

2016
10.

BELÜGYI SZEMLE

A BELÜGYMINISZTERIUM SZAKMAI, TUDOMÁNYOS FOLYÓIRATA



SÁRKÁNY ISTVÁN: A terror gyakorlatának konstans és mobil elemei az elmúlt fél évszázad tükrében

FÁZSI LÁSZLÓ – STÁL JÓZSEF: Az energiahasználattal való visszaélések büntetőjogi megítélésének problémái

HOLOTA GÁBOR: Tömegkezelés és deeszkaláció

KOÓS GÁBOR: Az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata a közös európai menekültügyi rendszer vonatkozásában

NOVÁK ZSÓFIA – NAGY ÁKOS: A titkos információgyűjtés és adatszerzés eredményének felhasználása a büntetőeljárásban

HORVÁTH ESZTER: A büntethetőség elévülése a jogalkalmazó szemszögéből

64.
évfolyam

TARTALOM 2016/10.

SÁRKÁNY ISTVÁN A terror gyakorlatának konstans és mobil elemei az elmúlt fél évszázad tükrében (5–23)

FÁZSI LÁSZLÓ – STÁL JÓZSEF

Az energiahasználatból való visszaélések büntetőjogi megítélésének problémái (24–47)

HOLOTA GÁBOR Tömegkezelés és deeszkaláció (48–64)

KOÓS GÁBOR Az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata a közös európai menekültügyi rendszer vonatkozásában (65–101)

NOVÁK ZSÓFIA – NAGY ÁKOS

A titkos információgyűjtés és adatszerzés eredményének felhasználása a büntetőeljárásban (102–124)

HORVÁTH ESZTER A büntethetőség elévülése a jogalkalmazó szemszögéből (125–135)

SZERZŐK 2016/10.

- DR. FÁZSI LÁSZLÓ PHD** tanácselnök,
Nyíregyházi Törvényszék
- HOLOTA GÁBOR** rendőr őrmagy, alosztályvezető,
Készenléti Rendőrség Rendészeti Igazgatóság
szolgálatsszervező és csapatszolgálati osztály
- DR. HORVÁTH ESZTER** bírósági titkár,
Pesti Központi Kerületi Bíróság
- KOÓS GÁBOR** az állam- és jogtudomány doktora (PhD), LL.M
- DR. NOVÁK ZSÓFIA** bírósági titkár,
Budai Központi Kerületi Bíróság
- NAGY ÁKOS** rendőr alezredes, bűnügyi osztályvezető,
Pápai Rendőrkapitányság
- DR. SÁRKÁNY ISTVÁN** nyugállományú rendőr vezérőrmagy,
egyetemi tanár, professor emeritus,
Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Rendészettudományi Kar
- DR. STÁL JÓZSEF** bíró,
Nyíregyházi Törvényszék

SUMMARY

Sárkány, István

The changing and constant features of terrorism [5–23]

The author provides an overview of how terrorism has and has not changed in the past years.

Fázi, László – Stál, József

The criminal abuse of energy [24–47]

The authors provide an overview of framework and morphology of the criminal abuse of energy in Hungary.

Holota, Gábor

Crowd management and de-escalation [48–64]

The author provides an overview of the history, current framework and challenges of crowd management in Hungary and in the international context.

Koós, Gábor

The jurisprudence of the European Court of Justice concerning the Common European Asylum System [65–101]

The author provides an overview of the case-law of the European Court of Justice concerning the Common European Asylum System.

Novák, Zsófia – Nagy, Ákos

Using secret information in criminal procedures [102–124]

The author provides an overview of how covert information can be used in criminal investigations and procedures.

Horváth, Eszter

The term of limitation of culpability from the practitioner's perspective [125–135]

The author provides an overview of how the term of limitation of criminal culpability is applied in Hungarian legal practice.

SÁRKÁNY ISTVÁN

A terror gyakorlatának konstans és mobil elemei az elmúlt fél évszázad tükrében

Az emberiségre napjainkban – bizonyos kérdéseket illetően már sokkal régebb óta is – számos fajsúlyos körülmény a fennmaradásának megkérdőjelezésével is kapcsolatba hozható veszélyt jelenthet. Itt csak néhányra utalok említésszerűen. Ilyen például a világjárványok lehetősége, a katonai szembenállás esetleges következményei, a túlnépesedés, a klímakatasztrófák és az ennek nyomán bekövetkező, beláthatatlan veszélyt jelentő tengerszint-emelkedés. E körben említhetők a természeti csapások, valamint a környezeti katasztrófák lehetősége, az édesvízhiány, a termőföld fogyása, továbbá a természeti erőforrások látványos csökkenése, vagy az ellenőrzés nélküli mesterséges értelem által teremtett esetleges csapdák. A továbbiakban ezekkel nem vagy csak annyiban foglalkozom, amennyire az elemzés ezt indokolja.

A felsorolás viszonylagos teljességéhez azonban utalni kell a terrorizmusra is, amellyel a címben jelzett időszakban, különösen a XXI. század eleje óta számos monográfia és elemző tanulmány foglalkozott. Magam is már több publikációban vizsgáltam e téma különböző aspektusait.¹

A tanulmány keretében nem bocsátkozom fogalmi elemzésbe, mert azt a kérdéssel foglalkozók már megtették. Hasonló okból nem tárgyalom a terrorizmus alaktani oksági és megelőzéssel kapcsolatos kérdéseit sem. A hangsúlyt – lényegét illetően – a megvalósítás gyakorlatában tapasztalható folytonosságra és változásra fogom helyezni.

Háttérét illetően a terror sokszínű, motivációja tarka képet mutat, de nem hagyható figyelmen kívül az a körülmény, hogy az elmúlt évek legvéresebb akcióit iszlám fundamentalisták követték el az iszlám nevében.

¹ Sárkány István: Gondolatok a terrorizmusról a 2001. szeptember 11-i támadás 3. évfordulóján. Magyar Rendészet, 2004/4., 95–99. o.; Sárkány István: Terrorizált civilizáció, civilizált terrorizmus. Szakmai Szemle, 2008/4., 81–87. o.; Sárkány István: A nyolcadik utas a terrorizmus. In: Németh Zsolt (szerk.): Írások Tauber István emlékére. ELTE ÁJK–Magyar Kriminológiai Társaság–Rendőrtisztí Főiskola, Budapest, 2009, 96–104. o.; Sárkány István: A terrorizmus és az iszlám: a kérdés másik oldala. Belügyi Szemle, 2012/7–8., 143–155. o.; Sárkány István – Ritecz György: A jövő terrorizmusa. Belügyi Szemle, 2013/6., 5–25. o.; Sárkány István: A terrorizmus jelene és jövője. Hadtudomány, 2015/1–2., 143–148. o.

A terror gyakorlatának folytonosságot mutató elmei

A huszonnégy tagú Arab Liga területe és lakosainak száma nagyobb, mint az Amerikai Egyesült Államoké, ennek ellenére 2004-ben az összesített GDP-je Kalifornia GDP-jének a fele volt. A gazdagok és a szegények közötti szakadék nem a tanultak és tanulatlanok lehetőségeinek különbözőségével, hanem a határtalan korrupció jelenlétével magyarázható. A nők szociális helyzete az 1800-as évek nyugati szintjétől is elmarad.² Az Európában szinte felfoghatatlan mértékű elmaradottsággal, gazdasági, szociális, kulturális leszakadással magyarázható a terrorcselekmények végrehajtásában részt vevő tömegekre jellemző tanulatlanság, a szellemi sötétség. Az iskoláztatásban, a továbbtanulásban a kultúrájuk elvesztésének veszélyét látják. Ebben legfeljebb annyi a változás, hogy ma – a túlnépesedés okán – lényegesen nagyobb tömeget érint, mint fél évszázaddal ezelőtt. Ez áll a civilizáció vívmányaitól való elzárkózás hátterében is. Ez az oka annak, hogy ha az egyes terrorszervezetek a célzott likvidálások révén elveszítik karizmatikus vezetőiket, annak a szervezet átmeneti, esetleg tartós meggyengülése lehet a következménye, de a hamis ideológiára és annak folyamatos súlykolására tekintettel a kohéziót teremtő „eszme” változatlanul tovább él, bizonyítva, hogy a terrorszervezetek által megszállt területeket fegyverekkel vissza lehet szerezni, de az ideológia sértetlen marad. Az FBI igazgatója a képviselőházi meghallgatásakor arra hívta fel a figyelmet, hogy az Iszlám Állam legyőzése után terrorista diaszporák jöhetnek létre.³

Noha a terror kialakulásában, terjedésében nem meghatározó tényező a vallás, mégis megállapítható, hogy mozgósító ereje rendkívül nagy. Bár az egyes vallások által megállapított normák és értékek kötelező érvényűek⁴, mégis a monoteista vallások közül a zsidó és a keresztény – amely eredetében, illetve történelme során szintén nem volt mentes az erőszaktól – már tolerálja az ettől való eltérés lehetőségét, míg az iszlám fundamentalista szárnya ezt tradicionálisan tűrhetetlennek tekinti, és a hívők kötelességévé teszi a hitetlenek (nem iszlámhívők) üldözését. A Nyugatot jellemző kételkedéssel szemben a radikális iszlám gondolkodás centrumában a hit megkérdőjelezhetlensége áll. A medinai alkotmány parancsa, miszerint bármely muszlimot

² Haim Harari: A hadüzenet nélküli harmadik világháború. 2004. július <http://cikkek.soti.ca/undeclared-ww3.html>

³ Nem elég az Iszlám Állam megsemmisítése. Kitekinto.hu, 2016. július 14. <http://kitekinto.hu/2016/07/14/europan-kivul/nem-eleg-az-izlam-allam-megsemmisitese/>

⁴ Yuval Noah Harari: Sapiens – Az emberiség rövid története. Animus Kiadó, Budapest, 2015, 193. o.

ért támadás – a casus belli mibenlététől függetlenül – az egész muszlim világ elleni hadüzenetnek tekintendő, ma ugyanúgy él, mint közel 1400 évvel ezelőtt. A szolidaritás és a közös, egységes fellépés minden muszlim számára változatlanul erkölcsi és jogi kötelezettség.

A terrorizmus tömegbázisára – a szervezők által vezényelt tömegre – más vonatkozásban jellemző tulajdonságok szintén változatlanok. Ezek a következők:

- a tömeg önmagát generálja, tehát növekedni akar, aminek nem lehet határt szabni;
- a sokaságot tömeggé alakító erő az egyenlőség;
- a tömeg sűrű, tehát „idegen elemek” beékelődését nem tűri;
- a tömeg „működésének” feltétele a tevékenység irányának megszabása.⁵

A változatlan elemek között a célokra is rá kell mutatni. Nem a teljesség igényével, de néhányat kiemelek. Ilyenek:

- a társadalmi ingerküszöb elérése;
- a lehető legjelentősebb félelem, pánik és médiahatás biztosítása a célszemély kilétére, vagy a nagyszámú ártatlan áldozatra tekintettel⁶;
- befelé az összetartozás és a szolidaritás, kifelé az elzárkózás és az ellenségkép Nyugattal való azonosítása;
- etnocentrikus pozíció kialakítása Nyugaton, a terrorcselekmények keltette permanens fenyegetettség, félelemérzés révén egy magasztos eszme célállá nemesítése és a vallás erőszakos expanziója által;
- a terror tömegbázisában a küldetéstudat kialakítása és fenntartása;
- az emocionális pusztítás, a gyűlöletkeltés, és ennek révén a gyűlöletkultúra megalapozása;
- a megkövesedett fundamentalizmus követése mellett – az ideológia diszkret bájaként – a nyugati high-tech elfogadása és a társadalom modernizációjának elvetése.

Nincs változás az erőszakcultúra létezésében és különösen az iszlám fundamentalizmuson belüli megítélésében sem. E kultúrkörben a generációkon átívelő sajátos szocializálódás következményeként az erőszak lényeges, immans elemmé vált. Itt nemcsak a nyugati szellemiség elvetésében manifesztálódó európai terrorakciókra utalok, hanem a „befelé elkövetett”,

⁵ Elias Canetti: Tömeg és hatalom. Európa Kiadó, Budapest, 1991, 28–29. o.

⁶ Vö. Korán 8. szúra 60. vers.

régóta létező úgynevezett becsületgyilkosságokra is. Ezeket a motivációs háttérük (például más vallású partner, a család tudta nélküli, különösen a szerelemből történő férjhezmenetel, szabados ruhaviselés, továbbtanulási igény stb.) különbözteti meg minden más ölési cselekménytől. Többségüket, irgalmat nem ismerve, a Korán 9. szúrájának 23. versében foglaltak figyelembevételével „természetes” és megengedett reakcióként, a tisztesség helyreállítása érdekében – a család egyetértésével – az áldozat közvetlen hozzátartozója követi el.

Az, hogy a terrorizmus elleni hatékony küzdelem a biztonságos élet egyik kulcskérdése, nem vitatható. Az azonban igen, hogy mi mindent tekintünk a terrorellenes harc integráns részének, vagyis mi az, amit „biztonsági fenyegetésként”⁷ determinálunk. A fenyegetés valóságos létezése és e körülmény ilyenként érzése eltérhet egymástól. Hasonlít a bűnözéssel kapcsolatos, a kriminológiában ismert objektív biztonsági helyzet és a szubjektív biztonságérzet nem feltétlen szimbiózisban lévő kapcsolatához. Változatlan az is, hogy a terrorizmus biztonsági szempontból relevánsként kezelésének – a bűnözéssel összefüggő szubjektív biztonságérzethez hasonlóan – nincsenek feltétlenül közvetlen empirikus alapjai.

Jelentőségére tekintettel a terrorizmusra összpontosuló közfigyelem mértéke – álláspontom szerint – nem túlozható el, de ha a probléma valós méretéhez képest irracionálisan torzul, morális pánikot válthat ki, s végeredményben a terroristák céljai valósulnak meg.

A történelem azt dokumentálja, hogy a terror mindig a gyengék és a rejtőködők fegyvere volt. A terroristák azért nem válhatnak láthatóvá ma sem, mert nyílt, szemtől szemben zajló harcban nem képesek a győzelemre. Visszaszorításuk következménye az újabb – gyilkos, figyelemfelhívó, befelé az erejüket bizonyító, az elégedetlenség leszerelésére irányuló – terrorakciók elkövetése.

A terror gyakorlatának változó elemei

A hazai szabályozást tekintve, a terrorcselekmény önálló tényállásként első ízben a már hatályon kívül helyezett 1978. évi IV. törvény szövegében jelent meg. Ennek büntetőjogi esszenciája, a jogszabályban rögzített címzettek valamelyikéhez intézett – a tényállásban meghatározott, előzetes biztosíték szer-

⁷ Tólas Péter: A terrorveszélyhelyzet-diskurzus margójára. Nézőpontok, 2016/1.

zésével támogatott – követelés volt. A továbbiak ennek teljesítésétől, vagy nem teljesítésétől függően változhattak.

A vizsgált időszak első felében előforduló terrorcselekmények gyakorlatát tekintve megállapítható, hogy azok zömére előzetes biztosítékkal ígéretessé tett követelésben manifesztálódó államszarolás volt a jellemző.

Az elhíresült esetek többségében tehát a vázolt követeléssel lehetett találkozni, ami vagy közvetlenül az elkövetéssel összefüggésben *expressis verbis* elhangzott, illetve továbbítódott, vagy a követelés már lényegesen korábban megfogalmazódott, és azt a címzettek is jól ismerték. Nézzünk néhány példát a klasszikus – már visszaszorult, illetve megszűnt – terrorszervezetek gyakorlatából!

- Az Algéria függetlensége elleni tiltakozás és harc hírhedt egysége volt az OAS (*Organisation de l'armée secrète*), a szélsőséges titkos francia katonai terrorszervezet. Az 1960-as évek eleji létrejötte után nem kisebb célt tűzött maga elé, mint hogy likvidálja *Charles de Gaulle*-t, Franciaország államfőjét. Bár a tizenkét fős (ezen belül három magyar tagból álló) egység 1962. augusztus 22-én megvalósított akciója sikertelen maradt, számos terror- és szabotázsakció végrehajtása kapcsolódik a nevükhöz;
- 1972. szeptember 5-én, a hajnali órákban a Fekete Szeptember (BSO) elnevezésű palesztin terrorszervezet a XX. nyári olimpiai játékok helyszínén, Münchenben tizenegy izraeli sportolót túsul ejtett, közülük ketten meghaltak. A követelés – amit az izraeli kormány visszautasított – túlnyomórészt izraeli börtönökben fogva tartott palesztin foglyok szabadon bocsátására vonatkozott. A további kilenc túszt Fürstenfeldbruck repülőterén, a német kommandó sikertelenül végrehajtott túszzabadítási akciójában életét veszítette;
- 1974-ben, a London melletti Guildford város brit katonák által látogatott kocsmájában bombát robbantott az IRA, négy katona és egy civil halálát okozva;
- 1976. június 27-én a Palesztin Népi Felszabadítási Front (PFLP) Haddad frakciója és a nyugatnémet Forradalmi Sejtek (RZ) elnevezésű terrorista csoport néhány tagja hatalmába kerítette az Air France 139-es, Tel-Avivból Párizsba tartó gépet, miután az felszállt Athén repülőteréről. A líbiai Bengázi érintésével Ugandába repültek, s a Kampala melletti Entebbe repterén szálltak le. A túsok elengedéséért Izraelben és tizenhárom más országban fogva tartott palesztin szabadon bocsátását követelték. Az izraeli hadsereg sikeres túszzabadító akciójára július 4-én, éjszaka került sor. E közben az

- egység parancsnoka, *Jonatan Netanjahu*, a jelenlegi izraeli miniszterelnök bátyja életét vesztette;
- 1977 tavaszán a német Vörös Hadsereg Frakció (RAF) több vezetőjét a bíróság életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélte. Miután aktivistái megölték a Dresdner Bank elnökét, túszul ejtették az egykori SS-katonát, *Hanns Martin Schleyer*t, a Német Munkaadók és Gyáriparosok Szövetségének elnökét, s szabadon engedése feltételeként vezetőik elengedését követelték. Időközben a RAF eltérítette a Lufthansa egyik gépét. Miután egy német különleges kommandós egység a szomáliai Mogadishuban kiszabadította a túszokat, a gépeltérítőket megölték, s a RAF fogva tartott vezetői cellájukban öngyilkosságot követtek el. Másnap az aktivisták által megjelölt helyen megtalálták Schleyer holttestét;
 - 1978 márciusában a Vörös Brigádok (BR) elnevezésű olasz terrorszervezet elrabolta *Aldo Moro* olasz miniszterelnököt, s szabadon bocsátása fejében tizenhat társuk elengedését követelték. Mivel az olasz hatóságok ezt nem teljesítették, a túszt 1978. május 9-én megölték;
 - 1984. október 12-én, Brightonban az Ír Köztársasági Hadsereg (IRA) több halálos áldozattal járó merényletet kísérelt meg *Margaret Thatcher* brit miniszterelnök ellen, aki a kudarcba fulladó akció után azt mondta: „*Ez a merénylet sikertelen volt. Minden próbálkozás sikertelen lesz, amely a demokráciát terrorral akarja megdönteni.*”;
 - a Baszkföld és Szabadság (ETA) elnevezésű baszk terrorszervezet akcióihoz több mint 820 ember halála kapcsolódik ebből az időszakból.⁸

Míg a már említett „klasszikus” terrorszervezetek a múlt században többnyire konkrét célokért küzdöttek, a mai – főként az iszlámmal, bár nem konvergenciát, de esetenkénti korrelációt mutató – fundamentalista szervezetek célja általánosabb jellegű, egyetemesnek tekinthető, a nyugati világot – és mindazokat, akiket ellenségnek, kultúrájukon kívülinek tekintenek – egészében támadják.

A hivatkozott terrorszervezeteken kívül – ennek megfelelően – számos további, különböző kötődésű létezik, kimerítő felsorolásuk lehetetlen.⁹ A hírolvasó közönség mégis sokukat „ismeri”. Ezek közül csak néhány radikális,

⁸ Néhány felsorolt eset filmes feldolgozásával is találkozhatott az érdeklődő közönség. Ilyenek voltak például *A sakál napja*, 1973. Rendező: Fred Zinnemann; *Győzelem Entebbénél*, 1976. Rendező: Marvin J. Chomsky; *Gideon kardja*, 1986. Rendező: Michael Anderson; *Apám nevében*, 1993. Rendező: Jim Sheridan; *Az Aldo Moro-ügy*, 2003. Rendező: Renzo Martinelli.

⁹ Terrorszervezetek listája: <https://hu.wikipedia.org/wiki/Terrorizmus>

szélsőséges iszlám csoportot említek, amelyek az elmúlt években rendkívüli aktivitásukkal vonták magukra a figyelmet. Ilyen a szomáliai as-Sabab, a nigériai Boko Haram, a szaúd-arábiai al-Kaida, a libanoni Hezbollah, a palesztin Hamász, de ide sorolhatók a törökországi kurdok vagy az afganisztáni tálibok, és az Iszlám Állam. Utóbbival és rémtetteivel az elmúlt két évben kellett szembenéznie a civilizált világnak.

Hogyan változott a helyzet a követelés támasztása tekintetében az utóbbi mintegy másfél évtizedben, különösen az elmúlt egy-két év alatt?

Tekintettel arra, hogy a terrorizmus világprobléma, bekövetkezésében éppen a kiszámíthatatlanság, a bizonytalanság vált bizonyossággá, ezért ellene csak az egyes országok, különösen a terrorakciókkal az eddigiekben érintettek globális megelőző fellépésével, összefogásával lehet eredményesen küzdeni. A tragikus következményekkel járó akciók ellenére számos esetben sikerült a terrortámadások elhárítása. Ennek következtében a hagyományosnak tekinthető túszejtéses akciók végrehajtása lényegesen megnehezült.

A terrorszervezetek egyik célja, mint már utaltam rá, a médiahatás maximalizálása. Ezt a célt egy kudarcos vállalkozás inkább rombolná. Ennek következményeként a terrorcselekményeket általában nem előzi meg követelés intézése és előzetes garancia szerzése. Brutális, irgalmat nem ismerő tetteikkel szavatolják az elrettentő hatást. Fellépésük hátterében a félelemkeltés és a rettegés folyamatos fenntartása áll. Az egyes akciókkal a terroristák nem kívánnak valamilyen konkrét célt közvetlenül elérni, így az előzetes garancia-ként megjelenő túszedés, és az erre épülő „üzletkötés”, bármiféle alkudozás hátterbe került. A terror egyenlővé vált az önmagáért való megtorlással. Ezt illetően elég csak az Iszlám Állam rettegett, horrorisztikus akcióira, például a 2016. július 14-i nizzai kamionos terrorcselekményre utalni. Ez a terrorszervezet a Mohamed által közvetített isteni kinyilatkoztatásnak és a próféta tanításainak betű szerinti megvalósítója, így az életeket kioltó öngyilkos támadásokat legitimnek tekinti. Lényegében nem tesz mást, mint a demokratikus értékek teljes elvetése mellett „aktualizálja” és végrehajtja a XXI. században Mohamed próféta 632-ben bekövetkezett halála után írásba foglalt Koránnak a „pogányokkal” szemben megfogalmazott, az erőszak gyakorlására vonatkozó parancsait.¹⁰ A terrorszervezet hatékony mozgósítása érdeké-

¹⁰ Legyilkolással fenyegetik meg a sítákat, a keresztényeket és a hitleneket, ha nem hódolnak be, nem térnek át, nem fizetnek védelmi adót. Vö. Korán 9. szúra 5. vers, a „Kard” verse. Ezt Jürgen Todenhöfer német újságíró közölte egy Iszlám Állam-terroristától származó információ alapján. Dési András: „Lefejezést is felkínáltak”. Népszabadság, 2016. július 20., 7. o.; továbbá Korán 47. szúra 4. vers: az isteni könyörületesség és irgalmasság nevében „Amikor összetalálkoztok a hitlenekkel, akkor vágiátok el a nyakukat!”

ben a vezér névválasztása sem véletlen. Az megegyezik a feltétlen köztiszteltnek örvendő vallásalapító prófétát követő első kalifa nevével.

A XI. század végétől, a Szentföldnek a keresztetek általi elfoglalásától kezdődően lehetett először találkozni a megbízás alapján gyilkosságokat megvalósító, önmaguk feláldozásától sem visszariadó elkövetőkkel, az asszaszinokkal. A megjelölés több nyelvben az orgyilkos szinonimájaként vált hírhedtté. Bár az etimológiai háttér nem egyértelmű, mégis tartja magát, hogy az elnevezés a „hasisfogyasztó”, hasasin szóból ered. A kapcsolat lényege az volt, hogy aki az iszlám hitű szektába belépett, azt a hasissal elkábították. Amikor újra magához tért, azzal folytatták a kábítását, hogy a paradicsomban járt, ahová csak akkor térhet vissza, ha az életét a hitetlenekkel folytatott harc során feláldozza.

Napjaink terroristái a modern kor asszaszinjai. A mámort a beszerzés során már nem a hasis váltja ki. A változás lényege az, hogy a bódulatot előidéző szer helyét átveszi a sokkal pusztítóbb, összehasonlíthatatlanul nagyobb tömegbázis létrehozására képes hamis ideológia. Az elmúlt fél év alatt a terrorcselekményt elkövető palesztin nők többségét az a vágy vezérelte, hogy találkozhassanak „jóképű” mártírokkal a paradicsomban. Ez a terrorcselekményeket megkísérlő, illetve sikeresen végrehajtó nők kihallgatása során derült ki.¹¹ Megállapítható tehát, hogy a kábításban, a terrorizmust a hitbe integráló ideológiában nincs változás, az ma ugyanúgy létezik, mint közel ezer évvel ezelőtt. A különbség az alkalmazott „anyagban” lelhető fel. Ebben olyan erő rejlik, aminek hatására a végrehajtók eldobják a saját életüket is. A beszervezők, a kábítók, az ideológia terjesztői a tömegek felé irányuló, a valóság álcája alá rejtett, imába burkolt politikai tartalmú üzeneteik révén (például a Korán szerint a szent háború igaz és jogos) a terrorakciók „agitprop titkárai” lettek.¹²

A gyilkolást illetően az asszaszinok történelmi elődei a náluk mintegy ezer évvel korábban élő *sicariusok* (törösök) voltak, akik csendben, nagyobb feltűnés nélkül, saját életük megóvására ügyelve „dolgoztak”. Napjaink muszlim identitású asszaszinjainak többsége már a terrorcselekmény megvalósításával vállalja a – körükben dicsőségnek tekintett gyilkossággal járó – mártíriumot. Az *Allah akbar!*, Allah a legnagyobb! felkiáltással többségük azonnali halála elkerülhetetlen. Ha valaki a menekülés és a lehetséges életben maradás helyett a magasztos cél érdekében az öngyilkosságot választja, akkor azzal szemben

¹¹ A palesztin terrorizmus okai. Kitekinto.hu, 2016. április 27.

http://kitekinto.hu/iszlam/2016/04/27/a_palesztin_terrorizmus_okai

¹² Oriana Fallaci: A harag és büszkeség. Művelt Nép Könyvkiadó, Budapest, 2016, 29. o.

a büntetőjog szigora, illetve eszköztára, a kilátásba helyezett – de jogállami keretek között kiszabandó és végrehajtandó – büntetés elégtelennek bizonyul. A speciális és a generális prevenció hatás lenullázódik.

Az előzőekből adódóan lényegi változás következett be a terror „eszköztárában”. A kevésbé leplezhető lőfegyvert, a robbanószerkeket, és -eszközöket az utcai támadások során a jól elrejtendő kés és robbanóöv, a tömegbe hajtó személyautó vagy kamion, illetve a légi jármű hatalomba kerítése egészítette ki. A megelőzés tekintetében azonban a legjelentősebb gondot az öngyilkos terroristával megjelenő „emberfegyver” okozza, ami ellen a legkorszerűbb eszközök is hatástalanok.

Tekintettel arra, hogy a világ terrorizmussal leginkább sújtott régióiban az eszméért életüket feláldozók vég nélkül pótolhatók, továbbá arra, hogy csekély ráfordítással az akciók sikere garantált, s nem igényel költséges infrastruktúrát, ezért az öngyilkos merénylő bevetése még kifizetődőbb is.

Jelentős különbség mutatkozik a terror tömegbázisában is. Az eltérés nemcsak a sok évszázaddal ezelőtti állapotokhoz, de a múlt század utolsó harmadához képest is rendkívül nagy. A tanulmány elején nem véletlenül hivatkoztam a túlnépesedésre. Afrikát több demográfus a tizenévesek kontinensének nevezi. Az UNICEF *2030-as generáció* című kutatása szerint 2015 és 2050 között prognosztizálhatóan kétmilliárd gyerek fog itt születni. Az emberiség bölcsőjének nevezhető kontinensen tíz ország lélekszáma a következő nyolcvanöt évben a jelenlegi ötszörösére emelkedik. Nigéria pedig szélsőséges esetben egymilliárd lakosú országgá válhat.¹³ Ázsiában is számos olyan ország van, ahol néhány évtized alatt – s ez a folyamat nem most kezdődött – a lakosságszám megtöbbszöröződik. A népesség korábban nem ismert méretű növekedésével párhuzamosan nő – különösen az ifjúság körében – a tanulatlanok, közelebbről az írástudatlanok aránya. Jövőjük alakítására, az egzisztenciális építkezésre, a csapdából való szabadulásra nem látnak lehetőséget. Mindezek ismeretében a helyzetüket kilátástalannak ítéelő fiatalok számára kitörési lehetőséget, hamis, virtuális jövőt kínálnak a tehetetlenség következtében akkumulálódott düh mozgósításával – a pénz és az ideológia segítségével – a terrrorszervezetek.

Igazán kétségbeejtő helyzetben a gyermekek vannak. Az egyes terrorcselekmények elkövetésével kapcsolatos híradások alapján megállapítható, hogy az öngyilkos merénylők átlagéletkora csökken. Növekedés tapasztalható a tizenéves korosztályban és ezen belül a lánygyermekek, illetve a fiatal lányok

¹³ Gergely Márton: Fogy a magyar, megtelik a Föld. Népszabadság, 2015. július 31., 14. o.

körében, akiket elrablásuk után terrorakciókhoz használnak fel. Ruházatuk szinte az egész testüket fedi, így a rajtuk elhelyezett robbanó- vagy az élet kiltására alkalmas más eszköz könnyen elrejthető. A gyermekek harceszköz-szerű, politikai célú felhasználása nem új keletű. Az 1969 és 1974 között hivatalban lévő izraeli miniszterelnök, *Golda Meir* megállapítása szerint: „*Csak akkor lesz béke, amikor az arabok jobban fogják szeretni a gyermekeiket, mint amennyire minket gyűlölnék.*”

A terrorcselekmények áldozatai – főként a XX. században – jellemzően konkrét célszemélyek voltak. Ez azt jelenti, hogy a kiválasztásukra, túsul ejtésükre, előre, részleteiben is eltervezett és leplezett körülmények között került sor. Mivel napjaink terrorakcióinak gyakorlatában az előzetes garancia szerzésével támogatott követelés már nem a korábbiakban tapasztalt ismertetőjegy, ezért a sértetté válásban az előkészítést, a konspirációt is aktuálisan nélkülöző, véletlen áldozattá válás lett a jellemző. A terrorcselekmények elkövetésénél a helyszínválasztás már nem az elkövetők biztonságos elmenekülésének lehetőségével áll kapcsolatban, hanem azzal, hogy azok a Nyugat sokszínűségére – még az elkövető feláldozása árán is – a lehető legnagyobb csapást mérjék. Ilyenek például a repülőterek, a szórakozóhelyek, a plázák, a turisztikai látványosságok, sportrendezvények stb. Másfelől olyan esetről is tudunk, amelynek során szinte vaktában, minden közelebbi ok nélkül, pusztán a hamis ideológia révén keltett zsigeri gyűlölet által motiváltan követtek el terrorakciókat.

Sajátos metamorfózison ment át az egyes akciók terrorszervezetek által történő vállalása. Az elemzésben hivatkozott terrorcselekmények elkövetésének időszakában jellemző volt, hogy a végrehajtás után a szervezet jelentkezett és vállalta magára az akciót, amelyik azt ténylegesen elkövette. Napjainkban a kép korántsem ilyen egyértelmű. Az egyes terrorcselekményeket – főként a nagyszámú áldozattal járókat – az óriási médiafigyelemre tekintettel akkor is magára vállalhatja egy terrorszervezet, ha annak megvalósításához semmi köze nincs, ha a tettes – például személyes motiváció alapján – magányos elkövető. Mindez a felderítés megnehezítését, esetenkénti ellehetetlenítést okozhatja, ami fokozza a bizonytalanságot, s rendkívül hatásos fegyverré formálja – mind terrorszervezetben belül, mind azon kívül – a félelemre építő kommunikációt.

A klasszikus terrorszervezetek gyakorlatában kivételnek számított, hogy tagjaikhoz más országok polgárai is csatlakozzanak. Az akcióik zömét saját kivitelezésben, maguk hajtották végre. Ebben jelentős változás történt. Az ideológiai felsőbbrendűség egyik legfontosabb bizonyítékának azt tartják a terroris-

ták, hogy az interneten keresztül megvalósított sikeres toborzó-, kommunikációs és propagandatevékenységük nyomán számos európai – közöttük uniós – ország „bennszülött” polgárai is beálltak soraikba. A csatlakozók között jelentős a nők száma, akiket a sajtó a „dzsihád menyasszonyainak” nevezett.

A vizsgált időszak első felében alapvetően az volt a jellemző, hogy az egyes terrorcselekményeknek, illetve a mögöttük álló terrorszervezeteknek alapvetően politikai kötődésük volt. A kilencvenes évek közepétől kezdődően ez a domináns jelenlét kezdett visszaszorulni, s különösen a fordulatot jelentő 2001-es támadásoktól kezdődően napjainkig – a megvalósult terrorakciók figyelembevételével – a terrorizmus legfontosabb ismertetőjegye a vallási és etnikai indíttatás lett.

Nemcsak a terror gyakorlatával, hanem következményeivel és kezelésével kapcsolatban is történt változás. A továbbiakban ezeket összegezem.

A múlt században még az akkori terrorakciókkal érintett európai országokban sem volt jellemző az ott élő valamelyik populáció iránti félelem, gyanakvás. Ez napjainkban alapvetően megváltozott, függetlenül attól, hogy ezeknek az érzéseknek van valóságalapjuk vagy nincs. A következmény egyfajta – biztonságérzetet adó – távolságtartás lett, ami lényegében az emberek között kialakult és megszokottá vált kapcsolattartás erodáló tényezője lett.

Míg a vizsgált időszak első felében a megelőzés inkább az óvatosságra intő figyelmeztetésekből jelentkezett, addig a kilencvenes években, különösen a 2001. szeptemberi terrorakciók után, ezt fajsúlyos – bár jogállami határok közé szorított – jogkorlátozó intézkedések egészítették ki. A visszatérően megvalósított terrorcselekményeknek az a következményük, hogy a biztonság és a szabadság egyensúlyának megtalálásához szűkül a mozgástér. Biztonság nélkül nincs szabadság, de a biztonsághoz elkerülhetetlen a terrorfenyegetettséggel arányos szabadságkorlátozás, ami korunk sajátos paradoxonja. Ha a jogkorlátozás ezt a mértéket túllépi, az a terrorista célok Nyugaton történő beteljesülését jelenti.

A terrorcselekmények szervezői előtt világossá vált, hogy az egyes országok, különösen a nyugatiak tekintetében a terror kezelésében, az arra való felkészültség szintjében igen jelentős változások tapasztalhatók a korábbi évtizedek gyakorlatához képest. Ezzel is magyarázható, hogy konkrét, védett helyszíneken, például a Franciaországban megrendezett labdarúgó-Európa-bajnokságon – az előzetes fenyegetések ellenére – nem történt terrorakció. Fontos azonban megjegyezni, hogy a nagyszámú sikeres elhárítás nem jelent teljességet, vagyis egy kisebb rész tekintetében a terroristák sikeresek lehetnek. A hatóságok számára egy ilyen – áldozatokkal járó – cselekmény meg-

valósítása is bizonytalanságot keltő kudarc, míg a terroristáknak az egyszeri eredményesség is – főként befelé jól kommunikálható – biztos siker.

A tanulmányban említett akciók időszakában a bűnüldöző szervek törekvései arra irányultak, hogy a terrorcselekmény elkövetőit, az annak előkészítésében részt vevőket, az ahhoz segítséget nyújtókat, az eseményeket a háttérből irányítókat kézre kerítsék. Tekintettel arra, hogy ennek a körnek – részben biztosan – helyi illetőségű résztvevői lehettek, erre volt is jelentős esély. Napjainkban csak a terrort megvalósító „kéz” a jelenlévő, az „agy” máshol tartózkodik. Utóbbiak közvetlen kézre kerítése bonyolult, hosszan tartó és bizonytalan. Korábban az elfogásukra, megsemmisítésükre indított akció az elkövetéssel kapcsolatba hozható, de az érintett személyekre korlátozó volt, vagyis eszkálált, mások irányába megtorló jelleget nem mutatott. Napjainkban ez teljesen megváltozott. Karok, mozgatható személyek, sejték vannak világszerte, főként a nyugati országokban, de őket a fej több ezer kilométerről irányítja. Ez átvezet ahhoz a mindig is létező problémához, hogy a megtorlás milyen személyi kört érinthet.

Történelmi korokon átívelő igény volt, hogy egyetlen bűnös sem maradhatott büntetlen, még akkor sem, ha ennek az volt az ára, hogy az igazságszolgáltatás olykor – nem feltétlenül tévedésből adódóan – az ártatlanokra is lesújtott. Jogállami keretek között ez megfordult: egyetlen ártatlan sem bűnhődhet, csak a bűnös büntethető. Ez az elvárás szinte teljeskörűen teljesül. Esetenkénti kivételt a terrorközpontok elleni, döntően légi csapások útján megvalósított megtorló akciók jelentenek. Már ezek lényegéből is következik, hogy az ilyen támadásoknak lehetnek ártatlan áldozataik, ennek valószínűségét azonban jelentősen fokozza a terrorcsoportok által, a védekezésben alkalmazott sajátos „technika”. Ennek lényege az, hogy a terroristák a bázisukat élő pajzsral, hozzájuk nem tartozó civilekkel, gyakran gyerekekkel veszik körül. Mindez a légi csapások terroristák általi kommunikációjában már úgy jelenik meg, hogy azok a védtelen civil lakosságot támadják.

A terror gyakorlatán túl inkább világméretű kezelhetőségében hozott változást a muszlim világban szinte kezdettől fogva jelenlévő – a zsidó-keresztény kultúrkörrel való szembenállás mellett – legfajszínűsőbb gyúelegg, a szunnita-siita békétlenség, amelynek rövid történetét összegeztem.

Mohamed próféta halála után – nem lévén fiú örököse – apósa, *Abu Bakr* lett az utód, akit kalifává, azaz a próféta helyettesévé választottak. A vallásalapítónak azonban volt egy lánya, aki ez után férjhez ment. Követői (a majdani síiták) a próféta vejét, Alit tekintették törvényes utódnak. Emiatt egyre feszültebb lett a hagyományokat (a szunnát) szigorúan, ortodox módon betar-

tök és a „pártütők” közötti viszony. Ezzel vette kezdetét az iszlám két meghatározó szárnya közötti szembenállás, amit kiélezett a puritán síiták és a rövid idő alatt feltűnően vagyonossá váló szunniták ellentéte. Míg vallásközpontúságuknak megfelelően a síiták az imámokat tévedhetetlenséggel ruházták fel, a szunniták a világi hatalomra helyezték a hangsúlyt, de az őket követő tömegek talán legfontosabb jellemzőjévé a fanatizmus vált. Az igazi szakadást az iszlámon belül a 680-ban történt úgynevezett kerbalai tragédia okozta, amelynek során a szunniták legyilkolták Ali követőit, köztük Mohamed próféta unokáját. Ez egy soha be nem gyógyuló sebet ejtett az iszlám mintegy tizenhárom százalékát kitevő síita és kb. nyolcvanhét százaléknyi szunnita közösségének kapcsolatában.¹⁴

Napjainkban a muszlim világ két meghatározó pólusa között a korábban sem csituló ellentétek továbbéleződésének lehetünk tanúi. A Nyugat hatalmas összegek investációjára, a hon- és rendvédelmi szervek, az egyes szolgálatok aktivizálásával, és a rendelkezésére álló informatikai háttér mobilizálása útján jelentős lépéseket tesz a terrorcselekmények megelőzésére.

Más a helyzet Afrika és Ázsia népességgrobbanással fenyegető térségeiben. Noha nem kivétel nélkül, de túlnyomó többségében olyan országokról van szó, amelyeknek nincsenek a terrorakciók megelőzését, a terroristák üldözését, a terrorizmus elleni védekezést, a terrorcselekményre történő reagálást illetően a Nyugathoz hasonló lehetőségeik. Ha ehhez hozzászámítjuk azt, hogy éppen ezekben az országokban a legjelentősebb a terror személyi bázisa, a terroristák utánpótlása, akkor választ kapunk arra a kérdésre, hogy mi az oka annak, hogy ezekben az országokban szinte naponta követnek el tucatnyi emberéletet követelő terrorakciókat.

A világ sokcivilizációjává vált. Ezek között van olyan is, amelyben a terrorizmus eszméje megkapaszkodhat. Az elmúlt fél évszázad nagyobb részére az volt a jellemző, hogy az államok önállóan – főként érintettségük folytán – kerestek megoldást a problémára. Ez azonban a politikai affinitástól vagy ennek hiányától függött. Ennek megfelelően a választott módszer és annak eredménye nem volt feltétlenül összhangban a kérdés megoldásában érintett más állam(ok) elképzeléseivel. Lényegi változás az a jövőt formáló felismerés, hogy a terrorkezelés nemzeti keretek közötti megvalósítása mellett a hangsúlyt a nemzetközi összefogásra, a közös fellépésre, az információ cseréjére kell helyezni.

¹⁴ Szentmihályi Gergely: Síiták és szunniták – egy szembenállás története és tanulságai. Kommentár, 2012/1. http://kommentar.info.hu/iras/2012_1/siitak_es_szunnitak_egy_szembenallas_tortenete_es_tanulsagai

A terror specifikus megjelenési formái

Röviden összefoglalom a terror specifikus változatait. Ezek közül a vizsgált időszak első felében tapasztalt – és a jelen tanulmányban példászerűen bemutatott – terrorakciók mibenlétéhez és korához képest érdemi újdonság a kiberterrorizmus vonatkozásában dokumentálható.

A kiberterrorizmus

Az emberiség sok évezredes története során világosan elhatárolható volt egymástól a béke és a háború időszaka, miként az is többnyire egyértelmű volt, hogy a háborúskodásért ki a felelős. Olyan fontos paraméterek tekintetében, mint például a földrajzi adottságok, a természeti viszonyok, az ettől nem független gazdaság és az ehhez kapcsolódó munkaerő tekintetében a nemzetek kapacitásai, lehetőségei összemérhetők voltak. Ez az állapot az internet megjelenésével kezdett változni, majd annak elterjedésével teljesen átértékelődött. Mi lett ennek a következménye?

Napjainkban megfelelő számítástechnikai bázison, kiemelkedő informatikai felkészültség mellett – figyelmeztetés nélküli támadással – egyetlen ember létfontosságú infrastruktúrák blokkolására, megbénítására lehet képes, akár úgy is, hogy a kilitére nem is derül fény.

Az, hogy az emberiségnek több mint hét évtizede nem kellett egy újabb világháborúval szembenéznie, alapvetően annak köszönhető, hogy az atomfegyverek világában működött az egyenlő megtorlásra épülő elrettentés, amely e fegyverezrenál romboló erejének kiegyensúlyozásában nyilvánult meg. Ez a virtuális tartományban, a kibertérben más képet mutat. Az érintett hatalmak közötti viszonyban az aszimmetria kódolva van. Ennek megfelelően a hangsúly a fizikai világból az információs valóságba helyeződik át. Ennek következtében még az sem egyértelmű, hogy a virtuális agresszióval szemben a kinetikus erő mobilizálható-e.¹⁵

A kiberterrorizmus az igényelt műszaki háttér és kiemelkedő színvonalú szaktudás mellett akár emberáldozattal is járó gyilkos akciókba is torkolthat.¹⁶ Ilyen célpont lehet a repülésirányítás. Káoszt idézhetnek elő a vasúti közlekedésben, az iparban és az egészségügyben, a hagyományos és a nuk-

¹⁵ Henry Kissinger: Világrend. Antall József Tudásközpont, Budapest, 2015, 355. o.

¹⁶ Smejkal Péter: Halálos kibertámadásra készül az Iszlám Állam. Origo.hu, 2015. november 18. <http://www.origo.hu/techbazis/20151117-iszlam-allam-halalos-kibertamadas-felkeszules-nagy-britannia-terrorizmus-parizs-tamadas.html>

leáris energiabázisban, de másutt is. Ennek lényege már nem a komputerbűnözésben megszokott jelszólopásra épülő pénzszerzés, hanem a rombolás.¹⁷

Az internet világtól független bűnözés során az elkövetés helyén, annak közelében, többnyire abban a helységben meg lehetett találni a bűncselekmény közvetlen helyszínét, a sértetteket, a különböző bizonyítékokat. A virtuális tartományban történő elkövetések révén azonban mód nyílik arra, hogy egy másik kontinensen működő intézmény legyen a támadás célpontja¹⁸, illetve hogy egy másik kontinensről történjen a szétszóródó majdani végrehajtók virtuális irányítása, mozgósítása. A terrorizmus lényege, mint már közvetve utaltam rá, a destabilizálásra irányuló erőszak. Az internet korában – a végrehajtás eszköz- és módszertárát tekintve – ez sajátos alakváltozáson ment át. A távolságból és az esetleges anonimitásból következik, hogy a bűnözés e jelenségsorozatjában megdőlt, illetve teljesen ártékelődik a kriminálisztika sok évszázados fogódzója: az alibi.

