

2018
12.

BELÜGYI SZEMLE

A BELÜGYMINISZTERIUM SZAKMAI, TUDOMÁNYOS FOLYÓIRATA



KULCSÁR KÁLMÁN: Az emberi jogok ma Magyarországon

SZIKINGER ISTVÁN: Az emberi jogok és a totális hatalom

PAP ANDRÁS LÁSZLÓ: Az Emberi jogok egyetemes nyilatkozata és az identitás szabadsága

SZABÓ MÁTÉ: Gumibot, vízágyú, könnygáz – avagy közrendvédelmi partnerség

FARKAS JOHANNA – KOVÁCS GÁBOR – KRAUZER ERNŐ: A rendőrség szervezeti kultúrája

MAJOR RÓBERT: A formális jogértelmezés veszélyei a közlekedés körében

66.
évfolyam

TARTALOM 2018/12.

KULCSÁR KÁLMÁN Az emberi jogok ma Magyarországon (7–16)

SZIKINGER ISTVÁN Az emberi jogok és a totális hatalom (17–35)

PAP ANDRÁS LÁSZLÓ Az Emberi jogok egyetemes nyilatkozata
és az identitás szabadsága (36–47)

SZABÓ MÁTÉ Gumibot, vízágyú, könnygáz
– avagy közrendvédelmi partnerség (48–70)

FARKAS JOHANNA – KOVÁCS GÁBOR – KRAUZER ERNŐ
A rendőrség szervezeti kultúrája (71–81)

MAJOR RÓBERT A formális jogértelmezés veszélyei
a közlekedés körében (82–88)

GYULAY DÁNIEL A verbális bűncselekményekkel szembeni
jogos védelem (89–97)

VARGA ÁRPÁD A kiskorúak online aktivitásának
kriminológiai értelmezése,
különös tekintettel az állam és a szülők szerepére
(98–119)

LUKÁCS DALMA Kulturális javak védelmi típusai Magyarországon
(120–133)

SZABÓ CSABA A Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói
Szakmai Kamara helye, szerepe
és lehetséges szervezetfejlesztési irányai
a rendészeti igazgatási modell feladatrendszerének
szempontjából (134–152)

SZERZŐK 2018/12.

FARKAS JOHANNA egyetemi adjunktus,
Nemzeti Közzolgálati Egyetem
Rendészettudományi Kar
Rendészeti Magatartástudományi Intézet
kriminálpszichológia tanszék

DR. GYULAY DÁNIEL PhD-hallgató,
Pázmány Péter Katolikus Egyetem
Jog- és Államtudományi Kar

KOVÁCS GÁBOR rendőr dandártábornok, rendőrségi főtanácsos,
habilitált egyetemi docens, oktatási rektorhelyettes,
Nemzeti Közzolgálati Egyetem

KRAUZER ERNŐ rendőr ezredes, rendőrségi főtanácsos,
főosztályvezető,
BM vezetőképzési, továbbképzési
és tudományszervezési főosztály

KULCSÁR KÁLMÁN (1928–2010)
jogász, szociológus,
1988 és 1990 között igazságügy-miniszter

LUKÁCS DALMA PhD-hallgató
Nemzeti Közzolgálati Egyetem
Rendészettudományi Doktori Iskola

DR. MAJOR RÓBERT rendőr ezredes PhD, tanszékvezető egyetemi docens,
Nemzeti Közzolgálati Egyetem
Rendészettudományi Kar közbiztonsági tanszék

PAP ANDRÁS LÁSZLÓ tudományos tanácsadó,
MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont
Jogtudományi Intézet,
egyetemi tanár,
Nemzeti Közzolgálati Egyetem
Rendészettudományi Kar

DR. SZABÓ CSABA PHD rendőr őrnagy, egyetemi tanársegéd,
Nemzeti Közzolgálati Egyetem
Rendészettudományi Kar
magánbiztonsági és önkormányzati rendészeti
tanszék

DR. SZABÓ MÁTÉ egyetemi tanár,
ELTE Állam- és Jogtudományi Kar
Politikatudományi Intézet

DR. SZIKINGER ISTVÁN ügyvéd, alkotmányjogász

VARGA ÁRPÁD médiatudományi munkatárs
Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Médiatanács
Médiatudományi Intézet
PhD-hallgató
ELTE Állam- és Jogtudományi Kar
Állam és Jogtudományi Doktori Iskola
kriminológia doktori program

SUMMARY

Kulcsár, Kálmán

Human rights in Hungary today [7–16]

Speech delivered at the Hungarian Academy of Sciences on December 9, 1988 on the 40th anniversary of the adoption of the UNDHR.

Szikinger, István

Human Rights and Totalitarian Power [17–35]

Having discussed the development of human rights legislation in Hungary the author concludes that there is a lack legal culture to protect fundamental values.

Pap, András László

The Universal Declaration of Human Rights and the free choice of identity [36–47]

The author provides an overview of whether the free choice of identity exists as a principle of international minority protection law.

