infrastrukturális elmaradottsága az ország más részeihez képest kedvező környezetet teremtett a szervezett bűnözés speciális ágának kiépüléséhez Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében. A jövedéki termékekben mutatkozó tartós és jelentős árkülönbség a két ország viszonylatában, valamint a kiemelkedően hosszú közös határszakasz, amelyen öt közúti határátkelőhely is található, a csempészetet az egyik legjövődélmezőbb jogellenes tevékenységgé tette.

A megyében az ukrán határszakaszokhoz kötődő dohányáru-csempészet az egyik legjellemzőbb jogsértés, amelynek kialakultak a különböző „szakterületei”, és ezzel együtt megjelentek az ezekre specializálódott csoportok is, egyebek között azok, amelyek a bűncselekményeiket a közúti átkelőhelyek igénybevételével valósítják meg.

Az ukrán–magyar közúti határátkelőhelyen tevékenykedő szervezett elkövetői csoportok általános jellemzői

A csempésztevékenység, illetve a dohányáru további értékesítésének sajátosságai kifejezetten generálják az elkövetői csoportok szerveződését az üzletszerű elkövetés köré, és mindez gyakran fonódik össze korrupciós bűncselekményekkel.

A dohányáru csempészetére szakosodott csoportok egyértelműen a szervezett bűnözés jegyeit hordozzák magukon, és ez igaz nemcsak a zöldhatáron tevékenykedő, hanem a közúti határátkelőhelyeken rendszeresen csempészeteket végző bűnelkövetőkre is, akik esetében a csoportba szerveződés motivációja hasonló, mint más bünszervezetek esetében: koordinált, rendszeres, biztonságos, tervezhető nyereségszerzés.

A közúti határátkelőhelyeken végrehajtott bűncselekmények az elkövetés helyszínének speciális körülményei miatt kifejezetten megkövetelik a pontos,

gondosan előkészített, fegyelmezett megvalósítást, amelyre hosszú távon és leplezetten csak valóban jól megszervezett csoportok képesek.

A bünszervezetek tagjai általában vegyesen ukrán és magyar állampolgárok, az utóbbi időszakban jellemzően már többségük kettős állampolgár. A csoportokat néhány központi vezető irányítja, akik a közös érdekek alapján rövid vagy középtávú stratégiát alakítanak ki a bűncselekmények zökkenőmentes és folyamatos lebonyolítása érdekében. A vezetők gondoskodnak a tőkéről, és ukrán forrásból a csempészésre szánt dohányáruról, ők tartják a kapcsolatot a Magyarországról vagy az Európai Unió más országából érkező orgazdákkal, és ők határozzák meg az értékesítés aktuális árait is, természetesen egyeztetve a többi feketepiaci szereplővel. A feladataik közé tartozik a csoport működési területének, jelen esetben egy folyamatosan használható átkelőhelynek a megteremtése, ezt más bünszervezetek vezetőivel és rendvédelmi dolgozókkal ápolat kapcsolataikon keresztül vihetik véghez.

A vezetők alárendelt középvezetőket, al csoportirányítókat alkalmaznak a működtetés során, akik kisebb, végrehajtó csoportokat hoznak létre, amelyekben esetenként szintén van egy-két szervező, irányítói feladattal felruházott személy. A középvezetők feladata a konkrét elkövetés megszervezése és a kivitelezés irányítása, a végrehajtók kijelölése, és például az új tagok toborzása is.

A csoportok működését fokozott konspiráció jellemzi, hiszen a közúti határátkelőhelyen elkerülhetetlen, hogy a jogsértő tevékenységük során közvetlen kapcsolatba kerüljenek a hatósággal. Az üzletszerű megvalósítás előfeltétele, hogy a tevékenységük leplezett maradjon.

A vezetők, középvezetők meghatározóan személyes találkozó keretében egyeztetnek, a telefonos kapcsolattartást lehetőleg mellőzik. Előszertettel használják ukrán szolgáltatók mobiltelefonjait, különösen a határtérségben. Előre megbeszéltek kódokat, fedőneveket használnak az időpontok és helyek esetében, és a jogsértések során a kárpátaljai régióra jellemző, sajátos, az ukrán, az orosz, a magyar és a ruszin különféle nyelvjárásaiból kialakult, helyi keveréknyelvet használják, amelynek megértése még egy ukrán anyanyelvű számára is nehézséget okoz. A hívószámokat és készülékeket rendszeresen, néhány hét elteltével cserélik, és a telefonszámok cseréjét szervezetter, lehetőleg egyszerre hajtják végre.