Az ökológiai terrorizmus

Szemben az előzővel az ökológiai terrorizmus létezése vitatható. Az FBI definíciója szerint: „Azon erőszakot alkalmazó és erőszakkal fenyegető egyének és szervezetek, akik/amelyek ökológiai környezeti okokból hajtanak végre bűncselekményeket mások tulajdonát károsítva és a polgári lakosság ellen.” A folyamat a másoknak nem ártó módszereket alkalmazó környezetvédőket is megbélyegezheti.¹⁹ Nem szólva arról a körülményről, amely erőszakmentesen okozhat jóvátehetetlen, irreverzibilis folyamatot. Bár a fékezhetetlennek tűnő – és mint utaltam rá, főként – Afrikát érintő népességrobbanásnak ökológiai következményei is vannak, és ez még inkább így lesz a következő évtizedekben, már jelenleg is megállapítható, hogy a globális klímaproblémát okozó szén-dioxid-kibocsátást tekintve egy amerikai több százszor annyi kibocsátásáért felelős, mint egy afrikai. A világ népességének leggazdagabb tíz százaléka felelős a globális szén-dioxid-kibocsátás feléért, míg a legszegényebb ötven százalék számlájára mindössze tíz százalék írható.²⁰

17 Nagy Balázs András: Veszélyt jelent az erőművekre az új vírus. 2010. július 23. <http://viszavzsodor.blogspot.hu/2015/01/kiberhaboru.html>

18 Az internet tönkretette a rendőri munkát. Komlomediamedia.hu, 2015. október 27. <http://komlomediamedia.hu/hir.php?hir=6414>

19 Betekintés az okoterrorizmusba. Ecolunge.hu, 2015. július 28. <http://ecolounge.hu/nagyvilag/betekintes-az-okoterrorizmusba>

20 A népesség leggazdagabb rétege a felelős a széndioxid-kibocsátás feléért. Origo.hu, 2015. december 3. <http://www.origo.hu/kornyezet/20151203-legszennyez-es-szendioxid-kibocsatas-kornyezet-szennyez-es-klimacsucs.html>

A biológiai terrorizmus

Lényege: az élő szervezetek vagy az ilyenek által előállított anyagok fegyverként, különösen tömegpusztítási céllal történő bevetése. Fajtái között említethetők a vírusok, baktériumok és a toxinok. Az „alapanyag” felhasználása általában nem azonnali, hanem késleltetett hatással jár. Az alkalmazás célja – többségében – halálos következménnyel járó súlyos betegség okozása aeroszollal történő levegőbe vagy egyéb módon táplálékba vagy ivóvízbe juttatás útján. Közvetlen célpontok lehetnek a könnyű elérhetőség és nagy fertőző hatás elérhetőségére tekintettel a növények és az állatok, amelyek az élelmszerlánc nélkülözhetetlen részei. A leggyakoribb ilyen célra felhasználható toxin az antrax: levegőbe kerülése esetén mennyiségtől és szélerősségtől függően több tízezer áldozata is lehet. A bioterrorizmus hírhedt példája a tokiói metróban 1995-ben elkövetett aeroszolos szarintámadás volt.

A vegyi terrorizmus

Ez a változata maradandó sérülés, az egészségromlás vagy a halál előidézésére irányuló, különösen a jelentős mennyiségben vagy zárt helyen történő felhasználás útján okozott, vegyi anyagokkal (például idegmérgekkel, fojtó anyagokkal) megvalósított támadás. Felhasználására az említett hatások kiváltása céljából mindkét világháborúban, majd a hidegháború során és az azt követő egyes regionális, illetve helyi háborúkban is sor került. Megnehezíti az ellene történő fellépést, hogy az e célra alkalmas anyagok részben úgynevezett kettős felhasználásúak, ami azt jelenti, hogy a hétköznapi gyakorlatban, mások elleni támadó szándék és cél nélkül, polgári szükséglet kielégítésére is alkalmasak. Jellemző példa erre a fertőtlenítőszerként alkalmazható klór. A vegyi fegyverek felhasználását a nemzetközi jog tiltja.

A nukleáris terrorizmus

Bár már történtek lépések a terrrorszervezetek részéről az atomfegyver megszerzésére, de ez még egyiküknek sem sikerült. Ezt állapította meg 2016 áprilisában az Egyesült Államok elnöke a Washingtonban rendezett atomcsúcstalálkozón. Ezt a jövőben is a nukleáris létesítmények hatékony védelme útján kell garantálni. Az elhárító tevékenységnek nem csak a korszerű atomarzenállal kapcsolatban van jelentősége, azt a hagyományos töltetek felrobbantása révén a levegőbe juttatott radioaktív anyag, a piszkos bomba vonatkozásában is biztonsággal működtetni kell.

A génterrorizmus

A személyazonosítás százszázalékos biztonsággal elvégezhető a DNS alapján. Az ember géntérképe akár egy hajszálból vagy ujjlenyomat alapján összeállítható, de bármilyen egyéb személyes nyom is alkalmas erre. Úgy működik, mint a személyre vonatkoztatott teljes adattár. Az ebből kapott információ alapján lehet konkrét személyre szabott terápiát kidolgozni betegségek hatékony kezelésére. Ennek alapján nyílik lehetőség ellenállóbb élelmiszerek előállítására is. De a génállomány ismerete nemcsak hasznos, hanem beláthatatlan következményekkel járó romboló hatású is lehet. A hackerek az izolált DNS-információ alapján olyan vírus előállítására lehetnek képesek, amelyek képesek megsemmisíteni a célszemélyt. Az informatika segítségével tehát előállítható egy meghatározott személyre vonatkozó biológiai fegyver. Az individuális géntámadás a személyre szabott gyógymód inverzének tekinthető. Hasonló a postai küldeményrel kézbesített, illetve célba juttatott kórokozókhoz, azzal a különbséggel, hogy azok bárki más esetében is hatásosak. Az sem kizárt, hogy ilyen vírus segítségével az agy manipulálhatóvá váljon, ami által a bioprogramozó átveheti az irányítást az áldozat viselkedése felett. *Andrew Hessel*, a NASA munkatársa szerint: „*A sejtek élő számítógépek, és a DNS a programnyelv, amit fel lehet használni az életformák irányítására és befolyásolására.*”²¹ Ebből következően a sejt a hardver, a DNS a szoftver.

Míg a nukleáris és a génterrorizmus a fenyegető, de lehetséges jövő, a kiberterrorizmus, az ökológiai, a biológiai és a vegyi terrorakciók lehetősége a felhasználásban jelentőséggel bíró anyagokra, eszközökre, módszerekre, az általános infrastruktúrára, valamint az informatikai háttérre is tekintettel napjainkban is adott.²²

Tekintettel arra, hogy a terrorizmus – általam felsorolt – specifikus változatai a végrehajtás során felhasznált eszközökkel, módszerekkel, technikai és informatikai vonatkozásokkal mutatnak korrelációt, ezért a specifikumát illetően ettől független létező államterrorizmus kérdésével nem foglalkoztam.

²¹ Virussal törnek be az agyunkba! Ma.hu, 2011. december 16.

http://www.ma.hu/itmania.hu/117244/Virussal_tornek_be_az_agyunkba

²² A 2015. novemberi párizsi terrorakció után a francia egészségügyi minisztérium arra adott utasítást, hogy nagy mennyiségű, vegyifegyver-támadásokból adódó mérgezéshez gyártsanak ellenszert. Franciaország vegyi támadástól fél, a minisztérium nagy mennyiségű ellenszer gyártására utasított. Faktor.hu, 2015. november 18. <http://faktor.hu/faktor—uj-cikk-10>

Záró megjegyzések

A 2015–2016-os évek európai terrorcselekményeinek tükrében megállapítható, hogy

- a) a radikális, fundamentalista iszlám a szokásaikat, hagyományait kitartóan őrző migráns tömegeket, a társadalom marginalizálódott elemeit Európába igyekszik átterjeszteni, ami a tömegek irányított, egyidejű mozgatása révén – még terrorakciók megvalósítására irányuló cél nélkül is – a kultúra, az ideológia erőszakos és sikeres exportjának tekinthető, miközben a demokrácia értelmetlen, erőszakos exportja a térség több országában (például Irakban és Afganisztánban) csődöt mondott. A német lakosság több mint ötven százaléka szerint a több mint négymillió muszlim Németország része, de a muszlim populáció közel ötven százaléka szerint a vallási előírások fontosabbak a demokráciánál²³;
- b) e folyamat fenntartása és lényegében akadálytalan folytatása a terrorizmus feletti „teljes győzelem” kilátástalanságának a Nyugat részéről történő beismerését jelenti;
- c) a technikai fejlődés felgyorsulásával a globalizáció következményeként egyre kevesebb ember lesz képes egyre több ember számára szükséges javakat előállítani²⁴, így a népesség folyamatosan növekvő – zömében tanulatlan – része, döntően a fejletlen országokban, munkalehetőség, egzisztenciális kapaszkodó hiányában a társadalomellenes erők bázisa lehet, és helyüket a terrorakciók végrehajtásában találhatják meg;
- d) ami a végrehajtás taktikáját illeti, a terrorszervezetek esetenként olyan információt szivárogtatnak ki, amely szerint egy meghatározott eseményen, behatárolt időben és helyen terveznek akciót megvalósítani. A franciaországi labdarúgó-Eb ilyen volt, de konkrétan adatok vetődtek fel a marseille-i angol–orosz mérkőzés megtámadására is. Ez hosszú időn át igényli a megelőzésben az erő, a figyelem összpontosítását, ami előbb-utóbb vélhetően lazul, de egyébként sincs akadálya annak, hogy a hamis riasztásban foglaltaktól eltérő helyen és időben, ennek megfelelően más eszközzel és módszerrel kerül sor a tényleges terrorakció végrehajtására;

²³ Migráció után integráció? Kényszerházasság, tornaóra, becsteltyilkosság, demokrácia.

Privátbankár.hu, 2015. szeptember 11. <http://m.privatbankar.hu/cikk/migracio-utan-integracio-keny-szerhazassag-tornaora-becsteltyilkosság-demokracia-285428>

²⁴ Az Egyesült Államok elnökének készített 2016-os elemzés szerint a húsz dollárnál alacsonyabb órabéru munkák nyolcvanhárom százalékát automatizálják. Jászberényi Sándor: Intelligens gépek: tömegek veszíthetik el a munkájukat belátható időn belül. 24. hu, 2016. július 18. <http://24.hu/fn/gazdasag/2016/07/18/intelligens-gepek-tomegek>

e) minél egyszerűbb a kivitelezés, a cselekmény annál inkább elháríthatatlan lesz. Gondoljunk csak a jeruzsálemi, tel-avivi járókelők elleni késes támadásokra, vagy az autóbusz-megállóknál várakozók szándékos és a gyilkos erő fokozása érdekében nagy sebességgel történő elgázolására. Ezek a támadások elháríthatatlanok, olcsók, nem igényelnek különösebb felkészülést, műszaki, infrastrukturális háttérrel. A megelőzést különösen nehezíti, ha olyan „békés” személy a támadó, aki korábban a rendőrség vagy a szolgálatok látókörébe sem került. Utóbbiakra tekintettel – álláspontom szerint is – a nagy veszélyt aktuálisan nem annyira a frissen „átgazolt” és indokolt esetben folyamatos megfigyelés alatt tartott személyek jelentik, hanem azok, akik láthatóan a nyugati kulturális közegbe besimulva, szocializált képet mutatva, figyelemfelhívó előélet nélkül, csak a támadás után felderített kapcsolattartás alapján, esetleg már valamelyik nyugat-európai országban születve, tanult emberként követik el a terrortámadást. Ezek az úgynevezett alvó ügynökök, akik egy gombnyomásra, egyetlen üzenet után élő gyilkológépekké válnak.

Az elmúlt két évtized egyik legfontosabb kérdése, hogy *Francis Fukuyama* „endista” álláspontja vagy *Samuel P. Huntington* véleménye érvényesül-e a gyakorlatban.

Fukuyama állítása szerint az emberiség jövője a liberális demokrácia diadaláról fog szólni, ennek megfelelően ez a szakasz az ideológiai fejlődés befejező stádiuma lesz, amit a történelmi fejlődés végeként aposztrofált.²⁵

Huntington véleménye szerint az endista álláspont téves, mert a politikai ideológiák civilizációkon belüli összecsapását a vallás és kultúra civilizációk közötti összecsapása váltja fel.²⁶ E fordulat kísérőjelenségeként az együttélésünkben a szabadság, az egyenlőség és a szolidaritás – eddigiekben – alapértéknek tekinthető státusa megszűnik.

A 2001. szeptember 11-én elkövetett támadás, majd az azt világszerte követők, végül az utóbbi két évben ártatlan európai – többségében belga, francia és német – polgárok elleni kíméletlen, gyilkos akciók és az ennek motívációs háttereként meghúzódó, szünni nem akaró elementáris, vallási és kulturális indíttatású gyűlölet azt vetíti előre, hogy a mérleg nyelve Huntington álláspontja felé billen.

²⁵ Francis Fukuyama: A történelem vége és az utolsó ember. Európa Könyvkiadó, Budapest, 2014, 5. o.

²⁶ Samuel P. Huntington: A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása. Európa Könyvkiadó, Budapest, 2001, 73. o.

FÁZSI LÁSZLÓ – STÁL JÓZSEF

Az energiahasználatlaltal való visszaélések büntetőjogi megítélésének problémái

A rezsidíjak csökkentéséhez vezető kormányzati intézkedések ellenére a büntetőítélkezési gyakorlatban változatlanul tapasztalható az *energiahasználatlaltal való visszaélések rendkívül gyakori előfordulása*. Elkövetői között a mélyszegénységben élők mellett átlagos egzisztenciájú és kifejezetten jómódú emberek egyaránt találhatók. Az is megállapítható, hogy ezeknek az ügyeknek az elintézése általában jóval tovább tart annál, mint amennyit az állami büntetőigény megalapozottságának elbírálása feltétlenül megkívánna. Ez azonban döntően arra vezethető vissza, hogy a hatályos büntetőjogi szabályozás alkalmatlan az energiahasználatlaltal való visszaélések felderítése és elbírálása során felvetődő speciális nehézségek hatékony megoldására. Ezért a tanulmány egyrészt ezeket a problémákat, másrészt – néhány európai állam szabályozására is figyelemmel – a lehetséges megoldásukat igyekszik vázolni.¹

Az energiahasználatlaltal való visszaélések hatályos szabályozása és ennek előzményei

A hatályos szabályozás

Ez a kérdéskör tulajdonképpen nagyon röviden elintézhető lenne azzal, hogy ilyen jellegű szabályozás – a továbbiakban ismertetendő külföldi megoldásokkal ellentétben – Magyarországon hagyományosan nem létezik. Ebben a 2012. évi C. törvénnyel elfogadott „új” büntető törvénykönyv sem tudott újdonsággal szolgálni, miután a jogalkotó megelégedett annak a tradicionális analógiának az életben tartásával, amely a testiség nélküli energia dologkénti értelmezésével megoldottnak tekinti az energiahasználatlaltal való visszaélések elleni büntetőjogi fellépés kérdését. A 2012. évi Btk. 383. §-ának a) pontja szerint ugyanis „*dolgon a villamos- és a gazdaságilag hasznosítható más energiát*” is érteni kell. A továbbiakból azonban látni fogjuk, hogy ezzel a

¹ A dolgozatunk elkészítéséhez nyújtott segítségéért köszönettel tartozunk dr. Szabó Andrea nyíregyházi járásbírói bírónak.

megoldással az energiaszolgáltatóknak tetemes kárt okozó visszaélések ellen ma már egyáltalán nem lehet hatékonyan fellépni, mert sem a büntetőjogi felelősségre vonás visszatartó hatásának érvényesítését, sem az igazságszolgáltatás időszerű és költségghatékony működését nem teszi lehetővé. Ezért is érdemes némi figyelmet fordítani arra, hogy milyen jogtörténeti előzmények után rekedt meg a XXI. századi jogalkotásunk a XX. század elején bevezetett szabályozási szisztémánál, amely jelenleg a jogtalan energiavételezés elleni büntetőjogi fellépés lehetőségét nyújtja.

A hatályos szabályozás gyökerei

Angyal Pál javasolta 1903-ban először annak törvénybe iktatását, hogy „*dolognak tekintendő az előállított villamos áram és technikai célokra értékesíthető minden egyéb erő (energia)*”². Ez a javaslat a hazai ipar fejlesztéséről szóló 1907. évi III. törvénycikkben öltött testet, amely a 2. § 3. bekezdésében a következőképpen rendelkezett: „*Az előállított villamos áram és technikai célokra értékesíthető minden egyéb erő (energia) ugyanazon büntetőjogi védelem alá helyeztetik, mely az ingó dolgokra nézve fennáll. Ennek megfelelőleg az említett erők bármely módon való jogtalan eltulajdonítása ugyanzintén szándékos és jogtalan megrongálása, vagy megsemmisítése Magyarországon az 1878. V. törvénycikknek az idegen ingó vagyon megrongálására, illetőleg a lopásra vonatkozó rendelkezések, Horváth-Szlavonországokban pedig az ottani büntető törvények rendelkezései szerint büntetendő.*”³ Az 1907. évi III. törvénycikk I. fejezetének hatályát pedig az 1916. évi III. törvénycikk 1. §-a „*a törvényhozás további rendelkezéséig meghosszabbította*”⁴. Ez az elvi jelentőségű analógia a Magyar Népköztársaság Büntető Törvénykönyvéről szóló 1961. évi V. törvény elfogadásával a büntető anyagi jog részévé vált azáltal, hogy a 311. § 3. pontjában megfogalmazott értelmező rendelkezése szerint „*dolgon a villamos- és gazdaságilag hasznosítható más energiát is érteni kell*”. Ez a jogalkotói értelmezés azóta is olyan következetesen érvényesült rendszerváltozástól és jogpolitikai változásoktól függetlenül, mintha kőbe vésték volna.⁵

² Angyal Pál: A lopás. Athenaeum, Budapest, 1932, 25. o.

³ <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=6942>

⁴ <http://www.1000ev.hu/index.php?a=3¶m=7334>

⁵ Az 1978. évi IV. törvénnyel elfogadott büntető törvénykönyv 333. § 1. pontja szerint „*dolog: a villamos- és gazdaságilag hasznosítható más energia is...*”

Az energia mint dolog

A magyar polgári jogi szabályozás

Az energia dologkénti értelmezése azonban természetesen nem idegen a magyar jogi gondolkodástól, mivel lényegileg a *polgári jog szabályozásával* azonos töről fakad, hiszen a 2013. évi V. törvénnyel elfogadott polgári törvénykönyv (Ptk.) 5:14. §-ának (2) bekezdése szerint: „*A dologra vonatkozó szabályokat megfelelően alkalmazni kell a pénzre és az értékpapírokra, valamint a dolog módjára hasznosítható természeti erőkre.*” Ebben az esetben tehát nincs jelentősége annak, hogy „*A dolog fogalmát minden jogterület, bővített vagy szűkített formában igyekszik meghatározni*”⁶. A két jogág fogalmi megközelítésében ugyanis láthatóan nincs lényegi különbség, amiből következően a 2012. évi Btk. szabályozása nyilván nem az analógia alkalmazása, hanem az elszaporodott energiahasználattal való visszaélések elleni egységes és hatékony fellépés lehetőségének hiánya miatt tekinthető problematikusnak.

Külföldi példák

Németország 1900. január 1-jétől hatályos polgári törvénykönyvének⁷ 90. §-a (A dolog fogalma) szerint „*A törvény értelmében vett dolgok kizárólag testi tárgyak*”, a fogalom meghatározás alól csupán az utólag bevezetett 90a. § (Állatok) jelent kivételt, amely szerint „*Az állatok nem dolgok [...]*”

A szabályozásból adódóan a jogtudomány és a joggyakorlat szerint „*a törvény értelmében vett dolgok kizárólag testi tárgyak lehetnek. Ezek személytelen, testi, az uralható természet önmagukban létező részei. Kizárólag személytelen részek jönnek számításba. Az élő ember teste nem ilyen. Csupán testi részek lehetnek dolgok. Ennek megítélésénél nincs annak jelentősége, hogy a test szilárd, folyékony vagy gáz formájú. Ugyanakkor a testiség nem a fizika tanai, hanem az érintkezési nézet szerint ítélendő meg. Testiségről csupán akkor lehet szó, ha lehetséges a dologi jogi alapelveknek megfelelő uralom gyakorlása. Ezért kiesnek a dolog- és jogösszességek. A természeti erők és az energia (például meleg, elektromosság, fény) sem dolgok, még abban az esetben sem, ha (mint például az elektromosság esetében) fizikai értelemben testiség tulajdonítható nekik. Ezeket ugyanis nem lehet birtokolni, átadni, tulajdon nem állhat fenn rajtuk.*”⁸

⁶ Cserey Emil: A vagyon elleni bűncselekményekről. Igazságügyi Minisztérium, Budapest, 1985, 8. o.

⁷ Bürgerliches Gesetzbuch (BGB). <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bgb/gesamt.pdf>

⁸ Hans Brox: Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Gesetzbuchs, 8. Auflage. Carl Heymanns Verlag KG, Köln–Berlin–Bonn–München, 1984, S. 314.; www.jura.uni-frankfurt.de/50358957/sachenrecht1.pdf

A német szabályozással szöges ellentétben, az 1812. január 1-jétől hatályos *osztrák általános polgári törvénykönyv*⁹ 285. §-a szerint „*Minden, ami a személytől különbözik, és az emberek használatára szolgál, jogi értelemben dolognak számít*”, egy későbbi módosítás szerint kizárólag az állatok nem dolgok. A törvény 292. §-a megkülönbözteti a testi és test nélküli dolgokat („*Testi dolgok azok, amelyek érzékelhetőek, egyébként test nélkülinek hívják őket ...*”). A jogelmélet a testi dolgokon érti például a gázt, a meleget, az elektromos áramot¹⁰, az utóbbi a bíróságok következetes jogalkalmazási gyakorlatában is dolognak számít.¹¹

Az 1912. január 1-jétől hatályos *svájci civil törvénykönyv*¹² nem adja meg a dolog fogalmát, annak meghatározását a törvényalkotó a jogtudományra és a jogalkalmazásra bízta. A törvény 713. cikkelye szerint „*Az ingótulajdon tárgyai a természetükénél fogva mozgatható testi tárgyak, valamint a természeti erők, amelyek jogi uralom alá vonhatók és nem ingatlanok*”. Az általánosan elfogadott tan szerint a dolgok „*személytelen, testi, független tárgyak, amelyek emberi uralom alá vonhatók*”. A definíció egyik eleme a „*testiség*”, amely háromdimenziós megragadhatóságot jelent, ezért nem dolog a távozó gáz, vagy az elektromos energia, amelyekre azonban a dologra vonatkozó szabályokat analógiával alkalmazzák.¹³

Az 1923. február 1. óta hatályos *liechtensteini dologi jogi törvény*¹⁴ szabályait a svájci civil törvénykönyvből vették át, alkalmazásuk során a Svájcban kialakult jogelveket követik, a törvény 171. cikkelye azonos szöveggel tartalmazza a svájci törvény 713. cikkelyének rendelkezését.

⁹ Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch (ABGB). https://www.jusline.at/285_ABGB.html

¹⁰ Bővebben

[http://www.uibk.ac.at/zivilrecht/mitarbeiter/barta/powerpoint/vorlesung/7_\(sachr_allg_robjekt-sacheinteilungetv\).ppt](http://www.uibk.ac.at/zivilrecht/mitarbeiter/barta/powerpoint/vorlesung/7_(sachr_allg_robjekt-sacheinteilungetv).ppt)

¹¹ Például

https://www.ris.bka.gv.at/JustizEntscheidung.wxe?Abfrage=Justiz&Dokumentnummer=JJT_20010823_OGH0002_0060OB00294_00D0000_000&IncludeSelf=False ;
https://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Justiz&Dokumentnummer=JJT_19900314_OGH0002_0020OB00600_8900000_000

¹² Schweizerisches Zivilgesetzbuch (ZGB). <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19070042/201407010000/210.pdf>

¹³ Részletesebben például http://studunilu.ch/wp-content/uploads/faju/zusammenfassungen/bachelor/2_jahr/zsf_sachenrecht.pdf

¹⁴ Sachenrecht (SR).

<https://www.gesetze.li/lifexprod/showpdf.jsp?media=pdf&lgblid=1923004000&gueltig-date=22022016>

Tipikus elkövetési magatartások

Az energiahasználattal való visszaéléseknek alapvetően *kétféle elkövetési magatartása* tipizálható: a) a méretlen vezeték „megcsapolása”; b) a mérőberendezés befolyásolása. A méretlen vezeték megcsapolására a gyakorlatban kétféle módszer alakult ki: 1) a közszolgáltatási szerződéssel¹⁵ nem bíró, illetve az energiaszolgáltatásból kikapcsolt elkövető közvetlenül rácsatlakozik az energiaszolgáltató hálózatára/szállítóvezetékére¹⁶; 2) a közszolgáltatási szerződéssel bíró elkövető a saját ingatlanán a mérőberendezés előtti méretlen vezetékszakasról a fogyasztásmérő berendezést elkerülő rendszert épít ki¹⁷. Ennek a különbségtételnek azonban elsősorban kriminalisztikai jelentősége van, miután a 2) pont szerinti elkövetési mód felderítése jóval nehezebb, ami azonban természetesen nem befolyásolja azt, hogy mindkét esetben egyaránt lopásként értékelendő jogtalan energiavételezésről van szó. A mérőkészülék befolyásolása körében szintén kétféle elkövetési mód különböztethető meg aszerint, hogy 1) folyamatosan vagy 2) utólag történik a befolyásolás, hiszen mindkét elkövetési magatartásnak kialakult módszerei vannak, különösen a villamos energia fogyasztását mérő berendezés esetében, aminek célja a mérőóra Ferraris-tárcsájának lassítása vagy megállítása, vagy a mérési eredmény befolyásolása.¹⁸ Ennek a büntetőjogi megítélése azonban már kevésbé tűnik egyértelműnek, hiszen a Ferraris-tárcsa megállítása esetén értelemszerűen méretlen energia vételezésére, vagyis jogtalan eltulajdonításra kerül sor, tehát az ilyen magatartást is lopásként kell értékelni. A tárcsa lassításához vezető beavatkozás esetén azonban már kérdéses lehet, hogy az ilyen

¹⁵ Lásd Ptk. 6:256. §.

¹⁶ A Nyíregyházi Városi Bíróság B.604/2006/28. számú ítéletében megállapított tényállás szerint például a terhelt az áramszolgáltatás megszüntetése után „*saját maga az utcai elektromos hálózatra visszacsatlakoztatta a lakását*”. 2. o. Ugyanilyen elkövetési magatartás megállapítására került sor továbbá például a Nyíregyházi Városi Bíróság/Járásbíróság B.357/2007.; B.509/2007.; B.491/2008.; B.2262/2010.; Bk.285/2012.; Bk.447/2012.; Bk.321/2012.; Bk.702/2012.; B.1853/2012.; Bk.816/2013.; B.853/2013.; B.854/2013.; Bpk.769/2014.; Bpk.1006/2014. számú ügyeiben hozott jogerős ügydöntő határozatokban megállapított tényállásokban is. Ennél azonban nagyságrendileg több ilyen módszerrel elkövetett bűncselekmény miatt került sor vádemelésre csak Nyíregyházán.

¹⁷ A Nyíregyházi Járásbíróság Bpk.1367/2014/2. számú végzésének indokolásában megállapított tényállás szerint például a vádlott „*az elektromos áramot oly módon vételezte, hogy a méretlen fővezeték védőcsövét a padláson kivágta, a fűzés és a 0 vezetők szigetelését megbontotta és azokra egy-egy 1,5 mm² keresztmetszetű rézvezetéköt kötött, s ily módon a villanyórát megkerülte*”. 2. o. Ez persze a primitívebb megoldás.

¹⁸ Például a mérőberendezés szalagozása, megfűrése, kismegszakítója névleges teljesítményének növelése, úgynevezett lopótközel való befolyásolása, mágnesezése. Kómvés István – Pósalaki László: Mérőhelyi munkák során felderítendő beavatkozási módok. E.ON, 2012.

cselekmény megtévesztéssel elkövetett lopásként vagy pedig csalásként értékelendő-e. Az viszont aligha lehet kétséges, hogy a mérési eredmény utólagos befolyásolása csak csalásnak minősülhet.

Az olyan esetek korrekt jogi minősítésére viszont jelenleg nincs lehetőség, amikor ugyanazon mérőberendezés *többféle befolyásolási módszerének* lehetősége is felvetődik a vádbeli időszakon belül, például a következők szerint: „2004. november 19. és 2011. december 5. napja közötti időben a vádlott lakásába felszerelt gázfogyasztás mérő órán lévő hitelesített OMH plombákat a vádlott vagy az ő tudtával és beleegyezésével más személy eltávolította, a számlálódobhoz hozzáférve több alkalommal a számlaművet befolyásolta, a számlálódobot visszaforgatta, illetve a számlálódob kiemelésével biztosította a méretlen gáz mérőórán való átáramlását. [...] A fentiekén túl a szabálytalan és méretlen vételezés biztosítása érdekében a mérőóra külső oldalára 10-nél kevesebb alkalommal, de hosszabb időn keresztül mágnest helyeztek el.”¹⁹ Az ilyen „tessék választani” típusú ténymegállapítások alapján ugyanis dogmatikailag eldönthetetlen kérdés, hogy a vádlott végül is lopta-e a földgázt, vagy „csupán” megtévesztette a szolgáltatót az általa fogyasztott energia mennyiségét illetően. Ez a kérdés vetődhet fel annak az ítéletnek a kapcsán is, amelynek tényállása szerint: „A vádlott mérőóráján a vádlott tudtával 2010. év elején az állami hitelesítő plomba eltávolításával beavatkozást végeztek, amelynek során a számlálómű jobb oldalán lévő fogaskerekeket kézzel visszaforgatták, illetve a számlálómű tengelyeken a tárcsák megmozdításával, a belső adatlap leszerelésével, majd a számtárcsák kívánt helyzetbe való akadálytalan átállításával illegális energiavételezést valósítottak meg.”²⁰ A tipikus elkövetési magatartások tehát a következők szerint foglalhatók össze (1. számú ábra).

A hatályos szabályozás problémái

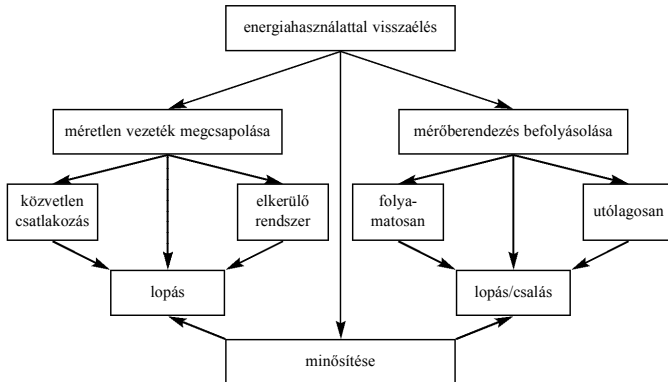
Jogbizonytalanság

Az előbbieken jelzett visszaélésekkel szembeni büntetőjogi fellépés körében a hatályos szabályozás több alapvető problémát is felvet. Ezek között a legjelentősebbnek az tekinthető, hogy a lopásként minősülő jogtalan energiavételezés esetén *az eltulajdonított energia értékének egzakt megállapítására*

¹⁹ A Nyíregyházi Járásbíróság B.1798/2012/55. számú ítélet, 3. o.

²⁰ A Nyíregyházi Járásbíróság B.1017/2012/50. számú ítélet, 3. o.

1. számú ábra
A visszaélések lehetséges esetei és jogi minősítésük lehetőségei



általában nincs lehetőség²¹, noha „az ellopott dolog értékének a lopás minősítése szempontjából meghatározó jelentősége van”²². Ehhez képest a nyomozási és a vádemelési, valamint az ítélkezési gyakorlat is változatlanul meglehetősen nagyvonalúan kezeli az ellopott energia értékének kérdését, hiszen ennek megállapításakor még a bíróság is jellemzően a szolgáltató által közölt olyan adatokra hagyatkozik, amelyek szükségképpen becslésen alapulnak. Az ilyen becslések eredményét pedig aligha lehet olyan kétséget kizáróan bizonyított ténynek tekinteni, amelyet a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.) 4. §-ának (2) bekezdésében megfogalmazott alapvető rendelkezés következetes alkalmazása esetén a terhelt terhére lehetne értékelni, különösen a megbízhatóságával kapcsolatos kétely felvetődése esetén, amire számos gyakorlati példát lehet találni.

A városi bíróság például – a váddal egyezően – az 1978-as Btk. 316. §-ának (1) bekezdésében meghatározott, de a (4) bekezdésének a) pontja szerint minősülő („nagyobb értékre elkövetett”) lopás büntette miatt egyévi próbaidő-

²¹ Rendkívül ritkán előforduló kivételnek tekinthető például, amikor az egy telephelyen található több üzlet földgázzal való ellátásához felszerelt főmérő és a többi felhasználó szolgáltatásból való kizárása folytán már csupán egy fogyasztónál üzemelő almérő által mért fogyasztás különbözete alapján pontosan megállapítható volt a gázvezeték főmérő utáni szakaszának megfűrészával arra illegálisan csatlakozó üzlettulajdonos által eltulajdonított földgáz mennyisége. Nyíregyházi Járásbíróság B.2298/2012/31. számú ítélete.

²² Fonyó Antal (szerk.): Magyar büntetőjog különös rész. BM Könyvkiadó, Budapest, 1981, 506. o.

re felfüggesztett négy hónapi börtönbüntetésre ítélte a vádlottat, és 550 309 forintban meghatározott vagyonek Kobzást rendelt el vele szemben. Az ennek alapjául szolgáló ítéleti tényállás szerint a közszolgáltatási szerződéssel nem bíró vádlott 2011. március 10-én illegálisan rácsatlakoztatta háztartását az áramszolgáltató közcélú hálózatára, aminek nyomán 2012. július 10. napjáig 550 309 forint értékű villamos energiát tulajdonított el a szolgáltatótól. Ezt az elkövetési értéket a szolgáltató által az áramvételezésre használt vezeték keresztmetszetére figyelemmel végzett kárszámítás eredménye²³ alapján állapította meg a városi bíróság.²⁴ Ezt az értéket azonban a védelmi fellebbezés folytán eljáró másodfokú bíróság nem találta elfogadhatónak, miután a vádlott lakásában bizonyíthatóan egy televíziókészülék és három darab elektromos izzó üzemelt villamos energiával, ezért szakértőt rendelt ki, aki a vádbeli időszakra vonatkozóan 42 836 forint értékű energiafogyasztást állapított meg. Ebből következően a törvényszék a vádlottat felmentette, és tulajdon eleni szabálysértés miatt figyelmeztette, valamint mellőzte a vagyonek Kobzás elrendelését. A szakértő kirendelésével egyébként az államot terhelő 24 526 forint büntügyi költség merült fel.²⁵

Egy más – „földgázlopás” miatt induló – ügyben a bíróság szintén nem találta elfogadhatónak a sértett által megállapított 648 592 forintos elkövetési értéket a következő indokolással: „A sértetti képviselő által nem vitatottan ez egy becsült érték. A fenti összeg az átlagos fogyasztásból, ennek ismerete hiányában a beépített gázkészülék teljesítményéből, fűtött légköbméter figyelembevételével kerül kimunkálásra a gázóra leszerelésétől kezdődően a jogellenes vételezés megállapításáig.”²⁶ Erre tekintettel a járásbíróság pusztán azt látta megállapíthatónak, hogy a vádlott ötvenezer forintot meghaladó, de ötszázezer forintot el nem érő – pontosan meg nem határozható – lopási kárt okozott a sértettnek. Ezek az esetek is azt igazolják, hogy egy adott fogyasztási hely energiafelhasználásának legalább viszonylagos megbízhatósággal történő megállapítása olyan különleges szakértelmet igényel, amihez a Be. 99. § (1) bekezdésében foglaltakból következően szakértőt kellene kirendel-

23 A villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény végrehajtásáról szóló 273/2007. (X. 19.) kormányrendelet (Vet. vhr.) 22. § (2) bekezdése szerint: „A felhasznált villamosenergia-mennyiséget a hálózati engedélyes hálózathoz való csatlakozását biztosító eszköz átvivőképessége (keresztmetszete) alapján becsüléssel kell megállapítani akként, hogy a becsült villamosenergia-mennyiség legmagasabb értéke nem haladhatja meg az évi 1200 óra felhasználási időre vonatkozó értéket. A becsüléssel szemben a jogosulatlan rendszerhasználó ellenbizonyítással élhet.”

24 A Nyíregyházi Városi Bíróság B.1842/2012/2. számú ítélete.

25 A Nyíregyházi Törvényszék Bf.799/2012/6. számú ítélete.

26 A Nyíregyházi Járásbíróság B.1798/2012/55. számú ítélete, 7. o.

ni, amire nem minden esetben kerül sor. Az elkövetési érték megállapítása azonban „fogyasztásmérő hiányában szükségszerűen fikció eredménye”²⁷ még szakértői vélemény alapján is. Elek Balázs szerint például a valós ténymegismerés buktatói közé tartoznak a „szakértői bizonyítás valószínűségelei” is²⁸. Erre tekintettel utasította el a bíróság az előbbi gázlopási ügyben a védő energetikai szakértő kirendelésére irányuló indítványát: „A bíróság a bizonyítási indítványt elutasította, mivel a szakértői vizsgálat alapján, pontos adatok hiányában ugyanúgy egy becsült érték kerülne megállapításra, mint a sértetti elkövetési értékszámítás alapján.”²⁹

A bizonyítási nehézségeket azonban leginkább az az eset igazolja, amikor a terhelt házában a falba süllyesztett és fedőlappal álcázott üregekbe beépített, golyóscsapokkal működtethető gázórát elkerülő rendszer meglétének felderítése ellenére a mintegy hat évig tartó eljárás során sem sikerült bizonyítani a jogtalan vételezést. A földgázlopás ténye ugyanis a vegyes tüzeléssel üzemelő háztartás esetében energetikai szakértő kirendelése ellenére sem volt bizonyítható, noha a professzionális elkerülő rendszer kiépítésére nyilván a méretlen fogyasztás lehetővé tétele céljából került sor.³⁰ Az ügyet végül – a lopás büntette miatt induló eljárást elévülés miatt megszüntető elsőfokú végzés helybenhagyásával – jogerősen befejező másodfokú bíróság végzésének indokolása szerint ugyanis a járásbíróság a „cselekményt helyesen minősítette kísérletnek, mert ugyan az egyik golyóscsap nyitott helyzete nagymértékben valószínűsíti az elkerülő rendszer használatát, de ennek ténye önmagában nem elegendő a bűncselekmény befejezett stádiumának megállapításához, figyelemmel az igazságügyi szakértői véleményben foglaltakra, mely szakértői számítások szerint a jogtalan gázvételezés nem volt igazolható”³¹. Az eljárás során egyébként 162 379 forint büntügyi költség keletkezett, amelyet természetesen az államnak kell viselnie.³²

27 Nyíregyházi Törvényszék Bf.663/2006/11. számú végzés, 2. o.

28 Elek Balázs: Bizonyítási teher az eljárási funkciók megosztásának tükrében. Jogtudományi Közlöny, 2016/1., 31. o.

29 Nyíregyházi Járásbíróság B.1798/2015/55. számú ítélet, 7. o.

30 A Mátészalkai Városi Bíróság B.147/2010/12.; a Nyíregyházi Törvényszék Bf.234/2011/14.; a Debreceni Ítéltábla Bhar.531/2012/4.; a Nyíregyházi Járásbíróság B.187/2013/63.; a Nyíregyházi Törvényszék Bf.792/2015/4. számú (ugyanazon ügyben hozott) határozatai.

31 Nyíregyházi Törvényszék Bf.792/2015/4. számú végzés, 3. o.

32 Nyíregyházi Járásbíróság B.187/2013/63. számú végzés.

Bizonytalan vagyonekobzások

Az előbbiekből jelzett jogbizonytalanságot pregnánsan igazolja a vagyonekobzás elrendelésének – legalábbis Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében folytatott – gyakorlata, ami meglehetősen kiegyensúlyozatlannak tűnik. A szóban forgó intézkedés³³ alkalmazása terén tapasztalható jogbizonytalanság mértékét leginkább az a jogeset tükrözi, amikor az áramlopás miatt elítélten szembeni utólagos vagyonekobzás elrendelésére irányuló ügyési indítványt a járásbíróóság – lényegében a bűncselekmény elkövetéséből származó *vagyongyarapodás mértékének bizonytalanságára tekintettel* – elutasította, s az emiatt bejelentett ügyési fellebbezést a főügyészség azzal tartotta fenn, hogy a nagyobb értékre elkövetett lopás büntetése miatt elítélten terhelt legalább 200 001 forinttal gazdagodott, ezért az ennek megfelelő összegű vagyonekobzás elrendelését indítványozta. Ezzel szemben a másodfokú bíróóság 550 309 forint erejéig rendelte el a vagyonekobzást, mivel ilyen értékű villamos energia jogtalan eltulajdonítása miatt került sor az elítélten bűnösségének megállapítására.³⁴ Más esetben az elkövetési érték bizonytalanságára tekintettel a járásbíróóság ötvezer-egy forint erejéig rendelte el a vagyonekobzást³⁵, amelynek összege a szolgáltató által becsült 648 592 forint értékű illegális fogyasztásra tekintettel vélhetően legfeljebb közönséges viszonyban állhat a ténylegesen fogyasztott energiamentiség értékével.

Az e téren uralkodó kaotikus gyakorlatnak pedig nem pusztán a törvényesség, hanem a büntetőeljárás céljának elérése szempontjából is jelentősége van. A vagyonekobzás következetes alkalmazásának hiányában ugyanis a szigorúbb büntetőjogi fellépés filozófiáját érvényesíteni kívánó büntetőpolitikát követő büntetéskiszabási gyakorlat sem feltétlenül érheti el a célját, ha nem kerül sor a bűnös úton szerzett vagyon maradéktalan elvonására, amit a Btk. 76. §-ában foglaltakból³⁶ következően az energiahasználatból való visszaélések esetében a bíróóságoknak is következetesen alkalmazniuk kellene, aminek azonban a szükségképpeni gátja a Be. 4. § (2) bekezdésében megfogalmazott alapvető rendelkezés.

A jogpolitikai megfontolások gyakorlati érvényesülésének vizsgálatakor azonban nem árt, ha az egyfajta jogfilozófiát megjelenítő szabályozás gyakorlati érvényesülésének konkrét problematikáját tágabb összefüggéseit te-

³³ 2012. évi Btk. 74–76. §.

³⁴ Nyíregyházi Törvényszék Bpkf.402/2014/2. számú végzés.

³⁵ Nyíregyházi Jársbíróóság B.1798/2012/55. számú ítélet.

³⁶ „Ezen alcím vonatkozásában vagyonon annak hasznát, a vagyoni értékű jogot, követelést, továbbá bármely pénzben kifejezhető értékkel bíró előnyt is érteni kell.”

kintve is vizsgálat tárgyává tesszük. Az ítélkezési tapasztalatok³⁷ szerint ugyanis a szolgáltatók ritkán érvényesítenek polgári jogi igényt³⁸, aminek hiányában az energiahasználattal való visszaéléssel okozott kár megtérítésére kötelezésre sem kerülhet sor. Ennek hiányában pedig a bíróság köteles (lenne) a jogtalan vagyoni előny mértékének megfelelő összegű vagyonekhozás elrendelésére. A vagyonekhozás elrendelésének kérdésében hozott bírói döntésnek pedig nem csupán az intézkedéssel elérni kívánt jogalkotói cél, hanem lehetséges következményei szempontjából is lényeges jelentősége lehet. A bírósági végrehajtásról szóló 1994. évi LIII. törvény 165. § (1) bekezdésében meghatározott kielégítési sorrend szerint ugyanis a vagyonekhozásból eredő követelés megelőzi az energiahasználattal való visszaélés következtében károsult szolgáltató követelését. Ennek megfelelően – következetes jogalkalmazás esetén – az energiaszolgáltató követelésének kielégítése szükségszerűen hátrább kerül, miközben a működőképességük fenntartására irányuló társadalmi igény ennek előtérbe helyezését kívánna meg, ha az energiaszolgáltatásból való kikapcsolás sem vezetett a tartozás kiegyenlítéséhez.

Téves minősítések

A méretlen vezeték megcsapolásával a lopás elkövetési magatartását maradéktalanul megvalósító esetekkel ellentétben a mérőberendezés befolyásolásának büntetőjogi minősítése – elkövetésének korábban részletezett módszereire tekintettel – már nem ennyire egyértelmű. A konvencionális megoldásokra hajlamos természete folytán néha *saját csapdájába eső jogalkalmazás* azonban ezeket az eseteket is lopásnak minősíti. Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében például több mint ötven ember ellen került sor vádemelésre³⁹ lopás elkövetése miatt azért, mert az áramszolgáltató tulajdonában lévő fogyasztásmérő berendezés számlálóművének „*visszatekerésével*”⁴⁰ befolyásolták a fogyasztott energia mért mennyiségét. Ilyen elkövetési magatartás mellett nem egyszer a vádlottak lopás miatti jogerős elítélése is megtörtént⁴⁰. Könnyen belátható azonban, hogy az ef-

³⁷ Értsd Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében.

³⁸ Ez természetesen érthető hozzáállás a szolgáltatók részéről, hiszen egyrészt például a Vet. vhr. 23. § (1) bekezdése szerinti kötbérgény polgári jogi igénykénti érvényesítésére nincs törvényes lehetőség; másrészt az energiaszolgáltatásból való kikapcsolás jóval hatékonyabb ösztönzést jelenthet az önkéntes teljesítésre, mint a valamikori kártérítésre kötelezés.

³⁹ A Nyíregyházi Járási Ügyészség B.3203/2011/34-XXXVII. számú vádiratával például harminchárom személlyel szemben, további nyolcvanöt ember bélyeghamisítás vétségével való megvádolása mellett.

⁴⁰ Például a Nyíregyházi Járásbíróság B.1363/2012/40.; a Nyíregyházi Törvényszék Bf.475/2014/5. számú ítéletei; a Nyíregyházi Járásbíróság B.1017/2012/50. számú ítélete.

féle elkövetési magatartás legfeljebb annyiban mutat rokon vonást a lopás törvényi tényállásával, amennyiben kétségtől ebben az esetben is vagyoni elleni bűncselekmény megvalósulásáról van szó, amely azonban még csak a francia *Code pénal* szóhasználatára szerinti csalárd energjavételezésként sem lenne minősíthető⁴¹. A vádlottak terhére rótt vagyoni elleni bűncselekményeket a váddal egyezően lopásként minősítő bíróságok figyelmét ugyanis elkerülte az a körülmény, hogy a terheltek e bűncselekmény egyetlen törvényi tényállási elemét sem valósíthatták meg a történeti tényállás szerinti cselekményükkel, miután a lopást az követi el, aki idegen dolgot mástól azért vesz el, hogy azt jogtalanul eltulajdonítsa⁴².

