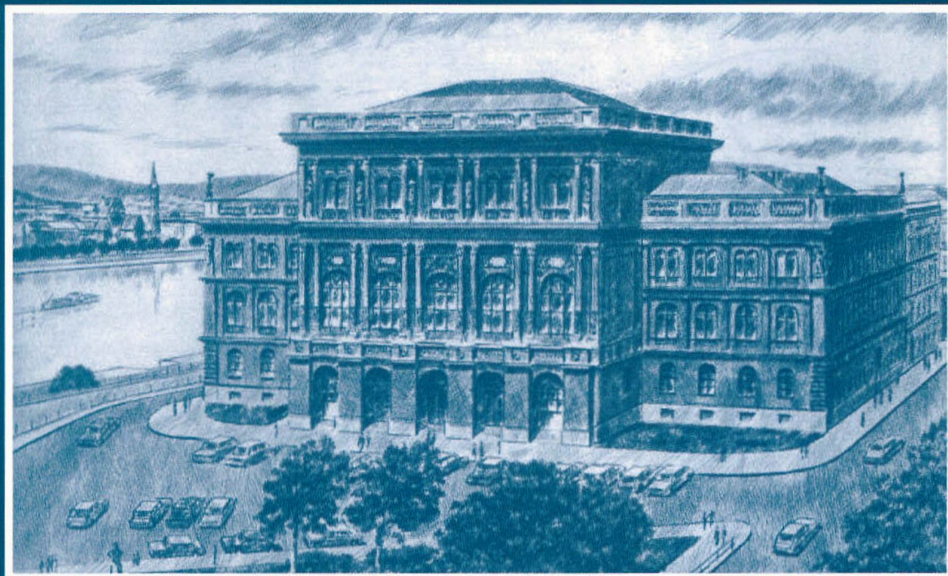


2015
12.

BELÜGYI SZEMLE

A BELÜGYMINISZTERIUM SZAKMAI, TUDOMÁNYOS FOLYÓIRATA



NAGY GÁBOR: A kilencvenéves Katona Géza professzor, nyugállományú rendőr dandártábornok köszöntése

KEREZSI KLÁRA: Minőségi gondolkodáshoz minőségi képzést! Gondolatok a felsőfokú rendészettudományi képzésről

BALLA ZOLTÁN: Az Európai Unió rendészeti jellegű intézményi fejlődéstörténetének egyes kérdései

BLASKÓ BÉLA – FANTOLY ZSANETT: Rendészet a büntetőjog tükrében – Szamel Lajos munkássága alapján

KIS NORBERT: A közigazgatási büntetőhatalom hatékonysági és jogbiztonsági dilemmái

IRK FERENC: A közlekedésrendészetről mint a rendészettudomány egyik fontos kutatási tárgyáról

63.
évfolyam

TARTALOM 2015/12.

NAGY GÁBOR A kilencvenéves Katona Géza professzor,
nyugállományú rendőr dandártábornok köszöntése
(5–6)

KEREZSI KLÁRA Minőségi gondolkodáshoz minőségi képzést!
Gondolatok a felsőfokú rendészettudományi képzésről
(7–21)

BALLA ZOLTÁN Az Európai Unió rendészeti jellegű intézményi
fejlődéstörténetének egyes kérdései (22–31)

BLASKÓ BÉLA – FANTOLY ZSANETT
Rendészet a büntetőjog tükrében
– Szamel Lajos munkássága alapján (32–48)

KIS NORBERT A közigazgatási büntetőhatalom
hatékonysági és jobbiztonsági dilemmái (49–68)

IRK FERENC A közlekedésrendészetről mint a rendészettudomány
egyik fontos kutatási tárgyáról (69–79)

PAP ANDRÁS LÁSZLÓ Intézményes diszkrimináció és zaklatás (80–105)

FÓRIZS SÁNDOR Rendészet, határrendészet (106–116)

BARABÁS ANDREA TÜNDE Kriminológia, bűnmegelőzés, rendőrség (117–128)

SALLAI JÁNOS A rendészet és a rendészettudomány kialakulása,
első jelei a XVIII–XIX. században
Nyugat-Európában és hazánkban (129–144)

• HÍRES BŰNÜGYEK, TANULSÁGOS NYOMOZÁSOK

MÓRICZ PÉTER A hajléktalan gyilkos (145–149)

SZERZŐK 2015/12.

DR. HABIL. BALLA ZOLTÁN főiskolai tanár, egyetemi docens, tanszékvezető,
NKE Rendészettudományi Kar
alkalmazott rendészettudományi tanszék

DR. BARABÁS ANDREA TÜNDE CSC.
mb. intézetvezető, tanszékvezető egyetemi docens,
NKE Rendészettudományi Kar Bűnügyi
Tudományok Intézete kriminológiai tanszék,
tudományos főmunkatárs,
Országos Kriminológiai Intézet

PROF. DR. BLASKÓ BÉLA nyugalmazott rendőr vezérőrmagy, egyetemi tanár,
NKE Rendészettudományi Kar

DR. HABIL. FANTOLY ZSANETT tanszékvezető egyetemi docens,
NKE Rendészettudományi Kar

DR. FÓRIZS SÁNDOR CSC. nyugállományú rendőr dandártábornok,
egyetemi tanár,
NKE Rendészettudományi Kar
rendészettelméleti és történeti tanszék

DR. IRK FERENC professor emeritus, NKE,
tudományos tanácsadó,
Országos Kriminológiai Intézet

DR. KEREZSI KLÁRA az MTA doktora, egyetemi tanár,
NKE Rendészettudományi Kar

DR. KIS NORBERT egyetemi docens, NKE

MÓRICZ PÉTER c. rendőr alezredes,
a Győr-Moson-Sopron Megyei Rendőr-főkapitányság
Bűnügyi Igazgatóság bűnügyi osztály
életvédelmi alosztály vezetője

DR. NAGY GÁBOR igazgató, Bűnügyi Szakértői és Kutatóintézet

DR. PAP ANDRÁS LÁSZLÓ egyetemi tanár,
MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont
Jogtudományi Intézete,
NKE Rendészettudományi Kar

PROF. DR. SALLAI JÁNOS egyetemi tanár, rendőr ezredes,
NKE Rendészettudományi Kar

SUMMARY

Kerecsi, Klára

High-quality processing requires high-quality training.

Notes on academic-oriented higher education in Policing Studies [7–21]

The author argues that there is a need for academically trained law enforcement officers, as efficient policing is based on scientific innovation.

Balla, Zoltán

Notes on the development of law enforcement institutions

within the EU [22–31]

The author provides an overview of the development and challenges the EU's law enforcement institutional phylogeny raises for Member States.

Blaskó, Béla – Fantoly, Zsanett

Law enforcement from a criminal law perspective:

Following Lajos Szamel [32–48]

Building on the seminal work of the late Hungarian legal scholar Lajos Szamel, the authors analyze the role of law enforcement in comparison to criminal law, administrative law, and criminal procedural law.

Kis, Norbert

Efficacy and rule of dilemmas in administrative criminal law [49–68]

The author provides an overview of the theoretical difficulties in positioning administrative criminal law alongside criminal law, administrative law, and petty criminal law.

Irk, Ferenc

Traffic policing and academic research [69–79]

The author argues for the need to study current developments in traffic policing in an academic manner.

Pap, András László

Institutional discrimination and harassment [80–105]

The author provides an overview of how harassment can be applied to tackle institutional discrimination.

SUMMARY

Fórizs, Sándor

Law enforcement and border policing [106–116]

The author provides an overview of the development and position of border policing within the academic discipline of police sciences.

Barabás, Andrea Tünde

Criminology, crime prevention and the police [117–128]

The author provides an overview of how criminology can contribute to crime prevention and policing.

Sallai, János

The Development of Police Sciences in the 18th and 19th Century in Western Europe and Hungary [129–144]

After having identified the sources of intellectual and professional fertilization and inspiration, the author provides an overview of the most important participants in the development of the scholarly analysis of policing in Hungary.

Móricz, Péter

The homeless killer [145–149]

The author provides a description of a recent homicide-case.

NAGY GÁBOR

A kilencvenéves Katona Géza professzor, nyugállományú rendőr dandártábornok köszöntése*

Megtiszteltetés számomra, hogy a modern Bűnügyi Szakértői és Kutatóintézet igazgatójaként *Katona Gézát*, intézetünk egyik alapítóját kilencvenedik születésnapján köszönhetem.

E jeles jubileum alkalmából a laudáció egyszerre könnyű és nehéz. Könnyű, mert az ünnepelt életútja rendkívül gazdag, és minden szempontból makulátlan, vállalható. Az életút gazdagsága és jelentőségteljessége miatt azonban nehéz is a köszöntő dolga: szinte lehetetlen minden momentumot érinteni. Ráadásul az előttem szólókat sem szeretném ismételni.

A Bűnügyi Szakértői és Kutatóintézet igazgatójaként az ünnepelt életútjából néhány olyan részletet emelnék ki, amely szorosan összefonódott a kriminalisztika hazai történetével.

Az ünnepelt a *Rendőrségi Szemle* éléről 1961-ben került az akkor megszervezett Bűnügyi Technikai Intézetbe, az igazgató *Kertész Imre* helyetteseként és a kriminalisztikai szakterület vezetőjeként. Az alapítók egyike volt.

Az ekkor kezdődött időszak volt a magyarországi bűnügyi technikai szolgálat és a szakértői tevékenység megalapozásának és fejlesztésének időszaka. Vezetésével kezdték meg máig tartó munkájukat a klasszikus kriminalisztikai szakterületek: a nyomszakértői, írásszakértői, fegyverszakértői és fotólaboratóriumok. Irányítása alatt a nemzetközi kapcsolatok széles körűvé váltak, az ünnepelt rendszeresen tartott előadásokat a négyévenként megrendezett nemzetközi kriminalisztikai szimpóziumokon.

Az ünnepelt a kriminalisztika tudományos megalapozásában is megkerülhetetlen, máig ható szerepet vállalt. A teljesség igénye nélkül kiemelném *A nemi erkölcs elleni bűncselekmények nyomozását* 1961-ből, *A bűnügyi technikus kézikönyvét* 1964-ből. A szakmát népszerűsítő, ismeretterjesztő *A bűn nyomában*. Nem utolsósorban a kandidatúrát érő, filozófiai igényű azonosításméleti monográfiát, a traszológiai szakterület hazai alapművét, *A nyomok azonosítási vizsgálata a büntetőeljárársbant*, 1965-ből.

* Elhangzott az ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Büntető-eljárásjogi Diákkörének prof. dr. Katona Géza tiszteletére rendezett ünnepi tanácskozásán.

1973-ban a kriminalisztikatörténet grandiózus összefoglalásával, *A bűnperbeli bizonyítási eszközök fejlődése a XVIII–XIX. században: A kriminalisztika magyarországi előzményei* című művével a tudományok doktora fokozatot szerezte meg.

Ebben az időszakban lett címzetes egyetemi tanár az ELTE büntető-eljárásjogi tanszékén. Az egyetemen speciális kollégiumokat vezetett, államvizsga-bizottsági elnökként is tevékenykedett. Rendszeres óraadó volt a Rendőrtiszti Főiskolán.

Az ünnepelt a Bűnügyi Technikai Intézetnél eltöltött tizenhárom év után az ORFK vizsgálati osztályának vezetője és csoportfőnök-helyettes lett, nyugállományba vonulásáig ott dolgozott. Harminchét év szolgálat után a nyugdíj éveiben sem pihent: tudományos munkáját töretlen lelkesedéssel napjainkban is folytatja.

Példaértékű az ünnepelt végtelen szerénysége, szakmai alázata, a tudomány művelésében tanúsított odaadása, fáradhatatlansága. Csak egy apró részletet ajánlok a figyelmükbe, ami a mai világban már szinte elképzelhetetlen: 1956-ban már egyetemi végzettséggel, jogászdoktorként beiratkozott a budapesti Petrik Lajos Vegyipari Technikumba, ahol három év alatt esti hallgatóként középfokú vegyipari végzettséget szerzett. Ezt azért szerezte meg, mert felismerte, hogy jogi tanulmányai vagy a kriminalisztikai könyvekből szerzett ismeretei nem elegendők ahhoz, hogy a természettudományi alapokon nyugvó kriminalisztikai módszerek és eljárások fejlesztésével foglalkozhasson...

Megtisztelő számomra, hogy kilencvenedik születésnapján köszönthetem Katona Géza professzort, a tudóst és a tábornokot. Az egész intézet nevében kívánok erőt, egészséget, boldogságot, és minden jót!

Isten éltesen, Géza Bácsi!

KEREZSI KLÁRA

Minőségi gondolkodáshoz minőségi képzést!

Gondolatok a felsőfokú rendészettudományi képzésről

„*A minőségi gondolkodáshoz minőségi képzés*” – jelezte már a címében is az Európai Rendőrákadémia (European Police College; Cpol) 2011-ben megjelenő 2010–2014 közötti munkaprogramja. „*Képességünk arra, hogy megfeleljünk az új biztonsági kihívásoknak az igazságszolgáltatás és a belügyek területén, és a nemzetközi bűnözés fenyegetését is kezelni tudjuk, sokféle módon ez fogja meghatározni Európa jövőjét*” – írta a dokumentum bevezetőjében *Bánfi Ferenc*, a Cpol igazgatója.¹

2015 októberében Budapesten rendezték meg az AEPC (Association of European Police Colleges) konferenciáját, amelyek a témája a rendőrségi felsőoktatás helyzete volt. A tanácskozás egyik szünetében *Helen Martinival*, az AEPC elnökével, az Ecole Nationale Supérieure des Officiers de Police (ENSOP) igazgatójával beszélgettem, aki elmondta, hogy az egyik felmérésük szerint – nagy meglepetésükre – Franciaországban 85 olyan rendőrtiszt dolgozik a szolgálatnál, aki úgy szerzett PhD-fokozatot, hogy ennek megszerzését a munkáltatójának nem jelentette be. Ezek a rendőrtisztek úgy látták, hogy szükséges a tudásuk speciális területen történő megerősítése, de a képzettségi színvonaluk fejlesztését saját forrásból, a szabadidejük terhére oldották meg.

Nem kétséges, hogy a rendőrtisztek képzettségi színvonalának erősödése hasznos lehet a francia rendőrségnek (is). A tudományos fokozatot szerző rendőröknek alaposabb ismereteik vannak, döntési képességük javul, és a szélesebb tudás hasznosul az egyéni munkájukban.

A kérdés számomra sokkal inkább az, hogy ezt miért tartották „titokban”. Az a tudás, amelyet ez a 85 francia rendőrtiszt a saját épülésére megszerzett, ezen a módon a lehetségesnél kevésbé tudott hasznosulni a szervezetnél. Ugyanis az a speciális tudás és ismeretanyag, amelyet a doktori fokozat megszerzésével felhalmoztak a rendőrtisztek, nem hasznosulhatott például a stratégiai elemzések és tervek elkészítésénél. Természetesen az is erősen közrejátszhatott, hogy a tudomány presztízse nem elég erős a rendőri szervezeteknél ahhoz, hogy a doktori fokozat megszerzésével babérokat lehessen aratni.

¹ Qualitative thinking – Qualitative education. European Police College, 2011, p. 5.

Arra pedig nem szívesen gondolok, hogy ez a 85 francia rendőrtiszt talán a továbblépést fontolgatja és készíti elő a tudományos fokozat megszerzésével. Bármilyen is a magyarázat, tény, hogy napjaink rendőrsége új kihívásokkal néz szembe, amelyeket csak alaposabb tudással és elemzőképességgel, a rendészeti oktatás színvonalának emelésével és modernizálásával tud kezelni.

A 28 EU-tagállamot eltérő szociális, társadalmi és kulturális kontextus jellemzi, így meglehetősen nehéz a rendészeti képzések közös fejlődésének irányait meghatározni. Tanulmányomban arra teszek kísérletet, hogy meggyőzzem az olvasót arról, hogy minél magasabb szinten és minél jobban képezzük a hazai rendészeti szervek személyi állományát, annál elégedettebb lesz a hazai közvélemény. A rendészeti képzés bizonyos vonatkozásban a társadalom tükrének tekinthető, amely ezen a területen mutatja meg az erősségeket, a gyengeségeket, az előítéleteket és a társadalom kultúrájának fő értékeit.

A rendőri munka alapvetően a közösséggel felépített és hatékonyan működtetett kapcsolatrendszer jelent. Napjainkban a rendőri tevékenység *„sokkal inkább szociális munka, mint jogalkalmazás. A rendőr napi munkáját a szomszédsági konfliktuskezelés, a csavargókkal kapcsolatos bánásmód és hasonlók teszik ki”* – fogalmazza meg az előbbi állítást kissé végtelen formában egy amerikai rendőr kutató.² *„Azok a rendőrök, akiknek pszichológiai, szociológiai és más felsőoktatásban oktatott diszciplinával kapcsolatos tapasztalatai vannak, lehet, hogy ügyesebben foglalkoznak ezekkel a kérdésekkel.”*³

A rendőrök és az akadémiai tudományok viszonya

Azok a követelmények, amelyek az elmúlt évtizedekben az európai rendőrséggel szemben megfogalmazódtak, szélesebb kontextusba helyezték a rendőrségi menedzsmentet, a rendőrségi stratégiák megfogalmazását és a rendőrségi etika érvényesülését, nem beszélve a társadalom egyéb típusú problémáinak megváltozásáról. Mindez egyre inkább szükségessé tette a magasabb szintű végzettség megszerzését.

Mielőtt feltesszük a kérdést, valóban szükséges-e, hogy minden rendőrnek felsőfokú, és azon belül BA vagy MA szintű végzettsége legyen, van egy előzetes kérdés, amelyet meg kell válaszolnunk. A rendőrségnek olyan szak-

² Do cops need college? Michigan State University, Feb. 5, 2015.

<http://msutoday.msu.edu/news/2015/do-cops-need-college/>

³ Eugene A. Paoline – William Terrill – Michael T. Rossler: Higher Education, College Degree Major, and Police Occupational Attitudes. Journal of Criminal Justice Education, vol. 26, no. 1, 2014, p. 49.

mának kell-e lennie, mint az ápolónőé, a tanítóé és a tanaré, az orvosé, a jogászé, vagy a szociális munkásé, amelyeknél a felsőfokú végzettség az általánosan elvárt és a jogszabályban is rögzített norma. Vagy: a rendőrségi tevékenység egy olyan szakmunkás típusú végzettséghez kötött foglalkozás, amelyben reggel beblokkolnak, este pedig leteszik a munkát az alkalmazottak. Az arhimedesi pont tehát a rendészeti felsőfokú képzés szükségességének vagy szükségtelenségének megítélésénél, úgy tűnik az, hogy *melyik társadalmi csoportot tekinti a rendőr a saját referenciacsoportjának*.

A rendőrök és az akadémiai tudományok viszonyát nagy általánosságban az „*intellektüellelenség*” határozza meg. Nem elég azzal a trivialitással érvelnünk, hogy a magas szintű képzettség teszi lehetővé a rendőr számára, hogy a társadalom minden rétegével szót értsen, de figyelünk kell arra is, hogy a világ az iskolai végzettségeket illetően is változásban van. Még ha azt feltételezzük is, hogy a rendőr egy olyan állampolgár, aki éppen uniformist visel, azt látnunk kell, hogy ez európai társadalmak megváltoztak, és *a népesség sokkal nagyobb arányban szerez felsőfokú képesítést*, mint a korábbi évtizedekben. Ennek megfelelően racionális az az elvárás, hogy ez az új tendencia jelenjen meg a rendőrök végzettségében is.

A felsőfokú végzettség megszerzésének szükségtelenségével kapcsolatos vélekedést az is okozhatja, hogy a *rendfenntartás hagyományosan munkásosztályi gyökerű foglalkozás*, a rendőrséghez az alsóbb társadalmi rétegekből jelentkeznek elsősorban. *Winsor* azt is észrevételezte, hogy nagy gond, ha a modernizálódó rendőrséghez csatlakozó munkatársak egy részének gondolkodásmódja a premodern állapotokat tükrözi. Azt javasolja, hogy „*véget kell vetni a »kék-galléros« gondolkodásmódnak, és annak a felfogásnak, hogy a rendőri tevékenység intellektuálisan igénytelen foglalkozás, csakúgy, mint kétkézi munkások világa*”⁴. *Sparger és Giacopassi* szerint három olyan ok van, amely miatt a munkásosztályi háttérű fiatalok hagyományosan a rendőrséget választják:

1. a családi tradíciók;
2. a rendőri tevékenység összhangban van a munkásosztályi családok értékeivel, a férfiaság, a hazaszeretet és a konzervativizmus értéként tételezésével; és
3. biztos megélhetést ad, és felfelé irányuló mobilitási lehetőséget is kínál.⁵

⁴ Thomas P. Winsor: Independent Review of Police Officer and Staff Remuneration and Conditions. Final Report – Volume 1. Cm 8325-I, London, 2012

⁵ Jerry R. Sparger – David J. Giacopassi: Police Resentment of the Upper Class. Criminal Justice Review, vol. 11, 1986, pp. 25–33.; Silje Bringsrud Fekjær: “Policestudents’ social background, attitudes and career plans”. Policing: An International Journal of Police Strategies & Management, vol. 37, iss. 3, 2014, pp. 467–483.

Magasabb iskolai végzettség = jobb rendőri munka?

Számos olyan kutatás van, amely a *rendőrök magasabb iskolai végzettségének a rendőrök magatartására gyakorolt hatását* vizsgálja. Egy amerikai kutatás három kulcsfontosságú döntéshozatali ponton (örizetbe vétel; nyomozás; legitim erőszak alkalmazása) vizsgálta meg az *alacsonyabb és a magasabb iskolai végzettségű rendőrök döntéshozatali gyakorlatát* és viselkedését.⁶ A kutatás eredményei szerint a magasabban képzett rendőrök kisebb valószínűséggel alkalmaztak erőszakot, mint azok, akiknek nincs felsőfokú végzettségük. Kevésbé merevek, jobban élnek a diszkrecionális hatalommal, pozitív módon szemlélik a rendőrség előtt álló jogi természetű teendőket, és átfogóbb értelemben gondolkodnak a rendőrség szerepéről.⁷ Kevésbé támaszkodnak tekintélyelvű hiedelmekre, jobban elfogadják őket a közvélemény, és az előljáróik munkájukat többre értékelik. Kevésbé mennek betegállományba, és kevesebbszer sérülnek meg, mint alacsonyabb iskolai végzettségű társaik. Többre értékelik az etikus viselkedést, és jobbak a verbális kommunikációban. Kevésbé relativistán szemlélik az erkölcsi szabályokat (másoknak nem szabad, de nekem igen), de szkeptikusabbak a hatósági visszaélések visszaszoríthatósága tekintetében.⁸ Kisebbségi mértékű verbális vagy fizikai erőszakot alkalmaznak az ellenállás letörése érdekében, és kevésbé valószínű, hogy tevékenységükkel összefüggésben civiljogi keresetet nyújtanak be ellenük.⁹ *Kakar* 1998-as kutatása 36 változót vizsgált három területen: a munka minőségét, a munkavégzési szokásokat, és a személyközi kapcsolatokat. A kutatás arról számolt be, hogy a magasabb iskolai végzettségű rendőrtisztek úgy gondolták, határozottan minőségibb munkát végeznek, mint az alacsonyabb iskolai végzettségű kollégáik.¹⁰

Mindazonáltal van néhány olyan eredmény is, amely az érem másik oldalát mutatja. A magasabb végzettségű rendőrök közül többen elégedetlenek a foglalkozásukkal.¹¹ Tagadhatatlan hogy az iskolai végzettség emelkedése túl-

6 Jason Rydberg – William Terrill: The Effect of Higher Education on Police Behavior. *Police Quarterly*, January 3, 2010

7 Robert E. Worden: A Badge and a Baccalaureate: Policies, Hypotheses, and Further Evidence. *Justice Quarterly*, vol. 7, no. 3, 1990, pp. 565–592.

8 David L. Carter – Allen D. Sapp – Darrel W. Stephens: Higher Education as a Bona Fide Occupational Qualification (BFQQ) for Police: A Blueprint. *American Journal of Police* vol. 7, 1988, pp. 1–27.

9 David L. Carter – Allen D. Sapp: The Effect of Higher Education on Police Liability: Implications for Police Personnel Policy. *American Journal of Police*, vol. 8, no. 1, 1989, p. 154.

10 Suman Kakar: Self-Evaluations of Police Performance: An Analysis of the Relationship between Police Officers' Education Level and Job Performance. *Policing*, vol. 21, no. 4, 1998, p. 632.

11 Do cops need college?... i. m.

képzettséget jelenthet bizonyos rendőri aktivitás esetén, amire e tevékenység elvégzéséhez nincs feltétlenül szükség. A magasabb végzettségű rendőrtisztek kritikusanabb szemlélik vezetőik munkáját, és nincsenek oda a közösségi rendőrség elképzelésért.¹² Képzésük költségesebb, és fontos szempont az is, hogy ha egyes állások betöltéséhez képzettségi feltételeket szabnak, óhatatlanul szűkül a lehetséges jelentkezők köre.

Az elmélet és a gyakorlat viszonya. Hol alakul ki a szaktudás?

Jaschke szerint az EU-ban integrált tudományos diszciplínaként már kialakult a „modern rendészettudomány”, amely számos fajta tudásbázisból merít.¹³ Ennek a tudásbázisnak az erősítésére szorgalmazni lehetne azt a rendőrségi megközelítést, hogy a rendőri munka nem egy életre szóló elkötelezettség, és ezzel megnyitni a vezető pozíciókat a szolgálathoz kívülről csatlakozó szakemberek számára. Különösen *White és Heslop* kutatásainak eredményeire tekintettel látszik ez indokoltnak. A kutatók azt vizsgálták, hogy három tudományterület oktatásában (ápoló-, tanár- és rendőrképzés) mit szeretnének az oktatók elérni a felsőoktatási képzésen keresztül. Mint megállapítják, az ápolóképzésben maga a felsőoktatási képzés formálja ki a szakmaiságot, a *rendőrképzésről azonban az oktatók úgy gondolkoznak, hogy a felsőoktatás csupán „hozzáadott érték”* annak a szakembernek a kifermálódásához, akit valahol „máshol állítanak elő”.¹⁴ Nekünk is ismerős lehet az az elképzelés, hogy a felsőoktatás csak kiegészíti a szakmai pályafutásuk elején járók gyakorlati képzését. A „gyakorlatiképzés-orientált” oktatás, vagy az, hogy „a kurzusok tartalmát a rendőrség igényei határozzák meg”, illetve az a meghatározás, hogy a gyakorlati képzést „kiegészíti a jogi képzés” – ezek a megállapítások mind a felsőoktatási képzés és a gyakorlati tréning sajátos viszonyára utalnak. Mint a kutatók megállapítják, a célzottan gyakorlatialapú, a szakképzési, illetve az erre utaló kiegészítő szavak mindegyike *nélküli az oktatás koherens filozófiáját*.¹⁵ Nem értjük meg belőle, hogy az a „kiegészítő képzés”, amelyet a felsőoktatás nyújt a rendőrhallgatónak, mennyire fontos

12 Uo.

13 Hans-Gerd Jashke: Knowledge-led policing and security. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, vol. 4, no. 3, 2010, pp. 302–309.

14 David White – Richard Heslop: Educating, legitimising for accessorising? Alternative conceptions of professional training in UK higher education: a comparative study of teacher, nurse and police officer educators. *Police Practice and Research*, vol. 13, no. 4, 2012, pp. 342–356.

15 Uo.

ahhoz a munkához, amelyet majd végeznie kell. Tehát miközben a rendőrhallgatót bevezetik a „tágabb közösség”, „feszültségeinek”, „kérdéseinek”, „következményeinek” világába, *nem értetik meg vele, hogy ő maga is e tágabb közösség része, és az általa végzett tevékenység is alakítja a „tágabb közösség viszonyait”*. Tehát az a tudás, amit a felsőoktatásban szerez, egészen addig semmilyen hatással nem lesz azokra a szituációkra, amelyet befolyásolnia kellene, amíg ezt fel nem ismeri. Mint azt a kutatók nagyon határozottan kiemelték, ugyanez a kérdés az ápolóképzés esetén fel sem vetődik, mert azt mondanák, hogy senki sem lehet szakmailag felkészült ápoló addig, amíg ezt az összefüggést fel nem ismeri.¹⁶

Természetesen csak akkor érdemes a rendőrhallgatókat kritikus gondolkodásra tanítani, ha ilyen kritikus hozzáállásra a rendőri gyakorlat igényt tart. *Vizsont szakmailag nem igazolható a rendészettudományok léte, ha a szakmai gyakorlat fejlesztését a rendészeti szervezetek nem igénylik*. Előállhat tehát az a helyzet, hogy *ha a rendőrhallgatók nem profitálnak a „felső” oktatásból, akkor nem is növelik – még kismértékben sem – azt a társadalmi tőkét, amely a rendőrség tevékenységéhez elengedhetetlen*.¹⁷

Az elmélet és a gyakorlat viszonya. Szaktudás és munkaviszonyba lépés

„Három ország kivételével, azokat a hallgatókat, akik BA szintű egyetemi végzettséget szereztek a felsőfokú rendőrképzésben, az adott ország rendőri szervezetének alkalmaznia kell” – írja egy európai rendészeti felsőoktatást vizsgáló kutatás zárójelentése.¹⁸ Azt a hallgatót, aki felvettek a rendőrségi tudományok BA-ra, amikor végez, a rendőrségnek alkalmaznia kell. Azaz nem az egyetemi (BA) tanulmányok befejezésekor dől el, hogy *szükség van-e a hallgató munkájára a rendőri szervezetenél, hanem már a tanulmányok megkezdésekor megszületik a döntés*. Ha összehasonlítjuk a „polgári” felsőoktatással, meg kell állapítanunk, hogy az orvosok, tanárok, ápolók maguk „szponzorálják” felsőfokú tanulmányaikat, és amikor a diplomaszerzés után bekerültek a hivatalos regiszterbe, akkor pályázhatnak állásokra. A rendőrdiákok (ismételjük meg: három ország kivételével a kontinensen) azonban szorosan kötődnek magához a rendészeti szervezethez is. A kérdés, hogy miért, hi-

¹⁶ Uo.

¹⁷ Uo.

¹⁸ Milan Pagon – Bojana Virjent-Novak – Melita Djuric – Branko Lobnikar: Policing in Central and Eastern Europe: Comparing First hand Knowledge with Experience from the West. College of Police and Security Studies, Slovenia, European Systems of Police Education and Training, 1996

szen a más felsőoktatási intézményben, más tudományterületen szerzett BA-végzettség esetén az állam nem vállal ilyen kötelezettséget. Nem rendészeti foglalkozásoknál tehát nyitott a bemenet, de nyitott a kimenet is, azaz egyik szervezet sem vállalja, hogy a munkaerőpiac működését nem piaci eszközökkel befolyásolja. A rendőrképzésnél azonban nem ez a helyzet: itt a „képzési piaci viszonyokat” felborítja az állami finanszírozó igénye, tehát már a bemenetnél megmondja, hogy hány végzősre és milyen bontásban van szüksége.

Elgondolkozhatunk azon, hogy – ritka kivételektől eltekintve – *miért választ minden ország hasonló megoldást*. Úgy vélem, hogy a lehetséges válaszok között a következő megfontolásoknak mindenképpen helyük van:

1. *Megtartani a tudást a „belsőknél”,* mert nem jó, ha mindenki ért ehhez a szakterülethez. Nem jó, ha többen értenek a tömegosztatáshoz, a fegyverhasználatához, a rendészeti szervek működéséhez, mint ahányan a szervezetben vannak (illetve, mint ahányan szükségszerűen elhagyják a szervezetet).
2. Sokat tud meg diák a képzés alatt a tudományról, de *sokkal többet tud meg a szervezet működéséről*. Ez az egyéb BA-képzéseknél nem így van, mert ott nincs *monopolhelyzet* a képzésben.
3. Feltehető, hogy *a szakmai kultúra az elfogadási aktust a felvételihez* és nem a szervezetbe való belépéshez köti. Ennek nyilván finánciális magyarázata is van, hiszen a képzést a belügyekkel foglalkozó minisztériumok finanszírozzák.
4. Megnyugtatóbb olyan szakemberek alkalmazása, akiknek a felkészítése a megbízó elvárásai szerint történik. *Jobbnak implikálódik a bevételi ráta*, mintha a megfelelő végzettségű személyek közül nyitott eljárásban választanak ki az alkalmasnak tűnő szakembert.

A kutatás mint tudományos innováció

A sikeres rendészet a tudományos innováción nyugszik. A következő években a rendészet további komplex feladatokkal kerül szembe, részben a bűnözés alakulása, részben a költséghatékonysági elvárások miatt, részben a bizalom-erősítő lépések szükségessége következtében.

2011-ben *Davis Weisburd és Peter Neyround* olyan *paradigmaváltás szükségességét* fogalmazták meg a rendészettudomány területén, ami *megváltoztatja a kutatás és a rendészet közötti kapcsolatot*. Olyan professzionális szakmai környezet kialakításának szükségessége mellett érveltek, amelyben a rendőrség a bizonyítékalapú szakpolitikát érvényesíti, a rendészeti szakem-

bereket képző felsőoktatási intézmények pedig – szoros kutatási és együttműködési kapcsolatok kialakítása révén – a rendészeti gyakorlat alakításának aktív résztvevőivé válnak. *Azért fontos tehát a kutatás, mert az általa megszerzhető tudásnak képezi biztos alapját, és ez a tudás teszi lehetővé a jó gyakorlatok meghonosítását.* Éppen ezért a felsőfokú oktatási intézményeket nem lehet csak kiképzést biztosító iskoláztatási helynek tekinteni. A rendőrség nem társadalmi struktúrák és szociális értelmezések felett lebegő szervezet, ezért szükség van szociológiai és kritikai megközelítésű elemzésére is.

Egyre természetesebbnek tartjuk, hogy a rendészettudományi képzésnek 1. *kutatásalapú ismeretekre* kell épülnie; és segítenie kell 2. *a tudásalapú rendészeti kultúra elterjesztését.*

Az elmúlt két évtizedben, szerte a világon jelentősen megnövekedtek a kutatással hitelesített ismeretek a rendészettudományok területén. Ez a helyzet meghatározó hatást gyakorolt a rendőrképzésekre, mivel felismerték annak fontosságát, hogy *csak az elméletileg is felkészített rendőrök tudnak megfelelni azoknak az elvárásoknak, amelyeket a szolgálni kívánt társadalom megfogalmaz velük szemben*, és ők azok, akik felismerik a kutatásalapú rendészettudományi ismeretek fontosságát.

Napjainkban a rendészeti területen dolgozó szakemberektől már a poszt-modern társadalommal kapcsolatos, *transznacionális feltételek között használható rendészeti ismeretek alkalmazását várja el a társadalom.* Ennek az ismeretrendszernek *reflektálnia kell* a globális hálózati társadalomra, a társadalom széttöredezettségére, és a multikulturalizmus megjelenésére a hétköznapokban. Az elsajátított rendészettudományi ismeretek alkalmazását is meghatározza az állami hatalomgyakorlás átalakulása, és a közösség bűnözési félelme. Nem beszélve arról, hogy a kockázati társadalom okozta bizonytalan körülmények között a rendészeti szervezeteknek a jogállami elvek tiszteletben tartásával kell az újonnan kialakuló helyzeteket hatékonyan megoldaniuk. A rendészettudományi kutatások egyik problémája, hogy az elméleti szakemberek jó részének nincs elegendő tudása a rendészeti munka napi gyakorlatáról. Az ilyen ismerethiány miatt sok esetben olyan területen folynak kutatások, amely kérdések csak a kutatók érdeklődését keltik fel, de nincsenek szoros kapcsolatban a gyakorlat napi kihívásaival.

A tudás- vagy ismeretalapú rendészeti kultúra kialakítása csak hosszabb folyamat eredménye lehet, mert a hazai rendészeti szervezetnél az elméleti tudás elismerésének és alkalmazásának tradicionális hiánya tapasztalható. A rendészeti területen dolgozó gyakorlati szakemberben erős a szkepticizmus a társadalomtudományok iránt, a természettudományok elfogadottsága azon-

ban erős (például a fizikai vagy a biológiai kutatások eredményei). A rendszettel foglalkozók körében erősen él a sztereotípiája, hogy a társadalomtudományi ismeretek képlékenyek, kevésbé adekvátak, és nem többek, mint a józan ésszel kikövetkeztethető ismeretek.

A rendőrségen belül nagyon erős hagyománya van a „csinálásalapú” tanulásnak. Ezt erősíti, hogy a rendészeti oktatásban korlátozottak a tapasztalatszerzési lehetőségek a rendészeti szervekkel kapcsolatos kutatási eredmények megbeszélésére, és a módszertani felkészítésre. David White és Richard Heslop szerint az új belépőknek adott tanács, amely szerint „*felejsd el mindent, amit eddig mondtak neked, most majd megtanítjuk neked az igazi szakmát*”, az a megközelítés, amely az igazi feszültséget okozza a képzésen belül. Az ápoló- és a tanárképzésben a diák a felsőoktatás folyamatában válik szakemberré, a rendőrségi képzésben viszont a rendőrhallgatót a gyakorlat alakítja szakemberré.¹⁹ Mint a kutatók megjegyzik, ez azt sugallja, hogy a diákok évekig olyan kurzusokon vesznek részt, amelyek irreleváns tudást nyújtanak a szakma által egyszer elismerendő új személyiségéhez (tudniillik azt a gyakorlat hitelesíti), miközben a tanár folyamatos zsonglörködéssel küszködik, a tanulás iránt ellenséges közegben, a szakmaiság fenntartásáért.²⁰

Nehezíti a rendészettudományi kutatások elfogadottságát a rendészettudományi oktatásban, hogy a *rendőrségi gyakorlatra nem jellemző*, hogy a rendőrség teljes hozzáférést engedjen a rendőrségi adatokhoz és információkhoz a kutatóknak. Ennek hiányában viszont a kutató nem fogja látni azokat a problémákat, amelyekkel a rendészeti szervek küszködnek, és félő, hogy nem valós információk alapján fogják lefolytatni a kutatásokat.

A rendőrségi képzésben két modell létezik: 1. Az oktatás *tradicionális felsőoktatási modellje*, amelyben a diákok társadalomtudományi tantárgyakat tanulnak; és 2. a rendőrségi professzióra épülő oktatás, amelyben az egyetem és a rendőrség partneri kapcsolatban vannak, de *teljes rendőrségi kontroll érvényesül a rendészettudományi ismeretek oktatásában*.²¹ Ez a helyzet problémát okozhat a felsőoktatási intézmények közötti kapcsolatokban, mivel a felsőoktatási oktatóhelyeken és a *rendészettudományt oktató képzőhelyeken oktató tanároknak eltérő percepcióik lehetnek a rendészeti oktatás céljáról, a felsőoktatás szerepéről*, amikor más képzőhelyekkel hasonlítják össze a rendészeti képzési helyek teljesítményét.

¹⁹ David White – Richard Heslop: i. m.

²⁰ Uo.

²¹ Craig Paterson: Adding value? A review of the international literature on the role of higher education in police training and education. *Police Practice and Research: An International Journal*, vol. 12, iss. 4, 2012

Németországban is vitaponttá vált a felsőfokú rendészeti oktatás szükségessége. Az 1991-ben megjelent *Kienbaum-jelentés* megállapítása szerint a rendőrség tevékenységével kapcsolatosan megfogalmazódó követelmények a lakosság felfogásában jellemzően azokhoz a rendőri szolgáltatásokhoz kapcsolódnak, amelyet a felsőfokú végzettségű rendőrök gyakorolnak. Azóta széles körű meggyezés érvényesül a magas oktatási szinten és jól képzett rendőrök alkalmazásának szükségességéről, és nincs is reális kísérlet arra, hogy a rendőrképzési rendszert a korábbi állapotába visszaállítsák, különösen azért, mert a rendőrségnek kiemelt elfogadottsága van a társadalomban.²² *Németországban az egyetemi BA-végzettségre alapozzák a rendőrségi életpályát.*

A rendőrképzés Németországban²³

	1970	1980	1990	1998	2013
Érettségi + belső szakmai képzés	30 258	34 731	29 613	8 524	0
BA-diploma	2 714	6 579	9 890	31 944	39 317
BA az összes százalékában	8,14	15,73	24,69	77,57	98,21
MA-diploma	366	510	555	714	715
MA az összes százalékában	1,10	1,22	1,39	1,73	1,79
Összesen	33 338	41 820	40 058	41 182	40 032

Mint a *táblázat* mutatja, korlátozták az érettségivel és belső képzésekkel együttesen elérhető karrierutak lehetőségét; a rendőröket a BA egyetemi végzettség megszerzésével elérhető karrierutakra irányították át (ez zömében civil egyetemen szerzett BA-végzettség megszerzését jelenti). Növelték a BA karrierpálya felvevőképességét, és 2002 óta csak ez a lehetőség áll nyitva a rendőrségen belüli professzionális előrehaladásra.²⁴

A rendészettudomány mint a doktori fokozat megszerzésére alkalmas tudományterület

A *rendészettudomány* a rendészeti szervek (elsősorban a rendőrség) munkáját kutatja és tanulmányozza. Nem véletlen, hogy White és Heslop szükségesnek tartja leszögezni, hogy „a *rendészettudományok* a *rendészeti tevé-*

²² Bernhard Frevel: Starting as an Inspector? Studying Police in Germany. Presentation at EUROCRIM 2015 conference, 4 Sept, 2015, Porto, Portugal

²³ Uo.

²⁴ Uo.

kenység tanulmányozását jelenti, és nem annak gyakorlását”.²⁵ A kriminológia, a kriminalisztika, a pszichológia, a jogtudomány, a közösségi rendőrség és a büntető igazságszolgáltatás, valamint a büntetőtan és a büntetés-végrehajtás területén végzett kutatások és vizsgálatok mindegyike a „rendészettudományok” *ernyőfogalma* alá tartozik.

Egy új tudományterület az újabb ismeretek és tudás révén válik ki a korábbi anyaterületből. Ennek megfogalmazására törekszik, hogy *mi az az új-donság, nívum, amely önálló tudományterületté fogalmazza a korábban is meglévő szakterületet és ismeretanyagot.* David Garland a késői modernitás paradoxonját abban látja, hogy „a kontroll ismét hangsúlyossá lett a társadalmi élet minden területén – az egyetlen és döbbenetes kivétel a gazdaság, amelynek deregulált területéről származik a mai világ legnagyobb kockázatainak többsége. A kontrollt teljesítő intézmények tanulmányozásának előzményeit a közgazdasági, pszichológiai és szociológiai tárgyú rendőrségi (igazságügyi) kutatásokban fedezi fel. Ezek nyomán alakult ki az a speciális szakterület, amelyet a szerző a »kontroll« kriminológiájának nevez, megkülönböztetve azt a hagyományos »oksági« kriminológiától.”²⁶

Thomas Kuhn szerint a tudomány nem lineáris módon fejlődik, nem az új ismeretek lineáris felhalmozódásával halad előre, hanem időszakos forradalmakon megy keresztül, amelynek során a tudományos érdeklődés egy bizonyos területen hirtelen alakul át.²⁷ Azaz nincs jelentősége annak, hogy hány évszázada oktatják a rendészetet, ha nem tudta eddig az önálló tudományterületi rangot kivívni, akkor valami mégiscsak hibádzott a tudományos megítélésében. Azzal, hogy napjaikban a hazai rendészettudomány képviselői egységesen mozdultak, és megfogalmazták az igényt az önálló rendészettudomány iránt, az is következtethető, hogy olyan *paradigmatikus változások zajlottak le a tudományterületen*, amelyek indokolják a változásokat. Ez a rendészettudomány ugyanis nem ugyanaz, mint a száz évvel ezelőtti rendőri vagy rendészeti tudomány, annak ellenére, hogy a rendészet a közigazgatás legrégebbi tevékenysége.²⁸

25 David White – Richard Heslop: i. m.

26 David Garland: *The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society.* Oxford University Press, Oxford, 2001, pp. 16–17. Idézi és kommentálja Loïc Wacquant: A neoliberalis állam megalkotása – munkalét, börtönlét és szociális bizonytalanság. Eszmélet, 2009. január 1. http://eszmélet.hu/loic_wacquant-a-neoliberalis-allam-megalkotasa-munkalet-b/

27 Thomas Kuhn: A tudományos forradalmak szerkezete. Osiris Kiadó, Budapest, 2000. http://lazarus.elte.hu/~zoltorok/oktat/Kuhn/a_tudomanyos_forradalmak_szerkezete.html

28 Berényi Sándor: Magyar államigazgatási jog, különös rész. Tankönyvkiadó, Budapest, 1972, 255. o.

A rendészet a modern államban az a közigazgatási tevékenység, amelynek társadalmi rendeltetése a jogellenes emberi magatartásokból keletkező veszély elhárítása.²⁹ Finszter Géza szerint: „a rendészettudomány az állam- és jogtudományoknak azon ágazata, amelynek kutatási tárgya a rendészet szervezete, működése és a rendészeti jog. [...] A rendészettudomány rendszere visszatükrözi a rendészeti rendszerre jellemző struktúráját.”³⁰ Magyary Zoltán meghatározása szerint „a rendészet a közigazgatásnak egyik ága, amelynek hatásköre a közigazgatás minden más ágába belenyúlik [...] A rendészet nem pozitív, hanem védő, elhárító tevékenység.”³¹ A meghatározások a rendészet formái, illetve jogi oldalával definiálják a rendészetet.

Magnus Hörqvist a rendészet működés módjában vett észre változást. Mint mondja: úgy tűnik, hogy a (közigazgatási) szabályozás és a rendőrség összeolvadóban van. Viszont keveset tudunk arról, hogy ez a konvergencia hogyan zajlik.³² Öt olyan jellemzőt sorol fel, amelyeket a szakirodalom a rendőrség és az egyéb közigazgatási szabályozás megkülönböztetésére dolgozott ki:

1. A rendőrség tevékenysége a büntetőjogi rendelkezéseken alapul, az egyéb szabályozások a közigazgatási jogalkotáson.
2. Míg a rendőrség büntető vagy nyíltan kényszerítő, és az ügyészi eljárást készíti elő, az egyéb szabályozások a meggyőzésen vagy az együttműködésen alapulnak, és jogkövetés-orientáltak.
3. A rendőrség absztrakt értékeket közvetít, mint az igazság, és erkölcsi elítélés kapcsolódik hozzá, addig az egyéb szabályozás jellemzően technikai és a hasznosság, illetve a hatékonyság fogalmaival írható le.
4. Míg a rendőrségi tevékenység mindenekelőtt a rendőrséggel mint közpolitikai intézménnyel kapcsolódik össze, a szabályozás olyan szervezetekkel, amelyek kívül esnek a büntető igazságszolgáltatás területén, illetve sokféle magántestülettel is kooperálnak.
5. A rendőri tevékenység az olyan eredendően jogsértő magatartások visszaszorítását célozza, mint a bűncselekmény vagy az egyéb antiszociális magatartások köre, a szabályozás viszont a társadalmilag értékes tevékenységek negatív mellékhatásait kezeli.³³

29 Sallai János: A magyar rendészettudomány etablációja. Belügyi Szemle, 2015/6., 22. o.

30 Finszter Géza: A társadalomtudományok és a rendészet. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk): Rendészettudományi gondolatok. Írások a Magyar Rendészettudományi Társaság megalakulásának egy évtizedes jubileuma alkalmából. Magyar Rendészettudományi Társaság, Budapest, 2014, 1310. o.

31 Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. Budapest, 1942, 280. o.

32 Magnus Hörqvist: Regulating business or policing crime? Tracing the policy convergence between taxation and crimecontrol at the local level. Regulation & Governance, 12/2014.

33 Uo.

Az elmúlt húsz évben a börtönrendszer, a határrendészet, a bűnmegelőzési programok, a terrorizmusellenes eszközök és a magánbiztonság jelentősen kiterjeszkedtek Európában (is). Egyre határozottabb *paradigmaváltás látható abban, ahogy az állam legitim erőszak alkalmazási hatalma megnyilvánul. Egyre bizonytalanabbak a határai annak a megkülönböztetésnek*, ami a kriminális cselekmény (amellyel a büntető igazságszolgáltatás foglalkozik) és a „biztonságra veszélyes” viselkedés között húzódik (ez utóbbi viselkedéseket korábban a szociális intézmények és a szociálpolitika kezelte). „*A jogállam átadja a helyét a biztonsági mentalitásnak, ahol az erő alkalmazását a veszélyértékelés határozza meg [...] egyre inkább érvényesül az állami erőhatalom alkalmazása a büntető igazságszolgáltatás területén kívül is*” – mondja Hörnqvist, és felteszi a kérdést, hogy vajon a rendszer rosszul, vagy csak másként működik.³⁴ A törvény falát áttöri a biztonság koncepciója, és a rendőrség – együttműködésben a szociális szolgálatokkal – elsősorban nem a bűncselekmények, hanem civilizálatlan jogellenesség iránt mutat egyre határozottabb érdeklődést.³⁵ Fogalmazható ez úgy is, hogy a társadalomban „minden rendészet”³⁶, hiszen az európai rendőrség története azt mutatja, hogy a XIX. században kialakult korai „rendfenntartó” tevékenységet végző szervezet nem egy specializált feladatkörű szervezet volt. A városi hatóságok felhatalmazására egy sokkal általánosabb program részletes regulálását végezte el, amelynek célja a szabályozott kereskedés és piac kialakítása volt.³⁷ A XIX. század végére alakult ki a rendőrség mint specializált szervezet, amelynek feladata a szabályok karbantartása és a bűnözés kontrollálása volt. A rendőrség tevékenysége egyre inkább az utcai bűnözés kezeléséhez kapcsolódott, míg a szabályozás az üzleti élet komplexitásához igazodott. Hörnqvist szerint az az elkülönülés, amely XIX. század közepére kialakult a *rendőrségi tevékenységek és az egyéb közfunkciók szabályozása között, most egy olyan irányt vett, amelyben a folyamat az integráció felé mozog ismét.*³⁸

Ez a folyamat Magyarországon is érzékelhető: *a kisebb súlyú jogellenes cselekmények egyre határozottabb rendészeti beavatkozás tárgyai*. A kisebb értékre elkövetett lopások elleni hatékonyabb fellépés érdekében a jogalkotó

34 Magnus Hörnqvist: Risk Assessments and Public Order Disturbances: New European Guidelines for the Use of Force? Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention, vol. 5, 2004, pp. 4–26.

35 Uo.

36 Janza Frigyes konferenciái záróbeszéde. Önkormányzati Rendészet Konferencia, 2014. április 16., Nemzeti Köszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar

37 David Garland: i. m. 31. o.

38 Magnus Hörnqvist (2014): i. m.

szigorította a szabálysértések szankciórendszerét, és a felderítést a rendőrség hatáskörébe utalta. Új büntetési nem bevezetésére került sor, a körérdekű munka, valamint a futballhuliganizmus hatékony visszaszorítása érdekében konkrét változások történtek.³⁹ Az alsóbb társadalmi csoportok, illetve rétegek a „*túlzó rendfenntartás*” (*overpolicing*) hatása alá kerültek. Ezek a jellegzetességek már magukban is indokolják, hogy szükségesnek tartstuk *önálló rendészettudományi terület megfogalmazását*, és az új jelenségek értelmezési és elemzési lehetőségeinek megteremtését a rendészeti felsőoktatásban.

Napjaink tudásalapú társadalmában *a felsőoktatási intézményeknek „jövőstabilizáló” funkciót* kell betölteniük: 1. *Új tudást kell generálniuk*, amellyel a globalizálódó kutatási rendszerek ösztönzik a tudományos-technológiai innovációs folyamatot; 2. *Tudás és technológiai transzfer* segítségével terjeszteniük és alkalmazniuk kell a tudományos eredményeket és ismereteket; továbbá 3. *a megszerzett tudást a képzésben és a továbbképzésben kell hasznosítaniuk*.

Ha összefoglaljuk, hogy miért *kell magasabb szinten képzett rendőrség, akkor arra a következtetésre kell jutnunk, hogy* a hosszabb képzés, a tudományos alapokra épülő oktatás vezet el ahhoz, hogy

- a rendőrnek alaposabb tudása legyen a jogról (különösen a közjogról, így a büntető anyagi és -eljárásjogról, és a közlekedési jogról) és a társadalomban zajló folyamatokról;
- a magasabb képzettség erősíti a rendőrök szakmai jártasságát és szociális kompetenciáit;
- eredményesebb lesz a rendőrség (kevesebb bűncselekmény, kevesebb baleset, jobb felderítési arány, nagyobb közösségi megelégedettség a rendőrséggel, alacsonyabb mértékű bűnözési félelem stb.);
- kevesebb rendőr tanúsít elfogadhatatlan viselkedést, és erősödik a bizalmi kapcsolat a rendőrség és a közösség között;
- a bírósági eljárásban is elfogadott bizonyítékok a tárgyalások hatékonyságát és a méltányos eljárás gyakorlatát erősítik.

A kérdés az, hogy hogyan „állítsuk elő” azt a szakmailag felkészült és hatékony szaktudással felvértezett munkaerőt, amely *a harminc év múltán megjelenő próbatételeknek is meg tud felelni*.

³⁹ Christján László: Rendészeti politika. MTA Law Working Papers, 2015/14. [Közpolitikák és jogi környezetük]

Befejezésképpen ismét visszatérek a bevezetőben említett Cepol stratégiai anyaghoz. *Jean-Marie Van Branteghem*, a Cepol igazgatótanácsának az elnöke az anyag előszavát ezzel kezdte: „*Vannak szervezetek, amelyek gondolkodnak, és vannak olyanok, amelyek cselekszenek. A játék tetején azonban azok a szervezetek vannak, amelyek mindkettőre képesek. Amelyeknek elképzeléseik vannak és stratégiájuk arra, hogy az elképzeléseiket megvalósítsák.*”⁴⁰ Az előbbi mondatok frappánsan fejezik ki azt, amit a Nemzeti Közszerológiai Egyetem Rendészettudományi Doktori Iskolájának megalapításától és működésétől várok: *segítse azoknak a szakemberek képzését, akik egy olyan szervezetnél szeretnének dolgozni, amely a tudományos gondolkodásra és a hatékony cselekvésre is képes.*

⁴⁰ Qualitative thinking – Qualitative education... i. m. 7. o.

BALLA ZOLTÁN

Az Európai Unió rendészeti jellegű intézményi fejlődéstörténetének egyes kérdései

Az Európai Unió rendészeti intézményeinek kialakulásáról és jelenlegi működésükről viszonylag kevés szó esik a hazai szakirodalomban. A tárgykör megválasztását részben indokolja, hogy a rendészettudomány fejlődésére az Európai Unióban megvalósuló rendőri és igazságügyi együttműködés is jelentős hatást gyakorol, különösen azóta, hogy ennek az együttműködésnek az egyik legérzékenyebb területe a migrációs válság közösségi kezelése lett. Másfelől viszont feltételezhető, hogy ha a jövőben az európai együttműködés alapértékei a szolidaritás és a tolerancia maradnak, a gyakorlati rendészet aligha nélkülözheti majd az elméleti megalapozást. Ha azonban a humánus kizszorul az érvényesítendő szempontok sorából, akkor ott már sem szükség, sem lehetőség nem lesz tudományos közreműködésre. A cikket azért írtam meg, mert változatlanul bízom az emberséges változtatban.