Szabó, Máté

Baton, water cannon, teargas: law enforcement partnership [48–70]

The author provides an overview of the various civil strategies and law enforcement responses in the field of public demonstrations since 1968 in Hungary.

Farkas, Johanna – Kovács, Gábor – Krauzer, Ernő

Police corporate culture [71–81]

The authors provide an overview of organizational culture in the law enforcement filed in Hungary.

Major, Róbert

The dangers of formalism in traffic law enforcement [82–88]

The author provides an overview of various approaches in criminal and administrative traffic law.

Gyulay, Dániel

Self-defense against verbal crimes [89–97]

The author provides an overview of the legislative and legal practice of self-defense against verbal crimes in Hungary.

SUMMARY

Varga, Árpád

**A criminological inquiry into youth online activity
and the role of the state and parents [98–119]**

The linking media studies and criminology, the author provides an overview for avenues of preventing youth online deviance in Hungary.

Lukács, Dalma

Protecting cultural goods in Hungary [120–133]

The author provides an overview of the protection of cultural heritage in Hungary.

Szabó, Csaba

The role and potential model for a private security chamber [134–152]

The author provides an overview of the role, organizational structure and potential model for a private security chamber in Hungary.

KULCSÁR KÁLMÁN

Az emberi jogok ma Magyarországon*

Ha az emberi jogok és az állampolgárok jogaink *deklarálása* szempontjából tekintünk végig a magyar alkotmányfejlődésen, nem sok büszkén idézhető példát találunk. Nincsenek szépen formált és szövegezett deklarációink, s szegényesek ebből a szempontból az újabb dokumentumok is. Az 1946. évi I. törvénycikk preambuluma megfogalmazása ugyan korszerű, s ami a deklarációt illeti, nagyvonalú jogalkotásnak is kiindulópontja lehetne vagy lehetett volna, ám – az „e cél megvalósítására” kitétel ellenére – konkrétan a törvényben csak a köztársasági államforma jelenik meg. S igaz ugyan, hogy az 1946. évi X. törvény rendelkezett az emberi jogok „hatályosabb védelméről”, adott esetben büntetőjogi következményeket kilátásba helyezve, de pl. az 1946. évi VII. törvény már olyan tényállásokat fogalmazott meg, amelyek hosszú távra felhasználhatóvá váltak éppen az emberi jogok brutális megsértésével járó elnyomás számára. Még később pedig, az 1949. évi alkotmánytól kezdődően maguk a deklarációk is korlátozzák e jogokat, s csak napjainkban indult meg e korlátok feloldása.

Az *alkotmányosság*nak a magyar alkotmányfejlődésben viszonylag korán kibontakozott és napi gyakorlattá vált elve sem az egyén – ember vagy állampolgár – jogainak védelme körül erősödött meg történelmileg, hanem a szűkebb értelmű alkotmányos intézmények, olykor privilégiumok, végső esetben az ország függetlenségének érdekében. Jóllehet a magyar jogalkotási gyakorlatban tartalmilag nem egy alapjog az alkotmányos szint alatt jelent meg, igazában mégsem bontakozott ki az emberi és az állampolgári jogoknak az a *tényleges érvényesülésben* megmutatkozó kiemelkedő szerepe, amely az angol alkotmányfejlődést, pontosabban jogfejlődést jellemzi.

Manapság viszont, egyre többet foglalkozunk az alapvető emberi és állampolgári jogok problémájával. A jogalkotásban – a jogállam megteremtésének részeként, az új alkotmány kidolgozásának folyamatában és ehhez kapcsolódva egyes törvények előkészítésében – éppen úgy központi helyet foglal

* A Magyar ENSZ Társaság által az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 40. évfordulója alkalmából, 1988. december 9-én, a Magyar Tudományos Akadémián rendezett tanácskozáson elhangzott előadás. [In: Lakatos Mária (szerk.): Az emberi jogok ma Magyarországon. Magyar ENSZ Társaság, Budapest, 1989, 12–20. o.]. A tanulmányt az eredeti megjelenés szerint, változtatás nélkül közöljük.

el ez a probléma, mint a tudományban, a publicisztikában, a társadalmi vitákban, politikai követelésekben. Talán csak a második világháborút követő egy-két évben övezte ezt a problémát ilyen közérdeklődés, mint napjainkban.

Könnyen arra a következtetésre juthatnánk – akárcsak e két időszak összehasonlítása alapján is –, hogy bár lényeges különbségekkel mégis mindkét esetben tekintélyuralmi politikai rendszer „lebontásának” folyamatában él az ország, mindkét esetben természetes tehát az emberek és polgárok jogairól szólni, e jogok biztosításának körülményeit és lehetőségeit vitatni. Azt hiszem azonban, hogy a kérdésre adott kézenfekvő válasz, mint oly gyakran, jelen esetben sem fogná át a teljes valóságot.