A bíróság által megállapított tényállások szerint azonban a terheltek mint lakossági fogyasztók a *villamos energiáról szóló 2007. évi LXXXVI. törvény* (Vet.) 50. § (3) bekezdésében foglaltaknak megfelelően a sértettel kötött közszolgáltatási szerződés alapján jogszerűen vették igénybe azt a villamosenergia-mennyiséget, amennyivel a fogyasztásmérő készülék által rögzített adatok utólagos befolyásolásával csökkentették a mért fogyasztásukat. Ebből következően a terheltek által felhasznált villamos energia annak vételezések számkra nem volt „idegen dolog”⁴³, mivel a közszolgáltatási szerződés alapján azt utólagos elszámolás mellett megvásárolták⁴⁴, ennél fogva ennek „elvétele” és jogtalan eltulajdonítási célzat megállapítása fogalmilag egyaránt kizárt. Az első büntető törvénykönyvünk⁴⁵ elfogadása óta ugyanis a büntető anyagi jogunk szabályozása semmit nem változott abban, hogy: „*A lopás elkövetési tevékenysége az elvétel, melynek a törvény megkövetelte ismérvei, hogy a dolog a) másnak birtokából [...], b) annak beleegyezése nélkül, c) jogtalan eltulajdonítás céljából vétessék el.*”⁴⁶ Az pedig különösebb jogi műveltség nélkül is belátható, hogy a szóban lévő ügyekben a szerződött fogyasztók nem elvették, hanem megvásárolták az energiát a szolgáltatótól a mérőberendezés által mért mennyiségben, az általuk választott fizetési módtól függetlenül, annál is inkább, mert a Ptk. 6:256. § (3) bekezdése szerint a felhasználó a díjat havonta,

41 Lásd <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070719&dateTexte=20160222> 311-2 cikkely

42 Lásd az 1978. évi Btk. 316. § (1) bekezdés; 2012. évi Btk. 370. § (1) bekezdés.

43 Véleményünk szerint ugyanis változatlanul mértékadóan tekinthető Angyal Pál álláspontja abban, hogy „*Annak a kérdésnek eldöntésekor vajjon az elvétel időpontjában tulajdonban s kinek a tulajdonában volt a dolog, a magánjog szabályai az irányadók.*” Angyal Pál: i. m. 27. o.

44 Lásd Vet. 3. § 42. pontja, amely szerint: „*Lakossági fogyasztó: az a felhasználó, aki saját háztartására [...] fogyasztása céljára vásárol villamos energiát a villamos energia vételezésére megkötött szerződés alapján...*”

45 1878. évi V. törvénycikk.

46 Angyal Pál: i. m. 38. o.

utólag köteles megfizetni. Ebből következően ezekben az esetekben jogtalan eltulajdonítási célzatról sem beszélhetünk, ugyanis „*az eltulajdonítás akkor jogtalan, ha az elvételt sem a jogosult, sem valamely jogszabályi rendelkezés nem engedte meg*”⁴⁷. Ennek a megállapítását nem érinti az a körülmény, hogy a zárópecsét eltávolítása, illetve a megbontott vagy befolyásolt fogyasztásmérő berendezésen keresztül történő vételezés a fogyasztó részéről szerződésszegésnek minősül, aminek jogkövetkezménye az energiaszolgáltatás szüneteltetése, illetve az energiaellátásból való kikapcsolás, végső esetben pedig akár a közszolgáltatási szerződés azonnali hatályú felmondása is lehet, de még az utóbbi esetben is csak ennek időpontjától kezdődően szűnik meg a szolgáltató és a fogyasztó közötti szerződéses jogviszony.⁴⁸

Ezzel szemben a jogerős ítéletekkel megállapított tényállások alapján kétségtelenül megállapítható, hogy a terheltek szándéka nyilvánvalóan az általuk felhasznált villamos energiáért fizetendő összeg csökkentésére, vagyis jogtalan vagyoni haszonszerzésre irányult. Ezt a célt a terheltek a sértett leolvasást végző alkalmazottjának vagy alvállalkozójának *megtévesztésével*: a mérőberendezés hitelességének látszatát keltve a ténylegesen fogyasztott villamos energiánál kevesebb mennyiség leolvasásának lehetővé tételével kívánták elérni. A leolvasott fogyasztási adaton alapuló elszámolás következtében pedig a terheltek a tényleges és a leolvasott fogyasztás különbözetét jelentő mennyiség értékének megfelelő összegű kárt okoztak a sértettnek. Ezért az ilyen elkövetési magatartások jelenleg csalásként minősíthetők⁴⁹, hiszen a villamos energiára elkövetett bűncselekmény „*A gyakorlatban csaknem mindig a lopással függ össze, de nem zárhatók ki más vagyon elleni bűncselekmények sem*”⁵⁰. Ez a jogi minősítés értelemszerűen a földgáz felhasználását mérő berendezés befolyásolására is vonatkozik, hiszen a földgázellátásról szóló 2008. évi XL. törvény 3. § 47. pontjában meghatározott értelmező rendelkezés szerint: „*Lakossági fogyasztó az a felhasználó, aki saját háztartása [...] fogyasztása céljából vásárol földgázt földgáz vételezésre megkötött szerződés alapján...*”

47 Belovics Ervin – Molnár Gábor – Sinku Pál: Büntetőjog Különös Rész. HVG-ORAC, Budapest, 2003, 603. o.

48 Lásd Ptk. 6:212. § és 6:213. § (1) bekezdés.

49 Például a Nyíregyházi Törvényszék Bf.831/2015/3. számú ítélete.

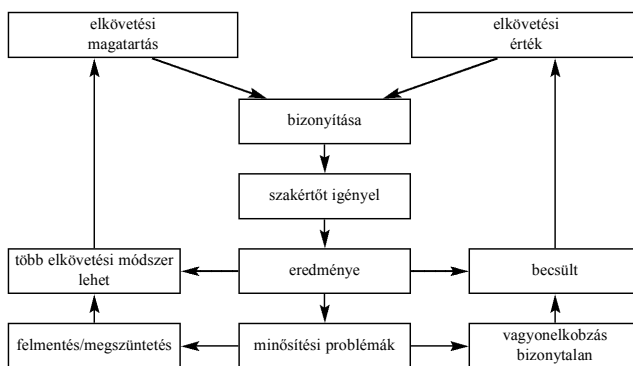
50 A Legfelsőbb Bíróság már nem hatályos BK 127. számú állásfoglalása.

Kockázati tényezők

Mindebből következően talán túlzás nélkül állíthatjuk, hogy az energiahasználattal való visszaéléseknek a tradicionális megoldás szerinti kezelése semmi esetre sem tekinthető korszerű megoldásnak. Ennek következtében ugyanis a jogalkalmazás olyan gyakorlat folytatására kényszerül, amely meggyőződésünk szerint a büntetőigényét érvényesíteni kívánó állam és a büntetőeljárások résztvevői, valamint a szolgáltatók számára egyaránt több hátránnyal, mint előnnyel jár a következők szerint összegezhető kockázati tényezők miatt (2. számú ábra).

2. számú ábra

A hatályos szabályozás és joggyakorlat kockázati tényezői



Európai példák a jogtalan energiavételezés önálló szabályozására

Németország

Az 1872. január 1. óta hatályos német büntető törvénykönyv⁵¹ szerint
242. § *Lopás*

(1) Aki idegen ingó dolgot elvesz másától a szándékkal, hogy a dolgot magának vagy egy harmadik személynek jogellenesen elsajátítsa, öt évig terjedő szabadságvesztéssel vagy pénzbüntetéssel büntetendő.

⁵¹ Strafgesetzbuch (StGB). <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/stgb/gesamt.pdf>

(2) A kísérlet büntetendő.

248c. § *Elektromos energia elvonása*

(1) Aki elektromos felszerelésből vagy berendezésből idegen elektromos energiát elvon olyan vezetéken keresztül, amely az energiának nem a felszerelésből vagy berendezésből történő szabályszerű vételezésére szolgál, ha a cselekményét azzal a szándékkal követi el, hogy az elektromos energiát magának vagy egy harmadik személynek jogellenesen elsajátítsa, öt évig terjedő szabadságvesztéssel vagy pénzbüntetéssel büntetendő.

(2) A kísérlet büntetendő.

(4) Ha az (1) bekezdésben írt cselekményt azzal a szándékkal követik el, hogy másnak jogellenesen kárt okozzanak, akkor a büntetés két évig terjedő szabadságvesztés vagy pénzbüntetés. A cselekmény csak indítványra büntetendő.

A szabályozás előzménye

A 248c. §-t a btk.-ba 1900. április 9-én vezette be egy törvény⁵², amely a törvényhozói reakció volt a *birodalmi bíróság* áramlopással kapcsolatos két döntésére⁵³. A birodalmi bíróság döntéseinek alapját az a két eset adta, amikor az 1800-as évek végén a vádlottak szemére vetették, hogy lopást követtek el elektromos áram eltulajdonításával. A vádlottakat ez elsőfokú bíróság felmentette azzal az indokkal, hogy az áram nem „dolog”, majd az ügyel a birodalmi bíróság foglalkozott, amelynek álláspontja szerint: A „dolog” fogalma testiséget előfeltételez, a btk. 242. §-a szerinti „dolog” kizárólag teret megtöltő anyag lehet, ezért a tárgy testisége jelentős fogalmi ismérv, mindamellettt nincs jelentősége annak, hogy a dolog szilárd, folyós, vagy gáz állapotú. Megállapítása szerint *az elektromosság nem dolog*, hanem állapot, amelybe a dolgok technikai manipulációval helyezhetők, és amely kizárólag a hatásában érzékelhető. Egy elektromos vezetékben továbbá nem testiséget továbbítanak, hanem különböző, térben elkülönített, de vezetékkel összekötött helyeken jelentkező erő nyilvánul meg. Igaz, eltulajdonítható egy árammal telített akkumulátor is, azonban ebben az esetben csupán a tartályt tulajdonítják el, amely telített ólomdarabokkal, kemikáliákkal, amelyben erőt

⁵² Törvény az elektromos munka elvonásának megbüntetéséről. Reichsgesetzblatt, S. 228.

⁵³ A birodalmi bíróság büntetészenátusának Az. Rep. 2609/96 (1896. október 20.) és Az. Rep. 739/99 (1899. május 1.) számú döntései. Utóbbi elérhető:

<http://opiniojuris.de/sites/default/files/RG,%2001.05.1899%20-%20Rep.%2073999%20-%20RGS%2032,%20165.pdf>

„tárolnak”. Ezen túlmenően nincs összehasonlításra alap gázzal, vagy meleg, illetve préselt levegővel, mert ezek esetében érzékelhető anyagokról van szó. A btk. 242. §-a analógiával nem alkalmazható. Ha igény van az elektromos áram jogellenes eltulajdonításának megbüntetésére, akkor ez a törvényhozó feladata megfelelő előírás létrehozásával, a bíróságok mindenestre *nem tölthetnek ki normák* megfelelő, tehát *analóg alkalmazásával hiányzó törvényi rendelkezést*. Ez ellentmond a „nincs büntetés törvény nélkül” alapelvnek, amelyet tartalmaz a birodalmi büntető törvénykönyv 2. § (1) bekezdése.

Ausztria

Ausztria büntető törvénykönyvének⁵⁴ rendelkezései szerint:

127. § *Lopás*

Aki idegen ingó dolgot azzal a szándékkal vesz el másától, hogy annak elcsajátításával magát vagy egy harmadik személyt jogellenesen gazdagítson, hat hónapig terjedő szabadságvesztéssel vagy 360 napig terjedő pénzbüntetéssel büntetendő.

132. § *Energia elvonása*

(1) Aki azzal a szándékkal, hogy magát vagy egy harmadik személyt jogellenesen gazdagítson, energiát von el egy olyan berendezésből, amely energia nyerését, átalakítását, szállítását vagy tárolását szolgálja, hat hónapig terjedő szabadságvesztéssel vagy 360 napi tétel pénzbüntetéssel büntetendő.

(2) Aki ötezer eurónál nagyobb értékű energiát von el, három évig terjedő szabadságvesztéssel, aki háromezer eurónál nagyobb értékű energiát von el, egytől tíz évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

Az értékhatárok változásai

Az értékviszonyok alakulása miatt az elmúlt tizenöt évben az energia elvonása bűncselekményhez kapcsolódó értékhatárokat a következők szerint módosították (a büntetési tételek változatlanul hagyása mellett)⁵⁵:

- 2001. december 21-ig: huszonötezer/félmillió schilling;
- 2004. december 31-ig: kétezer/negyvenezer euró;
- 2015. december 31-ig: háromezer/ötvenezer euró;
- 2016. január 1-jétől: ötezer/háromezezer euró.

⁵⁴ Strafgesetzbuch (StGB), <http://www.jusline.at/StGB.html>

⁵⁵ Lásd <http://www.ratg.at/gesetz/gesetz/StGB/132/10002296/NOR40059221/>

Svájc

A svájci büntető törvénykönyv⁵⁶ szerint:

139. cikkely *Lopás*

1. Aki mástól idegen ingó dolgot elsajátítás céljából elvesz, azért, hogy magát vagy mást jogellenesen gazdagítsa, öt évig terjedő szabadságvesztéssel vagy pénzbüntetéssel büntetendő.

142. cikkely *Energia jogtalan elvonása*

1. Aki egy berendezésből, amely természeti erők felhasználására szolgál, különösen elektromos berendezésből, energiát jogtalanul elvon – indítványra –, három évig terjedő szabadságvesztéssel vagy pénzbüntetéssel büntetendő.

2. Ha az elkövető azzal a szándékkal cselekszik, hogy magát vagy mást jogtalanul gazdagítson, akkor öt évig terjedő szabadságvesztéssel vagy pénzbüntetéssel büntetendő.

Az ítélkezési gyakorlat jellemzői⁵⁷

A természeti erők felhasználására szolgáló berendezések elsősorban elektromos berendezések, azonban alapvetően szóba jön valamennyi berendezés, amelyből energia vételezhető. Szóba jöhetnek az erőművek, gépek, sugárzó berendezések, s magától értődően ezekhez tartoznak az áram továbbítására szolgáló berendezések, valamint az előállítás berendezései (napenergia-berendezések, szélberendezések, biogáz-berendezések stb.) is, attól függetlenül, hogy a közösséget szolgálják, vagy csupán a saját háztartáshoz tartoznak. Nincs jelentősége annak, hogy a berendezés melyik természeti erőt szolgálja. Az energia lehet vezetett elektromos energia, mechanikus energia (például a vízi erőmű általi koncesszióellenes visszatartása egy másik, a folyónál lefelé lévő erőművel szemben), meleg energia vagy sugárzott energia. Valamennyi energiaelvonásnak két fajtája van: a mennyiségi elvonás (amper elvonása párhuzamos vezetékek esetén) és a potenciaelvonás (volt elvonása sorozatberendezésben egy felhasználói hely beiktatásával egyetlen vezető vonalába). A meleg energia elvonása megvalósulhat rádió, televízió vagy telekommunikációs berendezésekből. Büntetőjogi értelemben gáz és gőz elvonásáról akkor van szó, ha csak az energiát vonják el, az energiahordozót

⁵⁶ Strafgesetzbuch (StGB). <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19370083/index.html>

⁵⁷ Bővebben http://www.bulletin-online.ch/uploads/media/55-56_1404_recht.pdf; http://www.bulletin-online.ch/uploads/media/41-43_1405_recht.pdf

azonban – leginkább testi megjelenésben és legtöbbször változatlan állapotban – visszahagyják, így: gőz esetében folyó víz formájában vagy folyékony gáz formájában. Az elkövetési magatartás a jogtalan elvonás, amikor az elkövető az energiát jogosultság nélkül vezeti el vagy használja fel. Ehhez kapcsolódóan két esetet kell megkülönböztetni: az első, amikor az energia szolgáltatója és vételezője között nincs szerződéses viszony, ekkor a vételező megcsapolja a vezetékét, a második esetben létezik fogyasztói szerződés, de a vételező megszegi a vételezési feltételeket oly módon, hogy áthidalja a számlálót, vagy a működését egyéb módon befolyásolja. A cselekmény csak szándékos elkövetés esetén bűncselekmény, és kizárólag indítványra büntethető, azt bármely, a cselekménnyel károsult személy állíthatja, ez lehet az energia előállítója, vagy akár a hálózat működtetője. A büntügyi statisztika szerint 1984-től 2012-ig 681 büntetőítélet született energia jogtalan elvonásával kapcsolatban, vagyis évente átlag huszonhárom eset.

Liechtenstein

A liechtensteini büntető törvénykönyv⁵⁸ szerint:

A *lopás* törvényi tényállását a 127. § tartalmazza az osztrák btk. 127. §-ának rendelkezésével megegyezően.

132. § *Energia elvonása*

(1) Aki azzal a szándékkal, hogy magát vagy egy harmadik személyt jogellenesen gazdagítson, energiát von el egy olyan berendezésből, amely energia nyeresét, átalakítását, szállítását vagy tárolását szolgálja, hat hónapig terjedő szabadságvesztéssel vagy 360 napig terjedő pénzbüntetéssel büntetendő.

(2) Aki különösen nagy értékű energiát von el, öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

Közös vonások

Az említett országok jogában megfigyelhető a „lopás” és a „[villamos] energia [jogtalan] elvonása” bűncselekmények külön-külön törvényi tényállásban történő szabályozása, abból a felismerésből fakadóan, hogy az *energia büntetőjogi értelemben nem dolog* vagy speciális jelleggel bíró dolog. Szembetűnő a két bűncselekmény szabályozásának hasonlósága, amely megfigyelhe-

⁵⁸ Strafgesetzbuch (StGB). http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=234958

tő a törvényi tényállások felépítésében és a büntetési tételek azonosságában, Svájc esetében a büntetési tételek hasonlóságában. A német szabályozás az elektromos energia elvonását a lopás speciális esetének tekinti, mindkét bűncselekményt Németország büntető törvénykönyve a *Lopás és sikkasztás* fejezetben, a másik három ország anyagi joga a *Büntetendő cselekmények (idegen) vagyron ellen* részben helyezi el, ezzel kifejezésre juttatva a védett jogi tárgyak hasonlóságát. Az *energia elvonása Németországban az elektromos energiára, a másik három országban valamennyi energiára vonatkozik*, Svájc esetében megfigyelhető az elkövetési magatartás jogalkalmazási gyakorlat általi valamennyi energiára történő széles körű kiterjesztése.

Tetten érhető az érintett ország szabályozásában a polgári és büntető jogágak rendelkezéseinek összhangja. A német dologi jogi szabályozás szerint az elektromos energia nem dolog, és a német büntető anyagi jogban az elektromos energia elvonása bűncselekmény megállapításakor nincs is jelentősége az elkövetési értéknek, ezzel szemben Ausztria dologi joga dolognak tekinti az elektromos áramot, amely értékének meghatározó jelentősége van az energia elvonása bűncselekmény megállapítása, illetve a minősített esetek fennállásának vizsgálata során. E két ország rendelkezései közötti átmenet a svájci szabályozás, amelyben a civiljog szerint az elektromos áram nem dolog, de analógiával annak szabályait alkalmazzák rá.

A problémák megoldásának lehetősége

A Btk. módosításának indokoltsága

*Szabolcs-Szatmár-Bereg megyében*⁵⁹ már jogerősen befejezett és még folyamatban levő ügyek tömege jelzi, hogy az energiahasználattal való visszaélések már jó ideje olyan kriminális jelenségnek tekinthetők, amellyel szemben időszerű és kellő visszatartó hatású büntetőjogi fellépésre nincs lehetőség a 2012. évi Btk. hatályos rendelkezéseinek alkalmazásával. Ennek alapvető oka a jogtalanul vételezett vagy a mérőberendezés befolyásolásával mérhetlenné tett energia mennyiségének tisztázáshoz szükséges bizonyítás problematikája. Ez viszont arra vezethető vissza, hogy az ilyen cselekmények büntetőjogi értékelésénél szóba jöhető lopás és csalás minősítésének rendszere az eltulajdonított dolog értékén, illetve az okozott kár nagyságán nyugszik. Ennek megállapítása tehát a „*vagyon elleni bűncselekmény helyes minősíté-*

⁵⁹ Vélhetően nem csupán helyi problémáról van szó, azonban csak a megyei gyakorlat tanulmányozására volt lehetőségünk.

*sének egyik kulcskérdése*⁶⁰. A valóságos mennyiség megállapítására azonban az ilyen visszaélések természetéből következően nincs lehetőség. Ennek ellenére a Be. bizonyításra vonatkozó rendelkezéseinek következetes alkalmazása szakértő kirendelését kívánja meg. Ez pedig az eljárás elhúzódsát és szükségtelen bűnügyi költségek felmerülését vonja maga után anélkül, hogy ennek nyomán a szolgáltatótól jogtalanul eltulajdonított vagy számára mérhetlenné tett energia mennyisége a valóságnak megfelelően megállapítható lenne. Ezért indokoltnak tartjuk az energiahasználatból való visszaélések önálló bűncselekménykénti szabályozását a felhozott külföldi példákhoz⁶¹ hasonlóan⁶², aminek törvényi tényállása minden számításba vehető elkövetési magatartásra kiterjedne a lopás és a csalás egybefoglalt speciális eseteként, ezek egzakt bizonyíthatóságára alkalmas módon, az értékalapú minősítési rendszer mellőzésével.

Az önálló szabályozás egyik lehetséges módja

Energiahasználatból való visszaélés⁶³

370/A § (1) Aki

- a) mérőberendezés megkerülésével,
 - b) közcélú hálózatra vagy szállítóvezetékre történő közvetlen csatlakozással jogtalanul vételez energiát,
 - c) mérőberendezés működését a jogszerűen vételezett energia mennyiségének megváltoztatására alkalmas módon befolyásolja,
- energiahasználatból való visszaélést követ el.

(2) A büntetés

- a) vétség miatt egy évig terjedő szabadságvesztés, ha egy évet meg nem haladó,
 - b) büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztés, ha egy évet meghaladó
- ideig követik el a bűncselekményt.

60 Fázsi László: A kárpótlási jegyek felvásárlásával megvalósított csalással okozott kár megállapításáról. *Bírák Lapja*, 1996/3–4., 216. o.

61 Megjegyezzük, hogy az előzőekben említett államokon kívül például a spanyol büntető törvénykönyv is önálló tényállásként szabályozza az elektromos energia csalárd megszerzését. Spanyolország büntető törvénykönyve: http://noticias.juridicas.com/base_datos/ Penal/1o10-1995.12113.html#a255. Ugyanez a helyzet Anglia és Wales esetében is. Lásd Theft Act 1968. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1968/60/contents> 13. szakasz

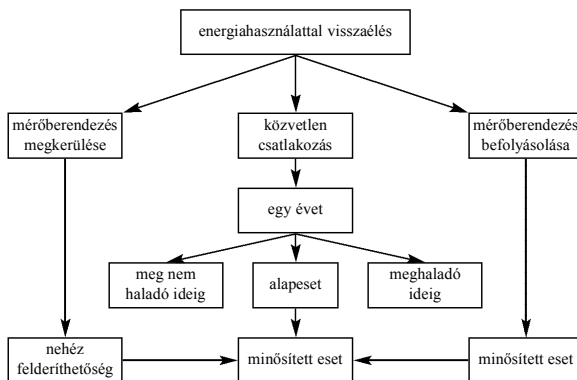
62 Hazai példaként pedig utalunk a Btk. 348. §-ában meghatározott gépjárműkilométer-számláló műszer által jelzett érték meghamisításának vétségére.

63 A javasolt szabályozás sémáját a 3. számú ábra szemlélteti.

- (3) A büntetés büntett miatt öt évig terjedő szabadságvesztés, ha
- az (1) bekezdés a) pontjában meghatározott bűncselekményt nehezen felderíthető elkerülő rendszer kiépítésével,
 - az (1) bekezdés c) pontjában meghatározott bűncselekményt a mérőberendezést hitelesítő zárópecsét utánzásával vagy meghamisításával együtt követik el.
- (4) A (2) bekezdés alkalmazása szempontjából irányadó időtartamokat
- az (1) bekezdés a) és c) pontjában meghatározott elkövetési mód esetében a mérőberendezés szolgáltató általi utolsó leolvasásának,
 - az (1) bekezdés b) pontjában meghatározott elkövetési mód esetében az elkövető energiaszolgáltatásból való kikapcsolásnak időpontjától kezdődően kell számítani.
- (5) Bizonyítani lehet, hogy a jogtalan energiavételezés, illetőleg a mérőberendezés befolyásolása a (4) bekezdésben vélelmezett időpont után kezdődött.⁶⁴

3. számú ábra

A javasolt elkövetési magatartásokból kiinduló minősítés rendszere



A javasolt szabályozás előnyei

A javasolt szabályozás bevezetése esetén

- statistikailag mérhetővé válna az energiahasználattal való visszaélések számának alakulása;

⁶⁴ A javasolt szabályozás mellett a büntető anyagi jog számára természetesen szükségtelemmé válna az energia dologkénti értelmezése.

- b) az (1) bekezdés a)–b) pontjaiban meghatározott elkövetési magatartás esetében az ilyen ügyek a bíróság elé állítás szabályai szerint elintézhettek lennének;
- c) nyilvánvalóan és egyértelműen meghatározhatók, valamint könnyen elhatárolhatók lennének az energiahasználattal visszaélés lehetséges elkövetési magatartásai;
- d) megszűnne a jelenlegi szabályozásból szükségképpen következő törvénysértő gyakorlat, amely kétséget kizáróan nem bizonyított energiamennyiség alapulvételével minősíti az energia jogtalan vételezésével vagy a szolgáltató megtévesztésével megvalósított bűncselekményeket (energialopás, energiaelszámolási csalás);
- e) költségvetési megtakarítást eredményezne a pusztán a szolgáltató által közölt fogyasztási adatok ellenőrzése céljából történő szakértő-kirendelések mellőzhetővé válásával;
- f) az energiaelszámolási csalások esetében befejezett bűncselekményért lenne felelősségre vonható az is, akinek a csalás törvényi tényállását megvalósító magatartása jelenleg kísérletként értékelhető akkor, ha nem a mérőberendezés befolyásolása után leolvasott energiamennyiség alapján történik meg a fogyasztás elszámolása az időközbeni ellenőrzés következtében;
- g) nem fordulhatna elő az, hogy a mérőberendezést elkerülő rendszer kiépítésének bizonyítottsága ellenére ennek elkövetője ne lenne felelősségre vonható a jogtalan energiavételezés bizonyíthatatlansága miatt;
- h) a bélyeghamisítás speciális esetének beolvadása folytán a zárópecsét utánzásával vagy meghamisításával együtt történő elkövetés a nehezebb felderíthetőségéből fakadó fokozottabb társadalomra veszélyessége miatt a jelenleginél hatékonyabban szankcionálható lenne az ilyen minősített esetre előírt büntetési tétellel (delictum compositum);
- i) a fokozottabb társadalomra veszélyességének megfelelően arányosabban szankcionálhatóvá válnának azok az elkövetők is, akik a mérőkészüléket megkerülő olyan rendszert építenek ki, amellyel minimalizálni tudják a visszaélés felderítésének kockázatát;
- j) a büntetési tételek alapjául szolgáló időtartam kezdő időpontjának meghatározására vonatkozó törvényi vélelem megdönthetőségének lehetőségére figyelemmel az elkövetők a jelenlegi gyakorlatnál hatékonyabb lehetőséget kapnának az alaptalanul súlyosabb minősítés alkalmazásának elkerülésére.

Az önálló szabályozás másik lehetséges módja

Az általunk vázolt problémák kiküszöbölésének másik lehetséges – és egyszerű kodifikációs technikával megoldható – jogalkotói szabályozása (az energia dologkénti értelmezésének változatlanul hagyása mellett) az energiahasználattal való visszaéléseknek a lopás, illetve a csalás minősített esetenkénti büntetendővé nyilvánítása lehetne, de az értékalapú minősítés nélkül, a következők szerint.

Energialopás

370/A § (1) Aki jogtalanul vételez energiát, büntett miatt öt évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

(2) Aki energialopásra irányuló előkészületet követ el, vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.

Csalás

373. § (1) Aki jogtalan hasznoszerzés végett mást tévedésbe ejt, vagy tévedésben tart, és ezzel kárt okoz, csalást követ el.

(2) A büntetés vétség miatt két évig terjedő szabadságvesztés, ha

a) a csalás kisebb kárt okoz, vagy

b) a szabálysértési értékhatárt meg nem haladó kárt okozó csalást

ba) bünszövetségben,

bb) közveszély színhelyén,

bc) üzletszerűen,

bd) jótékony célú adománygyűjtést színlelve

követik el.

(3) A büntetés büntett miatt három évig terjedő szabadságvesztés, ha

a) a csalás nagyobb kárt okoz, vagy

b) a kisebb kárt okozó csalást a (2) bekezdés ba)–bc) pontjában meghatározott valamely módon követik el.

(4) A büntetés egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztés, ha

a) a csalás jelentős kárt okoz,

b) a nagyobb kárt okozó csalást a (2) bekezdés ba)–bc) pontjában meghatározott valamely módon követik el,

- c) a csalást a bűncselekmény felismerésére vagy elhárítására idős koránál vagy fogyatékoságánál fogva korlátozottan képes személy sérelmére, vagy
 - d) a csalást az energiafogyasztást mérő berendezés működésének tiltott módon való befolyásolásával követik el.
- [...]

Záró megjegyzés

Meggyőződésünk szerint a jogalkotónak a stabil és ennél fogva kiszámítható jogi környezet – egyszóval a jogbiztonság⁶⁵ – megteremtése érdekében nem konkrét ügyekre, hanem a társadalmi folyamatok által felszínre hozott tipikus kriminális jelenségekre kell reagálnia, különösen az olyan alapvető jelentőségű jogszabályok elfogadásakor, amilyenek a Btk. is tekinthető. A nem új keletű és tömegesen előforduló energiahasználatból való visszaélések problémája azonban eddig sajnos nem érte el a jogalkotó ingerküszöbét. Ezért pusztán ennek a helyzetnek a tarthatatlanságára kívántuk felhívni a szakmai közvélemény figyelmét, aminek az aktualitását az adja, hogy a Magyar Nemzeti Vagyonkezelő Zrt. általi energiaszolgáltatás megvalósulása⁶⁶ után az energiahasználatból való visszaélések az állami vagyont fogják nem csekély mértékben károsítani, ha addig nem sikerül a hatékony büntetőjogi fellépés jogszabályi feltételeit megteremteni.

65 Például a 9/1992. (I. 20.) AB határozat indokolása szerint: „A jogállam nélkülözhetetlen eleme a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatóak és előreláthatóak legyenek a norma címzettjei számára. Vagyis a jogbiztonság nem csupán az egyes normák egyértelműségét követeli meg, de az egyes jogintézmények működésének kiszámíthatóságát is.”

66 Lásd 1545/2014. (IX. 29.) kormányhatározat.

HOLOTA GÁBOR

Tömegkezelés és deeszkaláció

A tömegkezelés témakörében gazdag nemzetközi irodalom áll rendelkezésünkre, kezdve a klasszikus iskola atyja, *Gustave Le Bon*¹ munkásságával – aki szerint a tömeg veszedelmes, a rendvédelmi szervek ellensége –, folytatva *Zimbardo*², *Turner* és *Killian*³ elméletein keresztül – akik azt vallják az egyén a tömegben nem felelős a tetteiért, mert személyiségét elveszítve feloldódik abban –, egészen a *Drury*, *Stott*, *Farsides*⁴, *Bleich*⁵ és *Stephen D. Reicher*⁶ által fémjelzett modern tömegelméletekig, hogy csak pár példát említsék. Magyarországon *Less Ferenc* munkásságát emelném ki – aki számos, a témakör vizsgálatával foglalkozó cikket publikált, különösen a tömeglélektan, illetve az ehhez illeszkedő rendőri tevékenység tárgykörében –, valamint *Hajas Barnabást*, aki a gyülekezési jog témakörének kiváló szakértője, ám különböző munkáiban a tömegkezelés gyakorlati jogalkalmazási problémáira is rávilágít.

De mi is az a tömegkezelés? A szakma gyakorlati művelői egyértelműen rávághatják, hogy ez tulajdonképpen maga a tömegosztatás, ám ez nem így van. A legrosszabb esetben része lehet ugyan a tömegosztatás, ám a tömegkezelés sokkal összetettebb, változatosabb tevékenységi kört jelöl, amely tartalmaz minden olyan hatósági és polgári tevékenységet, taktikai eljárást, szervezési és értékelési folyamatot, amelyek adekvát választ adnak a tömegek és gyülekezések közterületeken és nyilvános helyeken történő megjelenésének problematikus kérdéseire.

1 Gustave Le Bon: A tömegek lélektana. Hatágu Síp Alapítvány, Budapest, 1993

2 Pataki Ferenc: A tömegek évszázada. Bevezetés a tömeglélektanba. Osiris Kiadó, Budapest, 1998, 147. o.

3 Ralph Turner – Lewis Killian: Collective behavior. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1972

4 John Drury – Clifford Stott – Tom Farsides: The Role of Police Perceptions and Practices in the Development of “Public Disorder”. *Journal of Applied Social Psychology*, July 2003, pp. 1481–1482.

5 Erik Bleich – Carolina Caetano – Sarah Luehrman: State responses to ‘Ethnic Riots’ in liberal democracies: evidence from Western Europe. *European Political Science Review*, vol. 2, iss. 2, 2010, pp. 269–295.

6 Stephen D. Reicher: “The Battle of Westminster”: developing the social identity model of crowd behaviour in order to explain the initiation and development of collective conflict. *European Journal of Social Psychology*, vol. 26, iss. 1, 1996, pp. 115–134.

Tömegkezeléssel kapcsolatos kutatások története

A tömegek viselkedésével és kezelésével kapcsolatos tudományos „kutatások” a XIX. század előtt a hadtudományok részei voltak. Az ókorban, illetve a középkorban a tömeget a regnáló hatalmak ugyanúgy kezelték, mint az ellenséges erőket. Ugyanaz a haderő, ugyanazon taktikai eljárásokkal törte le a városok lázongó tömegeit, amelyiket az ellenséges támadások elhárításakor is bevetettek.

Az athéni démosz idején *Platón* foglalkozott a tömeg fogalmával. Platón a tömegek uralmáról úgy gondolta, hogy az a demokratikus államot zsarnokságba (tűrannisz), majd végső soron anarchiába taszítja⁷. „*Ilyen a tömeg, vagy meghunyászkodó szolga, vagy könyörtelen zsarnok [...]*” – állapította meg *Titus Livius*, aki szerint a tömeg vagy csőcselék szükséges rossz, azt minden módszerrel kontrollálni kell⁸. Ennek legjobb módja a játékok rendezése: „*panem et circenses*”⁹, ahogy *Decimus Iunius Iuvenalis*, az I. századi római költő írta.

Az első, a civil tömeget az ellenséges haderőktől megkülönböztető tudományos munkák a polgári forradalmak után készültek. Ezek közül a legkiemelkedőbb *Gustave Le Bon* – az úgynevezett klasszikus iskola megteremtője – tevékenysége, aki *A tömegek lélektana* című művében foglalta össze a tömegek viselkedésével kapcsolatos ismereteit, elméleteit. *Le Bont* elsősorban az 1871-es párizsi kommün megalakulása, illetve fennállása idején bekövetkezett események inspiráltak.

Le Bon saját korát átmeneti időszaknak tekintette, úgy gondolta, ez után a tömegek fogják magukhoz ragadni a hatalmat, ez visszarántja a civilizációt az ősközösségek idején létező „*primitív kommunizmusba*”. Bár a tömeget egyének összességeként definiálta, úgy gondolta, hogy a tömegbe olvadó egyének megszűnnek önálló értelmes lényként működni. Pszichológiai értelemben a tömeget egy kollektív léleknek tekintette. *Le Bon* szerint a tömegben tartózkodó egyén viselkedését a tudattalan irányítja, így „*a tömegekben a butaság, és nem a gondolkodó ész gyülemlik össze*”. Mindemellát a tömeget hatalmába keríti a legyőzhetetlenség érzete, mert – az egyének anonimitása miatt – megszűnik az egyéni felelősség, és mert a tömeg szuggérálható, minden érzelem, tett könnyen elterjed benne. Így, ha elhítetik vele, hogy le-

⁷ Platón: Az állam VIII. könyv. Atlantisz Kiadó, Budapest, 2014

⁸ Titus Livius: A római nép története a város alapításától, III. kötet, 24. könyv. Európa Könyvkiadó, Budapest, 1982

⁹ Kenyeret és cirkuszt.

győzhetetlen, a tömeg el is hiszi. Ezt a folyamatot „*elki infekciónak*” nevezi a szerző.

Le Bon szerint a tömeg gátlástalan, változékony, ingerlékeny, kiszámíthatatlan, szuggerálható, hiszékeny és erkölcsi nincsenek, tehát tömeg a civilizáció ellensége. A szerző – Titus Livius után szabadon – kiemelte, hogy – mivel alapvetően nem a szabadságra, hanem a szolgaságra, az engedelmességre vágyik – a tömegnek mindig van egy vezetője, aki megkérdőjelezhetetlen tekintéllyel bír, akit szeret és tisztel, akinek az akarata erős. A klasszikus iskola szerint tehát, a tömeg kizárólag a megkérdőjelezhetetlen tekintélyt ismeri el, így kizárólag erős, határozott fellépéssel lehet megfékezni.

1924-ben megjelenő munkájában *Floyd Allport* az előbbiektől eltérő megállapításra jutott. Véleménye szerint nem létezik kollektív tudat, a tömegben az egyén tudata nem tűnik el, csak egyesül a jelenlévő többi tudattal.

Festinger, Newcomb és *Pepitone* kutatásaik során arra jutottak, hogy az egyén jutalomként éli meg az olyan csoportokhoz való csatlakozást, ahol elveszítheti az egyéniségét, a felelősségét, a gátlásait. Zimbardo szerint a tömegben létrejövő szerepkényszer határozza meg az egyén viselkedését, sőt szerinte az egyén szerepazonosulása egyenesen odáig fajul, hogy a tömegben lévő személy ideiglenesen pszichopatává válik.

Killian és Turner „felbukkanó csoportnorma”¹⁰ elmélete szerint a tömegben lévő személy a bizonytalanságát úgy próbálja feloldani, hogy a társai cselekvési formáit másolja. Ha azt a tömegben belül nem kíséri negatív visszajelzés, akkor megerősítést kap még akár a jogellenes cselekmény is.

Leegyszerűsítve megállapító, hogy az iménti elméletek szerint az egyén a tömegben nem vagy csak részben felelős a tetteiért, mert személyiségét elveszítve feloldódik abban.

Stephen D. Reicher kutatási eredményeit a „*tömegben való viselkedés elaborált társas identitás modelljében*” foglalja össze, és az előbbi elméletek egyes megállapításával szembehelyezkedve von le következtetéseket. Megállapításait elsősorban az angliai Bristol város St. Paul negyedében, 1980. április 2-án kezdődő zavargások vizsgálatának eredményeire alapozza.¹¹

A zavargás oka az adott városrészben élő afrokaribi kisebbséghez tartozó közösség tagjai iránti évek óta tartó „fokozott rendőri figyelem” volt. A hosszú idő alatt felgyülemlett feszültség a városrész szívében található *Black and White Cafét*ban tartott razzia idején torkollott erőszakos cselekményekbe. A

¹⁰ Ralph Turner – Lewis Killian: i. m.

¹¹ Stephen D. Reicher: The St. Pauls' riot: an explanation of the limits of crowd action in terms of a social identity model. *European Journal of Social Psychology*, vol. 14, iss. 1, 1984, pp. 1–21.

zavargások idején kb. százharminc embert állítottak elő, huszonöten (ebből tizenkilenc rendőr) súlyosan megsérültek. A zavargásban részt vevők kizárólag a rendőröket, illetve a rendőrségi gépjárműveket támadták.

Reicher szerint az ember társas magatartását a különböző társadalmi csoportokhoz tartozása – azaz társadalmi egyénisége – és a saját egyénisége határozza meg. Az egyes személyeknek több társadalmi egyéniségük is lehet, mint például tanár, motoros, párttag, kutyatartó, futballcsapat szurkolója stb. Ezek közül a társadalmi egyéniségek közül – egy adott szituációban és csoportban – egy vagy több is kiemelkedhet. Ha az egyik társadalmi egyéniség egy tömegben, csoporton belül túlsúlyba kerül, akkor beszélünk kollektív cselekvésről, ám a tömeg tagjai ekkor sem vesztik el saját individuumukat, nem olvadnak fel a tömegben. Csupán a saját egyéniségükről átkerül a fókusz az adott társadalmi egyéniségre.

Reicher a St. Paul-i zavargások kutatása nyomán, megállapította, annak kiváltó oka a városrész lakosai körében kiemelkedő faji-kulturális társadalmi karakter volt. Úgy érezték, meg kell védeniük a közösségüket a rendőrök fellépésétől. Ezt igazolja a tény, hogy a zavargás nem terjedt túl a St. Paul-nyegeden, illetve hogy az erőszak kizárólag a rendőrség ellen irányult.

Reicher megcáfolja az elődei által egyöntetűen állított tényt, miszerint a tömeg, illetve a tömegben lévő személyek viselkedése irracionális. Ennek bizonyítékát abban látja, hogy miután a St. Paul-i közösség elűzte a rendőrséget a városnegyedből, tagjai helyreállították az időközben feltorlódott közúti közlekedést, illetve ellenőrizni kezdték a közösségükhöz nem tartozó személyeket.¹²

Less Ferenc *Új szemléletmód a politikai demonstrációk biztosításában*¹³ című publikációja – többek között Reicher¹⁴, Drury, Stott, Farsides¹⁵ és Bleich¹⁶, valamint *Holgersson*¹⁷ eredményei alapján – kiválóan foglalja össze a demokratikus tömegkezelés alapelveit, amelyek a tájékoztatás, az ismeretek kialakítása, a facilitáció (elősegítés), a differenciálás, a kommunikáció, a

12 Less Ferenc: A rendőri tömegkezelés szociálpszichológiai kérdései. *Társadalom és Honvédelem*, 2013/1–2., 203–220. o.

13 Less Ferenc: Új szemléletmód a politikai demonstrációk biztosításában. *Magyar Rendészet*, 2014/6., 83–96. o.

14 Stephen D. Reicher – Clifford Stott – John Drury – Otto Adang – Patrick Cronin – Andrew Livingstone: Knowledge-Based Public Order Policing: Principles and Practice. In: *Policing*, vol. 1, no. 4, 2007, pp. 403–415.

15 John Drury – Clifford Stott – Tom Farsides: i. m.

16 Erik Bleich – Carolina Caeiro – Sarah Luehrman: i. m.

17 Stefan Holgersson: *The Dialogue Police: Experiences, observations and opportunities*. The National Police Board, Stockholm, 2010

tömeg önrendfenntartási képességeinek kiaknázása és a dinamikus kockázatelemzés. A jelenleg futó, illetve a közelmúltban lezáruló kutatási projektek, valamint a vonatkozó EU-szabályzók¹⁸ szintén ezeken az elveken alapszanak.

A tömegkezelés szabályai

Az emberi jogok egyetemes nyilatkozatát az ENSZ Közgyűlése 1948. december 10-én fogadta el. A dokumentum egyebek között a gyűlekezéssel is foglalkozik, miszerint „[m]inden személynek joga van békés célú gyűlekezési és egyesülési szabadsághoz” (20. cikkely 1. pont).

Az ENSZ alapvető rendészeti szervekre, rendvédelmi tevékenységre vonatkozó normái a *bűnüldöző szerveknek szóló magatartási kódex*¹⁹ és a *kényszerítőeszköz- és lőfegyverhasználat alapelvei*²⁰, legfontosabb tömegkezelési normája az úgynevezett *megalakított rendőri egységek békefenntartó műveletek idején történő alkalmazásának szabályzata*²¹. Ezek a dokumentumok a legalapvetőbb egyetemes minimumkövetelmények alapján létrehozott szabályzatok, amelyek – eltérő szabályozás hiányában – bármely országban alkalmazhatók.

Az Emberi jogok európai egyezményét²² 1950. november 4-én írták alá a közösség tagjai. Az egyezmény I. fejezetének²³ cikkelyei alapvetően szabják meg az unió tagállamai által alkalmazott legális erőszak kereteit, illetve a tagállamok állampolgárait megillető alapvető szabadságjogokat.

18 Például az Európai Unió Tanácsa 2010/C 165/01. (2010. június 3.) számú állásfoglalása a nemzetközi vonatkozású, legalább egy tagállamot érintő labdarúgó-mérkőzésekkel kapcsolatosan az erőszak és a rendzavarás megelőzése és ellenőrzése érdekében szükséges nemzetközi rendőrségi együttműködésre és intézkedésekre vonatkozó ajánlásokat tartalmazó, naprakésszé tett kézikönyvről (futballkézikönyv), I. függelék.

19 Az ENSZ-közgyűlés 1979. december 17-én elfogadott, 34/169. számú határozata bűnüldöző szervekre vonatkozó magatartási kódex kiadásáról (Code of Conduct for Law Enforcement Officials, Adopted by General Assembly resolution 34/169 of 17 December 1979).

20 Az ENSZ VIII. Bünt megelőzési Kongresszusán, 1990. augusztus 27. és szeptember 7. között elfogadott kényszerítőeszköz- és lőfegyverhasználat alapelvei (Basic Principles on the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials, Adopted by the Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, Cuba, 27 August to 7 September 1990).

21 Policy on Formed Police Units in United Nations Peacekeeping Operation (United Nations Department of Peacekeeping Operations Department of Field Support Ref. 2009. 32).

22 Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságjogok védelméről. Az Európa Tanács Rómában, 1950. november 4-én kelt ETS-005. számú egyezménye.

23 Jogok és szabadságjogok.

További uniós dokumentumok, amelyek részben vagy teljesen érintik e témakört: az EU nemzetközi vonatkozású labdarúgó-mérkőzésekkel kapcsolatos biztonságról szóló határozata²⁴ és az Európai Unió futballkézikönyve²⁵.

Hazánkban – a nemzetközi alapelveknek megfelelően – a gyülekezés szabadságjog, amely az alaptörvény védelme alatt áll. A VIII. cikk (1) bekezdése kimondja, hogy „[m]indenkinek joga van a békés gyülekezéshez”. Ez nem csupán az állam negatív cselekvését (távolmaradását) követeli meg mint védelmi jog²⁶, ugyanis az alaptörvény I. cikk (1) bekezdése a következő feladatot határozza meg: „AZ EMBER sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsődendő kötelezettsége.” Ez azt jelenti, hogy a gyülekezési jog gyakorlásának szavatolása állami kötelezettség, teljesítése az intézményvédelem egyik külön is nevesített esete.²⁷ A gyülekezési jogról szóló 1989. évi III. törvény (Gytv.) további kritériumokat állapít meg, e szerint a „gyülekezési jog gyakorlása nem valósíthat meg bűncselekményt vagy bűncselekmény elkövetésére való felhívást, valamint nem járhat mások jogainak és szabadságának sérelmével”²⁸. Az előbbiekből következik, hogy e kritérium teljesülésének megteremtése (a szervezőn kívül) az államot, azon belül a rendőrséget is terheli.²⁹

Amint a rendezvény elveszíti békés jellegét (ez tipikusan dolog vagy személy elleni erőszakot jelent, amelyben a résztvevők többsége érintett), tovább már nem áll az alaptörvény védelme alatt, ám ez nem feltétlenül jelenti azt, hogy a tömeg bűncselekményt követ el (például szabálysértési alakzatok tömeges megvalósulásai miatt is elveszhet a tömeg békés jellege).³⁰ Ilyenkor a rendőrsé-

24 Az Európai Unió Tanácsa 2002/348/IB számú határozata (2002. április 25.) a nemzetközi vonatkozású labdarúgó-mérkőzésekkel kapcsolatos biztonságról, és az Európai Unió Tanácsa 2007/412/IB számú határozata (2007. június 12.) a nemzetközi vonatkozású labdarúgó-mérkőzésekkel kapcsolatos biztonságról szóló 2002/348/IB határozat módosításáról.