A Montánunió 1951-es megalakulása – mint a későbbi EU első intézménye – előtt Európa a második világháború utáni útját kereste. Az akkori politikai realitások kizárták egy európai népszövetség létrehozását. A faszizmus szörnyűségei és ennek hatásai jó időre meghatározták az egyes államok külpolitikai törekvéseit, amelybe akkor nem fért bele egy demokratikus – és a faszizmusban meghatározó szerepet játszó – országok államszövetségének gondolata. A mélyen ellenséges francia–német viszony enyhítése és feloldása, illetve Németország bekapcsolása az európai politikai-gazdasági vérkeringésbe, továbbá a nemzetállami ambíciók európaivá tételében kihagyhatatlan *Sir Winston Churchill* (1874–1965) 1946. március 5-én Fultonban, de főként 1946. szeptember 19-én, egy zürichi egyetemen elhangzott beszéde. Előbbiben a brit külpolitika meghatározásával (lásd három kör elmélete), utóbbiban az ENSZ égisze alatti európai egyesült államok megalapításával, az Európai Tanács létrehozásának felvetésével a mai uniót vizionálta. Következtetéseit talán legjobban a következő mondatai fejezik ki: „*Létezik orvosság, amely [...] néhány év leforgása alatt Európa egészét [...] szabaddá és boldoggá teszi. Ez nem más, mint az európai népek – vagy legalábbis jó részük – közösségének újrateremtése, és egy olyan otthon létrehozása számunk-*

ra, amelynek oltalmában békében, biztonságban és szabadságban élhetnek. Egyfajta Európai Egyesült Államokat kell létrehozunk.”¹

A Churchill által felvetetteket „...tovább erősítette az 1947-es Truman-doktrina, az Európai Újjépítési Program, Lucius D. Clay fegyverkezési terve, James F. Bymes beszéde, valamint a NATO alapokmányának aláírása. A cél tekintetében mindegyik fél egyetértett: stabilizálni kell a békét...”²

Az Európai Közösségek alapító szerződesei – az előbbieket tükrében némileg nehezen magyarázhatóan – szót sem ejtettek a biztonsággal összefüggő kérdésekről. Ezen a helyzeten aztán az 1960-as években Európán végigsöprő terrorista és szervezett bűnözési hullám változtatott. Az európai állam- és kormányfők rájöttek arra, hogy valamit tenni kellene: meg kell teremteni a tagállamok közötti bel- és igazságügyi együttműködést.

1993-ig az uniós rendszert a biztonság szféráját érintően tényleges érdemi paraméterekkel igen nehezen minősíthetnénk. Együttműködés gyakorlatilag nem volt, a nemzetállamok esetleg kétoldalú és személyes kapcsolatokon nyugvó próbálkozásai jelentették a nemzetközi bűnözés elleni fellépés első intézményét. Ezt a helyzetet determinálta az a politikai vélemény, hogy a bel- és igazságügyek igazgatása a vonatkozó szakpolitikák és a nemzeti szuverenitás azon klasszikus köre, amely kizárja, hogy abba bármilyen érdemi beleszólást kaphassanak a nemzetállamok feletti intézmények, az EU bármely szerve³. Így aztán az integráció – főleg más területekhez képest – lassú fejlődésre volt ítélve, és lényegében kijelenthető, hogy az 1993-as maastrichti szerződésig az EU-n kívül zajlott. Az 1957-es római szerződés ebben a kérdésben semmilyen támpontot nem adott.

Az első igen laza, de már kétségtől rendszert tartalmú együttműködés az 1974-ben kialakult „Polgárok Európája” koncepcióhoz köthető TREVI- (*Terrorism Radicalism Extremism Violence International*; nemzetközi terrorizmus, radikalizmus, extrémizmus, erőszak) csoport volt⁴. 1975 decemberében, Rómában a tanács értekezletén hozták létre az igazságügy- és belügyi-

1 http://europa.eu/about-eu/eu-history/founding-fathers/pdf/winston_churchill_hu.pdf

2 Várdai Viktória Jáde: Európai uniós ismeretek. In: Várdai Viktória Jáde – Nagy Judit: Nemzetközi rendszert. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2015, 22. o.

3 Érdekes, hogy a 2009-es lisszaboni szerződés bevezetése előtti tárgyalások során a nemzeti szuverenitásukat túldimenzionáltnan féltő egyes tagállamok esetenként erőteljes ellenállása az igazságügyi együttműködési reformot az 1993-as időhöz hasonló helyzetbe hozta. A tárgyalások kudarcba fulladása nem egyszer reálisan felvetődött. Lásd erről például EU leaders grapple with reforms. BBC News, 21 June 2007 <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6224932.stm>

4 A TREVI-csoport létrehozása előtti időkből csak említést érdemel az 1971-ben megalakult úgynevezett „Pompidou-csoport”, amely a jogellenes kábítószer-kereskedelem elleni fellépést tűzte ki célul. Ezt a célt nem tudta igazából megvalósítani, lassan elenyészett.

niszterek az Európai politikai együttműködés keretében. Sok haszna nem volt, látványos eredményeket nem ért el, de tényként megállapítható, hogy ez volt az

- első kormányközi együttműködés, amely
- először adott lehetőséget a tagállamok szakembereinek a rendészeti tartalmú egyeztetésre, és
- első alkalommal indult meg a különböző bünszervezetek kapcsán az információcsere.

A belügyminiszterek évente két alkalommal üléseztek, ezek témái az előbbie-
k tükrében közbiztonság-tartalmúak voltak.

Az 1992-es maastrichti szerződésig az 1983-ban a terrorizmus elleni fellépésre létrehozott „Rendőri munkacsoport”, és az 1986-ban a bevándorlás problematikájára megalakított úgynevezett „Ad hoc” csoport volt az EU rendészeti intézményfejlődésének újabb, de meglehetősen szerény eredményeket felmutató állomása. Ezek az együttműködést célzó kezdeményezések embrionális szakaszukban megrekedve mintegy modellezik a bel- és biztonságpolitika addigi inkább formális jellegét.

A személyek szabad mozgásának megteremtésében dinamizmust diktáló tagállamok, így elsősorban a Benelux államok mellett Franciaország és Németország 1985-ben a luxemburgi Schengenben aláírták a *határellenőrzésnek a közös határokon történő fokozatos megszüntetéséről szóló schengeni egyezményt*, amelyet aztán 1990-ben az átfogó *schengeni végrehajtási egyezmény*vel egészítettek ki. Tekinthejtük ezt a nemzetközi szerződést az Európai Unióhoz vezető útnak és így az európai biztonság közös megteremtése egyik kiemelkedően fontos aktusának.

A schengeni megállapodás ugyanis napjainkban is érvényesülő rendészeti intézményeket hozott létre, mint például:

- illetékességi szabályokat írt elő a menekültügyben;
- előírta a fuvarozók kötelezettségeit az illegális bevándorlás elleni harcban;
- megteremtette az azonosítást szolgáló Schengeni Információs Rendszert (SIS);
- létrehozta a rendőrségi együttműködést a kábítószer elleni küzdelemben, a különféle egyéb határokon átnyúló bűnüldözésben, főleg a terrorizmus kérdésében.

Az 1987-ben hatályosult Egységes európai okmány 1993-ra kívánta megteremteni az egységes belső piac érdekében a belső határ nélküli térséget. En-

nek keretében alapjaiban megváltozott az érintett országok biztonsági rendszere. A határok lebontásával lehetővé vált az emberek szinte abszolút kontrollálatlan, lényegében minden ellenőrzés nélküli mozgása, amely eddig ismeretlen biztonsági feladatokat generált. Ennek egyik előre nem látott következménye a napjainkat jellemző végeláthatatlan menekülthullám. Az Egységes európai okmányra figyelemmel a tagállamok felismerték, hogy az addigi bel- és igazságügyi együttműködést végre pontosabbá kellene tenniük. Rögzítették, hogy:

- együtt kell működni a migráció és a szervezett bűnözés elleni fellépésben;
- erősíteni kell a külső határellenőrzést;
- ki kell alakítani az egységes menekült- és bevándorláspolitikát.

Ennek az egyébként az európai rendszert erősítő célkitűzésnek sajnálatos módon nem találta meg az EK az adekvát intézményét. A tagállamok újból csak saját intézményeiken belül próbálták meg a célt megvalósítani, illetve kormányközi szinten kerestek megoldásokat. Ilyen volt az 1989-ben létrehozott Kábítószer-ellenes Európai Bizottság (*European Committee to Combat Drugs; Celad*), vagy a vámhatóságok együttműködését elősegítő kölcsönös hatósági segítség csoport.

Az előbbieken vázolt előzmények után született meg az Európai Unióról szóló maastrichti szerződés, amely az európai biztonság megteremtése érdekében létrehozta a harmadik pillért. A korábbi állapotokhoz képest előrelépést jelentett, hogy a szerződés VI. címének K.1. cikkében – egy kilencpontos felsorolásban – megnevezte a bel- és igazságügyi kérdésekben az idetartozó ügyfajtákat, vagyis először határozták meg a tagállamok az együttműködési rendszert hatásköreiket. Ez gyakorlatilag a schengeni megállapodásban foglaltak megerősítése mellett annak bővítését jelenti. A maastrichti szerződés K.9. cikkének értelmében a K.1. cikkben rögzített kilenc hatásköri jogkörből a tagállamok az első hatot (menekültpolitika, személyek ellenőrzése az uniós államok belső területén, bevándorláspolitikai és harmadik országok állampolgárainak ügyei, kábítószer elleni harc, nemzetközi csalások elleni fellépés, igazságügyi koordinációs és együttműködés polgári és büntetőügyekben) delegálhatták az első pillérbe, így praktikusán ezeket közösségi jogkörben lehetett kezelni. Ez a fordulat aztán az amszterdami szerződésben öltött testet.

A maastrichti szerződés kritikájaként az hozható fel, hogy a harmadik pillér a hatáskörök rögzítésén kívül egyéb érdemi előrelépésre nem adott lehetőséget, sőt kifejezetten visszafogta a rendszert dinamizálódási lehetőségeit az a szabály, amely szerint a belügyekért felelős miniszterek a közbiztonsá-

got javító döntéseiket csak egyhangú döntés után érvényesíthették volna. Az operatív végrehajtást az is gátolta, hogy az időnként, de nem túl gyakran ülésző belügyminiszteri tanácskozáshoz képest az állandóságot megtestesítő bizottságnak nem volt rendészeti tartalmú kezdeményezési joga. Ugyanúgy obligon kívüli maradt az Európai Bíróság vagy az Európai Parlament, döntő szava csak a tanácsnak volt.

Az EU alapszerződése, a maastrichti szerződés módosított változata az amszterdami szerződés, 1997-ben az uniós rendészetet lényegében új alapokra helyezte. Az unió egyik alapvető céljaként jelölte meg a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térségének (*Area of Freedom, Security and Justice; AFSJ*)⁵ megteremtését. Ennek érdekében három területen vezetett be reformokat:

- az első pillérben „közösségiesítette” a menekültügyeket, bevándorlás- és vízumigazgatást, a határellenőrzést és az igazságügyi együttműködést, így megteremtette a közös politikák kialakításának reális lehetőségét;
- az amszterdami szerződéshez csatolt jegyzőkönyv révén ide került a schengeni acquisként bel- és igazságügyi együttműködésre vonatkozó joganyag (egy része), így az bekerült az EU jogi rendszerébe, lényegében így felszámolódott a schengeni együttműködés integrációnkívülisége, és az beemelődött az EU-politikák körébe;
- a harmadik pillér formálisan ezután *Rendőrségi és igazságügyi együttműködés büntetőügyekben* címre változott, tartalmában megváltoztak az ide tartozó jogforrási formák, és így átalakította és hatékonyabbá tette a rendőrségi és a büntetőügyekben történő igazságügyi együttműködést.

Az amszterdami szerződéshez köthető az Europol megteremtése, de ennél nagyobb jelentőségű, hogy a dokumentum hatálybalépésével részben kormányközi alapúak lettek a belügyek, az igazságügyek és így a biztonság számos szegmense. Ebben a körben fontos rámutatni az 1999-ben elfogadott öt-éves tamperei program című okiratra. Az Európai Tanács által elfogadott program szerint elő kell készíteni az amszterdami szerződésben vázolt folyamatokat

- menekültügyben;
- bevándorlási ügyekben;
- határvédelemben; és
- vízumkérdésekben.

⁵ Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról. HVG-ORAC, Budapest, 2005, 569. o.

„A tamperei program eredményei: lefektették a közös menekültügyi és bevándorlási politika alapjait, előkészítették a hatásellenőrzés harmonizációját, továbbfejlesztették a rendőrségi együttműködést, továbbá jelentős haladást sikerült elérni a bírósági ítéletek és határozatok kölcsönös elismerésének elvén alapuló igazságügyi együttműködés alapmunkálataiban.”⁶

A tamperei programhoz köthetően fogadták el a rendészet további fejlődését biztosító hágai programot, amely 2004-ben célul tűzte ki egyebek között a közös menedékjogi politikát, az európai határőrség megvitatását, egy ügynevezett „Belbiztonsági Bizottság, illetve a SIS II megszervezését”.⁷

A hágai program alapján az európai képviselők évente megvitathatják azokat az intézkedéseiket, amelyeket a rendőri és a büntetőjogi igazságügyi szervek hoztak az együttműködés keretén belül. A 42. cikk értelmében a bizottság kezdeményezésére a tanács – a parlamenti konzultációja után – egyhangú döntése szerint közösségi hatáskörbe vonhatja a rendőrségi és a büntetőjogi igazságügyi együttműködést.⁸

Vagyis ebben a rendészeti harmadik pillérbeli intézményben a strasbourg-i képviselők testületének mozgástere meglehetősen szűk volt. Egyfelől a parlament a „szabadság, biztonság, igazságosság” területéhez tartozó együttműködésben a bizottság és a nemzeti parlamentek e területtel kapcsolatos értekeléséhez ebben a körben juthatott csak hozzá, másrészt részt vehetett az EU rendőrségi hivatala, az Europol politikai felügyeletében.⁹

A hágai program kritikájaként elmondható, hogy a kitűzött céljait többnyire nem tudta megvalósítani. Az első pilléres politikák területén sikerült bizonyos előrelépést elérni, főleg az igazságügyi együttműködés terén, vagy a külső határok meghatározása kérdésében, emellett szigorodott a tagállamok büntetőjogi szabályozása is. Mindamelllett a rendőrségi és igazságügyi együttműködés tárgyában a jogszabályalkotást az eredeti szándék elhagyásában tetten érhető túlzó kompromisszumkeresés figyelhető meg. Ebben a kérdésben gyakorlati eredményt nem lehet érzékelni.

Az Európai Parlament 2009 novemberében elfogadta az Európai Unió 2014-ig terjedő ötéves programját, az ügynevezett stockholmi programot,

6 Balla Zoltán: Rendészeti közigazgatás. Fazekas Mariann (szerk.): Közigazgatási Jog. Különös rész. Egyetemi jegyzet. Osiris Kiadó, Budapest, 2011, 351. o.

7 European Parliament Fact Sheets, An area of freedom, security and justice: general aspects, Achievements. 25 January 2007

8 Amszterdami szerződés és az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Közösségeket létrehozó szerződések és egyes kapcsolódó okmányok módosításáról 39., 42. cikk.

9 Walker Neil (ed.): Europe's Area of Freedom, Security and Justice. Oxford University Press, New York, 2004, p. 35.

amelynek centrumában a polgárok szabadságának és biztonságának előmozdítását célzó lépések álltak. Rendészeti szempontból kiemelkedő, hogy az unió terrorelhárítási politikájának a lisszaboni szerződés mellett ez a dokumentum adja meg az alapvető irányt. A stockholmi szerződés a terrorellenes politika négy alapelemét nevesíti: prevenció; üldözés; védekezés; és reagálás.

Ezt a négy alapelemet *Hankiss Ágnes* a stockholmi program négy pillérének nevezve rámutatott arra a tényre, hogy a terrorizmus elleni nemzetközi fellépést 2014-ig gyengítette a tagállami titkosszolgálatoknak a szubszidiaritás körében alkalmazott azon gyakorlata, amely szerint ebben a körben szigorú tagállami hatáskör érvényesült.¹⁰

A program a büntetőügyekben folytatott igazságügyi és rendőrségi együttműködés területén kiemelt fontosságúként kezelte a közös szabályozási elveket a határokon átnyúló bűnözés terén; a biztonsággal foglalkozó szakemberek képzésének erősítését; az operatív együttműködés érdekében az európai információs modell megteremtését; a nemzeti határokon átnyúló rendőri intézkedések megkönnyítését; a rendőrségi és vámhatósági együttműködési központ felállításának kérdését; a teljes körű európai bizonyítás-felvételi keret kialakítását; az Európai bűnügyi nyilvántartási információs rendszer kiegészítését, közös eljárási minimumgaranciák és a szabadságvesztés lehetőségeit jelentő kísérleti rendszerek támogatását; és nem utolsósorban a szervezett bűnözésre vonatkozó európai politika kialakítását.

A stockholmi programmal szinte egy időben, 2009. december 1-jén lépett életbe a lisszaboni szerződés, amely eltörölte a maastrichti szerződés óta az unió felépítésének illusztrálására leggyakrabban az ókori görög templomok oszlopos-timpanonos szerkezetének elnevezésére használt „pillér” kifejezést. Esetünkben az addig használt harmadik pillér közösségiesítésének van jelentősége, mivel ez teremtette meg a rendészeti tartalmú kérdésekben az egységes jogalkalmazás és így a jogbiztonság növelésének jelentőségét. Mindamellert fontos rámutatni arra, hogy az EU állampolgárai szabadságjogainak védelme az Európai Unió Bírósága joghatóságának kiterjesztésével erősödött, amit rendészeti szempontból csak üdvözölni lehet.

A lisszaboni szerződés tehát felszámolta a hárompilléres szerkezetet, ezzel megteremtette a „közösségi módszerrel” történő döntéshozatali mechanizmust a bel- és igazságügyi kooperációban. A büntetőügyekben megvalósuló fellépési lehetőség szupranacionális jogkörbe került. Jellemzője ugyanakkor ennek

¹⁰ Hankiss Ágnes: A Stockholmi Program négy pillére, a terrorellenes küzdelemben végbemenő folyamatok a Lisszaboni Szerződés után az EU-ban. Magyar Rendészet, 2012. Különszám, 60. o.

a területnek az úgynevezett „osztott hatáskörben” történő normaalkotás, vagyis büntügyi relációban az unió és az egyes tagállamok jogszabály-kibocsátási hatáskörrel felruházott szervei jogalkotási hatáskört kaptak.

Az Európai Bizottságnak döntéskézdeményezési hatásköre van, ami lehetővé teszi az egyes tagállamok érdekvényesítésének csökkentését, az egységesebb koncepció kialakításának növelését.¹¹ A korábbi együttműködési eljárást felváltotta a rendes jogalkotási eljárás és a minősített többségi szavazás.¹²

A pilléres szerkezet elhagyása megszüntette a korábbi jogi eszközöket, így például a kerethatározatot. Bevezette a döntéshozatalba az egyszerű többséggel hozott irányelv formációt. Eltűnt a „közös álláspont” és „egyezmény” jogszabályi forma, míg bevezették az irányelv mellett a rendeletet és a határozatot.

A biztonság (továbbá a szabadság és a jog) tárgykörében a tagállami parlamentek addigi utólagos ellenőrzésben kimerülő szerepe bővült azzal, hogy a lisszaboni szerződés hatálybalépésével már részt vehetnek az e terület(ek) uniós politikájának végrehajtását értékelő eljárásban. Továbbá aktivizálhatják saját jogon magukat az Europol ellenőrzésében és az Eurojust tevékenységének értékelésében is. „*A Lisszaboni Szerződés erősebb hatáskört állapít meg az egyes tagállamoknak, mint az Alkotmányos Szerződés tervezete, azaz ebben az esetben messzebb ment a változásokban a reformszerződés, mint az Alkotmány.*”¹³

Az új felállásban az Európai Parlamenttel való együttműködés, az úgynevezett „rendes eljárás” vált az elsődleges döntéshozatali formává. Új eljárásként vezették be a jogszabálytervezetek nemzeti parlamenti megvizsgálási lehetőségét az arányosságra és a szubszidiaritásra tekintettel, így a tagállami népképviselői szervek befolyásolhatják a rendszettel (is) összefüggő jogalkotást. Kritikája ennek az eljárásnak az, hogy a tagállamok parlamentjei a nevezett két elvre tekintettel meggátolhatják ugyan a jogalkotást, de sajátos módon azt már nem módosíthatják, sőt helyette új normát sem kezdeményezhetnek.

A tagállamok rendészeti tartalmú nemzeti szuverenitását (is) védi az a rendelkezés, amelyik lehetővé teszi, hogyha valamelyik tagállam úgy ítéli meg,

¹¹ Emek M. Uçarar: *From the Sidelines to Center Stage: Sidekick No More? The European Commission in Justice and Home Affairs.* European Integration online Papers, vol. 5, no. 5, 2001.

¹² Ennek keretében a minősített többséghez az unió lakosságának legalább 65 százalékát képviselő 55 százalékos tagállami egyforma szavazás szükséges.

¹³ Simone White: *European Consultation: What is New in the Area of Judicial Cooperation in Criminal Matters and Police Cooperation.* Federal Trust Consultitutional Online Paper, 07/04, 2004. Idézi Dux László: *A Lisszaboni szerződés hatása az Európai Unió bel- és igazságügyi együttműködésére.* De iurisprudentia et iure publico, 2008/3., 14. o.

az adott irányelvtervezet alapjaiban érinti a nemzeti büntetőjogi harmonizációt, akkor az úgynevezett „vérszékjeljárás” megindításával a tanács elé terelheti az okiratot. Ha a tanácsban a döntéshez rendelkezésre álló négy hónap alatt nem sikerül az egyes államok között konszenzust kialakítani, akkor egy megerősítési együttműködési kötelezettség keretében kell a konszenzust megtalálni. Az enhanced cooperation „*esetleges bevezetésére az azt létrehozni kívánó tagállamok (legalább kilenc tagállam) között az Európai Tanács felfüggesztő hatályú vizsgálatához kötött*”¹⁴ eljárására van szükség. A vizsgálat felfüggesztő hatályú.

A lisszaboni szerződés által az Európai Bizottság jogalkotási jogkört kapott, ez alól kivétel a rendészeti terület. Vagyis a rendőri és a büntetőügyekhez köthető igazságügyi együttműködésben nincs jogalkotási hatásköre az Európai Bizottságnak.

A lisszaboni szerződés jelentős újítása az Eurojust Európai Ügyészséggé átalakítása.

A 2015. március 19-én kelt és az erre vonatkozó tanácsi rendelet megalkotására irányuló javaslat az uniós rendészet szempontjából igen figyelemreméltó tényként állapította meg egyebek között:

- az unió pénzügyi érdekeit érintő gyanított csalások átlagosan évente ötszázmillió eurót tesznek ki;
- jó okkal feltételezhető, hogy évente körülbelül hárommilliárd euró tekintetében merül fel a csalás kockázata;
- az Európai Csalás Elleni Hivatal (OLAF) ajánlásaihoz a vádemelési arány alacsony, a 2006 és 2013 közötti időszakban mintegy 31 százalék.

A dokumentum alapján kiemelendő: az Európai Ügyészség hatásköre csak azokban az esetekben terjedhet ki az unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekményeken túl más bűncselekményekre, ha egy adott cselekmény egyszerre minősül az unió pénzügyi érdekeit sértő és egyéb bűncselekménynek, valamint ez a másik bűncselekmény csupán járulékos jellegű.

IRODALOM

Balla Zoltán: Rendészeti közigazgatás. In: **Fazekas Mariann (szerk.):** Közigazgatási Jog. Különös rész. Egyetemi jegyzet. Osiris Kiadó, Budapest, 2011, 351. o.

Balla Zoltán: A rendészet kérdései. *Belügyi Szemle*, 2014/10.

¹⁴ Nagy Judit: Rendészeti modellek, nemzetközi együttműködés. In: Korinek László (szerk.): Értekezések a rendészetéről. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar, Budapest, 2014, 142. o.

- Dux László:** A Lisszaboni szerződés hatása az Európai Unió bel- és igazságügyi együttműködésére. *De iurisprudencia et iure publico*, 2008/3.
- Finszter Géza:** A közigazgatás és a rendvédelmi kutatások helye és perspektívái. *Belügyi Szemle*, 1998/1.
- Finszter Géza:** Rendészettelmélet. Nemzeti Közszerzői Egyetem Rendészettudományi Kar, Budapest, 2014
- Hankiss Ágnes:** A Stockholmi Program négy pillére, a terrorrelles küzdelemben végbemelő folyamatok a Lisszaboni Szerződés után az EU-ban. *Magyar Rendészet*, 2012. Különszám
- Horváth Zoltán:** Kézikönyv az Európai Unióról. HVG-ORAC, Budapest, 2005
- Korinek László:** A bünygyi tudományok helyzete. *Magyar Tudomány*, 2007/12.
- Nagy Judit:** Rendészeti modellek, nemzetközi együttműködés. In: **Korinek László (szerk.):** Értekezések a rendészetről. Nemzeti Közszerzői Egyetem Rendészettudományi Kar, Budapest, 2014, 142. o.
- Neil, Walker (ed.):** Europe's Area of Freedom, Security and Justice. Oxford University Press, New York
- Papp Judit:** Rendvédelem vagy rendészet. In: **Szigeti Péter (szerk.):** Új Rendészeti Tanulmányok. Rendőrtiszti Főiskola, Budapest, 1998, 158. o.
- Porada, Viktor – Elneker, Jaroslav – Holcr, Květoň – Holomek, Jaroslav:** Theoretical Foundations of Police Sciences. In: **Fehérváry, János – Hanak, Gerhard – Hofinger, Veronika – Stummvoll, Günter (eds.):** Theory and Practice of Police Research in Europe. Contributions and Presentations from CEPOL Police Research & Science Conferences 2003 – 2005. CEPOL, Bramshill, 2006
- Sallai János:** A magyar rendészettudomány etablációja. *Belügyi Szemle*, 2015/6.
- Uçarer, Emek M.:** From the Sidelines to Center Stage: Sidekick No More? The European Commission in Justice and Home Affairs. *European Integration online Papers*, vol. 5, no. 5, 2001
- Várdai Viktória Jáde:** Európai uniós ismeretek. In: **Várdai Viktória Jáde – Nagy Judit:** Nemzetközi rendészet. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2015, 22. o.
- White, Simone:** European Consultation: What is New in the Area of Judicial Cooperation in Criminal Matters and Police Cooperation. *Federal Trust Consultitutional Online Paper*, 07/04, 2004.

BLASKÓ BÉLA – FANTOLY ZSANETT

Rendészet a büntetőjog tükrében – Szamel Lajos munkássága alapján

A rendészet és a tág értelemben vett büntetőjog¹ kapcsolatát vizsgálva kiindulópontunk a rendészet fogalma, illetve annak szervezeti, rendszertani helye, besorolása.

Szamel Lajos rendészet-fogalma alapján: „*a rendészet olyan állami tevékenység, amely a közrend megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul*”². A fogalom központi eleme a „közrend”, amely egyértelműen (büntető-) jogilag (is) értelmezendő kategória. Szamel szerint 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 eldöntése, hogy mely magatartásokat minősítsen a jog a közrend megsértésének (kiterjesztve rájuk a rendészeti szervek hatáskörét), és melyek legyenek azok a magatartások, amelyek esetében a jogrend megsértésének megelőzése, a zavaró magatartás megakadályozása nem a rendészeti-közigazgatási szervek hatáskörébe tartozik.³

Ákár a büntetőjogi normákat, akár a rendészeti tevékenységet szabályozó jogi rendelkezéseket vizsgáljuk, általános követelmény, hogy az állampolgárok alkotmányos alapjogai és egyéb jogosultságai védelemben kell hogy ré-

¹ Tág értelemben a büntetőjog azoknak a jogi normáknak az összessége, amelyek meghatározzák, hogy mely cselekmények alkotnak bűncselekményt, melyek a büntetőjogi felelősségre vonás feltételei és akadályai, melyek a bűncselekmény jogkövetkezményeként kiszabható büntetések és intézkedések (büntető anyagi jog); továbbá azon jogi normák összessége, amelyek meghatározzák, hogy milyen szervek által és milyen eljárás keretében kell a bűncselekményeket elbírálni (büntetőeljárás jog); valamint azon szabályok foglalatja, amelyek meghatározzák a kiszabott büntetések és alkalmazott intézkedések végrehajtási rendjét (büntetés-végrehajtási jog). A büntetőjog fogalma tehát tág értelemben magában foglalja a büntető anyagi jogot, a büntetőeljárás jogot és a büntetés-végrehajtási jogot egyaránt. Nagy Ferenc: A magyar büntetőjog általános része. Korona Kiadó, Budapest, 2004, 23. o.

² Szamel Lajos: A rendészet a közigazgatás rendszerében. Állam és igazgatás, 1985/11., 962. o.; ugyanezt a fogalmat lásd még Szamel Lajos: Közigazgatás – rendészet – rendészeti szankció. Új rendészeti tanulmányok, 1997/1., 9. o.; továbbá Szamel Lajos: A modern rendészet-fogalom és következményei. Studia Juridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata, Pécs, 1995, 260–261. o.; Szamel Lajos: Jogállamiság és rendészet. Rendészeti Szemle, 1992/3., 8–9. o.

³ Szamel Lajos (1985): i. m. 262–263. o.

szesüljenek.⁴ Az állampolgárok cselekvési szabadságát indokolatlanul korlátozni nem szabad, illetve az állami szervek minden cselekvésének jogszerűnek kell lennie.⁵ Az állami szervek cselekvéseinek törvényen kell alapulniuk, csak törvényes hatáskörben járhatnak el, döntéseik meg kell hogy feleljenek az anyagi jogszabályoknak, s cselekvésük során az eljárási szabályokat be kell tartaniuk.⁶

A rendészeti hatalom (rendőri hatalom) az a közhatalom, amely a közigazgatás területén hatályosul a jó közösségi rendnek az egyéni magatartásból fakadó megzavarásának elhárítására.⁷ A büntetőjog ennél erősebb védelmi bástyát épít: védelemben részesít a társadalomra veszélyes magatartások egyébb, szélesebb jogtárgyakat sértő formáival szemben is, nem csupán a közrend elleni fellépés esetére helyezi kilátásba a büntetőjogi szankciókat. E ponton ismét felvetődik a kérdés a büntetőjog és a közigazgatási (szabálysértési) anyagi jog elhatárolásáról. A deliktuális szabálysértések egyesek szerint csupán kvantitatív szempontból határolódnak el a büntetőjogi tényállásoktól, vagyis a (nagyobb tárgyi súlyú, súlyosabb) bűncselekményekről leválasztották a kisebb súlyú, de (büntető-) szankcióval sújtandó magatartásokat.⁸ Mások szerint viszont a büntetőjogi tényállások lényegileg, minőségileg (kvalitatív) mások, mint a közigazgatási jog szabálysértési tényállásai; és ez a különbségtétel végigkíséri a két jogág szankciórendszerének sajátosságait is.⁹

A közigazgatási szakirodalom védhetetlennek minősítette a klasszikus, súly szerinti megosztást (amely szerint az enyhébb bűncselekmények a kihágások, míg a súlyosabbak a büntettek vagy vétségek közé tartoznak). Ez az elmélet a normák etikai értékelésére is alapoz: a bűncselekményhez mint normasértéshez etikai rosszallás (is) társul, mivel a büntettek és a vétségek sértik az embert természetétől megillető jogokat (s a kihágások nem okoznak ilyen sérelmet).¹⁰ Érdeemes itt röviden idéznünk *Csemegi Károlyt* is a kihágások természetéről: „*A legtöbb kihágás nem képez valóságos jogsértést, hanem bizonyos cselekvésből vagy mulasztásból könnyen származható jogsértés megelőzése végett alkotott törvények megszegését jelenti. A kihágásról szóló törvények rendszerint praeventívek s a nagyobb büntettek vagy veszé-*

4 Szamel Lajos (1992): i. m. 3. o.

5 Uo. 4. o.

6 Uo. 15. o.

7 Szamel Lajos (1995): i. m. 256. o.

8 Szamel Lajos (1997): i. m. 20. o.

9 Nagy Ferenc: i. m.

10 Kiss Bernadett: Bagatell-cselekmények, bonyolult kodifikáció. *Jogtörténeti Szemle*, 2010/1., 40. o.

lyek megelőzésére számítvák; a büntettekről és a vétségekről intézkedő törvények pedig rendszerint repressívek.”¹¹

A természetjogi elmélettel szemben a közigazgatási szakirodalmárok a közfelfogás változóságát hozták fel, és az etikai szempontok alapján történő elkülönítés tarthatatlanságát. Hasonlóan nem értettek egyet a büntetésnem alapján történő elhatárolással sem, hiszen mind az igazságszolgáltatás, mind a közigazgatás egyaránt alkalmazhat mind pénz-, mind szabadságelvonással járó büntetést.¹² *Herrnitt* és *Alsberg* a jogtárgy sértésében látják a büntetőjogi jellemvonást, míg a rendészeti deliktumokat csupán veszélyeztetőnek tartják. *Ulrich* szerint a rendészeti cselekmények speciális jellemvonása az, hogy rendészeti norma megszegését szankcionálják, amely rendészeti norma egyaránt lehet pozitív tartalmú, tehát valamilyen magatartást előíró, vagy negatív tartalmú, tiltó norma.¹³

A hazai rendészet fejlődéstörténetét tekintve *Tóth József* mutat rá, hogy a közigazgatás – vagy rendészet – korábban úgynevezett „jóléti rendészet” volt, amely főként közjóléti feladatokat kívánt megvalósítani, és azokkal szemben alkalmazott szankciókat, akik ezt a tevékenységet akadályozták. Az előírásokat egyaránt tartalmazhatták jogszabályok vagy közigazgatási előírások, parancsok. Az ezt követő rendészeti büntetőjogra bár továbbra is jellemző volt az igazgatásellenesség, de a közigazgatási tartalmú előírás, amelynek megszegése kihágást képez, ezután kizárólag jogszabály lehetett. Ennek alapján azt állapították meg, hogy „a rendészeti deliktumok a bűncselekmények sorában külön csoportot alkotnak anélkül, hogy azokkal fogalmi ellentétben állnának”¹⁴.

A rendészeti és a kriminális cselekményeket, valamint azok büntetési tételeit tehát közös csoporthoz tartozónak vallották, amelyek között különbséget a hatásköri megosztás teremt. Így a kriminális cselekményeket a bíróság bírálta el saját hatáskörben, míg a valódi rendészeti kihágások felett a közigazgatás ítélezhetett – átruházott hatáskörben.¹⁵ A közigazgatási szervek jogkörét átruházott hatáskörnek tekintették, míg az így elbírálandó cselekményeket rendészetinek vallották. A Kbtk. (1879. évi XL. törvénycik. A magyar büntető törvénykönyv a kihágásokról) elemzéséből kiténik azonban, hogy mindez csu-

¹¹ Csemegit idézi Kiss Bernadett: Uo. 44. o.

¹² Árva Zsuzsanna: Fejezetek a közigazgatási büntetőbíráskodás elméletörténete köréből. PhD-értekezés. Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Doktoriskola, Miskolc, 2007, 151. o.
http://193.6.1.94:9080/JaDoX_Portlets/documents/document_5623_section_1096.pdf

¹³ Tóth József: A rendészeti ténykedés alakjai. Szent János Nyomda, Eger, 1939, 183–185. o.

¹⁴ Uo. 186. o. In: Árva Zsuzsanna: i. m. 153. o.

¹⁵ Tóth József: i. m. 185–186. o.

pán korlátozott mértékben felel meg a tényleges helyzetnek, hiszen a törvény több olyan kihágást is tartalmazott, amelynek kétségtelenül létezett büntetőjogi megfelelője is, és kriminális jellegű volt, ennek ellenére az elbírálása mégis a közigazgatási szerv hatáskörébe tartozott. A szakirodalom is arra az álláspontra helyezkedett, hogy a Kbt. hatásköri megosztása következetlen volt.¹⁶

A korábbi Btk. (*a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény*) az állam elleni bűncselekményeket szabályozva (X. fejezet) az állami, társadalmi vagy gazdasági rendet helyezte büntetőjogi védelem alá. Egy másik fejezet alcíme *A rendészeti bűncselekmények* (XV. fejezet II. cím), ezek az államigazgatás elleni bűncselekmények egyik csoportját alkották. Szamel nem tudta megfejtetni, értelmezni, hogy az egyesülési joggal visszaélés, a sajtórendészeti vétség, a jogellenes belföldi tartózkodás, a földmérési jel megrongálása és a műemlék megsemmisítése miért került az államigazgatás elleni bűncselekmények közé. Ezek a tényállások ugyanis Szamel szerint államigazgatási jogi szabályokba ütköző magatartások, amelyeknek nem sok köztük van a büntetőjog ultima ratio jellegéhez. Szamel érzékelteti, hogy a (rég) büntető törvénykönyvbe bekerült egy „önkéntesen létrehozott” fogalom: a rendészeti bűncselekmény, „*amely egyetlen általunk ismert rendészeti fogalommal sincsen összhangban. A Büntető Törvénykönyv XVI. fejezetében viszont, amely a közrend elleni bűncselekményeket részletesen szabályozza, a következő csoportok lehetők fel: a közbiztonság elleni bűncselekmények; a köznyugalom elleni bűncselekmények; a közbizalom elleni bűncselekmények; a közegészség elleni bűncselekmények. Ebből az a figyelmet érdemlő, hogy a törvény szerint a közrendnek a közbiztonság részleme, és felbukkan egy fogalom, amellyel a rendészeti jog nem operál: a köznyugalom.*”¹⁷

Az, hogy a rendészeti jog két kulcsfogalma a közrend és a közbiztonság, a jogirodalomban nem vitatott. Viszonyrendszerüket tekintve azonban vagy a közérdek részeként kezelik a közbiztonságot, vagy úgy tartják, hogy függetlenek egymástól, mindegyikük önálló értéket képvisel, annak hozzáadásával, hogy mindkettőjük oltalmazása kötelességük a rendészeti szerveknek. (*Angyal Pál* szerint a védett érdekek és értékek súlyától kell függővé tenni azt, hogy az állam a magánjog, a közigazgatás vagy a büntetőjog eszközeit alkalmazza a rend megőrzése során.¹⁸) A jogirodalomban a közrend-fogalom kiemelkedő

¹⁶ Máthé Gábor: A kihágás intézménye 1–2. Állam és Igazgatás, 1980/8., 672–683. o.; 1980/9., 804–818. o. In: Árva Zsuzsanna: i. m. 153. o.

¹⁷ Szamel Lajos (1995): i. m. 260–261. o.

¹⁸ Angyal Pál: A közigazgatás-ellenesség büntetőjogi értékelése. MTA, Budapest, 1931. Idézi Kiss Bernadett: i. m. 48. o.

elemzője *Otto Mayer* volt. Szerinte a közrend a jogrend egy speciális része, ezért megsértését is a jog uralmát kifejező hatósági aktsal kell szankcionálni. Mindamellet kiemelte, hogy egy jogállamban nem minden károsnak ítélt magatartás igényel rendészeti beavatkozást. A közrendértéteket vertikálisan tagolta azok súlyossága alapján: nézete szerint létezik a zavarásoknak egy tolerált, jogilag érdektelen – bár más társadalmi normák szerint releváns – köre; vannak olyan rendsértéteek, amelyek jogellenesek ugyan, de rendészeti beavatkozást nem igényelnek (mert hatósági vagy bírói eljárás is elegendő a elhárításukhoz); végül vannak olyan cselekmények, magatartások, amelyek alkalmasak a jó közösségi rend olyan fokú megsértésére, hogy elkerülhetetlenné válik a rendszetnek minősített beavatkozás.¹⁹ *Adolf Merk* szerint viszont amikor a szakirodalom a közrendet jelöli meg a rendszet tárgyaként, gyakorlatilag jogon kívüli állápontra helyezkedik, mivel a közrend önkényesen értelmezhető tartalma miatt alkalmatlan arra, hogy jól használható jogi fogalomként funkcionáljon.²⁰ Ezzel ellentétben Szamel a közrend fogalmát egyértelműen a jog által behatárolt kategóriaként jeleníti meg, és számúzni javasolja belöle az olyan jogilag megfoghatatlan kategóriákat, mint például a köznyugalom.²¹

A közbiztonság fogalmán Szamel az emberek életének, egészségének, becsületének, szabadságának és vagyonának, valamint az állam és intézményei működésének sértelettségét, illetve akadályozatlanságát érti, és ezen belül különösen e jogtárgyak megóvását a bűncselekményektől és a rendsértétektől (szabálysértétektől). Maga a szerző fejt ki azonban, hogy más jogágak szabályainak a megszegése is járhat a közbiztonság sérelmével, így például a büntető anyagi jogé.²² Utóbbi megállapítás egybevethető azzal, amit *Finszter* mond a rendszet működési terepéről – a rendészeti igazgatásról – nevezetesen: „*A rendészeti igazgatás [...] társadalmi rendeltetése a közbiztonság és a közrend fenntartása (rendészeti misszió).*”²³

19 Otto Mayer: Deutsches Verwaltungsrecht. Erster Band, Leipzig, 1895, S. 247. Idézi Kiss Bernadett: A közterületi és közrendbe ütközö devians magatartások rendészeti szabályozása a XIX–XX. sz. fordulóján. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): Tanulmányok „A rendszet kultúrája – kulturált rendszet” című tudományos konferenciáról. Pécs, 2009 [Pécsi Határör Tudományos Közlemények X.]

20 Adolf Merkl: Allgemeines Verwaltungsrechts. Wien–Berlin, 1927, S. 242. Idézi Kiss Bernadett (2009): i. m.

21 Szamel Lajos (1985): i. m. 962. o.

22 Szamel Lajos (1995): i. m. 259. o.

23 Finszter Géza: A rendészeti stratégia alkotmányos alapjai. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): Tanulmányok „Quo vadis rendvédelem? Szabadságjogok, társadalmi kötelezettségek és a biztonság” című tudományos konferenciáról. Pécs, 2010, 5. o. [Pécsi Határör Tudományos Közlemények XI.]

A 2012. évi C. tv. (büntető törvénykönyv) önálló fejezetet szentel a közbiztonság elleni (XXX.), a köznyugalom elleni (XXXII.), a közbizalom elleni (XXXIII.) és a közigazgatás rendje elleni (XXXIV.) bűncselekményeknek. E tagolással a jogalkotó érzékelteti, hogy az egyes deliktumok különböző jogtárgyakat sértenek, így rendszertani elkülönítésük is szükségszerű.²⁴

E fejezetek tényállásainak egy része olyan magatartásokat pónalizál, amelyek közvetlenül, minden „áttétel” nélkül sértik a közrend, közbiztonság fenntartásához fűződő társadalmi érdeket.²⁵ Ugyanakkor a szóban forgó körbe tartozó deliktumok között jelentős helyet foglalnak el olyanok, amelyek közrendet, közbiztonságot veszélyeztető hatása az adott törvényi tényállás kimérésével (megszegésével) nem közvetlenül, hanem „indirekt” módon – esetenként valamely más cselekménnyel összefüggően – jelentkezik.²⁶

Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy a „közigazgatás büntetőjoga”, a szabálysértési jog²⁷ (Sztv.) – Janus-arcú jogintézményként – büntetőjoggal vegyes közigazgatási jogi elemekből építkezik.

A Btk. kettős alakzatú deliktumainak körébe sorolható különös törvényi tényállások esetén – több esetben – „szó szerinti” az egyezés a szabálysértési kódexben megjelenő kriminális cselekmények²⁸ elnevezésével. A cselekmények Btk. és Sztv. közötti elhatárolási lehetőségét a cselekménnyel okozott kár, vagyoni hátrány nagysága, az elkövetési érték adja.²⁹ Egyéb esetekben a két jogterület szabályainak tartalmi összevetéséből lehet követ-

24 A korábbi Btk. önálló fejezetében (XVI.) szabályozta „közrend elleni bűncselekmények” gyűjtőkategória alatt a közbiztonság, köznyugalom, közbizalom és közegészség elleni bűncselekményeket. A 2012. évi C. tv. a szóban forgó gyűjtőfogalmat rendszerképző alap-ismérvként már nem használja, csupán egy tényállásban – a Btk. 352. §-ában (Közbiztonsági tevékenység jogellenes szervezése) – alkalmazza e kifejezést, mintegy azonos „szintre helyezve” a közbiztonság kifejezéssel: „Aki a) olyan, a közbiztonság, közrend fenntartására irányuló tevékenységet szervez, [...]”. A szakirodalomban továbbra is fellelhető az előbbieken sorolt fogalmak gyűjtőkategóriájaként a „közrend”, a Btk.-ból történő mintegy „kivezetésének”, illetve mellőzésének magyarázatával a Btk. indokolása adós maradt.

25 Például Közveszély okozása (Btk. 322. §); Robbanóanyaggal vagy robbantószerrel visszaélés (Btk. 324. §); Garázdaság (Btk. 339. §); Rendbontás (Btk. 340. §); Határzár tiltott átlépése (Btk. 352/A §).

26 Például Terrorcselekmény (Btk. 314. §); Terrorizmus finanszírozása (Btk. 318); Bünszervezetben részvétel (Btk. 320. §); Lőfegyverrel vagy lőszerrel visszaélés (Btk. 325. §); Közokirat-hamisítás (Btk. 342. §).

27 A közigazgatási jog egyik részterülete, amelyet a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. tv. szabályoz.

28 Tulajdonképpen „bagatell-bűncselekmények”.

29 Lásd például Sztv. A tulajdon elleni szabálysértés 177. § (1) bekezdésben: lopás, sikkasztás, jogtalan elsajátítás, orgazdaság, csalás, rongálás, hűtlen kezelés.

keztetést vonni a – „csupán” az adott magatartás társadalomra veszélyességének a jogalkotó eltérő értékelésén alapuló – közöttük fennálló különbségre.³⁰

Az Sztv. több, így például a XXIV. fejezetében (*Az emberi méltóság, a személyi szabadság és a közrend elleni szabálysértések*) használt terminológiák jelentős része „visszaköszön” a Btk.-ban.³¹

A rendészeti intézkedés, rendőri beavatkozás meghatározó előfeltétele a közrend megsértése vagy veszélyeztetése, tehát nem bármilyen jogellenes magatartás.³² Jogpolitikai probléma annak időnkénti tisztázása, hogy mely magatartásokat kell a közrendre veszélyesnek tekinteni, s ellenükben rendészeti szerveket, eszközöket és különösen szankciókat bevetni.³³ Továbbá hol húzódnak meg a büntetőjogi kriminalizáció határai: amikor már kizárólag a büntetőjog eszközei képesek hatékonyan fellépni az adott kriminális cselekménnyel szemben.

A közrend oltalmazását célzó jogszabályok túlnyomórészt tiltó normák, amelyeknek tartalmazniuk kell azt a szankciót is, amelyet az illetékes állami szervek a tilalmak megszegőivel szemben alkalmazni jogosultak és kötelesek. A tiltó normák betartása feletti őrködés, megszegésük felfedezése és üldözése, valamint az ilyen magatartások elkövetőinek a szankcionálásra hivatott szervek elé állítása (esetleg, ám kivételesen a szankcionálás) rendészeti szerv feladata. Ezeket a normákat elsősorban a büntető törvénykönyvbe kell foglalni.³⁴ Nem lehet azonban a rendőri szervek kompetenciájából kivonni azon normák érvényesítésében való közreműködést sem, ahol a köteleesség bűncselekményt valósít meg.³⁵ A rendészeti anyagi jog zöme a dolog természeténél fogva büntető anyagi jog (és szabálysértési anyagi jog). Ez a két kódex azonban együtt sem teszi ki a rendészet teljes anyagi jogát, mert a rendészeti szervek teljes feladat- és hatásköre olyan anyagi jogi szabályokból is kell hogy álljon, amelyek a büntető- (és szabálysértési) jog (kódex) szabályozási rendszerétől idegenek, azoktól jellegükben eltérnek.³⁶

30 Lásd például Sztv. A tulajdon elleni szabálysértés 177. § (3) bek.: „Aki a kulturális örökség védett elemét, a megye-, város-, községhatár vagy a birtokhatár megjelölésére szolgáló hivatalos jelet vagy létesítményt, tömegközlekedési vagy távközlési eszközt, közúti jelzést, parkot vagy ahhoz tartozó felszerelést, természetvédelmi hatósági és tájékoztató táblát vagy egyéb közérdeket szolgáló jelet vagy létesítményt gondatlanul megsemmisít, megrongál, elvisz, áthelyez vagy elmozdít, szabálysértést követ el.”

31 Lásd például Sztv. 180–184., 187–193. §.

32 Szamel Lajos (1985): i. m. 265. o.

33 Szamel Lajos (1997): i. m. 9. o.

34 Szamel Lajos (1992): i. m. 11. o.

35 Szamel Lajos: A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai. Budapest, 1990, 29–31. o.

36 Szamel Lajos (1992): i. m. 12. o.

Az előbbiekből kiindulva a rendészet szervezeti tagolódását tekintve megállapíthatjuk, hogy az bár kétségtől az államigazgatás része, bizonyos, nem elhanyagolandó metszéspontokkal a büntetőjogot is érinti. Szamel megközelítésével élve: „*a büntetőjog nem kívánja meg feltétlenül, hogy a rendvédelmi szervezeteket kivegyük az államigazgatás szervezetrendszeréből*”³⁷. A büntetőjoggal való szoros kapcsolat azonban megkerülhetetlen, nem csupán az előbbieken elemzett egyes *azonos védendő jogi tárgyakra* vonatkoztatott büntetőjogi tényállások kapcsán, hanem a *szervezetrendszer* oldaláról is.

A rendészet általános hatáskörű szerve a rendőrség, amely gondoskodik a közrend megzavarásának megelőzéséről, a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozásáról és a megzavart közrend helyreállításáról. A rendőrség azonban bűnüldöző (nyomozó) szerv lévén nem csupán államigazgatási feladatokat lát el a vonatkozó államigazgatási normáknak alávetetten, hanem a büntetőeljárás jog egyik meghatározó alanya is. E feladatkörében nyomozási cselekményeket fogantat: feladata a bűncselekmény és az elkövető kiletének felderítése és a tényállás elégséges bizonyítékokkal alátámasztása annak érdekében, hogy a vádló dönthesse arról, vádat emel-e. (A rendőrség bűnüldözési jellegű feladatainak ellátásához rendszerint nélkülözhetetlen a fegyveres kényszerhatalmat megtestesítő rendőri szervezet.³⁸ Tulajdonképpen a rendőri működés minden szelvényében az állampolgári szabadságra hat ki, nyers megfogalmazásban a szabadságjogok törvényes korlátozásában testesül meg.³⁹) A rendőrség tehát amellet, hogy dolgoznia kell a büntető törvénykönyvvel, egy sor tevékenységét a büntető perrendtartás (illetve a szabálysértési eljárási jog) rendezi.⁴⁰

A büntetőeljárás nyomozás a rendészeti tevékenységből nőtt ki, és hosszú ideig nem is tekintették a büntetőeljárás részének a nyomozási szakaszt.⁴¹ A közönség részéről jelentkező büntetőigény valójában a lakosságnak az a várakozása, hogy a (büntetőjogi) tilalom megszegőit az állam – a Btk.-ban megtestesülő ígéretének megfelelően – megbüntesse. A „bűnözés rejtőzködő természete” szükségszerűen termelt ki egy olyan jogintézményt: a közhatósági feladatként jelentkező állami szolgáltatást, a nyomozást, amely a közvád al-

37 Szamel Lajos (1985): i. m. 962. o.

38 Szamel Lajos (1995): i. m. 263. o.

39 Szamel Lajos (1992): i. m. 14. o.

40 Uo. 14. o.

41 A rendészetnek a büntető igazságszolgáltatásban játszott előkészítő szerepe már a XIX. században nyilvánvaló volt. Finszter Géza: A változó rendészet és a rendészettudomány. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): Tanulmányok „A változó rendészet aktuális kihívásai” című tudományos konferenciáról. Pécs, 2013, 6. o. [Pécsi Határőrség Tudományos Közlemények XIV.]

kormányos letéteményesét, az ügyészséget abba a helyzetbe hozza, hogy eldönthesse: van-e ténylegesen büntetőigény, amelyet érvényesíteni kell.

A rendőrség továbbá egyéb tevékenységet is ellát, például felfegyverzetten őrzési feladatokat foganatosít, s mind e feladatának teljesítése közben, mind egyéb feladatai végrehajtásakor kényszerítő hatalmat gyakorol, és meghatározott feltételek fennállása esetén a személyes szabadságot korlátozhatja, illetve el is vonhatja.⁴²

A fogalmi kérdések tisztázása végett: a büntetőeljárásban eljárási cselekményeket végző hatóságokon olyan szervezeteket értünk, amelyeket az állam büntetőhatalma, a bűncselekmények felderítése és a büntetőjogi felelősségre vonás érvényesítése érdekében hoztak létre, felruházva azon jogkörökkel, amelyek a mindezekkel kapcsolatos információk felkutatására, beszerzésére, tárolására, kezelésére, valamint a személyes szabadságjogok ideiglenes korlátozására szolgálnak.⁴³ A speciális nyomozó hatóság (például a Nemzeti Adó- és Vámhivatal) azonban kifejezetten közigazgatási hatóság, szervezetéről, felépítéséről külön törvény rendelkezik, amelyből egyértelműen megállapítható, hogy a közigazgatásra jellemző hierarchikus felépítés mellett e szervezetet a szakmai ágazatok szerinti szervezeti megosztás is jellemzi.⁴⁴

Szamel a közrend fogalmának mennyiségi növekedése és minőségi változása számlájára írja, hogy a rendészet forradalmi változások korszakába érkezett.⁴⁵ Ennek leglényegesebb sajátossága, hogy a hagyományos rendőrségnek túlnyomórészt a bűnüldözésre kell összpontosítania az erőit. Ez azonban megköveteli, hogy levegyünk róla olyan terheket, feladatokat (például igazgatásrendészet), amelyeket akkor ruháztak rá, amikor a mainál jóval kevésbé differenciált és szakosított közigazgatási szervezet részeként működött.⁴⁶

Szamel a rendészet helyét a végrehajtó hatalmon belül határozza meg, a közigazgatás szervezetszerében úgy, hogy a közvetlen kényszerítő rendészeti erők a kormányzat alárendelésében legyenek.⁴⁷ Javasolja, hogy a bünygi rendőrség működése kerüljön közvetlen kontroll alá (ezt az ügyési el-

42 Szamel Lajos (1985): i. m. 962. o.

43 Farkas Ákos – Róth Erika: Előadások a büntető eljárási jog köréből. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2000, 36. o. Idézi Fodor Réka: A közigazgatási hatóságok szerepe a büntetőeljárásban. In: Úton a bírói meggyőzés felé. A készülő büntetőeljárási törvény kodifikációja. Printart-Press, 2015, 205. o.