Az emberi jogokról a közelmúltban megjelent egyik írásomban idéztem Marx és Engels egyik megállapítását a Szent család vagy a kritikai kritika kritikája című közös munkájukból. Engedjék meg, hogy ismét emlékeztessek erre az idézetre, és felhívjam a figyelmet az akkori következtetésemre is.

„Annak, hogy a *modern állam elismerte az emberi jogokat*, ugyanaz az értelme, mint annak, hogy az *antik állam elismert a rabszolgaságot*. Ahogy ugyanis az antik államnak a rabszolgaság a *természetes bázisa*, úgy a *modern államnak* a polgári társadalom *embere*, azaz a független, az emberrel csak a *magánérdek* és a tudattalan természeti szükségszerűség köteléke révén összefüggő ember, aki a szerzés munkájának, valamint a saját és idegen *önös* szükségletének *rabszolgája*. A modern állam az *általános emberi jogokban* elismerte ezt a természeti bázisát, mint olyant. És nem megteremtette ... az *emberi jogok proklamálásával* a maga részéről elismerte a saját helyét és születési alapját.” (Marx – Engels 1958:112.)

Ebből a mai szemmel meglehetősen szkeptikusnak tűnő megállapításból két következtetést vontam le. Az első: az emberi jogok nem valamilyen priori racionalitás termékei, nem tekinthetők tehát valamiféle filozófiai-jogászai konstrukciónak, hanem az emberi kapcsolatok fejlődéséből, az emberi viszonyok történeti alakulásából következnek. *Nem a jog teremti őket* – ahogyan ez egyébként folyamatosan hangsúlyt is kapott a politikai gondolkodás történetében –, hanem elismeri létüket, mint az emberi együttélés és szerveződés történetileg kialakult rendjének következményeit. A második következtetés: az emberi jogok fogalma – amellet, hogy történetileg kialakult társadalmi jelenség – szemben a rabszolgasággal, történetileg létrejött érték is. Olyan érték, amely tartósan beépült nem csupán a politikai gondolkodásba, hanem a politikai kultúrával az emberi együttélés egyik irányító elemévé is vált. Nem mond ennek ellen az sem, hogy időnként szinte minden társadalomban megsértik, már csak azért sem, meg a jog megsértése még nem kérdőjelezi meg

érvényét. A jogsértés helyreállítása pedig újradefiniálja a megsértett jog hatályát, megerősíti érvényességét. Ideológiai szinten egyébként az emberi jogok megsértése ma már védhetetlen. 1936 óta a szovjet jogi ideológia sem vállalkozott nyílt elutasítására, ezt csak a fasiszta politikai rendszerek vállalták eszmei szinten is. Ma pedig az emberi jogok megsértése nyílt és – talán kissé szélsőségesen fogalmazva – globális méretű tiltakozással találkozunk. Ennek a tiltakozásnak jogi alapjai egyébként megfogalmazódtak az Egyesült Nemzetek közgyűlése által 1948. december 10-én elfogadott Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában, majd az ezt követő 1966-ban kelt két egyezség-
okmányban (a polgári és politikai, illetőleg a gazdasági, szociális és kulturális jogokról, amelyeket Magyarország 1976-ban ratifikált, és amelyekkel kapcsolatos, az ellenőrzést és a jogorvoslatot is lehetővé tévő ún. fakultatív jegyzőkönyvet is aláírta).

Egy ország viszonya az emberi jogokhoz – használjuk ezt a fogalmat ezentúl gyűjtőfogalomként az állampolgári jogokra is – három tényezőtől függően alakul, amelyek tartalma három kérdésben fogalmazható meg.

- Mennyire bontakoztak ki azok a viszonyok, amelyekben a modern állam felismerheti a maga „természeti bázisát”, mennyire élnek azok a gazdasági folyamatok és viszonyok, amelyeken a civil társadalom – mára már klasszikussá vált értelmében – felépülhet;
- milyen mértékben vált realitássá az adott társadalom politikai kultúrájában az emberi jogok olyan szemlélete és gyakorlata, amelyből következően mindenki, az állami szervek és a polgárok egyaránt tisztelik és megkövetelik; azaz mennyiben váltak a jogi garanciákon túl a politikai kultúra valóságában is élő garanciákkal biztosított elidegeníthetetlen jogokká;
- végül, a politikai viszonyok egy adott társadalmi-történeti szituációban mennyire igénylik, engedik vagy éppen nehezítik, illetőleg akadályozzák a jogoknak, mint alapjogoknak a biztosítását.

Mindezen tényezők közrehatnak természetesen a szabályozásban, a szabályozás mikéntjében is, de méginkább a vonatkozó jogszabályok tényleges érvényesülésében.

Ha ezekből a tényezőkből kiindulva közelítjük meg *az emberi jogok problémáját a mai magyar társadalomban*, akkor olyan ambivalens helyzetet találunk, amely helyzetből kivezető folyamatok azonban mindhárom említett tényező síkján egyértelműen kedvezőnek tűnnek az emberi jogok korszerű szabályozása és érvényesülése szempontjából is.