25 Európai Unió Tanácsa 2010/C 165/01. (2010. június 3.) számú állásfoglalása a nemzetközi vonatkozású, legalább egy tagállamot érintő labdarúgó-mérkőzésekkel kapcsolatosan az erőszak és a rendezés megelőzése és ellenőrzése érdekében szükséges nemzetközi rendőrségi együttműködésre és intézkedésekre vonatkozó ajánlásokat tartalmazó, naprakészre tett kézikönyvről.

26 Hajas Barnabás: *Utcaák, terek szabadsága*: Kézikönyv szervezőknek, tüntetőknek, rendőröknek és bármézőknek. Századvég Kiadó, Budapest, 2014, 56. o.

27 Uo. 83. o.

28 1989. évi III. törvény a gyülekezési jogról 2. § (3) bek.

29 55/2001. (XI. 29.) AB határozat: „Az Alkotmánybíróságnak azon álláspontja, hogy az államot pozitív kötelezettségek is terhelik az alapjogok biztosítását illetően, már ítélkezési gyakorlatának korai szakaszában kialakult. A 64/1991. (XII. 17.) AB határozatában például az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az állam kötelessége az alapvető jogok tiszteletben tartásában »nem merül ki abban, hogy tartózkodnia kell megsértésüktől, hanem magában foglalja azt is, hogy gondoskodnia kell az érvényesülésükhöz szükséges feltételekről« (ABH 1991, 297., 302.)”

30 Hajas Barnabás: i. m. 151–154. o.

get intézkedési kötelezettség terheli. Mindazonáltal előfordulhat olyan eset is, hogy a rendezvény nem veszíti el a békés jellegét, ám a résztvevők bűncselekményeket követnek el. Ilyen esetben a rendezvény feloszlására nincs törvényes lehetőség, ám az elkövetőt, elkövetőket ilyenkor is felelősségre kell vonni³¹. De ez nem történhet oly módon, hogy az a gyülekezési jogot súlyosan befolyásolja, esetleg eszkalációhoz vezessen (tehát a rendőrségnek tartózkodnia kell az olyan intézkedésektől, amely a tömegből erőszakos reakciót válthat ki).

A rendőrség tömegkezeléssel kapcsolatos kötelezettségeit egyebek között az alaptörvény; a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.); a büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (Btk.); a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (Szabs.tv.); a Gytv., a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól szóló 2014. évi CXL. törvény; a rendőrség szerveiről és a rendőrség szerveinek feladat- és hatásköréről szóló 329/2007. kormányrendelet; a rendőrség szolgálati szabályzatáról szóló 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet; és a rendezvények rendjének biztosításával kapcsolatos rendőri feladatokról szóló 15/1990. (V. 14.) BM rendelet szabja meg. A csapaterő alkalmazása, illetve a tömegoszlatás részletes szabályai a Magyar Köztársaság Rendőrségének Csapatszolgálati Szabályzata kiadásáról szóló 11/1998. ORFK utasításban található. Szeretném kihangsúlyozni, hogy a rendőrségnek mint szervezetnek kötelessége a közrend és közbiztonság fenntartása, ám az egyes rendőr is *„jogkörében eljárva köteles intézkedni vagy intézkedést kezdeményezni, ha a közbiztonságot, a közrendet [...] sértő vagy veszélyeztető tény, körülményt vagy cselekményt észlel, illetve ilyet a tudomására hoznak”*³². Ám ez a kötelezettség nem jelenti azt, hogy jogsértés esetén, vakon, minden mást figyelmen kívül hagyva, azonnal intézkedni kell, mert a *„rendőr intézkedése előtt felméri, hogy rendelkezésére állnak-e azok az eszközök, amelyekkel a megkezdett intézkedését eredményesen be tudja fejezni”*³³. Ez nagyon fontos rész, ugyanis e ponton válik ketté a demokratikus és a diktatórikus államok tömegkezelése. Egy demokratikus államban nem tekinthető eredményes intézkedésnek, ha annak nyomán aránytalanul sok állampolgár személyi sérülést szenved, csupán azért, mert a tömegben észlelt bármilyen jogsértésre a rendőrség azonnal reagál, tekintet nélkül arra, hogy az elkövetővel szembeni intézkedés során milyen akadályokon, (békés, jogszerűen viselkedő) tömegben kell átgázolnia.

31 Uo. 110. o.

32 Rtv. 13. § (1) bek.

33 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet 4. § (7) bek.

Magyarországon a tömegrendezvényeken elkövetett bűncselekmények, események száma az utóbbi időben jelentősen csökkent, egyre kevesebb az ezek miatt induló büntetőeljárás. Ez annak tulajdonítható, hogy a rendőrség a tömegkezelés során inkább a megelőzésre helyezi a hangsúlyt. De az eset-számot még ennél is tovább lehet csökkenteni. *Szun-Ce* szerint „*aki igazán jártas a hadsereg alkalmazásában, úgy hódítja meg az (ellenséges) sereget, hogy csatát sem vív vele*”³⁴. Azaz mindig arra kell törekedni, hogy a művelt végrehajtására a lehető legkevesebb erőszak alkalmazásával kerüljön sor.

Alacsony vagy magas profil?

Ez a kérdés időről időre felvetődik. Le Bon követői számára a válasz egyszerű: Mivel a tömeg kizárólag a megkérdőjelezhetetlen tekintélyt ismeri el, kizárólag erős, határozott fellépéssel lehet kontrollálni. Jóllehet a klasszikus iskola fénykora óta lassan másfél évszázad is eltelt, mégis a Le Bon-i eszmék egészen a közelmúltig áthatották a világ rendfenntartó szerveinek tömegkezelési filozófiáját (sőt egyes országokban mindmáig áthatják). Ennek a filozófiának a következménye az úgynevezett „magas profilú” (*high profile*) tömegkezelés, amely az erősen felszerelt és felfegyverkezett, markáns, nagy létszámú rendőri csapaterő demonstratív jelenlétével kívánja szavatolni egy adott rendezvény rendjét. A történelem többször bebizonyította, hogy ez a megoldás általában nem célravezető, ám annál költségesebb.

Reicher kutatási eredményei³⁵ alapján – amelyeket saját tapasztalataim is alátámasztanak – megállapíthatjuk, hogy a fokozott rendőri jelenlét gyakran önmagában lehet az eskaláció forrása, ezért mindig érdemes az „alacsony profilú” (*low profile*) tömegkezelési gyakorlatok szerint szervezni és biztosítani egy tömegrendezvényt.

Mindazonáltal a nem megfelelő létszámú és nem megfelelően felszerelt, felkészített rendőri erők szintén problémát okozhatnak, ha az adott rendezvényen előre nem látható esemény következik be. A biztosítást tervező szakembereknek, illetve a biztosítás parancsnoki állományának ez a dilemma mindig, minden demokratikus országban fejtörést okoz, ám a következő eljárási lehetőségek megfelelő alkalmazásával megkönnyíthető a megoldás.

³⁴ Szun-Ce: A háború művészete. Helikon Kiadó, Budapest, 2015, 14. o.

³⁵ Stephen D. Reicher (1984): i. m.

Intelligence-led policing

Az úgynevezett *intelligence-led policing*³⁶ lényege, hogy a „*rendészeti tevékenység a kockázátértékelésre és kezelésre épül*”³⁷. Ennek legfontosabb eleme a bűnügyi felderítő tevékenység, amely ha megfelelő és alapos, a kapott adatok alapján elvégezhető az adott rendezvény kockázatelemzése. Ha ez megtörtént, a rendezvénybiztosítás elgondolását (a biztosítási tervet) a kockázat szintjének megfelelően kell elkészíteni, ennek függvényében lehet tervezni a rendezvénybiztosításba bevont erőket, eszközöket.

A bűnügyi felderítés a rendezvénybiztosítás végrehajtásának idején is folytatódik. Az előzetes kockázat szintjének megfelelő számú fedett nyomozót kell bevetni a helyszínen, illetve a szervezők, ismert hangadók, garázda csoportok gyülekezőhelyein. A bűnügyi állomány folyamatosan informálja a műveletirányító parancsnokot, törzset. Így a kockázat szintje folyamatosan módosulhat, ez lehetővé teszi a megfelelő helyszínen a megfelelő intézkedések bevezetését.

A megfelelően képzett bűnügyi állomány nagy segítséget jelent a tömegben belül bűncselekményt elkövető személyek azonosításában, tartózkodási helyének meghatározásában, így az ilyen személyeket a biztosítás rendjének súlyosabb megzavarása nélkül, a későbbiekben (akár otthonukban) a nyílt rendőri erők el tudják fogni.

Dokumentációs csoportok

Európa-szerte a dokumentációs csoportok (*Evidence Gathering Team*³⁸) alkalmazása a tömegrendezvények biztosításának egyik legfontosabb eleme. A tömegrendezvények helyszínén folyamatosan videofelvételeket készítenek, így rögzítik az ott esetleg elkövetett bűncselekményeket, segítenek az elkövetők azonosításában, illetve a későbbi büntetőeljárás során video- és hangfelvételeket szolgáltatnak bizonyítási eszközként.

³⁶ Az *intelligence-led policing*gel kapcsolatos ismeretek átfogó összefoglalása megtalálható Marilyn Peterson: *Intelligence-Led Policing: The New Intelligence Architecture*. U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Assistance, Washington, DC, September 2005

³⁷ Willem de Lint: *Intelligence in Policing and Security: Reflections on Scholarship*. Policing & Society, vol. 16, no. 1, 2006, pp. 1–6.

³⁸ Association of Chief Police Officers (ACPO); Association of Chief Police Officers Scotland (ACPOS); *Manual of Guidance on keeping the peace* (2010) UK. National Policing Improvement Agency (NPIA).

Mindemellett a dokumentációs csoportok alkalmazása megelőző funkcióval is bír, mivel az esetleges elkövetők észlelve, hogy tevékenységüket folyamatosan rögzítik, gyakran felhagynak jogellenes cselekményükkel, illetve el sem kezdik.

A dokumentációs csoportokat – jelenlegi formájukban – 2008 óta alkalmazzuk. Felállításukra, felszerelésükre és kiképzésükre egy a magyar rendőrség és Észak-Írország rendőrsége közötti *projekt*³⁹ nyomán került sor. Természetesen, a rendőrség ezt megelőzően is végzett az ilyen helyszíneken videodokumentálást, de a bevetési csoportokba beosztott kamerakezelők hozzá nem értők voltak, nem kaptak sem megfelelő képzést, sem professzionális felszerelést a feladat ellátásához. Jelenleg ezt a tevékenységet európai szinten végzi a magyar rendőrség.

Médiakezelés

A média megfelelő kezelése csökkentheti a tömegrendezvényeken bekövetkező események számát, ám ez minden európai állam rendőrsége számára nehézséget okoz. A mi esetünkben a médiakezelés két fontos szegmense releváns.

Az első a rendezvény alatti folyamatos, a lehető legtöbb csatornán zajló tömegtájékoztatás. Itt elsősorban a rendezvény által érintett területeken élő lakosság és a rendezvény résztvevőinek tájékoztatására gondolunk (például hogy milyen korlátozásokra, intézkedésekre kell számítaniuk, merre érdemes kerülniük stb.). Fontos kritérium, hogy a kommunikáció során a rendőrség partnerként kezelje a lakosságot, és a lehető legteljeskörűbb, legnaprakészebb, őszinte tájékoztatást adja, a híradástechnika legszélesebb spektrumán (például rádió, televízió, internet, közösségi média, információs telefonügylet zöldszámmal, nyomtatott kiadványok stb.).

A kérdéskör második fontos összetevője az úgynevezett *mediamonitoring*, azon belül az egyre elterjedtebb – és a tömegrendezvények fontos, alakító tényezőjeként jelenlévő – közösségi média kezelésével kapcsolatos tevékenység. Akár a nemzetközi, akár a magyar trendeket vizsgáljuk, látható, hogy a tömegrendezvények szervezése és irányítása egyre inkább (mára már szinte kizárólag) a közösségi médiákon (Facebook, Twitter stb.) történik. Az úgyne-

³⁹ HU/05/IB/JH/05-TL Twinning Light Project “Preparation of trainers and senior officers in the field of police riot control”.

vezett okos- (*smart*) eszközök (telefonok, táblagépek) alkalmasak arra, hogy bármikor, bármilyen célcsoportnak információt továbbítsanak. A rendőrség egyfelől e csatornák állandó megfigyelésével hasznos információkhoz juthat a tömeg várható viselkedéséről, másfelől, ezeken a csatornákon azonnal információkat tehet közzé, megelőzve az esetleges ál-, illetve félinformációk miatt bekövetkezett eszkalációt.⁴⁰

A rendbiztos

A rendbiztos feladata⁴¹ alapvetően összekötő szerep, a rendezvényen a rendőrséget képviseli, azaz fenntartja a kapcsolatot a rendezvény szervezőjével, tájékoztatja jogairól, kötelezettségeiről, esetleg segítséget nyújt neki. Ő a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvények egyik kulcsfigurája, ám nem tudja maradéktalanul betölteni a neki szánt szerepet. Kiegészítő lehetőségként a magyar rendőrség tömegkezelési területen történő előrelépésének egyik módja a deeszkalációs csoportok felállítása. Ezeket az alegységeket egyre több európai állam rendőrsége alkalmazza a tömegkezelések során. Ezek a szolgálati csoportok olyan rendőrökből állnak, akik a tömegrendezvények helyszínén nagyobb létszámban vannak jelen, és elvegyülve folyamatosan kommunikálnak a rendezvény résztvevőivel.

Többen mondhatnák, hogy ez megegyezik a magyar *rendbiztos* intézményével, de ez nem egészen így van. A jogszabály szerint a rendbiztos a „rend-

⁴⁰ Less Ferenc: A közösségi hálózatok és a közösségi rendőrség kapcsolata. Mi keresni valója van a rendőrségnek a Facebookon? Nemzetbiztonsági Szemle, 2015/1., 26–51. o.

⁴¹ 15/1990. (V. 14.) BM rendelet 12. § A rendbiztos köteles: a) a rendezvényt megelőzően felvenni a kapcsolatot a szervezőkkel és tájékozódni, hogy a rend fenntartása érdekében milyen intézkedéseket tettek, illetve terveznek; b) a szervezőkkel egyeztetni a rendezvény rendjének biztosításában kérésükre közreműködő rendőri (és együttműködő) erők feladatát, tevékenységét, illetve a rendezőkkel való együttműködés formáit; c) a rendezvény rendőri biztosítási tervének elkészítésében közreműködni; d) a rendezvényen jelen lenni és a szervezők kérésére a rend fenntartásában közreműködni, a rendezvényt megzavaró személyeket személyesen vagy a biztosításra kivezényelt, illetve helyszínre hívott rendőri és együttműködő erők bevonásával eltávolítani; e) figyelemmel kísérni a rendezvény törvényességét, továbbá bejelentéshez kötött rendezvény esetén azt is, hogy a megtartásra a bejelentésben foglaltaknak megfelelően kerül-e sor; f) a rendezvény résztvevőinek törvényesület veszélyeztető magatartása esetén a szervező figyelmét felhívni törvényi kötelezettségére, illetve a szervező javaslatára, kérésére vagy a biztosítás parancsnokának utasítására rendőri intézkedésekkel közreműködni a rend helyreállításában; g) együttműködni a rendezvény biztosítására helyszínre vezényelt rendőri és együttműködő erők parancsnokával; h) soron kívül jelentést tenni a biztosítás parancsnokának, a szerv vezetőjének, illetve a rendőrkapitányság (Budapesten a rendőr-főkapitányság) ügyeletének minden olyan eseményről, amely a rendezvény feloszlásához, a közlekedés rendjének biztosításához rendőri erők helyszínre irányítását teszi szükségessé; i) a rendezvényt követően észrevételeiről, intézkedéseiről írásos jelentést készíteni.

*őrség rendezvényen jelenlévő képviselője*⁴², akit kötelező „kijelölni minden olyan rendezvényre, melyen a szervezők a rend fenntartásához a rendőrség közreműködését kérték. A rendbiztos – a magánlakásban megtartásra kerülő rendezvények kivételével – más esetekben is kijelölhető.”⁴³ Azaz a rendbiztos alapvetően nem egy különlegesen kiképzett egység tagja és általában csak egy személy. Kivétel a Budapesti Rendőr-főkapitányság, ahol erre a feladatra elkülönített szakembergárdát hoztak létre. De még a professzionális rendbiztos is különbözik a deeszkalációs csoportoktól.

A deeszkalációs csoportok

A párbeszédrendőrség koncepciójának⁴⁴ alkalmazására alapvetően a skandináv területeken került először sor, ezt később az egyes tagállamok – saját jogi és kulturális környezetükhöz igazítva – adaptálták saját taktikai eljárásaik közé. A koncepció abból indul ki, hogy a rendőrség feladata, hogy a tömegrendezvények „részvevőinek szabályszerű joggyakorlása megvalósulásához segítkezzen. A cél érvényesülésének érdekében a rendvédelmi szervek az erő, és a kényszerítő eszközök bevetése helyett egyre inkább a tárgyaláson, a kommunikáción alapuló megoldásokat kell választaniuk a tömegrendezvények békés lebonyolítása érdekében.”⁴⁵ Mára egyre több európai országban – így hazánkban is – megjelentek az e koncepció alapján felállított csoportok (Partner Csoport/Anti Conflíc Team/Dialogue Police), amelyeket a továbbiakban együttesen *deeszkalációs csoportoknak* nevezek.

A deeszkalációs csoportok a rendbiztosi intézmény kiváló kiegészítő elemei lehetnek. Ez a tevékenységi kör a legújabb tömegkezelési szemléletmódot tükrözi, amelynek mára már jelentős külföldi és magyar szakirodalma is van. De mi is az a deeszkalációs csoport, és mi különbözteti meg a rendbiztostól?

Az alapvető különbség a rendbiztos alkalmazásának jogi korlátai. A rendbiztos kizárólag a Gytv. hatálya alá tartozó rendezvényeken alkalmazható, míg a deeszkalációs csoportok bármilyen tömegrendezvényen bevetethők.

A második különbség a létszám: a deeszkalációs csoportok általában legalább négy főből állnak. Függetlenül a rendezvényen részt vevők létszámától, több csoport bevetésére is sor kerülhet. Ezzel szemben a rendbiztos általában

42 15/1990. (V. 14.) BM rendelet 9. § (1) bek.

43 15/1990. (V. 14.) BM rendelet 9. § (2) bek.

44 Stefan Holgersson: i. m.

45 Less Ferenc (2014): i. m.

egyedül, legfeljebb – nagyobb rendezvények esetén, rendbiztosi csoportot alkotva – maximum negyed-, ötödmagával vesz részt a rendezvényen.

A harmadik különbség a felszerelés: a deeszkalációs csoportok mindenütt egyenruhások, vagy legalábbis jól látható és a tömegtől elkülöníthető öltözeteket viselnek. Általában legfeljebb járőrfelszereléssel vannak ellátva, mindazonáltal nincsenek felszerelve különleges (tömegoszlató) védőfelszereléssel.

A rendbiztos öltözetére és felszerelésére nincs egységes szabályozás, Budapesten általában polgári öltözetben telekommunikációs eszközökkel ellátva hajtják végre feladataikat.

A negyedik különbség maga a feladat: a rendbiztos feladata alapvetően összekötő szerep, a rendezvényen a rendőrséget képviseli, azaz fenntartja a kapcsolatot a rendezvény szervezőjével, tájékoztatja jogairól, kötelezettségeiről, esetleg neki segítséget nyújt. De a rendbiztos jelenléte csak csekély mértékben töltheti be az összekötő szerepét, tekintettel arra, hogy a rendezvény résztvevőinek többsége számára láthatatlan.

Ezzel szemben a deeszkalációs csoportok láthatók, transzparenssek. Elvegyűlnek a tömegben, és folyamatos párbeszédet folytatnak velük, ezáltal hatékonyabban tudják ellátni a tömeg tagjaival kapcsolatos összekötő funkciót. Az ő feladatuk a rendezvényen részt vevő, illetve a rendezvény környezetében lévő személyekkel történő kapcsolattartás; ezen belül az adott rendezvény résztvevői közötti hangadók (azaz nem csak a rendezvény hivatalos szervezőjének) azonosítása, majd a velük való kapcsolatfelvétel utáni folyamatos kommunikációval és jelenléttel segíteni a rendezvény lebonyolítását.

A deeszkalációs csoportok – a rendbiztossal szoros együttműködésben történő – alkalmazásában hatalmas potenciál rejlik a Gytv. hatálya alá tartozó tömegrendezvények biztosítása során.

A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy az ilyen szolgálati csoportok pusztá jelenlétükkel és a folyamatos kommunikációval jelentősen csökkentik az adott rendezvényen megvalósuló bűncselekmények, jogsértések számát. Alkalmaskak arra, hogy a tömegben belül az – általában kisebb létszámú – agresszívabb magról leválasszák a mögöttük, körülöttük álló támogató, ám békés sokaságot. Ennek következtében – elveszítve a mögöttük álló támogatókat – a mag számára marad, így kisebb eséllyel követnek el jogellenes akciókat.

Erre kiváló példa a 2014. november 17-én, a Budapest V. kerület, Kossuth téren tartott *Közfelháborodás napja* és a 2014. november 22-én a Budapest V. kerület, Szalay utcában megrendezett pedagógusdemonstráció összehasonlítása. Mindkét esetben a rendezvény hivatalos befejezte után egy kb. ötvenhetven főből álló mag a Kossuth térre vonult, illetve ott maradt. Ám míg a

Közfelháborodás napján körülöttük maradt egy többezres passzív tömeg, a pedagógustüntetés után a résztvevők kilencven százaléka elhagyta a Szalay utcát, és nem vonult át a Kossuth térre. A *Közfelháborodás napján* a tüntetők magja megkezdte az Országház főbejárata előtti kordonok bontását, megkísérelt a Parlamentbe bejutni, így fizikai kontaktusba került az ezt megakadályozó rendőri kötelékkel. Ellenben a pedagógusok demonstrációja után ugyanezek a személyek – észelve, hogy nincs mögöttük tömegbázis – nem tettek semmit, csak beszélgettek a téren, majd rövid időn belül szétszéledtek anélkül, hogy jelentős rendőri erőket kellett volna a helyszínen felvonultatni, vagy bármilyen rendőri intézkedést teljesíteni.

A helyszíni tapasztalataim azt mutatják, hogy a rendőrség tagjai és a támogató tömegben található egyes (hangadó) személyek közötti kommunikáció csökkenti a feszültséget, ám növeli a hatóság iránti bizalmat. Azok a bámélszkodó vagy a támogató tömegben lévő, alapvetően jogkövető emberek, akiket a *Közfelháborodás napján* szemtől szemben tájékoztattam a rendezvény végéről, nagy százalékban hagyták el a Kossuth teret. Ennek alapján megállapítható, hogy a *Közfelháborodás napján* végrehajtott rendőri műveletet a deeszkalációs csoportok támogató tömegben történő alkalmazásával hamarabb és kevesebb eseménnyel lehetett volna befejezni. Ezt azért fontos kiemelni, mivel amint egy tömegrendezvény jogellenessé válik, vagyis elveszíti a békés jellegét, elemi érdek, hogy azt minél gyorsabban és minél kevesebb erő, erőszak alkalmazásával feloszlassuk, ezáltal csökkentve az eszkaláció és a bűncselekmények bekövetkeztének esélyét.

Személy szerint gyakran élek a kommunikáció eszközével, amikor a sorfalba állított rendőröket a tüntetők verbálisan inzultálják. A legtöbb ilyen tüntető már attól is megnyugszik, ha a rendőr meghallgatja és udvariasan, barátságosan viselkedik vele, így jelentősen csökken egy esetleges hivatalos személy elleni erőszak vagy más hasonló jogsértés elkövetésének lehetősége, ami a gyülekezés esetleges feloszlásához is vezethet.

A deeszkalációs csoportba beosztott állomány nem igényel különleges védőfelszerelést. Ellenben a beosztott rendőröket kiemelkedő szintű empátikus és kommunikációs kompetencia kell hogy jellemezze, illetve – ahogy arra Hajas is rámutatott⁴⁶ – megfelelő felkészítésen kell átesniük. Alkalmazásuknál minden esetben figyelembe kell venni a biztonság kérdését. Nem szabad őket bevetni homógen agresszív tömeggel (például huligánokkal) szemben.

⁴⁶ Hajas Barnabás: Épp egy társadalomtudós mondja meg, mit kezdjen a tömeggel a rendőrség? In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): Tanulmányok a „Rendészeti kutatások – A rendvédelem fejlesztése” című tudományos konferenciáról. Pécs, 2011 [Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XII.]

Ha a tömeg agresszívvá válik, azonnal ki kell őket vonni. Tevékenységüket folyamatosan dokumentálni kell. Alkalmazásuk ideje alatt minden esetben elérhető közelségben (de lehetőség szerint a kezelt tömeg látókörén kívül) kell lennie egy megfelelő (esetleg tömegoszlató védőfelszereléssel ellátott) alegységnek, amely veszély esetén támogatni tudja a deeszkalációs csoportok kivonását.

A Partner Csoport

A nemzetközi legjobb gyakorlatokat adaptálva, az imént leírt események tapasztalatait levonva a Készenléti Rendőrség úttörő szerepet vállalt a magyarországi deeszkalációs csoport felállításában. A 2015. szeptember 4-én megrendezett Magyarország–Románia válogatott labdarúgó-mérkőzés biztosítása során románul beszélő magyar rendőrök bevetésére került sor, akik párbeszédrendőri feladatokat láttak el a román szurkolók tájékoztatása és segítése céljából. 2015. november 15-én e sorok írója vezette a Készenléti Rendőrség párbeszédrendőri alegységét, amelynek feladata a Budapest több helyszínén tartózkodó norvég szurkolók angol nyelvű tájékoztatása, a stadionba utazásuk, beléptetésük elősegítése volt. E sikeres tesztesemények után, 2016. március 1-jei hatállyal hozták létre az első hivatalos magyar deeszkalációs csoportot a Készenléti Rendőrség keretein belül. A csoportot az előbbiekből leírt kompetenciákkal felvértezett önkéntesekből állítottuk fel, a kiválasztási eljárást és az alegység kiképzését a Készenléti Rendőrség pszichológus és szemlélyiségfejlesztő szakemberei végezték.

A Partner Csoport állománya a feladatait polgári ruházatban, egy speciális, kék színű, jól látható átvetőben hajtja végre. Felszerelésük csupán a kézi rádió, illetve az ehhez csatlakozó – kétutas – kezelőszett, valamint mobiltelefon. Mivel nem feladatuk a rendőri intézkedés lefolytatása, kényszerítő eszközök nincsenek náluk. Támogatásukra mindig kijelölnek egyenruhás állományt, amely elérhető közelségben található, így szükség esetén segítséget nyújthat. Ha rendőri intézkedésre okot adó cselekményt észlelnek, a Partner Csoport tagjai haladéktalanul erősítést kérnek a helyszínrre.

Alapítása óta a Partner Csoport tagjait bevetették több kiemelt (válogatott és hazai klub) labdarúgó-mérkőzésen, illetve 2016. július 2-án, a Szivárvány Misszió által megrendezett vonulós rendezvény biztosításában. Általános tapasztalat, hogy a csoport bevetése minden esetben megkönnyítette a biztosítás parancsnoki és beosztotti állományának tevékenységét, a rendezvény

résztvevői (még az ultrákhoz tartozó futballszurkolók is) örömmel, valóban partnerként fogadták őket. Tevékenységük során több olyan szituációt megoldottak, amikor csupán rajtuk múlt, hogy a helyzet nem eszkalálódott.

Összegzés

Az előbbieken említett eljárási lehetőségek körültekintő alkalmazása mellett, a megfelelően felkészült és kiképzett parancsnoki állomány már könnyen kialakíthatja az adott rendezvény megfelelő stratégiáját.

Egy adott biztosítást – a felderítési információk figyelembevételével – mindig a lehető legalacsonyabb profilban kell elkezdni, ám gondoskodni kell a megfelelő létszámú erőről és eszközről a legrosszabb eshetőségre is. Ez annyit tesz, hogy egy tömegrendezvény helyszínén – ha nem áll a rendelkezésünkre a közbiztonságot veszélyeztető eseménnyel kapcsolatos adat – a deeszkalációs, illetve a dokumentáló csoportokon kívül nem vetünk be más rendőri egységet. Ám ez nem jelenti azt, hogy nincs is más rendőri egység a közelben. Fontos, hogy a tömeg látókörén kívül, de megfelelő távolságban tartalék erők álljanak készenlétben.

A tartalék erők bevetésénél – a dinamikus kockázatelemzés segítségével – mindig a fokozatosság elvét kell figyelembe venni. Ám ha a deeszkalációs csoportok jelenléte már nem elég, nem biztos, hogy azonnal a testvérdőbe öltözött bevetési alegységekre van szükség. Gyakran elegendő a normál egyenruhás, járőrfelszereléssel ellátott állomány.

Ha a tömegen belül bűncselekményt követ el valaki, nem kell feltétlenül törekedni a helyszínen történő elfogására. A szolgálati szabályzat szerint a *„rendőr intézkedése előtt felméri, hogy [...] a megkezdett intézkedését eredményesen be tudja fejezni”*⁴⁷. A tömegrendezvény biztosítását akkor fejezzük be eredményesen, ha elérjük a rendezvénybiztosítás elsődleges célját, ami nem más, mint az állampolgárok szabad gyülekezéshez fűződő alapjogainak garantálása. A dokumentáló csoportok és a bűnügyi állomány megfelelő tevékenységével elkerülhetők a helyszíni kiemelések, ami megbonthatja egy adott rendezvény rendjét, illetve tovább súlyosbíthatja a már amúgy is eszkalálódott helyzetet, így még több rendőr és civil sérülését okozhatja. Az események után – megfelelő dokumentáció és bűnügyi felderítés segítségével megalapozottan és nagyobb létszámban kerülhet sor az elkövetők elfogására,

⁴⁷ 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet 4. § (7) bek.

meggyanúsítására, vád alá helyezésére, mint helyszíni azonnalos intézkedések során.

Az események megfelelő dokumentálása mellett, a megfelelően képzett és felkészített rendőri erők fokozatos és arányos bevetésével elérhetjük, hogy egy tömegrendezvény idején a lehető legkisebb költség, feszültség, illetve a legkevesebb panasz generálásával a lehető legnagyobb biztonságot szolgáljassuk a résztvevők és önmagunk számára is.

KOÓS GÁBOR

Az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata a közös európai menekültügyi rendszer vonatkozásában

A közös európai menekültügyi rendszer kialakítása 1999-ben kezdődött, és a pontos tartalma azóta számos uniós jogi aktusban konkretizálódott. Alapvetően öt uniós jogi aktus hivatott megvalósítani a rendszer célkitűzéseit. Ezek a menekültügyi eljárásokról szóló irányelv¹, a befogadási feltételekről szóló irányelv², a kvalifikációs irányelv³, az úgynevezett Dublin III. rendelet⁴ és az Eurodac-rendelet⁵. Az azóta eltelt időszakban az eredeti aktusokat részint módosították, és a felülvizsgálatukra is sor került. A szabályozási csomag utolsó, legfrissebb elemei tulajdonképpen az elmúlt egy-két évben váltak alkalmazandóvá, az elmúlt időszakban a menekültáramlásban bekövetkezett változások hatására mégsem állítható, hogy ne állna még rendelkezésre eme új jogi aktus alkalmazásával kapcsolatban gyakorlati tapasztalat.

1 A nemzetközi védelem megadására és visszavonására vonatkozó közös eljárásokról szóló, 2013. június 26-i 2013/32/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv, HL L 180., 2013. 6. 29., 60–95. o. (A továbbiakban: 2013/32/EU irányelv.)

2 A nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatkozó szabályok megállapításáról szóló, 2013. június 26-i 2013/33/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv, HL L 180., 2013. 6. 29., 96–116. o. (A továbbiakban: 2013/33/EU irányelv.)

3 A harmadik országbeli állampolgárok és hontalan személyek nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésére, az egységes menekült- vagy kiegészítő védelmet biztosító jogállásra, valamint a nyújtott védelem tartalmára vonatkozó szabályokról szóló, 2011. december 13-i 2011/95/EU európai parlamenti és tanácsi irányelve, HL L 337., 2011. 12. 20., 9–26. o. (A továbbiakban 2011/95/EU irányelv.)

4 Az egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló 2013. június 26-i 604/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet, HL L 180., 2013. 6. 29., 31–59. o. (A továbbiakban: 604/2013. rendelet.)

5 A harmadik országbeli állampolgár vagy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló 604/2013/EU rendelet hatékony alkalmazása érdekében az ujjlenyomatok összehasonlítását szolgáló Eurodac létrehozásáról, továbbá a tagállamok bűnüldöző hatóságai és az Europol által az Eurodac-adatokkal való bűnüldözési célú összehasonlítások kérelmezéséről, valamint a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség nagyméretű IT-rendszereinek üzemeltetési igazgatását végző ügynökség létrehozásáról szóló 1077/2011/EU rendelet módosításáról szóló, 2013. június 26-i 603/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelete, HL L 180., 2013. 6. 29., 1–30. o.

A tagállami hatósági és bírósági jogalkalmazás eredményeként az elmúlt időszakban már az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: bíróság) is szembeült értelmezési kérdésekkel. A bíróság ítéletei és a főtanácsnokok vonatkozó uniós jogi aktusokkal kapcsolatos indítványai folyamatosan bővülő értelmezési forrást jelentenek e joganyag alkalmazásához.

Jóllehet a jelen írás kizárólag a közös európai menekültügyi rendszer második fázisát alkotó, az előbbieken hivatkozott újabb joganyaggal kapcsolatos ítélkezési gyakorlat rövid ismertetésére vállalkozik, természetesen nem hagyhatók figyelmen kívül a bíróság ezen aktusok elődeinek értelmezését szolgáló ítéletei. Ezeket részben már az újrakodifikálás során is figyelembe vették, illetve az újabb uniós jogi aktusokkal kapcsolatos ítélkezési gyakorlat is tekintettel van rájuk. A tanulmányban bemutatott ítéletek természetesen ezekkel a jelen írás keretei között nem részletezett, korábbi uniós jogi aktusokat értelmező ítéletekkel együtt jelentik a bíróság általi értelmezés kereteit.

Jelen tanulmány arra tesz kísérletet, hogy tematikusan az egyes uniós jogi aktusokhoz kapcsolódóan összegyűjtse azokat a releváns bírósági ítéleteket, amelyek konkretizálják valamely rendelkezés pontos tartalmát. Nem lehet azonban cél ezeknek az uniós jogi aktusoknak vagy a tagállami áttűtő jogszabályoknak a teljes ismertetése, elemzése. Csak azokra a vitatott elemekre fókuszál, amely elemekhez már rendelkezésre áll bírósági értelmezés, és kizárólag ennek bemutatására vállalkozik.⁶

Ez a tanulmány tehát csak a közös európai menekültügyi rendszer új, jelenleg hatályos aktusait konkretizáló bírósági ítéleteket hivatott röviden ismertetni. Röviden kitér azokra az eljárásokra, amelyekben ítélet még nem született ugyan, de a főtanácsnoki indítvány ismertetésére vagy előzetes döntéshozatal iránti kérelem benyújtására már sor került.

A menekültügyi eljárásokról szóló irányelv

A menekültügyi eljárásokról szóló irányelvek arra irányultak, hogy a menedékjog kérelmezésére irányuló teljes eljárást szabályozzák, és egységes kere-

⁶ Nem teljes a vizsgálat annyiban, hogy a tanulmány nem foglalkozik részleteiben az Eurodac-rendelettel. Az Eurodac-adatbázis a dublini rendszer végrehajtására szolgáló eszköz, amely a menedékkérők személyazonosságának és annak megállapítását szolgálja, hogy nyújtottak-e be korábban kérelmet az Európai Unió valamelyik tagállamában, továbbá biztosítja a dublini rendeletek hatékony alkalmazását. Tekintettel e rendelet technikai jellegére, valamint hogy nem áll rendelkezésre értelmező ítélet, a további vizsgálatától eltekintünk.

teket alakítsanak ki az ilyen eljárásokra az Európai Unió valamennyi tagállamában. A menekültügyi eljárásokról szóló korábbi irányelv⁷ azonban pusztán a „legkisebb közös többszöröst jelentette a tagállamok között”, és a szabályai gyakran nem voltak kellően egyértelműek, az eltérések lehetővé tették a saját tagállami szabályok megtartását. Az új, 2013/32/EU irányelv fő célkitűzése már az volt, hogy *továbbfejlessze a tagállamokban a nemzetközi védelem megadására és visszavonására alkalmazott eljárások szabályait egy közös uniós menekültügyi eljárás létrehozása céljából.*⁸

Az új menekültügyi eljárásról szóló irányelv⁹ a bizottság tájékoztató anyaga szerint pontosabb és egy „*olyan koherens rendszert hoz létre, amely a hatékonyabb és igazságosabb menekültügyi határozatok mellett azt is biztosítja, hogy valamennyi tagállam közös, magas szintű szabályok alapján vizsgálja meg a kérelmeket*”¹⁰. Jóllehet az új irányelv rendelkezéseinek zöme tekintetében irányadó átültetési határidő letelte óta még egy év sem telt el, már ismert egy előzetes döntéshozatali eljárás, amely az új irányelv 9. cikkének értelmezését is érinti.

*A C-601/15 PPU. számú N.-ügyben hozott ítélet*¹¹

A tényállás

Az alapeljárás felperese Hollandiába beutazva azonnal benyújtotta menedékjog iránti első kérelmét. Ezt a kérelmet elutasították, és az elutasító határozattal szembeni keresetet a hágai bíróság megalapozatlannak nyilvánította, így ez az ítélet jogerőre emelkedett. Ezen eljárás lezárulta után felperessel szemben körülbelül tizenöt év alatt többségében lopásnak minősülő bűncselekmények miatt huszonegy alkalommal szabtak ki pénz-, illetve szabadságvesztésbüntetést. Ez alatt a tizenöt év alatt a felperes egy ízben benyújtotta, majd öt

⁷ A menekültstátus megadására és visszavonására vonatkozó tagállami eljárások minimumszabályairól szóló, 2005. december 1-jei 2005/85/EK tanácsi irányelve, HL L 326, 2005. 12. 13. 13. o.

⁸ 2013/32/EU irányelv 12–13. preambulumbekzdés és az 1. cikk. A 2013/32/EU irányelv rendelkezései azt célozzák, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelemmel kapcsolatos határozatot a tények alapján megfelelő tudással felvértezett szakemberekkel bíró, kompetens hatóságok hozzák meg objektív és pártatlan eljárásban a lehető legrövidebb időn belül alapos vizsgálat eredményeként, és hogy ezek a határozatok adott esetben a bíróság előtti hatékony jogorvoslat tárgyául szolgálhassanak.

⁹ 2013/32/EU irányelv.

¹⁰ Közös európai menekültügyi rendszer. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-factsheets/ceas_factsheet_hu.pdf, 4. o.

¹¹ A bíróságnak a C-601/15. PPU. számú N.-ügyben hozott ítélete [ECLI:EU:C:2016:84]. (A továbbiakban: C-601/15. ítélet.)

nap elteltével vissza is vonta menedékjog iránti második kérelmét. Harmadik menedékjog iránti kérelmét elutasították, és az érintettet az Európai Unió területének azonnali elhagyására kötelezték, valamint tíz évre szóló beutazási tilalmat rendeltek el vele szemben. A felperes ezt a határozatot is megtámadta, de keresetét a hágai bíróság megalapozatlannak nyilvánította, és így ez az ítélet is jogerőre emelkedett.

Ez után tartóztatták le a felperest Hollandiában lopás bűncselekményének elkövetése és a vele szemben elrendelt beutazási tilalom megsértése miatt. E két bűncselekmény tekintetében két hónapig terjedő szabadságvesztés-büntetésre ítélték. A felperes – miközben e büntetését töltötte – egy menedékjog iránti negyedik kérelmet nyújtott be, azonban egészségi állapota nem tette lehetővé azt, hogy az említett büntetés végrehajtása alatt erről az újabb kérelemről határozatot hozzanak. A büntetése letöltése napján a felperest menedékkérőként őrizetbe vették különösen annak a vizsgálata érdekében, hogy a menedékjog iránti e kérelme kapcsán meghallgatható-e. Ezt az őrizetet azonban meg kellett szüntetni annak a kockázata miatt, hogy túllépi az ezen időpontban hatályos nemzeti jogszabályok által előírt végső határidőt.

Ezt követően az alapeljárás felperesét lopás bűncselekményének elkövetése és a vele szemben elrendelt beutazási tilalom megsértése miatt ismét letartóztatták és e két bűncselekmény tekintetében három hónapig terjedő szabadságvesztés-büntetésre ítélték. Büntetése letöltésekor egészségi okok továbbra sem tették lehetővé azt, hogy az alapeljárás felperesét menedékjog iránti negyedik kérelmével kapcsolatban meghallgassák, a 2013/33. irányelv 8. cikkének (3) bekezdése első albekezdésének e) pontját átültető holland jogszabályi rendelkezés alapján menedékkérőként újra őrizetbe vették. A holland hatóságok szerint ugyanis, noha az érintettet a menedékjog iránti e negyedik kérelem tényénél fogva megillette – a külföldiek jogállásáról szóló törvény 8. cikkének f) pontja értelmében – a Hollandia területén való jogszerű tartózkodás joga, őrizetbe vételét a nemzetbiztonság vagy a közrend védelme indokolta, mivel bűncselekmények elkövetése miatti bűnösséget megállapító ítéletet hoztak vele szemben, és feltételezték, hogy több más bűncselekmény is elkövetett.

A felperes vitatta az őrizetbe vételét elrendelő határozatot, és kártérítést kért, azonban keresetét a hágai bíróság ítéletével elutasította. Az igazságügyi orvos szakértő megállapította, hogy az alapeljárás felperese menedékjog iránti kérelmével kapcsolatban továbbra sem hallgatható meg. Ezt követően felfüggesztették az alapeljárás felperesének őrizetét azért, hogy egy vele szemben kiszabott másik szabadságvesztés-büntetést tölthessen le. A holland bíróság ítéletével szemben benyújtott fellebbezés keretében az alapeljárás fel-

perese azt állítja, hogy őrizete ellentétes az Emberi jogok európai egyezménye¹² 5. cikk (1) bekezdése f) pontjának második tagmondatával, amely előírja, hogy a külföldi személy őrizetét csak az a körülmény igazolhatja, hogy el-
lene kiutasítási vagy kiadatási eljárás van folyamatban. A külföldi személy
abban az esetben történő őrizetben tartása ugyanis, amikor a menedékjog irán-
ti kérelmének tárgyában történő határozathozatal időpontjáig jogszerűen tar-
tódik Hollandiában, ellentétes ezzel a rendelkezéssel.

A bíróság megállapításai

A bíróság ebben az ügyben az ítéletét 2016. február 15-én nagytanácsban el-
járva hozta meg. Az előterjesztő holland bíróság¹³ bemutatta, hogy a saját ítél-
kezési gyakorlata értelmében menedékjog iránti kérelemnek a kiutasítási el-
járás hatálya alatt álló személy általi benyújtása azzal a hatással jár, hogy
minden olyan kiutasítási határozatot teljes joggal hatálytalanná tesz, amelyet
előzőleg ezen eljárás keretében fogadtak el. Jóllehet ennek az eljárásnak a
tárgya elsősorban a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadására vonatko-
zó szabályok megállapításáról szóló, 2013. június 26-i 2013/33/EU európai
parlamenti és tanácsi irányelv 8. cikke (3) bekezdése első albekezdése e)
pontjának érvényessége, a bíróság megállapította, hogy „*az a körülmény,
hogy az alapeljárás felperese – miután kötelezték Hollandia területének elha-
gyására és tíz évre szóló beutazási tilalmat rendeltek el vele szemben – nem-
zetközi védelem iránti újabb kérelmet nyújtott be, nem akadályozza a
2013/33. irányelv 8. cikke (3) bekezdése első albekezdésének e) pontján ala-
puló őrizetbe vételi intézkedés vele szembeni elfogadását. Az ilyen őrizet
ugyanis nem jár azzal a következménnyel, hogy megfosztja a kérelmezőt a
2013/32. irányelv 9. cikkének (1) bekezdése alapján a kizárólag a nemzetkö-
zi védelem iránti kérelem elbírálásával kapcsolatos eljárás érdekében a tag-
államban maradás jogától addig, amíg a felelős hatóság a nemzetközi véde-
lem iránti kérelméről első fokon nem határoz.*”¹⁴

A bíróság a nemzeti bíróság gyakorlatával szemben a 2008/115/EK irány-
elv (az úgynevezett visszatérési irányelv)¹⁵ hatékony érvényesülésére hivat-

¹² Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én, Rómában aláírt eu-
rópai egyezmény.

¹³ Raad van State (államtanács).

¹⁴ C-601/15. ítélet 74. pont

¹⁵ A harmadik országok illegálisan tartózkodó állampolgárainak visszatérésével kapcsolatban a tagál-
lamokban használt közös normákról és eljárásokról szóló, 2008. december 16-i 2008/115/EK európai
parlamenti és tanácsi irányelv, HL L 348., 2008. 12. 24., 98–107. o.

kozott. A bíróság jelezte, hogy „a 2008/115 irányelv hatékony érvényesülése mindenképpen megköveteli, hogy az ezen irányelv alapján megindított olyan eljárást, amelynek keretében az adott esetben beutazási tilalommal járó kiutasítási határozatot fogadtak el, folytatni lehessen abban a szakaszban, ahol azt a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtása miatt felfüggesztették, amennyiben ezt a kérelmet első fokon elutasították. A tagállamok ugyanis nem veszélyeztethetik az ez utóbbi irányelv által kitűzött cél megvalósítását, vagyis a jogellenesen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok hatékony visszatérési és hazatelepülési politikájának a megvalósítását.”¹⁶

Ha a kitoloncolásra amiatt kerülne sor később, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelem első fokon történő elutasítása után a kiutasításra irányuló eljárást nem abban a szakaszban kellene folytatni, amelyben azt felfüggesztették, hanem azt újra kellene kezdeni, az adott tagállam nem tenne eleget a kitoloncolás rövid időn belüli teljesítésére irányuló kötelezettségének.¹⁷ A 2008/115/EK irányelv alapján megindított olyan eljárást, amelynek keretében az adott esetben beutazási tilalommal járó kiutasítási határozatot elfogadták, abban a szakaszban kell folytatni, ahol azt a nemzetközi védelem iránti kérelem benyújtása miatt felfüggesztették – amennyiben ezt a kérelmet első fokon elutasították –, hiszen az ilyen eljárás az Emberi jogok európai egyezménye 5. cikk (1) bekezdése f) pontja második tagmondatának értelmében továbbra is „folyamatban van”¹⁸.