Az elkövetések szintén jól szervezettek. A cselekményeket a veszteségek minimalizálásának, és a legmagasabb, rendszeres haszon elérésének az érdekében gondosan, körültekintően megtervezik, komplex módon, sokoldalúan végzik, ehhez minden esetben előteremtik a szükséges erőt és eszközöket. Ha

nincsenek meggyőződve a kedvező feltételekről és környezetről, elállnak a jogsértés kivitelezésétől.

A biztosítás része a figyelés, felvezetés, és más biztonsági szabályok alkalmazása mellett az is, hogy az elkövetések térségében szolgálatot ellátó rendvédelmi állománnyal igyekeznek szerteágazó kapcsolatokat kiépíteni, rajtuk keresztül szolgálati információkhoz jutni, illetve elérni az intézkedések elmaradását.

A csoportok tagjai jól ismerik a régió földrajzi és közlekedési infrastruktúrális viszonyait, valamint az említett kapcsolati rendszeren keresztül a rendészeti szervek tevékenységét, szokásait, szolgálati tevékenységük jellemzőit.

A hazánk területére becsempészett cigaretta úgynevezett mélységi szállítása, az értékesítésig történő tárolása szintén igen szervezetten és konspiráltan történik. A szállítmányokat felvezetéssel és utóvédekkel védik, ügyelnek arra, hogy a szállító járművek ne legyenek személyhez köthetők. Az elkövetők igyekeznek akár erőszakos módon is kivonni magukat az intézkedés alól, és a csempészett dohányárut szállító gépkocsik nem állnak meg a rendőri, pénzügyőri ellenőrzéseknél, a sofőrök pedig a járművet hátrahagyva igyekeznek elmenekülni a helyszínről.

A dohányárut az értékesítésig őrzött átmeneti tárolóhelyeken raktározzák, amelyeket szintén szigorú szabályok szerint működtetnek. Az ingatlan, illetve az azt birtokló, felügyelő személyek nem hozhatók összefüggésbe a csoporttal.

A csempészetből származó bevételeiket a felső és esetenként már a közép-szintű szervezők is vállalkozásokba és ingatlanokba mentik át, így próbálva legalizálni a jövedelmeiket, és ily módon sokszor válnak az ukrán vagy magyar határtérségbeli lakókörnyezetük gazdasági szereplőjévé, amely együtt jár a köztisztelettel és a lakosság nagyfokú lojalitásával, ami egy büntetőeljárás lefolytatása során nagyban megnehezíti a személyi bizonyítékok beszerzését.

A jogsértések során tetten ért, elfogott csoporttagoknak a csoport vezetői kerítenek ügyvédet, vállalják a költségeket, és a kiszabott bírságot is kifizetik helyettük, ezáltal felügyelve az elvárt viselkedésüket is az eljárás folyamán.

A bünszervezetek tevékenységét nagyfokú rugalmasság és alkalmazkodóképesség jellemzi. Folyamatosan értékeli a rendvédelmi szervek munkáját, igazodnak az aktuális külső környezethez, és adott esetben a csoportok belső ügyeiben is gyors reagálóképességet mutatnak a szerkezet átalakítása, a tagok pótlása terén.

A jogsértések elkövetésére nem nehéz végrehajtókat találni, ami részben a térség kedvezőtlen gazdasági helyzetéből és a munkanélküliségből fakad,

részben pedig abból, hogy egy jól működő csoport nemcsak rendszeres és viszonylag könnyű bevételt kínál, hanem erős garanciákat is nyújt a tagok védelme érdekében, így relatíve kicsi a kockázat.

Egy szervezett bűnözői csoport jogsértő tevékenysége konkrét felderítés tapasztalatainak tükrében

A feltérképezett csoport szerkezete és a bűncselekmények

Az előbbi jellemzők mindegyike megfigyelhető a következőkben ismertetett, ukrán, magyar, és ukrán–magyar kettős állampolgárokból álló csoport esetében, amelynek a tevékenysége meghatározóan két közúti határátkelőhelyre koncentráldott az ukrán–magyar határszakaszon.