44 Fodor Réka: i. m. 206–207. o.

45 A tanulmány 1985-ben íródott, de vonatkozó gondolata ma is aktuális.

46 Szamel Lajos (1995): i. m. 263. o.

47 Szamel Lajos (1992): i. m. 18. o.

lenőrzés nem helyettesíti), főleg ha a személyi szabadság elvonásáról vagy korlátozásáról van szó.⁴⁸

A rendészettudomány jelenlegi rendszertani helyének meghatározása során osztjuk *Korinek László* véleményét: a rendészettudomány a büntügyi tudományok és a közigazgatás-tudomány közös határterülete.⁴⁹ S bár a szakirodalomban olykor kritikai hangú álláspontok is megjelennek a büntetőjog-tudományok és a rendészet viszonyrendszeréről⁵⁰, a magunk részéről elfogadhatónak tartjuk *Jashke* integráldisziplína-elméletét, amely szerint a rendészettudomány alkalmazott disziplínaként a rendészeti tevékenység területén egyesíti más kapcsolódó disziplínák (így például a büntetőjog) módszereit és témáit, ideértve a rendőrség tevékenységét, és azokat a külső befolyásoló tényezőket, amelyek kihatnak a közrendre és a rendőri tevékenységre.

Katona Tamás szerint a rendészettudomány nem a jogtudomány része, hiszen művelése széles körű társadalomtudományi ismereteket is igényel.⁵¹ A tétel szakmai alátámasztását már *Concha Győző* munkásságában megtaláljuk: az örökdő-beavatkozó rendészeti veszélyelhárítást el kell választani a büntető igazságszolgáltatást előkészítő bűnüldözéstől. Az előbbi a végrehajtó hatalom aktív irányításával valósulhat meg, az utóbbit viszont az igazságszolgáltatás felügyeli.⁵² A kiindulópont ezen elmélet alátámasztására *Kmetty Károlynál* található, aki szerint a rendészetet a közigazgatási hatóság egyéb ágaitól a fizikai erőszak monopóliuma különbözteti meg.⁵³ E száz évvel ezelőtti megállapítást osztja a Kúria (korábbi Legfelsőbb Bíróság) 1/1999. számú közigazgatási jogegységi határozatában: a rendőrségről szóló törvényben foglalt rendészeti feladatok ellátása közigazgatási jellegű tevékenység, ugyanis a rendőri szerv közhatalmi jogosítványait felhasználva, egyedül

48 Uo. 21. o.

49 Korinek László: A büntügyi tudományok helyzete. Magyar Tudomány, 2007/ 12., 5. o.

50 „A közigazgatási jog mellett a büntető-jogtudományok módszerei sem nélkülözhetőek a rendőri eljárások normatív alapjainak feltárásában. Ezek azonban a rendészet működését meghatározó tételes jog tanulmányozásán túl semmit nem tudnak mondani arról, ahogyan a rendőrségi szervek ténylegesen működnek. Nem is véletlen, hogy a büntető jogdogmatika, de a büntetőeljárás jog tudománya maga is hűvös távolságtartással tekint a rendészetre, a nyomozókat, a bűnüldözés szakembereit a tények robotosainak tekinti, és az ügyészen a büntügy első jogi értékelőjét tiszteli.” Bodony Ilona: A rendészettudomány kutatás-módszertana. MA-jegyzet. Rendőrtisztai Főiskola, Budapest 2008. http://rtk.uni-nke.hu/uploads/media_items/a-rendeszettudomany-kutatas-modszerana.original.pdf

51 Kovács Tamás: A rendészettudomány a modern társadalomtudományokban.

52 Finszter Géza (2013): i. m. 7. o.

53 Christán László: Alternatív rendészet. Közjogi Szemle, 2010/2., 37. o.

akaratnyilvánítással intézkedik, ennek során az ügyfélre nézve kötelezettséget állapít meg, és ennek maga szerez érvényt.⁵⁴

Szankciótani kérdések

Szamel a szankció fogalmát akként határozza meg, hogy az kilátásba helyezett joghátrány azzal szemben, aki a jogszabály rendelkezésének ellenszegül, az abban foglalt cselekvési, tűrési, abbahagyási köteletségének nem tesz eleget.⁵⁵ A rendészeti jogban in concreto a szankció az a joghátrány, amelyet az illetékes állami szerv a jogellenes magatartás tanúsítójára a vonatkozó anyagi jogszabály alapján és eljárási rendben kiszab és amelynek törvényes kényszerítő eszközökkel érvényt szerez, vagy legalábbis érvényt próbál szerezni.⁵⁶ A rendészeti szankciót értelemszerűen rendészeti szerv szabja ki. Az *elzárás* rövid történeti időszakot átölelő áttekintése vázlatot nyújthat hazai jogunkban történő megjelenéséről mint a büntetőjogtól elkülönülő „rendészeti” szankció alkalmazásának feltételeiről. Az Ideiglenes Törvénykezési Szabályok 1861-ben előírta, hogy: „*A büntettekről és rendőri kihágásokról, a régi magyar törvények különböztetőleg rendelkezvén, ezen különbség jövőre is fennmarad.*”⁵⁷ Törvényeikben ugyancsak a XIX. században már – mint szankció – megjelenik az elzárás a kihágás (pénzbüntetés melletti alternatív) büntetéseként.⁵⁸ Törvény kivételével a miniszteri rendelet és a szabályrendeletek egyaránt csak valamely rendőri tilalomnak vagy rendelkezésnek a megszegését minősíthették kihágásnak.⁵⁹ A Csemegi Károly nevével fémjelzett két kódex⁶⁰ a bűncselekmények trichotomikus (büntett, vétség, kihágás) tagolására alapozva építette fel felelősségi rendszerét, amelynek tartalmát a bűncselekmények súly szerinti felosztása adott. Az elzárás legrövidebb tartama három óra, leghosszabb tartama pedig – amennyiben törvény nyilvánított valamilyen cselekményt kihágásnak – két hónap lehetett.⁶¹

⁵⁴ Legfelsőbb Bíróság I/1999. sz. Közigazgatási Jogegységi Határozat.

⁵⁵ Szamel Lajos (1997): i. m. 17. o.

⁵⁶ Uo. 18. o.

⁵⁷ Az Ideiglenes Törvénykezési Szabályok (1861) II. Bünvádi Eljárás 1. §.

⁵⁸ 1879. évi XL. törvénycikk (a magyar büntető törvénykönyv a kihágásokról) 15. §

⁵⁹ Uo. 1. §

⁶⁰ 1878. évi V. törvény (a magyar büntető törvénykönyv a büntettekről és vétségekről), illetve az 1879. évi XL. törvénycikk (a magyar büntető törvénykönyv a kihágásokról).

⁶¹ 1879. évi XL. törvénycikk (a magyar büntető törvénykönyv a kihágásokról) 16–17. §

Az egyes kihágási tényállások igen vegyes képet nyújtva részben az úgynevezett „bagatell-bűncselekményeket”⁶², részben a „rendészeti” igazgatási normák⁶³ elleni magatartásokat szankcionálták. A jogalkotó értékítélete a szóban forgó normaszegések különbözőségéről világosan tükröződik az eljárási szabályokban is, hiszen az utóbbiak vonatkozásában elzárást nemcsak a bíróságok, hanem a közigazgatási hatóságok is kiszabhattak. A törvény „csak” azokat a kihágásokat utalta a járásbírók hatáskörébe, amelyekben az eljárás nem a közigazgatási hatóságokhoz volt telepítve. A közigazgatási hatóságok hatáskörébe utalt ügyekre⁶⁴ nézve, amennyiben egyes törvények eltérő rendelkezést nem tartalmaztak, a bíraskodási jog első fokon megyékben a szolgabírákat; városokban a kapitány vagy a tanács által e részben megbízott tisztviselőt; Budapest mindegyik kerületében pedig az illető kerületi kapitányt illette meg.⁶⁵ (Később a közigazgatási eljárás egyszerűsítésére irányuló törekvések oda vezettek, hogy a rendőri büntetőbíráskodás keretében mindazon kihágások esetén, amelyek a közigazgatási hatóságok hatáskörébe tartoztak – egyebek között – első fokon törvényhatósági joggal felruházott városokban a rendőrkapitány; másodfokon törvényhatósági joggal felruházott városokban a tanács; harmadfokon az illető [belügy, honvédelmi stb.] miniszter gyakorolta a bíraskodást.⁶⁶)

A kihágás intézménye (mint normaellenes magatartás) 1955-ben megszűnt⁶⁷, ezzel az a „párhuzamosság” is, amely 1953-tól⁶⁸, a rendőrségi kihágási bíráskodás megszüntetésétől kezdve, egyúttal a szabálysértés jogintézményének a bevezetésétől, utóbbi és a kihágás kettősségében jelentkezett.

62 Lásd például 1879. évi XL. törvénycikk (a magyar büntető törvénykönyv a kihágásokról) 33–35. § (Az állam elleni kihágások).

63 Uo. 74. § (A közrend és a közszemérem elleni kihágások).

64 Uo. VI. fejezet (A közbiztonság elleni kihágások); VII. fejezet (A közrend és a közszemérem elleni kihágások).

65 1880. évi XXXVII. törvénycikk a magyar büntető-törvénykönyvek (1878: V. törvénycikk és 1879: XL. törvénycikk) életbeléptetéséről 40–42. §.

66 1901. évi XX. törvénycikk (a közigazgatási eljárás egyszerűsítéséről) II. Rendőri büntetőbíráskodás 13. §.

67 1955. évi 17. tvr. (a kihágás intézményének és a kihágási bíráskodásnak megszüntetéséről) (június 8.).

68 1953. évi 16. tvr. (a rendőrségi kihágási bíráskodás megszüntetése és a kihágási eljárásra vonatkozó egyes rendelkezések módosítása) (augusztus 28.). A jogszabály preambuluma kiemeli, hogy: „A törvényesség megszilárdítása és az igazságszolgáltatás alkotmányos alapelveinek megvalósítása megköveteli, hogy bűncselekmények miatt az eljárás kizárólag a bíróságok hatáskörébe tartozzék. Addig is amíg [...] a kihágás intézménye, illetőleg a kihágási bíráskodás teljes egészében megszüntethető, biztosítani kell, hogy az állampolgárokra szabadságvesztés-büntetést csak a bíróságok és csak a bíróságok részére megállapított eljárási szabályok szerint szabhassanak ki. Ennek érdekében meg kell szüntetni a rendőrségi kihágási bíráskodást és a helyi tanácsoknak kihágási ügyekben elzárás kiszabására vonatkozó jogkörét.”

A rendőrség kihágási bíraskodási jogkörének megszűnésével kihágási ügyekben – ha azok nem tartoztak a járásbíróóság hatáskörébe – a helyi tanács végrehajtó bizottsága járhatott el. Továbbá a rendőrség hatáskörébe tartozó azokban a kihágási ügyekben, amelyek egy hónapi vagy ennél hosszabb tartamú elzárással voltak büntetendők, a járásbíróóság járhatott el.⁶⁹

A kihágás intézményét és a kihágási bíraskodás megszüntetését kimondó jogszabály egyúttal rendelkezett arról is, hogy a járásbíróóság (városi, városi kerületi bíróság) hatáskörébe tartozó és eddig kihágásként büntetendő cselekmények közül melyeket kell büntettként elbírálni. Emellett a szabálysértési eljárás alapelveit meghatározva rögzítette, hogy: „*Szabálysértést törvény, törvényerejű rendelet, minisztertanácsi rendelet, valamint a tanács rendelete állapíthat meg.*”⁷⁰

Hazánk 1968. október 1-jén hatályba lépő első szabálysértési kódexe⁷¹, a vele egy időben hatályba lépő, az egyes szabálysértéseket meghatározó kormányrendelettel⁷² – több mint két évtized tapasztalatait figyelembe véve – komplex szabályozását nyújtotta a jogterületnek. A kódex – preambuluma szerint – a társadalomra csekély fokban veszélyes, jogellenes cselekmények szabályait határozza meg. E cselekmények büntetést érdemlőségét az államigazgatási szervek munkájának akadályozása, valamint a társadalmi együttélés szabályainak megsértése alapozta meg. Szabálysértés miatti büntetesként a pénzbírság (amelyet meg nem fizetés esetén – szabályként – elzárásra kellett átváltoztatni), valamint az elzárás meghatározására került sor.

Az elzárás, mint a jogszabály által meghatározott kivételes esetekben alkalmazható büntetés, legrövidebb tartama egy, a leghosszabb harminc nap volt.

69 1953. évi 16. tvr. (a rendőrségi kihágási bíraskodás megszüntetése és a kihágási eljárásra vonatkozó egyes rendelkezések módosítása) 1. § 1955. évi 17. tvr. (a kihágás intézményének és a kihágási bíraskodásnak megszüntetéséről) (június 8.)

1953. évi 16. tvr. (a rendőrségi kihágási bíraskodás megszüntetése és a kihágási eljárásra vonatkozó egyes rendelkezések módosítása) (augusztus 28.). A jogszabály preambuluma kiemeli hogy: „A törvényesség megszilárdítása és az igazságszolgáltatás alkotmányos alapelveinek megvalósítása megköveteli, hogy büncselekmények miatt az eljárás kizárólag a bíróságok hatáskörébe tartozzék. Addig is amíg [...] a kihágás intézménye, illetőleg a kihágási bíraskodás teljes egészében megszüntethető, biztosítani kell, hogy az állampolgárokra szabadságvesztés-büntetést csak a bíróságok és csak a bíróságok részére megállapított eljárási szabályok szerint szabhassanak ki. Ennek érdekében meg kell szüntetni a rendőrségi kihágási bíraskodást és a helyi tanácsoknak kihágási ügyekben elzárás kiszabására vonatkozó jogkörét.”

1953. évi 16. tvr. (a rendőrségi kihágási bíraskodás megszüntetése és a kihágási eljárásra vonatkozó egyes rendelkezések módosítása) 1. §

70 1955. évi 17. tvr. (a kihágás intézményének és a kihágási bíraskodásnak megszüntetéséről) 9. §

71 1968. évi I. törvény (a szabálysértésekről)

72 17/1968. (IV. 14.) kormányrendelet (egyes szabálysértésekről)

A szabálysértés miatt eljáró szervek változatos körét jelölte meg a jogszabály. A tanácsi szabálysértési hatóságok mellett más szervtípusoknak is hatáskört biztosított a kódex. A rendőrség hatáskörébe utalt szabálysértés miatt – szabályként – első fokon a járási, a városi és a fővárosi kerületi rendőrkapitányság, míg másodfokon a megyei és a budapesti rendőr-főkapitányság járt el.

Jóllehet a kódex az eljáró szervek határozatainak és intézkedéseinek törvényességi felügyeletét tette lehetővé az ügyész számára, hogyha azonban az alárendelt szerv szabálysértés miatt hozott határozata vagy intézkedése jogszabály rendelkezésébe ütközött, a törvénysértés orvoslására a felügyeleti intézkedés intézménye szolgált. Az elzárás rendes bírósági úton nem megtámadható.⁷³

A kódex 71/A §-sal történő kiegészítése⁷⁴ a pénzbírságot elzárásra átváltoztató határozat tekintetében megnyitotta a bírósági felülvizsgálati utat. A korábbi alkotmányossági aggályok azonban továbbra is fennálltak⁷⁵, mert „*az alkotmányellenes helyzetet nem legitimálja az a körülmény, hogy hazánk az e tárgykörben vele szemben jogalkotói kötelezettséget feltételező nemzetközi egyezményhez fenntartással csatlakozott*”⁷⁶.

A kódex – elzárás tekintetében lényeges – kritikáját fogalmazta meg az Alkotmánybíróság.⁷⁷ Határozatában rámutatott arra, hogy a közigazgatás-ellenes és a kriminális jellegű szabálysértések⁷⁸ miatt kiszabott büntetés tekintetében egyaránt garantálni kell a bírói út igénybevételének lehetőségét.

A 2000. március 1-jén hatályba lépő második szabálysértési kódexünk⁷⁹ a szabálysértések elkövetése miatt alkalmazható joghátrányok, valamint az el-

73 1968. évi I. törvény (a szabálysértésekről) 16–19.; 29–36.; 70–71. §

74 „*Bírósági felülvizsgálat* 71/A. § (1) Az elkövető a pénzbírságot elzárásra átváltoztató határozat ellen kérelmet terjeszthet elő a bírósághoz, amelyben az átváltoztatásról szóló határozat törvényességének felülvizsgálatát kérheti” (1990. évi XXII. törvény 7. §).

75 63/1997. (XII. 12.) AB határozat

76 Magyarország az 1993. évi XXXI. törvénnyel kihirdette az „Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről” szóló, úgynevezett római egyezményt. Az egyezmény 6. cikk 1. bekezdésében biztosított „bírósághoz fordulás jogával” kapcsolatban hazánk azt a fenntartást tette, hogy: „A közigazgatási hatóságok előtt szabálysértés miatt folyó eljárásokban Magyarország ez idő szerint nem tudja biztosítani a bírósághoz fordulás jogát, minthogy a hatályos magyar jogszabályok nem tesznek ilyen jogot lehetővé a közigazgatási hatóságok szabálysértési ügyekben hozott jögerős határozataival szemben” (1993. évi XXXI. törvény 4. §).

77 63/1997. (XII. 12.) AB határozat

78 A szabálysértés „kétarcú” jogintézmény. A szabálysértések részben úgynevezett közigazgatás-ellenes cselekmények, részben az emberi együttélés általános szabályait sértő magatartások, úgynevezett kriminális cselekmények. Az Sztv. részletesen szabályozza a szabálysértési büntetés ellen igénybe vehető jogorvoslati eszközöket, a bírói utat azonban csak szűk körben nyitja meg. 63/1997. (XII. 12.) AB határozat.

79 1999. évi LXIX. törvény (a szabálysértésekről)

bírálsuk rendje keretében már szavatolta azt a jogot, hogy az érintettek a benne meghatározott feltételek mellett bírósághoz fordulhattak. Az elzárás – amely büntetésként volt kiszabható – a szabálysértés elkövetése miatti legsúlyosabb szankció volt, hiszen szabadságelvonással járt. Ennél fogva egyet jelentett a személyi szabadságtól mint alkotmányos alapjogtól való megfosztással. Mindazok a garanciák, amelyekkel a törvényalkotó „körülbástyázta” e jogintézményt⁸⁰, világosan utaltak arra, hogy az elzárás csak kivételesen alkalmazható büntetés, és elbírálása a bíróság hatáskörébe tartozik.

A 2015. április 15-én hatályba lépő – sorrendben harmadik – szabálysértési kódex⁸¹ alapvetően változtatta meg a szabálysértés jogrendszerben elfoglalt helyét, funkcióját. A kódex preambuluma egyértelműen fogalmaz. A szabálysértés a „kriminális cselekmények” elleni fellépés eszköze. A szabálysértés elvesztette a közigazgatás-ellenes magatartások szankcionálásában betöltött szerepét, így a „bagatell büntetőjogi” jellege vált dominánssá. A kódex szabályozásával a szabálysértés a trichotóm büntetőjogi rendszer harmadik, legenyhébb szintjévé vált. Hasonló szerepet tölt be a jogrendszerben, mint az 1879. évi XL. törvénycikkkel bevezetett kihágás intézménye.⁸²

A szabálysértés miatt alkalmazható büntetések a szabálysértési elzárás, a pénzbürség, a közérdekű munka. A szabálysértési elzárás mellett azonban közérdekű munka nem szabható ki. A szabálysértési elzárás vagylagos büntetés.⁸³ A szabálysértési szankciók közül – mint személyi szabadságot korlátozó jogintézmény – továbbra is a legszigorúbb jogkövetkezmény. A jogalkotó a kódex rendelkezéseivel megeremeltette annak garanciáját, hogy szabálysértés miatti szabálysértési elzárást csak törvény állapíthat meg, és csak bíróság szabhat ki.

A szankciótani kérdések vonatkozásában – az elzárás mellett – további érdekes elhatárolási kérdést vetnek fel a *Független Rendészeti Panasztestület által folytatott panasz eljárás és a büntetőeljárás törvényben szabályozott jogorvoslat metszéspontjai*.⁸⁴ Ismeretesen előbbi szerv eljárására akkor (is)

80 Így például csak törvény rendelkezhetett elzárással sújtható szabálysértésről; nincs olyan szabálysértés, amely csak elzárással volt büntetendő, alkalmazása vagylagos; tartamának felső határa nem haladhatta meg (halmazat esetén sem) a kilencven napot, fiatalok esetén a negyvenöt napot.

81 2012. évi II. törvény (a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről)

82 38/2012. (XI. 14.) AB határozat

83 2012. évi II. törvény (a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről) 7., 9. §

84 A témáról részletesen lásd Kovács Judit: A Független Rendészeti Panasztestület által folytatott panasz eljárás és a büntetőeljárás jogorvoslat metszéspontjai. In: Juhász Zsuzsanna – Nagy Ferenc – Fantoly Zsanett (szerk.): Sapieti sat: Ünnepi kötet Cséka Ervin professzor 90. születésnapjára. Szeged, 2012, 275–285. o.

sor kerülhet, ha a panaszosok olyan rendőri cselekményeket, illetve mulasztásokat sérelmeznek, amelyeket a rendőr nyomozó hatóság tagjaként fogantatosított, illetve követett el, például egy tanúkénti vagy gyanúsított kihallgatás során. Kérdéses lehet azonban, hogy mikor van helye a büntetőeljárás törvényben biztosított panaszjognak (Be. 196. §) és mikor szükséges a rendészeti testület megkeresése a hatékony jogorvoslat garantálása érdekében. A Legfőbb Ügyészség álláspontja szerint a testület azon, büntetőeljárásban foglalt rendőri intézkedéseket, amelyek a Be. szerinti speciális jogorvoslattal nem támadhatók (például sértő rendőri hangnem; ivóvíz, élelem nem biztosítása; mosdóhasználat megvonása stb.), vizsgálhatja és a vonatkozó panaszok érdemi elbírálását nyújthatja. Ahol azonban a Be.-ben szabályozott jogorvoslat előterjesztésének a törvényi feltétele fennáll (például a gyanúsítás közlése elleni panasz), ott a jogorvoslat elbírálására a büntetőügyekben eljáró hatóságok hivatottak.⁸⁵

Összegzés

Szamel Lajos írja: „*A rendészeti anyagi jog zöme a dolog természeténél fogva büntető anyagi jog és szabálysértési jog.*”⁸⁶ E tétel igazolását szolgálták a tanulmány ama gondolatai, amelyek a fogalmi meghatározások mellett kísérletet tettek a rendészet rendszertani besorolására, továbbá a szankciótani párhuzamok feltárására. Finszter Géza, korunk rendészettudományi kutatásainak meghatározó személyisége azonban tovább megy annál, mint hogy a rendészet és a büntető anyagi jog, valamint a szabálysértési jog közös eredetét kutassa, amikor a rendészet társadalmi rendeltetése vonatkozásában annak két vetületét vizsgálja. Először a jogellenes emberi magatartásokból származó veszélyek elhárítása legitím erőszak alkalmazásával; másodsor pedig a bűnüldözés, az állam büntetőjogi igényét megalapozó nyomozás lefolytatása, a büntető igazságszolgáltatás előkészítése.⁸⁷ A rendvédelmi eljárások azon szakasza tehát, amely a jogellenes állapot felszámolása és a tettes kézre kerítése után indul, nem csupán eszközeiben, de céljaiban is különbözik a rendvédelmi ható-

⁸⁵ Kovács Judit: i. m. 284. o.

⁸⁶ Szamel Lajos (1992): i. m. 11. o.

⁸⁷ Finszter Géza: A rendészet jogi természete, rendvédelem – honvédelem. In: Hautzinger Zoltán (szerk.): Tanulmányok a „Határőrség és rendészet” című tudományos konferenciáról. Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja, Pécs, 2002, 13–15. o. [Pécsi Határőr Tudományos Közlemények I.]

sági funkciók egyéb megjelenési formáitól.⁸⁸ Ebben az esetben a cél már nem a megsértett közrend helyreállítása, hanem az állam büntetőigényének az érvényesítése, a forma a büntetőeljárás, az eszköz pedig a bizonyítás.

A rendészettudomány önálló tudományágként történő elismerése⁸⁹ szükségképpen megköveteli annak a viszonyrendszernek a vázolását, amely a rendészettudományt a társtudományokhoz, így a bűnügyi tudományok rendszéhez fűzi. Szamel Lajos munkásságának fényében a tanulmány e keresztmetszetek felrajzolására tett kísérletet.

⁸⁸ Finszter Géza: Uo. 15. o.

⁸⁹ Ismeretesen a Magyar Akkreditációs Bizottság 2012. október 26-án tartott plénumülésén a rendészettudományt új, önálló tudományként deklarálta.

KIS NORBERT

A közigazgatási büntetőhatalom hatékonysági és jogbiztonsági dilemmái

Az *állami büntetőhatalom* a jogérvényesítést szolgáló állami kényszer egyik formája, amely végső soron a fizikai kényszert is bevetheti. A büntetőhatalom jogérvényesítési logikája: a jogsértővel szemben kiszabott és alkalmazott, a jogsértéssel arányos, azt megtorló joghátrány, azaz büntetés. Ennek egy különleges területe: a *közigazgatás hatáskörébe utalt büntetőhatalom*. A közigazgatási büntetőhatalom – a büntetőjogi bűnösség, a bűnösségi stigmatizáció és a szabadságvesztés-büntetés kivételével – a szankciók minden nemére, a jogsértések minden típusára kiterjeszhető. A közigazgatási *büntetőhatalom közjogi, jogelvi és dogmatikai konstrukciója* nem vált egységes és koherens területté.¹ A gyorsabb és *hatékonyabb jogérvényesítés* igénye a büntetőjogon kívüli büntetőhatalom minőségében és súlyában is bővülő, komplex közigazgatási rendszereit hozta létre. A *szabálysértési jog* és a rendészeti igazgatás egy része szintén a büntetőhatalom gyakorlásának ad keretet.

A közigazgatási represszió kutatása *nem kapott tudománytani pozíciót* sem a büntetőjog, sem a közigazgatás tudományában, de a rendészetelméletben sem. A *büntetőjog tudománya* a jogági határokat követi és nem vesz tudomást arról, hogy a büntetőjog-ellenes és a közigazgatás-ellenes cselekmények között a védendő jogtárgyak oldaláról nincs minőségi különbözőség. Paradox, hogy a szankciók tekintetében (a szabadságvesztés kivételével) a közigazgatás gyakran súlyosabb és diverzifikáltabb joghátrányokkal bír, mint a büntetőjog, különösen a jogi személyekkel szemben. A *közigazgatásban* a büntetőhatalom nem a jogérvényesítés kulcskérdéseként, hanem a közigazgatás „negatív funkciójaként”, marginálisan van jelen. A jogérvényesítés hatékonyságával kapcsolatos újabb kutatások (például *Nagy Marianna*) kezdik megfélelő súllyal és komplexitással tárgyalni a közigazgatási represszió témáját.

¹ Lásd bővebben Kis Norbert: A közigazgatási büntetőhatalom alkotmányossági és jogpolitikai dilemmái. In: Ruzsonyi Péter (szerk.): *Tendenciák és alapvetések a bűnügyi tudományok köréből*. Nemzeti Közzolgalmati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2014, 167–185. o. [2014a]; A Kúria joggyakorlat-elemző csoportjának 2015-ben publikált jelentése a közigazgatási bírságok gyakorlatáról is ezt a megállapítást támasztja alá.

http://www.lb.hu/sites/default/files/joggyak/a_kozigazgatasi_birsagok_vizsgalati_targykorben_joggyakorlat-elemzo_csoport_osszefoglalo_velemenye.pdf

A *rendészetelmélet* viszonya a közigazgatás büntetőhatalmához ellentmondásos.² A rendészet feladata a közbiztonság és a közrend fenntartása. A *rendészet tudomány kutatási alapkérdése* a közbiztonság és a közrend fenntartásának hatékonysági³ és alapjogi (jogvédelmi) vonatkozásai. A rendészeti kutatásoknak a kutatási alapkérdések megválaszolásában ezért nyitottnak kell lenniük a közigazgatás-tudományhoz és a bűnügyi tudományokhoz sorolt tematikákra, ezeket szükség szerint a rendészeti kutatás keretei közé kell emelni. A *rendészeti hatalom* és a *büntetőhatalom* jelentősen eltérő közjogi és működési elvek alapján szerveződik.⁴ A kutatási módszertanban mégis egymást részben átfedő, „keresztülfevő” kutatási alapkérdések, hipotézisek vezetnek el a rendészetelmélet kutatási céljaihoz. Azaz a közbiztonság és a közrend fenntartásának hatékonysági és alapjogi (jogvédelmi) kérdései szükségessé teszik (tehetik), hogy a rendészeti kutatások a büntetőjog, a büntetőeljárás, a szabálysértések vagy a *közigazgatási represszió tárgykörével is foglalkozzanak*. A *transzdiszciplinaritás* mint módszer és szemlélet követendő, ennek keretét a kutatási alapkérdés és a kutatási eredmény közötti logikai kapcsolat ad. Egy nyitott és átfogó szemléletű rendészet tudomány a sajátlagos (rendészeti) kutatási célhoz vezető büntetőtudományi és közigazgatási tematikáit is képes integrálni.

A rendészetelméletben jelen van az a tágabb fogalomalkotás, amely a közigazgatás védelmét és szankciórendszerét is befogadja. *Magyar Zoltán* a rendészet védő, megelőző, elhárító, egyfajta „negatív” tevékenységét hangsúlyozta, a büntetést nem tekintette közigazgatási feladatnak.⁵ *Finszter Géza* szerint „*A rendészet anyagi joga azon jogszabályok összessége, amelyek a közrendet veszélyeztető magatartásokat meghatározzák és elkövetőiket közigazgatási szankcióval vagy büntetőszankcióval fenyegetik*”.⁶ *Szamel Lajos* a

2 A Magyar Akkreditációs Bizottság a Nemzeti Közszolgálati Egyetem rendészet tudományi doktori iskola létesítési kérelmét 2015. július 10-én elutasította. Az elutasítás indoka szerint „A törzstagok egy része a büntetőjog-tudomány, a közigazgatás-tudomány vagy az alkotmányjog területén kutatott és publikált. A rendészeti és igazságszolgáltatási aspektus világos megkülönböztetése hiányzik a dokumentumokból, miközben tudományágként kizárólag a rendészet tudományt jelölik meg.” Jelen tanulmány a rendészet tudomány, a büntetőhatalom és a közigazgatás metszéspontjait, az elhatárolás és a kapcsolódás tematikáit a Magyar Akkreditációs Bizottság kritikája nyomán érinti.

3 A rendészet hatékonysági kérdéseit (hatásvizsgálat, mérések) hangsúlyozza Korinek László: *Rendészet a tudásalapú kockázati társadalomban*. Belügyi Szemle, 2011/1., 12. o.

4 Finszter Géza több munkájában elemezte, a többi között *Rendészetelmélet*. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2014.

5 Magyar Zoltán: *Magyar közigazgatás*. Magyar Királyi Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942., 564. o. http://mtdportal.extra.hu/books/magyar_zoltan_magyar_kozigazgatás.pdf

6 Finszter Géza: *A rendészet elmélete*. KJK-Kerszöv, Budapest, 2003., 49. o.

rendészetet olyan állami tevékenységnek tekintette, amely a közrend megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul. Az igazgatásrendészeti funkció a rendészet célját a közigazgatási felelősség érvényesítésével, ellenőrzéssel és szankcionálással érvényesíti.⁷ Ezek *nyitott definíciók*, amelyekkel szemben azonban dominánsabb a rendészetet kizárólag a *legitim fizikai erőszakot is magában foglaló, rendőrségi (rendvédelmi) monopóliumba tartozó eszközök-re korlátozó szemlélet*, illetve az azt rendőrigazgatásnak tekintő meghatározások.⁸ Korinek László szerint „a rendészeti kutatásoknak függetlenedniük kell a közbiztonsággal és annak védelmével foglalkozó többi diszciplínától, miközben persze azok ismeretanyagára, sőt módszertanára jelentős mértékben épít”.⁹ Álláspontunk szerint a rendészet sui generis kutatási célmeghatározása ezt mindenképpen indokolja. Ettől azonban még a rendészettudományt „a bűnügyi tudományok és a közigazgatás-tudomány közös határterületeként” jelölhetjük.¹⁰

Összefoglalva: a közigazgatás büntetőhatalma szélesebb és komplexebb terület, mint a rendőrigazgatás. A rendészetnek (rendészetelméletnek) a közigazgatás teljes büntetőhatalmára kiterjedő tudományterületi bővítése segítené, hogy *teljes és komplex képet kapjunk a jogérvényesítést szolgáló állami kényszer* (végső soron fizikai kényszer is jelentő) minden formájáról. *A rendészetelméletet nyitottabbá kell tenni a büntetőhatalom közigazgatási kérdéseire.* Ennek nem akadálya, hogy a rendészet feladata a hatósági kényszer, amelynek lényege a veszélyelhárítás, a jelenben ható vagy a jövőre szóló fenyegetés. Ezzel szemben a büntetőhatalom szankcionál, amikor a veszély minden tilalom ellenére mégis létrejött, és választ ad a múltban lejátszódott jogsértésre. A tudományos kutatásban ezek a különbségek nem akadályt, hanem *kapcsolódási pontokat* jelölnek. Az állami büntetőhatalom lényeges pontja a szankciókiszabás, de a büntetőhatalom teljes körűen nem írható le a szankciókiszabás momentumával. *A rendészeti kutatások erősíthetik a közigazgatási szankciórendszer elméleti megalapozását, a jogpolitika és a kodifikáció minőségének támogatását. A közigazgatási büntetőhatalomnak végső soron a közigazgatás-tudomány és a rendészettudomány közös halmazában*

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

8 Finszter Géza: i. m. 10. 50. o.

9 Korinek László: i. m. 12. o.

10 Korinek László: A bűnügyi tudományok helyzete. Magyar Tudomány, 2007/12., 1576. o. <http://www.matud.iif.hu/07dec/10.html>

kell helyet kapnia. Komplex szankciópolitikai szemléletnek kell teret nyernie a jogpolitikában is.¹¹

A közigazgatási büntetőhatalom fogalmi keretei

A jogérvényesítés két zárköve a *büntetőjogi és a közigazgatási büntetőhatalom*. A *büntetőjog* a legalitás alkotmányos keretei között, az igazságszolgáltatás monopóliumaként vált az európai jogi konvenció részévé. A közigazgatási büntetőhatalom ezzel szemben nem vált a jogtudomány egységes és koherens részévé.¹² A közigazgatásnak létezése óta vannak szankciós eszközei, amelyek – a jogérvényesítés hatékonyabbnak és gyorsabbnak vélt szolgálata érdekében – a büntető joghátrányokig terjednek. A közigazgatás büntetőhatalmába a közigazgatási ágazati joganyag büntetéssel fenyegetett megsértésének kérdésköre tartozik.¹³ A közigazgatás szankcionáló hatalmának kialakulását, szabályozás- és elmélettörténetét a *Verwaltungsstrafrecht* német gyökerű tudományos iskolája fogja diszciplináris keretbe. A közigazgatási büntetőhatalom a magyar intézménytörténetben a kihágási jogban (az 1879:XL. tc.-től az 1955. évi 17. tvr.-rel történő megszűnésig), a közigazgatás-ellenesség elméletében¹⁴, a szabálysértési jogban és újabban a közigazgatási szankciónban körvonalazódott.¹⁵

A *büntetőszankciónak (büntetésnek)* immanens, *autonóm fogalma* van, annak fogalmi keretét nem a jogági besorolás, illetve nem a tételes jogi kategorizálás határozza meg. A preventív (megelőző célú) szankciókat is büntetőszankciónak tekintjük, mivel a represszív (megtorló) szankció preventív

¹¹ A párhuzamos szankcionálás például (ugyanazon jogsértésért) a nem hatékony, ésszerűtlen szankcionálás kockázatát és az intézmények, eljárások felesleges többletfinanszírozását jelenti az állam részéről. Példa erre a közlekedés területén a szabálysértési és a közigazgatási bírságolás párhuzamos fenntartása (2008–2012), amelynek logikai abszurditása csak idővel vált világossá a jogalkotó számára.

¹² Részletesen Kis Norbert – Nagy Marianna: Európai közigazgatási büntetőjog. HVG-ORAC, Budapest, 2007, 7–30. o.

¹³ Lásd bővebben Kis Norbert: i. m.

¹⁴ Angyal Pál: A közigazgatási jogellenesség büntetőjogi értékelése. MTA, Budapest, 1931

¹⁵ Király Tibor, Madarász Tibor, Szatmári Lajos, Papp László, Máthé Gábor, Nagy Marianna, Kántás Péter, Árva Zsuzsanna, Nagy Judit és mások munkái. A többi között Nagy Marianna: A közigazgatási szankciók elmélete. Osiris Kiadó, Budapest, 2002; Máthé Gábor: A közigazgatási büntetőjog elmélet-történetéhez. In: Zlinszky János (szerk.): Degré Alajos emlékkönyv. Unió Kiadó, Budapest, 1995; Papp László: A közigazgatási büntetőbíráskodás problematikája. Magyar Közigazgatás, 1992/6., 336. o.; Kántás Péter: Adalékok a közigazgatás szankciórendszeréhez. Belügyi Szemle, 2003/5., 45–65. o.; Kis Norbert – Nagy Marianna: i. m.; Kis, Norbert – Máthé, Gábor: European Administrative Penal Law, BCE, Budapest, 2004

hatású (represszió általi prevenció). A közigazgatási szankciók céljuk, nemük és mértékük alapján sokszínű tételes jogi képet mutatnak. Magyarországon nem alakult ki a közigazgatás különböző ágazatainak szankciórendszerét egységes elvek és keretszabályok közé helyező törvényi szabályozás. A szankcionálás jogelvi kereteit az Európai Emberi Jogi Bíróság (EEJB) gyakorlata meghatározóan befolyásolta. A „büntetőhatalom” jogági kategóriáktól független „autonóm” tesztje szerint a büntetőhatalom jogelvi feltételeit a kiszabható szankció jellemzői (célja és súlya) alapján kell meghatározni.¹⁶ A közigazgatás a szükséges anyagi jogi és eljárási garanciarendszer megerősítésével bármilyen természetű és súlyú jogsértésre büntetőhatalmat kaphat, ezt a magyar tételes jog is visszaigazolja. Az *Európa Tanács Ajánlása* [Rec.(91)1] is sürgette, hogy a közigazgatási szankciókat (*administrative sanctions*) jogelvi keretek közé kell helyezni. Ennek okát abban jelölte meg, hogy minőségükben és súlyukban is bővülő komplex szankciórendszerek épülnek Európában.

Magyar és egyre inkább európai dimenzióban is jelentős erőfeszítések történnék a *növekvő közigazgatási szankciórendszer fogalmi tisztázására*, valamint az anyagi jogi és eljárásjogi elvi minimumok kidolgozására a büntető (represszív) természetű szankciók alkalmazásához. A tudomány feladata kettes: egyrészt a *közigazgatási büntetési rendszer dogmatikai és alkotmányossági hátterének kidolgozása*, másrészt a *közigazgatási szankciók egységes és generális törvényi feltételrendszerében egyebek között a felelősségi és szankciókiszabási garanciák rendszerének kidolgozása*.

A közigazgatási büntetőhatalom helye egyes európai országok jogrendszereiben, valamint az Európai Unió jogérvényesítésében olyan *komparatív szempontokat* ad, amelyeket a jogelvi, alkotmányossági és rendszertani vá-

¹⁶ Ha a vizsgált jogellenes cselekmény a nemzeti jog szabályai szerint nem minősül bűncselekménynek, a bíróság a cselekmény minősítése során az elkövetett jogellenes cselekmény jellegét, valamint a kiállításba helyezett, illetőleg alkalmazott szankció jellegét és súlyát veszi figyelembe. Lásd *Engel and Others v. the Netherlands* judgment of 8 June 1976, Series A no. 22.; *Öztürk v. Germany* judgment of 21 February 1984, Series A no. 73, § 53.; *Demicoli v. Malta* judgment of 27 August 1991, Series A no. 210, §§31–34. A bíróság gyakorlatában – ha e szempontoknak megfelelően – büntetőügynek minősülnek közigazgatási jogi szankciók is. Az ügy büntetőjogi jellegének megítélésében a bíróság gyakorlatában nagy szerepet kap az alkalmazott szankció funkciója és súlya. A bíróság büntetőügyként ítéli meg az ügyet, ha a kiszabható szankció természetét tekintve a büntetőjogi szankciókhoz hasonlóan represszív, megtorló jellegű. Például *Öztürk v. Germany* judgment of 21 February 1984, Series A no. 73, § 53.; *Garyfallou AEBE v. Greece* judgment of 24 September 1997, Reports 1997-V. p. 1821.; *Lauko v. Slovakia* judgment of 2 September 1998, Reports 1998-VI., p. 2492.; *Kadubec v. Slovakia* judgment of 2 September 1998, Reports 1998-VI. p. 2518.

laszkísérletek nem hagyhatnak figyelmen kívül.¹⁷ Németországban a közigazgatási büntetőszankcionálás jelentős részben egységes anyagi és eljárásjogi rendszert adó törvény hatálya alá tartozik. Ezt a modellt követi még Olaszország, Ausztria, Bulgária és Portugália. A német OWiG (*Gesetz über Ordnungswidrigkeiten*) a közigazgatás büntetési rendszerét jelentős részben lefedi. Az osztrák rendszerben is mintaszerűen koherens és átfogó anyagi és eljárásjogi szabályozást találunk (*Verwaltungsstrafgesetz, VSrG 1991*).¹⁸ A francia modellben a közigazgatás büntetőhatalommal bír, azonban nincs egységes törvényi keret és elvi rendszer a közigazgatási szankcionálás számára. Ebbe a csoportba tartozik például Belgium, Spanyolország, Görögország és Hollandia. A közigazgatási büntetőjogként definiált, és a mi szabálysértési jogunkhoz hasonló jogi rezsím létezik ugyan a francia jogban, de nem tartozik a közigazgatási szervek hatáskörébe. A francia jogban ma is él a büntetőjogi trichotómia, és a csekély fokban veszélyes, a társadalmi együttélés normáit fenyegető jogsértéseket kihágásként (*contravention*) a bíróság bírálja el.¹⁹ Az angol rendszerben 2005-ben kezdődtek azok a „forradalminak” nevezhető változások, amelyek iránya a közigazgatási büntetőszankciók kiterjedt és szabályozott rendszerének kialakítása (*system of regulatory penalties*). Ez a dekriminalizációs reform az angolszász jogi kultúra sajátosságaiával folyik. A megreformált rendszerben a hatóságokat törekednek abba az irányba terelni, hogy ne a büntetőeljárásra utalás legyen a kizárólagos út, potenciálisan azonban minden esetben megmarad a büntetőjogi üldözés lehetősége. A reform célja a büntetőjogon kívüli közigazgatási szankcionálás kiterjedt rendszerének kialakítása a tételes jogban és a hatósági joggyakorlatban. Paradigmaváltásról beszélhetünk, mivel a reform kiindulópontja, hogy a büntetőjogi szankcionálás, a büntetőeljárás és a büntetőbíróóságok nem elég hatékonyak a jogérvényesítésben.²⁰

Az európai nemzeti közigazgatási büntetőjogok vertikális dimenziója az Európai Unió közösségi érdekeit és a közösségi joganyagot hatékonyan védelmező közösségi szankciós mechanizmus (*Community Sanction Policy*).²¹

17 Lásd bővebben Kis, Norbert: Administrative Sanctions: Sanctioning Power of Public Administration. In: Patyi, András – Rixer, Adám – Koi, Gyula (eds.): Hungarian Public Administration and Administrative Law. Schenk Verlag, Passau, 2014, pp. 446–478. [2014b]; Mireille Delmas-Marty: Punirsans-juger. De la répression administrative au droit administratif pénal. Paris, 1992

18 Kis Norbert – Nagy Marianna: i. m. 154–184. o.

19 Uo. 211–221. o.

20 Richard B. Macrory: Regulatory Justice: Making Sanctions Effective. Final Report. Macrory Review, September 2006

21 Kis Norbert – Nagy Marianna: i. m. 243–274. o.

Az Európai Uniónak szüksége van olyan jogvédelmi rendszerre, amely a közösségi politikát és az ezt szolgáló uniós joganyagot a jogsértésekkel szemben megfelelő védelemben részesíti. Ezek egy része úgynevezett szupranacionális jogi tárgy, amelyek nem válnak automatikusan a nemzeti büntetőjogi vagy közigazgatási represszióval védett tárgykör részévé. A szupranacionális jogtárgy kifejezés azokat a védendő közösségi értékeket jelöli, amelyek kifejezetten az Európai Unió jogához és közös érdekeihez kapcsolódnak, és amelyek túlnyúlnak az adott állam érdekkörén. Az EU szektorális szabályanyaga többnyire – közvetlenül vagy transzformáció útján – a nemzeti jog részévé válik (például a mezőgazdaság, a versenyjog, a munkabiztonság stb. területén), ezek védelme azonban szintén a közösségi fellépés tárgykörébe tartozik.²²

Végül 2001 óta az adminisztratív büntetősankciók új, speciális területe jelent meg az EU és az ENSZ terrorizmusellenes *adminisztratív szankcióiban*. A szankciókat – így egyének számláinak letiltása (befagyasztása), utazási korlátozások – az EU és az ENSZ adminisztratív egységei büntetőeljárás nélkül és büntetőítélet nélkül is alkalmazni jogosultak. Erdemi bírósági felülvizsgálatról az anyagi jogi és felelősségi alapok bizonytalansága miatt nem beszélhetünk. A gyorsaság és a hatékonyság egylényegűvé vált a bírói döntés és bírói kontroll kiiktatásával.²³

A közigazgatási büntetőhatalom hazai fejlődésének ellentmondásai

A közigazgatási büntetőhatalom terjeszkedése, a szabálysértési represszió gyengülése

A közigazgatási büntetőhatalom terjeszkedéseként a szankcionálás tárgyi (ágazati, szektorális) hatókörének bővülésével, valamint az alkalmazható joghátrányok mértékének, súlyának növekedésével együtt járó folyamatot jelöljük. A terjeszkedésnek több motívuma van.

a) *Dekriminalizáció, az igazságszolgáltatás tehermentesítése*: a kisebb súlyú ügyek (bagatelkriminalitás) elbírálásának közigazgatási útra terelése. A magyar jogban a kihágási jog, majd a szabálysértési jog fogadta be a dekrimi-

²² Kis Norbert: Szupranacionális közigazgatási szankciók az EU-ban. In: Kondorosi Ferenc – Ligeti Katalin (szerk.): Az európai büntetőjog kézikönyve. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008, 373–398. o.

²³ Lásd bővebben Kis, Norbert: How to Return the Supranational Administrative-type Counterterrorist Sanctions to the Criminal Justice System? Nouvelle Études Pénales, Proceedings of the AIDP regional Conference, 2010, no. 22, pp. 107–119.

nalizált cselekményeket és alkalmazott speciális anyagi és eljárásjogi feltételeket és eszközöket.

- b) *Közigazgatás-védelem*: a közigazgatás működésének védelméhez és a közigazgatási jogérvényesítéshez szükséges szankcionálási hatáskör a védendő érdekek (jogi tárgy) találta meg a büntetőhatalom új formájának rációját. A büntetőjog büntetési monopóliumának megszűnésében az ésszerűséget egyben a büntető igazságszolgáltatás hatékonyságának kritikája is adta.
- c) *Gyorsaság és hatékonyság (eredményesség)*: ezeknek a szempontoknak a térnyerése az állam és kormányzás filozófiájában maga után vonta a büntető igazságszolgáltatásnál gyorsabbnak és eredményesebbnek ígérkező represszió feltételeinek megteremtését. A szabálysértési jog a magyar fejlődésben csak a gyorsaság tekintetében tudott eszköz lenni, a hatékonyságban nem. A hatékonyabb elrettentés és megelőzés nagyobb súlyú, objektív felelősségi alapon, közigazgatási eljárásban alkalmazott szankciókat hívott életre a szabálysértésen kívüli ágazati joganyagban.
- d) *Szabályozási egyszerűsítés*: a büntetőjog legalitás (törvényi szabályozás) követelménye elől a jogpolitika és a jogalkotás gyakran kereste az egyszerűbb rendeleti jogalkotás lehetőségeit. Erre a közigazgatási ágazati szankcionálás feltételeinek rendeleti szabályozásában nyílt kevésbé korlátozott lehetőség. A szabálysértési jog anyagi és eljárásjogi anyaga törvényi szinten volt szabályozott, de az egyes cselekmények kormányrendeleti szinten jelentek meg.²⁴ A szabálysértési jogon kívüli, ágazati miniszteri rendeleti szabályozás egyszerűbb kodifikációs megoldást kínált a szankciós eszközök megteremtésére.
- e) „*Vákuumeffektus*”: az alkotmányos büntetőjogi elvek a szabálysértési jogra is kiterjedően hatékonysági (eredményességi) korlátként jelentek meg. A közigazgatási represszió – a szabálysértési jogon kívül – a kellő alkotmányossági, elméleti és jogpolitikai korlátokat ignoráló fejlődési teret alakított ki.

Az elmúlt fél évszázadban a közigazgatási büntetőhatalom magyarzataként döntően a bagatelkriminalitás egyszerű és gyors kezelésének igénye jelent meg. 1955-től a 2012-es szabálysértési reformig a hazai közigazgatási represszió fejlődési anomáliának lehettünk tanúi. A magyar jogrendszerben az expanzió okait és következményeit is jelentős részben a *szabálysértési jog és a közigazgatási büntetőszankciók közötti ellentmondásos* viszonytal magyarázhatjuk. A szabálysértési jognak 1955-ös születésétől feladata lett volna egyszé-

²⁴ A 2012. évi II. törvény a kormányrendeleti szintű szabálysértési statuálást megszüntette.

ges keretet adni valamennyi ágazati közigazgatási szankciónak. *Az egységes közigazgatás-védelem koncepciója az 1980-as évektől elbukott*, mivel egyre szélesebb ágazati körben a szabálysértésen kívüli igazgatási szankciók domináltak. A közigazgatási ágazati jogalkotás „elterelte” a közigazgatás-védelem represszív eszközrendszerét a szabálysértési kodifikációtól, és ágazatonként különböző szankciórendszereket alkotott. Az ellentmondásos fejlődés két hatása: *a szabálysértési jog súlytalanná válása (regressziója) és az ágazati adminisztratív büntetési rendszer expanziója*. A regresszió és expanzió antagónizmusának egyik oka volt, hogy a büntetőjoghoz viszonyító „kis büntetőjog” elmélet nem engedte súlyosabbá és differenciáltabbá tenni a szabálysértési jog szankciórendszerét, míg ezt az ágazati jogalkotás „saját” szankcióival – az elméleti dilemmákon túllépve – megtette. A szabálysértési jogi felelősség „büntetőjogias” feltételrendszere a közigazgatás-védelem számára nem volt kellően hatékony jogérvényesítési eszköz. Ez okból a szabálysértési jog nem kapott hatáskört a szervezetek büntetésére sem. Az „egységes” szabálysértési fórumrendszer nem volt eléggé specializált az ágazati szakmaiság közvetlen érvényesítésére. A szabálysértési eljárási formák és garanciák nem feleltek meg a közigazgatás-védelem eredményességi és gyorsasági szempontjainak. Végül pedig a szabálysértési legalitás kodifikációs kritériumát megkerülve az ágazati szankcionálás egyszerűbb és kevésbé kötött volt a miniszteri rendeleti szabályozás szintjén. Összességében a felsorolt okok miatt *a közigazgatási ágazati szankciók a szabálysértési jognál hatékonyabb, elrettentőbb, gyorsabb feltételrendszert kínáltak*. Ez az alkotmányos elvi keretek hiánya, a dogmatikai vákuum és a rendeleti szabályozás „rugalmassága” mellett volt lehetséges. Bizonyos értelemben a „káosz” jelentette a fejlődési környezetet.

A 2012-es új szabálysértési jog részben orvosolta a rendszertani problémákat, a közigazgatási represszió jogállami modellje azonban még további lépéseket igényel. Véget ért az 1955-ben induló koncepcióra alapozott kísérlet a szabálysértési joggal. A jogpolitika levonta azt a következtetést, hogy *a kriminális cselekmények és a pusztá közigazgatás-ellenesség nem kezelhető azonos anyagi jogi és eljárásjogi keretben*. A közigazgatási jog a saját rendszertani és elvi tartományába húzta vissza a közigazgatás-védelmet, a 2012. évi II. Sztv. pedig a kriminális szabálysértéseket „terelte vissza” a büntetőjog elvi tartományába. Az új Sztv. a szabálysértési jog tárgyi hatályát a kriminális cselekményekre szűkítette. A 38/2012. ABH²⁵ két új paradigmával rajzol-

25 A közterület életvitelszerű használata szabálysértéssel összefüggő egyes jogszabályok utólagos normakontrolljáról szóló 38/2012. (XI. 14.) AB határozat vonta le az alkotmányjogi következtetéseket. Kis, Norbert (2014b): i. m.; Kis Norbert (2014a): i. m.

ja meg a közigazgatási represszió alkotmányos kereteit. Egyfelől a szabálysértési büntetendővé nyilvánítás az Alkotmánybíróság „kriminalizációs (szükségességi) tesztjének” hatálya alá került (az ultima ratio büntetőjogi elve). Másfelől a szabálysértési jogon kívüli közigazgatási büntetésekre is kiterjed a büntetőjogi legalitás elve. A „szükségességi teszttel” szűkebb lett a közigazgatás-védelem szabálysértési eszköztára, mint 2012 előtt volt. Az Sztv. tényállásainak legalitási („kriminalizációs”) mércéje ma a büntetőjog szintjén van. A szabálysértések kvázikihágássá válásával elértük azt az alkotmányjogi revelációt, amely felismeri, hogy *a közigazgatási büntetőhatalmat nem a teteles jogi minősítés, hanem a jogpolitikai mérlegelés választja el a büntetőjogtól.* A két szabályozási terület alkotmányjogi relevanciájú, minőségi vagy mennyiségi természetű megkülönböztetése tévedésnek bizonyult. A 38/2012. ABH „legalitási” paradigmája megnyitotta az utat a (nem szabálysértési) *közigazgatási büntetőhatalom valódi alkotmányos kontrollja* előtt. A közigazgatási bírságolás anyagi jogi garanciáit (alanyi feltételek, felelős, akadályok, elévülés stb.) törvényben kell szabályozni. A magyar szabályozásban *a közigazgatási és szabálysértési párhuzamok megszüntetését* szintén a 2012. évi II. törvény érte el (a szabálysértésekről). A fennmaradt területeken a kettős szankcionálás elvi kérdéseit a jogalkotás helyett ma a jogalkalmazó gyakorlat törekszik ésszerűsíteni (például a jogi személyek büntetőjogi-közigazgatási szankcionálásában), alapvetően a leggyorsabb és leghatékonyabb (ágazati igazgatási) szankcionálás irányába.