A kvalifikációs irányelv

A 2011/95/EU irányelv a harmadik országok állampolgárainak, illetve a hontalan személyeknek menekültként vagy a más okból nemzetközi védelemre jogosultként való elismerésének feltételeiről és az e státusok tartalmára vonatkozó minimumszabályokról szóló 2004/83/EK tanácsi irányelv átdolgozásának eredménye. Utóbbi irányelvet jelentősen módosítani kellett, és az áttekinthetőség érdekében annak átdolgozására került sor.¹⁹

Az irányelv „legfőbb célja egyrésztől annak biztosítása, hogy valamennyi tagállamban azonos feltételeket alkalmazzanak a nemzetközi védelemre valóban rászorulókat beazonosítására, másrésztől annak elősegítése, hogy e sze-

¹⁶ C-601/15. ítélet 75. pont és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

¹⁷ C-601/15. ítélet 76. pont és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

¹⁸ C-601/15. ítélet 80. pont és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

¹⁹ 2011/95/EU irányelv 1. preambulumbekzdés.

mélyek valamennyi tagállamban hozzáférhessenek az ellátások egy minimális szintjéhez.”²⁰

Az irányelv sokrétű szabályozásából különös figyelmet érdemel, hogy „[a]hhoz, hogy a nemzetközi védelemben részesülő személyek hatékonyabban gyakorolhassák és igénybe vehessék az ezen irányelvben meghatározott jogukat és ellátásaikat, figyelembe kell venni különleges igényeiket, valamint a társadalmi beilleszkedésük sajátos kihívásait. Ez általában nem eredményezhet a saját állampolgárokkal szemben alkalmazottnál kedvezőbb bánásmódot, nem sértve a tagállamok azon lehetőségét, hogy kedvezőbb szabályokat vezessenek be vagy tartsanak fenn.”²¹

Ehhez hasonlóan kiemelendő célkitűzés, hogy „[k]ülönösen a szociális nehézségek elkerülése érdekében helyénvaló, hogy a nemzetközi védelemben részesített személyeknek a szociális ellátások tekintetében, hátrányos megkülönböztetés nélkül, megfelelő szociális védelmet és megélhetést biztosítsanak. A szociális védelem vonatkozásában a kiegészítő védelemben részesülőknek biztosítandó alapellátások nyújtásának módját és részleteit a nemzeti jogszabályoknak kell meghatározniuk.”²²

A bíróság a C-443/14. és C-444/14. számú egyesített ügyekben hozott ítélete²³

Tényállás

Az irányelv értelmezésével kapcsolatban kiemelkedő jelentőségű a bíróság 2016. március 1-jén nagytanácsban hozott ítélete a C-443/14. és C-444/14. számú egyesített ügyekben, amelyek a német szövetségi közigazgatási bíróság²⁴ kérelmére indultak. Ezek az előzetes döntéshozatal iránti kérelmek a 2011/95/EU irányelv 29. és 33. cikkének²⁵ értelmezésére vonatkoznak.

20 „A menekült és a kiegészítő védelmi jogállás elismerésére és tartalmára vonatkozó szabályok közeliítésének segítenie kell a nemzetközi védelmet kérelmezők tagállamok közötti másodlagos migrációjának korlátozását, amennyiben az ilyen migrációt kizárólag a jogi szabályzások eltérései idézik elő.”

2011/95/EU irányelv 12–13. preambulumbekzdés.

21 2011/95/EU irányelv 41. preambulumbekzdés.

22 2011/95/EU irányelv 45. preambulumbekzdés.

23 A bíróság C-443/14. és C-444/14. számú Kreis Warendorf kontra Ibrahim Alo és Amira Osso kontra Region Hannover egyesített ügyekben hozott ítélete [ECLI:EU:C:2016:127]. (A továbbiakban: C-443/14. ítélet.)

24 Bundesverwaltungsgericht.

25 „29. cikk Szociális védelem (1) A tagállamok gondoskodnak arról, hogy a nemzetközi védelemben részesülő személyek az e védelmet nyújtó tagállamban a saját állampolgárok számára meghatározottak

I. Alo és A. Osso szír állampolgárok, akik 1998, illetve 2001 folyamán érkeztek Németországba, ahol mindketten sikertelenül indítottak menedéjog iránti kérelemre vonatkozó eljárást. Ezt követően ideiglenes tartózkodásra jogosító engedélyekkel tartózkodtak ebben a tagállamban. A menekültügyi eljárás megindításától kezdve szociális védelemben részesültek. A menedék iránti ismételt kérelmek benyújtása nyomán a szövetségi bevándorlási és menekültügyi hivatal²⁶ kiegészítő védelmi jogállást nyújtott számukra.

A két szír állampolgárnak kiállított tartózkodási engedélyek azonban tartalmazták a lakóhely adott helyen való létesítésének kötelezettségét is. A felperesek az alapeljárásban vitatták a velük szemben előírt, lakóhelyre vonatkozó kötelezettséget, azonban az általuk benyújtott kereseteket első fokon elutasították.

I. Alo fellebbezésének nyomán azonban Észak-Rajna–Vesztfália tartomány legfelsőbb közigazgatási bírósága²⁷ eltörölte a lakóhelyre vonatkozó kötelezettséget, és lényegében megállapította, hogy az érintett határozat ellentétes az uniós joggal. A másik felperes, A. Osso fellebbezését ezzel szemben Alsó-Szászország legfelsőbb közigazgatási bírósága²⁸ elutasította a nemzeti szabályokban foglaltaknak megfelelés mellett arra hivatkozással, hogy a határozat nem volt ellentétes a nemzetközi vagy az uniós joggal.

A két ellentétes tartalmú ítélettel szemben benyújtott felülvizsgálati kérelmek ügyében a szövetségi közigazgatási bíróság járt el, amely úgy határozott, hogy felfüggeszti az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a C-443/14. és a C-444/14. számú ügyekben azonos módon megfogalmazott kérdéseket terjesztett a bíróság elé.²⁹

kal azonos feltételek mellett részesüljenek a szükséges szociális ellátásokban. (2) Az (1) bekezdésben meghatározott általános szabálytól eltérve, a tagállamok a kiegészítő védelemben részesített személyek számára nyújtandó szociális ellátásokat az alapellátásokra korlátozhatják, amelyeket aztán a saját állampolgároknak nyújtott mértékben és a rájuk alkalmazandó feltételek szerint kell biztosítani.”
„33. cikk Tagállamon belüli mozgásszabadság: A tagállamok saját területükön a harmadik országok területükön jogszerűen tartózkodó más állampolgáira vonatkozókkal azonos feltételek és korlátozások mellett engedélyezik a nemzetközi védelemben részesülő személyek szabad mozgását.”

26 Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

27 Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein Westfalen.

28 Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht.

29 „A 2011/95 irányelv 33. cikke értelmében vett szabad mozgás korlátozását jelenti-e az a kötelezettség, hogy a tagállam egy földrajzilag behatárolt területén (településén, járásában, régiójában) kell lakóhelyet létesíteni, ha a külföldi egyébként szabadon mozoghat és tartózkodhat a tagállam területén? Összeegyeztethető-e a 2011/95 irányelv 33. és/vagy 29. cikkével a kiegészítő védelemben részesülő személyek tekintetében megállapított, lakóhelyre vonatkozó kötelezettség, ha azt az állami szociális terheknek az államterületen belüli, azok viselői közötti arányos megosztására alapítják? Összeegyeztethető-e a 2011/95 irányelv 33. és/vagy 29. cikkével a kiegészítő védelemben részesülő személyek tekintetében megállapí-

A bíróság megállapításai

Az első kérdés

Az első kérdés arra irányult, hogy a 2011/95/EU irányelv 33. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy az alapügyekben szereplőhöz hasonló, a kiegészítő védelemben részesülő személyek tekintetében megállapított, lakóhelyre vonatkozó kötelezettség az e cikkben biztosított szabad mozgás korlátozását jelenti, akkor is, ha ez az intézkedés nem tiltja e jogosult számára az e védelmet nyújtó tagállam területén való szabad mozgást vagy e területen a lakóhelyre vonatkozó kötelezettséggel érintett helyszínen kívüli ideiglenes tartózkodást.³⁰

A 2011/95/EU irányelv 33. cikke ugyanis előírja, hogy a tagállamok saját területükön a más harmadik országoknak a tagállamok területén jogszerűen tartózkodó állampolgáira vonatkozókkal azonos feltételek és korlátozások mellett engedélyezik a nemzetközi védelemben részesülő személyek szabad mozgását. A bíróság azonban azt is megállapította, hogy „[ő]nmagában e cikk szövege alapján nem állapítható meg, hogy az kizárólag a nemzetközi védelemben részesülő személyeknek az e védelmet nyújtó tagállam területén való szabad mozgását foglalja-e magában, vagy egyúttal azt is, hogy e személyek megválaszthatassák az e területen belüli lakóhelyüket”³¹. Kérdéses ennek alapján, hogy a személyek szabad mozgásának joga az adott tagállamon belüli szabad mozgáson túl ténylegesen magában foglalja-e a lakóhely szabad megválasztásának jogát is.

Nemcsak a rendelkezés szövege, de a 2011/95/EU irányelv 33. cikkének a címe (*Mozgásszabadság*) sem teremt tiszta helyzetet a kérdésben, mert e kifejezés használata az uniós jogban nem egységes, „az e joggal kapcsolatos bizonyos rendelkezések kifejezetten különválasztják a mozgás szabadságát a lakóhely megválasztásának szabadságától, míg más rendelkezések a »szabad mozgás« kifejezést olyan értelemben használják, hogy az magában foglalja a lakóhely megválasztásához való jogot is”³².

Más nyelvi változatok segítségül hívása sem jelentett megoldást a kérdésben, sőt az egyes nyelvi változatok közötti eltérés azt mutatta, hogy még ugyanazon uniós jogi aktus tekintetében is eltérnek az egyes nyelvi változa-

tott, lakóhelyre vonatkozó kötelezettség, ha az migrációs vagy integrációs politikai indokokra, például a külföldiek bizonyos településeken vagy járásokban való nagyszámú letelepedése által előidézett szociális feszültségek megakadályozásával indokolják? Elegendőek-e e tekintetben elvont migrációs vagy integrációs politikai indokok, vagy az ilyen indokokat konkrétan meg kell jelölni?”

30 C-443/14. ítélet 22. pont

31 C-443/14. ítélet 24. pont

32 C-443/14. ítélet 25. pont

tok a tekintetben, hogy beleérthető-e a 2011/95/EU irányelv 33. cikkébe a lakóhely szabad megválasztásának joga is.³³

Mivel a grammatikai értelmezés útján az előterjesztett kérdés nem volt egyértelműen megválaszolható, a bíróság az egyes nyelvi változatok közötti eltérést az uniós jog egységes értelmezését és alkalmazását leginkább szolgáló, a rendelkezés szándékolt értelmét, a szabályozás általános rendszerét és célját alapul vevő értelmezési gyakorlata alapján kívánta feloldani.³⁴ Ez a követelmény jelen esetben azt jelentette, hogy az irányelv e rendelkezését is az irányelv általános rendszerének és céljának fényében kell értelmezni, tiszteletben tartva az 1951. évi genfi egyezményt és az EUMSZ 78. cikk (1) bekezdésében említett egyéb vonatkozó szerződéseket. Ezen értelmezés során a 2011/95/EU irányelv (16) preambulumbekzdéséből fakadóan tiszteletben kell tartani az Európai Unió Alapjogi Chartája által elismert jogokat is.³⁵

A bíróság figyelmeztet arra, hogy ezek a megfontolások valójában a genfi egyezménnyel kapcsolatosak, és azok fő szabály szerint kizárólag a menekült jogállás elismerésének feltételei és e jogállás tartalma tekintetében relevánsak, mivel az említett egyezménnyel létrehozott rendszer kizárólag a menekültekre alkalmazandó, a kiegészítő védelemben részesülő személyekre azonban nem. Ennek korlátozott a gyakorlati jelentősége, mert az uniós jogalkotó a stockholmi program felhívásának eleget téve egységes jogállást kívánt létrehozni a nemzetközi védelemben részesülő valamennyi személy részére, és úgy döntött, hogy a szükséges és tényszerűen indokolt eltérések kivételével a kiegészítő védelemben részesülő személyek számára a menekülteket megilletéssel azonos jogokat és ellátásokat kell biztosítani.³⁶

Az irányelv hivatkozott 33. cikke nemhogy nem tartalmaz ilyen a menekült és a kiegészítő védelemre jogosult személyek közötti megkülönbözte-

33 E cikk címe a német nyelvi változatban (Freizügigkeit innerhalb eines Mitgliedstaats) ugyanis akként is értelmezhető, hogy az e cikkben biztosított mozgásszabadság magában foglalja a lakóhely megválasztásához való jogot. Ezzel szemben ezen irányelv más nyelvi változatai, különösen a spanyol, a dán, az angol, a francia és az olasz nyelvi változatok, nem erősítik meg ezt az értelmezést. C-443/14. ítélet 26. pont.

34 „Márpedig a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint egy uniós jogi rendelkezés valamely nyelvi változatának megfogalmazása nem szolgálhat e rendelkezés értelmezésének kizárólagos alapjául, illetve e tekintetben nem élvezhet elsőbbséget más nyelvi változatokkal szemben. Az uniós jog rendelkezéseit ugyanis egységesen kell értelmezni és alkalmazni, az Unió valamennyi nyelvében készült változatok figyelembevételével. Valamely uniós jogi szöveg egyes nyelvi változatai közötti eltérés esetén a szóban forgó rendelkezést azon szabályozás általános rendszerére és céljára tekintettel kell értelmezni, amelynek az a részét képezi.” C-443/14. ítélet 27. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

35 C-443/14. ítélet 27–29. pont és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

36 C-443/14. ítélet 31–33. pont

tő kivételt, hanem éppen ellenkezőleg, egyértelműen rögzíti, hogy a benne foglalt „mozgásszabadság” megilleti „a nemzetközi védelemben részesülő” személyeket is. Ebből az következne, hogy a kiegészítő védelemre jogosult személyek tekintetében is irányadó a genfi egyezmény 26. cikke, amely garantálja a menekültek számára a mozgás szabadságát, kifejezetten előírja, hogy e szabadság nem csupán a menekült jogállást elismerő tagállam területén való szabad mozgáshoz való jogot, hanem a lakóhely e területen való szabad megválasztásának jogát is magában foglalja. Így elméletileg a szabad mozgáshoz való jog a kiegészítő védelemre jogosultak tekintetében sem csak az ilyen jogállást biztosító tagállam területén való szabad mozgáshoz való jogot kell hogy magában foglalja, hanem a lakóhely szabad megválasztásának jogát is. Márpedig semmi nem utal arra, hogy az uniós jogalkotó amellet döntött volna, hogy e jogok közül csupán az elsőt veszi fel a 2011/95/EU irányelvbe, a másodikat azonban nem.³⁷

Ebből következően a bíróság arra a megállapításra jutott, hogy az irányelv 33. cikkét akként kell értelmezni, hogy az nem különböztet a menekültek és a kiegészítő védelemben részesülő személyek között abban a tekintetben, hogy utóbbiakat ne illett meg a lakóhely szabad megválasztásának joga, miközben ezt a genfi egyezmény és azzal összhangban az irányelv a menekültek számára szavatolja. A tagállamoknak ebből kifolyólag biztosítaniuk kell a nemzetközi védelemben részesülő személyek számára mind az e védelmet nyújtó tagállam területén való szabad mozgás, mind pedig a lakóhely e területen való megválasztásának lehetőségét.³⁸

A második kérdés

Az előzetes döntéshozatali kérelem második kérdése nyomán a bíróság megvizsgálta a 2011/95/EU irányelv 33. cikke által biztosított mozgásszabadság esetleges korlátozhatóságát. Kérdéses, hogy igazolható-e a kiegészítő védelemben és bizonyos különleges szociális ellátásokban részesülő személyek tekintetében megállapított, lakóhelyre vonatkozó kötelezettség mint az e személyeket megillető mozgásszabadság korlátozása arra hivatkozással, hogy az

³⁷ C-443/14. ítélet 34–35. pont

³⁸ A bíróság álláspontja szerint nem korlátozhatja ezt a jogosultságot a 2011/95/EU irányelv 32. cikkének (2) bekezdésében szereplő pontosítás sem, amely szerint megengedettek a nemzetközi védelemben részesülő személyek adott országon belüli „szétszórásával” kapcsolatos tagállami gyakorlatok. Ez ugyanis a tagállamoknak mindössze arra ad lehetőséget, hogy egy ilyen gyakorlatot a lakhatás elősegítésével kapcsolatos politikájukba beépítsenek. C-443/14. ítélet 36–39. pont.

az említett ellátások folyósításából fakadó tehernek a hatáskörrel felruházott különböző intézmények közötti megfelelő megosztására irányul.³⁹

A szabad mozgás jogának terjedelmét és ezzel a korlátozhatóság mértékét már a 2011/95/EU irányelv 33. cikke kijelöli azzal, hogy a nemzetközi védelemben részesülő személyeknek a szabad mozgás jogát a más harmadik országoknak az e védelmet nyújtó tagállam területén jogszerűen tartózkodó állampolgáiraival vonatkozókkal azonos feltételek és korlátozások mellett kell gyakorolniuk. A kiegészítő védelemben részesülő személyek mozgásszabadsága terjedelmének meghatározása tekintetében is releváns genfi egyezmény 26. cikke előírja, hogy a mozgásszabadság a menekülteket azon szabályok figyelembevételével illeti meg, amelyek általában az idegenekre azonos körülmények között vonatkoznak.⁴⁰

A 2011/95/EU irányelv 33. cikke értelmében a kiegészítő védelemben részesülő személyekre a tartózkodási helyük megválasztása tekintetében fő szabály szerint nem vonatkozhat az e védelmet nyújtó tagállam területén jogszerűen tartózkodó más harmadik országbeli állampolgárokra alkalmazandónál szigorúbb rendszer. Ehhez képest az ügyben vizsgált tagállami rendelkezés szigorúbb rendszer hatálya alá vonja a kiegészítő védelemben részesülő személyeket. A bizonyos különleges szociális ellátások folyósítása jelentette terheknek a hatáskörrel felruházott különböző intézmények közötti megfelelő megosztása céljából lakóhelyre vonatkozó kötelezettséget állapítottak meg azon harmadik országbeli állampolgárok tekintetében, akiknek egyrészt – a menekültek kivételével – nemzetközi jogi, humanitárius vagy politikai okokból engedélyezték a tartózkodását, és akik másrészt szociális támogatásban részesülnek.⁴¹

A bíróság megállapította, hogy a 2011/95/EU irányelv 29. cikk (1) bekezdése általános szabályként kimondja, hogy a nemzetközi védelemben részesülő személyek az e védelmet nyújtó tagállamban a saját állampolgárok számára meghatározottakkal azonos feltételek mellett részesülnek a szociális ellátásokban. Ennek alapján e személyek szociális ellátásokra való jogosultsága nem köthető olyan feltételek teljesítéséhez, amelyek az említett védelmet nyújtó tagállam állampolgáira nem vonatkoznak. A bíróság szerint az a tagállamok számára a 29. cikk (2) bekezdésében biztosított eltérési lehetőség, hogy a kiegészítő védelemben részesített személyek számára nyújtandó szociális ellátásokat az alapellátásokra korlátozhatják, szintén akként érten-

39 C-443/14. ítélet 41–42. pont

40 C-443/14. ítélet 43–44. pont

41 C-443/14. ítélet 45–47. pont

dők, hogy amennyiben egy tagállam az e szabálytól való eltérés mellett dönt, ezeket az alapellátásokat a saját állampolgároknak nyújtott mértékben és a rájuk alkalmazandó feltételek szerint kell biztosítani.⁴²

Sem a nemzetközi védelemben részesülők, sem a kiegészítő védelemben részesített személyek nem kezelhetők másként a szociális ellátások szempontjából, mint az érintett tagállam saját állampolgárai.⁴³ Ez az értelmezés áll összhangban a genfi egyezmény 23. cikkével, amely szerint a szerződő államok a területükön jogszerűen tartózkodó menekülteket az állami segélyek és támogatások tekintetében az állampolgáraikkal azonos elbánásban részesítik.⁴⁴ Az alapügyben érintett szabályozás szerint a lakóhelyre vonatkozó kötelezettséget azokra a kiegészítő védelemben részesülő személyekre alkalmazzák, akik szociális támogatásban részesülnek és az ő esetükben a szociális támogatásra való jogosultságot a lakóhelyre vonatkozó kötelezettség teljesítésétől teszik függővé ellentétben a német állampolgárokkal, akikre nem alkalmazandó a lakóhelyre vonatkozó ilyen kötelezettség.⁴⁵

Mindezek alapján a bíróság a 2011/95/EU irányelv 29. és 33. cikkének előbbi értelmezését alapul véve megállapítja, hogy valamely nemzeti szabályozás akkor írhat elő érvényesen a lakóhelyre vonatkozó kötelezettséget a kiegészítő védelemben részesülő személyek tekintetében anélkül, hogy ilyet a menekültekkel, az érintett tagállam területén nemzetközi jogi, humanitárius vagy politikai okon kívüli okokból jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokkal vagy a saját állampolgáraival szemben is előírna, ha a személyek e kategóriái az e szabályozás által megvalósítani kívánt célkitűzés tekintetében nem volnának objektíve összehasonlítható helyzetben.⁴⁶

Nem minden esetben könnyen eldönthető azonban, hogy a jelzett személyi kategóriák a szabályozás által megvalósítani kívánt célkitűzés tekintetében összehasonlíthatók-e. A bíróság ezt az értékelést a nemzeti szabályozásban foglalt különbségtétel esetében elvégezte, és arra a megállapításra jutott, hogy *„a szociális ellátások adott személy számára való nyújtása terhet ró az ezen ellátásokat folyósító intézményre, függetlenül attól, hogy az érintett kiegészítő védelemben részesülő személy, menekült, Németország területén nemzetközi jogi, humanitárius vagy politikai okon kívüli okokból jogszerűen*

42 C-443/14. ítélet 48–49. pont

43 C-443/14. ítélet 50. pont

44 C-443/14. ítélet 51. pont. A 2011/95. irányelv 29. cikkének (1) bekezdése nem tesz különbséget a menekültek és a kiegészítő védelemre jogosultak között, így a genfi egyezmény hivatkozott cikke az értelmezés tekintetében releváns.

45 C-443/14. ítélet 53. pont

46 C-443/14. ítélet 54. pont

*tartózkodó harmadik országbeli állampolgár vagy német állampolgár-e. Az említett ellátásokban részesülő személyek helyváltoztatása vagy az érintett tagállam területén való egyenlőtlen koncentrálódása ezért e tehernek a hatáskörrel rendelkező különböző intézmények közötti egyenlőtlen megoszlását vonhatja maga után, és e tekintetben nincsen különösebb jelentősége annak, hogy a kiegészítő védelemben részesülő személy adott esetben milyen státusszal rendelkezik.*⁴⁷

A bíróság értelmezése szerint tehát a jelzett személyi kategóriák között nem áll fenn olyan különbség, amely miatt azok ne volnának összehasonlítható helyzetben, erre figyelemmel viszont elfogadhatatlan az olyan különbségtétel, amely a kiegészítő védelemben részesülő személyek csoportja tekintetében más kategóriák esetében meg nem követelt követelményt támaszt.

A harmadik kérdés

A harmadik kérdés mindkét eljárásban arra irányult, hogy a 2011/95/EU irányelv 29. és/vagy 33. cikkének értelmezése lehetővé teszi-e, hogy a kiegészítő védelemben és bizonyos különleges szociális ellátásokban részesülő személyek tekintetében megállapított, lakóhelyre vonatkozó kötelezettséget a harmadik országbeli állampolgárok számára az e védelmet nyújtó tagállamon belüli integrációjának elősegítése igazolja. A német jog szerinti, lakóhelyre vonatkozó kötelezettség célja egyrészt annak megelőzése, hogy a szociális védelemben részesülő külföldiek bizonyos területeken koncentrálódjanak, és ezáltal szociális feszültségek alakuljanak ki, negatív hatást gyakorolva a külföldiek beilleszkedésére, másrészt pedig az, hogy a különleges integrációs igényű külföldieket egy bizonyos lakóhelyhez kössék, hogy ott élhessenek a beilleszkedési lehetőségekkel.⁴⁸

A bíróság a vizsgálatot a 2011/95/EU irányelv 29. cikkének kizárásával⁴⁹ a 33. cikkre szűkítette, és megállapította, hogy a vizsgált nemzeti szabályozás a kiegészítő védelemben és szociális ellátásban részesülő személyek tekintetében olyan bánásmódot ír elő, amely eltér a Németország területén nemzetközi jogi, humanitárius vagy politikai okon kívüli okokból jogszerűen tartózkodó

47 C-443/14. ítélet 55. pont

48 C-443/14. ítélet 57–58. pont

49 Lévén hogy ez a rendelkezés a saját tagállami állampolgárok helyzetét rendeli viszonyítási pontul, és mivel a kiegészítő védelemben részesülő személyek és a német állampolgárok az integráció elősegítésére irányuló célkitűzés tekintetében nincsenek összehasonlítható helyzetben a harmadik országbeli állampolgárokkal.

dó harmadik országbeli állampolgárokra általában alkalmazandó bánásmódtól. Ez az eltérés, vagyis a lakóhelyre vonatkozó kötelezettség előírása, csak akkor lehetne összhangban a 2011/95/EU irányelv 33. cikkével, ha a kiegészítő védelemben részesülő személyek az e szabályozás által elérni kívánt célkitűzés tekintetében nem volnának objektíve összehasonlítható helyzetben a Németország területén nemzetközi jogi, humanitárius vagy politikai okon kívüli okokból jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokkal.⁵⁰

Ennek vizsgálatát azonban már nem végzi el a bíróság maga, hanem azt a kérdést előterjesztő tagállami bíróság feladatává teszi.⁵¹ Elvben, ha nemzetközi védelemben részesülő személy a Németországban jogszerűen tartózkodó, harmadik országbeli állampolgárokhoz képest valamilyen okból fokozott integrációs nehézségekkel szembesül, ezekre figyelemmel indokolt lehet, hogy az integráció elősegítése érdekében lakóhelyre vonatkozó kötelezettséget írjanak elő.

Lehetséges tehát, hogy a kiegészítő védelemben részesülő személyek az e szabályozás által elérni kívánt célkitűzés tekintetében nincsenek objektíve összehasonlítható helyzetben a Németország területén nemzetközi jogi, humanitárius vagy politikai okon kívüli okokból jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokkal. Ugyanis a vonatkozó nemzeti szabály miatt a Németországban nemzetközi jogi, humanitárius vagy politikai okon kívüli okokból jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok ott léte általában az önmagukról való gondoskodás képességével kapcsolatos feltételhez kötött. Ezek az állampolgárok csak az után részesülhetnek szociális támogatásban, hogy meghatározott időn át folyamatosan és jogszerűen a fogadó tagállam területén tartózkodtak. Ez a tartózkodás pedig arra enged következtetni, hogy az érintett harmadik országbeli állampolgárok megfelelően beilleszkedtek e tagállamba, és ebből fakadóan a harmadik országbeli állampolgárok integrációja elősegítésének célkitűzése tekintetében nincsenek összehasonlítható helyzetben a nemzetközi védelemben részesülő személyekkel.⁵²

További előzetes döntéshozatali kérelmek

Végezetül kiemelendő, hogy egy német bíróság⁵³ 2015. március 30-án előzetes döntéshozatal iránti kérelmet nyújtott be. A C-150/15. számú *N-ügyben* előterjesztett kérdések a menekültkénti elismerés feltételeire, azon belül is az

⁵⁰ C-443/14. ítélet 59–61. pont

⁵¹ C-443/14. ítélet 62. pont

⁵² C-443/14. ítélet 64. pont

⁵³ Sächsisches Obergerverwaltungsgericht.

üldöztetésre és az üldöztetés feltételeire (2011/95. irányelv 9. és 10. cikk) irányulnak. Az elemzethez hasonló tárgyú C-445/14. számú *Sume*-ügyben pedig az előterjesztő bíróság végül visszavonta a kérelmét, és ennek alapján a bíróság elrendelte az ügy törlését.

A befogadási feltételekről szóló irányelv

A 2013/33/EU irányelv szintén egy átdolgozás, amit a menedékkérők befogadása minimumszabályainak megállapításáról szóló 2003/9/EK tanácsi irányelv jelentős módosítása indokolt. Az irányelv célja, hogy megállapítsa a nemzetközi védelmet kérelmezők befogadásának szabályait.

„Az Uniószerte az összes kérelmezővel szembeni egyenlő bánásmód biztosítása érdekében ezen irányelvet kell alkalmazni a nemzetközi védelem iránti kérelemmel kapcsolatos eljárások valamennyi szakaszára és fajtájára, valamint a kérelmezőket befogadó valamennyi helyszínén és létesítményben és mindaddig, amíg azok kérelmezőként tartózkodhatnak a tagállamok területén.”⁵⁴ Az eddigi tapasztalatok alapján az irányelvnek a kérelmezők őrizetbe vételére vonatkozó rendelkezései bírnak a gyakorlat szempontjából kiemelkedő jelentőséggel.

*A bíróság C-601/15 PPU. számú,
a J. N. kontra Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie-ügyben hozott ítélete*

Tényállás

Ezen irányelv értelmezéséhez is a már említett C-601/15. PPU. számú *J. N.-ügyben* 2016. február 15-én szintén nagytanácsban és sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárásban (az alapeljárás felperesének fogva tartása miatt) hozott ítélet szolgált hasznos adalékokat. Az ezzel az irányelvvel kapcsolatos, a következőkben elemzett ítélet nem az irányelv értelmezésére, hanem az őrizetbe vételre vonatkozó rendelkezés érvényességére fókuszál.

A bíróság értékelése

A 2013/33/EU irányelv 8. cikkének (3) bekezdés első albekezdése e) pontja szerint a kérelmezőt őrizetbe lehet venni, ha a nemzetbiztonság vagy a köz-

⁵⁴ 2013/33/EU irányelv (8) preambulumbekkezdés.

rend védelme szükségessé teszi. Kérdéses volt, hogy ez az előírás mennyiben van összhangban az Európai Unió Alapjogi Chartájának 6. cikkével.

Az alapjogi charta 52. cikkének (3) bekezdése értelmében az Emberi Jogok Európai Bíróságának az Emberi jogok európai egyezménye 5. cikke (1) bekezdésének f) pontjával kapcsolatos ítélkezési gyakorlata, különösen a *Nabil és társai kontra Magyarország-ítélet* az alapjogi charta 6. cikkének értelmezése érdekében figyelembe veendő, amely szerint a menedékkérő őrizete ellentétes az Emberi jogok európai egyezménye ezen rendelkezésével, ha azt nem kitoloncolás céljából rendelik el.⁵⁵ A bíróság megállapította, hogy a 2013/33. irányelv 8. cikkének (3) bekezdése első albekezdése e) pontja érvényességének vizsgálatát kizárólag az alapjogi chartában szavatolt alapvető jogokra tekintettel végezte. A 2013/33. irányelv 8. cikke (3) bekezdés első albekezdésének e) pontja azzal, hogy engedélyezi a menedékkérő őrizetbe vételét akkor, amikor azt a nemzetbiztonság vagy a közrend védelme szükségessé teszi, az alapjogi charta 6. cikkében szavatolt szabadsághoz való jog gyakorlását korlátozza.⁵⁶

Az alapjogi charta 52. cikke (1) bekezdésének megfelelően az alapjogi chartában elismert jogok és szabadságok gyakorlása csak a törvény által, és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az arányosság elvére figyelemmel e jogok és szabadságok gyakorlásának korlátozására csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen, és ténylegesen az unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja. Mivel a szóban forgó korlátozás olyan irányelvből származik, amely uniós jogalkotási aktusnak minősül, ez a korlátozás törvény által előírt. A bíróság megállapította, hogy az irányelv vizsgált rendelkezése nem érinti az alapjogi charta 6. cikkében szavatolt szabadsághoz való jog lényeges tartalmát. E szabály ugyanis a tagállamoknak a kérelmező őrizetbe vételére vonatkozó jogkört csak a kérelmező egyéni magatartása miatt, valamint az ugyanezen rendelkezésben említett kivételes körülmények között biztosítja.⁵⁷ A bíróság álláspontja szerint az arányosság kritériuma is teljesül. „[A]z olyan őrizetbe vételi intézkedés, amelynek alapját ez a rendelkezés képezi, ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzést szolgálja. Végezetül a nemzetbiztonság és a közrend védelme hozzájárul mások jogainak és szabadságainak védelméhez is.”⁵⁸

⁵⁵ C-601/15. ítélet 44. pont

⁵⁶ C-601/15. ítélet 45–49. pont

⁵⁷ C-601/15. ítélet 50–52. pont

⁵⁸ C-601/15. ítélet 53. pont és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

A menedékkérőnek abban az esetben történő őrizetbe vétele, amikor azt a nemzetbiztonság vagy a közrend védelme szükségessé teszi, jellegetlenül fogva olyan intézkedés, amely alkalmas a nyilvánosságnak attól a veszélytől való megvédésére, amelyet az ilyen személy magatartása jelenthet. Tekintettel az alapjogi charta 6. cikkében szavatolt szabadsághoz való jog jelentőségére, valamint azon beavatkozás súlyosságára, amelyet e jogban az őrizetbe vételi efféle intézkedés jelent, az e jog gyakorlásával kapcsolatos korlátozások a feltétlenül szükséges határokon belül kell hogy maradjanak.⁵⁹

A bíróság értelmezése szerint a nemzetbiztonság vagy a közrend megsértése a szükségesség követelményére tekintettel csak azzal a feltétellel igazolhatja a kérelmező őrizetbe vételét vagy őrizetben tartását, hogy egyéni magatartása valódi, közvetlen és kellően súlyos fenyegetés fennállását valósítja meg, amely a társadalom valamely alapvető érdekére vagy a tagállam belső vagy külső biztonságára hatással van.⁶⁰

A bíróság álláspontja szerint az irányelv 8. cikk (3) bekezdése első albekezdésének e) pontja az érintett célokhoz képest sem túlzó. E rendelkezés kiegyensúlyozottan mérlegel egyrészt a kitűzött általános érdekű célkitűzést, a nemzetbiztonság és a közrend védelme, másrészt pedig a szabadsághoz való jogba az őrizetbe vételi intézkedéssel okozott beavatkozás között. *„Az ilyen rendelkezés ugyanis nem alapozhatja meg az őrizetbe vételi intézkedéseket, anélkül hogy a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok előzőleg esetről esetre ne ellenőriznék, hogy az a veszély, amelyet az érintett személyek a nemzetbiztonságra vagy a közrendre jelentenek, legalább olyan súlyos-e, mint az a beavatkozás, amit az ilyen intézkedések e személyek szabadsághoz való jogát illetően jelentenek.”*⁶¹

Mindezekre tekintettel a bíróság megállapította, hogy az uniós jogalkotó a 2013/33/EU irányelv 8. cikk (3) bekezdése első albekezdése e) pontjának elfogadásával nem sértette meg az Emberi jogok európai egyezménye 5. cikk (1) bekezdése f) pontjának második tagmondatában garantált védelmi szintet.

További előzetes döntéshozatali kérdések

Ezen a ponton röviden érdemes felhívni a figyelmet egy holland bíróság⁶² által 2016. január 13-án benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelemre a

⁵⁹ C-601/15. ítélet 55–57. pont

⁶⁰ C-601/15. ítélet 67. pont

⁶¹ C-601/15. ítélet 69. pont

⁶² A Haarlemben ülésező Rechtbank Den Haag.

C-18/16. számú *K kontra Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*-ügyben. A benyújtott kérelem kérdései⁶³ a 2013/33/EU irányelv 8. cikk (3) bekezdése a) és b) pontjainak az alapjogi charta 6. cikkével való összeegyeztethetőségére irányulnak.

A Dublin III. rendelet

A 604/2013/EU rendelet célja egy világos és alkalmazható módszer kialakítása a menedéjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározása céljából.⁶⁴ E módszernek mind a tagállamok, mind az érintett személyek vonatkozásában tárgyilagos és méltányos szempontokon kell alapulnia. Lehetővé kell tennie különösen a felelős tagállam gyors meghatározását, hogy a nemzetközi védelem megadására vonatkozó eljáráshoz való hatékony hozzáférés biztosított legyen, és a nemzetközi védelem iránti kérelmekkel kapcsolatos gyors döntéshozatal ne kerüljön veszélybe. A dublini rendszer is a közös európai menekültügyi rendszer létrehozásának egyik sarokköve, mivel egyértelműen megállapítja a tagállamok hatásköréit a nemzetközi védelem iránti kérelmek megvizsgálásával kapcsolatban.⁶⁵

Figyelemre méltó, hogy annak ellenére, hogy a rendelet még viszonylag „fiatal”, már alkalmazásának ebben a korai és intenzív időszakában több ízben fordultak nemzeti bíróságok értelmezési kérdéssel a bírósághoz. Ezeknek

⁶³ „A befogadási irányelv (1) 8. cikke (3) bekezdésének a) és b) pontja összeegyeztethető-e a Charta (2) 6. cikkével: 1) olyan helyzetben, amikor egy harmadik országbeli állampolgárt a befogadási irányelv 8. cikke (3) bekezdésének a) és b) pontja alapján őrizetbe vettek, és a menekültügyi eljárásokról szóló irányelv (3) 9. cikke alapján joga van a tagállamban maradni addig, amíg a menedéjog iránti kérelmét illetően nem hoznak elsőfokú határozatot, és 2) figyelemmel a Chartához fűzött magyarázatokra (HL 2007. C 303., 2. o.), amelyek szerint a 6. cikkben előírt jogokra jogszerűen alkalmazható korlátozás mértéke nem haladhatja meg az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) 5. cikke (1) bekezdésének f) pontja által megengedett korlátozást, valamint az Emberi Jogok Európai Bírósága által különösen a 2015. szeptember 22-i 62116/12. sz. Nabil és társai kontra Magyarország ítéletben az utóbbi rendelkezéshez fűzött értelmezésre, amely szerint a menedékkérő őrizetbe vétele ellentétes az EJEE fent hivatkozott rendelkezésével, amennyiben ezt az őrizetet nem kitoloncolás céljából rendelik el?”

⁶⁴ Az egy harmadik országbeli állampolgár vagy egy hontalan személy által a tagállamok egyikében benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló 604/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet szintén átdolgozás. Az egy harmadik ország állampolgára által a tagállamok egyikében benyújtott menedéjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapításáról szóló, 2003. február 18-i 343/2003/EK tanácsi rendelet jelentős módosításának eredményeként volt szükség rá az áttekinthetőség érdekében.

⁶⁵ 604/2013/EU rendelet (5) és (7) preambulumbekzdés.

az eljárásoknak egy része már meglehetősen előrehaladott állapotban van, és várhatóan számos további ítélet, illetve főtanácsnoki indítvány segíti az értelmezést a közeljövőben is.

*A C-695/15. PPU. számú Shiraz Baig Mirza-ügy*⁶⁶

A bíróság 2016. március 17-én hozott ítéletet a C-695/15. PPU. számú *Shiraz Baig Mirza-ügy*ben, amely a Debreceni Közigazgatási és Munkaügyi Bíróságnak a bírósághoz 2015. december 23-án érkezett előzetes döntéshozatali kérelme alapján indult. Az előzetes döntéshozatali kérdések a 604/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 3. cikk (3) bekezdésének és 18. cikk (2) bekezdésének értelmezésére irányultak.

Tényállás

A pakisztáni állampolgárságú *S. B. Mirza* 2015 augusztusában jogellenesen lépett be Szerbia irányából Magyarország területére. 2015. augusztus 7-én előterjesztette nemzetközi védelem iránti első kérelmét Magyarországon. A kérelme alapján indult eljárás idején azonban elhagyta a kijelölt tartózkodási helyét. A Cseh Köztársaságban feltartóztatták, miközben Ausztriába szándékozott beutazni. A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal 2015. október 9-én hozott határozatával megszüntette a kérelme vizsgálatát. A cseh hatóságok kérték Magyarországtól az érintett visszavételét, e kérésnek Magyarország a 604/2013/EU rendelet 18. cikke (1) bekezdésének c) pontja szerint eleget tett.

Miután Magyarország visszavette a kérelmezőt, ő 2015. november 2-án nemzetközi védelem iránti második kérelmet terjesztett elő Magyarországon. E kérelem nyomán nemzetközi védelem megadására irányuló második eljárás indult, amelynek során az érintettet őrizetbe vették. E második eljárásban 2015. november 2-án hallgatták meg. E meghallgatás során a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal felhívta az érintett figyelmét arra, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelme elfogadhatatlanként elutasítható, ha nem bizonyítja, hogy a Szerb Köztársaság nem minősül az ő egyéni helyzetére tekintettel biztonságos harmadik országnak. A kérelmező annyit válaszolt, hogy ebben az országban nem volt biztonságban.

⁶⁶ A C-695/15. PPU. számú Shiraz Baig Mirza kontra Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal-ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2016:188]. (A továbbiakban: C-695/15. ítélet.)

2015. november 19-i határozatában a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal azzal az indokkal utasította el a kérelmező kérelmét, hogy a vonatkozásában van biztonságos harmadik ország, nevezetesen Szerbia.⁶⁷ A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal határozata értelmében az érintett bizonyíthatja volna ugyan, hogy az ő egyéni esetében Szerbia nem minősül biztonságos harmadik országnak, ezt azonban nem tette meg. A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal e határozatában elrendelte az érintett kiutasítását és kitoloncolását.

Mirza keresetet nyújtott be e határozattal szemben a kérdést előterjesztő bírósághoz annak elkerülése érdekében, hogy visszaküldjék Szerbiába, mivel állítása szerint ott nem lenne biztonságban. A bíróság helyt adott az előterjesztő bíróság azon kérelmének, hogy az előzetes döntéshozatali kérelmet az eljárási szabályzatának 107. cikke szerinti sürgősségi előzetes döntéshozatali eljárásban bírálja el figyelemmel arra, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelemre vonatkozó eljárás keretében menekültügyi őrizet hatálya alatt áll, amelyet az e területen hatáskörrel felruházott nemzeti bíróság meghosszabbíthat.

A bíróság értékelése

Az első kérdés

Az előterjesztő bíróság első kérdése a 604/2013/EU rendelet 3. cikk (3) bekezdése értelmezésére irányul. Kérdéses, hogy a nemzetközi védelmet kérelmező biztonságos harmadik országba való küldésére vonatkozó jogot az után is gyakorolhatja-e valamely tagállam, hogy e rendelet alapján visszavételi eljárás keretében elismerte az azon kérelmező által benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért fennálló felelősségét, aki a nemzetközi védelem iránti első kérelmére vonatkozó érdemi határozat meghozatala előtt elhagyta e tagállamot.

A bíróság álláspontja szerint a 604/2013/EU rendelet nem tartalmaz olyan szabályt, amely – akár a felelős tagállam meghatározása előtt, akár azt követően – megakadályozná valamely kérelmező biztonságos harmadik országba való küldését, e rendelet a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek és eljárási szabályok megállapítására szorítkozik.⁶⁸

⁶⁷ A nemzeti szinten biztonságosnak nyilvánított származási országok és biztonságos harmadik országok meghatározásáról szóló, 191/2015. (VII. 21.) kormányrendelet 2. §-a alapján.

⁶⁸ C-695/15. ítélet 39. pont

A rendelet 3. cikk (3) bekezdése, amely lehetővé teszi a biztonságos harmadik országba küldést, semmilyen időbeli korlátozást nem tartalmaz. A bíróság értelmezése szerint a biztonságos harmadik ország elvét bármely tagállam – így a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelősként meghatározott tagállam vagy bármely más tagállam is – alkalmazhatja.⁶⁹ Az elv alkalmazásánál figyelemmel kell lenni az irányelv 33. cikkére, amely a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam kötelezettségének enyhítésére szolgál azon esetek meghatározása révén, amelyekben az ilyen kérelem elfogadhatatlannak tekintendő.

A bíróság mindezek alapján arra a következtetésre jutott, hogy az, ha valamely tagállam a 604/2013/EU rendelet alapján elismerte felelősségét a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért, nem akadályozza meg azt, hogy e tagállam a későbbiekben biztonságos harmadik országba küldje a kérelmezőt. A tagállamok azon kötelezettsége, hogy biztosítják a kérelem vizsgálatának befejezését, csupán a felelős tagállam bizonyos kötelezettségeinek, többek között azon kötelezettségének pontosítására korlátozódik, miszerint e tagállam gondoskodik arról, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelem vizsgálata befejeződjék, és nem a kérelmező biztonságos harmadik országba való küldésének jogára vonatkozik. Ebből következően a 18. cikk nem korlátozhatja e rendelet 3. cikk (3) bekezdésének hatályát, különösen azon tagállam tekintetében nem, amely a visszavételi eljárás keretében elismeri az azon kérelmező által benyújtott nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért fennálló felelősségét, aki az előtt elhagyta e tagállamot, hogy első fokon érdemi határozatot hoztak volna.⁷⁰

A bíróság rávilágít arra az anomáliára, hogy ha valamely tagállam az alapügyben szereplőkhöz hasonló körülmények között nem gyakorolhatná a biztonságos harmadik országba küldés jogát, az azzal a következménnyel járna, hogy az olyan kérelmező – aki a kérelem benyújtása szerinti tagállamtól eltérő tagállamba távozott a kérelmére vonatkozó jogerős határozat meghozatala előtt – a felelős tagállam általi visszavétele esetén kedvezőbb helyzetbe kerülne, mint az, aki a felelős tagállamban megvárta kérelme megvizsgálásának befejezését. *„Ezen értelmezés arra ösztönözhetné a valamely tagállamban nemzetközi védelem iránti kérelmet benyújtó, harmadik országbeli állampolgárokat és hontalanokat, hogy más tagállamokba távozzanak, és ez olyan másodlagos mozgásokat váltana ki, amelyek elkerülésére a »Dublin*

69 C-695/15. ítélet 40. és 42. pont

70 C-695/15. ítélet 46–50. pont

III« rendelet a felelős tagállam meghatározására vonatkozó egységes eljárási szabályok és feltételek megállapítása révén irányul.»⁷¹

A második kérdés

A második kérdés lényegében arra irányult, hogy a nemzetközi védelmet kérelmező biztonságos harmadik országba való küldéséhez elengedhetetlen-e, hogy a kérelmezőt a felelős tagállamnak átadó tagállamot tájékoztassák a visszavételi eljárás során a felelős tagállam kérelmezők biztonságos harmadik országba küldésére vonatkozó szabályozásáról és az illetékes hatóságai e területen irányadó gyakorlatáról.