Mielőtt azonban e folyamatokat és következményeiket közelebbről elemezném, még egy megjegyzést szeretnék tenni.

A klasszikus szemléletben az emberi jogok tulajdonképpen *negatív szabadságot* jelentenek, szabadságot az állammal, a kormányzattal szemben. Ennek alapja annak feltételezése, hogy az állam, a kormányzat célja az *egyén felszabadítása saját érdekeinek* követésére. Ez a negatív szabadság bontakozott ki Angliában, ez volt az amerikai alkotmány ideológiájának alapja, és ez jelent meg a vállalkozási szabadság eszméjében és gyakorlatában. A későbbi társadalmi fejlődés során, a szabad verseny visszasságai sok tekintetben diszkreditálták ezt az ideológiát, és a viszonyok változtával, a tudatos társadalomalakítás a tervezés, vagy akár a nagy gazdasági szervezetek egyént veszélyeztető megjelenésével és az állam fokozott beavatkozása gyakorlatának kibontakoztatásával a „negatív szabadság”, az állammal a kormányzattal szembeni szabadság konzervatív hangsúlyt kapott. A polgári társadalmakban az 1970-es évektől kezdődően vált ismét fontossá a negatív szabadság gondolata, amidőn az állami szervezetek bürokratikus növekedése, az ún. „nagy kormányzat és nagy bürokrácia” valósága ismét aktuálissá tette. A „pozitív szabadság” elmélete viszont nem a kormányzat és az állam restriktív igényelte, hanem éppen azt, hogy az ember egyénként vagy csoportok tagjaként valóban képes legyen céljai elérésére, ez pedig éppen a kormányzati beavatkozást igényelte a gazdasági és politikai folyamatokba. Jó szemű amerikai alkotmányjogászok a valóságnak megfelelően állapították meg, hogy a huszadik században a háború, a gazdasági válság a pozitív kormányzást alkotmányos realitásként teremtették meg, és ebben a fejlődésben a liberalizmust, amelyet korábban csak az állammal szembenálló, negatív terminusokban fogadtak fel, mint a politikai és a polgári jogok pozitív garantálását és a gazdasági biztonság biztosítását definiálták újra. (Kelly et. al. 1983: 731–732.)

A magyar társadalom és gazdaság második világháborút követő évtizedeiben olyan fordulat következett be az állam és gazdaság viszonyában, amely ugyan nem jelentett teljesen újat a több évszázados fejlődéshez képest – amelyben mindig is a politikai rendszer túlsúlya volt a jellemző, és ebből következően az állam a gazdaság szférájának autonóm alakulásában valójában sohasem ismerte fel a maga „természeti bázisát”, soha nem bontakozott ki töretlenül az a civil társadalom, amely a maga autonómiájával a negatív szabadságtartalmú emberi jogok valódi talajául szolgálhatott volna – mégis fordulatot jelentett. Fordulatot, mert jelentős mértékben, gyökeresen új tartalmat hozott, hiszen – ahogyan az emberi jogokat elemző egyik korábbi kötet meg-

állapította – „a szocialista társadalomban a gazdaság ’államivá’, egyben állami viszonyná is lesz”. (Halász – Kovács – Szabó 1965: 65.)

A „nem ismerünk el semmiféle magánérdeket” jelszó a gazdaság állami-vá válásának éppen olyan logikus következménye, mint a vállalkozás és a vállalkozó, az egyéni boldogulást restriktó nélkül kereső individuális törekvések lehetőségének kizárása. Ha a gazdaság viszony állami viszonyná válik, akkor óhatatlanul is – méginkább tudatos törekvéssel – gyakorlatilag minden viszony államivá vagy legalábbis politikai lesz, és a történelmünkben benn-rejlő, az utolsó két évszázadban maradéktalanul soha el nem tűnt tendencia, a politika behatolása a társadalom minden más szférájába, különösen kifejezetté válik, ahogyan vált is. Nem véletlen, hogy a legutóbbi négy évtizedben, az emberi jogoknak inkább a „pozitív” szabadságtartalmú felfogása került előtérbe politikai életünkben, a jelszavak szintjén és az alkotmányos megnyilatkozásokban egyaránt. Ez ugyanis további lehetőségeket adott az állami cselekvés számára, és egyúttal a jogi garanciái csak nagyon bizonytalan megfogalmazást kaphattak.