Jogállami deficitek és hatékonysági kényszerek

2012-től a közigazgatási büntetőhatalom alkotmányos kontrolljának új elveivel *a közigazgatási represszió jogállami kodifikációja* még sürgetőbb és talán realisabb célkitűzéssé válik. A hazai ágazati igazgatási büntetőrendszerekben nincsenek általános törvényi keretek és világos felhatalmazások a büntetőszankcionálás feltételeire. Rendszerint nincs szabályozott feltételrendszer a személyek, szervezetek felelősségre vonására (kit kell büntetni?), a szankciók kiszabásának elveire (arányosság, méltányosság), illetve a szankciók kumulációjára. A jogalkotásnak napirendre kell vennie *egy közigazgatási büntetésekről szóló kerettörvény kidolgozását.* A jogi stabilitás teremtheti meg az *érdemi bírói kontroll* lehetőségét a közigazgatási büntetőhatalom felett.

A közigazgatási büntetőhatalom jogállami garanciáinak „kontrapontja” *a jogérvényesítés hatékonyságának kényszere.* A jogérvényesítés, a szankcionálás eredményessége és a jogállamiság közötti *egyensúlyt* rendszerint az

„adminisztratív megoldás” mindenhatóságába vetett kormányzati hit rendíti meg. A kodifikáció minőségének romlása, majd a jogalkalmazás önkénye vagy aránytalansága ezek következményeként jelentkeznek. Az *eredményesség és a jogállamiság egyensúlyproblémája* a tudomány klasszikus témája. Magyary Zoltán és Bibó István nézeteivel kiválóan illusztrálható az eredményességet és a jogszerűséget ütköztető polémia.²⁶ Ez a jól ismert „vita” a tudományos megközelítés egyik alapkonfliktusát rajzolta ki. Az eredményesség komplex igényét és szemléletét és a jogtudományi megközelítést ellenpontosító felfogás ma is jelen van.²⁷ Az egyensúlykeresés irányába tett fontos lépések voltak Nagy Marianna reflexiói (*Gajduschek* kritikája) és a többirányú (multidisziplináris) megközelítésre tett kísérletei a közigazgatási szankcionálásban.²⁸ A jogérvényesítés eredményessége és a jobbiztonság szempontjának ütköztetése gyakran abból a hibás alapállásból indul ki, hogy mindkét megközelítés „célszerűségi” alapú. A helyes alapállás szerint azonban *a jogtudomány a jogérvényesítés szükséges eszközeként tekinti a szankciókat, és nem célhoz rendeli azok létét. A szankció célszerűsége a jogérvényesítés eredményességéhez vezet. Ez azonban nem a jogtudomány kérdése.*

A társadalomtudományok empirikus mérései adhatnak közelítő válaszokat a jogkövetés dinamikájára. A jogi eszközrendszer azonban csak egy faktor a társadalom jogkövető magatartásában. Bizonyosságot nem szerezhünk a szankciónak a jogkövetésre gyakorolt hatásáról, a jogtisztélet változásaiból ilyen oksági összefüggések nem szerezhetők. Mindez azt jelenti, hogy a jogtudománynak a saját szempontrendszerével kell vizsgálnia a jogérvényesítést és annak szankciós eszközeit. *A jogtudomány következtetései a szankciókra vonatkozóan hipotetikus-joglogikai alapúak, és nem függhetnek közvetlenül a társadalmi jogkövetés empirikus eredményeinek alakulásától.* Ha például egy területen a bírságolás gyakorlata (például környezetszennyezés) nem javítja a jogkövetést, akkor sem a bírságolás megszüntetése, sem annak automatikus súlyosítása nem jó válasz. A bírságolás mint büntetés arányos mértékben akkor is indokolt, ha a visszatartó hatása nem igazolható. Az arányosság viszont alapvetően a jog által kezelt szempontokon és kalkuláción alapul (joglogika). Bibó István egyik végkövetkeztetése is az, hogy az eredményesség és jogsze-

²⁶ Bibó István: Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtott hatalom. In: Vida István – Nagy Endre (szerk.): Válogatott tanulmányok I. Magvető Kiadó, Budapest, 1986, 273. o.

²⁷ Gajduschek György: Rendnek lenni kellene. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2008

²⁸ Nagy Marianna: Interdisziplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010

rőség szempontjainak rivalizálása vagy konfliktusa csak absztrakciók szintjén jelenik meg.

A közigazgatási szankcionálás hatékonysága azt jelenti, hogy a szankció léte és annak alkalmazása a legésszerűbb módon, a legnagyobb hatásfokkal mozdtítja elő a jogkövetést. A hatékonyság fokozásában a közigazgatási szankciórendszer „túlpozicionálása” létező kockázat. Ennek gyakorta okai azon kutatások, amelyek a szankcionálás „hatékonyságára” vonatkozóan ténybeli következtetéseket állítanak fel és erre mérési módszertant kreálnak.²⁹ A közigazgatási szankciórendszer csak egy tényező a jogérvényesítés hatékonyságában, a jogkövetés kultúrájában. A jogkövetést számos egyéb társadalmi faktor befolyásolja, amelyek összességükben egy közösség (társadalom) értékrendszerét rajzolják ki. Ebben a komplex hatáseggyüttesben a *közigazgatási szankcionálás specifikus és tényalapú „hatása” (hatékonysága) a jogkövetésre nem mutatható ki*. Ami lehetséges, az a szankcionálás hatékonyságát előmozdító követelmények mint hipotézisek megfogalmazása. Ilyenek a szankcionálás jogi feltételrendszerének társadalmi ismerete, a világos és átlátható szankciórendszer, a szankciórendszer és a jogalkalmazás társadalmi kommunikációja. A racionális megközelítés szerint a jogsértéssel elérhető haszonnal súlyosabb szankció valószínűsége visszatartó erejű. Ehhez az arányosság és az egyéniesítés (személyi és ténybeli körülmények) feltételeinek világos szabályozási indikációval és az ezt követő gyakorlattal kell bírniuk. Ez teremti meg a következetes és kiszámítható represszió képzetét a társadalom számára. *A szankció hatékonysága tehát hipotézis, amely nem építhető fel az ellenőrzés-bírságolás eredményességét objektíven mérő empirikus módszerre*. Nem mérhető, hogy egy szankció alkalmas-e a jogkövetés kiváltására. Nem kreálható olyan objektív mérés, amely a szankcionálás és a jogkövetés közötti direkt összefüggést méri. *A szankció akkor is szükséges, ha nem bizonyítható annak eredményessége.*³⁰ Lényege a jogsértés arányos megtorlása, célja az egyéni és általános megelőzés. A bírságolás mint büntetés arányos mértékben akkor is indokolt, ha a visszatartó hatása nem igazolható. Ha empirikus adatok a jogkövetést dinamikájában egyes területeken rossznak mutatják, akkor elsődlegesen kodifikációs szinten kell a szankció kiszabási feltételrendszerében az arányosság és a visszatartó erő képességét megvizsgálni.

²⁹ Gajduschek György: i. m. 45. o.

³⁰ Szabó András (23/1990. ABH párhuzamos vélemény) tétele szerint „a büntetőjogi büntetést nem szükséges célkövetéshez, vagy célra való alkalmassághoz kötni, hiszen attól, hogy nem hatásos, vagy nem teljesít be célokat, alkalmazása még szükséges, igazságos és indokolt lehet. A bűn büntetést érdemel elve célkövetés, hatékonyság és hatásosság nélkül is teljesedésbe mehet.”

A hatékonyság „délibábjá” a közigazgatási büntetések kodifikációjának jogbiztonsági garanciáit amortizálta, a szabályozás szintjét és minőségét alacsony nívóra vitte. A rendeleti szabálytömeget a megfelelő jogalkotási szintre, a joghézagokat és a „jog alatti” (*softlaw*) hatósági belső szabályozásokat pedig a jogbiztonság talajára kell helyezni. A közigazgatási represszió kodifikációjának a dogmatikai alapok és az egységes törvényi szintű keretszabályok kialakítására kell törekednie, különösen a felelősségtani és büntetéstani minimumok szabályozásában. A közigazgatási büntetőszankció alanyával kapcsolatos ágazati szabályok jelenleg jogbiztonsági kockázatot okoznak. A kiszámítható és egységes jogalkalmazás azt követeli, hogy a hatóság számára egyértelmű legyen, kit és mit sújthat kizárólagosan vagy párhuzamosan (több) igazgatási büntetőszankcióval.

A közigazgatási szankcionálás *felelősségi kritériumai* két okból váltak mellőzött kérdéssé a tudományos irodalomban. Egyrészt, a szankciótanban elterjedt az a felfogás, amely szerint a közigazgatási szankciók úgynevezett kényszer típusú szankciók, amelyek a felelősség vizsgálata nélkül, önmagában a jogsértés ténye alapján alkalmazhatók. Másrészt, az elmélet hatása nélkül is dominált a közigazgatási szankciók jogalkotásában a felelősségi (pozitív és negatív) feltételeket a szabályozáson kívüli, diszkrecionális elemként kezelő felfogás. Az *objektív felelősséget* részben az a jogalkotói szemlélet intézményesítette, hogy a szankcionálás automatikus és – az egyéniesített szubjektív felelősségi vizsgáldást átugorva – gyors legyen. Álláspontunk szerint az úgynevezett objektív felelősségalapú közigazgatási büntetőszankcionálásra vonatkozó kritika, hogy a jog hatékonyságát, a szankció célját veszélyezteti, és méltánytalan repressziót okoz. Ennek elkerülése a felelősségre vonás akadályainak szabályozását igényelné, így a jogellenességet kizáró (végszükség) és megszüntető okokat (elévülés), a beszámítási képesség és az akarati képesség feltételét. A közigazgatási büntetőszankciókra alkotott egységes és átfogó, törvényi szintű felelősségi feltételrendszer lenne kívánatos. A *szervezeti felelősség* és szankcionálhatóság feltételeinek szabályozását szintén általános közigazgatási tárgyi hatállyal, egységesen kellene rendezni.³¹

31 Lásd Kis, Norbert: (2007): Problems of Administrative (Non-Criminal) Punitive Systems in the European Union. In: Máthé, Gábor – Kis, Norbert (eds.): Studies on European Administrative Penal Law. HVG-ORAC, Budapest, pp. 114–119.; Kis Norbert: A szervezetekkel szembeni közigazgatási represszió felelősségtani problémái de lege ferenda. In: Imre Miklós – Máthé Gábor – Lamm Vanda (szerk.): Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére, Aula Kiadó, Budapest, 2006, 185–196. o.

Adminisztratív büntetőhatalom az Európai Unió jogérvényesítési rendszerében

Az Európai Unióban a *közösségi érdekek és rendeletek egységes érvényesítésének* növekvő jelentőségű eszköze az adminisztratív szankcionálás. Ennek egyik oka, hogy a büntetőjog és büntetőeljárás nem került közösségi hatáskörbe.³² A másik ok, hogy az adminisztratív szankciók a büntetőjognál gyorsabb és hatékonyabb utat kínálnak az arányos és visszatartó erejű joghátrányok alkalmazására. Az EU töretlenül a *jogérvényesítés erősítésének politikáját* folytatja. Ennek eszköze a *közigazgatási szankciók szabályozásának „közösségi-esítése”*. Az *egységes és koherens adminisztratív szankciórendszer* az EU bővülő ágazati felügyeleti rendszerének egyik pillére.

Az EK-ban a nyolcvanas évektől gyorsult fel a *közigazgatási szankciók közösségi rendszerének* kialakítása (például a közös agrárpolitika szabályozásában). A tanácsi rendeletek a tagállamokhoz rendelték az „arányos és visszatartó erejű” szankcionálást, szabályozási autonómiát hagyva a tagállamoknak annak eldöntésében, hogy büntetőjogi vagy adminisztratív szankciót rendelnek el. A szabályozottság és az arányosság érdekében a vonatkozó közösségi rendeletek egyre gyakrabban meghatározták a közigazgatási intézkedések és szankciók természetét és alkalmazási körét, figyelembe véve a szabálytalanság jellegét és súlyát, a szerzett előnyt és a felelősség mértékét. Az 1990-es évek közepére érett meg az a gondolat, hogy a közösségi politikák által érintett területeken a *közigazgatási szankcionálásnak egységesebb jogi keretet kell teremteni*, és ezt kell követni az ágazati szabályokban.³³ Az első keretszabályozás az Európai Közösségek pénzügyi érdekeinek védelméről szóló *2988/95 tanácsi rendelettel* született meg a közösségi jogba ütköző valamennyi szabálytalanságra vonatkozóan. A rendelet a nemzeti közigazgatá-

³² Az EU-ban a büntetőjogi jogvédelem a jogharmonizáció magas szintjére jutott el a kerethatározatok (amszterdami szerződés 2001), majd az irányelvek (lisszaboni szerződés 2009) eszközével. Az EU saját intézményrendszerének és jogrendszerének védelmében az 1993-as maastrichti alapszerződés-módosítástól kezdődően fokozatosan erősítette büntetőjog-harmonizációs hatáskörét. A lisszaboni szerződéssel az unió irányelveiben (directive) egységesítheti a tagállamok büntetőjogi rendszerét. Nem alakult ki azonban közösségi szintű büntető anyagi és eljárási jog, az úgynevezett direktívák távlatosan is csak a tagállamok jogharmonizációs kényszereit erősítik. Az EU szerveinek a lisszaboni szerződés sem adott hatáskört büntetőeljárás lefolytatására. Lásd bővebben Kis Norbert: Az Európai Unió és a tagországok hatáskörei az adminisztratív büntetések területén. In: Hollán Miklós (szerk.): Az EU mint a szabadság, a biztonság és a jog térsége: Magyarország az Európai Unióban 2004–2014. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014 [2014c]

³³ Mireille Delmas-Marty: Vers un droit pénal communautaire? Le Titre VI du Traité de l'Union européenne et la matière pénale. Dalloz, Paris, 1995, pp. 1–4.

si büntetőrendszerek számára is harmonizációs irányt mutatott sürgetve, hogy az EU érdekeinek érvényesítésében egységes elvi alapokon működő igazgatási szankciórendszer alakuljon ki (*Common European Administrative Sanctioning System*). A rendelet hatálya kiterjed minden szabálytalanságra, amelynek következtében a közösségek általános költségvetése vagy a közösségek által kezelt költségvetések kárt szenvednek vagy szenvednének, akár közvetlenül a közösségek nevében beszedett saját forrásokból származó bevétel csökkenése vagy kiesése révén, akár indokolatlan kiadási tételek miatt. A rendelet már előirányozta a szankciórendszer bővítésének igényét. A rendeleten alapuló uniós *igazgatási szankciórendszer jogpolitikai alaptétele az egységes jogvédelmi keret kialakítása a közösségi politikák által érintett összes területen*. A közösségi intézkedések és szankciók nem érintik a gazdasági szereplők magatartásának a tagállamok hatáskörrel felruházott hatóságai által büntetőjogi szempontból történő értékelését. A rendelet a közösségi intézkedések és szankciók hatékonyságát a közösségi szabályok közvetlen hatályával és a közösségi intézkedések teljes körű alkalmazásával segíti.

A pénzügyi válság 2008-as kitörése óta számos szektorban az uniós jogérvényesítés, a közösségi felügyelet és szankcionálás jelentős erősítésére irányuló lépések történtek. Ez a folyamat a közigazgatási ágazati szankciók egységesebb szabályozását és a szankcionálási gyakorlat uniós szintű monitoringjának, felügyeletének szigorítását idézi elő. Az utóbbi évek tendenciája, hogy az EU az adminisztratív büntetések (bírságok) egységessítése, erősítése, kiterjesztése irányába építi szabályozási politikáját. A jogérvényesítés uniós szintű ágazati felügyeletének megerősítése azt célozza, hogy ágazatonként *egy egységes szankcionálás monitoringját és koordinációját lehetővé tevő szervezeti és jogi keret jöjjön létre*.³⁴ A koherencia igénye az igazgatási szankciók szabályozására és gyakorlatára egyaránt vonatkozik. Az egységesség igénye a hatékonyságban, az arányosságban és a visszatartó erőt szavatoló súlyozásban van jelen (*effective, proportionate and dissuasive*). Az *egységessítést* sürgető kritika főbb tételei a következők:

- egyes tagállami hatóságoknak nincs megfelelő súlyú hatáskörük a szankcionálásban;
- a szankciók mértékében jelentős a tagállamok közötti eltérés;

³⁴ 2010-ben az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa elfogadta a pénzügyi szabályozás új felügyeleti kereteit, amely átfogja az európai piacfelügyeletet (European Securities and Markets Authority; ESMA), az európai bankfelügyeletet (European Banking Authority; EBA), a foglalkoztatásfelügyeletet (Occupational Pensions Authority; EIOPA). COM(2009) 499; COM(2009) 501; COM(2009).

- a szankció alanyi (személyi) és felelősségi feltételeiben jelentős eltérések;
- a szankciókiszabás enyhítő és súlyosító körülményeiben meglévő eltérések.³⁵

Az EU Bizottsága ebből kiindulva törekszik arra, hogy *egységesítse a nemzeti közigazgatási szankcionálást „minimum közös szabályok” bevezetésével.* Ennek jogi alapja az alapszerződés (*Treaty on the Functioning of the European Union; TFEU*) 114. cikke a belső piac védelmét célzó jogközelítés hatáskörében.³⁶ A szankciókat, egységes büntetési tételek és kiszabási feltételek mellett a nemzeti hatóságoknak kell alkalmazniuk. 2010-ben az EU Bizottsága újabb intézkedéscsomagot fogadott el a pénzügyi szektor szankciórendszerének megerősítése érdekében.³⁷ A fellépés példája annak, hogy az *EU centralizáltabb és szigorúbb adminisztratív büntetőhatalom kiépítésére* törekszik. A bizottság a *tagállami szankcióalkotás és szankcionálás autonómiájában* önmagában az egységes szankciórendszer és szankcióalkalmazás, azaz a *hatékony uniós jogérvényesítés kockázatát* látja. Kezdenek gondot okozni a szankciók típusában és mértékében való nemzeti szintű különbségek, a szankciókiszabási szempontok sokfélesége, amit a bizottság gyengességnek tekint. Az uniós szintű felügyelet megerősítésének célja, hogy a tagállami szintű jogérvényesítés és szankcionálás szigorát, a szankcionáló eljárások és a végrehajtás egységét támogassa és monitorozza.

Az EU a lisszaboni szerződéssel irányelvi szintű *büntetőjog-egységesítő hatáskört* kapott. A közigazgatási szankciók azonban számos területen (például versenyjog) jelentősebb vagyoni joghátrányt és a vállalatok számára jelentősebb tevékenységkorlátozást jelentenek, mint a büntetőjogi szankciók. Alkalmazásuk gyorsabb, továbbá egyszerűbb eljárási garanciák mellett történik. Ugyanakkor a büntetőjogi fellépés az egyének (vezetők) számára továbbra is a bűnösség stigmáját és a nagyobb elrettentő erőt hordozza. *A bün-*

³⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Reinforcing sanctioning regimes in the financial services sector Brussels, 8.12.2010. COM(2010) 716 final.
http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2010/sanctions/COM_2010_0716_en.pdf

³⁶ Az EUSZ 114. cikk (1) bek. szerint „Ha a Szerződések másként nem rendelkeznek, a 26. cikkben meghatározott célkitűzések megvalósítására a következő rendelkezéseket kell alkalmazni. Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében és a Gazdasági és Szociális Bizottsággal folytatott konzultációt követően elfogadja azokat a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítésére vonatkozó intézkedéseket, amelyek tárgya a belső piac megerősítése és működése”.

³⁷ Commission Staff Working Paper: Summary of the Impact Assessment. Brussels, 26.1.2012.
COM(2012) 73 final.
http://ec.europa.eu/justice/data-protection/document/review2012/sec_2012_73_en.pdf

tetőjogi és az adminisztratív szankciók egymás alternatívájaként jelennek meg az EU szankciópolitikájában. A párhuzamos represszió nem ütközik a „kétszeres büntetés ugyanazon tettért” tilalmába, mivel az Európai Bíróság (*Court of Justice of the European Union; CJEU*) gyakorlata nem zárja ki a közösségi szankciók és a büntetőjogi szankcionálás párhuzamát egyazon ügyben. Az EU szankciópolitikájában mégis a „vagy-vagy” szemlélet van jelen: adminisztratív szankció vagy kriminalizáció (büntetőjogi büntetés)? Az adminisztratív szankciók rendeleti egységesítése változatlanul azt jelenti, hogy a szankció alkalmazása, ahogy a jogsértések felderítése is elsődlegesen tagállami felelősség (szubszidiaritás).

A közösségi szankciópolitika alaptétele, hogy az EU-nak – akár a nemzeti büntetőjogi vagy közigazgatási szankcionálással párhuzamosan – érdekei védelmében hatékony, arányos és visszatartó erejű szankciókat kell alkalmaznia. A szankciópolitika érvényesítésének két módja a *szankció közvetlen, közösségi szerv* (például bizottság) által történő érvényesítése, illetve a *közvetett*, a tagállami jogon és hatóságokon keresztül történő érvényesítés. A tagállami szabályozás a közigazgatási szankcionálásra azonos területen a közösséggel párhuzamos is lehet. A versenyjogban a tagállamok saját területükön szigorúbb nemzeti jogszabályokat alkalmazhatnak a vállalkozások szankcionálására. A jogalkalmazásban ugyanakkor jelen van a nemzeti szintű szankció komplementaritása (kiegészítő jellege), például a közösségi versenyjog egységes alkalmazásának indokával a nemzeti bíróságok közösségi jogsértésről nem hozhatnak a bizottság által elfogadott határozattal ellentétes határozatot. Ezen felül kerülniük kell az olyan határozat kibocsátását, amely ellentétben állna a bizottság által kezdeményezett eljárásban a bizottság által tervezett határozattal.

Összegezve: a közigazgatási szankciórendszer szabályozott és egységes feltételrendszerének kialakítása az EU szintjén minden korábbinál intenzívebben történik. A jogérvényesítés uniós szintű ágazati felügyeletének kialakítása azt célozza, hogy *egy egységes szankcionálás monitoringját és koordinációját biztosító szervezeti és jogi keret jöjjön létre.* A *koherencia igénye* az igazgatási szankciók szabályozására és gyakorlatára egyaránt vonatkozik. Az *egységesség igénye* a hatékonyságban, az arányosságban és a visszatartó erőt biztosító súlyozásban van jelen. A tagállamok horizontális és a közösségi szervekkel történő eljárási és végrehajtási együttműködésében jelentős lemaradást kell pótolni. A „kölcsonös elismerés” elve a közigazgatási rendszerek közötti bizalomra épül és a büntetőjogban közel húszéves szabályozástörténet eredménye (1993-tól).

Következtetések

Az adminisztratív represszió kutatását a jogtudomány, a közigazgatás és a rendészet is marginálisan kezeli ugyan, mégis az *államtudományok* növekvő fontosságú területének tekintjük. Ezt jelzi, hogy mint a jogérvényesítés eredményességének *eszköze* a „jó kormányzás” nemzetközi ajánlásainak is részévé vált.³⁸ Az OECD 2015-ben publikált jelentése szerint a magyar jogpolitikának, különösen a jogi szabályozás hatásvizsgálatának ki kell terjednie a jogérvényesítés (jogkövetés) értékelésére, ezzel kapcsolatban a *szankcionálást is átfogó jogérvényesítési stratégiára*, hatásvizsgálatokra. Az OECD szerint a jogérvényesítéssel a magyar jogalkotás nem foglalkozik megfelelő súllyal, inkoherens e területen a szabályozáspolitikai, nincs szankciópolitika.³⁹ Ezek a kritikák is igazolják, hogy a jogérvényesítés átfogó jogpolitikai megközelítésére, komplex szankciópolitikára van szükség a magyar kormányzati munkában. A közigazgatási büntetőhatalom fejlődésének ugyan nagymértékben a jogérvényesítés hatékonyságának növelése volt a hajtóereje, ez a jogállami, jogbiztonsági egyensúlyt felborította és a jogi minőséget erodálta. Kérdéses, hogy a közigazgatási büntetőszankcionálás kialakult rendszere tudja-e hatékonyan szolgálni a jogérvényesítést, milyen a jogkövetésre bíró hatása, a jogsértéstől visszatartó ereje.

A jogalkotásnak napirendre kell vennie egy *közigazgatási büntetésekről szóló kerettörvény* kidolgozását. A kódexnek a közigazgatási szervek hatáskörébe tartozó represszív szankciók általános anyagi jogi és eljárásjogi elveit kell szabályoznia. A kerettörvénnyel a jogbiztonság megteremtése és az önkényes hatósági szankcionálás (hatósági „jogalkotás”) megszüntetése az elsődleges cél. A jogi stabilitás teremtheti meg az *érdemi bírói kontroll* lehetőségét a közigazgatási büntetőhatalom felett. A szabályozás minősége erősíti a jogtudatosságot, és ezáltal a jogkövetésre késztetést a társadalomban és a gazdasági életben. A 2012-es szabálysértési „rendszerváltás” után a *közigazgatási büntetőszankciók saját jogrendszerbeli helyének törvényi szintű* kialakítása a feladat annak érdekében, hogy a közjogi, jogelvi és dogmatikai konstrukciója egységes és koherens részévé a váljon a jogtudománynak és az államtudománynak. Bizzunk abban, hogy a „jó kormányzás” értékrendje, így különösen a jogbiztonsági, alkotmányos garanciákra irányuló követelmények az adminisztratív büntetőhatalmat több évtizedes „kalandozás” után jogállami keretek közé fogják terelni.

38 Recommendation CM/Rec(2007) 7 of the Committee of Ministers to member states on good administration.

39 Hungary: Towards a Strategic State. 2015. OECD Public Governance Reviews, January 15, 2015, p. 22.

IRODALOM

- Angyal Pál:** A közigazgatási jogellenesség büntetőjogi értékelése. MTA, Budapest, 1931
- Bibó István:** Jogszerű közigazgatás, eredményes közigazgatás, erős végrehajtó hatalom. In: **Vida István – Nagy Endre (szerk.):** Válogatott tanulmányok I. Magvető Kiadó, Budapest, 1986, 273. o.
- Delmas-Marty, Mireille:** Punir sans juger. De la répression administrative au droit administratif pénal. Paris, 1992
- Delmas-Marty, Mireille:** Vers un droit pénal communautaire? Le Titre VI du Traité de l'Union européenne et la matière pénale. Dalloz, Paris, 1995
- Finszter Géza:** A rendészet elmélete és a rendészeti eszközrendszer. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013
- Finszter Géza:** Rendészetelmélet. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2014
- Gajduschek György:** Rendnek lenni kellene. Magyar Közigazgatási Intézet, Budapest, 2008
- Kántás Péter:** Adalékok a közigazgatás szankciórendszeréhez. *Belügyi Szemle*, 2003/5.
- Kis, Norbert – Máthé, Gábor (eds.):** European Administrative Penal Law, BCE, Budapest, 2004
- Kis Norbert:** A szervezetekkel szembeni közigazgatási represszió felelősségtani problémái de lege ferenda. In: **Imre Miklós – Máthé Gábor – Lamm Vanda (szerk.):** Közjogi tanulmányok Lőrincz Lajos 70. születésnapja tiszteletére, Aula Kiadó, Budapest, 2006, 185–196. o.
- Kis Norbert – Nagy Marianna:** Európai közigazgatási büntetőjog. HVG-ORAC, Budapest, 2007
- Kis, Norbert:** Problems of Administrative (Non-Criminal) Punitive Systems in the European Union. In: **Máthé, Gábor – Kis, Norbert (eds.):** Studies on European Administrative Penal Law. HVG-ORAC, Budapest, 2007, pp. 114–119.
- Kis Norbert:** Szupranacionális közigazgatási szankciók az EU-ban. In: **Kondorosi Ferenc – Ligeti Katalin (szerk.):** Az európai büntetőjog kézikönyve. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008, 373–398. o.
- Kis, Norbert:** How to Return the Supranational Administrative-type Counterterrorist Sanctions to the Criminal Justice System? Nouvelle Études Pénales, Proceedings of the AIDP regional Conference, 2010, no. 22
- Kis Norbert:** A közigazgatási büntetőhatalom alkotmányossági és jogpolitikai dilemmái. In: **Ruzsonyi Péter (szerk.):** Tendenciák és alapvetések a büntügyi tudományok köréből. Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2014, 167–185. o.
- Kis Norbert:** Az Európai Unió és a tagországok hatáskörei az adminisztratív büntetések területén. In: **Hollán Miklós (szerk.):** Az EU mint a szabadság, a biztonság és a jog térsége: Magyarország az Európai Unióban 2004–2014. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014
- Kis, Norbert:** Administrative Sanctions: Sanctioning Power of Public Administration. In: **Patyi, András – Rixer, Ádám – Koi, Gyula (eds.):** Hungarian Public Administration and Administrative Law. Schenk Verlag, Passau, 2014, pp. 446–478.
- Korinek László:** A büntügyi tudományok helyzete. *Magyar Tudomány*, 2007/12.
- Korinek László:** Rendészet a tudásalapú kockázati társadalomban. *Belügyi Szemle*, 2011/1.

Macrory, Richard B.: Regulatory Justice: Making Sanctions Effective. Final Report. *Macrory Review*, September 2006

Magyary Zoltán: Magyar közigazgatás. Magyar Királyi Egyetemi Nyomda, Budapest, 1942

Máthé Gábor: A közigazgatási büntetőjog elmélettörténetéhez. In: **Zlinszky János (szerk.):** Degré Alajos emlékkönyv. Unió Kiadó, Budapest, 1995

Nagy Marianna: A közigazgatási szankciók elmélete. Osiris Kiadó, Budapest, 2002

Nagy Marianna: Interdiszciplináris mozaikok a közigazgatási jogi felelősség dogmatikájához. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010

Papp László: A közigazgatási büntetőbíráskodás problematikája. *Magyar Közigazgatás*, 1992/6.

Szamel Lajos: A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai, MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1990

IRK FERENC

A közlekedésrendészetről mint a rendészettudomány egyik fontos kutatási tárgyáról

„*Ez az a ház, ahol semmi se változik*

Ez az a ház, ahol áll az idő”

(Bródy János)

Jelen tanulmányt elsősorban a címbeli téma uralja. Ennek részeként azonban ki kívánok térni a múlt- és jelenbeli rendészeti felsőfokú oktatást érintő néhány zavaró jelenségre is.

A közlekedésrendészetet mint elemzésünk tárgyát leginkább *két nagy alcsoportra osztva szokás vizsgálni*. Ezek egyike a *forgalomfelügyelet* (amit Magyarországon helytelenül, szűkített értelmezéssel, közlekedés-ellenőrzésnek szokás titulálni). A másik alcsoportba soroljuk a balesetek bizonyos, egyéb jogszabályokban meghatározott körén belül a *helyszíni szemlét* (amit sokan, megint csak hibásan, baleseti helyszínelésként aposztrofálnak) és azt követő *vizsgálatot*.

Már e helyütt megemlítem, hogy *ez utóbbi témakörrel a továbbiakban nem kívánok foglalkozni*, ezért csupán azt jegyzem meg, hogy a baleseti helyszínelők és vizsgálók munkája alapvetően megegyezik a *Finszter Géza* által alkalmazott szakmai-ágazati feladatok szerinti kategorizálásban a büntügyi rendőrség tevékenységével.¹ A forgalom felügyeletét ellátó közlekedésrendészet viszont ugyane csoportosítás szerint a közbiztonsági rendőrség részének tekinthető.

A forgalomfelügyeletet ellátó közlekedésrendészet helye a közbiztonság megóvásában

Nem szükséges különösebben érvelni azon állítás mellett, miszerint az állampolgár a rendőrséget alapvetően aszerint minősíti, hogy közvetlenül vagy közvetve (például ismerősök véleménye vagy a média keltette benyomások²

¹ Finszter Géza: Rendészetelmélet. Nemzeti Közszerzői Társaság, Budapest, 2014, 202–203. o.

² A rendőrség médiakezelésének kritikáját egy másik tanulmányomban részletesen elemeztem. Lásd Irk Ferenc: Viktimológia; közösségi és situációs bűnmegelőzés. E tanulmány a Magyar Rendészettudományi Társaság Határrendészeti Tagozat Pécsi Szakcsoport és a Magyar Hadtudományi Társaság Ha-

hatására) milyen véleményt alakít ki azokról a rendőrökről, akik a közterületeken őt megvédeni és segíteni hivatottak. Az emberek túlnyomó többségét hidegen hagyják a bűnözés alakulásáról vagy a rendőrség intézkedési aktivitásáról kiadott közlemények, az ezeket támogató különféle statisztikai adatok. A polgárt (egy amerikai szlogent szabadon idézve) egy dolog érdekli: ha bajba kerül, rendőrt vagy inkább egy hippit hívjon-e segítségül. Más szavakkal: a biztonságérzet (szakszerűbb megfogalmazással: a szubjektív biztonság minősége) a döntő és nem az, hogy egy adott területen mekkora a lakosság számára viszonyított rendőrsűrűség. Ezért van igaza Finszternek, aki szerint „*a közvélemény a rendészetet a rendőrrel azonosítja, akivel a közterületeken és a közlekedésben találkozhat, akitől a megtámadott segítséget remél, a jogsértőt pedig azt, hogy elkerülheti*”³.

Finszter hangsúlyozza, hogy „*...a közbiztonság társadalmi termék, amely az egyének és a közösségek tevékenységéből, az állami szervek hatósági intézkedéseiből, a polgárok önvédelmi képességeinek és a vállalkozói piac nyújtotta szolgáltatások együtteséből alakul ki*”⁴.

Leszögezhetjük, hogy a közbiztonságot a közrendvédelem szolgálja azért, hogy „*a közterületek rendjét biztosítja, alapvető rendészeti funkciója az őrködés, a jelenlét*”⁵. A már említett forgalomfelügyelet megfelel ennek a funkciónak.⁶ A forgalomfelügyeletet ellátó (tehát őrködő) közlekedésrendészeti munka ezért része a közrendvédelemnek. De csak része, és korántsem tehető egyenlőségjel a lakókörnyezeti közbiztonságot általában és a közúti közlekedésbiztonságot speciálisan óvó rendőri tevékenység közé annak ellenére, hogy általános megközelítésből kiindulva az említett két munkavégzés között számos vonatkozásban azonosságokra bukkanhatunk. (Így például mindkettő problémaorientált, azaz intézkedési stratégiája mindkettőnek pro-

tárőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja által 2015. június 25-én, a *Modernkori veszélyek rendészeti aspektusai* címmel Pécsen megrendezett nemzetközi tudományos konferencián *Rendőrség az internetvilág labirintusában* címmel elhangzott előadásom alapján készült. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények, XVI. 2015, 11–22. o.

3 Finszter Géza: i. m. 11. o.

4 Finszter Géza: A rendészet elmélete. OKRI–KJK–Kerszöv, Budapest, 2003, 208. o.

5 Finszter Géza (2014): i. m. 196. o.

6 Az már egy másik kérdés, hogy távlatosan mennyire volna kívánatos eleve tényként kezelni azt a megközelítést, hogy a „közlekedésrendészet önálló szolgálati ágként minden bizonnyal a centralizált államrendőrségi szisztémában található meg a maga helyét”. Így: Finszter Géza (2014): i. m. 196. o. Vitába azért nem szállok e megállapítással, mert ma a rendőrség teljes közrendvédelme centralizált, s a belátható időben ebben nem várható változás. Azonban megemlítem, hogy maradéktalanul egyetértetek Finszterrel, aki szerint „A jelenlét a leginkább decentralizálható funkció, az önkormányzati rendőrség alapvetően közrendvédelmi feladatokra létesíthető”. Uo.

aktív, megelőzés-központú, vagy mindkettőt kockázatelemzés nyomán lehet célszerűen megszervezni.⁷) Az úgynevezett célszemélyek és a konkrét módszerek azonban többnyire jelentős eltéréseket mutatnak.⁸

Éppen ezek az eltérések indokolják a forgalomfelügyelet specializációját. *A közlekedés biztonsága feletti őrködésnek sajátos feladatai és módszerei* vannak, amelyek speciális ismereteket és különleges felkészültséget igényelnek. Arról sem feledkezhetünk el azonban, hogy a bűnözés elkövetési formáiban bekövetkező változások egyre több feladatot rónak az elvileg csak a közlekedésbiztonság megővésére hivatott rendőrökre. Az úgynevezett *utazó bűnözés* a motorizáció fejlődésében, továbbá a kommunikáció mennyiségében és minőségében bekövetkezett változások következtében mind gyakrabban teszi kényszerű szükségzerűséggé, hogy a forgalomfelügyeletre hivatott közlekedésrendészet a közrend egészének védelme érdekében bizonyos, főként preaktívnak tekinthető beavatkozásokat hajtson végre, vagy legyen ilyen akciók részese.⁹

A forgalomfelügyelet alaptervékenységéről

A *közúti közlekedésbiztonság* a közlekedő ember, az úton közlekedő jármű és az előbbi kettőt körbe vevő környezet kedvező összhangjának produktuma. A közlekedés területén a *kontrolltevékenységet a forgalomfelügyelet* (és ennek részeként a közlekedés-ellenőrzés) látja el. Ennek legfőbb *feladata*, hogy a rendőrség a rendelkezésére álló eszközökkel élve az említett három tényező kényes egyensúlyát *optimalizálja*. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a közlekedők minden körülmények között képesek legyenek a rájuk vonatkozó

⁷ Uo. 183. o.

⁸ Megemlítem: a közrend és a közlekedésbiztonság két külön halmazát hosszú időn keresztül a közbiztonság fogalma fogadta be. Ezt a felfogást tükrözi vissza a korábbi Rendőrtisztví Főiskola, valamint a jelenlegi Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Karának tanszéki és csoportfogalma. E szerint tehát a közrendvédelem és a közlekedésrendészet összességében szolgálja a közbiztonságot. A rendőrség strukturális felépítése viszont időről időre ingadozott a két felfogás között, ami abban mutatkozott meg, hogy a közlekedésrendészet hol önállóodott, hol bele- (vissza-) olvadt a közrendvédelem szervezetébe.

⁹ Ez a feladat számos európai országban (például Németország, Svédország, Finnország) már évtizedekkel ezelőtt megtörte a közlekedésrendészeti feladatok kizárólagos ellátásának gyakorlatát. Főként a terrorizmus terjedése egyrésztől, a veszélyes bűnözők jellemzően autópályákon való gyors helyválttatása másrésztől teremtett olyan helyzetet, hogy a közlekedési felügyeletet ellátó járőrök ténykedése kiegészült bűnmegelőzési feladatokkal, kiemelten járművek mozgásának követésével és járműrendszámok priorálásával.

műszaki és tájékoztatósi követelményeknek megfelelő sebesség megválasztására, ezáltal a balesetek elkerülésére. Ebből pedig az is következik, hogy a rendőrség nem elégedhet meg a közlekedés résztvevőinek normakövető magatartásra ösztönzésével, szükség esetén – élve a jog adta lehetőségekkel és eszközökkel – a biztonságot szolgáló hivatott szabályok kikényszerítésével. Felelőssége kiterjed arra is, hogy a közlekedés résztvevőit körbevevő környezet ne csak hogy ne akadályozza, hanem kifejezetten segítse a biztonságos közlekedést.¹⁰

A szóban forgó *kontrolltevékenység két szinten* valósul meg: *absztrakt* formában akkor, amikor a biztonságos közlekedés irányelveit határozza meg, vagy ha ez kompetenciáját egészben vagy részben meghaladná: részt vesz azok elkészítésében és végrehajtásában. Ilyen feladatot lát el például akkor, amikor akár jogszabály-előkészítés, akár végrehajtás során a járműbiztonság szempontjait érintő kérdések alkotják munkáját. Az előbbinél fajsúlyosabb példaként szolgálhat a forgalomszervezési szempontok elvi és gyakorlati kidolgozásában való közreműködés. *Konkrét* formáját jelenti a preaktív rendőri tevékenység az utakon, mégpedig két minőségben: ennek egyik formája, amikor például a járőrkocsi személyzete pusztán jelenlétével készíti a közlekedés résztvevőit a szabályok betartására; másik formája, amikor a járőr intézkedik, szükség esetén megbünteti a normaszegő résztvevőt.¹¹

A *feladat megvalósításának minőségéről* szólva szükségesnek látom ismét Finsztert idézni, aki szerint „*A változó magyar rendészet jelenleg olyan szolgálatok képét mutatja, amelyek a működőképesség megőrzését és javítását rövidtávra biztosító intézkedések sorát élték át*”¹². Ebből az következett, hogy a rendőrség szervezetén belül a közlekedésrendészet (és ezen belül a forgalom-ellenőrzésnek nevezett forgalomfelügyeleti részleg) nem vagy csak rövid időre tudta stabilizálni helyét, működési területét, ebből következően feladatkörét. Szakmai körökben közismert tény, hogy időről időre a közlekedésrendészetben dolgozókból verbuválódott az a tartalékállomány, amelyik bárhova bevethető volt. Így gyakran kapták feladatul a közrendvédelmi fel-

¹⁰ Több mint másfél évtized óta ezt a felfogást követi korábban a Rendőrtisztai Főiskola, majd a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészetudományi Karának oktatási tematikája, amelyik a forgalomszabályozás, a forgalom-ellenőrzés és a forgalomirányítás témaköreivel foglalkozik.

¹¹ Nem nehéz belátni: más feladatkörben ugyanezeket a tevékenységeket látja el a közbiztonsági feladatokkal megbízott rendőrségi részleg.

¹² Finszter Géza: A változó rendészet és a rendészetudomány. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): Tanulmányok „A változó rendészet aktuális kihívásai” című tudományos konferenciáról. Pécs, 2013, 11. o. [Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIV.]

adatok ellátásán túl például az őrizetek szállítását („mert ti úgyis autóval közlekedtek”) csakúgy, mint a különféle őrszolgálatokat.

A *forgalom-ellenőrzés* természetesen a forgalomfelügyelet kiemelt fontosságú területe, amelynek határait – túl a már említett látható jelenlétén – két tényező határozza meg: egyrészt az ellenőrzéshez rendelkezésre álló technikai és jogi *eszközök*, másrészt – a rendelkezésre álló jogi környezetben – az elkövetett szabályszegés *bizonyíthatósága*.¹³ Megállapítható, hogy jogállami körülmények között a rendőrség lehetőségei meglehetősen szűkre szabottak. A tapasztalatok azonban azt is mutatják, hogy még ezek egy része is kihasználatlan, sőt bizonyos esetekben kifejezetten kontraproduktív. E megállapítás alátámasztására számos példa volna felhozható, kezdve a forgalomirányító jelzőlámpa sárga jelzésén áthaladók büntetéssel fenyegetésétől a sebesség-ellenőrző készülékek többirányú rendellenes működéséből adódó téves büntetékiszabásokon át a sebesség-ellenőrzés korszerű módszereinek (például átlagssebesség-mérés) mellőzéséig. Ezekre a tényekre azért szükséges felhívni a figyelmet, mert aligha vonható kétségbe az az állítás, hogy a motorizáció minőségi átalakulását a rendőrségnek folyamatosan figyelemmel kell(ene) kísérnie, és a kihívásokra válaszokat kell(ene) adnia. Ezeknek csak egy része szűkíthető a forgalom-ellenőrzés tárgykörére. Böven vannak már ma feladatok a forgalomfelügyelet különféle területein, így elsősorban a forgalomszervezés körén belül.¹⁴

Javaslatok a forgalomfelügyelet tökéletesítéséért

Korinek László úgy véli, hogy a rendészettudományban – egyebek mellett – szükség van az interdiszciplináris megközelítésre, valamint a tudományos teljesítmények objektív mérésére alkalmas fórumok megteremtésére. Ilyenként hivatkozik a szerző a Cefolra, amely 2007-es tanácskozásán hitet tett a rendészettudomány fontos küldetése mellett az alkotmányos jogállamban¹⁵. A

¹³ A közigazgatási eljárásokban a bizonyítás általános kérdéseiről lásd bővebben Szilvássy György Péter: A tényállás tisztázása és a bizonyítási eljárás. In: Rixer Ádám (szerk.): Közigazgatási jog. 2. kiadás. Novissima Kiadó, Budapest, 2013, 188–189. o.

¹⁴ A legnagyobb változás előtt nyilvánvalóan az új módon közlekedni képes (immár a vezetői ülésben is csak utasként helyet foglaló személyek által felügyelt) autók szabályos közlekedésének ellenőrzése, szükség esetén az új világ újfajta baleseteinek kivizsgálási metodikája, ennek folyamányaként a felelősség megállapítása áll. Lásd erről még <http://profitline.hu/hircentrum/hir/338087/Huawei:-az-autoink-lesznek-a-kovetkezo-okoseszkozok>

¹⁵ Korinek László: Kriminológia I. Magyar Közlöny- és Lapkiadó, Budapest, 2010, 277–278. o.

közlekedésrendszert az a diszciplína, amelyik ezt az állítást és kívánalmat megerősíti.

Magyarország közlekedésbiztonságának alakításában évek óta mérce lehet az Európai Unió ebből a szempontból irányadónak tekinthető országainak példája, hiszen a gyakorlati munkában (ezen belül eminensen a forgalom-ellenőrzésben) ennek a Tispol-kooperáció keretében sok évre visszanyúló hagyománya van.¹⁶ Kívánatosnak tűnik, hogy a jövőben a Cepol és a Tispol együttműködésében nyíljon lehetőség a közlekedésbiztonság területén a rendőrség elméleti és gyakorlati tevékenységének összefogására nem utolsósorban azzal a céllal, hogy ennek eredményei a közlekedésrendészeti oktatás-ba szervesen integrálhatók legyenek.

A Tispol célkitűzésével egyezően helyénvalónak látszik az eddiginél nagyobb súlyt fektetni egyrészt a halálos kimenetelű balesetek, másrészt a balesetekben meghalt személyek számának csökkentésére. Ennek legfontosabb előfeltétele a balesetigóc-kutatás és -feltárás¹⁷ általánossá tétele, és a rendőri preaktivitás (ideértve a szolgálatvezénylés) ennek megfelelő megteremtését.

A Tispol-akciók nagy értéke az összehangoltság és az, hogy az EU számos országában egyszerre azonos típusú közlekedési veszélyre összpontosítanak. Ez azonban nem léphet a rendszeres, honi magatartást befolyásoló rendőri jelenlét helyébe, aminek legfontosabb rendeltetése, hogy – az ember egyik legfőbb jellemvonását: az egyéniség kiélésének vágyát – képes legyen úgy csatornázni, hogy ezáltal sikerüljön elérni a közlekedésbiztonság fontos elemének megfelelő: a feltűnésmentes, a másokhoz minél inkább alkalmazkodó, azaz minél homogénebb közlekedési mozgást.

¹⁶ Magyarország az EU-csatlakozás évében, tehát 2004-ben vált a Tispol teljes jogú tagjává. Az Európai Közlekedésrendészeti Hálózat (European Traffic Police Network), azaz a Tispol célja, hogy európai szintű közúti ellenőrzésekkel is hozzájáruljon az Európai Bizottság által meghatározott közösségi cél eléréséhez, amely szerint 2010 és 2020 között felére kell hogy csökkenjen a közúti balesetben meghalt személyek száma. A szervezet évente többször végez összehangolt közlekedésbiztonsági ellenőrzéseket a tagállamokban. Részletesebben lásd <http://www.baleset-megelozes.eu/cikk.php?id=942>. Az Európai Bizottság e szervezet működésének hatékonyságát (több más társszervezetével együtt) legutóbb a 2013-ban közzétett jelentésében hozta nyilvánosságra. Lásd http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/police-cooperation/general/docs/eandy_evaluation_of_aquapol_railpol_tispol_final_report_20130115.pdf

¹⁷ A balesetigóc-kutatásról részletesebb lásd például Irk Ferenc: Közlekedésbiztonság és bűnözéskontroll. KJK-Kerszöv, Budapest, 2003, 41–42., 99–102. o.; Berta Tamás: Baleseti góckutatás, baleseti adatbázis megbízhatóságának továbbfejlesztése: az EuroRAP program hazai megvalósításának előkészítése. KTI Nonprofit Kft., Budapest, 2010.

Számos országban a balesetek megelőzésének alapjául szolgál – *rendőr által vezetett szakértői team* közreműködésével¹⁸ – a baleseti helyszíneken az ügynevezett másodlagos balesetelemzés. Az e célra létrehozott csoportok tagjai az egyes országok vagy azok régióinak súlyos baleseteit típusaik szerint (mint például gyermekbalesetek vagy tehergépkocsi-balesetek), általában a biztosítócégek által finanszírozottan és a *hatósági vizsgálatoktól függetlenül* a balesetek helyszínén jogi, orvosi, mérnöki, pszichológiai vagy egyéb megközelítésből, strukturált kérdőívek segítségével próbálják megérteni. Az összegyűjtött tapasztalatok ismeretében a teamnek a szokásos felületi (például a konkrét szabálysértés megnevezésére korlátozott) hibafeltáráshoz képest nagyobb esélye nyílik komplex magyarázatot találni a balesetek gyakran felderítetlenül maradó tipikus okaira abból a célból, hogy személycsoportokhoz, járműtípusokhoz vagy éppen útviszonyokhoz kötötten tehesenek javaslatokat a biztonság növelésére. Ahol ezt a rendszert bevezették, ott a vizsgálatok eredményei jelentős segítséget nyújtanak a célirányos prevenciónak, ezen belül a hatékony rendőri munkának.

És az oktatás?

E sorok írója egészen a legutóbbi évig bezárólag több mint másfél évtizedet töltött el azzal, hogy saját kutatási és több európai közlekedési rendőrségtől az ezt megelőző évtizedek alatt begyűjtött ismereteit megkísérelje átadni a magyar felsőfokú rendőrképzés oktatási intézménye hallgatóinak. Az előzőekben (a teljesség igénye nélkül) felsorolt ismeretek és elvárások többsége része volt ennek az oktatási anyagnak. A kritikai észrevételeket is figyelembe véve joggal kérdezheti az olvasó: akkor lehet-e, van-e sikerélménye az oktatónak?

A válaszom sajnos csak korlátozott mértékben igenlő. Ennek okai szerteágazók, ezúttal csak néhány szempontra hívom fel a figyelmet. Elsőként áll-

¹⁸ Erre lásd például Multidisciplinary Accident Investigation Teams (MAIT). California Highway Patrol, [https://www.chp.ca.gov/programs-services/for-law-enforcement/multidisciplinary-accident-investigation-teams-\(maït\)](https://www.chp.ca.gov/programs-services/for-law-enforcement/multidisciplinary-accident-investigation-teams-(maït)); az ENSZ keretei között: Multidisciplinary crash investigation. United Nations Economic and Social Council, 10. January 2014. <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/doc/2014/wp1/ECE-TRANS-WP1-2013-6-Rev1e.pdf>; Finnországból: Inkeri Salo – Kalle Parkkari – Pekka Sulander – Esko Keskinen: In-depth on-the-Spot Road Accident Investigation in Finland. 2nd International Conference on ESAR „Expert Symposium on Accident Research“. Reports on the ESAR-Conference on 1st/2nd September 2006 at Hannover Medical School. Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen, Fahrzeugtechnik, Heft F 61., S. 28. http://bast.opus.hbz-nrw.de/volltexte/2012/466/pdf/In_depth_on_the_Spot_Road.pdf

jon itt ismét egy idézet Finsztertől¹⁹: „*Ami egészen bizonyos, az annak megállapítása, hogy a rendészetek modernizációjának általános feltételei nálunk nem jöttek létre. Nincs törekvés politikai konszenzusra a közrend és a közbiztonság területén, hiányzik a minőségi fordulat szakmai támogatása a rendészeti szervezetek részéről, végül nem alakult ki az a társadalmi igény sem, ami a szabadság és a biztonság egyensúlyára alapozza a rendvédelemmel szembeni elvárásait.*” Súlyos, ám igaz állítások. Valószínűleg az egész felsőfokú rendészeti oktatásnak ezek a problémák a legfőbb buktatói.²⁰ Rögtön ide kapcsolható egy másik megállapítás, amelyik szerint „*Az a rendészet, amelyik elutasítja a kutatói érdeklődést, azt kockáztatja, hogy rögtönző, szakszerrűtlen és a politikai marketing szempontjainak kiszolgáltatót döntéseket kénytelen elszenvedni*”²¹.

Márpedig a magyar rendészeti vezetés mintha ezt tenné, mégpedig azáltal, hogy elvárásokat támaszt az oktatás tematikáját illetően.²² Ezzel a szemlélettel egybecseng a hallgatók több mint másfél évtizeden keresztül évről évre ismétlődő beszámolója: helyi szinten az ottani vezetők azt plántálják a fejükbe, hogy végezzék el sikerrel tanulmányaikat, azután gyorsan felejtse- nek el mindent, amit a főiskolán hallottak, mert majd a „tethelyen” ők (már- mint a helyi parancsnokaik) megmutatják, milyen a jó rendőrtisz.²³ Az egész- ben csak az a szomorú, hogy akik ezt ma hirdetik, azoknak tegnap ugyanezt mondták akkori főnökeik. Tehát valóban itt semmi se változik...

Mindezek után csak másodlagos kérdés, hogy immár több évtizedes táv- latban, megannyi strukturális irányváltást megélve mindmáig nem sikerült el-

19 Finszter Géza (2014): i. m. 59. o.

20 Erről évekkel ezelőtt már részletesen kifejtettem véleményemet. Lásd Irk Ferenc: Hova és hogyan to- vább RTF? Egy civil gondolatmorzsa. In: Budaházi Árpád (szerk.): Tanulmányok Győrök Ferenc tiszteletére a rendészeti felsőoktatás köréből. RTF, Budapest, 2006, 92–100. o. Visszaolvasva az ak- kor leírtakat meg kell állapítanom, hogy a csaknem egy évtizeddel ezelőtt papírra vetett kritikai meg- jegyzéseim közül egyet se kell visszavonnom. A szakma nemes egyszerűséggel szóra sem méltatta az akkor megfogalmazott észrevételeimet. Egyik tény se tölt el örömmel.

21 Finszter Géza (2013): i. m. 11. o. A mondat második fordulatainak alátámasztására álljon itt egy friss példa Miklósi Gábor: Az év bohózata a lefegyverzett horvát rendőrök ügye. Index.hu, 2015. szeptem- ber 19. http://index.hu/belfold/2015/09/19/lefegyverzes_horvat_rendorok_magyarbol/

22 Ennek ellenére meglepetést tudott okozni az egyik korábbi országos rendőrfőkapitány egy beszélge- tésen azzal az őszinte kijelentésével, hogy vagy azt oktatjuk, amit ők jónak tartanak, vagy a tisztí be- osztáshoz szükséges felsőfokú végzettség megszerzésére kiválasztott embereket nem a RTF-re, hanem valamelyik másik, „civil” egyetemre küldik, s ott finanszírozzák a tanulmányaikat.