A bíróság akként válaszolta meg a kérdést, hogy a visszavételi eljárás keretében a 604/2013/EU rendelet nem írja elő a felelős tagállam számára azon kötelezettséget, hogy tájékoztassa az átadó tagállamot a kérelmezők biztonságos harmadik országba küldésére vonatkozó nemzeti szabályozásának tartalmáról vagy az e területen irányadó közigazgatási gyakorlatáról. A biztonságos harmadik ország elvére vonatkozó nemzeti szabályozás és gyakorlat nem befolyásolja a felelős tagállam meghatározását és az érintett kérelmező e tagállamnak való átadását.⁷²

A 2013/32/EU irányelv 38. cikkének (5) bekezdése is csak azt követeli meg, hogy a tagállamok rendszeresen tájékoztassák a bizottságot azokról a harmadik országokról, amelyek vonatkozásában a biztonságos harmadik ország elvét alkalmazzák, azt azonban nem követeli meg a felelős tagállamtól, hogy a kérelmező visszavételekor tájékoztassa az átadó tagállamot a biztonságos harmadik országokra vonatkozó szabályozásáról vagy az illetékes hatóságai e területen irányadó gyakorlatáról.⁷³

Amellett, hogy a felelős tagállamnak erre vonatkozó uniós jogi kötelezettsége nincs, nem sérti a kérelmezőnek az átadásra vonatkozó határozattal és a nemzetközi védelem iránti kérelemre vonatkozó határozattal szembeni hatékony jogorvoslathoz való jogát sem, ha a felelős tagállam nem tájékoztatja az átadó tagállamot a biztonságos harmadik országokra vonatkozó szabályozásáról és az e területen irányadó közigazgatási gyakorlatáról. A 604/2013/EU rendelet 27. cikkéből következik ugyanis, hogy a kérelmezőnek joga van az átadásra vonatkozó határozatok elleni, bíróság előtti hatékony jogorvoslathoz fellebbezés, vagy tény- vagy jogkérdésben benyújtott felülvizsgálati kérelem

71 C-695/15. ítélet 51–52. pont

72 C-695/15. ítélet 56–57. pont

73 C-695/15. ítélet 58. pont

formájában. Emellett a kérelmezőnek hatékony jogorvoslathoz való joga van a felelős tagállamban annak valamely bírósága előtt a nemzetközi védelem iránti kérelemre vonatkozó határozattal szemben, amely lehetővé teszi számára, hogy az egyedi helyzetétől függően vitassa a biztonságos harmadik országokra vonatkozó nemzeti jogszabályokra alapított határozatot.⁷⁴

A bíróság mindezek alapján összefoglalóan megállapította, hogy „*mivel a valamely kérelmező visszavételére vonatkozó eljárásban a felelős tagállam nem köteles tájékoztatni az átadó tagállamot az azon kérelmező nemzetközi védelem iránti kérelmének elfogadhatatlanságára vonatkozó vélelmet előíró hatályos szabályozásáról, aki az e szabályozásban biztonságos harmadik országgént meghatározott országból érkezett a területére, e tájékoztatás hiánya nem sértheti a kérelmező jogait*”⁷⁵.

A harmadik kérdés

A harmadik kérdés arra irányult, hogy a 604/2013/EU rendelet 18. cikkének (2) bekezdését úgy kell-e értelmezni, hogy a nemzetközi védelmet kérelmező visszavétele esetén a kérelme megvizsgálására irányuló eljárást abban a szakaszban kell folytatni, amelyben azt a felelős tagállam hatáskörrel felruházott hatóságai félébeszakították.

A bíróság álláspontja szerint a rendelet 18. cikke (2) bekezdésének második albekezdése azzal, hogy előírja a nemzetközi védelem iránti kérelem vizsgálatának „befejezését” a felelős tagállam által, nem kötelezi e tagállamot arra, hogy a védelem iránti kérelem vizsgálatát az eljárás meghatározott szakaszában folytassa.⁷⁶ Ez a rendelkezés rögzíti a felelős tagállamot terhelő azon kötelezettséget, hogy biztosítania kell a kérelem vizsgálatát, de ebből az absztrakt kötelezésből nem vezethető le, hogy a tagállam ne alkalmazhatná a biztonságos harmadik országba küldés elvét. Ez a rendelkezés általánosságban előírja, hogy a felelős tagállam felel a kérelem megvizsgálására irányuló eljárás lefolytatásáért, de nem ír elő semmit arra vonatkozóan konkrétan, hogy az eljárás éppen hol tart. A rendelkezésnek nem célja azon mód meghatározása, ahogyan az eljárást ilyen helyzetben folytatni kell, sem az, hogy megfossza a felelős tagállamot annak lehetőségétől, hogy a kérelmet elfogadhatatlannak nyilvánítsa.⁷⁷

⁷⁴ C-695/15. ítélet 59–60. és 62. pont

⁷⁵ C-695/15. ítélet 61. pont

⁷⁶ C-695/15. ítélet 65. pont

A bíróság a vizsgálatát azzal a megállapítással teszi teljessé, hogy a 2013/32. irányelv 28. cikke (2) bekezdésének utolsó albekezdése kifejezetten előírja, hogy a tagállamok lehetőséget nyújthatnak a nemzetközi védelem iránti kérelmeket első fokon megvizsgáló hatóság számára, hogy a kérelem vizsgálatát abban a szakaszban folytassa, ahol az megszakadt, ugyanakkor nem kötelezi őket erre.⁷⁸

A C-63/15. számú, Mehrdad Ghezelbash kontra Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie- és a C-155/15. számú George Karim kontra Migrationsverket-ügy

Sharpston főtanácsnok 2016. március 17-én ismertette indítványát a C-63/15. számú, *Mehrdad Ghezelbash kontra Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie-ügyben*, amelynek tárgya egy holland bíróság⁷⁹ által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem volt. Ez az eljárás kapcsolódik az egy svéd bíróság által benyújtott C-155/15. számú *George Karim kontra Migrationsverket-üghöz*, amelyben szintén e napon került sor a főtanácsnoki indítvány ismertetésére. Mindkét ügy a 604/2013/EU rendelet 27. cikke (1) bekezdésének értelmezésére irányult. Az egyes felperesek kifogásaival összefüggő körülmények eltérők, a felvetődő konkrét kérdések nem azonosak, így a főtanácsnok ugyanazon a napon két külön indítványt ismertetett. A bíróság nagytanácsban eljárva 2016. június 7-én hozott ítéletet mindkét ügyben, ezekben a már a C-695/15. számú ügyben hozott ítéletben is hivatkozott 604/2013/EU rendelet 27. cikke szerinti hatékony jogorvoslat terjedelme alkotta a vizsgálat tárgyát.

„Mindkét esetben egy-egy menedékkérő a tartózkodási helye szerinti tagállam illetékes hatóságai azon másik állammal történő átadására vonatkozó határozatát kívánja megtámadni, amely megállapodott az első tagállammal a menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért való felelősség vállalásában. Ezek az ügyek fontos kérdést vetnek fel. A 604/2013. rendelet [...] az azt megelőző 343/2003. rendelethez [...] hasonlóan pusztán egy olyan államközi mechanizmus-e, amely nem teszi lehetővé valamely menedékkérő számára az ilyen határozat megtámadását? Vagy az ilyen személy a [604/2013.] rendelet 27. cikkének (1) bekezdése alapján most már indíthat fellebbezési vagy felülvizsgálati eljárást az átadásra vonatkozó határozat megtámadása céljából arra hivatkozva, hogy a felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételeket tévesen alkalmazták?”⁸⁰

⁷⁷ C-695/15. ítélet 66. pont

⁷⁸ C-695/15. ítélet 67. pont

⁷⁹ Rechtbank Den Haag.

A bíróság az *Abdullahi-ügyben*⁸¹ a 343/2003. rendelet 19. cikke (2) bekezdésének⁸² vizsgálata során megállapította, hogy az átadásra vonatkozó határozattal szembeni fellebbezési vagy felülvizsgálati okok köre korlátozott olyan helyzetben, amelyben valamely tagállam kinyilvánította a menedékkérővel kapcsolatos átvételi készségét. „*A kérelmező tulajdonképpen csupán abban az esetben kérdőjelezheti meg az ilyen határozatot, ha arra hivatkozik, hogy az említett tagállamban a menekültügyi eljárást és a menedékkérők befogadásának feltételeit illetően rendszerszintű hiányosságok tapasztalhatók, amelyek miatt alapos okkal, bizonyítottan feltételezhető, hogy az Európai Unió Alapjogi Chartájának 4. cikke értelmében embertelen vagy megalázó bánásmód tényleges veszélyének lesz kitéve.*”⁸³

A bíróságnak tehát választ kellett adnia arra a kérdésre, hogy a 604/2013. rendelettel összefüggésben is alkalmazhatók-e az *Abdullahi*-ítélet megállapításai. „*Kizárt-e a III. fejezetben megállapított feltételek illetékes hatóságok általi alkalmazásának az említett rendelet 27. cikkének (1) bekezdése szerinti fellebbezési vagy felülvizsgálati eljárásban egy G. Kariméhoz hasonló helyzetben lévő személy általi vitatása? Milyen következményekkel jár a 604/2013. rendelet 19. cikke (2) bekezdésének alkalmazása egy menedékkérő számára?*”⁸⁴

A tényállások

A C-63/15. számú Ghezelbash-ügy

2014. március 4-én az iráni állampolgárságú *M. Ghezelbash* menedékjog iránti kérelmet nyújtott be Hollandiában. A holland hatóságok vizsgálatot végeztek az Európai Unió vízuminformációs rendszerében (VIS), és megállapították, hogy a francia hatóságok 2013. december 17-én vízumot adtak ki a ké-

⁸⁰ A C-63/15. számú, Mehrdad Ghezelbash kontra Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie-ügyben [ECLI:EU:C:2016:186] hozott ítélet (a továbbiakban: C-63/15. ítélet), 1. pont.

⁸¹ A C-394/12. számú, *Abdullahi*-ügyben hozott ítélet [ECLI:EU:C:2013:813].

⁸² „*Az (1) bekezdésben említett határozatnak tartalmaznia kell az alapjául szolgáló indokokat. Tartalmazza az átadás lebonyolításának részletezett határidejét, és szükség esetén információit nyújt a helyről és időpontról, ahol és amikor a kérelmezőnek meg kell jelennie, ha utazásáról a felelős tagállamba maga gondoskodik. Ez a határozat fellebbezés vagy felülvizsgálat tárgya lehet. A határozatra vonatkozó fellebbezésnek vagy felülvizsgálatnak nincs felfüggesztő hatálya az átadás végrehajtására, kivéve ha a bíróságok vagy az illetékes hatóságok, amennyiben ezt a nemzeti jog megengedi, eseti alapon másként nem döntenek.*”

⁸³ C-63/15. ítélet 4. pont

⁸⁴ Sharpston főtanácsnok indítványa a C-155/15. számú *Karim*-ügyben [ECLI:EU:C:2016:189] (A továbbiakban: Főtanácsnoki indítvány a C-155/15. számú ügyben), 5. pont.

relmezőnek, amely e naptól 2014. január 11-ig volt érvényes. 2014. március 7-én a holland hatóságok megkeresték a francia hatóságokat azzal, hogy bírálják el a kérelmező menedékjog iránti kérelmét. A francia hatóságok 2014. május 5-én e megkeresésre válaszul kinyilvánították a kérelmezővel kapcsolatos átvételi készségüket. Ennek megfelelően a holland hatóságok 2014. május 21-én elutasították M. Ghezelbash kérelmét, és ezzel egyidejűleg határozatot hoztak a kérelmező Franciaországnak történő átadásáról. Tették ezt az után, hogy a kérelmező észrevételében jelezte, hogy kéri menedékjog iránti kérelmének meghosszabbított menekültügyi eljárásban való vizsgálatát annak érdekében, hogy lehetősége legyen eredeti okiratokkal bizonyítani, hogy időközben visszatért Iránba és ezért nem Franciaország a menedékjog iránti kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam. M. Ghezelbash 2014. május 22-én keresetet terjesztett elő e határozat ellen, és ideiglenes intézkedés meghozatalát kérte. M. Ghezelbash elismerte, hogy 2013. december 18-án használta a francia hatóságok által kiállított vízumot. Ugyanakkor azt állítja, hogy egyetlen, Párizsban töltött éjszaka után visszatért Iránba. Újságíróként munkaügyben utazott Párizsba, hogy egy asztalilabdarugó-bajnokságról tudósítson. 2013. december 19-én tért vissza Iránba, mivel Irán az utolsó pillanatban úgy döntött, hogy visszalép a bajnokságon való részvételtől.

M. Ghezelbashnak 2014. február 15-ig nem volt problémája származási országában. 2014. február 20-án hagyta el Iránt, és Törökországon keresztül Hollandiába utazott, ahová 2014. március 1-jén érkezett meg. A teljes iratanyagot (a továbbiakban: közvetett bizonyíték) 2014. május 28-án nyújtotta be a holland hatóságokhoz, *az után*, hogy a francia társhatóságok jelezték, vállalják a felelősséget M. Ghezelbash menedékjogi iránti kérelmének megvizsgálásáért. M. Ghezelbash azzal érvelt, hogy a kérelmét meghosszabbított menekültügyi eljárásban kell megvizsgálni, hogy lehetővé tegyék számára az eredeti dokumentumok bemutatását, a holland hatóságoknak pedig tegyék lehetővé azok megvizsgálását. Nem kért menedékjogot Franciaországban, és a francia hatóságok sohasem voltak felelősek az általa benyújtott menedékjog iránti ilyen kérelem tekintetében.

A C-155/15. számú George Karim kontra Migrationsverket-ügy

G. Karim szír állampolgár, aki 2014. március 3-án menedékjog iránti kérelmet nyújtott be Svédországban. Az Eurodac-adatbázis ellenőrzésekor kiderült, hogy már korábban, 2013. május 14-én nyújtott be kérelmet Szlovéniában. 2014. március 20-án a svéd hatóságok megkeresték a szlovén társhatóságokat azzal,

hogy vállalják a felelősséget G. Karim menedékjog iránti kérelmének megvizsgálásáért a 604/2013. rendelet 18. cikkének (1) bekezdése alapján. A szlovén hatóságok 2014. április 3-án e megkeresésre válaszul kinyilvánították a kérelmezővel kapcsolatos átvételi készségüket. A svéd hatóságok elutasították tehát G. Karim menedékjog iránti kérelmét, és ennek megfelelően átadásra vonatkozó határozatot is hoztak. G. Karim e határozattal szemben a bevándorlási ügyekben eljáró stockholmi közigazgatási bíróság⁸⁵ előtt indított keresetet, amelyet elutasítottak.

Az e határozattal szemben benyújtott fellebbezést jelenleg a kérdést előterjesztő bíróság tárgyalja. Álláspontja szerint a Dublin III. rendelet 27. cikkének (1) bekezdése megváltoztatta a korábban a Dublin II. rendelet 19. cikkének (2) bekezdésében szereplő, jogorvoslatokra vonatkozó szabályt.⁸⁶ A kérdést előterjesztő bíróság kifejtette, hogy G. Karim a menedékjog iránti eredeti kérelmét Szlovéniában nyújtotta be 2013. május 14-én. Ugyanakkor az előzetes döntéshozatal alapját az általa 2014. március 3-án Svédországban benyújtott menedékjog iránti kérelme adja. E kérelemre a Dublin III. rendelet alkalmazandó. A svéd hatóságok Szlovéniát azonosították felelős tagállamként, és megtették a szükséges lépéseket a szlovén társhatóságokkal való kapcsolatfelvételre, amelyek vállalták a felelősséget G. Karim kérelmének megvizsgálásáért. G. Karim arra hivatkozott, hogy nem adható át Szlovéniának két okból. Először is, Szlovéniának az általa benyújtott kérelem megvizsgálására vonatkozó kötelezettsége a Dublin III. rendelet 19. cikkének (2) bekezdése alapján megszűnt. Másodszor humanitárius okokból, mivel Szlovéniában a menedékkérők befogadására vonatkozó megoldások terén olyan rendszerszintű hiányosságok tapasztalhatók, amelyek miatt emberi jogai megsértésének kockázata áll fenn.⁸⁷

⁸⁵ Förvaltningsrätten i Stockholm – Migrationsdomstolen.

⁸⁶ Különösen arra a tényre hivatkozik, hogy a (19) preambulumbekzdés a Dublin III. rendelet preambulumának része, és hogy a 27. cikk (1) bekezdésének szövege jelentősen eltér a korábbi rendelkezés szövegétől. A kérdést előterjesztő bíróság arra is rámutat, hogy egyebek között a jogi segítségnyújtásra vonatkozó további egyéb rendelkezéseket is bevezettek a Dublin III. rendeletbe, és hogy a bíróság még nem pontosította a 27. cikk (1) bekezdésében szavatolt fellebbezéshez vagy felülvizsgálathoz való jog terjedelmét.

⁸⁷ Figyelemre méltó a főtanácsnok azon megállapítása, hogy a „*kérdést előterjesztő bíróság nem kért további útmutatást G. Karim kérelmének második részét illetően (amelyre mindenesetre úgy tűnik, hogy vonatkozik a bíróság Abdullahi-ítélete és a Dublin III. rendelet 3. cikke (2) bekezdésének második albekezdése), és ezzel kapcsolatban megállapításokat sem tett*”. Erre hivatkozással ugyanis a főtanácsnok G. Karim kérelmének ezt a részét az indítványa további részében nem tárgyalja, ahogyan az ítélet sem tér ki erre a kérdésre. Főtanácsnoki indítvány a C-155/15. számú Karim-ügyben 19. pont.

Az ítéletek főbb megállapításai

Mindkét ügyben az első kérdés lényegében a 604/2013. rendelet 27. cikkének (1) bekezdésében a kérelmezők számára biztosított jogorvoslat terjedelmére irányul. Kérdéses, hogy ezt a bekezdést akként kell-e értelmezni, hogy az alapügyben szereplőhöz hasonló helyzetben a menedékkérő hivatkozhat az őt érintő, átadásra vonatkozó határozattal szembeni kereset keretében az e rendelet III. fejezetében előírt felelősségi feltételek téves alkalmazására.⁸⁸

A rendelet hivatkozott rendelkezése értelmében a kérelmezőnek joga van az átadásra vonatkozó határozatok elleni hatékony jogorvoslatához, amelyet bírósághoz vagy törvényszékhez tény- vagy jogkérdésben benyújtott fellebbezés vagy felülvizsgálati kérelem formájában gyakorolhat. Kérdéses, hogy az átadásra vonatkozó határozatok elleni hatékony jogorvoslat magában foglalja-e az alapügyekben foglaltakhoz hasonló helyzetben a határozatok megátadásának lehetőségét.⁸⁹

Ahogy az a tényállásokból látható, a kérelmezők menedékjog iránti kérelmüknek valamely tagállamban való benyújtása után elhagyták a benyújtás tagállamának területét, és ezt követően ismételten kérelmet nyújtottak be valamely másik tagállamban.⁹⁰ A 604/2013. rendelet 19. cikkének (2) bekezdése alapján fő szabály szerint az e rendelet 18. cikkének (1) bekezdéséből eredő, a menedékkérő átvételére és visszavételére vonatkozó kötelezettségek megszűnnek, ha a felelős tagállam egy menedékkérő átvétele vagy visszavétele iránti megkeresés esetén bizonyítani tudja, hogy az érintett személy legalább három hónapra elhagyta a tagállamok területét. Az említett távollét után benyújtott kérelmet új kérelemnek kell tekinteni, ami a felelős tagállam meghatározására vonatkozó új eljárást tesz szükségessé.⁹¹

A bíróság álláspontja szerint olyan helyzetben, amikor valamely harmadik ország állampolgára az után, hogy menedékjog iránti első kérelmet terjesztett

⁸⁸ C-63/15. ítélet 29. pont és a C-155/15. számú, George Karim kontra Migrationsverket-ügyben [ECLI:EU:C:2016:410] hozott ítélet (a továbbiakban: C-155/15. ítélet), 19. pont.

⁸⁹ 604/2013. rendelet 27. cikk (1) bekezdés.

⁹⁰ Ennek azért van jelentősége, mert például a C-155/15. számú ügyben az alapeljárás felperese az őt érintő, átadásra vonatkozó határozattal szembeni keresetében nem a 604/2013. rendelet III. fejezetében előírt szabályok egyikének megsértésére hivatkozik, hanem inkább arra, hogy a Szlovén Köztársaság felelősségét az e rendelet 19. cikkének (2) bekezdésében szereplő azon különös szabályok megsértésével állapították meg, amelyek a harmadik ország olyan állampolgárának helyzetére vonatkoznak, aki az után, hogy menedékjog iránti első kérelmet terjesztett elő valamely tagállamban, legalább három hónapra elhagyta a tagállamok területét, mielőtt menedékjog iránti újabb kérelmet terjesztett elő egy másik tagállamban. C-155/15. ítélet 20. pont.

⁹¹ C-155/15. ítélet 15–16. pont

elő valamely tagállamban, legalább három hónapra elhagyja a tagállamok területét, mielőtt menedékjog iránti újabb kérelmet terjesztett elő egy másik tagállamban, az a tagállam, amelyben a menedékjog iránti újabb kérelem előterjesztésére sor került, köteles az e rendelet által meghatározott szabályok alapján lefolytatni az újabb kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására irányuló eljárást. Tehát ha valamely harmadik ország olyan állampolgára, aki az után, hogy menedékjog iránti első kérelmet terjesztett elő valamely tagállamban, bizonyítja, hogy legalább három hónapra elhagyta a tagállamok területét, mielőtt menedékjog iránti újabb kérelmet terjesztett elő egy másik tagállamban, akkor a második kérelme új kérelemnek minősül, és azt a benyújtás államában kell elbírálni.⁹²

Kérdéses azonban, hogy hivatkozhat-e a kérelmező az átadásra vonatkozó határozattal szembeni kereset keretében az e rendelet 19. cikkének (2) bekezdésében előírt szabályok megsértésére. Kiterjed-e a rendelet 27. cikkében biztosított jogorvoslat a rendelet 19. cikkében foglalt rendelkezések nemzeti hatóság általi megsértése esetére is.⁹³

A kérdés azért is kiemelkedő jelentőségű, mert a bíróság eddigi ítélezési gyakorlata meglehetősen megszorítóan értelmezte a menedékkérő jogorvoslati lehetőségét a C-394/12. számú *Abdullahi-ügy*ben hozott ítéletében. E szerint a menedékkérő csak akkor kérdőjelezheti meg valamely tagállam a menedékkérőnek az unió területére való első belépése szerinti tagállamként fennálló felelősségét, ha arra hivatkozik, hogy e tagállamban a menekültügyi eljárást és a menedékkérők befogadásának feltételeit illetően rendszerszintű hibák tapasztalhatók, amelyek miatt alapos okkal, bizonyítottan feltételezhető, hogy e kérelmező az Európai Unió Alapjogi Chartájának 4. cikke értelmében embertelen vagy megalázó bánásmód tényleges veszélyének lesz kitéve.⁹⁴

A bíróság az elemzett két ítéletben szakítani kívánt ezzel az értelmezéssel elsősorban a megváltozott jogszabályi környezetre hivatkozással.⁹⁵ Az ítélezési gyakorlatban bekövetkezett változásnak az ad nyomatékot, hogy mindkét ítélet nagytanácsban született.⁹⁶

A rendelet 27. cikke (1) bekezdésének szövegéből a jogorvoslatra vonatkozó követelményként mindössze az olvasható ki, hogy az e rendelkezésben

92 C-155/15. ítélet 17–18. pont

93 C-155/15. ítélet 21. pont

94 C-63/15. ítélet 32. pont

95 A menedékkérőnek biztosított jogok tekintetében a 604/2013. rendelet lényeges pontokon eltér a 2013. december 10-i Abdullahi-ítélet alapjául szolgáló ügyben alkalmazott 343/2003. rendelettől.

96 C-63/15. ítélet 33–34. pont

előírt jogorvoslatnak hatékonynak kell lennie és az mind tény-, mind jogkérdésre vonatkozhat. Nem tartalmaz azonban ez a rendelkezés semmiféle korlátozást arra vonatkozóan, hogy a menedékkérő pontosan mire hivatkozhat e jogorvoslat keretében.⁹⁷

A C-63/15. számú ítéletében a bíróság explicit rögzíti, hogy „*az uniós jogalkotó nem írt elő sajátos vagy a fortiori kizárólagos kapcsolatot a 604/2013. rendelet 27. cikkében előírt jogorvoslatok és az e rendelet 3. cikkének (2) bekezdésében immár kimondott azon szabály között, amely korlátozza a menedékkérőnek az elsődlegesen felelősnek kijelölt tagállam részére történő átadása lehetőségeit abban az esetben, ha e tagállamban a menekültügyi eljárásnak és a kérelmezőkre vonatkozó befogadási feltételeknek rendszerszintű hiányosságai vannak, aminek eredményeként az Európai Unió Alapjogi Chartájának 4. cikke értelmében vett embertelen vagy megalázó bánásmód kockázata áll fenn*”⁹⁸.

További lényeges változás a szabályozásban ahhoz az állapothoz képest, amelyre a bíróság az *Abdullahi*-ügyben hozott határozatát alapozta, hogy immár a 604/2013. rendelet (19) preambulumbekzdése pontosítja a menedékkérő számára az őt érintő, átadásra vonatkozó határozattal szemben nyitva álló jogorvoslat terjedelmét.⁹⁹ Ilyen tartalmú rendelkezés a 343/2003. rendeletben még nem szerepelt.¹⁰⁰ A rendelet preambulumból mint a jogalkotói akarat primer megismerési forrásából következtethetünk arra, hogy a 27. cikkben előírt hatékony jogorvoslat nem csupán az abban a tagállamban fennálló jogi és ténybeli helyzet megvizsgálását jelenti, ahová a kérelmezőt átadják, hanem ennek a jogorvoslatnak ki kell terjednie a rendelet alkalmazásának vizsgálatára is. Előbbi arra irányul a rendelet 3. cikk (2) bekezdésében foglaltakra figyelemmel, hogy a kérelmezőt ne adják ki olyan tagállamba, ahol a menekültügyi eljárásnak és a kérelmezőkre vonatkozó befogadási feltételeknek rendszerszintű hiányosságai vannak. Utóbbi azonban ennél általánosabban a rendelet megfelelő alkalmazásának ellenőrzésére irányul. Konkrétában ez a jogorvoslati lehetőség „*többek között az említett rendelet III.*

97 C-63/15. ítélet 35–36. pont

98 C-63/15. ítélet 37. pont

99 „Az érintett személyek jogainak hatékony védelme érdekében jogi biztosítékokat és hatékony jogorvoslati eszközöket kell biztosítani a felelős tagállamnak való átadásra vonatkozó határozatokkal kapcsolatban, különösen az Európai Unió Alapjogi Chartája 47. cikkével összhangban. A nemzetközi jog tiszteletben tartása érdekében az ilyen határozatok elleni hatékony jogorvoslatnak egyaránt ki kell terjednie e rendelet alkalmazásának, valamint az azon tagállamban fennálló jogi és ténybeli helyzetnek a megvizsgálására, amelynek a kérelmezőt átadják.”

100 C-63/15. ítélet 38. pont

*fejezetében előírt, a felelős tagállam meghatározására vonatkozó feltételek helyes alkalmazásának ellenőrzésére irányul, ideértve az e rendelet 12. cikkében említett felelősségi feltételt is*¹⁰¹.

A bíróság ennek igazolására a 604/2013. rendelet elfogadásával bekövetkező általános fejlődést és a rendeletben szereplő célkitűzéseket hivatkozta. Előbbinek a menekültügyi eljárások és a kérelmező eljárásban betöltött szerepe szempontjából kiemelkedő jelentősége van. A bíróság akként értelmezi a menekültekkel kapcsolatos eljárásokban bekövetkezett változásokat, hogy az *„uniós jogalkotó különféle jogokat és mechanizmusokat hozott létre vagy erősített meg, amelyek biztosítják a menedékkérőknek a felelős tagállam meghatározására irányuló eljárásban való részvételét, a 604/2013. rendelet nagymértékben eltér a 343/2003 rendeletről, amely a 2013. december 10-i Abdullahi-ítélet [...] alapjául szolgáló ügyben alkalmazandó volt*¹⁰². A bíróság tehát a kérelmező beeszólása nélküli „államközi megállapodás” helyett a kérelmező aktív beeszólási jogosultságát hangsúlyozza. Ezentúl nem az államok döntenek a kérelmező részvétele nélkül, hanem annak lehet ráhatása ez eljárás kimenetelére.

A bíróság ítéletében részletesen is elemezte azokat a rendelkezéseket, amelyek azt igazolják, hogy a menedékkérőket aktívan be kell vonni a felelős tagállam megállapítására irányuló eljárásba. *„A 604/2013. rendelet keretében az uniós jogalkotó a felelős tagállam meghatározása tekintetében nem szorítkozott a kizárólag a tagállamok közötti kapcsolatokat rendező szervezési szabályok kialakítására, hanem úgy döntött, hogy bevonja a menedékkérőket ezen eljárásba, arra kötelezve a tagállamokat, hogy tájékoztatást nyújtsanak számukra a felelősségi feltételekről, és adjanak alkalmat nekik arra, hogy benyújtsák az e feltételek megfelelő alkalmazását lehetővé tevő információkat, valamint biztosítva számukra az eljárás lezárultával esetleg hozott, átadásra vonatkozó határozatokkal szembeni hatékony jogorvoslathoz való jogot.*¹⁰³ A bíróság akként értékelte a dublini rendszer 343/2003. rendeletén alapuló rendszeréhez képesti változásokat, hogy a változtatások a hatékonyság növelése mellett a kérelmezők szerepének módosítására, az eljárásba való bevonásuk elősegítésére, illetve a nekik nyújtott védelem növelésére is irányulnak. Egy továbbra is szűken értelmezett kérelmezői jogorvoslati jogosultság e folyamat ellen hatna.¹⁰⁴

101 C-63/15. ítélet 40–44. pont

102 C-63/15. ítélet 45–46. pont

103 C-63/15. ítélet 47–49. pont

104 C-63/15. ítélet 54–55. pont

A bíróság elismerte, hogy bár a bírósági jogorvoslat igénybevétele esetleg megváltoztathatja a felelős tagállam meghatározására irányuló eljárás végleges kimenetelét és hogy ez valamelyest lassíthatja az átadási eljárásokat, azonban „a bíróság a 343/2003. rendelettel összefüggésben már kimondta, hogy az uniós jogalkotónak nem állt szándékában, hogy a menedékkérők iránti kérelmek gyors feldolgozásának követelménye érdekében feláldozza a menedékkérők bírói jogvédelmét [...] E megállapítás a fortiori érvényes a 604/2013. rendelet esetében, mivel az uniós jogalkotó e rendelettel érezhetően továbbfejlesztette a dublini rendszer keretében a menedékkérőknek biztosított eljárási garanciákat.”¹⁰⁵ Ugyanakkor a bíróság azt is rögzíti, hogy a rendelet bizonyos rendelkezései, különösen is a 22. cikk (4) és (5) bekezdése megakadályozzák a felelős tagállam megállapítására irányuló eljárás túlzott elhúzódsát.¹⁰⁶

További előzetes döntéshozatali kérelmek

Érdeemes felhívni a figyelmet két további folyamatban lévő előzetes döntéshozatali eljárásra, amelyek tárgya szintén a 604/2013. rendelet valamely rendelkezésének értelmezése. Ezekben az eljárásokban az előterjesztett kérdések szövegének ismeretében arra következtethetünk, hogy a bíróság majdani ítéletei további pontosítást jelentenek majd.

Egy svéd bíróság¹⁰⁷ által 2016. február 3-án benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem kérdései a C-60/16. számú, *Mohammad Khir Amaryy kontra Migrationsverket-ügyben* az átadási célú őrizetre és a jogorvoslatokra vonatkozó rendelkezésekre (604/2013. rendelet 27. és 28. cikk) irányultak. Egy cseh bíróság¹⁰⁸ által 2015. október 7-én benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem alapján a C-528/15. számú, *Al Chodor és társai-eljárásban* szintén az őrizet szabályai adják majd a vizsgálat tárgyát.

Zárógondolatok

Mindezek után érdemes röviden összegezni az egyes irányelvek értelmezése tekintetében azon általános megállapításokat, amelyek akár az egyes tagállam-

¹⁰⁵ C-63/15. ítélet 56–57. pont

¹⁰⁶ C-63/15. ítélet 58–59. pont

¹⁰⁷ Kammarrätten i Stockholm – Migrationsöverdomstolen.

¹⁰⁸ Nejvyšší správní soud.

mi jogalkotók vagy adott esetben a jogalkalmazás számára jelentőséggel bírhatnak.

Elsőként az *eljárási irányelv* vonatkozásában kiemelendő, hogy a valamely személlyel szemben beutazási tilalom elrendelése után benyújtott nemzetközi védelem iránti újabb kérelem nem akadályozza az adott személy nemzetbiztonság vagy a közrend védelme érdekében történő őrizetbe vételét. Az ilyen őrizet ugyanis nem jár azzal a következménnyel, hogy megfosztja a kérelmezőt a kizárólag a nemzetközi védelem iránti kérelem elbírálásával kapcsolatos eljárás érdekében a tagállamban maradás jogától addig, amíg a felelős hatóság a nemzetközi védelem iránti kérelméről első fokon nem határoz.

A *kvalifikációs irányelvet* illetően megállapítható, hogy az nem különböztet a menekültek és a kiegészítő védelemben részesülő személyek között abban a tekintetben, hogy utóbbiakat ne illetté meg a lakóhely szabad megválasztásának joga, miközben ezt a genfi egyezmény és azzal összhangban az irányelv a menekültek számára lehetővé teszi. A tagállamoknak ebből kifolyólag garantálniuk kell a nemzetközi védelemben részesülő személyek számára mind az e védelmet nyújtó tagállam területén való szabad mozgás, mind pedig a lakóhely e területen való megválasztásának lehetőségét.

A kiegészítő védelemben részesülő személyekre a tartózkodási helyük megválasztása tekintetében fő szabály szerint nem vonatkozhat az e védelmet nyújtó tagállam területén jogszerűen tartózkodó más harmadik országbeli állampolgárokra alkalmazandónál szigorúbb rendszer. A nemzetközi védelemben részesülő személyek a védelmet nyújtó állam polgáraival azonos feltételek mellett kell hogy részesüljenek a szociális ellátásokban.

Mindezek alapján valamely nemzeti szabályozás akkor írhat elő érvényesen a lakóhelyre vonatkozó kötelezettséget a kiegészítő védelemben részesülő személyek tekintetében anélkül, hogy ilyet a menekültekkel, az érintett tagállam területén nemzetközi jogi, humanitárius vagy politikai okon kívüli okokból jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokkal vagy a saját állampolgáraival szemben is előírna, ha a személyek e kategóriái az e szabályozás által megvalósítani kívánt célkitűzés tekintetében nem volnának objektíve összehasonlítható helyzetben.

Elméletben a szociális ellátások folyósításából fakadó teher hatáskörrel felruházott különböző intézmények közötti megfelelő megosztása az e személyeket megillető mozgásszabadság korlátozásának elfogadható indoka lehetne. A kiegészítő védelemben részesülő személyek tekintetében megállapított, lakóhelyre vonatkozó kötelezettség azonban csak akkor elfogadható, ha ilyen korlátozás a kiegészítő védelemben részesülő személyre, menekültre,

egy adott tagállam területén nemzetközi jogi, humanitárius vagy politikai okon kívüli okokból jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárra vagy saját állampolgárra egyaránt vonatkozik. A szociális ellátásokban részesülő személyek helyválttatása vagy az érintett tagállam területén való egyenlőtlen koncentrálódása e tehernek a hatáskörrel felruházott különböző intézmények közötti egyenlőtlen megoszlását vonhatja maga után, és e tekintetben nincsen különösebb jelentősége annak, hogy a kiegészítő védelemben részesülő személy adott esetben milyen státusú.

Azzal kapcsolatban, hogy a kiegészítő védelemben és bizonyos különleges szociális ellátásokban részesülő személyek tekintetében megállapított, lakóhelyre vonatkozó kötelezettséget igazolhatja-e a harmadik országbeli állampolgároknak az e védelmet nyújtó tagállamon belüli integrációjának elősegítése, a nemzeti bírónak azt kell megvizsgálnia, hogy a vizsgált nemzeti szabályozás a kiegészítő védelemben és szociális ellátásban részesülő személyek tekintetében olyan bánásmódot ír-e elő, amely eltér az adott tagállam területén nemzetközi jogi, humanitárius vagy politikai okon kívüli okokból jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárokkal általában alkalmazandó bánásmódtól. A saját tagállami állampolgárokkal való összevetés az integrációs szükségletek szempontjából nem látszik indokoltnak. Ha a két személyi kör tekintetében a szabályozás eltér, a nemzeti bírónak azt kell megvizsgálnia, hogy a szabályozás által elérni kívánt célkitűzés tekintetében a két csoport objektíve összehasonlítható helyzetben van-e. A tagállami bíróság feladata annak megvizsgálása, hogy az a körülmény, hogy a szociális ellátásban részesülő harmadik országbeli állampolgár nemzetközi védelemben – beleértve a kiegészítő védelmet – részesül, egyben azt jelenti-e, hogy e személy az adott tagállamban jogszerűen tartózkodó és ott szociális támogatásban részesülő más, harmadik országbeli állampolgárokkal szemben fokozott integrációs nehézségekkel szembesül.

A *befogadási feltételekről szóló irányelv* tekintetében megállapítható, hogy a kérelmező nemzetbiztonság vagy a közrend védelmére alapított indokok miatti őrizetbe vételének lehetősége azon feltételek összességének a betartásától függ, amelyek célja az ilyen intézkedés alkalmazásának szigorú körülhatárolása. Az alapjogi charta 6. cikke által biztosított szabadsághoz való jog törvény által, e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával az arányosság elvének szem előtt tartásával korlátozható. Az irányelv hivatkozott rendelkezése erre figyelemmel érvényes.

Végül a *Dublin III. rendelet* kapcsán tett egyik ilyen fontos megállapítás, hogy a rendelet 3. cikk (3) bekezdése, amely lehetővé teszi a biztonságos har-

madik országba küldést, semmilyen időbeli korlátozást nem tartalmaz. Ennek értelmében „minden tagállam” „fenntartja” a jogot, hogy a nemzetközi védelmet kérelmező személyt biztonságos harmadik országba küldje. A biztonságos harmadik ország elvét bármely tagállam alkalmazhatja. A 604/2013/EU rendelet nem tartalmaz olyan szabályt, amely – akár a felelős tagállam meghatározása előtt, akár az után – megakadályozná valamely kérelmező biztonságos harmadik országba küldését. Ha valamely tagállam elismerte felelősségét a nemzetközi védelem iránti kérelem megvizsgálásáért, nem akadályozza meg azt, hogy e tagállam a későbbiekben biztonságos harmadik országba küldje a kérelmezőt. E rendelet 18. cikke (2) bekezdésének második albekezdéséből eredő azon kötelezettség, amely szerint „a tagállamok biztosítják a kérelem vizsgálatának befejezését”, csupán a felelős tagállam bizonyos kötelezettségeinek, egyebek között azon kötelezettségének pontosítására korlátozódik, miszerint e tagállam gondoskodik arról, hogy a nemzetközi védelem iránti kérelem vizsgálata befejeződjék, és nem a kérelmező biztonságos harmadik országba való küldésének jogára vonatkozik.

Másodikként kiemelendő annak egyértelművé válása, hogy visszavételi eljárás keretében a felelős tagállam nem köteles tájékoztatni az átadó tagállamot a kérelmezők biztonságos harmadik országba küldésére vonatkozó nemzeti szabályozásának tartalmáról vagy az e területen irányadó közigazgatási gyakorlatáról. A biztonságos harmadik ország elvére vonatkozó nemzeti szabályozás és gyakorlat nem befolyásolja a felelős tagállam meghatározását és az érintett kérelmező e tagállamnak való átadását. Továbbá nem sérti a kérelmezőnek az átadásra vonatkozó határozattal és a nemzetközi védelem iránti kérelemre vonatkozó határozattal szembeni hatékony jogorvoslathoz való jogát sem, ha a felelős tagállam nem tájékoztatja az átadó tagállamot a biztonságos harmadik országokra vonatkozó szabályozásáról és az e területen irányadó közigazgatási gyakorlatáról.

A harmadik releváns megállapítás, a nemzetközi védelem iránti kérelem vizsgálata „befejezésének” előírása a felelős tagállam által nem kötelezi e tagállamot arra, hogy a védelem iránti kérelem vizsgálatát az eljárás meghatározott szakaszában folytassa. A tagállamok lehetőséget kínálhatnak a nemzetközi védelem iránti kérelmeket első fokon megvizsgáló hatóság számára, hogy a kérelem vizsgálatát abban a szakaszban folytassa, ahol az megszakadt, mindazonáltal nem kötelezi őket erre.

A negyedik fontos megállapítás, hogy a hatékony jogorvoslat nem csupán az abban a tagállamban fennálló jogi és ténybeli helyzet megvizsgálását jelenti, ahová a kérelmezőt átadják, hanem ennek a jogorvoslatnak ki kell ter-

jednie a rendelet alkalmazásának vizsgálatára is. Előbbi arra irányul, hogy a kérelmezőt ne adják ki olyan tagállamba, ahol a menekültügyi eljárásnak és a kérelmezőkre vonatkozó befogadási feltételeknek rendszerszintű hiányosságai vannak. Utóbbi azonban ennél általánosabban a rendelet megfelelő alkalmazásának ellenőrzését célozza.

Ha tehát valamely harmadik állam állampolgára az után, hogy menedékjog iránti első kérelmet terjesztett elő valamely tagállamban, legalább három hónapra elhagyta e tagállam területét, és ezt követően menedékjog iránti kérelmet terjeszt elő egy másik tagállamban, akkor ebben a helyzetben az a tagállam köteles lefolytatni az újabb kérelem megvizsgálásáért felelős tagállam meghatározására irányuló eljárást, amelyben a menedékjog iránti újabb kérelmet előterjesztették. Ez az újabb meghatározásra irányuló eljárás elkülönül attól az eljárástól, amelyet eredetileg az a tagállam folytatott le, amelyben a menedékjog iránti első kérelmet előterjesztették, és vezethet egy újabb felelős tagállam kijelöléséhez. Ebből következően a menedékkérő az átadásra vonatkozó határozat megtámadására irányuló keresetében hivatkozhat a rendelet 19. cikk (2) bekezdésének második albekezdésében szereplő szabály megsértésére.

A tanulmány tehát röviden össze kívánta foglalni az Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlatát a közös európai menekültügyi rendszer vonatkozásában. Már most láthatók olyan kiemelt jelentőségű kérdések, ahol a pontosítási törekvések ellenére az új, módosított uniós jogi aktusok is értelmezésre szorulnak majd. A bíróság ismertetett ítéletei össze kívánták foglalni azokat a pillanatnyilag releváns megállapításokat, amelyek a jogalkalmazás számára kiemelt jelentőségűek. Ahogyan az a folyamatban lévő eljárásokra röviden kitékintő részekből is kitűnik, az állandóan fejlődő joggyakorlatra figyelemmel ez egy folyamatosan aktualizálásra szoruló összefoglalás lehet, amelyet értelemszerűen – ahol ez lehetséges – az uniós jogi aktusok korábbi változataihoz kapcsolódó európai bírósági gyakorlattal összhangban kell alkalmazni.

NOVÁK ZSÓFIA – NAGY ÁKOS

A titkos információgyűjtés és adatszerzés eredményének felhasználása a büntetőeljárásban

A második világháború után Magyarországon a kommunista hatalomátvétel deformálta az igazságszolgáltatási rendszert. A rendőrség bűnügyi hírszerzése a katonai titkosszolgálatok mintájára és metodikája szerint alakult ki. A szakmai kérdéseknél a végrehajtó állomány rátermettségénél sokkal fontosabb volt a politikai megbízhatóság kérdése. A végrehajtó állomány kiválasztása ezen felül igazodott az elvégzendő feladatokhoz is, amelyek javarészt a hatalom és nem a társadalom védelmét szolgálták. Ilyen viszonyok között az elnyomó hatalom teljes támogatásával, társadalmi, igazságszolgáltatási kontroll nélkül folyt az információgyűjtés, így klasszikus értelemben vett bűnügyi hírszerzésről, jogszabályokon alapuló titkos információgyűjtésről nem beszélhetünk.

A hatályos hazai szabályozást megelőző mérőföldkövek

1989-ben már sürgetően felvetődött az igény egy olyan jogszabály megalkotására, amely részleteiben szabályozza a titkos információgyűjtést, meghatározza annak korlátait, szabályrendszerét tekintve pontos, törvényben rögzített előírásokat tartalmaz.

Nyílt forrásban elsőként a különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról szóló 1990. évi X. törvényben jelentek meg a titkos információgyűjtésre vonatkozó rendelkezések. Az igazságügy-miniszter adhatott engedélyt a technikai adatgyűjtésre, a postai küldemények ellenőrzésére és a magánlakásba történő titkos behatolás alkalmazására. Később a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (továbbiakban: Rtv.) bővítette a titkos információgyűjtés kereteit, bevezetve az engedélyhez nem kötött, az ügyési jóváhagyáshoz kötött és a bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtés közötti különbségeket. Ettől a szabályozástól elkülönül a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény hatálya alá tartozó, speciálisan az igazságügy-miniszter engedélyezé-

si hatáskörébe tartozó nemzetbiztonsági szolgálatok bűnüldözési célú titkos információgyűjtéssel kapcsolatos tevékenysége.

A jogállamiság és az alkotmányos büntetőjog követelményei ma már megkívánják, hogy az állam a büntetőhatalmát olyan szabályok szerint gyakorolja, amelyek egyensúlyt teremtenek az egyéneket az állammal szemben védő garanciális rendelkezések, ezen belül elsősorban a büntetőeljárás alá vont személy alkotmányos jogainak védelme és a büntető igazságszolgáltatás megfelelő működésével kapcsolatos társadalmi elvárások között.¹

A titkos információgyűjtés és adatszerzés elhatárolása

A részletes elemzés előtt érdemes kitérni a titkos felderítés kriminalisztikai vonatkozásaira. A kriminalisztika a bűnfelderítés tudománya, míg a titkos felderítés a krimináltechnika sajátos eszközrendszerrel bíró területe.² A gyakorlatban a felderítés módszertana kettős feladatot teljesít (*1. számú táblázat*). A felderítés első mozzanata, amikor a bűnüldöző szerv a maga számára szerez ismereteket bűncselekmények megelőzésére, megszakításukra, illetve a már elkövetett deliktumok részletes feltárására. Ezt nevezzük rendészeti felderítésnek. A második mozzanatra, a bűnügyi felderítésre akkor kerülhet sor, ha bűncselekmény történt, és annak bizonyításához titkos adatgyűjtés szükséges. A bűnügyi felderítés akkor sikeres, ha a titkos információk rámutatnak a bizonyítékok forrásaira, vagy ha a titkos információk kiállják a büntetőper garanciális próbáit.³

1. számú táblázat
A felderítés lehetséges irányai

	TÁRGYA	ESZKÖZE	CÉLJA
RENDESZETI FELDERÍTÉS	a jelen bűnös folyamatáról való tudomásszerzés	titkos információ	nyílt vagy leplezett rendészeti beavatkozással megelőzés, megszakítás, súlyosabb következmény elhárítása
BŰNÜGYI FELDERÍTÉS	a múlt folyamatainak bizonyítása	titkos adatgyűjtés	az állam büntetőigényének érvényesítése, ezért a titkos úton feltárt valóságot a büntető igazságszolgáltatás számára bizonyítani szükséges

¹ 42/2005. (XI. 14.) AB határozat.