A modernizáció feszítő szükséglete, a korábbi irányítási rendszer negatív következményei, a technológiai és gazdasági rés szélesedése a centrumországok és Európa keleti periferiája között – a követett társadalomépítési modell sok más diszfunkcionális következménye mellett – világossá tették, hogy a gazdasági viszonyok állami viszonyná válása nem ad további lehetőségeket. Akut szükségletté, bizonyos fokig jelenséggé vált tehát a társadalom különböző tevékenységi szféráinak elkülönülése, saját racionalitásuk kibontakoztatásának kívánalma, a kreatív erők és energiák – köztük jelentős mértékben az egyén kreatív és innovációs képességeinek, vállalkozói hajlamának – kibontakoztatása. Mindez éppen az emberi jogok negatív szabadságtartalmát hozta előtérbe, a védelmet az állam, a kormányzat tevékenységével, túlzó megkötöttségeivel szemben, és ezt a védekező tartalmat csak megerősítik azok a társadalmi tapasztalatok, amelyek a gazdaság államiságára épült autoritativ politikai rendszer önkényuralmi kinövéséből, a jognak közvetlen, napi politikai, sőt gazdasági és kultúrpolitikai felhasználásából adódtak. Nagyon is logikus következmény tehát, ha ma legerőteljesebben éppen a „negatív tartalmú”, a kötöttségtől mentes emberi jogok szava hallatszik.

Az *állam önkorlátozása*, ha lassan is, mégis tért nyer, és ha a „modern állam – szerény állam” jelszava a gazdasági helyzetből fakadóan szükségszerűnek észlelt restriktókkal még nem is valóság, biztató jelek mégis mutatkoznak, az eszmék szintjén mindenképpen. Az „autonóm” gazdasági szféra – amelynek autonóm jellege ugyan soha sem lehet teljes – olyan jogi szabályo-

zást igényel, amely hosszabb távra kiszámítható jogbiztonságot nyújt, és az utóbbi időben keletkezett jogszabályaink közül már ilyen szándékot tükröz. Elegendő csak a gazdasági társaságokról szóló 1988. évi VI. törvényre utalni. Ez a törvény – ma még a vállalkozást és gazdálkodást nehezítő, adott esetben diszkriminatív jellegű, ám remélhetően lebontható jogszabályok által akadályozott reálfolyamatokat elősegítve és e folyamatok talaján – hozzásegíthet annak az autonóm embertípusnak nem csupán kialakulásához, hanem kritikus tömeggé, olyan gazdasági viszonyok uralkodóvá válásához, amelyek végül is biztosítják a természeti bázist az emberi és állampolgári jogok objektív létéhez és társadalmi funkcióik kiteljesedéséhez.

Ez a folyamat azonban szükségképpen differenciákat létrehozva, egyes egyéneknek, rétegeknek, csoportoknak előnyöket is kínálva, másoknak kedvezőtlen feltételeket teremtve bontakozik ki, s jelenségei egyrészt életben tartanak a korábbi évtizedekhez kapcsolódó ideológiai elemeket, illúziókat (gyakran sohasem volt állapotot is valóságnak látva), másrészt hangsúlyt adnak a pozitív szabadságtartalmú emberi jogoknak, a gazdasági és szociális jogok skáláját erősítve és teremtve alapot a kibontakozó gazdasági folyamatok további állami szabályozására. A negatív és a pozitív szabadságtartalmú emberi jogok igénye tehát egyszerre erősödik társadalmunkban, bonyolult, gyakran ellentmondásos kapcsolatban egymással. A restriktó nélküli politikai szabadság szintjén pl. a restriktót involváló szociális és gazdasági jogok követelése jelenik meg.

Mindezzel együtt azonban az objektív folyamatok mégis az emberi jogok erősödése, a deklaráción túli szabályozással – vagy ilyen szabályozás nélküli – érvényesülése kibontakozásának érdekében hatnak.

A magyar *politikai kultúra* hagyományos vonásai éppen úgy nem kedveznek az emberi jogoknak, mint a gazdaság államivá válása. A politikai kultúránkba történetileg beépült paternalizmus – a gondoskodó politikai vezetés – és a részvételt nem, de gondoskodást igénylő alattvaló egymást kiegészítő fogalompárját ugyan korábban is vissza-visszatérően kikezdték a magyar történelem különböző reformszakaszaival társuló progresszív erők, ez a vonás és a hozzá kapcsolódó fogalompár azonban nem tűnt el – sőt az utolsó négy évtized jelentős részében inkább erősödött. A magyar politikai kultúra sajátos fejlődéséből adódik azonban, hogy éltetett és továbbadott olyan vonást is, amely a paternalista politikai kultúrákra általában jellemző. Ez a kritikai elem nagyon fontos abból a szempontból, hogy megbontja a paternalista politikai kultúra homogenitását. Erősíti viszont azt a mindenfajta paternalista politikai kultúrában bennrejlő elemet, amely válsághelyzetekben különösen jelentősen

hat a tolerancia ellen, amely pedig a más ember jogainak, más ember nézeteinek és állásfoglalásának természetes elviseléséhez szükséges. Az emberi jog ugyanis nem csak az én jogom, s ha az *én jogom* álláspontja történelmünkben és politikai kultúránkban időnként erősödött is, a más joga, az ember joga iránti türelem már nehezen elviselhetőnek mutatkozott.