23 Ide illik Wolfgang Stangl Finszter által idézett mondata: „rendőri kultúrának fontos része az, amit köz- helyszerűen úgy fogalmazhatnánk meg: *felejsd el, amit az iskolában tanultál, majd a gyakorlatban megmutatják neked, hogyan is mennek a dolgok*”. Lásd Wolfgang Stangl: A rendőrképzés gyakorlati és tudásszociológiai problémái. Belügyi Szemle, 2001/10., 10. o. Idézi Finszter Géza (2014): i. m. 230. o.

Összegzés

A gyors gazdasági és társadalmi változásokhoz adekvát módon alkalmazkodó rendőrségre van szükség. Ennek a közlekedést felügyelő rendőri erők leginkább akkor tehetnek eleget, ha annak struktúrája és tudása jól igazodik a várható kívánalmakhoz.

Az egyes szakfeladatok számos specialitással jellemezhetők, amelyek érvényre juttatása megfelelő személyi és műszaki állományt igényel. Ezért látszik célszerűnek a közlekedés rendőrségi felügyeletét három szinten megszervezni: az autópálya-rendészet, a közlekedés specialitásaihoz igazodó, szükség esetén több megyén átívelő (tehát regionális) közlekedésrendészet, valamint a fővároson (ahol eddig is így volt) és a megyeszékhelyeken túlmenően a nagyobb városok szintjén is a közrendvédelemmel szoros együttműködésben megszervezendő, ám az önkormányzatok alá rendelt lokális közlekedésrendészeti egységek. Ennek indoka az lehet, hogy a felsorolt három szervezeti elem alapvetően eltérő problémák gyors feltárására és reagálására volna hivatott, ezért az ott szolgálatot teljesítő vezetők és beosztottaik más-más speciális feladatokra kaphatnak *naprakész ki- és továbbképzést*. (A bővebb indokolást nem látom szükségesnek. A közlekedésrendészet ilyen krízishelyzetet már többször megélt, és a kapkodó átszervezésekből mindig rosszul jött ki. Legyen elegendő az önálló autópálya-rendészet megteremtésével-megszüntetésével kapcsolatban a nem is távoli múltba visszanyúló elentétes döntésekre hivatkoznom.)

A rendszertudományi kar közlekedésrendészeti oktatói ennek a szemléletnek az élén állhatnak, és ez az intézmény alkalmas lehet arra, hogy új szemlélettel elsőként kínálják meg a jövő gyakorlati szakembereit. Ez természetesen csak akkor lehetséges, ha a tudományos elméleti és a gyakorlati szakismeretek összefonódása lehetővé válik, és a kar, illetve annak rendészeti tanszékei autonóm módon gondolkodhatnak és cselekedhetnek, és nem lesznek szorgos végrehajtói a mindenkori rendőrség vezetőinek. Ennek érdekében az oktatói kar összetételének bizonyos átstrukturálására is sor kerülhet²⁶, hiszen a Rendőrtisztí Főiskola rendszerváltozás óta eltelt időszaka arra már több esetben bizonyásgól szolgált, hogy akár a legfelsőbb, akár az alsóbb vezetői

²⁶ Sem a teljes karon, sem annak egyes szaktanszékein nem szerencsés az a gyakorlat, hogy csak a rendőrség hivatásos állományába tartozó (s ily módon a rendőrségi hierarchiához alkalmazkodni köteles) tisztek átvezénylésével töltődik ki az az űr, ami abból adódik, hogy az egyébként erre a feladatra alkalmas civil személyek kizárólagos főállásban ettől a munkától hagyományosan távol tartják magukat, már csak az előbbi csoportba tartozókhöz képest méltánytalanul alacsony közalkalmazotti fizetés miatt is.

szinteken nem feltétlenül a pozíciót akár kinevezéssel, akár pályázat útján elnyerő rendőrtiszt tudta a legmagasabb színvonalon ellátni a feladatát.

Tekintettel arra, hogy ezen a szakterületen az egykor megszerezett ismeretek nagyon gyorsan elavulnak, feltétlenül indokolt volna, hogy az intézmény szervezett formában gondoskodjon korábbi hallgatóinak (akik közül időközben számosan vezetői beosztásba kerültek) a továbbképzéséről. Ez azt jelenti, hogy az oktatók azokat az ismereteket adhatják tovább korábbi hallgatóiknak, amelyeket azok távozása után építettek be az alapképzés tananyagába. A „visszahívás” során arra is lehetőség nyílhat, hogy a korábban fontosnak tartott, ám a gyakorlatba még át nem ültetett ismereteket a visszalátogató felfrissítse, újabb érvekkel támassza alá, s információkhoz jusson arról is, melyek a korábban megismert fontos feladatok késedelmes megvalósításának okai.²⁷

És végül: kívánatosnak tartom, hogy a jelen tanulmány bevezető sorai előtt olvasható idézet e szervezetben mielőbb a múlt emlékévé váljon.

²⁷ Esetleges félreértések megelőzése érdekében hangsúlyozom: ennek a javaslatnak semmi köze nincs a mesterképzéshez.

PAP ANDRÁS LÁSZLÓ

Intézményes diszkrimináció és zaklatás

Ez az írás az intézményes és strukturális diszkrimináció koncepcióját vizsgálja abból a szempontból, hogy a zaklatás tényállása mennyiben alkalmas arra, hogy ezek az alapvetően a társadalomtudomány által leírt jelenségek és használt fogalmak a jogalkalmazásban is értelmezhetők legyenek. Az írás lényegében hazai jogalkalmazási és jogértelmezési kontextust céloz, a jogfejlesztés és a jogértelmezés lehetséges irányainak felvetése céljából. Az írás a zaklatás antidiszkriminációs jogi – vagyis nem büntetőjogi – fogalmát tárgyalja, ugyanis e tényállás sajátossága az, hogy nem feltételez egyéni jogsértést vagy előítéletességet, és nem is (vagy nemcsak) az adott intézkedésben vagy eljárásban részt vevő személyek magatartását szankcionálja, hanem a megalázó, ellenséges, megfélemlítő környezet kialakulását megengedő szervezetet, annak egy egységét, vagy akár ez egész intézményt. Az intézményes és strukturális diszkrimináció természetesen nem csak a rendészeti szférában jelentkezik, és az írásban sem kizárólag a rendészettudomány szempontjából vizsgálható jelenségeket fogok bemutatni, ugyanakkor egyrészt maga a felvetés a rendészet szempontjából általában véve aktuális, és a problémakör legtöbb konkrét példája is kapcsolódik a rendészethez.

Az írás a következő szerkezetet követi: elsőként a fogalomalkotás és -használat kontextusát ismertetem, ezt követően az intézményi és strukturális diszkrimináció, valamint a zaklatás fogalmát mutatom be, majd hazai jogesetekkel szemléltetem a zaklatás és az intézményes diszkrimináció fogalmainak jogi operacionalizációs gyakorlatát. Végül egy háromelemű tipológiát felállítva konkrét tényállások besorolásával megkülönböztetem 1. az intézményes diszkriminációnak a zaklatás által nem értelmezhető; 2. a zaklatás intézményes diszkriminációként nem értelmezhető; és 3. az intézményes diszkriminációnak a zaklatás által értelmezhető eseteit. A jog(gyakorlat)fejlesztés lehetséges irányait felvetve az írás e részében olyan gyakorlatokat is bemutatok, amelyek még nem öltötték konkrét panaszok, jogesetek formáját.

A fogalomalkotás és -használat kontextusa

Elöljáróban fontosnak tartom rögzíteni, hogy noha a fogalomalkotás egyaránt segíti a különböző társadalmi jelenségek a tudományban nélkülözhetetlen analitikus vizsgálatát, és a jogalkotás, valamint a jogalkalmazás számára is esszenciális, mindazonáltal egy ponton túl már magában hordozza az öncélúság, a frivol intellektualizmus veszélyét. Az intézményes és a strukturális diszkrimináció elhatárolása után kutatva tucatnyi definíciót és több kategóriába sorolható „nehéz esetet” találhat az érdeklődő kutató. Az etnikaprofilalkotás következőkben részletesen tárgyalt jelenségét például a már eleve leszűkítő, jogi megközelítést és fogalomhasználatot alkalmazó jogtudományi szakirodalom és a jogvitákban felhasznált érvek egyaránt sorolják a közvetlen és a közvetett diszkrimináció, a zaklatás tényállása alá, és persze akadnak olyanok is, akik a szegregációhoz hasonlóan sajátos, sui generis és különálló jogalkotást igénylő fogalomról beszélnek.¹ A kategóriaalkotás és klasszifikáció nemcsak élvezetes, de hasznos tevékenység, mindazonáltal én a pragmatikus megközelítés fontosságát kívánom hangsúlyozni, különös tekintettel arra, hogy ezen írás célja a joggyakorlat egy lehetséges irányának vázolása. Éppen ezért az európai uniós irányelvek logikáját követő magyar jogszabályi, illetve egyetlen, általam a fontosabb elemeket tartalmazó nem jogi, társadalomtudományos definíciót fogok használni – és már csak a terjedelmi korlátokra tekintettel is kénytelen vagyok eltekinteni a számos, kisebb-nagyobb részleteiben eltérő diszkriminációdefiníció ismertetésétől.

A tárgyalt jelenségek és fogalmak kontextualizálásához fontos előzetesen rögzíteni, hogy a különböző társadalmi hátrányok, valamint az ezeket előidéző folyamatok kezelésében a jog alapvetően leszűkítő, a megtorlás és a tilalom eszközeit alkalmazó, ultima ratio eszköz: a folyamatok felismerését, érzékelését és árnyalt kezelését a különböző közpolitikai eszközök szolgálják. Az állami fellépésnek legalább négy szintje különíthető el: 1. a jogi, esetünkben antidiszkriminációs jogi megközelítés mellett; 2. az esélyegyenlőségi politika és például a célzott szakpolitikai programok; 3. a tágabb stratégiaalkotás, a mainstreaming; 4. illetve a társadalmi nevelés, érzékenyítés szintje.² A mainstreaming (vagyis „főáramba terelés”) az egyenlőtlenségek strukturális okainak felszámolását célzó, úgynevezett „transzformációs stratégiát” jelent, és a gyakorlatba való átültetése kiterjed a bontott adatgyűjtésre, helyzetelemzésre, az egyes intézkedések során az érintett csoport szempontjait figyelembe vevő tervezésre, végrehajtásra, nyomon követésre, ellenőrzésre és értékelésre. A „diverzitás mainstreaming” elve értelmében a kormányzat

mindennapi munkájába, az összes politikába a tervezéstől a megvalósításon át az értékelésig integrálni kell az esélyegyenlőségi elveket. Ehhez természetesen szükség van megfelelő jogalkotásra is, de a társadalmi egyenlőtlenségek nem küzdhetők le csupán a jog és a társadalompolitika eszközeivel: a jog normaközvetítő, társadalmi tudatot formáló szerepe mellett az egyenlőtlenségek mérséklődését kiváltó változásokhoz a szemlélet átalakítására, társadalmi nevelésre – például tudatosságnövelő, érzékenyítő kampányokra – is szükség van.³

Mindezt azért tartottam fontosnak előjáróban leírni, mert az írás célja annak a folyamatnak a vizsgálata, hogy hogyan lehet az antidiszkriminációs jog, jogintézmények és jogi fogalmak formájába önteni az intézményes (és strukturális) diszkriminációnak a társadalomtudomány által leírt jelenségét. Ez azért is különösen érdekes téma, mert az antidiszkriminációs jog élő, dinamikus fejlődő jogterület, amelynek fogalmi apparátusa esetenként új *sui generis* tényállásokkal gyarapszik, máskor a meglévő fogalmak, elsősorban a „zaklatás” tényállásának kiterjesztő alkalmazásával bővül, ami által adott esetben a jogvédelem olyan új lehetőségei is megnyílhatnak, amelyeket nemcsak hogy addig az antidiszkriminációs jog nem ismert, de más jogterület sem. (A 2011-es szabályozást megelőzően a közszereplők által megvalósított gyűlöletbeszéd szankcionálására például sem a polgári, sem a büntetőjog nem nyújtott lehetőséget, de zaklatásként értelmezhető volt.)⁴

Intézményi, intézményes, intézményesült és strukturális diszkrimináció, zaklatás: fogalmak és definíciók

A fogalommeghatározást kezdjük a jogi konceptualizációtól legtávolabb eső, legáltalánosabb terminussal. A *strukturális diszkrimináció* nem jogi, hanem társadalomtudományi fogalom, amely a kirekesztés olyan általános, rendszerszerű formájára utal, ami túlmutat egyes, adott esetben tágan értelmezett intézmények működésén. Arra hívja fel a figyelmet, hogy a kirekesztés a társas érintkezési formákban állandósult és ismétlődő olyan szokásokon, mintázatokon is alapulhat, amelyek attitűdök, normák, értékrendek és értékválasztások formáját öltik, és hatásukban bizonyos csoportok rendszerszerű hátrányba kerülését okozzák. Nemcsak hogy kimutatható egyéni kirekesztő magatartást vagy akár szándékot nem feltételez, de még az egyes társadalmi intézmények gyakorlatát meghatározó formális szabályokban sem érhető tetten. Magyar példákat hozva gondoljunk a romák lakhatási szegregációjára, az

öket érintő negatív médiaábrázolásra, vagy például a nők alacsony számára a parlamentben és a Magyar Tudományos Akadémia tagjai között.⁵ A strukturális diszkrimináció egy jellemző formájára hívja fel a figyelmet a Bechdel-teszt, amely azt vizsgálja, hogy egy fikciós műben, a leggyakrabban filmekben megjelenik-e legalább két nevesített női szereplő, akik a férfiakon kívül legalább egyszer valami másról beszélgetnek. A legtöbb mű nem teljesíti ennek az egyszerű, a nemalapú részrehajlást mérő tesztnek a feltételeit. A teszt némileg átalakított változata faji/etnikai, fogyatékoságalapú, vagy éppen az LMBT embereket érintő részrehajlás mérésére is alkalmas.⁶

Rátérve az „intézményi”, „intézményes” és „intézményesült” diszkrimináció fogalmára, megítélésem szerint ezek szinonimák. Visszaulva az előbbi, kontextualizáló megjegyzésekre, intellektuálisan szórakoztató gyakorlatnak ígérkezhet, de pragmatikus szempontból tekintve fölösleges a három terminus között különbséget tenni. Éppen elég feladat a strukturális és az intézményes diszkrimináció elhatárolása. A szakirodalomban számos definíció forog, de a két fogalom meggyőző, általánosan elfogadott elméleti, analitikus megkülönböztetésével egyelőre adós a tudomány. *Pincus* a kirekesztő entitások irányából vizsgálódva egyéni, intézményes és strukturális diszkriminációt különböztet meg.⁷ *Dovidio* azt hangsúlyozza, hogy az intézményes diszkrimináció olyan szabály, szokás, vagy gyakorlat, amely rendszerszerűen jeleníti meg és termeli újra a csoportalapú egyenlőtlenségeket.⁸ *McCrudden* abban látja a jelenség lényegét, hogy a kirekesztő magatartás annyira intézményesül, hogy nincs szükség egyedi döntésre, tevékenységre ahhoz, hogy az intézmény működése hatásában kirekesztő (elemzésében: rasszista) legyen. A szervezet működési mechanizmusai és szabályai strukturálják az eredményt, maga a rendszer diszkriminál, és nincs szükség kifejezett kirekesztő döntésre, szándékra vagy előítéletre sem.⁹ *Haney-López* szerint a szervezetszociológia új institucionálizmusként ismert, a racionális döntésméleteket meghaladó irányzatát követve olyan, a hátrányos helyzetű csoportok társadalmi státusát közvetve vagy közvetetten megerősítő gyakorlat: szervezeti formaként vagy struktúraként azonosítja az intézményes diszkriminációt, ahol a fogalom leginkább problémacímeként jelöl és nem a társadalmi viselkedés koherens elméletét, és az „intézmények” nem kizárólag szervezetet, hanem társadalmi gyakorlatot is jelentenek.¹⁰

Az intézményes diszkrimináció jelenségét az 1970-es évek óta vizsgálják a kutatók, kezdetben főleg gazdasági, munkaerő-piaci elemzésekkel, a rekrutációban érvényesülő nepotizmus, a felvételi tesztek és referenciák formájában megjelenő rendszerszerű előítéletességre fókuszálva. A későbbiek-

ben számos kutatás foglalkozott a büntető igazságszolgáltatási rendszerben, a rendészeti eljárásokban, és az oktatási rendszerben tetten érhető intézményes diszkriminációval. Amint látjuk majd, intézményes diszkriminációként beszélnek az afroamerikaiakat kiemelten sújtó „három csapás” törvényekről, vagy a drogtörvények sajátos kodifikációs gyakorlatáról is.

Fontos hangsúlyozni, hogy a szerzők többsége, még a jogtudósok is¹¹, a strukturális és intézményesült kirekesztésről szólván, a diszkriminációt társadalomtudományi és nem jogi értelemben használják, sokszor azonosítva a (strukturális vagy intézményesült) rasszizmussal.

Megítélésem szerint tartalmát tekintve az intézményes diszkrimináció fogalom nagyjából azt jelenti, amit a kisebbségi ombudsman a Nemzeti társadalmi felzárkózási és roma stratégia kapcsán írt: „*Az intézményes diszkrimináció nem feltétlenül tudatosan diszkriminatív eljárásból vagy gondolkodásmódból ered, hanem olyan intézményi működési módból, intézményi kultúrából, amely nem veszi figyelembe a társadalom gyenge érdekérvényesítő képességgel rendelkező tagjainak helyzetét, szempontjait. Az intézményi működés [...] eszköztelensége is kiélezheti az intézményes diszkriminációt.*”¹²

Az intézményes diszkrimináció az írás elemzési szempontjából lényeges jellemzője az, hogy valamilyen formában kötődik a jog által is szabályozott intézmények formális vagy informális, de jogilag adott esetben megragadható működési gyakorlatához.

Fontos hangsúlyozni, hogy ahogy a strukturális, úgy az intézményes diszkrimináció is alapvetően és elsődlegesen társadalmi jelenség, és egyfelől a marginalizáció és a kirekesztés működésének megértését segíti, másfelől pedig társadalomtudományos és (köz)politikai diskurzusban és retorikában a kirekesztés szinonimájaként használt fogalom. A jog, a maga szükségszerűen reduktív megközelítésével és fogalmi apparátusával a kirekesztést okozó társadalmi viszonyok, élethelyzetek csupán egy részét veszi célba. Nézzük meg, hogyan!

A hátrányos megkülönböztetés tilalmát több nemzetközi dokumentum, így a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló egyezmény¹³, a polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya¹⁴, a nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról szóló egyezmény¹⁵, a gyermek jogairól szóló egyezmény¹⁶ vagy a fogyatékkal élőek jogairól szóló egyezmény¹⁷ is deklarálja. A diszkrimináció tilalma dinamikus, változó, folyamatosan bővülő tartalmú fogalom. Az antidiszkriminációs védelem köre jelentősen bővült például az Európa Tanács térségében azáltal, hogy az Európai Alapjogi Charta, és a 2005. április 1-jén ha-

tályba lépett az Emberi jogok európai egyezményének¹⁸ 12. kiegészítő jegyzőkönyve, amely a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya 26. cikkében, valamint az Emberi jogok egyetemes nyilatkozatában foglalt-hoz hasonló, önálló, általános antidiszkriminációs klauzulát vezet be. Az antidiszkriminációs jog európai fejlődésében a legfontosabb lépésnek azonban az európai uniós közösségi jog – a tagállamok számára átültetési kötelezettséget hordozó – irányelveinek elfogadása számít. A két legfontosabb a 2000/43/EK irányelv a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról, valamint a 2000/78/EK irányelv a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról.¹⁹

A közösségi jog irányelveiben megfogalmazott védelem köre is folyamatosan tágul: a magyar jogalkotó például azok átültetések, az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény (Ebkvtv.) megalkotásakor a széleskörűen értelmezhető „egyéb tulajdonságon” alapuló hátrányos megkülönböztetésre is kiterjesztette a diszkrimináció tilalmát. Az antidiszkriminációs célú nemzetközi dokumentumokban általában a hátrányos megkülönböztetés formáit illetően a következőkben ismertetett fogalmak jelennek meg:²⁰

1. *Közvetlen hátrányos megkülönböztetés* – definíciójának alapvetően három eleme van: a kedvezőtlen bánásmód, bizonyos védett tulajdonság megléte, és a kettő közötti ok-okozati összefüggés. Közvetlen hátrányos megkülönböztetésről tehát akkor beszélünk, ha egy személy (vagy csoportot alkotó személyek) számára a kedvezőtlen bánásmódra valamely védett tulajdonsága (tulajdonságuk) miatt került sor: például faji-etnikai hovatartozás, nem, szexuális orientáció, vallásos meggyőződés alapján.²¹
2. *Közvetett hátrányos megkülönböztetés* – erről akkor beszélünk, amikor semlegesnek és elfogulatlanak tűnő (és esetleg valóban annak is szánt) intézkedések végrehajtása folyamán kiderül, hogy azok egy bizonyos, körülírható, védett tulajdonsággal jellemezhető csoporthoz tartozó személyek számára hátrányokhoz vezetnek.²²
3. *Zaklatás* – külön diszkriminációtípusként jelenhet meg a különböző nemzeti szintű jogszabályokban, illetve például az Európai Unió közösségi joganyagában. Lényege, hogy a zaklató(k) az áldozat méltóságát, személyét sértő, esetleg munkavégzését is ellehetlenítő légkör kialakulásához járul(nak) hozzá. Idetartozik a magyar köznyelvben munkahelyi „kicsinálásként” emlegetett, az angol nyelvű szakirodalomban pedig *mobbing*, illetve *bullying* terminusokkal (az előbbit munkahelyi, az utóbbit iskolai-okta-

tási kontextusban használják inkább) azonosított jelenség.²³ A zaklatás fontos sajátossága, hogy a zaklatásmentes ügymenet megteremtésének kötelezettsége a munkáltatót terheli, így adott esetben a jogi felelősségre vonás sem (csak) a zaklató munkatársat, hanem a munkáltatót (is) érinti.²⁴ Amint a következőkben látni fogjuk, és ez ennek az írásnak a tárgya: a zaklatás lesz, lehet az az antidiszkriminációs tényállás, amely alkalmas az intézményes diszkrimináció egyes formáinak jogi leképezésére és megragadására.²⁵ Az Egyenlő Bánásmód Hatóság Tanácsadó Testületének állásfoglalása²⁶ szerint „A zaklatás fogalma meghatározott »magatartást« tilt, de ez a tilalom kiterjed a magatartáson túl az Ebktv. 7. § (2) bekezdésében szereplő cselekményekre is, tehát az intézkedésre, feltételre, mulasztásra, utasításra és gyakorlatra is. [...] A zaklatás [...] egyaránt megvalósulhat egyszeri magatartással, illetve folyamatos, rendszeresen visszatérő cselekményekkel.”

Példák az intézményes diszkrimináció jogi operacionalizációjának gyakorlatára

A következőkben bemutatok néhány példát az intézményes diszkrimináció jogi operacionalizációjának hazai gyakorlatára. Amint látni fogjuk, az esetek egy részében az intézményes diszkriminációt a közvetett, nagy ritkán a közvetlen diszkrimináció fogalmával azonosítja a joggyakorlat, az innovatív, és számos esetben az egyetlen megoldást azonban a zaklatás tényállása jelenti. Tekintettel arra, hogy az írás egy elméleti problémának a joggyakorlatban történő konkretizálását vizsgálja, amennyiben a bíróság a kérelmet érdemben megtárgyalja, azaz elfogadja a panaszosok (többnyire civilszervezetek stratégiai perek formájában, közérdekeüigény-érvényesítés keretében alkalmazott) azon pertaktikáját, hogy a jogvita tárgyaként azonosított (a választott példákban többnyire rendészeti tárgyú) jelenséget, a hatóságok vagy hivatalos személyek magatartását az egyenlő bánásmód megsértéseként azonosítják, ezt abban az esetben is az intézményes diszkrimináció kezelésének eredményes modelljének értékelem, ha adott esetben nem is vezet pernyertességhez.

A miskolci komplex razzikák mint a közvetlen és közvetett diszkrimináció esetei

A Társaság a Szabadságjogokért, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda, az Európai Roma Jogok Központja Alapítvány és az Esélyt a Hátrányos Helyzetű Gyerekeknek Alapítvány beadványa után az alapvető jogok

biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes közös, átfogó vizsgálatot folytatott a Miskolci Önkormányzati Rendészet által koordinált és más társszervekkel együtt folytatott hatósági ellenőrzési gyakorlat kapcsán. A jelentés a következőket állapította meg²⁷: A Miskolci Önkormányzati Rendészet eltérő profilú, hatáskörű és egymástól különböző vizsgálati jogosítványokkal felruházott önkormányzati szervezetekkel, közszolgáltatók munkatársaival, valamint más szervek képviselőivel közösen²⁸, egyidejűleg, előre meghatározott időpontban és útvonalon, az önkormányzat közrendvédelmi referensének előzetes szervezésével, valamint a rendészet vezetőinek közreműködésével, „eligazításával”, összevont, együttes, nemegyszer tömeges, razziaszerű hatósági ellenőrzéseket végzett, erre vonatkozó kifejezett jogszabályi felhatalmazás nélkül Miskolc szegregált lakókönyvezeteiben. A 2013. április 15. és 2014. április 17. között több mint 2700 ingatlant és nagyjából 4500 embert (körükben több mint ezer kiskorút) érintő ellenőrzések kiterjedtek a lakcím-bejelentési kötelezettségre, az állattartás szabályainak betartására, a szemétszállítási szerződések, a bérleti szerződések, a tulajdonjogot igazoló dokumentumok meglétének vizsgálatára, sor került továbbá köztisztasági, gyámhatósági, közüzemi és szociális igazgatási ellenőrzésekre is. Az elrendelt ellenőrzések céljaként az érintett szervek az önkormányzati vagyon védelmét jelölték meg. Az ellenőrzéseket kizárólag szegregátumokban, vagy alacsony státusú, főként romák által sűrűn lakott, elgettősodott utcákban, településrészekben tartották. Bizonyos helyszínekre a hatóságok több alkalommal is visszamentek, és ismételt ellenőrzéseket végeztek. A különböző szervek munkatársai általában nagyobb létszámban keresték fel az érintett ingatlanokat.

A rendészeti biztosítás mellett zajló, különösebb indok nélküli, nemegyszer visszatérő jellegű és megfélemlítő hatással járó közös hatósági ellenőrzések a biztos és a biztoshelyettes álláspontja szerint kellő alkotmányos indok nélkül, szükségtelen módon és aránytalan mértékben korlátozták a többségében rászoruló, hátrányos helyzetű, nagy számban és arányban roma nemzetiségű személyek magánszférához való jogát: a kifejezetten a miskolci szegregált területekre koncentráló, visszatérő ellenőrzések a társadalmi származás, valamint a vagyoni helyzet alapján közvetlen, valamint nemzeti- és származáson alapuló közvetett diszkriminációt idéztek elő.

Az ombudsmani helyszíni vizsgálat idején megkérdezett állampolgárok közül többen is sérelmezték az egyes ellenőrző hatóságok képviseletében eljárók beszédstílusát, annak udvariatlan, megalázó, kioktató jellegét, valamint azt, hogy az ellenőrzéseken gyakran harminc-negyven ember vett részt, és

egy-egy lakásba is egyszerre általában öt-hat „hatósági személy” lépett be. A közös razziákon az utcák két végéről indulva, valamennyi házat érintően végezték az ellenőrzéseket, minden házba bekiabáltak, bekopogtak. A polgárok arról számoltak be, hogy az már önmagában félelmet keltett, hogy az ablakok alatt többszörösen gyülekeztek, majd bevonultak a lépcsőházba, és a legfelső emeletről lefelé haladva minden lakásba bekopogtak, és a razziák rendszeresen ismétlődtek: egy hónapon belül akár kétszer-háromszor is, sőt volt olyan család, amelynél hatszor jártak.

Az ismételt ellenőrzések a családok szerint a már korábban igazolt tényekre, adatokra irányultak, így ezeket zaklatásként, célzottan a romák ellen irányuló intézkedésként élték meg. Az ellenőrzések célja és hivatalos indoka a lakcím-bejelentési kötelezettség teljesítésének, az ebtartási szabályok betartásának és a személyszállítási szerződések meglétének ellenőrzése volt ugyan, a panaszosok beszámolója szerint az sok esetben kiterjedt a lakóház, lakás higiéniai állapotára, a villanykábelek szabályosságára, az udvar rendezettségére, a gyermekeket nevelő családoknál pedig a gyermekek helyzetét (például megfelelő élelmezés, ruházat) is ellenőrizték, valamint vizsgálták, hogy eleget tettek-e a tankötelezettség teljesítésének.

Az ombudsmani jelentés hangsúlyozza, hogy az ellenőrzések nem eseti jellegűek vagy elszigeteltek voltak, hanem azokat előzetesen egyeztetve, szisztematikusan, szinte heti rendszerességgel szervezték meg. A vizsgálat nevesíti azokat az „objektív körülményeket, amelyek nyilvánvalóan félelemkeltő, zaklató jellegűek lehetnek”, és sérthetik az emberi méltóságot. Ilyenek minősítették azt, hogy az ellenőrzések kiszámíthatatlan időpontban, előzetes bejelentés nélkül, meglepetésszerűen, házról házra járva, minden ingatlant érintve folytak; a hatóságok, közszolgáltatási szervek munkatársai jelentősebb létszámú, csoportos fellépés keretében jelentek meg; hogy az önkormányzati rendészet, a rendőrség és a polgárőrség tagjai mindenfajta előzmény vagy az ellenőrzést végzők reális fenyegetettsége nélkül folyamatosan és állandóan jelen voltak; hogy az ellenőrzések többször ismétlődtek ugyanazoknál a családoknál, és hogy a magánszférához fűződő jog sérelmét megvalósítva belenéztek a hűtőszekrénybe, és ellenőrizték a fürdőszoba, valamint a mellékhelyiség tisztaságát.

Az ombudsmani vizsgálat azt is hangsúlyozza, hogy a hatóságok nem tudták meggyőző módon alátámasztani, hogy a szervezeten zajló, számos alapjogot közvetlenül érintő ellenőrzések helyszínei kiválasztásának objektív, igazolható és ésszerű indoka lett volna, az ezeken túlmutató standardként megfogalmazható alkotmányos indok, elkerülhetlenség és arányosság kö-

vetelményeinek megvalósítása pedig fel sem vetődött. A kiválasztást nem magyarázzák sem az állampolgári bejelentések, sem más tényszerű körülmény, tehát megállapítható, hogy a razziákat csak ott bonyolították le, ahol a roma nemzetiségű lakosság szignifikánsan nagyobb arányban él, mint a város más részeiben. Az alapvető jogokat az előbbiek szerint közvetlenül is korlátozó ellenőrzések tehát lényegesen nagyobb arányban érintették a roma lakosságot anélkül, hogy e konkrét területeken végzett közös ellenőrzések alkotmányos indoka, elkerülhetetlen szükségessége és arányos jellege igazolt, igazolható lenne.

A vizsgálat mindezek alapján megállapította, hogy a közös hatósági ellenőrzések sértették az egyenlő bánásmód követelményét, a kiválasztott ellenőrzési helyszínek a társadalmi származás, valamint a vagyoni helyzet alapján közvetlen, és nemzetiségi származáson alapuló közvetett diszkriminációt is előidézték. Noha a jelentés több esetben megállapítja, hogy az ellenőrzésekkel érintett településrészek lakói kifejezetten félelemkeltő, zaklató jellegűnek élték meg a hatósági személyek által közösen végrehajtott, esetenként visszatérő, összehangolt és razziaszerű ellenőrzéseket, az ombudsmanok a zaklatást külön nem nevesítették.

*A szélsőjobboldali szervezet demonstrációja során
a megfélemlített polgárok elmaradt védelme,
és az igazoltatás mint a zaklatás esetei*

Az Egri Törvényszék (még nem jogerős) 2015. szeptemberi ítéletében²⁹ két, az intézményes diszkrimináció sajátos esetének tekinthető jelenségre vonatkozóan is megállapította az egyenlő bánásmódhoz való jog sérelmét, egyik esetben a zaklatás, a másokban a közvetlen hátrányos megkülönböztetés tényállásával azonosítva azt.

A Társaság a Szabadságjogokért által indított perben a bíróság kimondta, hogy a rendőrség 2011-ben Gyöngyöspatán megsértette a megfélemlített roma lakosság egyenlő bánásmódhoz való jogát azzal, hogy amikor a helyi Jobbik behívására az azóta bíróság által jogerősen felosztatott szélsőséges, cigányellenes szervezet, a Szebb Jövőért Polgárőr Egyesület megszállta Gyöngyöspata cigánysorát, nem védte meg őket. Emellett először mondta ki magyar bíróság azt is, hogy a rendőrség bírságolási gyakorlata is lehet diszkriminatív.

Az első intézményes diszkriminációs tényállás a rendőrség „hallgatására” vonatkozott, azaz szélsőséges szervezetek fenyegetésének el nem hártására.

Fontos látnunk, hogy a zaklató ebben az esetben a jogszabályi rendelkezés logikájából fakadóan, nem a szélsőjobboldali paramilitáris szervezet, hanem a rendőrség – ahogyan a munkahelyi zaklatásnál is a munkáltató (is) szankcionálható. *„A bíróság megállapította, hogy a rendőrségnek kötelessége lett volna a megfélemlített helyi roma lakosság védelme, ám ezt elmulasztotta. A szélsőséges szervezetek a romákkal szemben megfélemlítő, megalázó, ellenséges környezetet generáltak. A rendőrség pedig a mulasztásaival ezt fenntartotta, ezért megvalósította az egyenlő bánásmódról szóló törvény szerinti zaklatást. A bíróság hangsúlyozta, hogy a perben nem kellett arról döntenie, hogy a rendőrség milyen szándékkal vagy céllal mulasztott. Kimondta: nem kell ahhoz a rendőrségnek rasszistának lennie, hogy a nyilvánvalóan rasszista szervezetek cigányellenes akciójának eltűrésével az egyenlő bánásmód követelményét sértse.”*³⁰ A TASZ a keresetét a helyszíni munka alapján filmben rögzített tapasztalataira és a kisebbségi ombudsman két jelentésére alapította. Ezek alapján bizonyították, hogy a romák nagyon féltek a szélsőségesektől, amelyet tovább fokozott a rendőrség magatartása. A per során a TASZ azzal érvelt, hogy a rendőrség nem kezelte súlyának megfelelően a szélsőségesek gyöngyöspatai jelenlétét, ignorálta annak cigányellenes jellegét. (A gyöngyösi közrendvédelmi osztályvezető például kijelentette, hogy nem észlelt semmiféle cigányellenes motivációt. Ha ilyen lett volna, szerinte is intézkedni kellett volna.) A kisebbségi ombudsman jelentése megerősítette, hogy a roma közösség tagjai félelemben éltek a szélsőséges szervezetek jelenléte alatt, és *„Rendkívül megalázónak érezték azt, hogy folyamatosan »potenciális bűnözőnek« tekintették őket, rendszeresen elvonultak lakásuk előtt, és gyakran becsmérlő szavakkal illeték őket [...] Hiába kérték, hogy ne engedjék közel lakásaikhoz [...] A vonulások rendszeresek voltak, előfordult az is, hogy a kora reggeli órákban [...] hangos éneklésre voltak kénytelenek ébredni, ami azért is megterhelte őket, mert a félelem miatt egyébként sem tudtak éjszaka nyugodtan aludni. [...] Sérelmezték azt is, hogy bár a személyüket és roma származásukat becsmérlő kijelentések esetenként a rendőrök jelenlétében hangoztak el, ők ilyenkor úgy tettek, mintha semmit sem hallottak volna.”*³¹

A második, az intézményes diszkrimináció klasszikus esetét jelentő, etnikaprofil-alkotásnak is nevezett jelenség arra utal, amikor a rendőrség „rászáll” a helyi romákra: míg a szélsőségeseket csak elvéve igazoltatták, és még ritkábban indítottak ellenük szabálysértési eljárásokat, addig a helyi romákat a saját lakóhelyükön rendszeresen igazoltatták. Az érintett szabálysértések többsége „nem a gyalogosok részére kijelölt járdán történő közlekedés”, „szabálytalan személyszállítás”, „gyermek szállítása gyermekülés nélkül” (az

egyik ilyen eset akkor történt, amikor valaki a családját menekítette egy verkedés elől), „köztisztasági szabálysértés” (például cigarettacsikk eldobása, napraforgómag héjának eldobása), autósoknál „elsősegélyláda szavatossági ideje lejárt”, „be nem csatolt biztonsági öv” volt. A fokozott rendőri jelenlétet a szélsőségesek távozása után a fennmaradt, és a rendőrség kapacitását jó részt a romák apró-cseprő, főleg gyalogosokat és kerékpárosokat érintő szabálysértésekért történő bírságolásra használták. Akadt olyan is, akit azért bírságoltak meg, mert „köpködött”.³² A bíróság megállapította, hogy a rendőrség szabálysértési bírságolási gyakorlatával közvetlen hátrányos megkülönböztetésben részesítette a helyi roma lakosságot, ugyanis rendkívül sok esetben bírságoltak főleg gyalogos és kerékpáros szabálysértésekért, miközben hasonló szabálysértésekért a nem roma lakosság körében nem intézkedtek. A TASZ a bizonyítás során a rendőrségtől kért szabálysértési adatokból következtetve azzal érvelt, hogy a helyi romákkal szemben a helyi nem romákhoz képest tizenháromszor több bírságot szabtak ki, miközben hasonló szabálysértések szankció nélkül maradtak a nem roma lakosság körében.³³ A kisebbségi biztos, némi eufemizmussal, így ír a diszkriminációt valószínűsítő szabálysértési jogalkalmazói gyakorlatról: „a helyi jogalkalmazó szervek nem rendelkeznek egységes szempontrendszerrel az észlelt szabálysértések feljelentését, illetve szankcionálását illetően. Ennek következtében kialakult az a helytelen gyakorlat, hogy a rendőrség a szabálysértések felderítése kapcsán jobban koncentrál a romák által lakott utcákra, mint más településrészekre. Mindez azzal a következménnyel jár, hogy a romák által elkövetett szabálysértések ügyében aránytalanul sok feljelentés születik, és azokat az indokltnál szigorúbban bírálja el a település jegyzője.”³⁴

A szabálysértési hatósági gyakorlat a felperes, a bíróság által ugyan elfogadott, de nem a zaklatás tényállásával értékelt álláspontja szerint „*azt a hatást keltette, mintha kizárólag a roma lakosság körében követnének el szabálysértéseket, ezzel megszegyénítve az egész közösséget*”.

Az igazoltatások formájában jelentkező etnikaprofil-alkotás mint zaklatás

Az igazoltatások során megnyilvánuló, etnikaprofil-alkotásnak nevezett jelenség³⁵ jogi megragadására történt már kísérlet a hazai joggyakorlatban. A Magyar Helsinki Bizottság és a Nógrád Megyei Rendőr-főkapitányság között az Egyenlő Bánásmód Hatóság előtt 2012-ben zajló eljárásban³⁶ (2011. január 1. és szeptember 5. között) a Helsinki Bizottság közel százötven szabálysértési esetet regisztrált.³⁷ Az eljárás fókuszába helyezett településen, Rimócon kis sú-

lyú, a kerékpár felszerelésének hiányossága miatt kiszabott helyszíni bírságok 97 százaléka roma embert sújtott, miközben valószínűsíthetően származástól függetlenül nagyjából azonos arányban követik el a vizsgált szabálysértést a helyiek. Az eljárás egyezséggel zárult, amelyben a rendőrség elismerte, hogy gyakorlata összességében az egyenlő bánásmód sérelméhez vezetett. A Magyar Helsinki Bizottság álláspontja szerint a rendőrségi igazoltatási statisztikák és helyszínbírság-nyomtatványok nyolc hónapra kiterjedő vizsgálata alapján, illetve az igazoltatott személyek feltételezett etnikai hovatartozásával történő összevetése alapján megállapítható, hogy a rendőrség közvetlen hátrányos megkülönböztetést alkalmazott a kerékpárral közlekedő rimóci illetőségű romákkal, illetve romának tartott személyekkel szemben.³⁸ (Az etnikai hovatartozás meghatározásának alapjául a 2001-es népszámlálás adatai, az ELTE Társadalomtudományi Karának általános szociálismunkás-hallgatói által 2004–2005-ben felvett adatok³⁹, továbbá az MTA Gyermekszegénység elleni programjának a térség roma lakosságára vonatkozó adatai szolgáltak, és ezeket vetették össze az érintett időpontban kiállított helyszínbírság-nyomtatványokkal úgy, hogy a korábbi rimóci jegyző részvételével határozták meg azokat a neveket és lakóhelyeket, amelyek helyben jellemzően romák által viselt névnek, illetve romák által lakott területnek minősülnek, és ekként valószínűvé teszik, hogy az adott személy roma, illetve a többség romának tartja.) Az Egyenlő Bánásmód Hatóság megállapította, hogy „*az önmagukban jogszerű és szakszerű egyedi rendőri intézkedések összeadódó hatása etnikai aránytalanságok előidézéséhez vezetett*”.

2014-ben hat civilszervezet, az Eötvös Károly Intézet, az Ide tartozunk! Roma Közösségi Hálózat, a Magyar Helsinki Bizottság, a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogvédő Iroda, a Roma Sajtóközpont, és a Társaság a Szabadságjogokért munkacsoport létrehozását javasolta az országos rendőrfőkapitánynak a szabálysértési bírságolási gyakorlat fejlesztése érdekében.⁴⁰ A rendőrség által végül nem támogatott kezdeményezés mögött a jogvédő szervezetek azon, egybehangzó tapasztalata állt, hogy az elmúlt években⁴¹ a rendőrök a roma embereket kiemelkedő arányban büntetik tipikusan kisebb fokú közlekedési szabálysértésekért. „*Sok esetben a cigánytelepek »bejárata« a rendszerezett bírságolási helyszín, ahol a rendőrök időt nem kímélve várják a potenciális szabálysértőket, akiket olyan kihágásokért bírságolnak, melyekért nem romákat nem szoktak. Jellemzően gyalogos, illetve kerékpárral kapcsolatos szabálysértésekről van szó, amelyek előfordulása mindenhol, minden társadalmi csoport esetében tömeges, és amelyek társadalomra veszélyessége az adott – főleg falusi – körülmények között igen alacsony. En-*

nek megfelelően [...] a rendőrség a vonatkozó szabályokat a nem roma lakossággal szemben nem, vagy messze nem olyan szigorral érvényesíti, mint a romákkal szemben. Még ha a szabálysértési és a KRESZ szabályok szigorú értelmezése alapján az esetek jó részében van is a bírságolásnak jögalapja, az etnikai aránytalanság miatt ez a gyakorlat az adott települések roma lakosainak az egyenlő bánásmóddhoz való jogát sérti, vagyis jogellenes. [...] Sérti [...] az egyenlő bánásmód követelményét, tehát jogszerűen, ha a rendőrség egyesekkel szemben eljár; míg másokkal szemben nem, méghozzá etnikai hovatarozásuk alapján. Ennek a jogellenes gyakorlatnak [...] egyik lehetséges verziója, amikor a rendőr szembe láttára történik két szabálysértés, ő azonban csak az egyik elkövetővel szemben intézkedik. A másik verzió, amikor azért aránytalan valamely csoport hátrányára a rendőrség intézkedési gyakorlata, mert a rendőrség eleve valamely olyan területre koncentrálja jelenlétét, ahol jellemzően az adott diszkriminált csoport tagjai tartózkodnak (ld. pl. cigánytelep). (A rendőri jelenlét természetesen fontos a romák lakta településrészeiben is, amennyiben az ott élők védelme a célja.)⁴²

A rendőrség a meglegfelvonulást a konzisztens bírósági felülbírálat ellenére tiltó határozata mint közvetlen diszkrimináció

A Fővárosi Ítéltábla 2014. szeptember 18-án meghozott jogerős ítéletével az intézményes diszkrimináció egy sajátos esetéről, a rendőrség rendezvénytiltó gyakorlatáról állapította meg az egyenlő bánásmód megsértését. A másodfokon eljáró bíróság kimondta, hogy a Budapesti Rendőr-főkapitányság szexuális irányultságon alapuló közvetlen hátrányos megkülönböztetést és zaklatást valósított meg, amikor 2012 áprilisában a közlekedés ellehetetlenülésére hivatkozva annak ellenére tiltotta meg a budapesti meglegfelvonulás megtartását, hogy a korábbi évben az ugyanezekre az indokokra épített határozatát a bíróság hatályon kívül helyezte – ráadásul a két esemény között több olyan rendezvény megtartását tudomásul vette nagyjából azonos útvonalra, amelyen az érintett felvonulásra tervezettnél lényegesen többen vettek részt. (Az egyik a békemenet volt a betiltott rendezvény becsült résztvevőinél százszor több résztvevővel.)

Az első fokon eljáró Fővárosi Törvényszék azt is megállapította, hogy a BRFK zaklatást követett el, mert döntése így hozzájárulhat a meglegfelvonulást szervező LMBT-közösség tagjai számára megalázó, ellenséges, megfélemlítő környezet kialakulásához, illetve megerősödéséhez a szexuális irányultságukkal összefüggésben, ugyanis „a hatósági döntések mintául szol-

gálnak a társadalom tagjainak, és a megkülönböztető módon tiltó rendőrségi döntés jelentősen felerősítheti a meleg kisebbséggel szemben amúgy is fennálló ellenségességet, amely az ellentüntetésekben is testet ölt”.

A másodfokon eljáró bíróság osztotta a Fővárosi Törvényszék álláspontját, amely szerint – mivel a BRFK semmilyen nyomós érvet nem tudott felhozni a hasonló rendezvények eltérő kezelésére – a rendőrség szexuális irányultságon és nemi identitáson alapuló közvetlen hátrányos megkülönböztetést és zaklatást valósított meg a Budapest Pride betiltásával.⁴³

A gyűlöletbeszéd mint zaklatás

A Magyar Helsinki Bizottság több olyan stratégiai pert indított⁴⁴, amely arra irányult, hogy egyes politikusok, állami, önkormányzati vezetők rasszista kijelentéseit a zaklatás fogalma alá vonva, az egyenlő bánásmód megsértése miatti közigazgatási jellegű szankciókkal visszaszorítható legyen a rasszista közbeszéd. E stratégiai perek jelentőségét 2012 előtt az adta, hogy a gyökeresen új szabályozást bevezető alaptörvény, az új Ptk. és Btk. hatálybalépése előtt, a gyűlöletbeszéd elleni fellépésre az Alkotmánybíróság értelmezése szerint sem a büntetőjog, sem a polgári jog nem volt alkalmas.⁴⁵ A konkrét ügyek ugyan nem minden esetben vezettek pernyertességhez, de az Egyenlő Bánásmód Hatóság és a bíróságok nem is zárkoztak el elvi érrel a zaklatás ilyen irányú felfogásától.

A gumikalapácsot emlegető edelényi polgármester „cigányozása”

Az edelényi önkormányzat képviselő-testületének 2009. június 24-i nyilvános, a városi televízió által közvetített képviselő-testületi ülésén *Molnár Oszkár* polgármester a következő kijelentést tette: *„nyílt titok, hogy a környező településeken, a cigányok által többségében lakott településeken, például Lakon, például Szendrőladon terhesség ideje alatt szándékosan olyan gyógyszereket szednek, hogy bolond gyerek szülessen, hogy dupla családi pótlékot tudjanak lehívni, hogy a terhesség ideje alatt – ez most új információ: utánajártam, és igaz –, gumikalapáccsal veri a terhes nő a hasát azért, hogy nyomorék gyereke szülessen...”*

Az Egyenlő Bánásmód Hatóság, tekintettel arra, hogy a bejelentő által hivatalozott kijelentés a médiában több helyen is elhangzott, nyilvánosságra fe-

rült az RTL Klub videós hírportálján⁴⁶, továbbá a YouTube-on is megtekinthető, illetve tartalmát tekintve alkalmas volt arra, hogy a roma kisebbséghez tartozó anyákkal, terhes nőkkel szemben a zaklatás tényállását megvalósítsa, hivatalból eljárást indított a polgármester ellen. A hatóság a hivatalból történő eljárás megindítását indokoltnak tartotta azért is, mert a kijelentés a társadalom széles körében vált ismertté, és kiváltotta a roma közösséghez tartozók, elsősorban a roma nők körében a megalázottság érzését, majd 2009. szeptember 30-án kelt EBH-határozatában⁴⁷ meg is állapította azt. A Fővárosi Bíróság 2010. március 22-i⁴⁸ jogerős ítéletében elutasította a polgármesternek a közigazgatási határozat törvényességét kétségbevonó keresetét. Az elsőfokú bíróság – a polgármester kereseti kifogása ellenére – megállapította, hogy a polgármester cselekménye az Ebktv. hatálya alá tartozott, mivel a felperes kijelentését hivatalos minőségében, polgármesterként, a települési önkormányzat „egyszemélyes szerveként”, az önkormányzati jogok elsődleges letéteményeseként, a képviselő-testületet képviselni jogosult személyként tette. A jogerős ítélet ellen a polgármester felülvizsgálati kérelmet nyújtott be, egyebek között arra tekintettel, hogy a kijelentése nem tartozik az Ebktv. hatálya alá, ugyanis az ügyben regisztrált panaszosok nem edelényi lakosok, így vonatkozásukban nem minősül polgármesternek, velük nem áll jogviszonyban, nem a helyi önkormányzat szerve. A Legfelsőbb Bíróság *Kasziné Mezey Katalin* tanácselnökből, *Tóth Kincső* előadó bíróból és *Kalás Tibor*ból álló tanácsa 2011. március 16-án tárgyaláson kívül meghozott ítéletében a polgármester felülvizsgálati kérelmét alaposnak találta, és az Egyenlő Bánásmód Hatóság határozatát hatályon kívül helyezte. A döntéshez a Legfelsőbb Bíróság mindössze egyetlen kérdést vizsgált: a polgármester kijelentésének az Ebktv. személyi hatálya alá tartozását, és arra jutott, hogy ha egy polgármester kijelentései megvalósítják ugyan a zaklatás tényállását, az egyenlő bánásmód kötelezettségét nem sérti meg, ha ezt nem a helyi önkormányzat „állampolgárai” vonatkozásában teszi: a polgármesternek – mint az önkormányzati feladatokat ellátó képviselő-testület szervének – ugyanis nincs olyan feladata vagy hatósági jogköre, amely más településeken lakó (esetünkben szendrőládi és laki) panaszosokat érintene, így közöttük nem jött létre jogilag szabályozott társadalmi viszony, azaz jogviszony. A meglehetősen problematikus indokolású döntés ugyanakkor nem zárta ki elvi élel azt a jogértelmezést, amely szerint a közbeszédben széles körben terjedő rasszista gyűlöletbeszéd zaklatásnak minősül, és az egyenlő bánásmód megsértése miatt szankcionálható.⁴⁹

A Horák Nóra-ügy és a kiskunlacházi „cigánybűnöző”-zés

Az edelényi esethez sokban hasonlít a Legfelsőbb Bíróság 2011. október 18-i azon döntése, amelyet az Egyenlő Bánásmód Hatóság kiskunlacházi polgármestert érintő határozatának a felülvizsgálata tárgyában hozott.⁵⁰ Az eset a következőben foglalható össze: A tizennégy éves *Horák Nóra* 2008. november 23-i erőszakos halála után Kiskunlacházán erős romaellenes hangulat alakult ki a helyi lakosság körében. Mindeközben a helyi önkormányzat *Demonstráció az erőszak ellen az életért* címmel november 28-ra összejövetelt szervezett, amelyen *Répás József* polgármester felszólalóként a következőképp fogalmazott: „*Féljenek az erőszakot tevők, a tolvajok, a gyilkosok! Kiskunlacházán nincs helye az erőszaknak, nincs helye a bűnözőknek, Kiskunlacházán elég volt a roma erőszakból! Kiskunlacháza és Magyarország a békés törvénytisztelő polgároké. Most már ne hagyjuk, hogy ellopják a javainkat, megverjék az időseket és meggyalázzák a gyermekeket. Ma még mi vagyunk többen.*”

Az ítélet szerint: „*E nyilatkozatot követően a romákban jelentős félelem alakult ki, mivel a polgármester kijelentései növelték a kialakulóban lévő romaellenességet, és hozzájárultak az irányukban addig békésnek mondható közhangulat megromlásához.*” A polgármester – több, az erőszakkal, a közbiztonsági helyzettel és a romákkal kapcsolatos nyilatkozat után – a *Mi Újságunk* helyi önkormányzati lap 2009. márciusi számának 9. oldalán *Most már tényleg elég volt!* címmel közölt egy írást, amely 2009. február 11-én a *Magyar Nemzet* című napilapban is megjelent. E cikkben *Répás* kifejtette, hogy „*Egyre-másra látnak napvilágot azok a brutálisabbnál brutálisabb bűncselekmények, amelyek elkövetői igazoltan cigány származásúak voltak. A bal-liberális média és a kormány felelős tagjai ennek ellenére továbbra is rasszizmusról beszélnek [...] Sajnos azt kell mondani, ma Magyarországon nyílt intézményes rasszizmus folyik a magyarság ellen [...] Itt nemcsak rólunk van szó, hanem minden tisztességes cigány emberről, aki megpróbál emberként boldogulni. Ők is elszenvedői a brutalitásoknak. Be kell végre fejezni a társadalom terrorizálását, és szándékos félelemben tartását. Nem lehet elfogadni azt, hogy egyesek a kisebbségi lét álarca mögé bújva több jogot élvezzenek, mint a többségi társadalom. Egy normális társadalom működésének alapja az, hogy az emberek biztonságban érzik magukat. Egy olyan világ, ahol, ha este elmegeyek otthonról, akkor a saját lábamon és nem hullaszákban érkezem haza.*” Ezen túlmenően a *Mi Újságunk* 2009. októberi számának 12.

oldalán a polgármester nyílt levelet intézett Magyarország miniszterelnökéhez. Ebben több ízben tesz utalást a romák által elkövetett bűncselekményekre, majd megkérdezi: „*Hány Olaszliszka kell még?*” A levél későbbi részében hangot ad azon véleményének, hogy a hatóságok a romák biztonságát fontosabbnak tartják a magyarokénál, majd felteszi a kérdést: „*Tudja-e, hogy mi a valóság a mai Magyarországon, melynek Ön a Miniszterelnöke? Cigányok rugdosnak halálra embereket, láncfűrészsel fenyegetik a magyar gazdákat, mert azok meg akarják védeni a tolvajoktól terményeiket. Magyar embereket tartanak egyes cigányok rabszolgasorsban, gyerekeket vernek meg mobiltelefonjukért, és hogy elvegyék kis zsebpénzüket. Idős, munkában megöszült emberek rettegnek cigány tizenévesektől, akik kaszákkal támadnak azokra, akik szót emelnek az erőszak ellen, és akik orvosokat fenyegetnek meg, hogy kábító hatású gyógyszereket írjanak fel részükre. Az Ön Kormánya mindent megtett, hogy a Magyar Gárdát betiltsa, mondván, hogy félelmet kelt, és gyűlöletet szít, de miért nem tiltja be a cigány szabadcsapatokat, akik felfegyverkezve egész megyéket tartanak rettegésben, akik még a rendőrökre is rátámadhatnak büntetlenül? [...] Minden becsületes magyar és cigány ember azt akarja, hogy végre rend legyen Magyarországon! [...] Emberek milliói rettegnek a cigányság egy része általi állandó erőszaktól.*”

A Magyar Helsinki Bizottság mint közérdekűigény-érvényesítésre jogosult szervezet kérelmet nyújtott be az Egyenlő Bánásmód Hatósághoz az egyenlő bánásmód követelményének megsértése, illetve zaklatás megállapítása céljából. A hatóság 2010. január 19. napján kelt határozatával³¹ megállapította, hogy az eljárás alá vont polgármester a település roma kisebbségéhez tartozó személyek vonatkozásában megsértette az egyenlő bánásmód követelményét, és megvalósította a zaklatás tényállását. A polgármester a határozat ellen keresetet nyújtott be, amelyben vitatta, hogy megnyilatkozásai bármilyen módon bárki jogait megsértették volna. A Fővárosi Bíróság, osztván – az edelényi döntéshez hasonlóan – a polgármester azon jogi álláspontját, hogy nyilatkozata nem tartozik az Ebktv. hatálya alá, hatályon kívül helyezte az Egyenlő Bánásmód Hatóság határozatát, és új eljárás lefolytatására kötelezte azzal az indoklással, hogy az önkormányzat által szervezett lakossági demonstráción történő polgármesteri felszólalás a véleménynyilvánítás körébe tartozott; valamint azzal, hogy a polgármester által mondottak nem képviselő-testületi ülésen hangzottak el – noha Répás József polgármesterként, de nem hivatalos minőségében vett részt a lakossági fórumon. Az Egyenlő Bánásmód Hatóság felülvizsgálati kérelmében hozott döntésében a Legfelsőbb Bíróság a jogerős ítéletet – az indokolás megismételt eljárásra vonatkozó

iránymutatására is kiterjedő módosításával – hatályában fenntartotta, a megismételt eljárásban Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság viszont már azt mondta ki, hogy a polgármester beszéde és írásai nem a szólásszabadság részei, hanem jogsértő magatartást valósítottak meg.⁵²

A zaklatás mint az intézményes diszkrimináció jogi operacionalizálásának eszköze

Az intézményes diszkrimináció és a zaklatás természetesen nem szinonimák. Viszonyukat két egymást metsző halmazként lehet modellezni. Az elemzés befejezéseként egy háromelemű tipológiát felállítva konkrét tényállások besorolásával megkülönböztetem 1. az intézményes diszkrimináció a zaklatás által nem értelmezhető; 2. a zaklatás intézményes diszkriminációként nem értelmezhető; és 3. az intézményes diszkrimináció a zaklatás által értelmezhető eseteit. A jog(gyakorlat)fejlesztés lehetséges irányait felvetve az írás ezen részében olyan gyakorlatokat is bemutatok, amelyek még nem öltötték konkrét panaszok, jogesetek formáját.