² Kenese Attila: A titkos információgyűjtés és adatszerzés alkalmazása és eredményének felhasználása során felmerülő jogértelmezési kérdések a bírósági gyakorlat tükrében. Jogiforum.hu, 2013. április 24. <http://www.jogiforum.hu/publikaciok/508>

³ Bócz Endre (szerk.): Kriminalisztika I–II. BM Duna Palota és Kiadó, Budapest 2004, II. kötet 724. o.

A titkosszolgálati eszközök alkalmazása körében különbséget kell tenni a nyomozást megelőző, büntetőeljáráson kívüli *titkos információgyűjtés*, illetve a büntetőeljárás keretei között, azaz a nyomozás elrendelését követően folytatott *titkos adatszerzés* között.

A hatályos jogalkalmazás szerint a titkos információgyűjtési és adatszerzési módok sajátos kriminalisztikai módszerek gyűjtőfogalmát jelentik, amelyek között az emberi jogok sérelmének lehetséges mértéke alapján különbséget kell tenni a külső engedélyhez nem kötött⁴, illetve ügyészi jóváhagyással folytatható, vagy külső – bírósági, illetve igazságügyért felelős miniszter általi kiadott – engedélyhez kötött módozatok között.

A titkos információgyűjtés

A titkos információgyűjtés kriminalisztikai módszerként aposztrofálható, megkülönböztetjük a külső engedélyhez kötött és engedélyhez nem kötött formáját. Differenciálható e tevékenység azáltal is, hogy nemzetbiztonsági célból rendelik-e el, vagy bűnüldözési, igazságszolgáltatási célt szolgál. Előbbi célból – ha a tevékenység engedélyköteles – az igazságügyért felelős miniszter a külső engedélyező, míg az engedélyhez kötött bűnüldözési-igazságszolgáltatási célú információk titkos gyűjtését bíróság vagy ügyészség engedélyezheti.

A bűnüldözési célból folytatott titkos információgyűjtés – részben a titkos adatszerzés módszereinek, illetve eszközeinek alkalmazásával, részben azon túli megoldások segítségével – a bűncselekmény elkövetésének megelőzését, megakadályozását, felderítését, megszakítását, az elkövető kilétének megállapítását, elfogását, körözött személy felkutatását, tartózkodási helyének megállapítását, bizonyíték megszerzését, bűncselekményből származó vagyron visszaszerzését célozza⁵. A titkos információszerzés célja tehát a bűncselekmény gyanújának megalapozása, vagy kizárása, illetve az előbbi esetben a büntetőjogi felelősség büntetőeljárás keretében történő érvényesítése.⁶

Az eszközrendszer és annak részletes szabályozását illetően az Rtv. nem tartalmaz és nem is tartalmazhat sem fogalommeghatározásokat, sem egyéb szabályokat, mivel az eredményes bűnüldözési cél, a titkosság jegyében e

⁴ Amikor az adott szervezet szolgálati struktúrájának megfelelően, a szervezeti hierarchia megfelelő szintjén feljogosítottak engedélyezik és ellenőrzik az egyes módszerek alkalmazását.

⁵ Rtv. 63. § (1) bek.

⁶ Balla Lajos: Adalékok a titkos információgyűjtés, valamint a titkos adatszerzés kriminalisztikai és eljárási problémáihoz.

debrecentitelotabla.birosag.hu/sites/default/files/field_attachment/titkosadatgyujtes.pdf

részletszabályok a jogforrási hierarchiában egy alacsonyabb szintű, ámde a témát illetően annál fontosabb jogszabályban, egy belügyminiszteri utasításban található, amelyet kizárólag az arra feljogosított személyi kör ismerhet meg és sajátíthat el, figyelemmel arra is, hogy ezt az utasítást a jogalkotó minősített adatként bocsátotta ki.

Az Rtv. a 69. §-tól a külső engedélyező (bíró, azon belül kijelölt bíró) engedélyéhez kötött titkos információgyűjtő tevékenység szabályait rögzíti. E törvényi szabályozás rögzíti, hogy a titkos információgyűjtés engedélyhez kötött formája ugyanazon célból végezhető, mint az előbbieken kifejtett engedélyhez nem kötött tevékenység, azonban további garanciális szabály, hogy azt kizárólag a nyomozás elrendeléséig és súlyos⁷ bűncselekmény esetén, továbbá az Rtv. 69. § (3) bekezdésben felsorolt esetekben⁸ engedélyezi a jogalkotó.

⁷ Az Rtv. 97. § (1) bekezdés i) pontja rögzíti, hogy súlyos bűncselekmény az a bűntett, amelyet a törvény öt évi, vagy ennél súlyosabb szabadságvesztéssel fenyeget.

⁸ A rendőrség az (1) bekezdésben felsorolt titkos információgyűjtésre szolgáló eszközöket és módszereket az ott meghatározottak szerint alkalmazhatja a bűncselekmény gyanúja miatt körözött személy felkutatására, továbbá a 2013. június 30-ig hatályban volt 1978. évi IV. törvény szerinti lelkiismereti és vallásszabadság megsértése (1978. évi IV. törvény 174/A §); kitarottság (1978. évi IV. törvény 206. §); hivatali visszaélés (1978. évi IV. törvény 225. §); visszaélés új pszichoaktív anyaggal (1978. évi IV. törvény 283/B §) m illetve az új pszichoaktív anyaggal visszaélés (Btk. 184. §); a kitarottság (Btk. 202. §); a gyermekprostitúció kihasználása [Btk. 203. § (3) bekezdés]; a lelkiismereti és vallásszabadság megsértése (Btk. 215. §); a hivatali visszaélés (Btk. 305. §); az (1) bekezdésben nem említett, üzletszerűen vagy bünszövetségben elkövetett, három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmény, a 2013. június 30-ig hatályban volt 1978. évi IV. törvény szerinti emberkereskedelem (1978. évi IV. törvény 175/B §); tiltott pornográf felvétellel visszaélés (1978. évi IV. törvény 204. §); kerítés (1978. évi IV. törvény 207. §); embercsempészés (1978. évi IV. törvény 218. §); bűnpártolás (1978. évi IV. törvény 244. §); visszaélés szigorúan titkos és titkos minősítésű adattal (1978. évi IV. törvény 221. §); visszaélés bizalmas minősítésű adattal (1978. évi IV. törvény 222. §); visszaélés korlátozott terjesztésű minősítésű adattal (1978. évi IV. törvény 222/A §); vesztegetés (1978. évi IV. törvény 250. §); vesztegetés nemzetközi kapcsolatban (1978. évi IV. törvény 255/B. §); környezetkárosítás (1978. évi IV. törvény 280. §); természetkárosítás (1978. évi IV. törvény 281. §); és hulladékgazdálkodás rendjének megsértése (1978. évi IV. törvény 281/A §) bűncselekmények három évig terjedő szabadságvesztéssel fenyegetett alakzata, illetve az egészségügyi termék hamisítása (Btk. 186. §); az emberkereskedelem (Btk. 192. §); a kerítés (Btk. 200. §); a gyermekpornográfia (Btk. 204. §); a környezetkárosítás (Btk. 241. §); a természetkárosítás (Btk. 242–243. §); a hulladékgazdálkodás rendjének megsértése (Btk. 248. §); az ózonréteget lebontó anyaggal visszaélés (Btk. 249. §); a minősített adattal visszaélés (Btk. 265. §); a bűnpártolás (Btk. 282. §); a hivatali vesztegetés elfogadása (Btk. 294. §); az embercsempészés (Btk. 353. §) bűncselekmények három évig terjedő szabadságvesztéssel fenyegetett alakzata, az (1) bekezdésben vagy az a)–c) pontban meghatározott bűncselekmény kísérlete, valamint – ha az előkészületet a törvény büntetni rendeli – előkészülete felderítése során.

A titkos adatszerzés

A titkos adatgyűjtő tevékenység a nyomozó hatóság és más szervek által végzett, a nyomozás elrendelése előtti információgyűjtő tevékenységgel nem ér véget, szükség esetén egy folyamatba tett nyomozás keretein belül is mód van a titkos eszközök alkalmazására. Ezen eszközök alkalmazása szigorú feltételekhez kötött, a vonatkozó részletszabályok rögzítésére a nemzetközi törekvéseknek is megfelelően, törvényi szintű jogszabályban, a jelenleg hatályos büntetőeljárás törvény keretei között került sor.

A titkos adatszerzés leplezett eszközökkel és módszerekkel, az érintett tudta nélkül végzett tevékenység, amely a nyomozás elrendelésétől a nyomozás iratainak ismertetéséig folyhat.⁹

A Be. hatályos szabályozása szerint a titkos adatszerző tevékenység a nyomozást megelőző, úgynevezett pre szakban nem, kizárólag a nyomozás elrendelése után folytatható, annak keretei pedig egy külső engedélyező szerv, a bíróság jóváhagyásához kötöttek. Kiemeli a törvény, hogy a nyomozás előtt folytatott titkos információgyűjtő tevékenység a nyomozás elrendelése után kizárólag csak engedélyhez kötött titkos adatszerző tevékenységként folytatható.¹⁰

A titkos adatszerzés eszközeinek és módszereinek célja az elkövető kilétének, tartózkodási helyének megállapítása, elfogása, valamint bizonyítási eszköz felderítése. Figyelemmel arra, hogy a titkos adatszerzés esetén már fenn kell állnia a bűncselekmény megalapozott gyanújának, a beavatkozás célját a Be. eltérő, szűkebb körben határozza meg, mint a vonatkozó külön törvények a titkos információgyűjtését, így értelemszerűen már nem lehet a titkos adatszerzés célja a bűncselekmény elkövetésének megelőzése, felderítése, megszakítása.

A titkos adatszerző tevékenység különleges eszközei és a bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtő tevékenység körében alkalmazható különleges eszközök köre egy kivétellel megegyezik. Egyetlen dolgot nem tehet a nyomozó hatóság a titkos adatszerzés keretein belül: nincsen lehetősége ma-

⁹ Utóbbin nem csak a Be. 193. § (2) bekezdése, hanem a 216. § (3) bekezdése szerinti időpontot is érteni kell. Így, ha az ügyész az iratok ismertetése után arról hoz intézkedést, hogy további nyomozási cselekményeket kell még elvégezni [Be. 216. § (1) bekezdés a) pont], akkor ezt követően is helye van titkos adatszerzésnek, lévén hogy a meghatározott nyomozási cselekmények teljesítése után az iratismeretésre ismét sor kerül [Be. 216. § (4) bekezdés]. Ebből következően titkos adatszerzésnek a vádemelés szakában az ügyész által végzett, vagy elrendelt további nyomozás tartama alatt is, az iratismerettség helye van.

¹⁰ Be. 200. § (4) bekezdés.

gánlakásban titkos kutatást végezni. E tevékenység a nyomozás során kizárólag nem titkos keretek között, a házkutatás szabályai szerint végezhető.

Láthatóan a jogalkotó a titkos adatszerzéssel érintett bűncselekmények tárgyi súlyát négy objektív szempont alapján állapította meg, így a bűncselekmény szándékos elkövetése, egyes, különösen veszélyes elkövetői alakzatok, az alkalmazható szankció mértéke, ehhez kapcsolódóan a cselekmény tárgyi súlya, végül a veszélyeztetett jogi tárgy kategóriája.¹¹ Ha a nyomozást az ügyész végzi, az érintett bűncselekmények köre szélesebb.¹²

Kiemelendő, hogy a törvény által rögzített feltételek nem konjunktívak, azaz bármelyik feltétel fennállása esetén lehetőség van a titkos adatszerzés elrendelésére, feltéve, hogy a bizonyíték más módon nem szerezhető be, vagy a beszerzése kilátástalan, esetleg aránytalanul nagy nehézséggel járna, valamint a titkos adatszerzés útján a bizonyíték beszerzése valószínűsíthető.

Az elkövető személye kapcsán a törvényi rendelkezések egyértelműen abba az irányba mutatnak, ami az elkövetői fogalom kiterjesztő értelmezésére nem ad lehetőséget. Titkos eszköz alkalmazását elsősorban a gyanúsítottal, illetve azzal a személlyel szemben lehet használni, aki a bűncselekmény elkövetésével a nyomozás addigi adatai alapján gyanúsítható. Mindamellett a törvény tudomásul veszi a helyzetet, hogy a titkos eszközök alkalmazása a gyanúsítotton kívül más személyt is érinthet. Felállítja azt a szabályt, hogy a leplezett módszerek alkalmazását ez nem gátolhatja, ha a potenciális lehallgatottak, megfigyelték az „elkerülhetetlenül” érintettek kategóriájába tartoznak. Más személlyel szemben viszont a titkos adatszerzés csak akkor alkalmazható, ha a gyanúsítottal vagy a potenciális gyanúsítottal bizonyítottan vagy feltehetően „bűnös kapcsolatban” állnak.¹³ Jobbiztonsági szempontból a „bűnös kapcsolattartás” meglehetősen bizonytalan, szubjektív kategória – amelyet az Alkotmánybíróság számos összefüggésben több ízben kifogásolt –, így a titkos eszköz igénybevételének jogosságát a bíróságnak mind az engedélyezés-kor, mind a bizonyíték elfogadhatóságának vizsgálatakor szigorúan kell megítélnie. Az eljárási szabályok meghatározzák azt is, hogy titkos adatszerzés keretében foganatosított cselekmények alkalmazására mikor és hol nincs vagy csak korlátozottan van mód (védő magánlakása, rendőrségi fogda stb.).¹⁴

A titkos adatszerzés folytatásához is szükséges külső engedély, amelyet a nyomozást foganatosító szervnek a bíróságtól, pontosabban a kijelölt nyomo-

¹¹ Be. 201. § (1) bekezdés a)–e) pont.

¹² Be. 201. § (2) bekezdés a)–e) pont.

¹³ Be. 202. § (2) bekezdés.

¹⁴ Be. 202. § (3)–(4) bekezdés.

zási bírótól kell indítvány útján beszereznie. Amennyiben a rendőrség a nyomozást folytató szerv, akkor a titkos adatszerzés indítványozására tesz előterjesztést a helyi járási ügyészség vezetőjének, aki (a szükséges feltételek meg­léte esetén) indítványozza azt a nyomozási bírónál.¹⁵

A büntetőeljárás törvény meghatározza az indítvány kötelező kellékeit, egyúttal az indítványban foglaltakat megalapozó okiratok csatolását is előírja.¹⁶

A titkos adatszerzés időszerűsége és ellenőrzése körében a törvény rögzíti, hogy a nyomozási bíró az indítvány előterjesztésétől rövid idő alatt – hetvenkét órán belül – hozza meg döntését. Látható, hogy ugyanilyen rövid idő­korlát meghatározására került sor a titkos információgyűjtés esetében való bírói döntéshozatalnál is. Szintén garanciális okokból a titkos adatszerzés is csak legfeljebb kilencven napra engedélyezhető, és az egyszeri hosszabbítás jelen esetben kilencven napra szól.

A titkos információgyűjtéssel kapcsolatos szabály nem tartalmaz utasítást arra, hogy a kilencven nap leteltével csupán egyszeri hosszabbításról lehet szó. A titkos adatszerzéssel kapcsolatos büntetőeljárásjogi szabály pedig egy­értelmű útmutatást tartalmaz arra vonatkozóan, hogy ugyanazon körülmé­nyek esetén egyszer lehet kilencven napra elrendelni a titkos eszköz alkalma­zását, és egyszer lehet hosszabbítani.¹⁷

Visszaulva tehát a titkos információgyűjtés eljárási szabályainak bemu­tatásánál írtakra, a titkos információgyűjtés esetében – a törvény értelmezése szerint – a hosszabbítás lehetősége korlátlan, azaz kérelemre és a feltétele fennállása esetén kilencven napra újból és újból meghosszabbítható. A titkos adatszerzés engedélyezése körében azonban a törvény kizárólag egy alka­lommal, kilencven napra ad lehetőséget hosszabbításra. E körben is az eljáró bírónak vizsgálnia kell, hogy az engedélyezés óta eltelt idő alatt keletkezett bizonyítékok igazolják-e a kérelem megalapozottságát, a titkos adatszerzést végrehajtó hatóság hatékonyan és törvényesen használta-e ki a rendelkezésé­re álló időt és eszközt. Megfontolandó lenne e két szabályozás összhangjának megteremtése és ezzel a jogalkalmazási gyakorlat egységének előmozdítása.

E körben kell utalni a 74/2009. BK vélemény II. pontjában foglaltakra, amely szerint a titkos információgyűjtés, illetve – a büntetőeljárás nyomoza­ti szakaszában – a titkos adatszerzés a külön törvényekben, illetve a büntető­eljárás törvényben megkívánt külső (bírói vagy igazságügyért felelős miniszteri) engedély alapján és az abban meghatározott szoros időbeli korlátok

¹⁵ Be. 203. § (1) bekezdés.

¹⁶ Be. 203. § (2)–(3) bekezdés.

¹⁷ Debreceni Ítéletábra Bf.I.199/2015/8.

között végezhető, tekintettel az egyszeri meghosszabbítás lehetőségére is. Ez azt jelenti, hogy az írásbeli megkeresés alapján csak az engedély megadásával kezdheti meg a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat a megkeresés végrehajtását, a végrehajtáshoz szükséges eszközök telepítését.

A titkos információgyűjtés esetében szabályozott sürgősségi eljárás a titkos adatszerzés keretein belül is ismert, a törvény ugyanis kivételesen lehetővé teszi az ügynevezett ügyész általi halaszthatatlan elrendelést. Ilyen esetekben szintén késedelem nélkül kell megtenni az indítványt a nyomozási bírónak, aki ez esetben a már folyamatba tett különleges eszköz alkalmazásáról dönt.

A titkos adatszerzés megszüntetésének okait szintén rögzíti a jogszabály¹⁸, e szerint az ügyész, illetve a nyomozó hatóság vezetője haladéktalanul megszünteti a titkos adatszerzést, ha a halaszthatatlan elrendelés esetén a bíróság az indítványt elutasította; az engedélyben meghatározott célját elérte; a megállapított időtartam eltelt; a nyomozást megszüntették; végül nyilvánvalóvá vált, hogy a további alkalmazástól sem várható eredmény. Ilyen esetben a megszüntetés érdekében nem kell bírósághoz fordulni, arra a nyomozó hatóság vezetője, illetve az ügyész is jogosult.

A titkos adatszerzést külön törvényben meghatározott szervezet, a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat hajtja végre a megrendelő szerv kérésére.

Garanciális szabályok

A titkos eszközök és módszerek alkalmazásához szigorú garanciát nyújtó szabályozás szükséges.

Ennek szellemében a titkosszolgálati eszközök és módszerek kizárólag a 2. számú táblázatban felsorolt garanciális elvek szerint alkalmazhatók.

A magánszféra sérthetlensége – amelynek tiszteletben tartásáról a büntetőeljárás során is gondoskodni kell – az Emberi jogok európai egyezménye 8. cikkelyének védelme alatt áll. E szerint mindenkinek joga van magán- és családi életének, a lakásának és levelezésének tiszteletben tartására, s ez a jog csak a szükségesség–arányosság keretei között, a törvényben meghatározott esetekben korlátozható. A korlátozás lehetőségének nem csupán előre, nyilvános jogszabályban körülírtak kell lennie, indokoltságát konkrét körülményeknek kell igazolniuk. Akkor kerülhet rá sor, ha az a nemzetbiztonság, a

¹⁸ Be. 204. § (3) bekezdés.

2. számú táblázat
Garanciarendszer

törvényesség elve	a vonatkozó jogszabályoknak pontosan, egzakt módon kell szabályozniuk e tevékenységet
szubszidiaritás elve	csak akkor alkalmazhatók ezek az eszközök, ha a nyílt módszerek alkalmatlanok az ügy felderítésére
igazságszolgáltatási ellenőrzés elve	független hatalmi ág engedélyező, ellenőrző szerepének beiktatása a folyamatba
célhoz kötöttség elve	mindig meghatározott célnak kell megalapoznia az adatgyűjtést, cél nélküli, jövőbeni felhasználásra való adatgyűjtés nem megengedhető

közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmények megelőzése, a közegészség védelme, vagy mások jogainak védelme érdekében szükséges. Az alapvető jogok a titkos eszközök használatá során is csak a szükségesség keretei között korlátozhatók.¹⁹

A hatályos szabályozás egyik legfontosabb garanciális rendelkezése, hogy a titkos eszközök és módszerek alkalmazásának engedélyezését és ellenőrzését egy független hatalmi ág, a *bíróság* hatáskörébe utalja. A bírói kontroll éppen ennek a követelménynek: a jogbiztonságnak, a jogállami garanciáknak az érvényesülését szolgálja. Ezért a bíróságnak a felülvizsgálat (hosszabbítás) minden egyes fázisában szem előtt kell tartania, hogy a bűnüldözés hatékonyságához fűződő alkotmányosan elismert cél és az alapjogok érvényesülése között megfelelő egyensúly alakuljon ki, azaz az alkalmazott eszköz vagy az engedélyezni kért újabb eszköz igényvételéről szóló döntésekor az engedélyezés feltételeinek fennállását gondosan vizsgálnia kell. Az eljárással érintettek személyi integritásának védelme érdekében meg kell szüntetni az alkalmazás lehetőségét, ha a nyomozó hatóság a korábban megadott hozzájárulás birtokában sem járt el hatékonyan, vagy látható, hogy az eltelt időtartam alatt foganatosított titkos eszköz/módszerek nem vezettek semmilyen kézzelfogható eredményre.²⁰

Garanciális jellegű rendelkezésként külön kizárási szabályt telepít a Be., e szerint a bírósági eljárásból ki van zárva az a bíró, aki az ügyben külön törvény alapján titkos információgyűjtés engedélyezéséről döntött, tekintet nélkül arra, hogy a titkos információgyűjtéssel szerzett adatokat a büntetőeljárásban felhasználták-e. Az engedélyező bíró nem lehet tehát azonos sem az ügy ítélező bírójával, sem a titkos adatszerzést engedélyező bíróval, illetve a titkos adatszerzést engedélyező bíró sem lehet azonos a perbíróval.

¹⁹ Fővárosi Ítéletábla 3.Bf.53/2011/6.

²⁰ Kommentár a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 204. §-ához.

Kiemelendő azonban, hogy maga az engedélyező bíró személye nincs egységesen és pontosan szabályozva a hatályos törvényekben. Mind a rendőrségről²¹, mind pedig a nemzetbiztonsági szolgálatokról²² szóló jogszabály külső engedélyezőként bevonta a bírót a titkos eljárásba, egyéb ismérvet azonban a jogszabályok e körben nem tartalmaznak. Említést érdemel, hogy a kijelöléssel kapcsolatosan az előbb említett két törvényen kívül további rendelkezéseket nem találunk sem a bírák jogállásáról és javadalmazásáról, sem pedig a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló jogszabályokban, noha e kiemelten fontos bírói eljárás részletesebb, és nem utolsósorban egységesebb szabályozást igényelne.²³

A jogalkotó a jogbiztonság és a magánszféra védelme érdekében hangsúlyt helyezett arra is, hogy az alkalmazott *eszköz/módszer* megnevezését, az alkalmazás várható *időtartamát* a kérelemnek minden esetben pontosan tartalmaznia kell. A célhoz kötöttség elvét hangsúlyozandó, nincs tehát lehetőség arra, hogy a kérelmező „általában” kérjen engedélyt a titkos információgyűjtés vagy adatszerzés alkalmazására, mi több, a kérelmet indokolnia is kell.

A titkos adatszerzés eredményét az engedélyezéstől kezdve a végrehajtás során egészen addig, hogy az ügyész csatolja az arról szóló jelentést az iratokhoz, csak az engedélyező bíró, az ügyész, a nyomozó hatóság, továbbá az ügyész, illetve a nyomozó hatóság hivatali felettese (szolgálati előljárója) ismerheti meg. E személyek egyébként is szükségszerűen tudomást kell hogy szerezzenek az alkalmazásról, mivel az intézkedés folyamatában szerephez jutnak. A megjelölt időszakon belül tájékozódási lehetőségként a nyomozási bíró ügyelosztását végző vezetője, illetve az őt kijelölő igazgatási vezetője számára is biztosított az iratmegismerési jog, de nem teljeskörűen, hanem csak a titkos adatszerzés engedélyezésével kapcsolatos bírósági iratokra nézve.²⁴

További garanciális elemként került a szabályozásba, hogy a nyomozás előtt végzett titkos információgyűjtés eredményét – a büntetőeljárás során történő felhasználásáig – az engedélyező bíró bármikor megismerheti.²⁵ A bi-

21 Az Rtv. 71. § (1) bekezdése szerint, a különleges eszköz alkalmazását az engedélyt kérő nyomozó hatóság székhelye szerint illetékes járásbírósnak a törvényszék elnöke által kijelölt bírāja (a továbbiakban: bíró) engedélyezi.

22 A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 58. § (1) bekezdés értelmében, az 56. §-ban felsorolt titkos információgyűjtést a Fővárosi Törvényszék elnöke által e feladatra kijelölt bíró engedélyezi.

23 Kenese Attila: i. m.

24 Bodor Tibor – Csák Zsolt – Máziné Szepesi Erzsébet – Somogyi Gábor – Szokolai Gábor – Varga Zoltán: Nagykomentár a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvényhez. Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2012

25 Rtv. 74. §

ró ilyenkor megvizsgálhatja, hogy az engedély kereteit személyi vagy tárgyi értelemben nem lépték-e túl. A gyakorlati tapasztalat azonban az, hogy – elsősorban a leterheltség okán – a bírák ritkán élnek e jogkörükkel. Ahhoz azonban, hogy ez az ellenőrző szerep valóban hatékonyan és garanciális jelleggel működjön, szükséges lehet kötelező jellegű ellenőrzés vagy felülvizsgálat beépítése a folyamatba.²⁶

A titkos adatgyűjtés eredményének felhasználása a büntetőeljárásban

A titkos információszerezés eredményének nyílttá tétele

A titkos információgyűjtés kapcsán beszerzett bizonyítékok felhasználásának igénye vagy szükségessége esetére a részletszabályokat a büntetőeljárási törvény keretein belül rögzítették.

A törvény 206/A §-a összefoglalóan rendszerezi a bűnüldözési célból folytatott bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtés, valamint a nem bűnüldözési célból folytatott bírói engedélyhez, illetve az igazságügyért felelős miniszter engedélyéhez kötött titkos információgyűjtés eredményének a büntetőeljárásban bizonyítékként történő felhasználhatósága feltételeit.²⁷

A már kifejtettek szerint a titkos információgyűjtés esetében a különleges eszközök alkalmazását az arra jogosult bíró engedélyezi. Az indítványnak helyt adó végzés esetén a végrehajtó szerv a titkos információgyűjtést végrehajtja, és a beszerzett bizonyítékokat értékeli. A beszerzett adatok értékelése után a rendőrség a nyomozást nyomban elrendeli, vagy feljelentést tesz, ez a büntetőeljárásban bizonyítékként való felhasználhatóság egyik alapvető feltétele. A feljelentési kötelezettség haladéktalan teljesítése elmaradásának következtében a titkos adatszerezés során beszerzett bizonyítékok kirekesztésére kerülhet sor. Erre példa a következő eset.

A Debreceni Ítéltábla határozatában kifejtette, a 74/2009. BK vélemény 3/b) pontja rámutat, a törvény pontosabban nem határozza meg, hogy mit, mely időtartamot kell a feljelentési kötelezettség teljesítésének „haladéktan-

²⁶ Kadlót Erzsébet: Vékony jégen. Belügyi Szemle, 2011/1., 78. o.

²⁷ A titkos információgyűjtés eredménye a büntetőeljárásban bizonyítékként akkor használható fel, ha a titkos adatszerezés engedélyezésének e törvényben meghatározott feltételei (201. §) a bizonyítani kívánt bűncselekmény tekintetében fennállnak, a titkos információgyűjtés engedélyezését kérő szerv a büntetőeljárásban felhasználni kívánt információ megszerzését követően a nyomozást – a büntetőeljárás megindításának valamennyi, e törvényben meghatározott feltétele megállapításakor – nyomban elrendelte vagy a feljelentési kötelezettségének nyomban eleget tett.

lanságán” érteni. Erre az ügyek eltérő jellege, bonyolultsága, az adatmennyiség változó terjedelme miatt minden esetre érvényes, egzakt meghatározás nem tehető, legfeljebb azok a szempontok rögzíthetők, amelyek figyelembevételével a bíró – a bizonyítékként felhasználhatóság lehetőségéről elsőként dönteni hivatott nyomozási bíró [Be. 207. § (2) bekezdés b) pont], illetve majd a perbíró – állást foglalhat a „haladéktalanság” követelményének megtartottsága kérdésében. Indokolt tehát a haladéktalanságnak olyan értelmet tulajdonítani, hogy a Be. 206/A § (1) és (4) bekezdéseinek alkalmazási körében ez a követelmény még nem sérül akkor, ha a feljelentési kötelezettségének az információgyűjtést végző szerv az adatok megszerzését követő nyolc napon belül nem tesz eleget. A több mint három hónapos késedelem a feljelentési kötelezettség teljesítésében az ítélőtábla álláspontja szerint nem értékelhető akként, hogy a haladéktalanság elve sérelmet nem szenvedett, erre tekintettel a titkos információgyűjtés anyaga bizonyítékként e körben nem használható fel.²⁸

Abban az esetben, ha a beszerzett bizonyítékok nem „terjeszkednek” túl a bírói engedély keretein, és a bizonyítani kívánt bűncselekmény vonatkozásában a titkos adatszerzés engedélyezésének a törvényben meghatározott feltételei fennállnak, a nyomozó hatóság intézkedik az engedélyezésben hatáskörrel felruházott törvényszék elnöke által kiállított igazolás beszerzése iránt.

Mindezek után az eljáró nyomozó hatóság a beszerzett bizonyítékokat, a törvényszék elnökének igazolását és az Országos Rendőr-főkapitányság állásfoglalását az ügyész elé tárja a bizonyítékok büntetőeljárásban való felhasználásának megfontolása céljából.

A beszerzett adatok büntetőeljárásban való felhasználását az ügyész indítványozza a nyomozási bírónál, aki erről végzésben határoz. Végző soron a nyomozási bíró az, aki a bizonyítékok – ezáltal az eljárás – törvényességét végzésében kimondja, és a nyílt eljárásban való felhasználást engedélyezi.

A bizonyítékok felhasználhatóságáról – a nyomozó hatóság jelentése alapján – érdemben tehát az ügyész dönt. Az eljárási törvény e folyamat tekintetében részletszabályokat nem állapít meg, nem határoz meg e körben határidőket, és a nyomozó hatóság részére sem ad az ügyészi döntéssel szembeni felülbírálati lehetőséget. A folyamat részleteire lényegében az egyes rendelkezésekből lehet csak következtetni.

²⁸ Debreceni Ítélőtábla Bf.I.628/2013/22.

A titkos adatszerzés eredményének nyíltá tétele

A titkos adatszerzés befejezése után a nyomozó hatóságnak – a Be. 168. § (1) bekezdésére figyelemmel – jelentést kell küldenie az ügyész részére, egyúttal a jelentéshez mellékelnie kell a beszerzett bizonyítási eszközöket is. Az erre nyitva álló határidő a törvényben feltüntetve nincsen, miközben a jogalkotó rendelkezett az irreleváns adatok törlésének határidejéről, nyolc napban határozva meg.²⁹ Így arra lehet következtetni, hogy a jelentéstételi kötelezettség igazodik e nyolcnapos határidőhöz, amely határidő köti a nyomozó hatóságot és az ügyészt is. Az eljárási törvény meghatározza a titkos adatszerzés végrehajtásáról készítendő jelentés tartalmi elemeit.³⁰ A tartalmi követelmények meghatározásának azért van kiemelkedő szerepe, mert az ügyész a jelentés megismerésekor kerül abba a helyzetbe, hogy a titkos adatszerzés végrehajtásának jogszerűségét ellenőrizhesse, azaz ezáltal győződhet meg a törvényesség megtartásáról. A végrehajtás jogszerűsége alapvető feltétel az így beszerzett bizonyítékok jövőbeni felhasználhatósága szempontjából. A jelentést oly módon kell tehát az ügyész elé terjeszteni, hogy annak tartalmából az engedélyezés kereteinek betartása megállapítható legyen.

Minthogy a bíróságnak jogában áll a titkos adatszerzés jogszerűségének utólagos ellenőrzése, a jelentésnek arra is ki kell térnie, ha a lepezett eszköz alkalmazása nem érte el a célját, s hogy ennek mi volt az oka. Ez egyrészt a jogszerűség kontrollját támogató garanciális szabály, másrészt a joggyakorlat orientálására (a későbbi engedélyezés kereteinek meghatározására) is alkalmas.³¹ Erre utal a Fővárosi Ítéletábrla Büntető Kollégiumának 21/2005. (XI. 7.) számú kollégiumi állásfoglalása is, amelynek értelmében, ha az ügyész a titkos adatszerzés eredményét a büntetőeljárásban bizonyítékként kívánja felhasználni, csatolnia kell a törvényben meghatározott iratokat: a titkos adatszerzés engedélyezése iránti indítványt, a bíróság határozatát és a titkos adatszerzés végrehajtásáról készített jelentést. A bírónak ugyanis nem elegendő a jelentésben foglaltakat vizsgálnia, össze kell vetnie a jelentéssel a titkos adatszerzés engedélyezése iránti indítványt és a bíróság határozatát is a Be. 77. és 78. §-ában foglaltakra is figyelemmel (bizonyítás törvényessége, bizonyítékok értékelése).

Az ügyészség a jelentésben foglaltak adattartalmát a logika szabálya szerint – összevetve az rendelkezésre álló más bizonyítékokkal – is értékeli, fi-

²⁹ Be. 204. § (4) bekezdés.

³⁰ Be. 204. § (5) bekezdés.

³¹ A Be. 204. §-ához fűzött jogtár-kommentár.

gyelembé véve az adatok származási helyét, forrását, s azt, hogy az ott leírt módon, időben és helyen ténylegesen volt-e lehetőség adatok beszerzésére. A titkos adatszerzés nyomán beszerzett bizonyíték fontos szerepet játszat a bizonyítékok között, de önmagában nem elegendő a bűncselekmény és a bűnösség bizonyítására. Annak tartalmát egyrészt a bizonyítás további eszközeiből nyert eredményekkel összhangban, másrészt teljes terjedelmében kell értékelni, abból részelemek nem ragadhatók ki.³²

Erre utal a Fővárosi Ítéltábla Büntető Kollégiumának 21/2005. (XI. 7.) számú kollégiumi állásfoglalása is, amely szerint a titkos információgyűjtés és adatszerzés elsődleges célja nem az, hogy a bizonyítékok között – nyíltá tétel következtében – meghatározó, egyedüli bizonyítékká lépjen elő, hanem az, hogy a hatóság jusson olyan információk, adatok birtokába, amelyek alapján – a nyomozás elrendelése után – az előreláthatólag megfelelő és szükséges nyomozati cselekményeket nagy biztonsággal végezze, szerezzon be döntő fontosságú egyéb bizonyítékokat.

Ennek némiképp ellentmond a Fővárosi Ítéltábla jelenlegi gyakorlata, amely szerint a korrupciós bűncselekmények kifejezetten azok, amelyek esetében az adott lehallgatási anyagok szerepe felértékelődik, ezért nem jár a bizonyítás sérelmével, ha döntően azokon alapul a büntetőeljárás, illetve azok alkotják meghatározó módon az elkövetőket terhelő bizonyítékokat.³³

A felhasználhatóság kérdésében az ügyész az iratok alapján megvizsgálja, hogy az engedély kereteit túllépték-e, illetve a beszerzett adatok alkalmasak-e a tárgycselekmény bizonyítására, vagy sem. Mivel az engedély kereteinek túllépésével beszerzett bizonyítékok utólagos törvényesítésének eljárásába a bíró nincs bevonva, az eljárási törvény maga részletezi azokat az eseteket, amikor az engedély keretein túlterjeszkedő titkos adatszerzés eredménye a büntetőeljárásban felhasználható.

Az ügyészség gyakorlatban követett álláspontja szerint a titkos információgyűjtés, illetve titkos adatszerzés eredményét az ügyész a büntetőeljárásban akkor használja fel bizonyítékként, ha az mással nem pótolható.³⁴ A felhasználással az adat minősített jellege megszűnik, kivéve, ha maga az adat – megszerzésének módjától függetlenül – minősített adat.³⁵

32 Bodor Tibor – Csák Zsolt – Máziné Szepesi Erzsébet – Somogyi Gábor – Szokolai Gábor – Varga Zoltán: i. m.

33 Fővárosi Ítéltábla I.Bf.491/2013/14.

34 A Legfőbb Ügyészség NF. 2368/2003. számú állásfoglalása.

35 Ekkor azonban már nem a titkos adatszerzés folytán, hanem a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény alapján illeti meg a fokozott védelem az adat büntetőeljárás felhasználását és kezelését, ami a terhelt és a védő számára súlyozott különbséget jelent a hozzáférés és megismerhetőség szempontjából.

Ha az ügyész úgy ítéli meg, hogy a bizonyításban szerep jut a titkos adatszerezés eredményének, erről a nyomozó hatóságot tájékoztatja, aki törli az ügyészi indítvány, a bírói végzés, az összefoglaló jelentés és a beszerzett bizonyítékok minősítését.

A bizonyítékok ügyész általi iratokhoz csatolása teremti meg a védelem számára a hozzáférhetőséget, és jelenti egyben azt, hogy a beszerzett adatok bizonyítékként értékelhetők.

A titkos adatszerezésről készült jelentés a bírósági eljárásban az okirati bizonyítékokra vonatkozó szabályok szerint használható fel. Ezért garanciális jelentőségű, hogy a bíróság mind az engedély kereteit, mind a jelentés tartalmát megismerhesse.

A bíróságnak a teljes dokumentációt – a közvetlenség elvéből adódóan – a tárgyalás anyagává kell tennie, a bizonyítékok mérlegelésekor pedig vizsgálnia kell a bizonyíték törvényességét és hiteltérdemlőségét. A terheltek pedig a védelemhez való jog gyakorlása során ezzel szemben is jogában áll formai és tartalmi kifogások benyújtása, illetve érdemi védekezés előterjesztése.

A Be. 78. § (4) bekezdése szerint a törvényellenesen beszerzett bizonyíték a büntetőeljárás során nem használható fel, arra ítélet nem alapítható. Az engedély nélküli vagy az engedély kereteitől eltérő titkos adatgyűjtés a Btk. 307. §-a szerinti jogosulatlan titkos adatgyűjtés büntetést valósítja meg, így az ilyen módon megszerzett bizonyíték bűncselekmény útján beszerzettnek minősül.

A bizonyítás törvényessége, az eljárásban részt vevők jogainak védelme érdekében ezért elengedhetetlen, hogy a titkos eljárásban keletkezett bizonyítékok jogszerű beszerzését és hiteltérdemlőségét, az ügyben döntésre jogosult bíró megvizsgálhassa. A Be. ebből a szempontból nem tesz különbséget a proaktív szakaszban folyt bizonyítás eredményeképpen beszerzett, de a Be. 206/A § (6) bekezdése alapján a büntetőeljárás részévé tett és a nyomozás elrendelése után beszerzett bizonyíték között.

A célhoz kötöttség elve

A titkos adatgyűjtés eredményének felhasználását illetően a *célhoz kötöttség* a fő szabály.

A kérdés értelmezéséhez tartozó jogszabály az információs önrendelkezési jogról és információszabadságról szóló 2011. évi CXII. törvény, amely ren-

delkezik az adatkezelés célhoz kötöttségéről. A célhoz kötöttség elve több követelményt is magában foglal:

- mindig meghatározott célnak kell megalapoznia az adatgyűjtést, tehát cél nélküli, jövőbeni felhasználásra való adatgyűjtés nem megengedhető;
- meghatározott személy tekintetében és meghatározott módon kell sort keríteni az adatgyűjtésre: meg kell jelölni azt, hogy ki az alkalmazással érintett személy, illetve milyen módszerrel történik az adatgyűjtés;
- a titkos információgyűjtésnek nem általában bűncselekményre vagy bűnös tevékenységre, hanem konkrét ügyre kell vonatkoznia.

Nyilvánvaló, hogy a nyomozás megkezdése előtt csak megközelítően lehet behatárolni azt, pontosan miként minősíthető egy adott, esetleg még meg sem valósult cselekmény, erre ugyanis csak a nyomozás, az ügyészi és a bírósági állásfoglalás folyamatában kerülhet sor. Az is belátható, hogy adott cselekmény minősítése gyakran olyan jogértelmezési kérdés, amelynél a megállapítás olyan részleteken múlik, amelyek az engedély kérésekor nem ismertek vagy a jelentőségük nem ismerhető fel.

Összességében leszögezhető, hogy a titkos adatgyűjtés eredménye minden olyan bűncselekmény esetében felhasználható bizonyítékként, ami azzal a konkrét ügygel, amelyre vonatkozóan az engedély kiadása megtörtént, tárgyi és/vagy személyi összefüggésbe hozható, függetlenül attól, hogy mi a bírói engedélyben megjelölt bűncselekmények Btk. szerinti minősítése.³⁶

A gyakorlatban számos esetben fordul elő, hogy az engedély kereteiben meghatározott bűncselekmény körén kívüli más szankcionálandó cselekmények gyanúja is felvetődik a célszemélyek magatartása nyomán. Vajon az így szerzett adatok alapján utóbbi bűncselekmények miatt is lefolytatható-e az eljárás, és ugyanebben az eljárásban a terheltek felelősségre is vonhatók-e?

Az államot terhelő, a büntetőigény érvényesítésének kötelezettsége és a bűnüldözés hatékonyságához, valamint az eljárás időszerűségéhez kapcsolódó alkotmányosan is ismert értékekből következik, hogy – korlátok között – az így szerzett adatok felhasználhatóságát is engedélyezte a jogalkotó.

A bírói engedélyhez kötött titkos információszerzés törvényi feltételeit az Rtv. 63. és 69. § szakaszai tartalmazzák. A törvényi szabályozásban a titkos információgyűjtéshez kapcsolódóan sem az eljárás alá vont gyanúsított, sem az információgyűjtés alapjául szolgáló bűncselekmény megjelölése nem szere-

³⁶ Nánási László: A szervezett bűnözés kérdései a magyar anyagi és eljárásjogi büntetőjogban. Egy „precedensügy” tapasztalatai. Romániai Magyar Jogtudományi Közöny, 2006/3.
<http://rmjk.adatbank.transindex.ro/pdf/004Nanasi.pdf>

pel. A jogi szabályozás következetesen az „alkalmazással érintett személyről” szól. Ennek oka, hogy a titkos információgyűjtés nem a Be. által szabályozott eljárás, és nem a nyomozás során, hanem az azt megelőző felderítési szakaszban zajlik, amelyben a bűncselekmény tényállása, ennek megfelelően az eljárás tárgyául szolgáló cselekmény(ek) jogi minősítése, a terheltként később felelősségre vonható elkövetők kiléte, köre pontosan nem ismert. A titkos információgyűjtés bírói engedélyezése iránti előterjesztésnek ekként csupán az (információgyűjtéssel) „alkalmazással érintett” (s nem a későbbi terhelt/vádlott) nevét és az alkalmazás törvényi feltételeinek meglétére vonatkozó indokolást kell tartalmaznia³⁷, ami – figyelemmel a 69. § (1) és (3) bekezdésében foglaltakra – nem jelenti az eljárás tárgyául szolgáló bűncselekmény pontos jogi körülírásának kötelezettségét. Az alkalmazással érintett személy nem feltétlenül azonos a később büntetőjogi úton felelősségre vont személlyel, lehet tanú, vagy más – később a bizonyításban semmiféle szerepet nem játszó – személy is. Mindez az Rtv. 63. § (1) és (2) bekezdésében foglaltakból egyértelműen következik, és a felderítés speciális vonásaival összefüggő jellegzetesség. Az így megszerzett adatok között a nyomozó hatóság – azok átfogó értékelése után – szelektál, s „az eljárásban nyilvánvalóan nem érintett személyre vonatkozó adatokat” – amelyeknek egyébként jogszerűen jutott a birtokába – haladéktalanul megsemmisíti.³⁸ A törvényes bizonyítás anyagához kapcsolódóan kezelhetők tehát mindazon információk, amelyekhez a nyomozó hatóság bíróilag engedélyezett módon titkos információgyűjtéssel jutott.

Mindebből következően – a valóban meglehetősen tágan szabályozott jogi keretekre figyelemmel – nincsenek a titkos információgyűjtéssel szerzett adatok felhasználásában olyan törvényileg meghatározott személyi vagy tárgyi korlátozások, amelyek kizárólag a bírói engedélyben megjelölt személyre szűkítenék az információk bizonyítékként történő alkalmazását. Felhasználható valamennyi információ, amely az engedélyezett módon (időben és azonosítható személyhez kapcsolódó eszközzel, módszerrel) került a rendőrség birtokába, s a megjelölt ügyben relevanciával bír.³⁹ A Legfelsőbb Bíróság a Bf. I.2758/2000. számú elvi határozatában a törvényes bizonyítékok körében értekelhetőnek találta mindazon személyek telefonos lehallgatásának adatait, akik a bíróilag engedélyezett időben az azonosítható – és az engedélyben megjelölt – személy telefonján az ügyben releváns adatokat közöltek.⁴⁰

37 Rtv. 70. § (2) bekezdés.

38 Rtv. 69. § (2) bekezdés.

39 Kenese Attila: i. m.

40 A Legfelsőbb Bíróság Bf. I.2758/2000. számú elvi határozata.

Ezzel egybehangzóan foglalt állást a Debreceni Ítélőtábla is, amely határozatában kifejtette, a Be. 206/A § (3) bekezdés szerint annak a bűncselekménynek a bizonyítására, amely miatt a titkos információgyűjtést a bíróság engedélyezte, az információgyűjtés eredménye minden elkövető ellen felhasználható. Az idézett jogszabályhely alapján a tárgyi összefüggést is vizsgálni kell, hogy a titkos információgyűjtésre adott engedély céljában megjelölt bűncselekmény elkövetésében van-e szerepe az engedélyben meg nem jelölt személynek. E személy esetében a titkosszolgálati eszközökkel beszerzett bizonyítékok, a lehallgatások anyaga kizárólag akkor felhasználható fel, ha esetében a tárgyi összefüggés fennáll, vagyis olyan bűncselekmény miatt folyik ellene eljárás, amelyet az engedélyben megjelöltek.⁴¹

Ha a nyomozás előszakaszában a különleges eszköz alkalmazása „túlerjeszkedik” az engedély keretein, de releváns bizonyítási eszközökkel szolgál az engedélyben meg nem jelölt személyre, illetve meg nem jelölt bűncselekményre, a nyomozó hatóság a nyomozás elrendelésével vagy a feljelentés megtételével egyidejűleg kezdeményezi az illetékes ügyésznél a titkos információgyűjtés eredményének a büntetőeljárásban bizonyítékként történő felhasználásra való alkalmasságának megállapítását.⁴² A titkos információgyűjtés eredménye akkor alkalmas a büntetőeljárásban bizonyítékként történő felhasználásra, ha a Be. 206/A § (1) bekezdésben meghatározott feltételek fennállnak, és megalapozottan feltehető, hogy más módon a bizonyíték beszerzése kilátástalan, vagy aránytalanul nagy nehézséggel járna.