A paternalista elem gyengülése a gazdaságban és a politikában kétségtelenül kedvező lehetőséget ad az objektív folyamatok által megalapozott és erősített emberi jogok beépülésének a politikai kultúrába. A tartóssá, sőt organikussá váláshoz szükséges tolerancia eleme azonban még nem olyan erős, hogy a politikai kultúra állapota már ma is garanciaként működhessen az emberi jogok megvalósulása számára. Mai politikai kultúránk még elviselné az emberi jogok megsértését, ha azt pl. a „kibontakozás” (szinte mindegy milyen előjellel történő) szükségletével magyarázhatná. Szinte nap mint nap észlelhető a jogállam kialakításához való társadalmi viszonyban is olyan kívánság megjelenése, hogy majd azután kezdjünk el jogállamként működni, ha ilyen vagy olyan problémákat már megoldottunk, ha ilyen vagy olyan sérelmet már orvosoltunk. Érthető ez a társadalmi attitűd, érthetősége azonban nem szolgálhat alapul a jogot sértő állami, társadalmi vagy akár individuális magatartásnak. A politikai kultúra egyértelmű átalakulása és átalakítása olyan közeggé, amely óvja az emberi jogokat és természetessé teszi követésüket, mindenre tekintet nélküli jogszerű magatartást igényel elsősorban az állami szervektől, de ugyanúgy a társadalomtól és az egyénektől is.

A harmadik tényező, amellyel rövidesen foglalkoznunk kell, az adott, tehát a *mai történeti-társadalmi helyzetünkhöz kapcsolódó politikai viszonyok* közrehatása. A politikai rendszer átalakításának szükségességét felismerő és ezt megvalósítani kívánó tudatos törekvésekből következik az emberi jogok alkotmányos elismerésének korszerűsítése – alapvető és elidegeníthetetlen jellegüként való alkotmányos felfogásukkal együtt. Ezt a tudatosságot alátámasztják a társadalom reálfolyamatai is, amelyek túlnyomó részükben politikai vetületükben is ezt igénylik, ezt fogalmazzák meg, és politikai erőként fokozottabb kibontakozásukat is előmozdítják.

Hogy a helyzet ebből a szempontból is ambivalens, annak sajátos okai vannak. Szeretnék emlékeztetni – bármilyen furcsának is tűnhet ebben az összefüggésben – Bibó Istvánnak a Magyar demokrácia válsága című nagy jelentőségű tanulmányára. Idézem első mondatait. „A magyar demokrácia válságban van. Válságban van, mert félelemben él. Kétféle félelem gyötri: fél a proletárdiktatúrától, és fél a reakciótól.” Ezután arról is szól, és ez ma már, visszanézve, vitatható, hogy e félelemnek nincs tárgyi alapja, majd így folytatja. „A po-

litikai élet végzetes félelmeinek azonban az a tulajdonságuk, hogy tárgyi előfeltételek híján is, pusztán a félelem erejénél fogva elő tudják hívni azt a veszedelmet, amelytől félnek ... Ha az ország nem tud kiszabadulni a félelemnek ebből a csapdájából, előbb-utóbb óhatatlanul ketté szakad egy ostobán feltett alternatíva körül ... A kettő között elsikkad minden nyugodt és biztos reformpolitika, és újból kátyúba jut az ... oly nagy reményekkel megindult magyar demokratikus fejlődés.” (Bibó 1986: 15)

A figyelmes hallgató, emlékezve az eredeti szövegre, nyilván észrevette, hogy egy kivételével kihagytam minden olyan mondatot vagy mondatrészt, amely a tanulmány írásának idejére konkretizálta volna az elmondottakat. Nem csupán azért tettem ezt, mert véleményem szerint Bibó István egy konkrét helyzetben tulajdonképpen a magyar politikai kultúra egyik tartós vonásának megjelenését fogta meg, hanem más összefüggés megfogalmazhatósága érdekében is. Az olyan szituációk ismétlődése, gyakori ismétlődése ugyanis, amelyek a félelem elemét a politikai kultúra részévé teszik, együtt jártak az erőszak dominanciájával, vagy azt idézték fel, akár mint következményt, akár mint kiváltó elemet. Továbbá: a félelem eltéríti a politikai cselekvést a kiszámíthatatlan, az irracionális felé. Az erőszak, a félelem és kiszámíthatatlanság közös gyermeke azután a gyanakvás és az intolerancia, amely, furcsa módon, végül is saját szülőit nemzheti.

Ma a félelem még csak halványan észlelhető mindennapjaink politikai viszonyaiban. Annál inkább él, sőt erősödik azonban a gyanakvás. Aktualizálódott a politikai kultúránk látens vonása a tolerancia hiánya, a türelmetlenség is. Ez pedig – egyéb veszélyes következményeiről most nem szólva – mindenképpen az emberi jogok korszerű megfogalmazása és megvalósulása ellen hat.