Az intézményes diszkrimináció zaklatásként nem értelmezhető formái

Az intézményes diszkrimináció és az zaklatás nem teljesen egymást fedő fogalmak. A zaklatás feltételez valamilyen konkrét aktust és sérelmet, amely akár egyediségében, akár valamilyen összehasonlításban jelentkezik. Ezek hiányában is beszélhetünk az intézmények működésének koncepciójába, struktúrájába kódolt strukturális kirekesztésről, vagy emellett az intézmények gyakorlatában is jelentkező intézményes diszkriminációról. Az intézményes diszkrimináció első csoportjába olyan esetek tartoznak, amelyekről nem vagy nagyon nehezen, illetve nagyon közvetetten állapítható meg e gyakorlatra visszavezethető félélem, vagy megalázottság, az emberi méltóság sérelmének érzése.

Ilyen lesz a gyűlölet-bűncselekmények szisztematikus alulminősítése, azaz más, enyhébb tényállások alapján folyik a nyomozás, vádemelés.⁵³ Idetartozik a lakóhelyi szegregáció⁵⁴, vagy az oktatási szegregáció gyakorlata⁵⁵, amikor a „speciális nevelési igényű” klasszifikáció, illetve már a besorolás alapjául szolgáló tesztek összeállításakor is érvényesül a roma gyermekek hátrányos megkülönböztetése. Az intézményes diszkrimináció formájának tekinthető az a jogszálló keret is, amely a nemzetiségi választási jogban lehetővé teszi az visszaélések, az „etnokorrupció” széles körű gyakorlatát⁵⁶, de általában véve a

„gerrymandering”, a választási rendszerek, a választókerületek olyan manipulációja is, amely valamely társadalmi csoport hátrányos megkülönböztetését idézi elő. Jól dokumentált, és ugyancsak az intézményes diszkrimináció egy formája a gyermekelhelyezésben a roma gyermekek családból történő kiemelése, szakellátásba kényszerítése folyamán jelentkező hátrányos megkülönböztetés.⁵⁷

Tekintettel arra, hogy megállapítható konkrét intézkedés és gyakorlat, én az intézményes diszkrimináció megnyilvánulásának tekintem azt is, amikor tudományos rendezvényeken kizárólag férfiakból álló paneleket állítanak össze a szervezők.⁵⁸ Érdekes határeset, hogy megvalósul-e a zaklatás is, de bizonyosan az intézményes diszkrimináció egy formája az, ha a bíróságokon a marginalizált helyzetű felekkel, vádlottakkal vagy tanúkkal a bírók udvariatlanabban, lekezelőbben beszélnek.⁵⁹

A zaklatás intézményes diszkriminációként nem értelmezhető formái

A zaklatásnak, a munkahelyi vagy szexuális zaklatás esetein túlmenően léteznek olyan, speciális, többnyire az intézményes diszkrimináció társadalmi gyakorlatához kapcsolódó esetei is, amelyek rendszerszerűvé válás hiányában is tényállásszerűek. A Gyűlölet-bűncselekmények Elleni Munkacsoport ülésén a TASZ képviselője például ismertett egy olyan esetet, ahol a roma sértett (gyűlölet-bűncselekmény tárgyában) tett feljelentését a szélsőjobboldali szervezetekkel összefüggésbe hozható Kárpátia együttes feliratát viselő pólóban vette fel a rendőr.⁶⁰ Csak emlékeztetőül: a zaklatás feltétele sértő, megalázó környezet kialakulása.

Megítélésem szerint e kritériumoknak megfelel a kormány 2015-ben a – bevándorlónak vagy egyszerűen migránsnak nevezett, valójában, tényszerűen leginkább – menekültek, menedékkérők ellen folytatott plakátkampánya⁶¹, és amint láthattuk, adott esetben jó eséllyel egyes politikusok (ha a helyi vagy országos szintű közhatalom gyakorló), a gyűlöletbeszéd fogalmával azonosított megnyilvánulásai is.

Megítélésem szerint ugyancsak fenyegető, sértő, megalázó környezet kialakulásához vezethet a lakosság egyes csoportjai számára az árpádsávos jelképek jelenléte közintézményekben.⁶²

Az intézményes diszkrimináció a zaklatás által értelmezhető esetei

Ennek analógiájára szélsőséges politikai mozgalmakkal összefüggésbe hozható személyek nevét viselő utcanevek, őket ábrázoló szobrok, ha nagyobb

számban fordulnak elő, a zaklatás intézményes diszkriminációt megvalósító formáját is jelenthetik. Azt, hogy egy Wass Albert utca vagy egy Hóman Bálint-szobor melyik kategóriába tartozik, azaz a(z) antidiszkriminációs jog által megragadható-e, a joggyakorlaton és persze a (stratégiai) perek megindulásán múlik.⁶³ Az e kategóriába sorolható, a rendőrségi igazoltatásokat érintő etnikaprofil-alkotás kapcsán már beszélhetünk is kialakult joggyakorlatról – és ahogy az említett esetek is mutatják, az antidiszkriminációs jog dinamikusan fejlődő jogterület, és bízhatunk a az Egyenlő Bánásmód Hatóság és a bíróságok további jogfejlesztő aktivizmusában.

JEGYZETEK

- 1 A kérdésről és a szakirodalmi vitákról részletesen írtam az első (az alkotmányjog mellett) a rendszertudomány területén kiadott MTA doktora cím elnyeréséért benyújtott értekezésemben. Lásd Pap András László: A megfigyelés társadalmának proliferációjától az etnikai profilalkotáson át az állami felelősség kiszervezéséig: Alkotmányjogi és rendszertudományi megközelítések az emberi méltóság, a társadalmi biztonság és az adatvédelem értelmezésekor. L'Harmattan, Kiadó, Budapest, 2012 [Földrész Könyvek]
- 2 Bővebben lásd például Balogh Lídia – Kádár András Kristóf – Majtényi Balázs – Pap András László: Antidiszkriminációs és esélyegyenlőségi alapismeretek. L'Harmattan, Kiadó, Budapest, 2010 [Földrész Könyvek]
- 3 Bővebben lásd Balogh Lídia: Társadalmi egyenlőség, esélyegyenlőség. In: Balogh Lídia – Kádár András Kristóf – Pap András László: A hátrányos megkülönböztetés elleni fellépés és az esélyegyenlőségi intézkedések hazai kerete. Nemzeti Közszoigálati Egyetem, 2015, 12–15. o.
- 4 Lásd például Pap András László: A Legfelsőbb Bíróság ítélete az Egyenlő Bánásmód Hatóság határozatának hatályon kívül helyezéséről. Zaklatásnak minősülhet-e egy polgármester rasszista megnyilatkozása? Jogesetek Magyarázata, 2012/1.
- 5 A kérdésről lásd Sente Zoltán: A pozitív megkülönböztetés problémái. *Fundamentum*, 2006/4., 17–44. o.
- 6 Lásd például Faith Lawrence: SPARQLing Conversation: Automating The Bechdel-Wallace Test. <http://nht.ecs.soton.ac.uk/2011/papers/12-flawrence.pdf>; Stacy L. Smith – Marc Choueiti – Katherine Pieper – Tracy Gillig – Carmen Lee – Dylan DeLuca: Inequality in 700 Popular Films: Examining Portrayals of Gender, Race, & LGBT Status from 2007 to 2014. USC Annenberg's Media, Diversity, & Social Change Initiative, évszám nélkül; Nona Power: One-dimensional woman. Zero Books, 2009; Fionnuala Ni Aoláin – Catherine Turner: Gender, Truth & Transition. *UCLA Women's Law Journal*, vol. 16, 2007, p. 229.; Kishonna Gray: Race, Gender, and Deviance in Xbox Live: Theoretical Perspectives from the Virtual Margins. Routledge, 2014.
- 7 Fred L. Pincus: Discrimination Comes in Many Forms: Individual, Institutional, and Structural. In: Maurianne Adams (ed.): *Readings for Diversity and Social Justice*. Psychology Press, 2000
- 8 P. J. Henry Dovidio: Institutional Bias. In: John F. Dovidio – Miles Hewstone – Peter Glick – Victoria M. Esses (eds.): *The Sage Handbook of Prejudice, Stereotyping and Discrimination*. SAGE Publications, 2010, pp. 426–440.
- 9 Christopher McCrudden: Institutional Discrimination. *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 2, no. 3, Winter, 1982, pp. 303–367.
- 10 Ian F. Haney-López: Institutional Racism: Judicial Conduct and a New Theory of Racial Discrimination. *Yale Law Journal*, vol. 109, 1999, p. 1717.

- 11 Lásd 7–10. lábjegyzet.
- 12 A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának állásfoglalása a Nemzeti Társadalmi Felzárkózási és Roma Stratégia című tervezetről. <http://www.kisebbségiombudsman.hu/hir-702-nemzeti-es-etnikai-kisebbségi-jogok.html>
- 13 Nemzetközi egyezmény a faji alapú hátrányos megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination). U.N.T.S., vol. 660, no. 9464, 1969, p. 212. Magyarországon kihirdette az 1969. évi 8. törvényerejű rendelet.
- 14 Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya (International Covenant on Civil and Political Rights). U.N.T.S., vol. 999, no. 14668, 1966, p. 176. Magyarországon kihirdette az 1976. évi 8. törvényerejű rendelet.
- 15 A nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról szóló egyezmény (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women). U.N.T.S., vol. 1249, 1979, p. 13. Magyarországon kihirdette az 1982. évi 10. törvényerejű rendelet.
- 16 Egyezmény a gyermek jogairól (Convention on the Rights of the Child). U.N.T.S., vol. 1577, no. 27531, 1990, p. 44. Magyarországon kihirdette az 1991. évi LXIV. törvény.
- 17 A fogyatékkal élők jogairól szóló egyezmény (Convention on the Rights of Persons with Disabilities). G.A. Res. 61/106, Annex I, U.N. GAOR, 61st Sess., Supp. No. 49, at 65, U.N. Doc. A/61/49 (2006). Magyarországon kihirdette a 2007. évi XCII. törvény.
- 18 Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről (European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms). E.T.S. No. 005, Rome, 4. XI. 1950. Magyarországon kihirdette az 1993. évi XXXI. törvény.
- 19 A foglalkoztatási egyenlőségi irányelv 3. szakasza a következő területekre terjeszti ki a védelmet: a munkavállaláshoz, önálló vállalkozáshoz, a foglalkozáshoz való hozzájutás feltételei (ideértve az előléptetést); pályaválasztási tanácsadás, szakképzés, szakmai továbbképzés és átképzés; alkalmazási és munkakörülmények (beleértve az elbocsátást és a díjazást); tagság vagy részvétel a munkavállalók vagy a munkaadók szervezeteiben; illetve bármely szervezetben, amelynek tagjai egy bizonyos szakmát gyakorolnak. A faji egyenlőségi irányelv 3. szakasza lényegesen tágabb körű védelmet nyújt a diszkriminációval szemben, és a következőket foglalja magában: a munkavállaláshoz, önálló vállalkozáshoz, a foglalkozáshoz való hozzájutás feltételei (ideértve az előléptetést); pályaválasztási tanácsadás, szakképzés, szakmai továbbképzés és átképzés; alkalmazási és munkakörülmények (beleértve az elbocsátást és a díjazást); tagság vagy részvétel a munkavállalók vagy a munkaadók szervezeteiben; illetve bármely szervezetben, amelynek tagjai egy bizonyos szakmát gyakorolnak; oktatás; szociális védelem (ideértve a társadalombiztosítást és az egészségügyi ellátást); szociális juttatások; azon áruhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférés, illetve azok nyújtása, amelyek a nyilvánosság számára hozzáférhetők (beleértve a lakhatást). A személyi hatály tekintetében pedig: az irányelvek megtiltják a természetes vagy jogi személyek általi diszkriminációt mind a köz-, mind a privát szektorban. Bővebben lásd még Balogh Lídia – Kádár András Kristóf – Majtényi Balázs – Pap András László: i. m. 49., 51. o.
- 20 Bővebben lásd még Majtényi Balázs (szerk.): Lejtős pálya – Az antidiszkriminációs és esélyegyenlőségi szabályozásról. Második, javított kiadás. L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2009 [(Föld-rész Könyvek); továbbá Bihary László – Farkas Lilla – Kádár András Kristóf – Kárpáti József: Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény magyarázata. Másság Alapítvány, Budapest, 2006.
- 21 Lásd Balogh Lídia – Kádár András Kristóf – Majtényi Balázs – Pap András László: i. m. 17. o.
- 22 Uo. 18. o.
- 23 Uo.
- 24 Uo. További, az elemzés szempontjából nem közvetlenül releváns még a szegregáció, azaz a jogellenes elkülönítés szintén a diszkrimináció egyik speciális, például a magyar jogban is külön nevesített fajtája, amelynek során bizonyos konkrét személyeket – jellemzően egy hátrányos helyzetű faji-etni-

- kai csoport tagjait – elkülönítenek például az oktatás vagy bizonyos szolgáltatások igénybevétele során, vagy lakóhelyi szegregációra kényszerítenek. A szegregáció nemcsak aktív magatartással valósítható meg, hanem a már korábban kialakult szegregációs helyzet fennmaradását előidéző „nem tevés”-sel is – azaz a szegregáció felszámolására irányuló erőfeszítések elmulasztása is számon kérhető. Uo.
- 25 A Btk. is ismeri a zaklatás fogalmát: 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről 222. § (1) Aki abból a célból, hogy más megfélemlítsen, vagy más magánéletébe, illetve mindennapi életvitelébe önkényesen beavatkozzon, őt rendszeresen vagy tartósan háborgatja, ha súlyosabb bűncselekmény nem valósul meg, vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. (2) Aki félelmet keltség céljából a) más vagy rá tekintettel hozzátartozóját személy elleni erőszakos vagy közveszélyt okozó büntetendő cselekmény elkövetésével megfenyeget, vagy b) azt a látszatot kelti, hogy más életét, testi épségét vagy egészségét sértő vagy közvetlenül veszélyeztető esemény következik be, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. (3) Aki a zaklatást a) házastársa, volt házastársa, élettársa vagy volt élettársa sérelmére, b) nevelése, felügyelete, gondozása vagy gyógykezelése alatt álló személy sérelmére, illetve c) hatalmi vagy befolyási helyzetével visszaélve követi el, az (1) bekezdésben meghatározott esetben két évig, a (2) bekezdésben meghatározott esetben büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő. Az írás szempontjából azonban ez irreleváns; e helyütt az elemzés csak az antidiszkriminációs jog szempontjából és fogalomrendszere alapján folyik.
- 26 384/5/2008. (IV. 10.)
- 27 Lásd az alapvető jogok biztosa és a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes közös, átfogó vizsgálatát a Miskolci Önkormányzati Rendszert által koordinált közös ellenőrzési gyakorlat, a helyi lakásrendelet, a Miskolci Önkormányzat lakhatási feltételeket érintő egyéb intézkedései, valamint a Miskolc környéki települések rendeletmódosításai tárgyában, AJB-1474/2014. számú közös jelentés.
- 28 Az ellenőrzésben részt vett a Családsegítő és Gyermekjóléti Szolgálat (amely a gyermekek védelméről és a gyámgügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény alapján hatósági ellenőrzésre nem jogosult); a polgármesteri hivatal szervezeti egységei (például egészségügyi és szociális osztály, egészségügyi és szociális bizottság elnöke, sajtószóvivő, közbiztonsági referens); a Miskolci Rendőrkapitányság; az Émász; a Miskolci Járási Hivatal Járási Népegészségügyi Intézete; a Miskolci Járási Hivatal Járási Gyámhivatala; a Digi Kft., a Miskolci Városgazda Városgazdálkodási Kht.; a MIVÍZ Kft. és a MIHÓ Kft.
- 29 A kézirát lezárásakor az ítélet még nem készült el, ezért az alfejezet a felperes Társaság a Szabadságjogokért keresetlevélére és sajtóanyagaira épül. http://ataszjelenti.blog.hu/2015/09/17/a_dorzsolto_gazemberekkel_nem_kellett_volna_ovatosan_banni
- 30 Uo.
- 31 Uo.
- 32 A TASZ által készített videóban nyilatkozó romák ilyen esetekről számolnak be: Amikor a babakocsi nem a járdán tolták, mert a járda nagyon rossz állapotban volt, és egy nagyobb babakocsi nem is fér el a keskeny járdán, az anyát és férjét fejenként ötezer-ötezer forintra bírságolták. Egy másik esetben egy kislány kezében volt egy bot, amelyet egy asszony elvett tőle, hogy eldobja. Az intézkedő rendőr a botot fegyvernek minősítette, és (véltetően közbiztonságra különösen veszélyes eszközzel kapcsolatos szabálysértés miatt) megbüntette ötezer forintra. Egy következő esetben egy fiatalember a melegre tekintettel néhány percre beengedte a kutyáját a patakba, és erre az időre levette róla a szájkosarat. A bírság összege: húszezer forint lett. Egy másik esetben, amikor azt a közmunkást büntették meg ötvénezer forintra, aki a drótkerítés cseréje során a közterületen elhullott dróthulladékokat szedte össze, és vitte a hulladékgyűjtő telepre. Máskor a helyi rendelet szabályainak megfelelően tapon törtéőnek kerti hulladékért kapott ötvénezer forintos bírságot. Egy férfit azért büntettek meg hater forintra, mert az általa tolt bicikli, amelyet egy zsák krumpli és egy zsák liszt szállítására használt, nem felelt meg a KRESZ-előírásoknak. Egy másik férfi huszonegyezer forint bírságot kapott azért, mert egy töcsa miatt átment az út egyik oldaláról a másikra. Egy fiatal asszonyt azért büntettek meg tízezer forintra, mert nem égett a rendszámvilágítása. Gépjármű utcán, közútról történő lemosásáért, környe-

- zetszennyezésre hivatkozva harmincezer forint bírságot szabtak ki, valakit pedig azért bírságotlalt meg harmincötezer forintra, mert nem volt bekötve a biztonsági öve, amikor ki akart állni az autójával az udvaráról. Uo.
- 33 Tekintettel arra, hogy a rendőrség etnikai hovatartozásra vonatkozó adatokat nem kezelhet, a felperes több (például oktatási szegregációs) stratégiai perben alkalmazott technikát vett igénybe: a kisebbségi ombudsman szegregált lakóközösségre vonatkozó megállapításaira építve, az etnikai hovatartozást az eljárás alá vontak lakcímének vizsgálatával, valamint a helyi roma nemzetiségi önkormányzat elnökének nyilatkozata szerint a romák között gyakori vezetéknevek beazonosításával valószínűsítette. Uo.
- 34 A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának utóvizsgálati jelentése a közfoglalkoztatásról, a szabálysértési hatóságok eljárási gyakorlatáról és az oktatás helyzetéről Gyöngyöspátán. Budapest, 2011. december. <http://www.kisebbségiombudsman.hu/data/files/223419918.pdf>
- 35 A kérdésről bővebben lásd M. Tóth Balázs – Pap András László: A hatékonyság mítosza. Az etnikai profilalkotás alkotmányos és rendészeti kérdőjelei. L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2012; továbbá M. Tóth Balázs: Az etnikai profilalkotás a bűnmegelőzésben és a bűnüldözésben. PhD-értekezés. Miskolci Egyetem Állam-és Jogtudományi Kar Deák Ferenc Doktori Iskola, 2011, 110–130. o.
- 36 EBH/865/2011.
- 37 http://helsinki.hu/wp-content/uploads/EBH_eljaras_adatok.pdf
- 38 Ivány Borbála – Pap András László: Rendőri etnikai profilalkotás az Egyenlő Bánásmód Hatóság előtt. *Fundamentum*, 2012/3., 103–111. o.
- 39 Lásd Bass László: Egy év – szociális problémák változásai egy hátrányos helyzetű kistérségben. *Esély*, 2006/4., 21–47. o.
- 40 <http://tasz.hu/files/tasz/imce/orfkszabsertmunkacsop0715.pdf>
- 41 A magyar rendőrség igazoltatási gyakorlata vonatkozásában a Magyar Helsinki Bizottságnak az ORFK együttműködésével végzett 2008-as STEPSS kutatása kimutatta, hogy egy roma állampolgárnak háromszor akkora az esélye, hogy igazoltassák, mint egy nem romának. A Roma Sajtóközpont 2014-ben 50 településen 140 olyan esetet gyűjtött össze, ahol cigány embereket szabálysértés elkövetése miatt helyszíni bírsággal sújtottak. A megbírságotlalt az esetek jelentős részében kis jelentőségű – egyes esetekben abszurd jellegű – szabálysértést követtek el, a helyszíni bírság mégis magas összegű. A Index videóra tett egy olyan esetet, amelynél a nem roma származású nő ugyanazért a szabálysértésért „elengedték”, míg egy másik, láthatóan roma személyt megbírságotlalt a rendőrök. Uo.; továbbá [http://www.ekint.org/ekint_files/File/orfkszabsertmunkacsop0715%20\(1\).pdf](http://www.ekint.org/ekint_files/File/orfkszabsertmunkacsop0715%20(1).pdf); <http://romasajtokozpont.hu/terkep/>; http://index.hu/video/2014/07/10/mezoszemerei_birsagolasok/
- 42 Lásd <http://tasz.hu/files/tasz/imce/orfkszabsertmunkacsop0715.pdf>, lásd még http://helsinki.hu/wp-content/uploads/birsagolas_munkacsop_orfk_140828_format.pdf; <http://helsinki.hu/rendorsegi-lepek-az-etnikai-aranytalansagok-kikuszobolesere>; <http://tasz.hu/files/tasz/imce/orfkszabsertmunkacsop0715.pdf>. A beadvány utal a Független Rendészeti Panasztestület gyakorlatában megjelenő több olyan ügyre, ahol kimutatható az etnikai alapú rendőri diszkrimináció, például amikor az intézkedő rendőr kijelentései sértették az emberi méltóságot [például 107/2011. (IV. 13.); 151/2012. (IV. 25.); 278/2009. (IX. 16.); 308/2012. (IX. 13.); 351/2013. (XI. 26.)]. Uo.
- 43 <http://www.hatter.hu/hirek/jogeros-diszkriminalt-a-budapesti-rendor-fokapitanysag-a-budapest-pride-2012-es-betiltasaval>
- 44 Lásd Polgári Eszter: A homofób gyűlöletbeszéd elleni jogi fellépés lehetőségei – Az Alkotmánybíróság és a jogalkotó esatája. In Takács Judit (szerk.): Homofóbia Magyarországon. L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2011, 120–127. o.
- 45 [0]30/1992. (V. 26.) AB határozat, ABH 1992; 36/1994. (VI. 24.) AB-határozat, ABH 1994; 18/2004. (V. 25.) AB határozat, ABH 2004; 95/2008. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2008; 96/2008. (VII. 3.) AB határozat, ABH 2008. Lásd még Polgári Eszter: i. m.
- 46 www.rtlhirek.hu/video/68251
- 47 1475/2009.

- 48 8.K.34.427/2009/3.
- 49 A kérdésről bővebben lásd Szajbély Katalin: Alternatív javaslat a gyűlöletbeszéd elleni fellépésre. In: Majtényi Balázs (szerk.): Lejtős pálya. Antidiszkrimináció és esélyegyenlőség. L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2008, 179–182. o.; valamint Gárdos-Orosz Fruzsina: Nemzetközi standardok és magyar kísérletek a gyűlöletbeszéd büntetőjogon túli szabályozására. Föld-rész, 2009/3–4., 135–146. o.
- 50 Kfv.III.39.302/2010/8.
- 51 EBH/187/1/2010.
- 52 <http://helsinki.hu/polgarmester-sem-ciganyozhat>
- 53 A Gyűlölet-bűncselekmények Elleni Munkacsoport szerint Magyarországon a gyűlölet-bűncselekmények által leginkább veszélyeztetett csoportok, a romák, az LMBTQ-csoportok tagjai, a menekültek, a bevándorlók, zsidók, hajléktalanok elleni erőszakos cselekmények elkövetőit gyakran egyáltalán nem vagy nem gyűlölet-bűncselekményért vonják felelősségre. <http://www.gyulolletellen.hu/aktualitasok/tasz-allaspon-tgyulolet-buncselekmenyekrol>
- 54 Lásd például Magyar nemzeti társadalmi felzárkózási stratégia II. Tartósan Rászorulók – szegény családban élő gyermekek – romák (2011–2020). Emberi Erőforrások Minisztériuma Szociális és társadalmi felzárkózásért felelős államtitkárság, Budapest, 2014. szeptember, 54–61. o.
- 55 Lásd például Kertesi Gábor – Kézdí Gábor: Iskolai szegregáció, szabad iskolaválasztás és helyi oktatáspolitikai 100 magyar városban. Magyar Tudományos Akadémia Közgazdaság- és Regionális Tudományi Kutatóközpont Közgazdaságtudományi Intézet Budapesti Corvinus Egyetem emberi erőforrások tanszék, 2014. szeptember [Budapest Working Papers On The Labour Market, Budapest Munkagazdaságtani Füzetek BWP 2014/6.] <http://www.econ.core.hu/file/download/bwp/bwp1406.pdf>; Havas Gábor – Liskó Ilona: Szegregáció a roma tanulók általános iskolai oktatásában. Felsőoktatási Kutatóintézet, Budapest, 2005 [Kutatás közben 266]
- 56 Lásd például Pap András László: Eszrevételek a nemzetiségek parlamenti képviseletének szabályozásához az Alaptörvényben, a választójogi törvényben és a nemzetiségek jogairól szóló törvényben. In: Drinóczi Tímea – Jakab András (szerk.): Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011. Pázmány Press, Budapest–Pécs, 2013, 419–438. o.
- 57 Roma gyermekek a magyar gyermekvédelmi rendszerben. Európai Roma Jogok Központja, 2011. június. <http://www.errc.org/cms/upload/file/eletfogytiglan-20-june-2011.pdf>; Rácz Andrea: Az előítéletes gondolkodás megjelenése a gyermekvédelemben. Esély, 2014/3.; Neményi Mária – Herczog Mária: Roma gyerekek a gyermekvédelemben. <http://www.romapage.hu/article93-Roma-gyerekek-a-gyermekvedelemben>; Tóth Anita: Mit érdemel? TASZ.hu, 2015. szeptember 8. http://ataszjelenti.blog.hu/2015/09/08/mit_erdemel_556#more7770382; Boros Ilona: Elszakítva. ataszjelenti.blog.hu, 2015. május 3. http://ataszjelenti.blog.hu/2015/05/03/elszakitva_922; Boros Ilona: Elszakítva II. ataszjelenti.blog.hu, 2015. május 10. http://ataszjelenti.blog.hu/2015/05/10/elszakitva_ii; Boros Ilona: Kiteritenek ügyis. ataszjelenti.blog.hu, 2015. május 24. http://ataszjelenti.blog.hu/2015/05/24/kiteritenek_ugyis_639; Messing Vera – Neményi Mária: Gyermekvédelem és esélyegyenlőség. Kapocs, 2007. február
- 58 Svédországban és Norvégiában azokon a konferenciákon, ahol a nők nem képviseltették magukat az adott panelben vagy kerekasztal-beszélgetésen, egy civil kezdeményezés keretében egyesített formulával utasíthatják vissza a részvételt a férfiak is. A „#TackaNej” (Svédország) és „#TakkNei” (Norvégia) hashtagok alatti visszautasítások célja az, hogy ráirányítsák erre a problémára a szakmai rendezvények szervezőinek figyelmét. A kezdeményezést aláíró résztvevők vállalják, hogy minden meghívásuk esetén megkérdézik, a rendezvényen mekkora a női előadók aránya. Ha a vita csak a férfiaké lenne, ezek a férfiak a meghívást köszönettel visszautasítják. <http://tackanej.se/men-say-no-thanks/>; <http://feminifo.444.hu/2014/09/22/koszenem/>
- 59 Lásd például Stummer Vera – Stummer Attila: Bírószágok monitorozása a párkapcsolati erőszakkal érintett esetek kezelésében. A Patent Egyesület egy éves programjának ismertetése. Patent Egyesület, Budapest, 2014.
- 60 Jovánovics Eszter személyes közlése.

- 61 Lásd például Bernáth Gábor – Messing Vera: Bedarálva. A menekültekkel kapcsolatos kormányzati kampány és a tőle független megszólalás terei. Médiakutató, 2015/3.
- 62 Érdekes párhuzam az amerikai legfelső bíróság 2015 nyarán hozott, a konföderációs zászló tilalmát engedélyező határozata. Walker v. Texas Division, Sons of Confederate Veterans, 576 U.S. (2015).
- 63 Ilyen például az a néhány budapesti hajléktalan panaszos által a Budapesti Rendőr-főkapitányság ellen az Egyenlő Bánásmód Hatóság előtt folyó eljárás, amelyben a rendőrségnek azt kell bizonyítania, hogy jó okkal és jogszerűen igazoltatnak tömegével közterületen olyan hajléktalanokat, akik egyébként semmilyen normát nem sértenek. A Város Mindenkié (AVM) csoport 2011-es Utca és jog: Részvételi akciókutatás a Budapesten fedél nélkül élő embereket érő diszkriminációról című 2012-es kutatása, illetve egy 2014. őszi empirikus tesztelés egyaránt rávilágított a rendőrségnek a hajléktalan embereket hátrányosan megkülönböztető igazoltatási gyakorlatára. <http://helsinki.hu/hajlektalanok-a-zaklato-igazolatasi-gyakorlat-ellen>. A jogfejlesztés lehetséges iránya szempontjából fontosak lehetnek azok a kezdeményezések is, amelyekben nem az antidiszkriminációs törvény alapján indul eljárás. Például a Magyar Helsinki Bizottság személyiségi jogi pert indított a Kocsis Máté józsefvárosi polgármester által 2015. augusztus 4-én, a Facebookon elhelyezett, a II. János Pál pápa téren tartózkodó migránsokkal kapcsolatban tett durván általánosító, gyűlöletkeltő bejegyzése miatt. A polgármester azt írta, hogy a „népvándorlók [...] örvöngenek, lopnak, késelnek, rongálnak”. A helyszínről készült tudósítások és a közterület-felügyelet vezetőjének nyilatkozatai nyomán a Magyar Helsinki Bizottság szerint azonban „egyértelmű, hogy a téren tartózkodó menedékkérők nagy száma és ellátatlansága ellenére sem volt számottevő rendbontás a téren (a közterület-felügyelet vezetője lopásról például egyáltalán nem tett említést, és az állítólagos késelésről is csak annyit mondott, arról »voltak információk«). [...] Megállapítható tehát, hogy még egyes konkrét érintettek vonatkozásában is túlnyomórészt megalapozatlanok [...] a felfokozott, negatív érzelmeik felkorbácsolására alkalmas kijelentések. [...] alperes ugyanakkor nem csupán egyes »népvándorlókról«, hanem általában a migránsokról állítja, hogy tüzet raknak a parkban, örvöngenek, lopnak, késelnek, rongálnak. [...] A bejegyzés az érintett csoporthoz tartozó személyekkel szemben előítéleteket, negatív indulatokat gerjeszt, őket az egyéni magatartásuktól, hozzáállásuktól függetlenül megbélyegzi, a magyar társadalomra jelentett fenyegetésként jeleníti meg, ezzel társadalmi megítélésüket rontja. A bejegyzés nyilvánvalóan sérti az közhatalmi funkciót betöltő szervek/személyek azon kötelezettségét, hogy mindenkit egyenlő méltóságú személyként kezeljenek. [...] Az alperesi magatartás megfélemlítő, ellenséges, megszegyenítő környezetet kialakító voltának megítélésekor értékelni kell azt a tényt is, hogy a migránsokkal szembeni közhangulat eleve rendkívül negatív, amit igazolnak azok az atrocitások is, amelyek menedékkérőket, az őket segítő személyeket, vagy éppen bevándorlónak nézett személyeket értek az elmúlt időszakban.” <http://helsinki.hu/pert-indit-a-magyar-helsinki-bizottsag-kocsis-mate-uszito-facebook-bejegyzese-miatt>. Ugyancsak figyelemre méltó a Médiatanács 1297/2015. (IX. 22.) számú döntése, amely szerint Boross Péter volt miniszterelnöknek a Magyar Hírlapban és a magyarhirlap.hu oldalon megjelenő, a migrációval kapcsolatos nyilatkozatai miatt hatósági eljárást indított, mert azok alkalmasak lehetnek a bevándorlótak érintő megítésvető, sztereotip vélemények felerősítésére. Az inkriminált kijelentés szerint „a bevándorlás nem kulturális és civilizációs, hanem etnikai probléma. [...] Ugyanis különböző nyelvű népek, az európaiaktól eltérő bőrszínű emberek érkeznek millió száma Európa. Nagyon fontos, hogy nemcsak a kultúrájuk más, hanem az ösztönrendszerük, biológiai, genetikai adottságaik is.” http://mediatanacs.hu/cikk/168295/A_Mediatanacs_12972015_IX_22_szamu_dontese#sthash.TdKfDXZ.dpuf

FÓRIZS SÁNDOR

Rendészet, határrendészet

A tudomány számára ma már megbízhatóan ismert az a folyamat, amelynek során az emberi nem, a humán személy kilépett az állatvilágból és a mai sokoldalú lényvé fejlődött. Ezzel párhuzamosan az emberek közössége, az emberi társadalom is átalakult, és a két folyamat sokoldalúan oda-vissza megtermékenyítő hatással volt egymásra. A tudósok számára a folyamat egy érdekes mozaik, egy puzzle, amelynek kirakása még jó ideig eltart, és nem lesz vitamentes. Olyan fordulópontok találhatók ebben az időfolyamatban, mint az emberi éntudat kialakulása; a család, az állam és a magántulajdon megjelenése. Ezekhez a folyamatokhoz köthetjük a rendészet megjelenését, még akkor is, ha az első dátumot nem tudjuk biztonságosan meghatározni. Meggyőződésem, amikor az ember rokonait, szeretteit már a maihoz hasonló módon eltemette, a halottakat feldíszítette, sírokat emelt, már átérezte és átgondolta az elvesztésük súlyát és problémáit. Szerintem ettől a pillanattól már foglalkoztatta a megtorlás, a bosszúállás, az események befolyásolásának gondolata, vagyis az embrionális állapotban lévő rendészet. A dolgok még nyilvánvalóan törzsi, családi, nemzetiségi alapon működtek. A végrehajtás és a közösség nem szakadt el egymástól. A szóbeliség, a hagyományok, a szokások domináltak, de a sátortáborokat már őrizték, és a rendet fenntartották. Nagyon nehéz ezeket az eseményeket ma utólag megfognunk, néha viszont szerencsénk van, és a múltból egy pillanatra fellebben a fátyol.

Ez történt 1991. szeptember 19-én Olaszország és Ausztria határán, az Ötz-völgyi-Alpokban, Hauslabjoch közelében, 3210 méter magasan, amikor egy túrázó házaspár egy jégbe fagyott múmiát talált. A Hauslabjochi ember, vagy közismertebb nevén Ötzi, a jégember, egy körülbelül 5300 éves gleccsermúmia a kora rézkor idejéből. A lelethez szenzációs felfedezések sora kapcsolódik, felszerelését, ruházatát, DNS-vizsgálatát illetően. Minket az akkori közbiztonsági helyzetre vonatkozó információk érdekelhetnek, amelyek szegényesek, de gondolatébresztők. A kutatók eleinte úgy vélték, hogy hosszú barángolás után az éhség vagy a hideg végzett vele, csak később derült ki, külső beavatkozás következtében hunyt el. A bal vállába nyílhegy fúródott, artériát sértett, a sérülés védtelenné tette, bár nem ez okozta a halálát. A fejére irányzott ütés végzett vele. Természetellenes testtartása és a seb körül

talált alvadt vér arra enged következtetni, hogy támadója megfordította és megpróbálta kihúzni vagy letörni a nyílvesztőt. Nem rabolták el az akkori időkhöz képest gazdag felszerelését, ritkaságnak mondható rézbaltáját. Ilyen értelemben az egész eseménynek lehet leszámolás, bosszúállás, mondhatnánk esetleg igazságszolgáltatás jellege. Ha idegen csoport tagjaival konfrontálódik, kifosztják, nem hagyják ott érintetlenül.

Az előző eset rávilágíthat arra, miként rendeztek súlyos problémákat kis-csoportos, törzsi, nemzetiségi viszonyok között. A valódi, államok működéséhez kötődő rendészet, határrendészet megjelenését én a termékeny félhold első városaihoz kapcsolom. „*A termékeny félhold a Közel-Kelet egy félhold alakú területe, ami eredetileg Mezopotámiát és Kánaánt foglalta magában, de később hozzáértették a Nilus-völgyet, azaz az ókori Egyiptomot is. A fogalmat az egyiptológus James Henry Breasted vezette be 1916-ban, mint a civilizáció bölcsőjét. A fogalom rendkívül találó volt a térképen felvett alakja és termékeny földje folytán.*”¹

Létezett egy Ebla nevű város, amelyről eredetileg csak azért tudunk, mert a Biblia megemlítette. Észak-Szíriában olasz régészecsoport találta meg és ásta ki a romjait az 1970-es évek folyamán. A város lakosságát különböző becslések húszezer, a környező településeket további kétszázezerre teszik. A régió az időszámítás előtti harmadik évezredben élte a virágkorát, azaz ötezer évvel ezelőtt; a fő bevételi forrás földművelés és kereskedelem volt. Ilyen létszámú lakosságot és az összetett tevékenységeket már nem lehetett néhány száz fős vadászközösség irányítási módszereivel igazgatni. Ehhez már szükség volt az emberiség egyik legnagyobb találmányára, az írásra. A megerősített királyi palota romjai között közel húszezer darab ékirásos táblára bukkantak, s ezeket sikerült is megfejteni, bepillantást nyerve az akkori társadalom mindennapjaiba. Milyen információkat hagyományoztak ránk ezek az emberek? Rendészeti vonatkozásban nagyon keveset. Szerintem nem azért, mert a feladatkör nem is létezett. Egyszerűen ilyen írásos szinten nem tartották szükségesnek foglalkozni vele, nem kapcsolódott hozzá magasabb igény. A leletanyag kilencven százaléka gazdasági és adminisztratív okmány, elszámolások, nyilvántartások, hiszen éppen ebből a célból jött létre maga az írás is. Más területekre, mint a szépirodalom, vagy a szerelmi líra, majd lassan terjeszkednek ki a betűk. A feltalált dokumentumokból megismerhetjük a teljes, hierarchikusan felépülő társadalmat, csúcán az uralkodóval, egy jól szervezett igazgatási apparátust, amelynek működését a beszolgáltatott adók

¹ https://hu.wikipedia.org/wiki/Termékeny_félhold

és váмок segítik. A földsáncokkal és árkokkal védett város a palota komplexumra, ezt külön megerősítették, és a négy negyedre osztott lakossági részre tagozódott. Négy jól védhető kapu segítette a közlekedést. Egy olyan agyagtáblát publikáltak a szerzők, amely külföldi fegyveresek felfogadásáról szólt. Egyszerűen a logika mondja, hogy ezeket a kapukat, a városfalat és a palotát éjjel-nappal őrizni kellett, másképpen nem lett volna értelme a megerősítésnek. Azt tudjuk, hogy külső támadás esetén a lakosságot mozgósították, de teljesen bizonyos, hogy normál időszakban az uralkodónak saját állandó kísérete volt, és az tarthatta fenn a rendet. Egy írás említ egy elfogott személylyel kapcsolatos bánásmódot, akit a város kapujához kötöztek ki. Számos olyan táblát is találtak, amely az eblai joggal kapcsolatos és elkövetett cselekmények (testi sértés, erőszak, emberölés) büntetési tételeit sorolja fel. Több nemzetközi szerződésre is bukkantak, ezeket más városállamok uralkodóival kötötték meg, gazdasági vonatkozásúak, illetve egy pedig házassági okmány a hozomány (átadott települések) feltüntetésével; a menyasszonnyal együtt számos várost kapott a férj hozományba. Ezzel az információval lényegében már a határrendészetnél is vagyunk. Területátadások történtek, határmódosítás. Valaki(k) nyilvánvalóan felügyelték a városállamok birtokainak sértetlenségét. A két tudós könyvében egy másik rézkori várossal, „Lagas”-szal kapcsolatban találunk határőrizeti/határrendészeti vonatkozású feljegyzést: „*Lagas történelmének egyik döntő eseménye egy hosszúra nyúlt határvita volt a szomszédos városállammal, Ummával; a vita egy csatorna és a Guedinnek nevezett legelő használata fölött folyt. Egy nagyjából épén fennmaradt sztlé írásban és képbén örökítette meg...*” a vita háború útján történt rendezését.²

Az asszír uralkodók az időszerűség előtti hetedik században építették híres palotáikat, egyebek között Ninivében, ezekben a folyosók falait fehér domborművekkel borították, helyettesítve a mai fényképeket vagy filmhíradókat. Ezeket a teljes társadalmi életet áttekinthetjük. Az egyikre szeretnék utalni, amely építkezést ábrázol, kényszermunkásokkal, a háttérben az őket felügyelő fegyveresekkel.

A Római Birodalom idejéből bőségesen maradtak ránk rendészeti és határrendészeti adatok. A hazánk területén is keresztülhúzó limes határőrizeti és határvédelmi katonai célokot egyaránt szolgált. A helyi építőanyagok felhasználásával, olyan egységes minta alapján készültek az objektumok,

² Chaim Berman – Michael Weitzman: Egy ismeretlen ókori civilizáció: Ebla. Gondolat Kiadó, Budapest, 1986, 37. o.

hogy ma elég a laktanya egy pontját meghatározni és a régészek a többi helyet már néhány méter eltéréssel a föld felszínén ki tudják jelölni. Az anyagok megővására kedvezőbb klímájú – és mert ott kővel, vályoggal dolgoztak – Jordániában teljes épségében őrződött meg határőr-laktanya. A megmaradt beállóhelyek alapján a rendszeresített lovak számát is ismerjük. Nálunk Európában Magyarországon és Németországban még az objektumok fejlődésének folyamatát is érzékelhetjük. Rálátásunk van a határt védelmező katonai, félkatonai erők alkalmazásának változására, amennyiben fokozatosan a határvonalon elhelyezkedő őrtornyok és kiegészítő pontok mögött jelentős mélységben kezdtek elhelyezni a többirányú reagáló képesség érdekében. Ez egyre fontosabb lett, amint növekedett a barbárok birodalomra gyakorolt nyomása. Ugyanakkor a gazdasági szempontok már összekapcsolódtak a rendészeti feladatokkal. A Duna keleti oldalán felépített úgynevezett ellenerődök (lásd az Erzsébet-híd pesti oldalát) egyben a heti rendszeres piacok helyszínei lettek, ahol a birodalomból ki-, illetve beléptek az áruk. A határátkelőhelyek a római korban mindig fontos szerepet játszottak, és diplomáciai tevékenységek helyszíneként is szerepeltek. Attila hun király hatalomra kerülésekor a Keletrómai Birodalomba menekült két hun herceg, Mama és Atakam (valószínűleg Ruga hun nagykirály valamelyik testvérének a fiai), akik az öröklési sorrendben Attila elsőbbségét veszélyeztethették. „*A margusi békeszerződés értelmében 435-ben a keletrómaiak közvetlenül Attilának szolgáltatták ki a két herceget. Átadásukra [...] az al-dunai átkelőhelynél Scynthia Minorban [...] ma Hirsova Dobrudzsában, keletrómai erődben került sor. Attila emberei – nyilván uruk parancsára – nem sokat teketóriáztak, a magaslati erődből figyelő rómaiak szeme láttára a sík túlparton tüstént karóba húzták őket.*”³ A leírt események mögött kibontakozik minden olyan tevékenységsor, amely napjainkban is lehetséges. Külföldre menekülés, menedékkérés, annak megtagadása felsőbb politikai érdekekből, kiadási kérelem, szerződés, kitoloncolás, átadás a határátkelőhelyen.

Hazánkban az Alföldön húzódik az 1260 kilométer hosszú ókori védőműrendszer, a „Csörsz árka”, amelyről valójában igen kevés adatunk van, de nem a rómaiakhoz kapcsolódik.

Az európai középkor rendszete bár szerteágazó, alapjaiban mégis ismert. Létezik a Közel-Kelet egy tanulmányozásra érdemes alkotása: *Antoine Galland* francia utazó a XVII. század végén Keleten találta meg az Ezeregyéjszaka mesegyűjtemény XV. századból származó kéziratát. Az iszlám meg-

³ Bóna István: *A hunok és nagykirályaik*. Corvina Kiadó, Budapest, 1993, 42. o.

jelenése és elterjedése idejéből a VI–VIII. századból származó arab-perzsa népi történetek első kézből mutatják be a kialakult, akkori viszonyok között nagynak, jelentősnek mondható városok életét. A mesegyűjtemény *A szerelem rabszolgái* című változatának elolvasását javaslom, olyan szempontból is, hogy kiemeljük belőle a rendészeti tevékenységre vonatkozó utalásokat. Mai szokásaink mellett nehéz elképzelni, miként lehetett az akkori technikai körülmények között egy több tízezres lakosságú város (Bagdad, Bászra, Kairó) ellátását és biztonságát garantálni. Milyen rendszabályoknak kellett érvényesülniük a napi élet fenntartásához? Bár a rendészetre vonatkozó vezető-irányító munka tudományos-elméleti fundamentumai akkoriban még nem léteztek, a tapasztalati alapok segítségével erre lehetőség nyílt. Gondoljunk a nehézségekre! Nincs éjszakai közvilágítás, hiányos a lakossági nyilvántartás, nehéz a személyazonosítás, soknemzetiségű, sokvallású tömegekről van szó. A szűk utcák átláthatatlanná teszik a város szerkezetét. Csak a főutakon és a nagy tereken és csupán nappal lehetett az ember biztonságban. A lapos tetejű, vályogból épült, egymáshoz támaszkodó jellegzetesen arab épületek elsőrangúan segítettek a behatolást és a menekülést. Mit olvashatunk ki az eredeti elbeszélésekből? A rendészet szerkezeti felépítése teljesen kiforrott. A csúcson az uralkodó, a kalifa áll, aki teljes hatalommal bír. Testőrségének parancsnoka napjaink készenléti rendőrsége parancsnokával azonosítható, mint egy rendőr őrezred vezetője. A vezír (vagy nagyvezír) a katonaságot irányítja, a kádi pedig a főbíró. A történetek visszatérő figurája a „váli”, egyfajta rendőr nyomozó bíró, saját fegyveresekkel, feladata pedig az általános rend fenntartása, a kisebb súlyú cselekmények azonnali megtorlása, valamint a gyors ítélkezés. Mindezen személyek között egyensúlyi állapot áll fenn, ennek gyakori megbomlása külön problémákat szül. A rendfenntartás az előbbiek feladata, de azt nem tudják teljes mértékben garantálni. Hiába a számtalan szigorú rendszabály, sötétedéskor még a városkapukat is bezárják, aki kint reked, jogosan számolhat rablótámadással. A magánzemélyekre is jelentős szerep hárul a közbiztonság terén. Mindenki a kor szintjének megfelelő fegyvereket tart. A gazdagok fegyveres kísérettel közlekednek, saját házaikat őriztetik. A piacokat, középületeket, mecseteket a város fegyveresei védik. Lefekvéskor az egyszerű polgárok elbarikádozzák az ajtókat, bereteszelik az ablakok zsaluit, és az ágyhoz készítik fegyvereiket, kardokat, lándzsákat. Pirkadatig senki sem hagyja el a lakását. Garancia, hogy a házakban nagy létszámú rokonság él együtt, és vigyáznak egymásra. A történetek bűncselekmények sorát dolgozzák fel. Mindennaposak a lopások, a rablások, ezek gyakran gyilkossággal végződnek, és a csoportos elkövetés is jellemző.

Az emberrablások főként a fiatal lányokat, nőket, fiúkat érintik, abból a célból, hogy az elrabolt embereket rabszolgaként eladják. Gyakori a hamis tanúskodás, okmányok meghamisítása, csalás. Két alkalommal merült fel a vád, hogy a hentes emberhúst mért ki. Az egyik esetben a vásárló véletlenül bepillantott a kamrahelyiségbe, ahol a kampókról emberi testrészek lógtak. Riasztotta a vizsgálóbíró, és fegyverekkel tértek vissza, de a raktárban már birkahúst találtak. „*A gonosz dzsinek játszottak velem*”, mondja a mesélő a kor akkori szintjének megfelelően. Feltételezem, a hentes is észlelte a vevő megrökönyödését, és a távozása után lecserélt mindent. Felbukkan több rendőri munkamozzanat leírása, házkutatás írásos engedéllyel (fermán), a talált tárgyak jegyzékbe vétele, tanúk helyszínre hívása. Az ítékezés módja és az alapjaiban rendkívül kegyetlen büntetési normák nem különböznek a szokványos európai eljárásoktól.

Érdekesnek találtam azt az elbeszélést, amely arról szól, hogy az uralkodó egyik palotájából értékek tűntek el. Ekkor a kalifa maga elé hívatta a válit a következő mondattal: „*Lépj elém [...] és mond meg nekem, hogy áll Bagdad nyilvános nyugalma.*”⁴ Ez a mondat természetesen a városi közbiztonsági helyzet számonkérését jelenti, mai megfelelője az önkormányzat előtt történő éves beszámoló. A történetek jellege kizárja a határrendészeti vonatkozású események szerepeltetését. Több esetben viszont szó van nemzetközi levelezésről, a birodalom más részébe menekült elkövető köröztetéséről, vagyona elkobzásáról, illetve a rokonokkal történő leszámolásról.

Egyesek szerint az Európában elterjedt vérfarkastörténetek alapjául az akkori utasok, parasztok megölésével foglalkozó sorozatgyilkos rablólovagok, helyi földesurak által elkövetett tettek szolgáltak.

Gondolatok a rendészettudományról

A ma létező tudományágak valamikor nem tartoztak a tudományok körébe. Lényegében a közhiedelem nem tekintette tudományos tevékenységnek, mint ahogy a gyógyítást sem, amely a vallásos tevékenység részeként zajlott a kezdetek kezdetén, és a ráolvasás, éneklés, tánc, zene ugyanolyan része volt a tevékenységnek, mint a gyógynövények alkalmazása, gyógyszerek készítése és a sebészeti beavatkozás. A beteg lelki azonosulása a gyógyítási folyamattal bizonyára segítséget jelentett. Az állandó háborúskodás következtében

⁴ Kulcsár Ödön (szerk.): *A szerelem rabszolgái. Történetek az Ezeregyéjszakából.* Népszava Kiadó, Budapest, 1988, 273. o.

a XVI. században a tábori sebészet robbanásszerű fejlődésnek indult, így módon hatalmas mennyiségű gyakorlati tapasztalat halmozódott fel. Noha a sebesültek kezelésének eme eljárásait tudományosan még nem támasztották alá vagy bizonyították be, de az eredmények egyre imponálóbbakká váltak. Ekkor semmit sem tudtak a vírusokról, a bacilusokról, a fertőzésekről. A kémia, a biológia, a fizika fejlődésével, segítségével végül kialakult az orvostudomány. Ugyanez a folyamat zajlott le a vezetéstudomány terén is, csak időbeni eltolódással. Túl nagy irányító tevékenységet nem igényelt egy falusi kovácsműhely a maga nyolc dolgozójával. A XIX. század nagy ipari fejlődése már magával hozta a több ezer fős üzemek létrejöttét, az amerikai vasúti társaság az évszázad végén százhuszezer alkalmazottat foglalkoztatott, már nem volt elegendő a gyakorlati tapasztalat.