Az ügyész a felhasználhatóság kérdésében hetvenkét órán belül a nyomozási bíróhoz fordul, aki törvényességi szempontból megvizsgálja az elé tárt iratokat, és dönt a felhasználhatóság kérdésében.⁴³

A nem bűnüldözési célból folytatott bírói, illetve igazságügy-miniszteri engedélyhez kötött titkos információgyűjtés eredményének felhasználása megegyezik a bűnüldözési célból bírói engedéllyel folytatott titkos információgyűjtés eredményének felhasználásával, azzal azonban, hogy itt a célhoz kötöttséget szűken kell értelmezni. Tárgyi értelemben a célhoz kötöttség „lazítására” nincs lehetőség, a felhasználás kizárólag az engedélyben megjelölt bűncselekmény bizonyítására használható fel. Személyi értelemben azonban a célhoz kötöttség feloldása – a törvényben foglalt további feltételekkel⁴⁴ – megengedett.

⁴¹ Debreceni Ítélőtábla Bf.I.628/2013/22.

⁴² Be. 206/A § (2) bekezdés.

⁴³ Be. 206/A § (3) bekezdés.

⁴⁴ Be. 206/A § (2) bekezdés b) pont.

A titkos adatszerzés eredménye fő szabály szerint azzal a személlyel szemben és annak a bűncselekménynek a vonatkozásában használható fel, akire és amely bűncselekményre vonatkozóan a titkos adatszerzést a bíróság engedélyezte.

A törvény rendelkezései alapján azonban az ellenőrzéssel érintett tárgyi és személyi kör is kiszélesedhet. A feldolgozás folyamán keletkezhetnek olyan adatok, amelyek a gyanúsított latenciában húzódó egyéb bűncselekményeire vagy ismeretlen társaira vonatkoznak.⁴⁵ Ezeknek az adatoknak a felhasználása – a legalitás és az officialitás elve és a tényállás maradéktalan felderítése okán – szükséges és törvényileg megengedett.

Lehetőség van az engedély anyagi jogi kiterjesztésére is az engedéllyel megjelölt személlyel szemben, ha az utóbb megállapított bűncselekmény felderítéséhez az eljárási törvény alapján alkalmazni lehetett volna a titkos adatszerzést. Ugyanezen az alapon tartalmazza a törvény azt is, hogy annak a bűncselekménynek a bizonyítása tekintetében, amelyre nézve a bíróság a titkos adatszerzést engedélyezte, annak eredménye nem csupán az engedélyben szereplő érintettel, hanem valamennyi elkövetővel szemben felhasználható, tehát az alanyi kör is bővíthető. Nincsen lehetőség viszont az eljárás tárgyává nem tett bűncselekmény és az alanyi körben nem szereplő személy által elkövetett bűncselekmény felderítésére felhasználni a titkos adatszerzés eredményét.

A célhoz kötöttséget a perben eljáró bíróságnak is vizsgálnia kell. Ennek keretében az eljáró bíró ellenőrzi, hogy az engedélyezéskor (meghosszabbításkor) mely bűncselekmény gyanúját, illetve kire vonatkozó megalapozott gyanúját jelölte meg az ügyész és a bíróság, mi volt kérelem oka, mi volt a titkos adatszerzés módszere, az engedélyezéskor (meghosszabbításkor) fennálltak-e a törvényben meghatározott feltételek, a végrehajtás során időben vagy módszerben nem lépték-e túl az engedély kereteit.

További fontos kérdésként vetődik fel, hogy az adott büntetőeljárásban az ítélező bíró miként használhatja fel az előtte folyó eljárásban rendelkezésre álló, de még nyitlta nem tett olyan bizonyítékokat⁴⁶, amelyek az ügyben való

45 Be. 206. § (4) bekezdés: Akivel szemben a titkos adatszerzést a bíróság engedélyezte, a titkos adatszerzés eredménye olyan bűncselekmény bizonyítására is felhasználható, amelyet az engedélyben nem jelöltek meg, feltéve, hogy a titkos adatszerzés e törvényben meghatározott feltételei (201. §) ez utóbbi bűncselekmény tekintetében is fennállnak. 206. § (5) bekezdése: Annak a bűncselekménynek a bizonyítására, amely miatt a titkos adatszerzést a bíróság engedélyezte, a titkos adatszerzés eredménye minden elkövetővel szemben felhasználható.

46 Ilyen anyagok a valóságban létezhetnek, hiszen ha ezek beszerzésére jogszerűen, a bírói engedély keretein belül, az engedélyezett elkövetői körre és cselekményre vonatkozóan került sor, akkor elviekben a megsemmisítésük sem történt meg.

megalapozott döntés szempontjából releváns információkkal bírnak. Kezdeményezheti-e egyáltalán az eljáró bíró a titkos információgyűjtés eredményének a büntetőeljárásban bizonyítási eszközként történő felhasználását? Ezzel egyidejűleg felvetődik, hogy a hivatalbóli bizonyítás elve, illetve a bíróság tényállás-felderítési kötelezettsége miként jelenik meg a titkos információgyűjtés eredményének tárgyalási szakban történő felhasználása során.⁴⁷

Ezzel párhuzamosan a fegyverek egyenlőségének elvét, annak büntetőeljárásban való érvényesülését is felveti a kérdés, figyelemmel arra, hogy az eljárás során a vádat képviselő ügyész a titkos információgyűjtés eredményét teljes egészében megismerhette és a vádat bizonyító, terhelő bizonyítékokat tartalmazó egyes okiratok nyílttá tételét kezdeményezte, addig a védelemnek – érthető módon – ilyen joga nincs, nem volt. Erre jelenthet garanciát, hogy az ítélező bíró az adott ügyben releváns valamennyi titkos úton beszerzett bizonyíték nyílttá tételét kezdeményezhesse.⁴⁸ Ennek jogi szabályozottsága igen hiányos, a joggyakorlat azonban – úgy tűnik – következetes e körben.

A Fővárosi Ítéletábla 3.Bf.217/2007/11. számú ítéletében az iratok tartalma alapján megállapította, hogy a vádlottak között lezajlott és szabályos bírói engedéllyel lehallgatott beszélgetés tartalmának bizonyítási eszközként történő felhasználását az ügyész nem indítványozta és ennek hiányában nyomozási bírói határozat sem született. A titkos információgyűjtés eredménye a Be. 76. § (1) bekezdése alapján bizonyítási eszköz, következőképpen – a felhasználás során – minden esetben értelemszerűen érvényesülnek a bizonyítás törvényességére, a bizonyítékok értékelésére vonatkozó előírások (Be. 77–78. §). A Be. 78. § (4) bekezdése szerint nem értékelhető bizonyítékként az olyan bizonyítási eszközből származó tény, amelyet a bíróság, ügyész vagy a nyomozó hatóság – egyebek között – más tiltott módon szerzett meg. Ilyen jellegű eljárási szabálysértésnek minősül a titkos információgyűjtés eredményének a törvényben előírt feltételek hiányában történő felhasználása is. Mindezekből levonható az a megállapítás, hogy az elsőfokú bíróság a vádlottak telefonbeszélgetését tartalmazó jegyzőkönyveket anélkül tette a tárgyalás anyagává és értékelte bizonyítékként, hogy annak a Be. 206/A §-ában írt törvényi előfeltétele a bíróság általi felhasználás időpontjában fennállt volna. Ekként a másodfokú bíróság a nyomozati iratok érintett részeit a bizonyítékok köréből kirekesztette.

⁴⁷ Kenese Attila: i. m.

⁴⁸ Uo.

A Pécsi Ítéltábla – az előbbiekkal összhangban – kifejtette, az ügyész viseli annak kockázatát, ha a beszerzett információk indokolatlanul széles körű szűrése és megsemmisítése folytán nem marad elegendő adat a vád tárgyává tett cselekmény bizonyítására. A bíróság pusztán a rendelkezésére bocsátott bizonyítékok felhasználhatóságát és törvényességét vizsgálhatja, illetve – értékelő, elemző tevékenységének egy későbbi szakaszában – azt, hogy azok, akár önmagukban, akár más adatokkal együtt alkalmasak-e a büntetőjogi felelősség kétséget kizáró megállapítására. Arra azonban nincs törvényes mód és lehetőség, hogy a bíróság a titkos adatszerzés vagy titkos információgyűjtés nyíltta nem tett, korábban kiszűrt vagy megsemmisített részleteinek az átadására hívja fel az ügyészt.⁴⁹

A Fővárosi Ítéltábla 3.Bf.16/2010/10. számú ítéletében akként foglalt állást, hogy az elsőfokú bíróság helyesen tette a lehallgatási anyagokat a tárgyalás anyagává, figyelemmel arra, hogy a tárgyi időszakban a Be. 206/A § (1) bekezdése úgy rendelkezett, hogy a bűnüldözési célból folytatott bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtés eredménye a büntetőeljárásban akkor használható fel, ha egyrészről a titkos adatszerzés engedélyezésének e törvényben meghatározott feltételei (Be. 201. §) a bizonyítani kívánt bűncselekmény tekintetében fennállnak, másrészről pedig a büntetőeljárásban felhasználni kívánt információ megszerzését követően a titkos információgyűjtést végző szerv a feljelentési kötelezettségének haladéktalanul eleget tett. Titkos adatszerzésnek a hivatkozott Be. 201. § (1) bekezdésének a) pontja szerint az öt évig terjedő vagy ennél súlyosabb szabadságvesztéssel büntetendő szándékos bűncselekmény; míg ugyanezen bekezdés c) pontja alapján – egyebek mellett – a hivatali visszaélés bűncselekménye esetében van helye. Látható volt, hogy az eljárás tárgyául szolgáló bűncselekmények az említett körbe tartoznak. Ugyanígy: a bizonyítékok felhasználásakor már előírt további feltétel, a feljelentés haladéktalan megtételének kötelezettsége is teljesült, nem érhető tehát tetten bármely késlekedés, vétkes vagy vétlen hatósági mulasztás. Összességében tehát a másodfokú bíróság is arra az álláspontra helyezkedett, hogy a titkos információgyűjtés során feltárt adatok döntően felhasználhatók.

Ezzel ellentétesen járt el a Pest Megyei Bíróság a 7.B.81/2006. számú ügyben. Az adott büntetőeljárásban az elsőfokú bíróság a vád tárgyává tett bűncselekményekhez szorosan kapcsolódó és még nyíltta nem tett lehallgatási anyagok megismerése után, azok felhasználása érdekében – hivatalból –

⁴⁹ Pécsi Ítéltábla Bf.II.44/2013/36.

megkereste a titokbirtokost, valamint bekérte az igazolásokat. Ezt követően a bírósági szakban nyíltta tett bizonyítékokat az ítélet meghozatalánál felhasználta, azok törvényességét és bizonyító erejét pedig az ügydöntő határozatának indokolásában vizsgálta. Ítéletében az elsőfokú bíróság az Alkotmánybíróság 2/2007. AB határozatából kiindulva a hatályos jogszabályok alapján arra az álláspontra helyezkedett, hogy a nyomozás során a titkos információgyűjtés útján törvényesen beszerzett bizonyítékok nyíltta tételét az eljáró bíró a tárgyalási szakaszban is kezdeményezheti. Döntését alátámasztandó – egyebek mellett – rámutatott arra is, hogy fegyveregyenlőség elvét súlyosan sértené, ha csupán a vádhatóság döntésén múlna, hogy az ügyben szereplő titkos információgyűjtés eredményének mely részét teszi nyíltta az arra jogosult, illetve mely bizonyítékok kerülnek a bíróság elé. A Győri Ítéletábra az elsőfokú bíróság ítéletének felülvizsgálata során e jogi érvelést elfogadta.⁵⁰

IRODALOM

Balla Lajos: Adalékok a titkos információgyűjtés, valamint a titkos adatszerzés kriminalisztikai és eljárási problémáihoz. debreceniitlotabla.birosag.hu/sites/default/files/field_attachment/titkosadatgyujtes.pdf

Beccaria, Cesare: Büntett és büntetés. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1967

Bejczy Alexa: Titkos információgyűjtés vs. jogállam. PhD-értekezés. Eötvös Loránd Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2011
http://www.ajk.elte.hu/file/DI_Bejczy_Alexa_Tezisek.pdf

Bócz Endre (szerk.): Kriminalisztika I–II. BM Duna Palota és Kiadó, Budapest, 2004

Erdei András: A KGB. *Mult-kor.hu*, 2002. október 11. <http://mult-kor.hu/cikk.php?id=5593>

Farkas Ákos – Róth Erika: A büntetőeljárás. Complex Kiadó, Budapest, 2007

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

Kadlót Erzsébet: Vékony jégen. *Belügyi Szemle*, 2011/1.

Kenese Attila: A titkos információgyűjtés és adatszerzés alkalmazása és eredményének felhasználása során felmerülő jogértelmezési kérdések a bírósági gyakorlat tükrében. *Jogiforum.hu*, 2013. április 24. <http://www.jogiforum.hu/publikaciok/508>

Kis László: A titkos adatgyűjtés szerepe a büntetőeljárásokban, különös tekintettel az Európai Unió keretében folytatott együttműködésre. PhD-értekezés. Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar Deák Ferenc Állam- és Jogtudományi Iskola, Miskolc, 2009 http://www.uni-miskolc.hu/~wwwdeak/drkisl_ertmh.pdf

Nánási László: A szervezett bűnözés kérdései a magyar anyagi és eljárásjogi büntetőjogban. Egy „precedensügy” tapasztalái. *Romániai Magyar Jogtudományi Közöny*, 2006/3.

⁵⁰ Győri Ítéletábra Bf.86/2011/86.

Nyiri Sándor: Pro domo. *Belügyi Szemle*, 1995/6.

Szabados Nándor: A titkos információgyűjtés és a titkos adatszerzés szerepe a büntetőeljárásban. Szakdolgozat. Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, 2014

Szun-Ce: A hadakozás regulái. Terebess Kiadó, Budapest, 2007

JOGSZABÁLYOK

1972. évi V. törvény az ügyészségről

1976. évi 8. törvényerejű rendelet az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán elfogadott Polgári és politikai jogok egyezségokmánya kihirdetéséről

1978. évi IV. törvény a büntető törvénykönyvről

1990. évi X. törvény a különleges titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról

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

1994. évi XXXIV. törvény a rendőrségről

1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról

1997. évi XXXII. törvény a határőrizetről és a határőrségről

1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról

2004. évi XIX. törvény a vám- és pénzügyőrségről

2009. évi CLV. törvény a minősített adat védelméről

2009. évi XLVII. törvény a büntügyi nyilvántartási rendszerről, az Európai Unió tagállamainak bíróságai által magyar állampolgárokkal szemben hozott ítéletek nyilvántartásáról, valamint a büntügyi és rendészeti biometrikus adatok nyilvántartásáról

2012. évi C. törvény a büntető törvénykönyvről

2014. évi CIX. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény, valamint egyes törvényeknek a nemzetbiztonsági ellenőrzéssel összefüggő módosításáról

23/2003. (VI. 24.) BM–IM együttes rendelet a belügyminiszter irányítása alá tartozó nyomozó hatóságok nyomozásának részletes szabályairól és a nyomozási cselekmények jegyzőkönyv helyett más módon való rögzítésének szabályairól

74/2009. BK vélemény

A Fővárosi Ítéltábla Büntető Kollégiumának 21/2005. (XI. 7.) számú kollégiumi állásfoglalása

A Legfőbb Ügyészség NF. 2368/2003. számú állásfoglalása

HORVÁTH ESZTER

A büntethetőség elévülése a jogalkalmazó szemszögéből

A büntethetőség elévülésének törvényi szabályozása annak a jogalkotói szándéknak a kifejeződése, hogy az állam az egyes, a büntető törvénykönyv különös részében meghatározott bűncselekmények tekintetében lemond-e, és ha igen, mennyi idő elteltével és milyen feltételek mellett a büntetőjogi igénye érvényesítéséről. Bár a bűnüldöző és igazságügyi szerveknek a legális keretek között mindent meg kell tenniük annak érdekében, hogy a bűncselekményeket elévülési időn belül felderítsék és az elkövetőt büntetőjogi felelősségre vonják, mégis vannak és mindig is lesznek olyan ügyek, amelyekben hatósági késedelem, emberi mulasztás vagy önmagában az idő múlása miatt az elkövető felderítésére, illetve megbüntetésére az elévülési időn belül már nem kerül sor. Bár a büntethetőség elévülésének törvényi szabályozása világosnak, egyértelműnek és pontosan körülírtnak tűnik, a jogalkalmazók számára a hatályos szabályok helyes értelmezése időnként mégis nehézséget okoz. Különösen igaz ez az elévülés félbeszakadására, mivel részletes és pontos törvényi szabályozás hiányában a törvényalkotó a jogalkalmazóra bízta annak megítélését, hogy az egyes eljárási cselekmények közül melyek szakítják félbe az elévülést, és melyek nem. Jelen írás célja annak bemutatása, hogy a hatályos rendelkezések alkalmazása során milyen értelmezési, dogmatikai, illetve alkotmányossági problémák vetődnek fel, és azokra milyen megoldások adhatók.

A büntethetőség elévülése egy duális természetű, a kontinentális jogrendszerben több évszázada jelenlévő, a francia jogalkotás által kimunkált, a hazai jogrendszerben alkotmányos garanciákkal védett jogintézmény¹, amely anyagi jogi értelemben véve büntethetőséget megszüntető ok, másrészt büntetőeljárási akadály, amely miatt – figyelemmel a nyugvásra és a félbeszakadásra vonatkozó szabályokra is – processzuális, eljárásjogi jellege is van. Az igazságosság, a célszerűség és a méltányosság hozható fel mellette jogpolitikai érvként, mivel a kiemelkedő tárgyi súlyú bűncselekmények kivételével az

¹ Angyal Pál részletesen ismerteti a jogintézmény eredetét és fejlődését, valamint a bünvádi eljárás elévülésére vonatkozó szabályokat a Csemegi-kódex alapján. Angyal Pál: Büntetőjogi előadásai II. Lechner Kornél, Pécs, 1906–1908

elkövetővel szemben hosszú idő elteltével büntetés kiszabása igazságtalannak és méltánytalannak tűnik, az államnak jelentős időmúlás esetén már nagyobb érdeke fűződik a jogviszonyok zavartalanságához, mint a bűnös szankcionálásához. További indok az elévülés mellett, hogy az elkövetéstől számított hosszabb időtartam elteltével a bizonyítási eljárás lefolytatása, a tényállás felderítése akadályokba, illetve nehézségekbe ütközik, amely nagy valószínűséggel sok esetben bizonyítottság hiányában az eljárás megszüntetéséhez, illetve a vádlott felmentéséhez vezetne. Az időmúlás a büntetőeljárásban részt vevő szervektől és személyektől független, olyan külső tényező, egyúttal jogi tény, amely képes arra, hogy az elkövető számára büntetlenséget hozzon, mivel az elévülési idő elteltével az elkövető büntetőjogi felelősségre nem vonható, vele szemben büntetőeljárás nem indítható, illetve a már megindult büntetőeljárás nem folytatható, azt a Be. 6. § (3) bekezdés c) pontja alapján meg kell szüntetni.

A jogalkotó az elévülést a büntethetőséget megszüntető okok között szabályozza, az elkövető halála, a kegyelem, a tevékeny megbánás és a törvény különös részében meghatározott egyéb okok mellett. Büntethetőséget megszüntető ok megállapításának akkor van helye, ha a deliktum megvalósult ugyan, de utóbb olyan, a törvényben meghatározott tény vagy körülmény következett be, amely megakadályozza az elkövető büntetőjogi felelősségre vonását².

Az elévülés szempontjából a bűncselekményeket alapvetően két nagy csoportra lehet osztani, egyes cselekmények meghatározott idő elteltével elévülnek, míg más büntettek esetében az elkövető élete végéig felelősségre vonható marad.

Az elévülő bűncselekmények elévülési határidejét egyfelől a Btk. 26. § (1) és (3) bekezdései, másrészt a fiatalkorú elkövetők esetében a Btk. 109. § (4) bekezdése szabályozza. Az elévülő bűncselekmények esetében a büntethetőség az elkövetett bűncselekményre előírt szabadságvesztés-büntetés felső határának megfelelő idő elteltével szűnik meg, ha azonban a realizált bűncselekmény elzárással büntetendő (például levéltitok megsértésének, magántitok megsértésének alapesetei), vagy szabadságvesztéssel büntetendő ugyan, de a büntetési tétel felső határa nem éri el az öt évet, akkor az elévülési idő öt év. Ebből következően az elévülési idő öt, nyolc, tíz vagy tizenöt év lehet, mivel a húsz évig terjedő szabadságvesztés-büntetéssel fenyegetett bűncselekmények elkövetői a különös részi tényállásokban írtak szerint életfogytig tartó szabadságvesztéssel is sújthatók, azonban e deliktumok a Btk. 26. § (3) bekez-

² Belovics Ervin – Gellér Balázs – Nagy Ferenc – Tóth Mihály (szerk.): Büntetőjog I. Általános Rész. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2012, 268–275. o.

dése értelmében nem évülnek el. A hatályos büntető törvénykönyv nem ismeri az abszolút elévülési határidőt, ellentétben a szabálysértési törvénnyel³, ebből következően, ha az eljáró hatóságok elévülési időn belül újra és újra érdemi eljárási cselekményeket fogyanatosítanak az elkövetővel szemben az adott cselekmény miatt, akkor az elévülési idő minden alkalommal ismét elkezdődik, ekként az eljárás végső időhatár nélkül – akár az elkövető haláláig – folytatható. Ezért fordulhat elő, hogy az elkövetéstől számított tíz-tizenöt év elteltével is folyamatban vannak eljárások olyan bűncselekmények miatt, amelyeknek az elévülési ideje egyébként öt vagy nyolc év.

A fiatalkorúakra az elévülés tekintetében is speciális rendelkezések vonatkoznak, mivel a Btk. 109. § (4) bekezdése szerint az ő esetükben az elévülés határideje a Btk. 109. § (2) és (3) bekezdéseiben írt, a fiatalkorú elkövető életkorához igazodó büntetési tétel felső határának megfelelő idő. Ebből következően a bűncselekmény elkövetésekor a tizenhat évesnél fiatalabb fiatalkorú esetében életfogytig tartó szabadságvesztéssel is büntethető bűncselekmény elkövetése esetén tíz, minden más esetben öt év a határidő. Megállapíthatjuk tehát, hogy a speciális szabály értelmében a fiatalkorúak esetében – ellentétben a Btk. 26. § (3) bekezdésében írt általános szabállyal – az életfogytig tartó szabadságvesztéssel is büntethető bűncselekmények is elévülhetnek.

A jelenleg hatályos törvényi szabályozás értelmében az elévülés legkorábban öt év elteltével következhet be, míg az 1979. július 1. és 2013. június 30. között hatályban volt 1978. évi IV. törvény (régii Btk.) 33. § (1) bekezdés b) pontja az elévülés legrövidebb határidejét három évben határozta meg. Felvetődik a kérdés, hogy a büntethetőség elévülésének háromról öt évre emelése okozhatja-e a folyamatban lévő elévülések esetében az elévülési idő meghosszabbodását. Álláspontom szerint ez azért nem következhet be, mert a régi Btk. hatálya alatt elkövetett, háromévi szabadságvesztésnél nem súlyosabban büntetendő, ekként hároméves elévülési idejű és 2013. június 30-ig el nem évülő bűncselekmények esetében figyelemmel kell lenni az új Btk. 2. § (1) és (2) bekezdéseiben foglalt azon szabályra, amely szerint a bűncselekményt az elkövetése idején hatályban lévő büntetőtörvény szerint kell elbírálni, kivéve, ha az új törvény szerint a cselekmény már nem bűncselekmény, vagy enyhébben bírálendő el, mert ebben az esetben az elbíráláskor hatályos törvényt kell alkalmazni. Tekintettel arra, hogy az új törvény az elévülés tekintetében szigorúbb rendelkezést tartalmaz a háromévi szabadságvesztésnél

³ A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény 6. § (6) bekezdése szerint a cselekmény elkövetésétől számított két év elteltével nincs helye szabálysértési felelősségre vonásnak.

nem súlyosabban büntetendő bűncselekmények vonatkozásában, így a régi Btk. szabályainak alkalmazásával a hároméves elévülési idő figyelembevételével elévülés címén a büntetőeljárás megszüntetésének van helye akkor is, ha a harmadik év 2013. július 1. után telt el, feltéve, hogy az elévülést nem szakította félbe eljárási cselekmény.

Konkrét ügyben vetődött fel az a jogkérdés, hogy elévülés címén meg kell-e szüntetni a büntetőeljárást a következő esetben: az elkövető 2004-ben üzletszerűen, hárommillió forint kárt okozó csalást követett el, amely az akkor hatályban lévő Btk. 318. § (6) bekezdés b) pontja szerint jelentős kárt okozó, üzletszerűen elkövetett csalás büntettének minősült, ekként két évtől nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel volt büntetendő. E bűncselekménynek az elévülési ideje a régi Btk. 33. § (1) bekezdés b) pontja alapján nyolc év volt. A nyomozó hatóságnak 2010-ben, vagyis elévülési időn belül jutott tudomására a bűncselekmény, majd az ezt követően megindult büntetőeljárás 2013. július 1-jén még a bíróság előtt volt folyamatban, az ügyben ekkor és még azóta sem született jogerős ügydöntő határozat. Az új büntető törvénykönyv a korábbi szabályozástól eltérően a jelentős kárt az ötmillió-egy és az ötvenmillió forint közé teszi, a hárommillió forint kárt nagyobbak minősíti, ekként a cselekmény az új Btk. 373. § (4) bekezdés b) pontja szerint minősül, amely egy évtől öt évig terjedő szabadságvesztés-büntetéssel büntetendő, tehát a Btk. 26. § (1) bekezdése értelmében az elévülési ideje öt év. Vagyis adott egy olyan bűncselekmény, amely az elkövetéskor hatályban lévő törvény szerint szigorúbb megítélés alá esett, és nem évült el, míg az elbíráláskor hatályban lévő törvény alapján enyhébben bírálendő el, mivel a büntetési tételének az alsó és a felső határa is alacsonyabb, emiatt az elévülési idő is rövidebb, ugyanakkor az új törvény hatálybalépése előtt – 2004 és 2009 között – telt el öt év úgy, hogy azt eljárási cselekmény nem szakította félbe. A kérdés tehát az, hogy megállapítható-e utólag, például 2014-ben az elévülés a 2004–2009-es évekre visszamenőleg abban az esetben, ha az adott időszakban az akkor hatályos jogszabály szerint az elévülés feltételei nem álltak fenn, a cselekmény nem évült el, és 2010-től kezdődően az elkövetővel szemben az adott cselekmény miatt fogatosított eljárási cselekmények az elévülést újra és újra félbeszakították. Álláspontom szerint ebben az esetben elévülés címén meg kell szüntetni a büntetőeljárást, mivel az elkövető javára változott anyagi jogi szabályok visszamenőleges alkalmazását nem tiltja tételes jogi norma, és az sem dogmatikailag, sem alkotmányosan nem aggályos. Vagyis a bűnüldöző szervek kockázata az, ha utóbb a jogalkotó az elkö-

vető javára megváltoztatja a szabályozást, és az így lerövidült elévülési határidő az elkövető büntetlenségét eredményezi.

Fontos megemlíteni, hogy az elévülési idő megállapításánál figyelmen kívül kell hagyni a törvénynek azokat a rendelkezéseit, amelyek a büntetési tétel felső határának emelését írják elő, így például a különös, többszörös és az erőszakos többszörös visszaesőkre⁴ vonatkozóan, továbbá azon elkövetők esetében, akik bünszervezetben⁵ követtek el bűncselekményt. Ugyancsak nem lehet figyelembe venni a halmazati szabályokat, mivel az egyes cselekmények önállóan évülnek el, az adott deliktumra vonatkozó általános szabályok szerint⁶. Figyelmen kívül kell hagyni az elévülési idő megállapításánál azokat a rendelkezéseket is, amelyek a büntetés korlátlan vagy lépcsőzetes enyhítését⁷, illetve a büntetés mellőzését teszik lehetővé. Ebből következően például az alapeseti rablás büntetnének alkalmatlan kísérletét bűnsegédként elkövető, korlátozott beszámítási képességű terhelt vonatkozásában is éppúgy nyolc év az elévülési idő, mint aki erőszakos többszörös visszaesőként, más bűncselekményekkel halmazatban, bünszervezetben, társtettesként követi el e vagyon elleni erőszakos bűncselekmény alapesetét.

A hatályos Btk. 26. § (3) bekezdésének a) és b) pontja szerint nem évül el a XIII. és XIV. fejezetben meghatározott – az emberiség elleni és a háborús – bűncselekmény büntethetősége⁸. Az új Btk. 2013. július 1. és 2014. június 30. között hatályban lévő 26. § (2) bekezdése úgy rendelkezett, hogy a kiskorú sértett sérelmére elkövetett egyes bűncselekmények – az erős felindulásban elkövetett emberölés, a háromévi szabadságvesztésnél súlyosabban büntetendő szándékos testi sértés, az emberrablás, az emberkereskedelem, a személyi szabadság megsértése, a nemi élet szabadsága és a nemi erkölcs elleni bűncselekmények – esetében az elévülési idő a sértett 23. életévének betöltéséig, vagy addig az időpontig, amikor a 23. életévét betöltötte volna, meghosszabbodik. Ezt az alkotmányossági és dogmatikai szempontból is aggályos szabályt a 2013. évi CCXLV. törvény 76. §-a hatályon kívül helyezte. Majd a 2014. évi LXV. törvény 2014. december 21. napjával úgy módosította a Btk.-t, hogy el nem évülő bűncselekményekké nyilvánította a XIX. fejezetben meghatározott, ötévi szabadságvesztésnél súlyosabban büntetendő nemi élet szabadsága és a nemi erkölcs elleni bűncselekményeket, ha a bűncselekmény sér-

⁴ Btk. 89. § (1) bekezdés; 90. § (2) bekezdés.

⁵ Btk. 91. § (1) bekezdés.

⁶ EBH, 2009/2034.

⁷ Btk. 82. § (1)–(5) bekezdés.

⁸ A további el nem évülő bűncselekményeket a 2011. évi CCX. törvény sorolja fel.

tettje a bűncselekmény elkövetésekor a tizennyolcadik életévét nem töltötte be [26. § (3) bekezdés c) pont]. E szabály a kiskorú sértettek védelmét célozza, a szülővel vagy más hozzátartozóval, nevelővel, gondozóval vagy olyan elkövetővel szemben, akinek a kiskorú valamely más okból kiszolgáltatott. Egyúttal e szabály megakadályozza, hogy az említett bűncselekmények elkövetőinek büntethetősége úgy szűnjön meg, hogy az általános elévülési idő alatt a kiskorú sértettnek adott esetben nem volt reális lehetősége arra, hogy a következőkértől való félelmeitől mentesen tegye meg a feljelentést az elkövetővel szemben. Ugyanakkor fontos megemlíteni, hogy a nemi erkölcs elleni bűncselekményekről szóló XIX. fejezet számos tényállása minősítő körülményként határozza meg a sértett kiskorúságát, így e tényállások nagyobb része a tizennyolc évesnél fiatalabb személy sérelmére elkövetett cselekményt ötévi szabadságvesztésnél súlyosabb büntetéssel fenyegeti.

E rendelkezés vonatkozásában is érdemes megvizsgálni, hogy a módosítás hatálybalépése előtt elkövetett, de 2014. december 21. napjával a Btk. 26. § (3) bekezdés c) pontjában el nem évülőnek minősített bűncselekmények elévülési ideje meghosszabbodik-e. Megítélésem szerint e büntettek is az elkövetéskor hatályban volt, vagyis az elkövetőre nézve kedvezőbb szabályok szerint évülnek el az időbeli hatályra figyelemmel. Ez az értelmezés van összhangban az Alkotmánybíróság 11/1992. (III. 5.) AB határozatában megállapított azon jogállami követelménnyel is, amely szerint a még el nem évült bűncselekmények törvényi elévülési idejének meghosszabbítása alkotmányellenes. Ahogy az Alkotmánybíróság az elévülési határozatában kifejtette, az elkövetőnek nincs alanyi joga arra, hogy a büntethetősége biztosan elévüljön, neki csak arra van alanyi joga, hogy a törvényesen számított idő elteltével ne üldözzék tovább, ne büntethessék meg. Mivel nincsen törvényben rögzített abszolút elévülési határidő, így a törvényi rendes elévülési idő a minimumot jelenti csupán. A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság elve értelmében a büntetőjog alkotmányossága tekintetében felállított követelmények nem korlátozódnak a különös részi tényállásokra és a büntetési tételekre, hanem a büntetőjogi felelősségre vonás egészére, így az elévülési szabályokra is vonatkoznak. A jogalkotó egyetlen módon tud alkotmányosan beleavatkozni egy adott bűncselekmény büntethetőségének elévülésébe, mégpedig akkor, ha az elkövetéskor hatályban lévő szabályoknál az elkövetőre nézve kedvezőbb szabályokat állapít meg. Ellenkező hatású, az elévülési szabályt utólag meghosszabbító szabály alkotmányellenes⁹.

⁹ Ezzel ellentétes álláspontot foglal el Földvári József akkor, amikor úgy fogalmaz, hogy a *nullum crimen sine lege* elvére vonatkozó alkotmányos rendelkezések a *crimenre* vonatkoznak, míg a büntet-

Az előbbi szabállyal egyidejűleg, 2014. december 21-én a korábbi 26. § (2) bekezdésében felsorolt bűncselekmények tekintetében új szabály lépett életbe. E szerint ha az elkövetéskor a sértett a tizennyolcadik életévét még nem töltötte be, az elévülés határidejébe nem számít be az a tartam, amíg a tizennyolcadik életévét be nem tölti vagy be nem töltötte volna [28. § (1a) bekezdés]. Vagyis az elévülés az említett valamennyi büntett tekintetében nyugszik a sértett tizennyolcadik születésnapjáig, ekként az elévülési idő kezdőnapja a következő nap lesz.

Az elévülés határideje kapcsán fontos hangsúlyozni, hogy a bírói gyakorlat szerint a bűncselekmény elévülési ideje a cselekmény törvényes minősítéséhez igazodik akkor is, ha a vádirati minősítés nem felel meg a törvényes minősítésnek (BH 2012/86.), azonban a gyakorlatban találunk ettől eltérő tartamú döntéseket is. Ha a vádlottal szemben valamely bűncselekmény minősített esete miatt emeltek vádat, azonban a lefolytatott bizonyítás nyomán a minősítő körülmény nem állapítható meg, az alapesetre megállapított elévülési idő pedig az eljárás során félbeszakítás nélkül eltelt, akkor elévülés címen a büntetőeljárás megszüntetésének van helye. A gyakorlatban megoszlanak a vélemények abban a kérdésben, hogy ha a büntetőeljárás rablás büntette miatt indult, azonban a bizonyítási eljárás alapján az erőszak vagy a kvalifikált fenyegetés nem volt megállapítható, és ennek következtében a cselekmény minősítése lopás lett, akkor az előbbi vagy az utóbbi bűncselekményre irányadó elévülési időt kell-e figyelembe venni. Megítélesem szerint, mivel a cselekmény lopás, és mindig is az volt, csak az eljáró szervek minősítették tévesen – akár a gyanúsítás során, akár a vádiratban – rablásnak, e tévedés az elkövető terhére természetesen nem eshet. E körben véleményem szerint nincs és nem is lehet jelentősége annak, hogy a rablás tényállási elemei nem valósultak meg, vagy azok nem voltak bizonyíthatók: ha a cselekmény bármely okból enyhébben minősül, akkor az enyhébb megítélésű bűncselekményre megállapított büntetési tétel figyelembevételével kell az elévülés kérdésében határozni. Az előbbi példánál maradva, ha a lopás vétségének elévülési ideje az eljárás során félbeszakítás nélkül eltelt, de a büntetőeljárás rablás büntette miatt folyt, a rablásra vonatkozó elévülési határidő pedig nem telt el és csak a bírósági szakban változott meg a minősítés a lefolytatott bizonyítási eljárás következtében, ebben az esetben is az eljárás

hetőséget megszüntető okok a *criminen* kívül állnak, mert a cselekmény bűncselekményi jellegét nem érintik, így rájuk nem vonatkozik a *nullum crimen* elve és a visszamenő hatály tilalma. Földvári József: Néhány kérdés az elévülés témaköréből. In: Hamza Gábor – Kajtár István – Zlinszky János (szerk.): Tanulmányok Benedek Ferenc tiszteletére. Pécs, 1999

megszüntetésének van helye. Fordított értelmezés visszaélésekre adhatna alapot a jogalkalmazó szervek részéről¹⁰.

Kérdésként vetődik fel, hogy ha egyidejűleg büntethetőséget kizáró és megszüntető ok is fennáll, akkor a büntetőeljárást vajon melyik ok miatt kell megszüntetni, van-e sorrend a különböző okok között. Megválaszolásra vár az a kérdés is, hogy milyen okból van helye megszüntetésnek, ha a bűncselekménynek hiányzik valamelyik tényállási eleme, nem jogellenes a cselekmény, vagy hiányzik a bűnösség, vagyis meg sem valósult a deliktum, de egyidejűleg megszüntetési ok is fennáll. Megítélésem szerint az elsődleges eljárás megszüntetési ok – a Be. 6. § (3) bekezdésében és a Be. 190. § (1) bekezdésében írt sorrendből is levezethetően – a bűncselekmény, illetve a bizonyítottság hiánya, a büntethetőséget kizáró ok másodlagos, míg a büntethetőséget megszüntető ok harmadlagos. Ha azonban a nyomozó hatóság, ügyészség vagy a bíróság a rendelkezésére álló adatok alapján az eljárás adott szakaszában nem tudja egyértelműen megállapítani, hogy a cselekmény nem bűncselekmény, vagy azt nem a terhelt követte el, és egyik kizáró ok sem állapítható meg, viszont az elévülési idő eltelt, ebben az esetben elévülés címén megszüntetésnek van helye, és a terheltnek nincs törvényes lehetősége annak határozatban való megállapítására, hogy a cselekményt nem követte el, vagy az nem bűncselekmény, mivel az elévülés az eljárás folytatását meghiúsítja, így a továbbiakban a kizáró ok fennállása vagy a bűncselekmény hiánya nem vizsgálható. Érdemes elgondolkodni *de lege ferenda* azon, hogy a terheltnek a megindított, de elévülés címén megszüntetett eljárásban a jó hírneve, becsülete védelme érdekében keletkezhet-e joga annak hatósági, bírósági megállapítására, hogy az adott bűncselekményt nem követte el, vagy amit elkövetett, nem bűncselekmény.

A terhelt a büntetőeljárás minden szakaszában indítványozhatja annak megállapítását, hogy a bűncselekmény elévült, azonban a Be. nem tartalmaz egyértelmű szabályt arra, hogy annak elutasítása igényel-e, és ha igen, milyen határozati formát. A bírói gyakorlat szerint az „elévülési kifogás” – ténylegesen az eljárás megszüntetése iránti indítvány – elutasítása nem igényli indokolt és fellebbezéssel támadható végzés meghozatalát, az ilyen tartalmú határozatot pervezető jellegűnek tekinti annak érdekében, hogy az eljárás lefolytatását ne lehessen akadályozni erre vonatkozó indítványok sorozatos előterjesztésével. Álláspontom szerint ez az értelmezés amiatt aggályos, hogy

¹⁰ A Transparency International készített tanulmányt az elévülés magyarországi tapasztalatairól. Bővebben Földes Ádám: A büntetlenség vége: Elévülés és korrupció Magyarországon. Transparency International Magyarország, 2010. http://transparency.hu/uploads/docs/buntetlenség_vege.pdf

olyan vádlottat is kitesz a több évig tartó büntetőeljárás minden hátrányának, akinek a büntethetősége elévült ugyan, de az elsőfokú bíróság ezzel ellentétes jogi álláspontra helyezkedett, és a büntetőeljárást tovább folytatta. E döntése azonban csak az ügy érdemében hozott határozat ellen előterjesztett fellebbezésben – külön és korábban nem – támadható. Megítélésem szerint indokolt lenne az első ilyen tartalmú végzést indokolással ellátni és ellene jogorvoslati jogot biztosítani, éppen annak elkerülése érdekében, hogy elévült bűncselekmény miatt álljon akár több évig is büntetőeljárás hatálya alatt a terhelt.

A jogalkalmazó számára az elévülés kapcsán kétségkívül annak megállapítása okozza a legnagyobb nehézséget, hogy mely eljárási cselekmények szakították félbe az elévülést, és melyek nem. E probléma oka abban keresendő, hogy a Btk. 28. § (1) bekezdése úgy fogalmaz, az elévülést a bíróságnak, az ügyésznek, a nyomozó hatóságnak, illetve nemzetközi vonatkozású ügyekben az igazságügyért felelős miniszternek vagy a külföldi hatóságnak az elkövető ellen a bűncselekmény miatt foganatosított büntetőeljárási cselekménye szakítja félbe, ennél részletesebb, pontosabb útmutatást azonban nem ad, a norma értelmezését, tartalommal kitöltését a jogalkalmazóra bízta. Véleményem szerint e rendelkezés gumiparagrafusként túl tág értelmezésnek enged teret egy büntetőjogi felelősséget érintő, ekként alkotmányosan is releváns kérdésben.

A BH 1996. évi 567. számú döntés szerint az ügy előbbre vitelét szolgáló intézkedésnek minősül a vádirat benyújtása, a tárgyalás kitűzése, a tárgyalás megtartása, az érdemi határozat meghozatala. A BH 2005. évi 132. számú döntésben foglaltak értelmében a gyanúsított kihallgatása és szakértő kirendelése ugyancsak elévülést megszakító eljárási cselekmény. Az ügyész pótnyomozást elrendelő határozata szintén félbeszakítja az elévülést (BH 2005/163.). A BH 2007. évi 363. számú eseti döntés szerint a bűncselekmény elévülését csak azok az – ügy előbbre vitelét célzó, tehát érdemi – eljárási cselekmények szakítják félbe, amelyek ténybeli alapja azonos az utóbbi vád tárgyává tett cselekmény ténybeli alapjával (tárgyi feltétel); illetve amelyek meghatározott személy – a későbbi vádlott – ellen, a már említett tények bekövetkezésében játszott szerepének tisztázására irányulnak (személyi feltétel). Az előbbi feltételek együttes teljesülése esetén az elévülés attól függetlenül félbeszakad, hogy a büntetőeljárás megindítására a későbbi vádlott, ismeretlen személy vagy más ismert személy ellen került-e sor, illetve hogy a vádlottal szemben a bűncselekmény megalapozott gyanújának közlése, gyanúsítottkénti kihallgatása megtörtént-e. A tényállás tisztázása érdekében szakértő kirendelése, valamint a majdani terheltek tanúkénti kihallgatása szintén elévülést félbeszakí-

tó hatású. Mindazonáltal nem tekinthető érdemi intézkedésnek az elkülönítő határozat. Egy másik bírósági döntés szerint a nyomozás elrendelése és a nyomozás határidejét meghosszabbító határozat, mivel azokra az elkövető felkutatása érdekében volt szükség, az elévülést félbeszakította (BH 2008/204.). E döntés szerint az eljárást félbeszakító eljárási cselekményt nem a terhelttel, hanem az elkövetővel szemben kell a hatóságnak megvalósítania. A nyomozás elrendelését és a nyomozati cselekményeket értelemszerűen az elkövető ellen hajtják végre, annak a körülménynek tehát, hogy az elkövető kiléte ismert vagy sem, az elévülési idő folyása szempontjából nincs jelentősége, és az elévülést az ismeretlen tettes személyének felkutatása érdekében végzett büntetőeljárási cselekmény is félbeszakítja.

A nemzetközi közövést elrendelő elfogatóparancs, illetve a kiadási kérelem elévülést félbeszakító hatása tekintetében az 1/2005. Büntető jogegységi határozat ad iránymutatást, a 4. BK vélemény a vádemelés és a vádhalasztás vonatkozásában vizsgálja ugyanezt a kérdést, míg egyes bírósági határozatok olyan eljárási cselekményeket sorolnak fel, amelyeknek nincsen elévülést félbeszakító hatásuk¹¹.

Szintén vita tárgyát képezi a gyakorlatban, hogy ha az elkövetőt a korábbi bűncselekménye miatt próbára bocsátották, a próbaidő tartama eltelt, majd a büntethetőség elévülési határideje újra elkezdődött, akkor az újabb, általa elkövetett bűncselekmény miatt emelt vád félbeszakítja-e az első bűncselekmény büntethetőségének elévülését, vagy ebben az esetben a tárgyi feltétel hiányzik.

E kérdés megválaszolása, illetve mindazon eljárási cselekmények rendszerezése és taxatív felsorolása, amelyek az elévülést félbeszakítják, túllépnek jelen írás határain. Mindamellett tényként kijelenthető, hogy bár az elévülés szabályai több mint száz éve a magyar jogrend részei, mégis újra és újra lényeges módosításon mennek keresztül. Az utolsó három év leglényegesebb változása az elévülési idő határidejének emelése és az el nem évülő bűncselekmények körének módosítása volt. A gyakorlat számára azonban nemcsak a jogszabályváltozással szükségszerűen felvetődő értelmezési kérdések helyes megválaszolása okoz nehézséget, hanem a nem teljesen egzakta, egyszersmind a büntetőjogi felelősség szempontjából kardinális szabályok értelmezése is. Ez markánsan megnyilvánul mindazokban az ügyekben, ahol az első- és másodfokú bíróságok – nem is olyan ritkán – az elévülés kérdésében ellentétes álláspontot foglalnak el. Megítélésem szerint e probléma or-

¹¹ EBH, 2009/2032.; BH, 2003/99.

voslására elsősorban jogalkotási szinten van lehetőség, ennek hiányában pedig a gyakorlat számára kötelező jogegységi határozat meghozatalára van szükség a jogbiztonság és a jogegyenlőség feltétlen és teljes körű érvényesülése érdekében.