Ha azonban az ambivalencia egyik oldalát említettem, hadd utaljak a másikra is. Azok az alapvető folyamatok, amelyekről szóltam, az az egységes gazdasági és politikai világrendszer, amely mai erősségével egyértelműen alkalmazkodásra kényszerít, s a politikai rendszer átalakulásának jelenségei is egyre erősítik a magyar társadalomnak az európai centrumhoz való közelítését, bizonyos esetekben, hosszabb távon pedig nagy valószínűséggel integrációját is. Ez a folyamat egyértelműen a centrum jogfejlődéséhez való adaptáció szükségességének, sőt politikailag kívánatos voltának felismerésével jár. Ennek az adaptációnak a következményei nem csupán a magánjogi területeken mutatkoznak, hanem a büntetőjog és természetesen a közjog, ezen belül az alkotmányjog szabályozási szférájában is. Az új alkotmány kidolgozásának folyamatában kialakult koncepció ennek szellemében kívánja az új alkot-

mányt szabályozási tartalmával együtt bekapcsolni az európai alkotmányfejlődés fő vonalába, s éppen ebből következően épül az államhatalom három ágának elválasztására, egyensúlyunk kimunkálására, az alkotmányosság bírói, és pedig alkotmánybíróság által való biztosításának meghonosítására. Azt hiszem, felesleges is hangsúlyozni, hogy ebből kiindulva az emberi jogok alkotmányos helyüket, tartalmukat és garanciális összefüggéseik kidolgozását tekintve is felértékelődnek.

S ennek a körülménynek ma még teljesen fel nem becsülhető jelentősége van. Ha ugyanis az objektív folyamatok fő tendenciáján túlmenően az emberi jogok biztosítása szempontjából a többi, a magyar társadalomban ható tényezőt ambivalensnek találtuk, akár a szabályozásnak, és a *szabályozás mikéntjének fontossága hallatlanul megnövekszik*. A folyamatok spontán menetében és következményeiben a tudatosság, és a belőle fakadó tudatos szabályozás, ha képes e folyamatok valóságos társadalmi tartalmának – és talán nem túlzás ezt mondani – *történelmi értékelésére, a szabályteremtés erejével meghaladhatja az ambivalencia kritikus jelenségeit és a kíváncsnak adott hangsúlyával előreviheti, segítheti megvalósulását*.

Nem becsülném le tehát a politikai, és hadd tegyem hozzá, a jogász kreativitás jelentőségét napjaink átalakulásában. Az a feladat, amely a politika előtt áll, azaz a tekintélyuralmi politikai rendszer átalakítása és olyan politikai rendszer felépítése, amely képes a modernizáció folyamatának további kibontakozásához szükséges tényezők, köztük a kreativitás, a szükséges adaptáció és az ebből adódó fejlődés biztosítására az élet minden területén, a magyar társadalom sorsa szempontjából túl nem becsülhető feladat. A kreativitás azonban politikai tartalmában sem, itt sem és ezúttal sem a valóságos viszonyoktól elszakított képzelet, bár a képzelőerő a kreatív gondolkodásban és tevékenységben nagyon is fontos elem. A valóságos viszonyok kötőerejét sokan hangsúlyozták már tudósok és költők, közgazdászok és politikusok. Idézhetném a neveket: Machiavellitől Edmund Burke-ön át Arthur Schlesingerig (néhai Kennedy elnök tanácsadójáig) Wordsworth-tól Nietzsche-n át (aki kárhoztatta ezt a köteléket) Karl Popperig vagy éppen Friedrich Karl von Savignytól a legújabb jogszociológiai irodalomig. Ez a vonal is az európai örökség szerves és túlbecsülhetetlen része, és pedig a politikus és a jogász számára különösen fontos része.

Van kockázat is ebben a felfogásban. Egyik neves amerikai politikus mondta: „Amikor a cselekvés legjobb módja nyílik meg, az alapjául szolgáló ismeretek korlátozottak vagy kétértelműek, amikor pedig hozzáférhetőek lesznek, az események befolyásolásának mértéke a legkisebbre fogyatozik.”

(Kissinger) Ha ez nem is mindig valóság, inkább lehetőség, mégis arra mutat, hogy az ismerethiány kockázata esetenként vállalható, sőt vállalandó, s vannak olyan helyzetek, amidőn Széchenyivel együtt mondjuk „Minekünk is mozdulnunk kell, akár akarjuk, akár nem, s nehogy hátrafelé nyomattassunk, lépünk inkább előre!” De hadd idézzem azt a mondatot is, ami rögtön ezután következik a Hitel utolsó bekezdésében: „Munkám tartalmából kiki azt fogja látni: hogy a ’végsőségeket ’s túlságokat gyűlölöm ’s békítés barátja vagyok, szeretném a ’számos felekezetet egyesíteni, ’s inkább a’ lehető jót akarom elérni közép úton, mint a képzelt jót, melyet tán csak más világon lelendünk fel, levegő utakon.”