A bűnszervezet a jogsértő tevékenysége során üzletszerűen csempésztett Magyarország területére ukrán eredetű cigarettát átkelőhelyeken keresztül erre a célra speciálisan átalakított, rejtkehelyekkel ellátott, ukrán forgalmi rendszámmal és okmányokkal felszerelt kisbuszokkal. A dohányáru hazánk területére történő bejuttatásához a közúti határátkelőhelyeken szolgálatot teljesítő pénzügyőrök közül többen is segítséget nyújtottak anyagi ellenszolgáltatásért cserébe oly módon, hogy az elrejtett dohányárut nem fedték fel, és beléptették az átalakított szállító járműveket.

A csoport kapcsolatban állt számos magyar és az Európai Unióhoz tartozó harmadik országbeli orgazdával, akik a becsempésztett dohányárut átvették, elszállították, és üzletszerűen tovább értékesítették.

A szervezet vezetése két ember kezében összpontosult. Ők adták a jogsértő tevékenységhez a pénzt, amely magában foglalta a járművek árát, és azok átalakításának költségeit, a csempésztett cigarettát és az ezzel járó egyéb járulékos költségeket, illetve ők határozták meg a szervezet működésének rövid és középtávú stratégiáját, valamint az aktuálisan igénybe vett átkelőhelyet is, a kapcsolati rendszerükből beérkező információk elemzése után. Az ő feladatuk volt továbbá az értékesítés megszervezése, a hazai és külföldi orgazdák felkutatása, és a magyar, illetve ukrán oldali rendvédelmi dolgozókkal történő kapcsolattartás.

A két vezető alatt öt középvezető dolgozott, mindegyikük egy-egy kisebb csoportot hozott létre maga köré. A középvezetők feladata elsősorban e kisebb csoportok irányítása volt, ők szervezték meg a konkrét végrehajtásokat, meghatározták a csoporttagok feladatait, ők állították össze az adott elkövetéshez szükséges járműparkot, és válogatták ki a résztvevőket. Az elköveté-

sek során hozzájuk futottak be a végrehajtók jelentései, és az ő iránymutatásuk szerint jártak el a csoporttagok a kivitelezés során mindvégig.

A csoporton belül elvárták és fenntartották a fegyelmezett viselkedést. Az utasításaiktól való eltérést nem tolerálták, a valamilyen okból alkalmatlannak bizonyuló tagokat néhány problémás eset után kizárták a csoportból. Az önálló elgondolásokon alapuló megoldások nem jellemezték, jellemezheték a csoporttagokat.

A középvezetők aktívan kivették a részüket a figyelési és biztosítási feladatokból, de a dohányáru szállító járművekkel, tárolóhelyekkel közvetlen kapcsolatba sohasem kerültek, nem mutatkoztak azok környezetében.

Az orgazdákvaló személyes kapcsolattartás viszont az ő feladatuk volt, és az adásvételt minden esetben a találkozó előtt közvetlenül kiválasztott, nyilvános helyeken ők bonyolították le.

A középvezetőknek is anyagi érdekeltségük volt egyes szállítmányokban, úgymond „részvényesként”. Gyakran az áru egy részét megvásárolták, és az az után befolyó haszon a sajátjuk volt. Ez óriási motivációt jelentett a jogsértések eredményes végrehajtására, az újabbak szervezésére, és a vezetők iránti lojalitás megőrzésére.

A harmadik szintet a végrehajtók alkották – a létszámuk 35-40 fő körül mozgott –, akik jellemzően alkalmi munkából élő, vagy munka nélküli fiatalok voltak. Feladatuk volt a csempészetre átalakított járművek határon történő áthozatala, a dohányáru tárolóhelyeken történő be-, illetve kirakodása, a felvezetés és a figyelés. A bűncselekmények során a legnagyobb kockázatot ők vállalták, hiszen ők kerültek közvetlen kapcsolatba a csempészett cigarettával, és annak ellenére, hogy ők kapták a legkisebb juttatást – egy-egy csempészetért vagy szállításért tíz-húszezer forintot –, mégis mindig akadt jelentkező az adódó feladatokra.

A csoportokra jellemző módon működött a „rangidős” rendszer is: a legveszélyesebb feladat, a dohányáruval megrakott gépkocsi vezetése általában a fiatal, új tagokra hárult. Közöttük volt a legnagyobb a fluktuáció is, ha alkalmatlannak, ügyetlennek bizonyultak, vagy ha elfogták őket, a csoport – bár a büntetőeljárás alatt még gondoskodott róluk – később megszakított velük minden kapcsolatot. A hatóság látókörébe kerülő személyeket a csoport a saját védelme érdekében szintén azonnal kizárta.