Meggyőződésem szerint a gyakorlati rendészeti tevékenység és a rendészet elmélete között is hasonló folyamatok zajlottak le az elmúlt ötven évben. Sok tapasztalati anyag halmozódott fel, amely már lehetővé teszi az elméleti szortírozást. De a fő okot a tudományok közé történő belépésre a társadalmi fejlődés előre haladásában látom. Egyik ok az emberiség létszámának növekedése: napjainkban több mint hétmilliárd ember él a bolygón. A lakosság szám növekedése gyorsuló ütemű, legalábbis még egy darabig: „2 ezer éve 300 millió fős volt az emberiség, 1200 táján 450 milliós, 1650-re érte el a félmilliárdot. 1850-re 1 milliárd 265 millió főből állt, 1900-ban 1,656 milliárdból, de 1950-re már átlépte a 2,5 milliárdot.”⁵ Miként lehet hét-, vagy tízmilliárd embert szűkülő természeti források és a háborúk árnyékában biztonságba helyezni? Ez az egyik nagy kérdés.

A rendészet szerepének növekedését alátámasztó további ok az urbanizáció fejlődése: a Föld lakosságának nagyobbik fele a városokba költözik; a globalizáció, amely hasonló problémákat teremt a világ minden részén, és egységesíti az emberiség gondolkodásmódját, tudását; a nagy gazdasági közösségek létrejötte, mint az Európai Unió, minőségileg új helyzetet teremtett a rendészet területén. Más, kibővített értelmet kapott a „biztonság” kifejezés. Szélesebb a skála, amelyen mérhetők a részösszetevők, amelyek között olyan új tényezők bukkantak fel, mint a nagyvárosi biztonság, a katasztrófahelyzetek, a nukleáris baleset, a terrorizmus stb. A régi módszerek, megközelítések sokszor jók, más esetben kevésnek bizonyulnak. Az új feladatok sokkal jelentősebbek, és már csak tudományos alapon, össztársadalmi összefogással közelíthetők meg az eredmény reményében. Valamikor egy tízezer lakosú város

⁵ A Föld lakóinak száma a mai napig. HVG.hu, 2012. február 7.
http://hvg.hu/shake/A_fold_lakoinak_szama_a_mai_napig_1F3D9H

nagy településnek számított, ma húszmillióról beszélhetünk, és abból jelenleg tizenkettő van. További nyolcnak a lélekszáma tizennégy- és húszmillió között van. Két évtized múlva negyvennél több ilyen megapolisza lesz a Földnek. Tokiónak harminchétmillió lakosa van napjainkban. Közeledik a *Csillagok háborúja* című filmben megálmodott toronyvárosok ideje. Az ENSZ adatai szerint 2005-ben a világ lakosságának 48,7 százaléka (hárommilliárd-százötvenmillió-négy-százötvenegyezer ember) volt városlakó. Az iparosodott államokban ez az arány már a nyolcvan százalékot is meghaladja.⁶ Számos magas GDP-jű, fejlett európai ország (például Ausztria, Finnország, Izland, Írország) lakosságának több mint negyven százaléka a fővárosban él. Hazánk lakosságának 66,3 százaléka lakik városban.

A rendszettudományt nemzetközi téren elismerik tudományágnak. Megvan a saját kutatási területe, kutatómódszertana, kapcsolata más tudományágakkal, saját szakkifejezés-rendszere, szaksajtója, mögötte meghatározott állami-társadalmi szervezetek rendszere áll.

Érdekesnek találom a rendszet, rendvédelem kifejezések keveredését a szakmai nyelvben, a szakirodalomban. A mögöttünk álló utolsó húsz évben előtérbe került a rendszet főnév használata a publikációkban. Mindamelllett a legtöbb, ebben az időszakban született jogszabályban a rendvédelem kifejezés szerepel. Nem kötelező, és nem is jellemző, hogy a jogszabályok megfogalmazói naprakészen tisztában legyenek a tudományos élet legújabb eredményeivel, állásfoglalásaival, a mindenkori irányzatokkal. Természetesen inkább ennek az ellenkezője lenne a kedvező, mondhatnánk a követelmény. A rendőrségi törvény 1. § (2) bekezdés 9. pontja rendvédelmi feladatokat ír, és ezt a szabályozást 2011-ben emelték be a jogszabályba.

Még érdekesebb a következő fogalmazás: „*A rendőrség az Alaptörvényben, az e törvényben és törvény felhatalmazása alapján más jogszabályban meghatározott bünmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatkörében.*”⁷ Így a fogalmazás és a formális logika szerint a rendészeti feladatkörön kívül esnek olyan „tétélek”, mint a bünmegelőzés vagy a bűnüldözés. Láthatóan itt vannak még megvitatható és helyreillesztendő részek a tudományágban.

A magam részéről ezt a nehézséget a két fogalom (rendszet, rendvédelem) szinonimaként történő alkalmazásával oldom fel. Természetesen ennek is lehetnek ellentmondásai. A fogalmak használatáról zajlott szakmai megbeszélés-

⁶ ENSZ 2005 Pomázi István: Merre tart a világ?

<http://www.termeszettvilaga.hu/szamok/tv2008/tv0803/pomazi.html>

⁷ 1994. évi XXXIV. törvény a rendőrségről, 1. § (2) bek.

sen messze nem volt egyértelmű a megítélés, sok vélemény a rendvédelmet magasabb szintű kategóriaként határozta meg, és abban helyezte el a rendészetet. Természetesen ebben az esetben a rendészet mellett még a rendvédelem más összetevőit is azonosítani szükséges.

Magam úgy ítélem meg, hogy a rendészetet több módon is részekre tagolhatjuk feladatrendszerek és szervezetek irányában. Egyik területének, összetevőjének tekintem a határrendészetet.

A határrendészet és a rendészet kapcsolata

„A rendészet olyan állami tevékenység, amely a közrend megzavarásának megelőzésére, a közvetlenül zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul.”⁸

„A rendészet az állam szerveinek az a hatósági tevékenysége, amelynek célja a közrend és a közbiztonság megóvása mindazokkal szemben, akik annak épségét fenyegetik vagy megsértik.”⁹

Mindkét szerző megfogalmazásával egyetérthetünk. A magam részéről a rendészetet mindig tágabbnak tekintetem, mint csupán az állami szervek tevékenységét. A nemzetközi tendenciákra, rendészeti modellekre figyelemmel a rendészet területén jelentős szerephez jutnak az önkormányzatok; a magánbiztonsági vállalkozások; a nem állami jellegű, bár esetleg az állam által is támogatott társadalmi szerveződések, önkéntes, nonprofit biztonsági szövetkezők, szövetségek; valamint maga az állampolgár is bizonyos, a szintjére telepített jogkörök alkalmazása esetén. Utóbbihoz lásd az Egyesült Államokban az állampolgár szabad fegyverviselését, és magánterületen annak széles körű használati jogosultságát.

Ha az első két megfogalmazást vizsgáljuk, azokba minden további nélkül beilleszthetjük azon állami tevékenységek körét, amelyek feladata a rend megzavarásának megelőzése, az államhatárok őrzete. Azonnal több kérdés is felvetődhet, ami az alkalmazott szakkifejezéseket illeti. Határrendészet, határőrizet, határvédelem. A határőrizeti/határrendészeti szakkifejezések egymást fedése más országok esetében is megfigyelhető. *Bundesgrenzschutz* néven létezett a korábbi német határőrség, és szövetségi határvédelemként fordították

⁸ Szamel Lajos: A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1990, 30. o.

⁹ Finszter Géza: A rendészet elmélete és a rendészeti eszközrendszer. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2013, 15. o.

a szervezet megnevezését magyarra. Ugyanakkor a párhuzamos magyar szervezetet, a BM Határőrséget a *Grenzwatche* szóval jelöltük. A német nyelvben a határőrizeti tevékenység egészére vagy részterületeire alkalmazták még a *Grenzüberwachung*, *Grensicherung*, *Grenzschutz* kifejezéseket is.

A magyar „határvédelem” kifejezés felfogásomban inkább az államhatár védelméhez kapcsolódó katonai rendszabályokat foglalja magában, a fogalom feloldását egyébként az 1995-ben kiadott *Hadtudományi Lexikon* sem tartalmazza.

A határrendészet és a határőrizet főneveket a mai szakirodalomban egymást helyettesítő fogalmakként, mint a rendészet (rendvédelem) kisebb részterületét is használják. Ezek a kifejezések maguk is olyan feladatterületeket takarnak, amelyek tovább oszthatók alárendelt elemekre. Így beszélhetünk a határforgalom ellenőrzéséről, a határrend fenntartásáról, az államhatár őrizetéről a terepen (zöldhatárőrizet), nemzetközi határrendészeti együttműködésről.

A határőrizet nagyjából egyidős a rendészettel, a rendfenntartással – bár annak csak részeként – kisebb feladatszeletet foglal magában. Noha általában az államhatár őrizetéről beszélünk, a határőrizet még bizonyos mértékig az államok létrejöttét is megelőzi. Maguk az államok sem egy csapásra keletkeztek, fokozatosan nőttek ki a törzsi keretekből. A törzsek pedig már számon tartották, megjelölték és őrizték saját területeiket. Legelőiket, itatóikat, a területen áthaladó utakat az engedélyük nélkül senki sem használhatta.

A határőrizet módja, célja, az alkalmazott erők nagysága koronként és az állam szomszédokhoz kapcsolódó politikai kapcsolatai szerint változik. Magyarországon láthattuk az elmúlt időszakban az uniós, majd a schengeni csatlakozást. A politika szemében csökkent a határőrizet jelentősége, megszűnt a határőrség, az erők és eszközök nagyobbik részét kivonták a feladatrendszerből. Nem mi voltunk az egyetlen ilyen ország, hasonló folyamat zajlott le Németországban szövetségi szinten, Bajorországban, Ausztriában, Csehországban, Szlovákiában.

A főiskolai szintű bachelorképzés terén az Európai Unió azon kevés országa közé tartozunk ahol még önálló határrendészeti képzés folyik. A legtöbb tagország földrajzilag messzire került az unió külső szárazföldi határaitól, és már nem tartja szükségesnek az azok őrizetére irányuló felkészítést, holott valamikor szinte Európa valamennyi államának volt külön határőrizeti szervezete. A Nemzeti Közszerződési Egyetem Rendészettudományi Karán a rendészeti igazgatási alapszakon belül az egyik szakirány a határrendészeti szakirány, szakmai tananyagát a határrendészeti tanszék gondozza. A felkészítés jelenleg hároméves nappali és levelező formában történik. A felsőoktatásban az általa-

nos ismereti, jogi és rendőri tananyag mellett az országban egyedül itt található határrendészeti, határellenőrzéssel összefüggő tantárgyak. A hatszemeszteres felkészítés elméleti és gyakorlati óráinak száma 3002, ebből 585 tanóra a határrendészeti szakmai tananyag.

Befejezés helyett

A rendészet, ezen belül a határrendészet végigkíséri az emberiség írott történelmét, de bizonyos szempontból meg is előzi. A rendészeti feladatok fontossága a jövőben tovább növekszik; a gyakorlati tevékenység mellett az elméleti megalapozása és az összefüggések, törvényszerűségek felkutatása, bemutatása a rendészettudomány művelőire vár.

A határrendészet elméleti tartalmát is pozitívan érinti a rendészet tudományágként történő elismerése. Szükség van a további elméleti kutatómunkára, a nemzetközi és hazai tapasztalatok feldolgozására, a lehetséges jövőkép megrajzolására. Nem tekintem zavaró tényezőnek, ha ezek a lehetőségek beágyazódnak a rendészettudomány keretei közé.

IRODALOM

- Bermant, Chaim – Weitzman, Michael:** Egy ismeretlen ókori civilizáció: Ebla. Gondolat Kiadó, Budapest, 1986
- Burenhult, Göran (szerk.):** A múlt emberei. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 2007
- Caparini, Marina – Marenin, Otwin (eds.):** Borders and security governance. Centre for the Democratic Control of Armed Forces, Geneva, 2006
- Danielisz Béla – Jármy Tibor:** Rendészet Európában. Duna Palota Kiadó, Budapest, 2008
- Finszter Géza:** A rendészet elmélete és a rendészeti eszközrendszer. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2013
- Kulcsár Ödön (szerk.):** A szerelem rabszolgái. Történetek az Ezeregyézsakából. Népszava Kiadó, Budapest, 1988
- Leakey, Richard E. – Lewin, Roger:** Fajunk eredete. Gondolat Kiadó, Budapest, 1986
- Robinson, Andrew:** Az írás története. József Műhely Kiadó, Budapest, 2003
- Szamel Lajos:** A rendészet és a rendőrség jogi szabályozásának elméleti alapjai. MTA Államtudományi Kutatások Programirodája, Budapest, 1990
- Takács Lajos:** Határjelek, határjárás a feudális kor végén, Magyarországon. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1987
- Visy Zsolt:** A római limes Magyarországon. Corvina Kiadó, 1989

BARABÁS ANDREA TÜNDE

Kriminológia, bűnmegelőzés, rendőrség

A kriminológia tudományának jelentősége napjainkra mindinkább felértékelődik. Azok a jelenségek ugyanis, amelyekkel foglalkozik – így egyebek között a bűnözés terjedelme és növekedése, az új bűnözési formák kezelése, az áldozattá vagy bűnelkövetővé válás kérdéseinek vizsgálata, a bűnözési felelőm csökkentése és mindezekkel összefüggésben a megelőzés lehetőségei –, egyre inkább mindennapjaink problémájává válnak. Míg ötven évvel ezelőtt a média a reggeli rádióhírek hallgatása, illetve a sarki újságosnál gyér választékban vásárolható napilapok elolvasása útján gyakorolt hatást a fogyasztóra, addigra mára – kvázi önálló hatalmi ággként – állandó társa globalizálódó életünknek, így téve napi problémává a bűnözést is számunkra, miközben maguk a jelenségek is mindinkább globalizálódnak. Ahogyan *Korinek László* megfogalmazza: a bűnözés állandóan jelen van az életünkben, ha másként nem, a média révén. A politikusok és a kriminalitás kezelésével foglalkozó intézmények képviselői is gyakran keltik azt a – hamis – látszatot, hogy a törvényszegések egyszerű megoldásokkal (például több rendőr szolgálatba állításával) visszaszoríthatók.¹ Erősödnek tehát az elvárások a rendőrséggel szemben a politikusok, de a lakosság részéről is. Növekszik a bűn szerepe életünkben, és ezzel mindazon tudományok fontossága, amelyek annak csökkentésével foglalkoznak.

A következő tanulmányban röviden ezért azokat a kérdéseket tekintem át, amelyek a rendőrségi munka és a megelőzés lehetőségeinek kérdéseit a kriminológia tudománya eredményeinek aspektusából vizsgálják.

A kriminológia mint a bűnügyi tudományok egyike a rendőrtiszt- (majd később a mind több irányú rendészeti felsőfokú) képzésben kezdettől fogva jelen van. Míg először a Rendőrtiszt Főiskola kriminalisztikai tanszéke szervezetében a kriminálmotodikai és kriminológiai szakcsoport volt a tantárgy felelőse, addig 1990-től önálló tanszék, majd néhány évvel később a bűnügyi tudományok tanszékének szervezeti keretében helyezkedett el a tantárgy. Hosszabb ideig működött a büntetőjogi és kriminológiai tanszéken belül, majd

¹ Korinek László: Mire jó a kriminológia? In: Virág György (szerk.): *Kriminológiai Tanulmányok* 47. OKRI, Budapest, 2010, 62. o.

2012-től, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem létrejöttével, a Bűnügyi Tudományok Intézetében ismét önálló tanszéki rangot kapott. Ez a folyamat jól mutatja a kriminológia által kínált tudás változó értékelését, hányattatásait, majd annak elismerését, hogy szerepe nélkülözhetetlen a rendészeti oktatásban.

Tanulmányom kiindulópontja szerint a rendészeti képzésben a kriminológiai ismeretek oktatásának szükségessége nem szorul magyarázatra, a kriminológiai gondolkodás fejlődése és annak eredményei vitathatatlanul kapcsolódtak a rendészet egyes kérdéseire. Hiszen a bűnözés társadalmi tényezőinek figyelembevétele és befolyásolási szándéka nélkül nem érhető el tartós eredmény a bűnözés elleni küzdelemben. Azonban azzal mindenképpen érdemes foglalkozni, vajon melyek azok a kiemelt területek, ahol a jövő rendőrszjtjei valóban jó eredménnyel hasznosíthatják tudásukat.

Mint az a történeti előzményekből kiderül, az 1990-es évektől a kriminológia szerepe mind jelentősebbé vált, aminek számos oka volt. Az egyik ilyen ok a bűnözés rendszerváltozást követő hihetetlen megugrása volt, amely új feladatok elé állította a magyar rendőrséget. A korábbi, totalitárius rendszerben, a zárt határok, magas falak között a bűnözés egyes, a nyugati társadalmakban fejlődő formái legfeljebb csiráikban jelentek meg. Gondolhatunk itt akár a kábítószer-használat hazai formáira, a „szipuzásra”, a Technokolt zacsokból szívó fiatalokra, de akár a galerikre, vagy a szervezett bűnözés „primitív” formáira is. Mindezek jól kezelhető jelenségek voltak „házon belül”, a rendőrség a kiépített besűgőrendszerre támaszkodva keretek között tartotta a bűnözést, s működött a részben a félelemre épülő megelőzés is. Eközben Nyugaton mindinkább terjedtek a bűnözés olyan új formái, amelyek később, a határok megnyílásával friss demokráciánkat szinte sokkolták, hiszen sem a lakosság, sem pedig a rendőrség *nem volt felkészülve* a bűnözés ilyen mértékű megugrására.

Ahogy *Irk Ferenc* írja, a változás a bűnözést mind struktúrájában, mind pedig dinamikájában érintette. Így amellet, hogy például a vagyoni elleni bűncselekmények aránya az 1971-es 56 százalékhoz képest 1990-re már 78 százalék volt az össz-bűnözésen belül, 1989-től a fel nem derített bűncselekmények aránya meghaladta a felderítettekét.² Véget ért tehát a rendőrségi munka szempontjából békésnek tekinthető időszak, és a növekedő bűnözés óriási feladat elé állította a testületet.

Éppen ezekre a körülményekre vezethető vissza, hogy ettől az időszaktól nyilvánvalóan nagyobb hangsúly helyeződött a bűnözés okainak feltárására

² Irk Ferenc: A ma kriminológiájának aktuális kérdései. Magyar Jog, 1992/5., 206. o.

és ezzel a megelőzésre, hiszen le kellett számolni azzal az illuzórikus jövőképpel, hogy a bűnözés egyszer csak magától elhal.

A kriminológia jelentőségének erősödését szélesebb társadalmi kontextusba helyezve Szabó Dénes a kriminológiai vizsgálódásoknak alapvetően négy fő irányzatát különbözteti meg, nevezetesen a bűnöző személyiségét, a társadalom bűnkeltő hatásait, a rejtett bűnözést a központba állító, valamint az áldozat szempontú megközelítést.³ Ahogyan kiemeli, e négy irányzat mindegyikének fontos gyakorlati következményei vannak. A mi vizsgálódásunk szempontjából főképpen azok a kérdések emelendők ki, amelyek rendészeti felsőoktatásba való beépítése gyakorlati haszonnal bírhat a jövő rendőrtisztjei számára.

Az alaptörvény⁴ 46. § (1) bekezdése szerint „A rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme”. Ezeknek a feladatoknak a nagy része pusztán az állomány létszámának emelésével és a technikai ellátottságának javításával nem oldható meg. Egyetérthetünk Kerecsi Klárával abban, hogy „a bűnözés társadalmi tényezőinek figyelembevétele és befolyásolási szándéka nélkül nem érhető el tartós eredmény a bűnözés elleni küzdelemben”⁵. A bűn megelőzhetőségének vizsgálata, illetve az elkövetéshez vezető társadalmi és egyéni okok feltárása a kezdetektől hozzájárult a hatékonyabb rendőri megelőzés elveinek kidolgozásához, az elkövetők megfelelő kezeléséhez. Így tehát mindazok az ismeretek, amelyek a kriminológia oktatása során a hallgatókat a bűnözés okainak jobb megértésében, egyes jelenségeinek megismerésében segítik, egyben hozzájárulnak a hatékonyabb megelőzéshez, illetve fellépéshez a későbbiek során.

Bár nyilvánvaló, hogy a képzés során szerezhető tudások mindegyike fontos a hallgatók számára – még ha a napi rutin során nem használják is tudatosan –, ám beépülve a fejekbe, szélesítve látókörüket és érzékenységüket a társadalom és az egyén problémáira, mégis észrevétlenül hasznosulnak például az egyes intézkedések során. Ez akár olyan csekélynek látszó mozzanatban is megnyilvánulhat például, mint a gyanúsítottal való emberséges bánásmód, vagy a sértett tisztelettel kezelése.

Ha mégis szeretnénk kiemelni, vajon melyek azok a legfontosabb területek, ahol a kriminológia a legközvetlenebb hatást fejtheti ki az ismereteinek

³ Szabó Dénes: Kriminológia tegnap és ma. Magyar Tudomány, 1995/1., 3–4. o.

⁴ Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.).

⁵ Kerecsi Klára: Közösség és bűnmegelőzés: közösségi bűnmegelőzés. Magyar Tudomány, 2001/8., 929–946. o.

átadásával, akkor az előbbieken vázolt Szabó Dénes-féle négy megközelítési pont alapján napjaink tudósainak a következőkre érdemes fókuszálniuk:

1. Az elkövető személyisége, bűnözővé válásának okai már a XIX. századtól kutatott területe a kriminológiának. Erre az időszakra tehető annak a szemléletnek a megváltozása, amely a bűnözés elleni küzdelmet elsősorban büntetőjogi kérdésnek tekintette, az elkövetők felelősségre vonásának alapja a szabad akarat és döntési jog volt, a büntetés pedig a jogellenes cselekmények megtorlását és az elrettentést szolgálta. A városiasodás következtében, az átalakuló társadalmi struktúrában létrejövő új életviszonyoknak egyik szükségszerű következményeként a bűnözés társadalmi tömegjelenséggé vált, ami pusztán büntetőjogi úton már nem volt kezelhető. A kriminológiai gondolkodás ekkor kezdte előtérbe helyezni a tettes személyének és az esetleges megelőzési célnak is megfelelő *tettes szempontú büntetést*. Ez a szemlélet napjaink igazságszolgáltatásában elsősorban a kettős nyomvonalú büntetőpolitikában nyilvánul meg. Emellett a diverzió, mint az elkövető büntető felelősségre vonásának a hatósági útról való mielőbbi elterelése, szintén ismert büntetőeljárási lehetőség Magyarországon is. Nem lehetséges azonban a korai elterelés a rendőrségi szakaszban, amely megoldás például Nagy-Britanniában kiválóan működik. Azzal, hogy a kisebb súlyú bűncselekmények elkövetőit minél korábban vonják ki a hagyományos eljárásból, kikerülve annak negatív hatásait, például a stigmatizációt, és szembesítve az elkövetőt tettének súlyával és következményeivel, elérve esetleg a sértett vagy a közösség részére történő jóvátételét, a visszaesés kockázata jelentősen csökkenhet. Az arra alkalmas elkövetők esetében ez tehát hasznos preventív eszköz is, alkalmazása során az eddigiektől eltérő, új szerepet kap a rendőr. Ennek vizsgálata szintén a kriminológia feladata.
2. A társadalom, illetve a *környezet „bűnkeltő” hatásának* számbavétele napjainkban leginkább a szituációs bűnmegelőzés teóriájában érhető tetten. Míg a társadalom anómiás állapota és a bűnözés összefüggései *Durkheim* óta vitathatatlanok, sőt aktuálisak, a környezet szerepének értékelése a társadalmi változások következtében folyamatosan újabb kérdéseket vet fel. A környezet bűnözést elősegítő, vagy éppenséggel attól visszatartó hatásának gyökerei már a kriminológiai gondolkodás kezdetekor is megjelentek, például *Guerry* és *Quetelet* megfigyeléseiben.⁶ A bűnözés területi megoszlásá-

⁶ André-Michel Guerry: *Essai sur la statistique morale de la France*. Crochard, Paris, 1833; Quetelet, Adolphe: *Sur l'homme et le développement de ses facultés, ou Essai d'une physique sociale*. Bachelier, Paris, 1835. Idézi Dallos Endre: *Építészeti bűnmegelőzés a mérnök szemével*. In: Barabás Tünde: *Épített környezet – bűnözés – szituációs bűnmegelőzés*. OKRI, Budapest, 2008, 78–107. o.

nak tapasztalt eltérései a XX. század elején más megközelítéssel, de alapul szolgáltak például a Chicagói iskola kutatásaihoz is. Az új szemléletű megközelítés, a situációs bűnözés és megelőzésének kutatása a hetvenes évektől elsősorban *Oscar Newman*, majd *Ronald Clark* nevéhez fűződik.⁷ Ez a megközelítés tisztán a környezet szerepével foglalkozik, nem vizsgálva a társadalmi tényezők hatásait. Clarke szerint a situációs bűnmegelőzés azokkal az alkalomszökkentő intézkedésekkel foglalkozik, amelyek speciális bűncselekményformákra irányulnak, a közvetlen környezet szervezési és/vagy strukturális, szisztematikus és állandó változását tartalmazzák, és amelyek egy bűncselekmény elkövetését kockázatosabbá és nehezebben megvalósíthatóvá teszik, ezáltal csökkentve a tettes „hasznát”.⁸ Vagyis a situációs bűnmegelőzés „alapfilozófiája”, hogy a bűnözés visszaszorítása elsősorban a bűnalkalmak csökkentésén keresztül érhető el. Ez az irányzat, amely napjainkban egyre inkább elfogadottá válik hazánkban is, szintén nagy jelentőséggel bír a rendőrség tevékenysége szempontjából, amellyel, hogy szoros együttműködést igényel a várostervezőkkel, városvezetéssel.

3. A *rejtett bűnözés* kérdéseinek vizsgálata, amely az 1960-as években kezdődött, és napjainkban a bűnözéskutatás szerves része, számos fontos kérdést vet fel a sértett, a rendőrség és a társadalom viszonya szempontjából. Az *átlampolgári* feljelentési hajlandóság hiánya és a latens, azaz rejtve maradó bűnözés jelensége között szoros az összefüggés a kutatások szerint. E tekintetben a kérdéskör a rendészettudományhoz is kapcsolódik. Ahogyan *Finszter Géza* írja, a latenciát keresők példának okáért jól ismerték fel a rendőrségi tevékenység minősége, a rendőr társadalmi elfogadottsága és a lakosság feljelentési készsége közötti összefüggéseket.⁹ A hazánkban mind ez ideig egyetlen nagymintás, az Országos Kriminológiai Intézet által tízezer fő megkérdezésével zajlott *victim survey* eredményei azt mutatták, hogy igen jelentős a latenciában maradó bűncselekmények száma, és a fel

⁷ Oscar Newman: *Defensible Space: Crime Prevention Through Urban Design*. Macmillan, New York, 1972; Oscar Newman: *Creating Defensible Space*. U.S. Department of Housing and Urban Development, Washington, 1996; Ronald V. Clarke: *Situational crime prevention*. In: Michael Tonry – David P. Farrington (eds.): *Building a safer society. Strategic approach to crime prevention*. The University of Chicago Press, Chicago–London, 1995, pp. 91–150.

⁸ Clarke-ot idézi Irk Ferenc: *Situációs bűnmegelőzés lakóövezetekben*. In: Barabás Tünde: i. m. 78–107. o.

⁹ Finszter Géza: *A társadalomtudományok és a rendészet*. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Rendészettudományi gondolatok: írások a Magyar Rendészettudományi Társaság megalapításának egy évfordulója alkalmából*. Magyar Rendészettudományi Társaság, Budapest, 2014, 19. o.

nem jelentés okai között a legjellemzőbb az, hogy a lakosság elégedetlen a rendőrség és más hatóságok munkájával.¹⁰

4. A XX. század közepére tehető annak a felismerése, hogy a bűncselekmény és az elkövető vizsgálata mellett arra a személyre is figyelmet kell fordítani, akit a sérelem leginkább és legközvetlenebbül érint, így előtérbe kerülhetett az *áldozat*. A kriminológia új irányzataként értelmezett áldozattan, avagy viktimológia az áldozattá válás kérdéskörét, annak okait és körülményeit, az áldozatok segítésének módjait és a megelőzés lehetőségeit vizsgálja. Bár a kialakuló új tudományág önállóságáról eltérő vélemények születtek, *Görgényi Ilona* szerint Magyarországon a viktimológia fogalmát és hovatartozását illetően meglehetősen egybehangzó álláspont alakult ki, amelynek lényege, hogy a bűncselekmények áldozataival foglalkozó (kriminá)viktimológia a kriminológiához tartozik.¹¹

A latencia és a viktimológia eredményei azután újabb, napjainkban egyre terjedő jelenségre hívták fel a figyelmet, nevezetesen a *bűnözési félelemre*. Ezért tanulmányom második részében ezzel a kérdéssel foglalkozom a preventió és a rendőri tevékenység szempontjából.

Ahogy arról már szó volt, a bűnözés megugrását nem követte a felderítés hatékonyságának növekedése, sőt az inkább csökkent. Ez hozzájárult ahhoz, hogy általában növekedett az állampolgárok veszélyérzete.¹² Mivel *az egyén szubjektív biztonságérzetére kihat, hogy milyenek érzékeli a bűnüldöző hatóságok munkáját, elégedett-e vele, vagy úgy érzi, nem képesek őt a bűnözőktől megvédeni*, így a rendőrség és a nyomozó hatóságok nagy súlyt fektetnek az úgynevezett felderítési vagy nyomozáseredményességi mutatókra. Ezek a számok gyakorlatilag a bűnözéskontroll hatékonyságát minősítik azáltal, hogy megmutatják, az ismertté vált bűncselekmények elkövetői közül hányan kerülnek kézre. Tény, hogy igen nagy a különbség az ismertté vált bűncselekmények (2012-ben például 472 236) és az ismertté vált bűnelkövetők (2012-ben 100 239) száma között.

A romló biztonságérzet kihat a rendőri munka értékelésére is, bár ez a hatás kölcsönösséget mutat, hiszen a nem jogszerű, szakszerűtlen vagy anti-humánus rendőri tevékenység szintén erősítheti a bizalmatlanságot, csökkenti a rendőrséggel való együttműködési kedvet.

¹⁰ Barabás Tünde: Általános viktimológia, latencia. In: Irk Ferenc (szerk.): *Áldozatok és vélemények I.* OKRI, Budapest, 2004, 157–199. o.

¹¹ Görgényi Ilona: *A viktimológia alapkérdései.* Osiris Kiadó, Budapest, 2001, 13–15. o.

¹² Gönczöl Katalin: *A bűnözés társadalmi összefüggései.* Társadalmi Szemle, 1993/3., 37–48. o.

A felderítési hatékonyság/eredménytelenség a sértetteket közvetlenül érinti, és „rossz esetben” szintén a hatóságok iránti bizalom megingásához, és ezzel együtt a bűnözéstől való félelem növekedéséhez vezethet. Emellett a sikertelen eljárás a legközelebbi alkalommal csökkentheti a feljelentési kedvet, ezzel növelve a latenciában maradó esetek számát. Sok esetben a sértettel való megfelelő bánásmód, a korrekt tájékoztatás akkor is javítja az érintett közérzetét, ha esetleg mégsem lenne meg az eltűnt dolga, vagy nem kerül kézre az elkövető.

Az elmúlt évtizedekben felerősödött az a nézet, hogy nem elég a bűnt megelőzni, hanem ugyanilyen fontos a bűnözéstől való félelmet, szorongást csökkenteni.¹³ Ehhez kapcsolódóan számos kutatás zajlott külföldön és Magyarországon is.

Elsősorban áldozati lekérdezések, és más, a környezeti hatásokat elemző vizsgálatok során kérdeztek rá a biztonságérzetre és ehhez kapcsolódva a félelemre, rendszerint az e kérdéskörre használt kérdéscsoportot alkalmazva (például mennyire elégedett környezete biztonságával, sötétedés után szokott-e az utcán tartózkodni, tart-e lakókörnyezetében attól, hogy az utcán bántalmazzák, vagy otthonában bűncselekmény/betörés áldozatává válik stb.).

*Az eredmények szerint, hasonlóan a nemzetközi tendenciákhoz, jelentős mértékű a bűnözéstől való félelem, és a lakosságnak a hivatalos statisztikák tükrözte képtől meglehetősen eltérő az elképzelése a bűnözés volumenét és jellegét, a saját áldozattá válása esélyeit illetően.*¹⁴ Ezt a jelenséget nevezik a szakirodalomban *félelmi paradoxonnak*.¹⁵

Ez a félelem/szorongás azután a lakosságban *növekvő elvárásokat* alakít ki *a rendőrség munkájával kapcsolatosan*, elsősorban a bűnmegelőzés (legyen minden sarkon rendőr, mindenhol kamera), másodsorban a bűnüldözés

¹³ Irk Ferenc: i. m. 15. o.

¹⁴ *A magyar állampolgárok sem attól félnek elsősorban, ami valóban nagyobb eséllyel következhet be életükben* (például zsebolpás, vagy más kisebb súlyú bűncselekmény elszívendése), *és nem is azok félnek a leginkább, akikkel ez valóban megtörténhet* (40 és 45 év közötti férfiak), hanem a nők és az idősebbek – legalábbis a statisztikák szerint. Az is világossá vált, hogy a korábbi sértetté válási tapasztalat erősen kihat a félelem/szorongás alakulására. Emellett kialakulásukban számos körülmény játszik szerepet a konkrét büntügyi helyzettől függetlenül, vagy azzal éppen ellentétesen. A lakosság jellemzően a tényleges veszélyzettségénél jobban tart az erőszakos bűncselekmények bekövetkeztétől. Ezt számos körülmény befolyásolhatja. Szerepet játszhat benne az erőszakos cselekmények lassú, de folyamatos emelkedése, vagy a média által nap mint nap sugárzott erőszak is.

¹⁵ Az úgynevezett *félelmi paradoxon azt jelenti, hogy nem azok, és nem attól félnek, amitől kellene*. Így például a nők, idősek, szegények jobban félnek az áldozattá válástól, miközben ők kevésbé veszélyeztetettek a statisztikák szerint. Erről lásd Korinek László: *Rejtett bűnözés*. KJK, Budapest, 1988, 150–151. o.

területén (legyen meg minden elkövető, sőt a gyanús alakokat is zárják be). Ez az óhaj visszatükröződhet a napi bűnmegelőzési politika alakulásában, amihez a lakosság akár önkorlátozás árán is sokszor nyújt támogatást.

Erre példa New Yorkban a kilencvenes évek végén a zéró tolerancia elvének bevezetése, amely szerint a leghatározottabban, a törvény teljes szigorával kell fellépni a kevésbé súlyos, de a polgárok biztonságérzetét és a közállapotokat rontó magatartások ellen (falfirkák, prostitúció, agresszív koldulás, bliccelés).¹⁶ Az irányzat gyakorlati kimunkálója a kilencvenes évek elején *William Bratton* New York-i rendőrfőnök volt, aki intézkedéseiben a törődés, a közös ügyekkel való foglalkozás címén a bűnözés elleni harcot és a rend visszaállítását tűzte zászlajára. A módszert először a New York-i metrónál próbálták ki folyamatos, időnként már-már az állampolgárok által zaklatásként megélt ellenőrzéssel, úgy, hogy az elkövetett legkisebb bűncselekményt is szigorúan büntették. Bratton hangsúlyozta, hogy a metrónál visszaállított rend pozitív hatásai más területeken is eredményt hoztak, például a metróellenőrzés során sok illegális fegyvertartót találtak, vagy már régen körözött személyekre bukkantak. Bratton előre megjósolta, hogy a rendőrség jelenléte az erőszakos cselekmények csökkenéséhez vezet. Ez a prognózis beigazolódtott, és a New York-i gyakorlat a bűnelkövetők elleni harcban exportcikké vált.¹⁷

A túl erőszakos vagy indokolatlannak látszó rendőri vagy egyéb közhatalmi megnyilvánulások tehát az állampolgárok egy részét megnyugtadják, mert az a számukra biztonságot jelent, másokból azonban ellenkezést, tiltakozást válthatnak ki.

A félelem nemcsak a rendőrséggel szembeni elvárások, de az egyéni reakciók szerint is eltérően alakul a lakosság körében. Különbözők a vélemények a *közterületek* kamerákkal való felszerelése kapcsán, miközben az állampolgárok egy része a saját tulajdonú lakótelepi, társasházaz, illetve családi házas övezetben maga szerel fel kamerarendszert biztonságának fokozása ér-

¹⁶ A zéró tolerancia tulajdonképpeni elméleti alapja az úgynevezett *Broken Windows Theorie* (betört ablakok elmélete), amelyet Kelling és Wilson fejlesztett tovább. Az elmélet szerint az általános rendetlenség táptalaja a lakosság bűnözéstől való félelmének, és a bűnözés növekedéséhez vezet. A kettő közötti összefüggés magyarázata szerint az elhanyagolt területek látványa az emberekben azt a benyomást kelti, hogy a környezetükben nem érvényesek a normák, és senki sem törődik a közigazgatással. Az emberek alig merészkednek az utcára, növekszik a félelmük, hogy áldozatokká váljanak. Az eredmény az egyre csökkenő társadalmi kontroll és a bűncselekmények számának emelkedése. A megoldás ezért a társadalmi ellenőrzés és a rendetlenség elleni harc aktivizálódása. Kozáry Andrea: Rendészeti politológia II. Rendőrtisztai Főiskola Társadalomtudományi Tanszék, Budapest, 2007, 22. o.; George L. Kelling: "Broken Windows" and Police Discretion. U. S. Department of Justice Office of Justice Programs, Washington, 1999. <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/178259.pdf>

¹⁷ Kozáry Andrea: i. m.

dekében. Tényként fogadhatjuk el, hogy noha a biztonságérzet növelése és ezzel együtt a félelem csökkentése kiemelkedően fontos az emberek mindennapjaiban, ennek elérése azonban alapvetően nem rendőri feladat. Így a lakosságnak magának is tennie szükséges a biztonság megeremtése érdekében. Az empirikus vizsgálatok azonban azt az érdekes eredményt mutatták, hogy az állampolgárok még napjainkban sem hajlandók igazán tenni a biztonságuk érdekében, és igaz ez a már áldozattá váltakra is. Ezt támasztotta alá például az OKRI *Áldozatok és vélemények*¹⁸ című, a 2000-es évek elején lefolytatott kutatása, és ezt erősítette meg a betöréses lopásokat vizsgáló *Magyar épületek betörési kockázatának vizsgálata bűnelkövetők közreműködésével* című 2014-es kutatás is. Ebből kiderült, nem ritka a többszöri áldozattá válás ilyen ügyekben, mert a sértettek sokszor még az első betörést követően sem erősítik meg házuk/lakásuk biztonságát.¹⁹ Ezen a területen a rendőrség feladata elsődlegesen a sértettek felvilágosítása lehet a további bűncselekmények megelőzése érdekében.

A lakosság egyéni biztonságfokozása, a rendőri megelőző munkával való elégedetlensége, a „magánbiztonság” megeremtése (riasztó, kamera, portaszolgálat, magánbiztonsági szolgálat alkalmazása) megnyilvánulhat negatív módon is. Erre példa a jogos önvédelem törvényes kereteinek túllépése. Bár

¹⁸ Az *Áldozatok és vélemények* című kutatásban azt is vizsgáltuk, hogy a sértettség és a vele járó biztonságérzet-„megingás” jár-e egyfajta biztonságfokozási tendenciával, valamint hogy a bűncselekmény bekövetkezése után milyen megelőző óvintézkedéseket tesznek az állampolgárok. Az általánosabb jellegű biztonságfokozáshoz több kérdés is kapcsolódott. A leginkább mérhető biztonságfokozási törekvések a vagyon elleni bűncselekmények körében, a sokakat irritáló lakásbetörések elleni védekezési módoknál vizsgálhatók meg objektíven. Ráadásul, mint az kiderült, ez valóban az a bűncselekményi kör, amelytől a korábban sértetté nem vált személyek is erősen tartanak (a statisztikák szerint okkal és joggal). A *sértettek* körében rákérdeztünk arra is, hogy vajon a bűncselekményt követően tetek-e valamilyen konkrét óvintézkedést a további sérelmek elkerülésére, és ha igen, mi volt az. A kapott válaszok igen érdekesen alakultak. A leggyakrabban jelölt kategória „az egyén általános viselkedési szokásainak megváltoztatása” (27,4 százalék), valamint a „jobban figyel” (18,3 százalék), illetve a „máshol parkol”, „más útvonalon közlekedik” válasz (7,1 százalék) volt. Ehhez képest megelőző lépésekre, így például a biztonsági zár beszerelésére vagy megerősítésére 11,4, a ház, autó, kert stb. biztonságának erősítésére 10,7 százalékban került sor, és ennél is ritkábban történt helyi riasztó beszerelése (6,9 százalék). Érdekes, hogy a főleg vagyon elleni bűncselekményt elszenvedettek körében elsősorban (összesen 58,7 százalékban) a korábbi életvitelben, viselkedési szokásokban idézett elő változásokat az áldozattá válás, de cselekvésre csak kisebb mértékben (39,4 százalék) került sor. Ez a második elszenvedett bűncselekményt követően még inkább erősödött, és a kérdezetteknek kb. 63 százaléka jelölt meg viselkedésbeli változást a konkrét cselekvéshez képest. Ha ezt összevetjük a korábbi, általánosan közölt biztonságvédelmi eszközök alkalmazási gyakoriságával, azt láthatjuk, hogy a válaszolók nem vagy kevésbé akceptálják a lehetséges biztonsági eszközöket.

¹⁹ Barabás Tünde: i. m. 157–199. o.; valamint Barabás Tünde – Windt Szandra: *Magyar épületek betörési kockázatának vizsgálata bűnelkövetők közreműködésével*. Kézirat. OKRI, Budapest, 2014

ez a napjainkban mind gyakoribbá váló jelenség a büntetőjog hatókörébe tartozik, mégis igen jól mutatja, hogy megfelelő rendőri intézkedés, vagy akár csak jelenlét hiányában rossz irányt vehet, ha az állampolgár a saját kezébe veszi a bűn megakadályozását. Így a rendőrség (közösségi rendőr) feladata, hogy a helyi szintű konfliktusokat felismerje, és feltárja az egyes, bűnözést kiváltó „krízisgóccokat”. Ezt követheti a szükséges intézkedések megtétele, megelőzve az állampolgári önhatalom gyakorlását. Természetesen a közösségeket és egyéneket érintő, bűnözést (is) generáló problémák távlati megoldása nem rendőri, hanem elsősorban társadalompolitikai feladat, amely hosszú távon a félelem csökkenését és a lakosság elégedettségét eredményezi. Ennek kialakításában a kriminológiai kutatási eredmények szintén fontos kiindulópontot jelenthetnek.

Lévai Miklós a kriminológia feladatainak meghatározása során úgy fogalmaz, hogy míg e tudomány elméleti funkciója a kriminalitással összefüggő tényezők feltárása és elemzése, valamint a törvényszerűségek feltárása, addig alapvető gyakorlati szerepe az, hogy kutatási eredményeivel segítse, orientálja a bűnmegelőzést szolgáló döntéseket.²⁰ Szabó Dénes már idézett tanulmányában ezt úgy írja le, hogy a kriminológia (valamint az igazságszolgáltatás) funkciója egyetemes, amely alapvetően két irányultságon nyugszik. Az első a tudás gyűjtése, akumulálása és fejlesztése, a második pedig az érintettek, potenciális áldozatok és tettesek, azaz a társadalom tagjai szabadsága és felelőssége tényleges gyakorlásának garantálása. Utóbbi voltaképpen a tudományos ismereteken alapuló prevenciót jelenti, amely a gyakorlatban a rendőri munka rutintevékenységeként jelenik meg, ám összességében egy egységes bűnmegelőzési koncepció alapján a társadalom tagjainak védelmét, a közösség érdekeit szolgálja.

Mivel a XXI. század elején, a korábbi hitekkel, tévhitekkel ellentétesen egyértelmű, hogy a bűnözés állandó, meg nem szűnő velejárója a társadalom fejlődésének, aminek formái ezzel a fejlődéssel együtt folyamatosan idomulnak a változó körülményekhez, a kriminológia feladata ezeknek a változásoknak a megismerése, a kiváltó okok feltérképezése, és mindezzel a megelőzés eszközszerének a kidolgozása, segítve ezzel a rendőrség munkáját és erősítve a lakosság biztonságát.

20 Lévai Miklós: A magyar kriminológiai gondolkodás fejlődése a kialakulástól a XX. század nyolcvanas éveinek végéig. In: Gönczöl Katalin – Korinek László – Lévai Miklós (szerk.): Kriminológiai ismeretek – Bűnözés – Bűnözéskontroll. Corvina Kiadó, Budapest, 1999, 9–11. o.

IRODALOM

- Barabás Tünde:** Általános viktimológia, latencia. In: **Irk Ferenc (szerk.):** Áldozatok és vélemények I. OKRI, Budapest, 2004, 157–199. o.
- Barabás Tünde – Windt Szandra:** Magyar épületek betörési kockázatának vizsgálata bűnelkövetők közreműködésével. Kézirat. OKRI, Budapest, 2014
- Clarke, Ronald V.:** Situational crime prevention. In: **Tonry, Michael – Farrington, David P. (eds.):** Building a safer society. Strategic approach to crime prevention. University of Chicago Press, Chicago–London, 1995, pp. 91–150.
- Dallos Endre:** Építészeti bűnmegelőzés a mérnök szemével. In: **Barabás Tünde:** Épített környezet – bűnözés – szituációs bűnmegelőzés. OKRI, Budapest, 2008, 78–107. o.
- Finszter Géza:** A társadalomtudományok és a rendészet. In: **Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.):** Rendészettudományi gondolatok: írások a Magyar Rendészettudományi Társaság megalapításának egy évtizedes jubileuma alkalmából. Magyar Rendészettudományi Társaság, Budapest, 2014, 13–30. o.
- Görgényi Iлона:** A viktimológia alapkérdései. Osiris Kiadó, Budapest, 2001
- Guerry, André-Michel:** Essai sur la statistique morale de la France. Crochard, Paris, 1833
- Gönczöl Katalin:** A bűnözés és a bűnmegelőzés Magyarországon a rendszerváltás időszakában. *Magyar Jog*, 1991/11.
- Gönczöl Katalin:** A bűnözés társadalmi összefüggései. *Társadalmi Szemle*, 1993/3.
- Gönczöl Katalin – Korinek László – Lévai Miklós (szerk.):** Kriminológiai ismeretek – Bűnözés – Bűnözéskontroll. Corvina Kiadó, Budapest, 1999
- Hentig, Hans von:** The Criminal and His Victim – Studies in the Sociobiology of Crime. IV. The victim. Yale University Press, New Haven, 1948
- Irk Ferenc:** A ma kriminológiájának aktuális kérdései. *Magyar Jog*, 1992/5.
- Irk Ferenc:** Szituációs bűnmegelőzés lakóövezetekben. In: **Barabás Tünde:** Épített környezet – bűnözés – szituációs bűnmegelőzés. OKRI, Budapest, 2008, 78–106. o.
- Kelling, George L.:** “Broken Windows” and Police Discretion. U.S. Department of Justice Office of Justice Programs, Washington, 1999.
<https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/178259.pdf>
- Kerezi Klára:** Közösség és bűnmegelőzés: közösségi bűnmegelőzés. *Magyar Tudomány*, 2001/8.
- Korinek László:** Rejtett bűnözés. KJK, Budapest, 1988
- Korinek László:** Félelem a bűnözéstől. KJK, Budapest, 1995
- Korinek László:** Mire jó a kriminológia? In: **Virág György (szerk.):** Kriminológiai Tanulmányok 47. OKRI, Budapest, 2010, 61–71. o.
- Korinek László:** Kriminológia I–II. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2010
- Kozáry Andrea:** Rendészeti politológia II. Rendőrtiszti Főiskola Társadalomtudományi Tanaszék, Budapest, 2007
- Lévai Miklós:** A magyar kriminológiai gondolkodás fejlődése a kialakulástól a XX. század nyolcvanas éveinek végéig. In: **Gönczöl Katalin – Korinek László – Lévai Miklós (szerk.):** Kriminológiai ismeretek – Bűnözés – Bűnözéskontroll. Corvina Kiadó, Budapest, 1999

Newman, Oscar: *Defensible Space: Crime Prevention Through Urban Design.* Macmillan, New York, 1972

Newman, Oscar: *Creating Defensible Space.* U.S. Department of Housing and Urban Development, Washington, 1996

Quetelet, Adolphe: *Sur l'homme et le développement de ses facultés, ou Essai d'une physique sociale.* Bachelier, Paris, 1835

Sessar, Klaus: *Tertiary Victimisation: A Case of the Politically Abused Crime Victims.* In: **Galaway, Burt – Hudson, Joe (eds.):** *Criminal Justice, Restitution and Reconciliation.* Criminal Justice Press, New York, 1990

Szabó Dénes: *Kriminológia tegnap és ma. Magyar Tudomány,* 1995/1.

Tóth Tihamér: *Viktimológia.* BM Könyvkiadó, Budapest, 1987

SALLAI JÁNOS

A rendészet és a rendészettudomány kialakulása, első jelei a XVIII–XIX. században Nyugat-Európában és hazánkban

Az elmúlt tíz év rendészeti szakmai és civil törekvései 2012–2013-ban fontos határkövet léptek át, ugyanis a MAB 2012/8/III/2/2. (2012. IX. 28.) határozatával a rendészettudományt tudományágként elismerte, de ugyanakkor határozatában szükségesnek tartotta a tartalmi és formai követelmények kidolgozását, amit később a 2012/10/V/2. határozatában ismét megerősített. A létrejött új tudományág arra kötelezi művelőit, hogy a tudományos szakmai kihívásoknak és követelményeknek feleljenek meg, tárják fel a rendészettudomány múltját, jelenét, és kutassák a jövőben rejlő lehetőségeit.

A kutatók feladatát nehezíti, hogy a rendészet széles skálán mozog, amit jól szemléltet a következő (a teljesség igénye nélküli) felsorolás, amely az elmúlt korszakokban a szakirodalomban felbukkant: államrendészet, állatrendészet, bányarendészet, cselédügyi rendészet, ebrendészet, egészségrendészet, építésrendészet, erdőrendészet, erkölcsrendészet, fényüzőrendészet, folyamrendészet, gátrendészet, határrendészet, hegyrendészet, hitelrendészet, idegenrendészet, igazgatásrendészet, iparrendészet, iskolarendészet, kikötői rendészet, közlekedésrendészet, községrendészet, légi rendészet, mezőrendészet, orvosrendészet, politikai rendészet, sajtórendészet, titokrendészet, tűzrendészet, útlevérendészet, útrenészet, vásárrendészet, vasútrendészet, vízi rendészet.

Ismerve a rendészettudománnyal kapcsolatos vitákat, fontosnak tartom, hogy bemutassam a rendészet több mint másfél évszázaddal ezelőtti tudományos és szakmai igényességgel megfogalmazott fogalmait, jellemzőit, művelőit. Bizonyítva azt, hogy a rendészettudomány tradicionálisan birtokában van azoknak az ismereteknek, ismertető jegyeknek, amelyekkel elhatárolhatjuk más tudományágaktól, és illusztrálhatjuk fejlődésének történetét.

A rendészet kialakulása, kezdetei

A rend fenntartása, létrejötte valószínűleg az ősközösségek felbomlásához, az első államok kialakulásához köthető, ám pontos meghatározása források

hiánya miatt nagyon nehéz. Fontos megemlíteni, hogy ebben a korban a rendőr, rendész kifejezésről nem beszélhetünk, mert a rendőr¹ szavunkat tudatos szóalkotással hozták létre, és csak 1823-ban, a rendész főnevet pedig csak később, a XIX. század második felében kezdték el használni. A rendész szó elsőként magyar szótárban 1870-ben fordult elő, e szerint: rendész, „rend – ész, főnév. Újabb alkotású szó. Az idegen »Polizei« – mint tudomány, vagyis mint rendőrségi ismeretek értelmében.”²

A történelem azon időszakában, amikor létrejöttek a kisebb közösségek, falvak, elkülönültek egymástól az emberek csoportjai, a tulajdon alapján elindultak a rétegződések, már erős igényként jelentkezett a helyi napi élet megszervezése, amely később egyre nagyobb területeken valósult meg. Így került sor az első államok megszervezésére, amely a földrajzilag közel lévő emberek csoportját összefogta, és megpróbálta az életüket megszervezni, megfelelni a napi próbatételeknek. Ez a napi próbatétel döntően az élet feltételeinek megteremtése, és az állam biztonságának garantálása volt.

A történelemből ismerjük, hogy már a görögöknél és az ókori Római Birodalom területén is fellelhető a *rendfenntartási* tevékenység. A *rendészet* szó a görög *politeia*³ szóból származik, ám az akkori jelentését nem lehet azonosítani a mai rendészettel, rendőrséggel.

Később a társadalom fejlődése magával hozta a személy és vagyon fölötti örökdedést, amelynek helyszínei főleg a falvak és városok voltak, a végrehajtói pedig kezdetekben a katonák, később, a középkorban már számtalan kifejezés utalt az őrzési, rendfenntartói tevékenységre (például örök, császók, kapuőrök, perzekutorok, hajdúk, darabontok, poroszlók, zsandárok stb.).

A mai értelemben használt rendészet kialakulása a francia, német területen a XVII. század időszakára tehető. Mivel a porosz, német rendőrség is francia mintára szerveződött meg, ezért lényegesnek tartom a francia kezdetre utalni. *XIV. Lajos* francia király már 1667-ben kiveteti a párizsi városi tanács kezéből a közrendészeti ügyeket, és egy általa kinevezett rendőrfőnök (királyi hivatalnok) kezébe adta, ezzel központosította a rendészeti ügyek kezelését, vezetését, egyben állami jelleget öltött a rendészet⁴. Ezt követően gyorsan önálló igazgatási ággá fejlődött, majd a XIX. században az akkori „*kultúrállamokban*” mintaként szolgált és elterjedt. Franciaországban a fejlődést elősegítette, hogy a rendőrfőnökök egymás tapasztalatait átvették, hivatalukat általában hosszú ideig gyakorolhatták, azt tökélyre fejleszthették. 1699-től a párizsi rendőrség szervezete elterjedt Franciaországban, és meg-honosodott, majd az irányításukra külön rendőr-minisztériumot⁵ is szerveztek. A francia polgári forradalom időszakában a közbiztonság iránti igény

megnövekedett, ezért az időközben felszámolt országos szervezetet visszaállították. A francia forradalom hatása, hogy a rendőrséget és a bíróságot a közrend és közbiztonság fenntartása tekintetében összetartozó intézményeknek minősítették, amelyet később a napóleoni kódexek is ebben az értelemben szabályoztak. A napóleoni kódexek alapján a rendőrséget közigazgatási és törvénykezési rendőrségre osztották fel. A forradalom után a rendőrség tovább terjeszkedett, és a városok után a falvakra is kiterjedt az országos rendőrség hatásköre.