Az idő múlásával a tagok, előrelépve a ranglétrán, mind gyakrabban figyelési és felvezetési feladatokat is kaptak. Középvezetői szintre azonban, a szükséges tőke híján, jellemzően nem tudták feldolgozni magukat.

Mindazonáltal megfigyelhető volt, hogy a csoportban szerzett tapasztalatokat felhasználva – a vezetők tudtával – egy-egy agilisabb végrehajtó, maga köré néhány társat szervezve alkalmanként végrehajtott az anyagi lehetőségeihez mérten egy-egy kisebb csempészetet saját átalakított gépkocsival, de ennek során a bűnszervezet civil és rendvédelmi kapcsolati rendszerét nem használhatták, és vállalniuk kellett annak a veszélyét is, hogy „bukás” esetén a csoportból kiszorulnak, és maguknak kell vállalniuk a büntetőeljárással járó anyagi terheket is, a szervezet támogatása nélkül.

A csempészetek előkészítése és végrehajtása „klónozott” gépkocsikkal

A bűncselekmények előkészítése és megszervezése során a bűnszervezet – a csempészet tárgyául szolgáló dohányáru ukrainai beszerzésén és felhalmozásán túl – kialakított egy jelentősebb létszámú járműparkot is, a figyeléshez személygépkocsikat, míg a csempészetekhez mikrobuszokat vásároltak. A középvezetők egyik feladata volt például az is, hogy folyamatosan járva az autókereskedéseket, alkalmas járműveket keressenek az esetleg kiesők pótlására.

A cigaretta Magyarország területére történő átjuttatását „klónozott” csempész járművekkel végezte a bűnszervezet. Az úgynevezett „párban klónozott” gépkocsik alkalmazásakor a csoport két megegyező színű és típusú járművet szerzett be, amelyek közül az egyiket rejtekhelyekkel látták el, a másikat pedig gyári állapotában hagyták. A jogsértésekben – mint később látható lesz – mindkettőnek fontos szerep jutott.

A felhasznált gépkocsik jellegüket tekintve kizárólag személyszállító kisbuszok voltak, amelyek közül a szállítónak szánt busz alvázat és padlószervezetét alakították át a dohányáru elrejtéséhez és csempészetéhez. Ezek típustól függően ötszáz–ezerkétszáz karton szállítására voltak alkalmasak. Az átalakítások az elfogott járművek alapján azonban – hozzáértő számára – viszonylag egyszerűen felfedhetők voltak minden esetben, tehát egy alaposabb pénzügyőri vizsgálat a bűncselekmény megszakításához vezethetett volna a közúti határátkelőhelyen történő belépéseik során. Az említett okból a bűnszervezet a cselekmények megkezdése előtt széles körű rendvédelmi kapcsolati rendszert épített ki mind a magyar, mind az ukrán vámservezet körében, és a cselekmények megtervezése a pénzügyőrök szakmai ismereteinek, és az ellenőrzési gyakorlatnak a figyelembevételével történt.

A személyszállító kisbusznak mint járműtípusnak a használatára – amelyhez szigorúan ragaszkodott a csoport a bűncselekmények során – annak a pénzügyőrök által alkalmazott kockázatelemző módszernek a tükrében került

sor, amely a tüzetesebb ellenőrzéseket a magasabb kockázatot jelentő áruszállító járművekre koncentrálja.

A folyamatos és biztos nyereség érdekében így is elengedhetetlen volt pénzügyőrök bevonása, akik szolgálataik során elvállalták, hogy a járműveket kezelik, és beléptetik. Az együttműködést azonban a bevont vámtisztviselők csak szigorú biztonsági intézkedések megléte esetén vállalták, amelyek egyben meg is határozták az elkövetések módszerét.

Az átalakított járműveket a használatba vétel előtt gyakran magyar pénzügyőr „szemlélte” Ukrajnában, hogy az alkalmas-e a határon történő „közlekedésre”. Ha a bemutatott jármű átalakításai megfeleltek az alapvető követelményeknek, akkor megkezdődhetett a „klónok szokatása” az átkelőhelyen.

A „szoktatás” során, amely általában pár hétig tartott, a gyári állapotú kisbusz a saját forgalmi rendszámával rendszeresen ki- és belépett a kiválasztott közúti határátkelőhelyen. Ennek a célja az volt, hogy a jármű átessen az átkelőhelyen újonnan feltűnő gépkocsikat gyakran utolérő másodlagos ellenőrzésen, amelynek során a jogsértésekbe be nem vont pénzügyőrök azt állapíthatták meg, hogy a jármű nem csempész gépkocsi, és nincsenek benne rejtékhelyek. Így a kisbuszt – és ami még fontosabb, a rendszámát – ártalmatlannak könyvelték el, és eközben megismerték, megszokták az azzal közlekedő sofőröket is.

Ezzel egyfelől jelentősen csökkentették annak a kockázatát, hogy később az átalakított kisbuszt – amely a jogsértésekkor természetesen a gyári állapotú testvér rendszámát viselte – esetleg véletlenszerűen másodlagos ellenőrzésre küldjék, másfelől azt a célt is szolgálta, hogy egy az átkelőhelyen bekövetkező lebukás esetén alibit biztosítson a pénzügyőrnek a beléptetések elvégzett „felületes” vizsgálatához. Ugyanis a jármű történetét visszakeresve a kivizsgálók azt tapasztalhatták, hogy akár több esetben is volt másodlagos ellenőrzésen, és annak az eredménye minden esetben negatív volt, még a rejtékhelyek tekintetében is. Éppen ezért a „szoktatás” során ezeket az ellenőrzéseket néha maguk a bevont pénzügyőrök kezdeményezték, a saját védelmük érdekében.

Amikor a járműpár a leírt módon alkalmassá vált a csempészetre, a nem átalakított kisbuszt az átalakított „klónjának” forgalmi rendszámával ellátva – a tervezett csempészet előtti napokban – behozták Magyarország területére egy a későbbi jogsértéstől eltérő határátkelőhelyen, majd leparkolták, és hátrahagyták a bűncselekményhez kiválasztott átkelőhely közelében.

Ezt követően az átalakított „klónban”, amelyet a gyári állapotú rendszámával láttak el, elrejtették a cigarettát, majd a csoportnak és a bevont pénz-

ügyöröknek alkalmas időpontban átléptek vele az államhatáron, és Magyarország területére csempészték a dohányárut.

A csempészetek konkrét végrehajtása a közúti határátkelőhelyen a következőképpen zajlott: a jogsértések elkövetésére kiválasztott szolgálat előtt a bünszervezet tagjai gyalogosan, illetve személygépkocsikkal beléptek Magyarország területére, és figyelési pontokat foglaltak el, amelyek lefedték a főbb közlekedési útvonalakat és csomópontokat, illetve a rendvédelmi objektumokat. A figyelők az általuk tapasztalt gyanús gépkocsimozgásokról és a járőrtevékenységről folyamatosan jelentettek a középvezetőknek.

Ha semmilyen zavaró körülményt nem tapasztaltak, az átalakított kisbuszok érkezése előtt – mivel egyszerre több „klón” is belépett egy csempészet idején – a középvezetők egyike személyesen felkereste az átkelőhelyen szolgálatban lévő pénzügyőröket, be- vagy kilépésre jelentkezve. Ekkor röviden tájékozódott, hogy a korábban megbeszéltek szerint valóban alkalmas-e az időpont a bűncselekmények elkövetésére, majd ha minden rendben volt, a dohányárut rejtő járművek felsorakoztak a belépő oldalon, és a forgalomtól függően, viszonylag rövid idő alatt felhajtottak a belépő oldal azon sávjaira, ahol bevont pénzügyőr várta őket.

A kisbuszok ellenőrzését a pénzügyőr igyekezett minden esetben a megszokottnak tűnő módon végrehajtani, azonban annak ideje az adminisztrációval együtt sem volt több egy-két percnél, hiszen arra törekedtek, hogy a csempész gépkocsik minél hamarabb elhagyják az átkelőhelyet. A jármű másodlagos ellenőrzésen történő esetleges bukása esetén így is csak a hanyagsága miatti fegyelmi felelősségre vonással kellett volna szembenéznie a beléptetőnek, amely során pedig viszonylag kedvező helyzetben védekezhetett, a már említett okok miatt.

A bűncselekmények sikerének garantálása, és a bevont pénzügyőrök védelme érdekében gyakran küldtek be a csempészetek során a cigarettát szállító járművek közé olyan „üres” járműveket is, amelyeket a pénzügyőr szükség esetén át tudott irányítani a jogsértésbe nem bevont, másodlagos vizsgálatot végző, ügynevezett kutató pénzügyörhöz, így foglalva le addig, amíg a szállító járműveket beléptette.