A francia mintára szerveződött német (porosz) rendőrségek⁶ forrásai közül is elsőként tartom fontosnak idézni a porosz *Allgemeines Landrecht* 1794-ben való megalkotását, amely azóta is meghatározza a német rendészeti-felfogás tartalmát. E szerint „*A rendészet feladata, a köznyugalom, közbiztonság és a közrend biztosítása, továbbá a közönséget és annak egyes tagjait fenyegető veszélyek elhárítása érdekében a szükséges intézkedéseket megtegye*”⁷. Ez a fogalom az adott időszakban korszerű és előremutató volt, mivel a rendészet hatókörét a veszélyelhárításra szűkítette. A későbbiekben többek között *Robert Mohl* több kiadást megért munkája⁸ szolgált forrásul a téma magyar művelőinek, amelyben a közrendészet-tudományt és a közrendészet-intézetet szűkebb területen vezeti le, továbbá megkülönbözteti a megelőző igazságügyi intézettől.

Időben később egy másik német rendészettudománnyal foglalkozó jogtudós, *Stein Lőrinc* szerint: „*Rendészet mindaz a forma, amelyen keresztül a kormány az igazgatásba beavatkozik, illetve a rendészet a közigazgatásnak egy része.*”⁹ A biztonsági rendészet „*a beligazgatásnak feladata és joga, a személyes szabadságot általában, tilalmi és rendszabályai által ott korlátozni, hol ennek részéről, az általános biztonsági állapotot veszély fenyegeti*”¹⁰. A biztonsági rendszert két elem alkotja: a fensőbb biztonsági rendészet, és a magánrendészet¹¹. A fensőbb biztonsági rendészet területe az, ahol bármilyen módon összegyűlt emberek által veszély idézhető elő, például egyletek, gyülekezetek, népszavargás, illetve kivételes állapot (forradalom, háború) stb. A magánrendészet (vagy alsóbb rendészet) területe, ha egyes személy válik veszélyessé. Az igazgatásrendészet „*valamely a közület vagy egyesek bizonyos életviszonyát fenyegető egyes cselekvésekre vonatkozik*”¹². Az igazgatásrendészet fő feladata – *Stein* szerint – a közület valamelyik területének oltalmazása, védelme, ami az igazgatás minden ágában a tevékenység rendészeti része. Így létezik: népszerűségi, egészségügyi, út-, posta-, erdészeti stb. rendészet. A magyar rendészettudomány művelői a kezdetekben főként *Lorenz von Stein* munkáit vették alapul, és többnyire rá hivatkoztak.

Szintén német területen élt és dolgozott *Otto Mayer*, kiemelkedő jogdogmatikai munkásságának¹³ napjainkig terjed a hatása nemcsak Németországban, de Ausztriában és Svájcban is. Ennek következménye, hogy a német közigazgatási jog rendszere az ő dogmatikai rendszerén alapszik. *Otto Mayer* ezt a hatást azzal érte el, hogy a tételes jogból általános fogalmakat és jogintézményrendszert dolgozott ki. Az ő megfogalmazása szerint a jogállam a jól rendezett közigazgatási jog állama. E szerint a jogállamiság összetevői: a hatalmi ágak szétválasztása, a törvény uralma, a közigazgatási jog jól rendezettsége, a közigazgatás igazságszolgáltatásszerű működése.

Osztrák területről *Joseph von Sonnenfels* említhető meg, aki a *kamerallisztika* és a *Policeywissenschaft* jeles képviselője volt. Jelentősek a rendészetre vonatkozó nézetei is. Szerinte „*a rendőrség köteles pontosan tájékozódni valamennyi (társadalmi) rend és közület (község) erejéről, hogy e tájékozottság birtokában, ha bármelyik ezek közül gyanús nagyságra tenne szert, képes legyen azt a körülményeknek megfelelő korlátok közé visszaszorítani*”¹⁴.

Az előbbi német, osztrák, francia példák a magyar rendészet úttörőire, és későbbi művelőire is meghatározó hatással voltak. Mindazonáltal határozottan kijelenthető, Magyarországon a feudális abszolutizmus időszakára jellemző „*rendőrállam*”¹⁵ – mint a rendészettudomány tárgya – nem fejlődött ki, mivel Magyarországon a rendészeti jellegű közigazgatásból döntően hiányzott a „*jóléti rendészet*” tartalom.

Az előbbiekből következik, hogy hazánk történetében a rendészet kialakulása döntően a XIX. század második felére esett. Ennek első jele a törvényhozásban 1840-re datálható, amikor is megszületett a mezei rendőrségről¹⁶ szóló törvény. Ezzel a törvénnyel foglalkozik *Zsoldos Ignác* akadémikus, jogtudós, aki a szolgabírói hivatalról szóló művében a következőket írta a rendről, rendőrségről: „*Rend magában fenn nem tartódik, annak fenn kell tartatnia. Kik a rend fenntartásában felvigyáznak, s a rendbontókat – törvény szabta büntetéseik elvétele végett – bejelentik: rendőrnek neveztetnek. A rendőrség tehát minden jól rendezett polgárzatok egyik fő kelléke, s van is minden művelt országban...*”¹⁷

Magyarországon országos jellegű közigazgatási, rendészeti tevékenység 1848 előtt az akkori feudális jellegű társadalmi berendezkedés miatt sem valószínűsíthető. Az első ilyen kísérlet az 1848–1849-es forradalom és szabadságharc időszakára esett, amikor is a belügyminiszter 1848. szeptember 6-i dátummal, rendeletében „*a Budapesten belügyminiszterileg felállított országos rendőri osztály igazgatásával Hajnik Pál miniszteri tanácsnok bízott meg*”. A rövid, de a harcok miatt küzdelmes időszak nem tette lehetővé

a később, 1849 márciusában kapott feladat teljesítését, az országos rendőrség felállítását, de elindított egy folyamatot.

A rendészet létrejöttének Magyarországon első emblemikus figurája *Karvasy Ágoston*. Első sikeres műve *A politicalai tudományok, rendszeresen előadva*¹⁸. Az első kötet „*az alkotmányi politicát, az általános igazgatási politicát, az igazságszolgáltatási politicát, és a politikatudományt*” tartalmazza, a második a státuszgazdasági tudománnyal foglalkozik, míg a harmadiknak a tárgya a „*fináncztudomány*”. Amint első művéből is kitűnik, Karvasy igen széles skálán merített a tudományokból. Főként a jog- és közgazdaságtudomány területén alkotott kiemelkedőt. A rendészettudomány művelői fokozott érdeklődésére az első kötet negyedik, *A policzia vagy is rendőrség tudomány* című része tarthat számot. A negyedik rész felvezető szakaszában Karvasy a policzia tudomány fogalmát mutatja be, amely szerint: „*A policzia az a tudomány, melly azon elveket adja elő, mellyek szerint a belső bátorság, és a közrend a statusban minden lehetséges sértések, és balesetek ellen ótalmztatik, a mennyire ez a jogszolgáltatási intézetek által el nem érhető és mellyek szerint polgároknak mindennemű műveltsége is előmozdittatik, egyébiránt az a személyzet is, melly ezen tudomány céljának eléréséhez rendelve vagyon, policziának, vagy rendőrségnek hívatik.*” A fogalom véleményem szerint bár kezdetlegesen minősíthető, mégis egy új korszak fontos állomása, fontos lépcsőfok a későbbi rendészetfogalom megalkotásához vezető úton. Karvasy e tudományos műve (is) a jóléti rendőrállam szellemében íródott, a népesség, a kultúra, a szegénység kérdéseivel is foglalkozott. A negyedik rész első fő fejezetében a „*népességi policziával*” foglalkozik, kifejti a népszaporodás akadályait, a népességgel kapcsolatos gondokat, a túlnépesedés elleni óvszereket. A következő cikkely „*a status gondja, a polgárok szellemi és erkölcsi műveltsége iránt*”-ról szól. Ebben ismerteti az iskolák és a szellemi műveltség fogalmát. Karvasy szerint ez időben tudós iskolák (gimnázium, liceum, akadémia, egyetem), fensőbb tudományos iskolák (egyetemek, amelyek minden tudományágban tanítanak), tudóstársaságok voltak jelen az oktatásban. A harmadik cikkely a szegénység rendészetével foglalkozik. A szegénység okaival, fogalmával, elhárítása módjaival, takaré- és élelembiztosítási intézetekkel, valamint a zálog-, szegény- és árvaházakkal.

A rendészettel kapcsolatos témákat a IV–VII. cikkelyekben tárgyalja. A IV. cikkely a közállomány bátorságáról szól, ebben kifejtette, hogy „*A közbiztonság és rend veszélybe hozatik a nép összecsoportozása, zenebona, zendülés, és forradalom által*”. A továbbiakban a rend megzavarása esetén megfogalmazta a rendőrség kötelezettségeit, valamint sajtóvisszaélés esetén

vázolta a megakadályozás eszközeit, illetve szólt a cenzúráról. Az V. cikkelyben személyes bátorságról olvashatunk. De mit is értett a személyes bátorságon Karvasy? „*A személyes bátorság, mely az élet és test bátorságából áll, veszélybe hozatik: mások gonoszsága, vigyázatlansága, baleset által.*” Ez után rögzítette a rendőrségnek a gyilkosság és testi sértés elhárításával kapcsolatos kötelezettségeit. Véleménye szerint a személyes szabadságra olyan veszélyek leselkedhetnek, mint a nyilvános tisztviselők vagy a szülők, családok, gyámok hatalmi visszaélése.

A VI. cikkelyben az orvosrendészetet tárgyalja, a véd- és gyógyintézetekről írt, valamint a járványok megakadályozásáról. A VII. cikkely a vagyonbátorságé. Ebben az ingatlan, a vagyontárgyak erőszakos elfoglalását, birtokbavételét elemzi, továbbá a tűzveszély elhárításáról, árvízről, jégesőről és sáskajárásról, dögvészről ír. A fejezetet egy toldalékkal is ellátta, ebben ismertette a rendőrség rendszerét, valamint megfogalmazta a rendőrhivatalokra vonatkozó követelményeket.

Karvasy megállapítása, hogy a rendőrhivatalnak alaposan ismerje a szabályokat, legyen józan ítélő képességű, gyors feltaláló képességű, buzgó, meg nem vesztegethető, komoly, szelíd, emberséges és mérsékelt. Karvasy szerint a rendőrség hatósági illetékességének „*személyválogatás nélkül*” mindenkire ki kell terjednie. Karvasy Ágoston munkái közül továbbá *A közrendészeti tudomány*¹⁹ című, a rendészettudomány számára első magyar nyelvű könyve meghatározó. Ebben a művében a következő fő témákat fejtette ki:

1. „*közrendészeti tudománynak főelvei,*
2. *culturpolitika oktatás, tudós társaságok, vallási műveltség*
3. *szegényi rendőrség*
4. *az államnak közbátor*
5. *a személyek bátorléte*
6. *orvosi rendőrség, vagyis közegészségügy*
7. *vagyonbátorság*”.

Ma már megmosolyogtató a „közbátorlét” vagy a „vagyonbátorság” kifejezés, de úgy gondolom, jól beazonosíthatók a köz- és magán- (vagyon-) biztonsággal. Az előbbieken túl Karvasy művében az előző könyvéhez képest pontosabban, részletesen fogalmazta meg a közrendészeti tudomány fogalmát, e szerint: „*A közrendészeti tudomány (Polizeywissenschaft) azon elveknél foglalatja, melyeknek alkalmazása által az államban a fenyegetőző veszélyek és háborítások közvetlenül elháríthatnak, azoknak káros következtetéseit megszüntetnek vagy enyhíttetnek, és az emberek finomabb szükségletei*

tei, melyeket a magasabb műveltség kíván kielégítenek. A veszélyek és a háborítások, melyeknek elhárítása a közrendészeti tudomány tárgyát képezi, származhatnak vagy az emberek gonosz akaratából, vagy azoknak vigyázatlanságából, vagy a természeti elemektől, azaz az emberi akaratától független eseményektől.” Véleményem szerint a Karvasy által megfogalmazott közrendészeti tudomány főbb gondolatai ma is időtállóak. Ezek közül is kiemelem az államra leselkedő veszélyek elhárítását, felszámolását. A könyv kiadásának helye és ideje is fontos: Pesten, 1862-ben adta ki magyar nyelven, azaz az 1848–1849-es levett forradalom utáni osztrák elnyomás idején, tizenkilenc évvel az első rendőrségi törvény előtt. A rendészettel kapcsolatos, 162 oldalon megfogalmazott és rögzített ismeretek az utókor számára példaként, de esetenként támadási felületként is szolgáltak, ám mindez semmiképp nem kisebbítette Karvasy Ágoston úttörő szerepét a rendészettudomány területén. Így többek között *Petrovics László* bírálta a közrendészet fogalmát, és a kultúrpolitika összekapcsolását. S talán az sem véletlen, hogy egyetemi oktatói éve alatt hallgatója volt az a *Concha Győző*, aki a XX. század első éveiben a rendészet témakörében tartotta meg akadémiai székfoglalóját. Karvasy Ágoston érdemei között kell még megemlíteni, hogy a reformkor szellemében a munkáit magyar nyelven írta, ezzel nagymértékben hozzájárult annak ápolásához és fennmaradásához.

Talán az sem véletlen, hogy a rendészettudományhoz köthető első szakmai folyóirat 1869-ben *Közbiztonság* címen, „*rendészeti elméleti és tapasztalati ismereteket terjesztő*” alcímmel jelent meg.

Ugyanebben az időben élt és alkotott *Récsi Emil* magyar jogtudós, aki az 1854–1855-ben kiadott *Közigazgatási törvénytudomány kézikönyve az ausztriai birodalmi törvényhozás jelen állása szerint különös tekintettel Magyarországra* című négykötetes munkája IV. kötetét a rendőri közigazgatásnak szentelte. Az általa rendőri közigazgatásnak mondott rendészetnek három fő feladata volt:

1. Közbatórlét és belcsend fenntartása;
2. Személy és vagyon batorléte iránti gondoskodás;
3. A közrend fenntartása.

A Karvasy Ágostonnal közel azonos korszakban élő és alkotó *Récsi Emil* könyvének nyelvezetén is jól látható a korszak sajátos stílusa, például a közbatórlét, amely személy- és vagyonbiztonságot jelenthetett akkor.

1865-ben jelent meg *Pauler Tivadar Jog és államtudományok encyclopaediája*. Művében az *Államtudományok* között, a kormányzati politika alatt, a

rendészeti politikát is tárgyalja. Így a belügyi politika alatt, a kormányzati politikák fejezetében tárgyalja a rendészeti politikát. Német szerzők, valamint Karvasy Ágoston munkáira hivatkozva a következőképp vélekedik a rendészet fogalmáról: „Az államadalom végcéljai létesítésére, a jogsértések lehetőleg megelőzésére, a társadalmi rendet fenyegető veszélyek elhárítására, azok káros következményeinek megszüntetése szükséges; az e cél közvetlen elérésére alakított intézetek a rendészet köréhez számítanak; a rendészeti politika, vagy rendészet annál fogva azon elvek rendszeres foglalata, melyek szerint a belbátorságot és a polgári rendet fenyegető veszélyek közvetlenül elhárítandók, azoknak káros következményeik megszüntetendők.”²⁰ Pauler már nem általános veszélyek felszámolásáról, hanem konkrétan a jogsértések megelőzéséről, és a társadalmi rendet fenyegető veszélyek elhárításáról beszél. Pauler szerint *a rendészet fő feladata a polgári rend fenntartása*. A fogalomból jól kiolvasható a köz- (állami) és magánbiztonság védelme²¹.

A XIX. század második felében a levert forradalom és szabadságharc után a napi politikai közéletben folyamatosan felszínre volt Pest, Buda és Óbuda egyesítése, valamint közbiztonsági helyzete, fokozódott a személy- és vagyónbiztonság iránti igény. Röviddel a kiegyezés után, 1869-ben indult el az első rendészetelméleti és gyakorlati ismereteket tartalmazó szakközlöny, a *Közbiztonság*, amely célul tűzte ki a rendőrség szervezetének megreformálását. Nagyjából ugyanebben az időben hívták életre az első rendőrtiszti értekezletet, amelyen a zsandár kontra pandúr témát vitatták meg, mivel azonban e kifejezések idejétmúlttá váltak, helyette a csendőr megnevezés terjedt el.

Az 1871-ben megjelenő gátrendőrségről szóló törvénynek rendészet szempontjából érdekessége, egyben jelentősége is, hogy „*a gátőr ugyanazon szabályok szerint állítatik szolgálatba és ugyanazon bizonyítási képességgel és zálogolási joggal bír, mint az a mezei rendőrcsöszökre nézve az 1840:IX. tc. 9. szakaszában megállapítva van*”.

Arra, hogy az ez időben születendő rendőrségi törvény kapcsán milyen lendő rendőrségünk legyen, *Pichler Nándor* 1876-os írásában a következőket találjuk:

- Rendőrséget személyes felelősségre kényszeríthessék (a túlkapások megakadályozása miatt).
- Külön rendtartás legyen a rendőri közegek elleni panaszra.
- Rendőri hatóság minden esetről tudósítson.
- Rögzítsék a fogva tartás idejét.
- Célravezető az országos rendőrség megszervezése.²²

Továbbá fontosnak tartom Pichlernek a rendőrség hivatalnokai felkészültségére vonatkozó nézeteit is, amelyek véleményem szerint a rendőr és a rendészeti tudományok fontosságát is igazolják. E szerint: „*Nézetem szerint a rendőrség igazgató hivatalnokainak minden tekintetben tudományosabbnak kell lenniük, mint az ítélő bírának, mert míg a bíró a törvényt és tényálladékat veszi ítélete alapjául és pedig tanácsülésben, a rendőr számtalan esetenél minden anyag hiányával tetteleg fellépni és működni kénytelen.*”²³ 1876-ot írunk, amikor életbe lépett a főváros egyesüléséről szóló törvény, így a belügyminiszter alá rendelték a fővárosi rendőrséget, de még nem született meg a rendőrség szervezetéről szóló jogszabály. Ezért is érdekes Pichler írása, aki ekkor a rendőrséget pénzügyi, jogügyi és közigazgatási rendőrségre osztotta, közülük a közigazgatási rendőrséggel foglalkozott részletesen. A rendőrséget a közbátorság óreként említette, és már ekkor fontosnak tartotta a rendőrség állam, kormány alá rendeltségét, mert ezt a módot találta a legmegfelelőbbnek ahhoz, hogy a közbiztonság országszerte mindenütt ugyanazon, egyöntetű eljárás és működés mellett legyen megoldva. Pichler írásának hatását igazolják vissza az ez után következő kapitányi találkozók, értekezletek, valamint a rendészeti lapokban közölt írások, amelyek a városok, falvak rendőrségeinek államosítása érdekében emelték fel szavukat. Erre azonban 1919-ig várni kellett.

Már Pichler is utalt írásában a titkos rendészet²⁴ magyarországi helyzetére, hogy milyen káros volt a Habsburg titkosrendőrség besúgóhálózati tevékenysége a rendőrség tekintélyére. E témáról *Fekete Gyula* jogtanár *A titkos rendészet jelentősége és szervezete* címmel írt a *Jogtudományi Közöny* hasábjain 1877-ben. A titkos rendészetről ekkor igen rossz véleménnyel voltak az emberek, félelmetesnek tartották, és általában gyűlölték, a szakmai berkekben pedig ez idáig részletesen, tudományos igényességgel nem említették. Fekete Gyula a titkos rendészetet hatáskörre és szervezetre való tekintettel két alapvető formára²⁵ osztotta:

- polgári titkos rendészet, egyszerűbben polgári rendészet (gonosztevők nem nyilvános ellenőrzése);
- politikai rendészet²⁶ (állambiztonság ellen irányuló bűntettek, vétségek, és politikai mozgalmak titkos ellenőrzésével, felderítésével foglalkozik).

Fekete szerint, nem elfedve a titkos rendészet bűneit, kockázatait, elválasztva a polgárit a politikai titkos rendészettől, csak mint kivételes rendőri eszközt a „*legnagyobb megszorítások, és óvatosságok előírásával és nem minde nélkül*”²⁷ alkalmazhatók. Továbbá a politikai rendészettől (amely természeténél fogva is titkos!) elválasztotta az állambiztonsági rendészetet. Véleménye sze-

rint az államtól az önvédelmet megtagadni nem lehet, és rendkívüli viszonyok között (háború) rendkívüli jogokat kell az állam számára adni. Ugyanakkor szabad népeknél ez a jogkör igen szűk lehet a titkos rendészet területén. „*Ha a titkos rendészet gyakorlati értéke bebizonyított, léte, jogosultsága pedig kétségtelen, meg kell alapítani elfogadhatósága feltételeit.*”²⁸

Első feltétele: erkölcsös, célszerű jogszerű intézmény létrehozása. Második: az intézménytől származó veszélyeket és visszaéléseket megakadályozó jogszabályok megalkotása.

Abszolút monarchiában a titokrendészet hű támasza az uralkodónak, de Fekete szerint alkotmányos monarchiában is van létjogosultsága a titokrendészetnek. Összességében megállapította, hogy „*a politikai rendészet rendes igazgatási eszköze csak az abszolutizmusnak, szabad népeknél, ha chronikus bajja fejlődött ki a lázongás, sajnos mint állandó intézmény lesz fenntartandó, ellenben jogtalan és szükségtelen rendőri eszköz marad addig, míg a fennlevő államrend elleni titkos szervezetek nem alakulnak és veszélyes törekvések meg nem indulnak, melyek ha legyőzettek, tilos a politikai rendészet fenntartása.*”²⁹

A rendészeti szakirodalom szaporítása, és a rendészeti témájú gondolatok közreadása céljából 1878-ban *Rendészeti Közlöny* néven egy szakmai folyóirat indult. E folyóirat több szempontból fontos szerepet játszott a magyar rendészettudomány történetében. *Vélemény országos gyűlések tartása és egy országos közrendészeti egyesület létesítése tárgyában* címmel a 2. számában látott napvilágot egy rendészettel foglalkozó mozgalom, egyesület elindítására vonatkozó igény. A cikk szerint elérkezett az idő, hogy a jogászokhoz hasonlóan évente egy országos „rendész-gyűlés”-t hívjanak össze. Fő feladata lehetne a rendészeti területen mutatkozó hiányok feltárása, illetve javaslatlétel. Továbbá sor kerülhetne minden olyan kérdés megtárgyalására, amely a közrendészeti ügyek előmozdítására szolgálna. „*Egy ilyen országos gyűlésnek a practikus rendészeti téren működőkön kívül bizonyára teoretikusok, mint például a jogtanárok is szívesen tagjaivá lennének, miért is elérnénk azt, hogy minden egyes felvetett kérdés úgy a gyakorlat mint a tudomány által felállított elmélet szempontjából is alaposan megvilágítható lenne.*”³⁰

Ebben a szellemben a rendészgyűlés országos egyesületet szervezne, és az oktatás és a tudomány terén mutatkozó rendészeti hiányosságok pótlására „*a közrendészeti egyesület lenne hivatva ezen bajon is és pedig akképpen segíteni, hogy Budapesten egy rendőrképző iskolát állítana fel*”. A megfogalmazás azért feltételes módban történt, mert az egyesület létrehozásáról, működéséről levéltári dokumentumok jelenleg nem állnak rendelkezésre. De a *Rendészeti Köz-*

lőnyben megjelenített gondolatok arról tanúskodnak, hogy a rendészet művelői már az első, 1881-től hatályos rendőrségi törvény megjelenése előtt fontosnak tartották egy tudományos egyesület létrehozását, és a rendészeti³¹ képzést.

A közhiedelmekkel ellentétben a fővárosi rendőrség nem 1881-ben, hanem a főváros egyesítéséről szóló törvény hatálybalépése utáni évben született meg. A Buda-Pest fővárosi törvényhatóság alakításáról és rendezéséről szóló 1872. évi XXXVI. törvencikk 20. §-a kimondja, hogy a fővárosi törvényhatóság területén a rendőrséget egységes szervezettel az állam, „fővárosi rendőrség” név alatt saját közegei által kezeli. A törvényhatóság helyi rendőri ügyekben való szabályalkotási joga érintetlen marad. Továbbá a törvény rögzítette, ha a főváros egyesítéséig a rendőrségi törvény nem születik meg, a testület közvetlenül a belügyminiszter hatósága alá kerül. 1873. december 15-én a fővárosi rendőrség a belügyminiszter alá került. Ez után átmeneti időszak következett.

Az átmeneti időszakban a fővárosé maradt az egyleti alapszabályok bemutatása, a sajtóügyek, útlevelek. Ezen kívül a fővárosi rendőrhöz kezébe került a politikai munkásegyletek ellenőrzése, a gyűlések bejelentése, a karhatalom kirendelése (Belügyminisztérium), a mutatóványosok ellenőrzése, a rendőri munkáltatói jogkör, a rendőrségi fizetések felterjesztése és a rendőrség költségvetése. Az egységes fővárosi rendőrség megszervezéséről szóló törvény végül³² 1881-ben³³ született meg, és lépett hatályba, működési területe az 1872. évi XXXVI. törvencikk alapján megalakuló főváros összes bel- és külterületére kiterjedt. A később megszületett 1881. évi XXI. törvencikk szerint a fővárosi rendőrség feladata: működési területén a személy- és vagyónbiztonságot megővni, a békét és közrendet fenntartani, a büntetőtörvények, a rendeletek és szabályrendeletek megszegését, a véletlenségből vagy bármilyen természetű mulasztásból eredhető veszélyeket és károkat lehetőleg megakadályozni, a megzavart rendet és békét helyreállítani. Az ezek ellen vétőket kipuhatolni, és megfenyítés végett az illetékes bíróságnak vagy hatóságnak feljelenteni, illetve átadni, s általában a figyelő, megelőző és felfedező rendőrség feladatait a jelen törvény keretén belül teljesíteni. Mind az általános, mind a részletes feladatok között a Csendőrség és Fővárosi Rendőrség esetén is kiolvashatók a Karvasy-féle rendészetfogalom fő vonulatai, ami azt is jelképezi, hogy a XIX. század végén az első állami rendőrség esetén tetten érhető: a rendészet tárgya maga a rendőrség.

A korszakot vizsgálva megállapítható, hogy a német rendészet hatására formálódó magyar rendészet területén a XIX. század közepétől nemcsak új rendészeti szervezetek, intézmények, hanem kitűnő rendészetelméleti munkák, folyóiratok is születtek. Ebben az időszakban a formálódó rendészet, és

ezzel párhuzamosan a megszervezett fővárosi, állami rendőrség Kedvessy Györgyöt 1872-ben arra készítette, hogy a szabályrendeletek gyűjteményében megalkossa a rendőrség³⁴ fogalmát, behatárolja annak feladatait. Véleménye szerint a „rendőrség alatt érteni a törvényhatóságok azon kebelbeli hivatalát, melynek feladata a jólét előmozdítására, rend és biztonság fönntartására, nemkülönb az ezeket fenyegető veszélyek elhárítása céljából – akár emberi cselekvés vagy mulasztásból, akár pedig a természet elemiből származnak –, megállapított országos és helyi rendszabályokat végrehajtani, illetőleg azok megtartása fölött őrködni, és a vétségek, bűntények elkövetőit nyomozni, elfogni és törvényszék elé állítani.”

S bár a megfogalmazás a „kebelbeli hivatal” megemlítésével kissé romantikusra sikeredett, továbbá a „jólét állam előmozdítására” kifejezés a korábbi porosz rendőrállam jegyeit hordozza, mégis úgy vélem, világos megfogalmazásokat rögzített, amelyek útmutatók lehettek az adott időszakban.

Petrovics László jogász, ügyvéd, majd 1878-ban a fővárosi rendőrségnél vállalt alkalmazást, és a főkapitányság elnöki ügyeinek előadójaként szerzett gyakorlati rendészeti tapasztalatokat. Két rendészeti témájú munkájával (*A fővárosi rendőrség szolgálati szabályzata és a Közrendészeti tudomány és a magyar rendőri gyakorlat*), valamint a *Rendészeti Közlöny* szerkesztésével írta be magát a rendészet történetkönyvébe. Petrovics László³⁵ a *Közrendészeti tudomány és a magyar rendőri gyakorlat* című kötet bevezetőjében leszögezte, minden civilizált állam arra törekszik, hogy rendőrségét a legtökéletesebb fokára emelje, kivétel Magyarország, ahol az ez irányú intézkedések elmaradnak. Véleménye szerint a jó rendőr nem születik, hanem elméleti és gyakorlati képzés keretében készítik fel. Kifogásolta továbbá, hogy ez időben a rendészet tudománynak nincs tanszéke, ezért szükség van ilyen szaktanfolyamokra. Művében három fejezetben tárgyalja a közrendészet-tudományt: a közrendészet általánosságban (elméletileg), a közigazgatási rendészetet, majd a büntügyi rendészetet a gyakorlati szükségnek megfelelően.

Az első fejezetben a közrendészet és rendőrség ismerete alatt megalkotta a közrendészet fogalmát. E szerint: „A rendőri hatalmat, valamint annak tárgyait és gyakorlatát meghatározó jogszabályok összességét közrendészetnek a közrendészet rendszeres előadása pedig közrendészet tudományának nevezetik.” Véleménye szerint bármely elvek foglalata csak akkor alkot tudományt, ha elő is adják. Még ugyanebben a fejezetben határozza meg, hogy mit ért rendőrségen: „azon közhatalóságok értendők, amelyek a közrend és biztonság fenntartásán: figyelő, megelőző, visszanyomó és felfedező tevékenységgel működnek”. Lábjegyzetben utalt a rendőrség kifejezés görög eredetére, és arra,

hogy a *polizei* szón sokáig államtudományokat értettek. A rendőrség megszerzése Petrovics szerint is francia mintára a leghelyesebb. Munkájában kemény kritika tárgyává tette Karvasy *Közrendészeti tudomány és culturpolitika* című művét. Szerinte Karvasy olyan célokat tűzött ki a rendőrség elé, amelyeket rajta kívül senki. Továbbá helytelenítette Karvasy közrendészet-fogalmát is, mert Petrovics szerint a közrendészet-tudomány tárgyát nemcsak elvek, hanem tételes jogszabályok is alkotják. De ugyanígy helytelenítette Petrovics a Kedvessy György 1873-as művében olvasható rendőrség-fogalmat is.

Petrovics szerint a rendőrség célja a közrend fenntartása. A közrend véleménye szerint tágabb fogalom, mint a biztonság. A rendőrségnek a közrend fenntartása érdekében „különleges tényekkel, módokkal kell” működnie, ezek pedig a következők: figyelő³⁶, megelőző³⁷, visszanyomó³⁸ és felfedező³⁹ tevékenységek.

Petrovics László szerint *Zimmermann Gusztáv* volt az első, aki a közrendészeti tudomány köréből olyan művet írt, amely kizárólag a rendészetet tárgyalta. Zimmermann is a francia példát vette alapul, ebből kiindulva meghatározta a rendőrség fogalmát, jellegét, hatáskörét, ténykedésmódjait és szervezetét.

A korszak sokszínűségét jelzi, hogy a rendészet témakörében többen, főként a közigazgatásban dolgozók ragadtak tollat, hogy kifejtseék véleményüket. Sor került egy nagy közigazgatás–rendészet vitára⁴⁰ is, amely azóta is többször feléledt. Az előbbieken bemutatott rendészeti, közigazgatási szakemberek, jogtudósok tudományos munkáikkal megalapozták a magyar rendészetet, és lehetővé tették, hogy a rendészet gyakorlati alkalmazóinak megfelelő elméleti szakirodalom álljon a rendelkezésükre.

IRODALOM

Czuczor Gergely – Fogarasi János: Magyar nyelv szótára. Athenaeum, Pest, 1870

Dorning Henrik: Külföldi rendőrségek. A német, osztrák és francia rendőrségek szervezet és működése. Pátria, Budapest, 1916

Fekete Gyula: A titkos rendészet jelentősége és szervezetéről. *Jogtudományi Közöny,* 1877/43.

Ferenczy Árpád: A politika rendszere (Alkotmány- és közigazgatástan). Politzer-féle Könyvkiadó Vállalat, Budapest, 1905

Fouché, Joseph: Une voix d'outre-tombe. In: **Buisson, Henry:** La police – son Histoire. Nouvelles Editions Latines, Paris, 1958, p. 3.

Karvasy Ágoston: A politcai tudományok, rendszeresen előadva I–III. Streibig, Győr, 1843–1844

Karvasy Ágoston: A közrendészeti tudomány. Emich, Pest, 1866

- Koi Gyula:** Külföldi hatások a magyar közigazgatás-tudományban. PhD-értekezés, Győr, 2013
- Mohl, Robert:** Die Polizei-Wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates. Tübingen, 1832
- Pauler Tivadar:** Jog és államtudományok encyclopaediája. Emich Gusztáv, Pest, 1865
- Petrovics László:** Közrendészeti tudomány és a magyar rendőri gyakorlat. Budapest, 1884
- Pichler Nándor:** Nézetek a rendőrségről általában és különösen a fővárosi rendőrségről. Fanda és Frohna Könyvnyomdája, Budapest, 1876
- Sallai János:** Közigazgatás, vagy rendészet. A Kiss Mihály kontra Falcsik Dezső vita 1896-ban. *Magyar Rendészet*, 2015/3.
- Stein Lőrinc:** Az államigazgatás és igazgatási jog alapelvei. Ráth Mór, Pest, 1871
- Szikinger István:** A rendvédelem jogi alapkérdései. *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1997/1.
- Zsoldos Ignác:** A szolgabírói hivatal. II. Közrendtartás. Pápa, 1842

JEGYZETEK

- 1 Rendőr címszó lásd Czuczor Gergely – Fogarasi János: Magyar nyelv szótára. Athenaeum, Pest, 1870.
- 2 Rendész címszó lásd Uo.
- 3 Az állam helyes kormányzásának tudománya.
- 4 Dornig Henrik: Külföldi rendőrségek. A német, osztrák és francia rendőrségek szervezet és működése. Pátria, Budapest, 1916, 26. o.
- 5 A történelemben közismerten Joseph Fouché volt, aki szerint a rendőrség „feladata a közrend megőrzése, valamint az hogy ébren őrkdjék az állam és az egyén biztonsága felett, a rendőrség különböző eljárási módjaiban csak az igazságot tarthatja szem előtt: a rendőrség az igazság fáklyája, de nem a pallosa”. Joseph Fouché: Une voix d’outre-tombe. In: Henry Buisson: La police – son Histoire. Nouvelles Editions Latines, Paris, 1958, p. 3.
- 6 Poroszországban 1713-ban I. Frigyes alapította meg a rendőrséget, és a fő hangsúlyt a biztonságra, jólétre helyezte. Ezt követően II. Frigyes francia mintára 1741-ben állami rendőrséget állított fel Berlinben, és vezetőjévé a *Polizeidirektort* tette meg. Ezt a példát később több német városban követték.
- 7 Szikinger István: A rendvédelem jogi alapkérdései. *Új Rendészeti Tanulmányok*, 1997/1., 41. o.
- 8 Robert Mohl: Die Polizei-Wissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates. Tübingen, 1832
- 9 Stein Lőrinc: Az államigazgatás és igazgatási jog alapelvei. Ráth Mór, Pest, 1871, 105. o.
- 10 Uo. 107. o.
- 11 Uo. 105. o.
- 12 Uo. 108. o.
- 13 Koi Gyula: Külföldi hatások a magyar közigazgatás-tudományban. PhD-disszertáció. Győr, 2013, 267–269. o.
- 14 Uo.
- 15 „Az oly államot, mely eredetileg az állam és az alattvalók jóléte és biztonsága céljából előzetes intézkedéseiben oly messze megy, hogy a hatóságok diszkréciójára bízott ezen intézkedések az alattvalók magánéletét, sőt a magasabb cél ürügye alatt egyéni szabadságát is lépten-nyomon zaklatásoknak tessik ki, rendőrállamnak szokás nevezni. Ezen államfaj az úgynevezett felvilágosodott abszolútizmus rendszerének terméke, azonban más, még demokratikus köztársasági államformával kapcsolatban is meg jelenhetik. A rendőrállamban mindenki és minden gyanús, a hatóságok folyton rémképeket, összeesküvéseket látnak, az alattvaló lépteit figyelemmel kísérik, őt a legjelentéktelenebb jelnél felügyelet alá veszik, kémeikkel környezik. Másrészt a hatóság mindenhatóságába vetett hit arra szoktatja az

- alattvalókat, hogy a legcsekélyebb, még családi ügyekben is, a hatóság közreműködését, tanácsát, közbenjárását kérik ki, a mi más alkalommal a hatóságot feljogosítja az egyéni élet legbensőbb részletei tárgyában való intézkedésre.” Ferenczy Árpád: A politika rendszere. Alkotmány- és közigazgatástan. Politzer-féle Könyvkiadó Vállalat, Budapest, 1905, 118. o.
- 16 1840. évi IX. törvénycikk a mezei rendőrségről.
- 17 Zsoldos Ignác: A szolgabírói hivatal. II. Közrendtartás. Pápa, 1842, 187. o.
- 18 Karvasy Ágoston: A politikai tudományok, rendszeresen előadva I–III. Streibig, Győr, 1843–1844
- 19 Karvasy Ágoston: A közrendészeti tudomány. Emich, Pest, 1866, 180. o.
- 20 Pauler Tivadar: Jog és államtudományok encyclopaediája. Emich Gusztáv, Pest, 1865, 231. o.
- 21 Uo. 232–233. o.
- 22 Pichler Nándor: Nézetek a rendőrségről általában és különösen a fővárosi rendőrségről. Fanda és Frohna Könyvnyomdája, Budapest, 1876, 3–16. o.
- 23 Uo. 10. o.
- 24 A titkos rendészetnek már a rómaiak, és az ókori kínaiak is nagy hasznát vették.
- 25 Fekete Gyula: A titkos rendészet jelentősége és szervezetéről. Jogtudományi Közöny, 1877/43., 325–326. o.
- 26 Elvileg XIV. Lajos szervezte meg először. Virágkora a napóleoni és az utána következő időkre tehető. A postai levéltitok feltörése is XIV. Lajos nevéhez köthető.
- 27 Uo.
- 28 Uo.
- 29 Uo.
- 30 Rendészeti Közöny, 1878/2., 11. o.
- 31 Az egyesület felállítására vonatkozó javaslatban a következő oktatóanyag témaköröket rögzítették: általános, orvosi, katonai és rendészeti ismeretek.
- 32 Tisza Kálmán: *„Különbön azt mindig beismertem, beismerem ma is, hogy a fővárosi rendőrség újra szervezése szükséges. Biztosíthatom róla a képviselő urakat, hogy a törvényjavaslat ez irányban 1876 óta készen van a belügyministeriumban; elmaradt részint pénzügyi szempontokból, részint azért is, mert óhajtanónak találtam a rendőri kihágásokra vonatkozó eljárással kapcsolatban oldani meg. T. Ház! Hogy a fővárosi rendőrségnél még sok kívánni való van, azt mindig elismertem, e felett tehát most nem vitatkozom.”* (Kiemelés: S. J.)
- 33 A törvény előkészítése során például a bécsi (ami a modern rendőri szervezet bölcsőjét képező a később mintaszerűen kimagasló párizsi rendőrség példájára szervezett) és a londoni (amelyre parlamentünkben gyakran történik hivatkozás) rendőrségeket vették.
- 34 Kedvessy kétféle rendőrséget ismertett: közigazgatási (amely örökődik a szabályok megtartásán, és a veszélyek elhárításával foglalkozik) és törvényszéki (elkövetett vétségek kinyomozásával, bűnjelek megszerzésével foglalkozik).
- 35 Petrovics László: Közrendészeti tudomány és a magyar rendőri gyakorlat. Pannónia, Budapest, 1884
- 36 Figyelő tevékenység (megfigyelés) alatt a rendőrhatalóságnak azon rendszeres működése értendő, a melynél fogva hatáskörébe tartozó mindazon személyi és dologi körülményekről, a melyek a közrendnek ártalmára vannak vagy ártalmára lehetnek, tudomást szerezni iparkodik. A közrend fenntartásának tárgyát képező körülmények megfigyelése, kell, hogy szakadatlan legyen. A közrend fenntartására hivatott államszervek között a rendőrség azon egyetlen intézmény, a melynek az e részben való örökösége állandó hivatását képezi. Forrás Petrovics László: i. m. 26. o.
- 37 Megelőző rendőri tevékenység alatt a rendőrségnek azon intézkedése értendő, a mely által valamely – a közrendet veszélyeztető – cselekménynek vagy mulasztásnak eleje vetik és egyúttal rendezavarás okai is eltávolíthatnak még mielőtt a közrend megsértett volna. Forrás Petrovics László: Uo. 33–34. o.

- 38 Visszanyomó (represszív) rendőri tevékenység alatt azon cselekvés értendő, a mely által már tényleg bekövetkezett rendzavarás rendőri tilalom, vagy ennek elégtelensége estén fizikai erő alkalmazása által is eltávolíttatik. Forrás Petrovics László: Uo. 37. o.
- 39 A rendőrség felfedező tevékenysége az elkövetett büntetendő cselekmények kinyomozására, a tettes és részesek kipuhatólására, elfogására és bizonyítékul szolgáló adatoknak oly mérvű összegyűjtésére és biztosítására terjed ki, hogy azok alapján a későbbi büntetőbírósi eljárás sikeresen foganatosítható legyen. Forrás Petrovics László: Uo. 39. o.
- 40 Lásd erről bővebben Sallai János: Közigazgatás, vagy rendészet. A Kiss Mihály kontra Falcsik Dezső vita 1896-ban. Magyar Rendészet, 2015/3.

HÍRES BŰNÜGYEK, TANULSÁGOS NYOMOZÁSOK

MORICZ PÉTER**A hajléktalan gyilkos**

Mintegy 20 éves „életes” pályafutásom egyik legbrutálisabb és legtanulságosabb gyilkossága történt Győrben, 2013 januárjában. A fiatal, hajléktalan férfi és az egyedülálló idős ember véletlenszerű találkozása tragikus eseményekhez vezetett. A sértett az áldozattá válás tipikus példájaként vakon megbízott egy idegenben, akiben nem lett volna szabad. Az alkohol – mint már annyiszor – nem csekély szerepet játszott az események folyásában.

Béla bácsi

Éppen csak túl voltunk az ünnepeken, elmúlt a bejgli- és kocsonyavarázs, a meglehetősen hideg, téli hétköznapiak visszatértek rendes kerékvágásukba. A panellakótelepen élő, 61 éves, rokkantnyugdíjas Béla bácsi is folytatta évekenkel azelőtt kialakított napirendjét. Reggeli után elbiciklizett a lakásától több száz méterre lévő törzskocsmájába, ott beszélgetett, kisfröccsözött a cimborákkal, majd 11.00 óra körül eltekert a közeli kifőzdébe az előfizetett ebédjéért. Otthon elfogyasztotta az ételt, kicsit lepihent, és délután már újra a krimóban ült, ahonnan csak estefelé tért haza. És ez így ment nap mint nap. Ritkán volt részeg, de szinte mindig ittas.

És ezért élt magányosan, annak ellenére, hogy felesége és két felnőtt gyermeke a városban lakott. Csaknem 40 éves házassága ment tönkre az ital miatt, mivel Béla bácsi, ha ivott, agresszív lett, és ilyenkor otthon is nagyon erőssé vált. 2011 novemberében a felesége rendőri eljárást is kezdeményezett, miután a férje „végigpofozta” az utcán, de aztán könyörgőre fogta, és az asszony megbocsátott. De nem sokáig, a következő év januárjában elköltözött tőle, és azóta a közelben lakó lányuknál élt. A férjét néha meglátogatta, megnézte, miként él, el tudja-e látni magát. Az asszony találta meg a férje holttestét is.

Ricsi

A gyilkosság előtti hónapokban Ricsi nem volt jó passzban. A 29 éves, pék szakmájú fiatalember hosszabb ideje munkanélküli, hajléktalan volt, csavargott, alkalmi munkákból élt. Többször meggyűlt a baja a rendőrséggel, számtalan kisebb-nagyobb súlyú vagyoni elleni bűncselekmény, és testi épség elleni cselekmények is szerepeltek a rovásán. Életmódja miatt az élettársától és nyolc hónapos, valamint két éves gyermekétől elválasztották, a család egy győri átmeneti otthonban élt. Ricsi ezt még elviselte volna, hiszen gyermekeit rendszeresen látogathatta, „volt értelme az életnek”. Aztán a gyámhatóság az anya felügyeleti jogát is megszüntette, és a gyerekeket az ország valamely intézetében helyezték el. Az apával nem közölték, hogy hol vannak a kicsik.

Ettől kezdve a férfi úgy érezte, hogy minden elveszett. Inni kezdett, rászokott az olcsó kábítószerre, amilyenhez éppen hozzájutott. Lopott pénzt, boltokban élelmiszert, cigarettát, vagy éppen alkalmi ismerőseitől „tarhált”, ott aludt, ahol befogadták. Télire egy tízemeletes panelház felső szerelőszintjén vackolta be magát.

Aztán 2013. január 12-én, egy szombati napon, Béla bácsi és Ricsi útjai végtelenül keresztezték egymást. A találkozás az idősebb ember életébe és a hajléktalan fiatalember szabadságába került.

A tragédiához vezető út

Történt ugyanis, hogy miután Béla bácsi elfogyasztotta a délelőtti „előírt” kisfröccsmennyiséget, elbiciklizett az ebédért, majd meglehetősen ittas állapotban hazament. Otthon azonban nem tudott bemenni a lakásba, mivel képtelen volt a kulcsaival kinyitni a lakásajtót. Minél tovább próbálta, annál idegesebb lett. Haragosan felhívta a feleségét, aki a segítségére sietett, de mivel az idősebb ember a felesége elköltözése óta zárbetétet cserélt, az asszony régi kulcsa nem nyitotta a zárat. A nő nem tudott segíteni, így a férfi elzavarta, majd úgy döntött, hogy visszamegy a kocsmába, hátha az ivócimborák között akad egy „szaki”.

Ricsinek nem volt törzshelye a panelek között megbúvó söröző, de behúzódott a hideg elől, és az asztalok között bóklászott annak reményében, hogy valaki tán fizet neki egy italt. Akaratlanul is meghallotta, ahogy az öreg a pultnál mérgesen panaszkodott, nagy hangon vázolta problémáját.

Valószínűleg tényleg csak segíteni akart. Úgyes kezű volt, és a holmijai között akadt néhány szerszám is. Arra gondolt, szerezhet néhány forintot a

szolgálataiért. Megszólította az idős férfit, aki annak ellenére kapott az alkalmon, hogy életében nem látta a fiatalembert.

Együtt indultak el, az öreg tolt a biciklijét. A meglehetősen hosszú úton mindenféléről beszélgettek, mindkettőjüknek volt éppen elég panaszkodnivalója. Mire a házhoz értek, szinte „barátok” lettek. Összehozta őket a saját nyomorúságuk.

Ricsi hamar kinyitotta a harmadik emeleti lakás ajtaját. Béla bácsi ennek nagyon megörült, beinvítálta jótevőjét, kávéval, itallal kínálta. Tovább meséltek egymásnak bánatukat, eközben elfogyott egy demizson bor, így lementek utánpótlásért a szomszédos lerakatba. Visszatérve, a konyhában telepedtek le, a további két liter bor elfogyasztása közben már az is szóba került, hogy Ricsi oda költözhetne az öreghez.

Béla bácsi megéhezett, elővett egy konyhakést, és falatozni kezdett...

Azt, hogy mi történt a konyhában, csak Ricsi vallomásából ismerjük. A lényeg – mint részegek között gyakorta előfordul –, hogy Béla bácsi „beszolt”...

Részlet a gyanúsítottai vallomásból: *„Ekkor már a konyhában ültünk le, és az öreg nekiállt enni. Azt hiszem kolbászt meg bejglit is evett. Én már nem tudtam enni, mert annyira rosszul voltam a piától. Ekkor mondta, hogy nagyon szereti a gyerekeit, mire én visszakérdeztem, hogy akkor miért nem látja őket. Valamit mondott, már nem tudom, hogy mit, de az biztos, hogy az én gyerekeimről készült fotók ott voltak az asztalon. Már nem tudok visszaemlékezni minden részletre, de arra határozottan emlékszem, hogy az öreg ránézett a 8 hónapos kislányomról készült képre, és szó szerint azt mondta, hogy nagyon szereti az ilyen zsenge húsú gyerekeket, legszívesebben betenné a nyelvét a szájukba, és az óvoda elé is elmenne miattuk. Nekem ekkor elszakadt a cérna, olyan éktelen haragra gerjedtem, hogy nekimentem az öregnek és egyszer ököllel arcon is ütöttem. Dulakodni kezdtünk, ekkor a konyhából belöktem egy szobába, ahol ekkor még mindig a jobb kezében volt a kés. Ez egy nagyméretű, fanyelű, konyhakés volt. Ezt megpróbáltam tőle elvenni úgy, hogy rámarkoltam a pengéjére, de erre az öreg kirántotta az ujjaim közül, aminek hatására meg is sérültem a tenyeremen... Teljesen elborult az agyam, el tudtam venni a kést az öregtől, és azt többször beledöftem a testébe.”*

Nem tudjuk, mennyi az igazság abból, amit a gyilkos a támadás okáról elmondott. Az azonban biztos, hogy a borongós, de a baráti hangulatú, itallal alaposan meglocsolt eszmecserének tragikus vége lett. Béla bácsit a saját lakásában 29 dühös, elvakult késszúrás és vágás érte az arcán, valamint a felsőtestén. Ezek nagy része egyenként is halálos lett volna. Jellemző a beszél-

getés „mélységére”, hogy a sértett szervezetében a boncoláskor 3,49 ezrelék véralkoholt regisztráltak.

Azon az estén, abban a győri panellakásban egy ember meghalt, egy ember világa örökre bezárult. Ezt Ricsi is tudta. Órákig üldögélt a véres szobában, bánta, amit tett, de az ösztönei azt diktálták, hogy keresse a kiutat.

Részlet a gyanúsítottai vallomásból: *„Egyszer csak az jutott az eszembe, hogy menteni kellene magam. Ezért azt találtam ki, hogy átforgatom a helyszínt úgy, hogy rablásnak tűnjön a dolog. Kihúzogattam a fiókokat és átkutattam az öreg kabátját is. Ekkor találtam meg a tárcáját és a telefonját. A tárcából magamhoz vettem a bankkártyáját és a telefont is eltettem. Utána az egyik fiókban találtam három darab bélyegalbumot, illetve abban a szobában, ahol feküdt az öreg volt egy vékony tévé is, azt hiszem Sony márkájú, azt is magamhoz vettem... Elvittem a bankkártyáját, a Sony tévét, a telefonját a három bélyegalbumát a kulcsait és a kést.”*

Az elfogás

A tettes a sorstól még négy szabad napot kapott. Tudat alatt valószínűleg nem akarta igazán „megúszni” szörnyű tette következményeit. Mint a nyomozás később kiderítette, elkövetett ugyanis minden hibát, amit egy gyilkos elkövet-hetett. Használni próbálta a bankkártyát, több tízezer forintos számlát csinált a megszerzett mobiltelefonnal, és különböző lakótelepi kocsmákban házalt az ellopott tévével, valamint bélyegalbumokkal. Csupán a kést rejtette jó helyre: beledobta egy utcai szemetesbe, amelyet még az elfogása előtt ürítettek.

2013. január 15-én késő este Béla bácsi felesége értesítette a rendőrséget, miután napok óta nem tudta elérni a férjét sem telefonon, sem személyesen. Nem ment az ebédért a kifőzdébe, és a kerékpárja nem állt órákon keresztül a megszokott helyén, a törzskocsmá előtti biciklitartóban.

A kiérkező rendőrök az asszony jelenlétében találták meg a vérbefagyott férfit. A helyszíni szemle és az „életes” gépezet január 16-án hajnalban indult be.

Az adatgyűjtésnek, tanúkutatásnak és Béla bácsi stabil napirendjének tulajdoníthatóan, illetve a leírt elkövetői „hibák” feltárása nyomán gyors és sikeres nyomozást folytattunk kollégáimmal. Élmény volt, ahogy az ismeretlen elkövető utáni hajszában lépésről lépésre haladtunk előre, és egyre közelebb kerülünk a gyilkos személyéhez. Ricsit még aznap délután, a bűncselekmény tudomásunkra jutása után 12 órával elfogtuk és szóra bírtuk.

Vallomása alapján elfogadtuk, hogy nem gyilkos szándékkal ment el Béla bácsival, és nem azért ölte meg, hogy az értékeit megszerezze. Valami visszafordíthatatlan történt közöttük az alkohol hatása alatt, de hogy mi is lehetett az, arra teljes bizonyossággal már nem fog fény derülni.

Másfél évvel később a bíróság a fiatalembert bűnösnek találta különös kegyetlenséggel elkövetett emberölés, valamint kifosztás büntetében, és életfogytiglani szabadságvesztésre ítélte.

Ricsi egy másik életben valószínűleg nem lett volna rossz ember. Amikor azonban osztottak a nagy kártyaasztalnál, neki vesztes lapok jutottak, ő pedig nem volt hozzá elég erős, hogy partiban maradjon.

A tanulság

Béla bácsi elkövette azt a hibát, amelyről az időskorúak áldozattá válásáról szóló bűnmegelőzési szórólapok alapvetése szól. Megszegte „az én házam az én váram” elvet.

Egyedülállóként a bizalmába fogadott és beengedett a lakásába egy idegent, majd képtelen volt uralni a kialakult konfliktushelyzetet.

Nem ismerte Ricsit. Nem tudta, hogy a fiatalember nagyon elleni és erőszakos bűncselekmények elkövetése miatt többszörösen büntetett előéletű, labilis idegzetű kábítószer-fogyasztó, aki az életét éppen teljesen kilátástalannak látta. Egyszerűen kapóra jött neki a fiatalember, aki szorult helyzetében – látszólag önzetlenül – felajánlotta a segítségét. Szimpatikus volt, lelki társra lelt benne, az idős ember mérlegelés nélkül elfogadta a társaságát.

És Béla bácsi valószínűleg önmagát sem ismerte kellő mélységig. Nem volt tisztában azzal, hogy ittasan mások számára nehezen kezelhető személyiség. Mivel pedig általában ittas volt, így nem volt kimondottan „egyszerű” ember. Ekképp történt, hogy a két dült lelkületű, részeg férfi – valószínűleg bagatell okokra visszavezethető – szópárbaja dulakodássá, majd őrrjögő megszárlássá fajult.

Meg lehetett volna előzni a bajt? Biztosan. Természetesen nem kell bezárkózni a saját világunkba, és minden általunk nem ismert emberről rosszat feltételezni, mindenhol az „ördögöt” látni, de kellő óvatossággal és józan ítélőképességgel csökkenthetők a biztonságunkat veszélyeztető kockázatok.