A sikeres átlépés után a „klónokon” azonnal rendszámot cseréltek, a cigarettát rejtő gépkocsit ellátták a saját rendszámával (ami már napok óta hazánkban volt), és a gyári állapotú kisbusz is visszakapta a saját forgalmi rendszámát. Majd utóbbi rövid időn belül – mintegy fél óra elteltével – ugyanazzal a sofőrrel, aki az átalakított párt behozta, kilépett Ukrajnába. A cigarettát rejtő

kisbuszt ezután az átkelőhely közelében hátrahagyták, a későbbi továbbszállításáig.

Az előbbieket nyomán a rendőrség határforgalmi, és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal határstatisztikai adatbázisaiból egy adott rendszám tekintetében csak igen rövid idejű magyarországi tartózkodások mutathatók ki, amiből egy elemző azt a következtetést vonhatja le, hogy a járművet nem használhatják csempészetre, hiszen fél óra alatt nem lehet egy átalakított gépkocsit az orgazdához fuvarozni, és ott kipakolni.

A „klón” járműveknél arra is figyelmet fordítottak, hogy rendszeresen összehangolják – a Nemzeti Adó- és Vámhivatal határstatisztikai adatbázisában rögzített adatokra tekintettel – a járművek kilométeróra-állását.

Az előbbi módszerhez nélkülözhetetlen volt továbbá egy „pihentetőhely” is, ahol a „klónokat”, különösen a dohányárut rejtő „klón” biztonsággal hátrahagyhatták. Erre az átkelőhelyek közelében több lehetőség is kínálkozott, hiszen kifejezetten erre specializálódott panziók, őrzött parkolók, vagy magánházak is igénybe vehetőek voltak a rendszámcsereik lebonyolítására és a járművek hátrahagyására. Mindössze annyi követelmény volt ezek kapcsán, hogy az átkelőhely közvetlen közelében kellett lenniük, hiszen a csempészet legkockázatosabb szakasza az a fél perc volt, míg az átkelőhelyről leguruló, dohányáruval megrakott kisbusz elérte a kiválasztott pihentetőhelyet.

Ezt a kockázatot volt hivatott minimalizálni az alaposan strukturált gyalogos és gépjárműves figyelés. Egy-egy bűncselekmény biztosításában alkalmanként akár tíz-tizenöt ember, és öt-hat gépkocsi is részt vett.

A csempészetek időpontjának kiválasztása során a szervezet vezetői rendszeresen, személyes találkozók keretében értekeztek a pénzügyőrökkel, és számos szempont figyelembevételével (várható vezetői ellenőrzések, folyamatban lévő rendvédelmi akciók, a szolgálatba lépő állomány összetétele stb.) választották ki a megfelelő időpontot. A csoport tevékenységét körültekintő szervezés, nagyfokú konspiráció, és mindenekelőtt türelem jellemezte, mivel ha valamilyen körülmény kedvezőtlenül alakult számukra, és a bűncselekmények sikere nem volt garantálható, akár egy hónapig is szüneteltették a bűncselekmények elkövetését.

A megfigyelt időszakban a szervezet ennek ellenére is havonta átlagban három-négy csempészetet sikeresen végrehajtott, alkalmanként három-négy, de néha akár öt-hat átalakított kisbusszal is, járművenként – típustól függően – ötszáz–ezerkétszáz karton cigarettával. Ez elegendő mennyiségű dohányáru átjuttatását tette lehetővé ahhoz, hogy még e nagyfokú körülmények mellett is a csoport rentábilis működéséhez szükséges nyereség elérhető legyen.

A mélységi szállítás és a további értékesítés

A „klón” párok alkalmazásának fő előnye a mélységi szállítás során jelentkezett igazán mind a pénzügyőrök, mind az elkövetők számára.

A becsempészett cigarettát rejtő járműveket az esetek többségében a csempészet után egy napig pihentették. A továbbszállításuk előtt a bűnszervezet tagjai a konspirációs szabályok figyelembevételével léptek be az ország területére. A dohányárut rejtő gépkocsik tervezett sofőrjei – akik természetesen mások voltak, mint azok, akik a határon előző nap áthozták a járműveket – és a szervezők, illetve figyelők külön-külön érkeztek az átkelőhelyre, előbbiek gyalog, utóbbiak a felvezetéshez használt gépkocsikkal. A dohányárut rejtő jármű „bukása” esetén a sofőrök nem voltak a szervezőkhöz kapcsolhatók a határforgalmi adatok révén.

Az előbbi intézkedések, a rendszámcsere és a pihentetés által biztosított volt továbbá az is, hogy ha a mélységi szállítás folyamán egy járművet elfogtak, azt sem a beléptető pénzügyőrhöz, sem a szervezőkhöz, de még a felvezetőkhöz sem lehetett kötni. A határregisztrációs adatok tanúsága szerint a kisbusz (vagyis a rendszám) napokkal korábban egy másik átkelőhelyen lépett be, és az esetlegesen megkérdezett beléptető pénzügyőr őszintén állíthatta, hogy nincs köze a dohányáruhoz, a sofőr pedig érdemi nyilatkozatot nyilván sohasem tett. Az eljárást így csak vele szemben lehetett lefolytatni.

A mélységi szállítás során az elkövetői csoport gépjárműves felvezetéssel végezte az átalakított járművek elkísérését a következő állomásokra. A becsempészett dohányárut vagy közvetlenül egy Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében működő orgazdnának értékesítették, vagy a bűnszervezet átmeneti tárolóhelyére pakolták le, ahonnan az orgazdnák szállították tovább. A csoport a megye határain túli szállításokat sohasem vállalt, csak az általuk jól ismert, biztonságosnak ítélt terepen mozogtak, és ettől a gyakorlattól nem is tértek el.

A kisbuszokat általában reggel 7.00 és 7.30 között, a rendőrség és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal járőreinek megszokott váltási idejéhez igazítva viték ki a határtérségből, mivel ekkor volt a legkisebb az esélye egy közúti ellenőrzésnek a tervezett menetútvonalon, ami várakozásra kényszeríthette volna a csoportot. A kötelező két-három felvezető gépjárművön túl utóvédekkel is ellátták a konvojokat, amelyek folyamatosan jelentették a hátulról a csoport felé közeledő gyanús járműveket, valamint egyfajta „rotálást” is végeztek a kisbuszok között, ennek során egy biztosító személygépkocsi végigelőzte a konvoj tagjait, és a köztük utazó, közéjük kikanarodó járműveket is igyekezett ellenőrizni. A kocsit az oszlop élére érve leváltotta az egyik felve-

zetőt, aki hagyta magát megelőzni a konvoj tagjai által – így visszafelé is ellenőrizhette az oszlopot –, majd beállt az utóvédek közé. Ezt akár többször is megismételték az út folyamán a középvezetők belátása szerint, akik a mély-ségi szállításokban személyesen is részt vettek.

A csoport tárolóhelyére csak a szállító járművek mentek be, sem a figyeloők, sem a vezetők nem jelentek meg ott személyesen. Átmeneti lerakatként egy jól őrzött, a fő közlekedési útvonalakhoz közel eső, mindamellert kevésbé forgalmas helyen található ingatlant választottak. Ezt a nap 24 órájában őrizte valaki, a kaput és az utcafrontot kamerával figyelték, amely azonban képet nem rögzített, hogy a saját járműveket ne dokumentálja. Itt fogadták a jellemzően budapesti vagy külföldi orgazdákat, akik maguk gondoskodtak az adásvétel után a cigaretta elszállításáról.

Az orgazdához szállított árunak a tárolóhelyeikre történő bekísérésében az orgazdák is közreműködtek, figyellel biztosítva a környéket a buszok megérkezése előtt. Az adásvételt velük a középvezetők semleges helyen, személyesen bonyolították le.

Az átalakított, dohányárut rejtő „klónok” a mélységbe szállításukat és kikapolásukat követően hazatértek, és a következő csempészet előkészítéseként az ikerpárok újra rendszámot cseréltek Ukrajnában.

A jogsértések leplezése érdekében, további biztonsági intézkedésként az elkövetők az egyes járműpárokat bizonyos időközönként kivonták a használatból, és csak néhány hónapnyi szünet után kezdték ismét csempészethez használni őket, előbb újra visszaszoktatva a „klónokat” az átkelőhelyre.

A rendvédelmi közreműködés

A jogsértéseket a pénzügyőrök között egy-egy kiválasztott pénzügyőr, általában csoportvezető koordinálta. Nevezettek részt vettek a bűncselekmények előbbiekben leírt, szakmai ismereteiket felhasználó, körültekintő megtervezésében, a várható szolgálatszervezés és egyéb szolgálati információk figyelembevételével meghatározták a bűncselekményekre alkalmas napok körét, majd döntöttek a végrehajtás lehetőségéről a szolgálatuk során.

Az említett hivatásosok feladata volt, hogy a beosztásukat kihasználva a belépőszávokon szolgálatban lévő, arra hajlandó pénzügyőr kollégáikat felbujtsák arra, hogy vállaljanak részt a bűncselekményekben, vagy a járműveket olyan tapasztalatlan pénzügyőr sávjára irányítsák, akiről tudták, hogy nem fog rejtkehelyeket kutatni, találni.

Igyekeztek továbbá arra is odafigyelni, hogy az átalakított járműveket ne válasszák ki másodlagos, tételes ellenőrzésre, ehhez felhasználhatták a csoport által felkínált üres „csali” járműveket is.

A bűncselekményekben való részvételért járó pénzt is ők vették át személyesen, és adták tovább a közreműködő kollégáiknak, a beléptetett járművek száma után, arányosan. A korrupcióból származó pénzt igyekeztek különféle családi vállalkozásokba befektetni, és így legalizálni.

A csoport határrendszerekkel is tartott fenn kapcsolatot, tőlük elsősorban a térségben jellemző rendészeti és járőrtevékenység, illetve a várható akciók vonatkozásában igényeltek információkat, alkalmi jelleggel, szükség szerint.

A „bukások” után bevezetett intézkedések

A bűnelkövetői csoport egy-egy jármű mélységi elfogása után minden esetben biztonsági intézkedéseket vezetett be. Lecserélték a telefonkészülékeket, pihentették az addig használt járműveket, és újakat szereztek be, illetve szükség szerint a végrehajtásokat áthelyezték egy másik átkelőhelyre. A döntések meghozatala előtt, figyelembe véve az ezekkel járó anyagi veszteségeket, mindig igyekeztek pontos információkat beszerezni az elfogás okait illetően, felmérve, hogy a csoport látókörbe került-e, vagy csupán véletlenről van szó. Ehhez felhasználták rendvédelmi kapcsolataikat is, mind a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, mind a rendőrség állományában.

A vezetők az elfogott csoporttagnak ügyvédet szereztek, aki megfelelő irányba „terelgette” a vallomását, és ők fizették a költségeket, illetve a bírságot is az eljárás folyamán. Az ügyvéd a jogi képviseleten túl szintén igyekezett információkat megtudni a Nemzeti Adó- és Vámhivatal csoportot érintő esetleges felderítő tevékenységéről és a büntetőeljárás háttérében álló hatósági intézkedésekről, ezeket továbbította a csoport vezetőinek.

A büntetőeljárás alá vont többé nem vehetett részt a csoport által kivitelezett bűncselekményekben.

Összegzés

A bűnszervezet működése kapcsán szerzett tapasztalatokat összegezve elmondható, hogy a csoport összehangoltan, fegyelmetten, jól előkészítve, és nagyfokú konspirációt alkalmazva hajtott végre bűncselekményeket egy

TANULSÁGOS NYOMOZÁSOK

olyan módszer kidolgozásával és alkalmazásával, amely minimalizálta a csempészetek során a véletlen felfedések kockázatát, lehetetlenné tette a szállító gépkocsik esetleges mélységi elfogása esetén a belépés tényleges körülményeinek feltárását, és védelmet nyújtott mind az elkövetőknek, mind a csoporttal együttműködő pénzügyőröknek. Sikert emellett olyan továbbértékesítési csatornákat is kialakítaniuk, amelyek kellően biztonságosak voltak, és nem veszélyeztették a csoport zavartalan működését, tekintettel arra, hogy azokat visszafejtve sem a szervezet tagjai, sem a határhoz kötődő jogellenes cselekmények nem voltak felfedhetők.

A hasonló szervezettségű bűnelkövetői csoportok által megvalósított jogsértések eredményes felderítése és a jelenség visszaszorítása csak az elkövetési módszerek teljes körű elemzése, megismerése után, a szükséges létszámú erő bevonásával, a rendelkezésre álló eszközök és módszerek összetett alkalmazása, valamint az érintett rendvédelmi szervek széles körű együttműködése révén lehetséges.