A jogász hitvallása mindenkor csak ez lehet: minden ember jogának és szabadságának tiszteletben tartásából csak ez az álláspont következhet. Az egyes ember joga és szabadsága olyan kötelék és kötő erő, amely minden szépen hangzó és szárnyaló eszme a bármilyen érdeket kifejező hatalom (hadd hangsúlyozzam, nemcsak az uralkodó vagy államhatalom) számára sérthetetlen.

SZIKINGER ISTVÁN

Az emberi jogok és a totális hatalom

Köztudomású ténynek tekinthető az, amit rögzít az Amnesty International 2017–2018-as jelentése is: az Emberi jogok egyetemes nyilatkozata megszületésének hetvenedik évfordulójához közeledve senki nem állíthatja, hogy az emberi jogok érvényesülését garantálták.¹ Megvalósulásukért tehát állandóan dolgozni, sőt: küzdeni kell.

Kérdés persze, hogy szükséges-e ma e jogokat követelni, egyáltalában: van-e az emberiség, az egyes társadalmak, csoportok, valamint az egyének számára értékelhető hozadéka azok megvalósulásának? A Századvég Intézet 2013-as kutatása szerint a magyar emberek kilencvennyolc százaléka szerint fontos vagy nagyon fontos az emberi jogok védelme. Mindamellett a megkérdezettek jelentős része egyetlen jogot sem tudott megnevezni, amellyel számos olyan válasz érkezett, amely szerint alkotmányosan nem ilyennek ismert értékek tekinthetők emberi jogoknak (például az árvák védelme, a normális élethez való jog stb.).² Ebből levonható az a következtetés, hogy a társadalom kimagaslóan pozitív szerepet tulajdonít az emberi jogoknak, anélkül azonban, hogy a valóságos problémákról tudomása volna.

A felmérés adatai lényegében azt az értékelést támasztják alá, amely szerint az emberi jogok inkább egyfajta mítoszt jelentenek az emberek számára, az érvényesítésükre irányuló törekvések nem egyértelműen alkalmasak a világ jobbá tételére. Erre a következtetésre jutott például *Günter Frankenberg*, akinek az írására is felhívta a figyelmet a Századvég.³ *Michael Ignatieff* ezzel szemben – az általa hivatkozott szerzőkkel együtt – tényként érzékelt az emberi jogok szakrális jellegét, sőt: bálványimádásnak minősíthető viszonyulásunkat. Ez szerinte szoros összefüggésben áll az ideológiai háttér tisztázatlan kérdéseivel, de a különböző életszemléletet képviselő iszlám, ázsiai és európai megközelítésekkel is. Mégis úgy véli: az emberi jogok történeti és

¹ Amnesty International Report 2017/18. Foreword, Amnesty International, London, 2018, p. 12.

² <https://szazadveg.hu/hu/kutatasok/az-alapitvany-kutatasai/elemzesek-publikaciok/kozvelemenykutatas-az-emberi-jogok-fontossagarol-es-ismertsegerol-magyarorszagon>

³ Günter Frankenberg: Human Rights and the Belief in a Just World. *International Journal of Constitutional Law*, vol. 12, no. 1, 2014, pp. 35–60.

<https://szazadveg.hu/hu/kutatasok/az-alapitvany-kutatasai/otletmuhely/az-emberi-jogok-mitosza>

– legfőképpen – gyakorlati kezelése alkalmas arra, hogy háttérbe szorítsa a kételyeket és a hittel helyettesített tudást.⁴

A legsúlyosabb vádak azokat fogalmazzák meg az emberi jogokkal szemben, akik egyfajta imperializmust látnak a világméretű terjesztésben. Konkrétan arról van szó, hogy a jogok és a mögöttük álló szemlélet egyértelműen a nyugati civilizáció értékeit tükrözik, univerzálissá nyilvánításuk tehát óhatatlanul az egyéb kultúrák lebecsülését jelenti. Megjegyzendő, hogy az e nézetet képviselő szerzők többnyire nem utasítják el az emberi jogok rendszere kiépítésének a szükségességét, rámutatnak azonban arra, hogy azt a kölcsönös tisztelet, az egyenlőség jegyében kellene véghez vinni.⁵ Hangsúlyozni kell azt is, hogy az említett tendenciák a történelemben egyáltalában nem zárták ki az emberi jogokra való hivatkozást a nemzeti felszabadító – tehát anti-imperialista – mozgalmak keretében.⁶

Az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt folyt eljárásban az *Al-Skeini és mások kontra Egyesült Királyság*-ügyben a briteket elmarasztaló ítélethez Giovanni Bonello bíró párhuzamos véleményt csatolt. Ebben kitért a katonai beavatkozást végrehajtó brit kormány azon hivatkozására – saját felelőssége alóli mentesülése érdekében –, hogy az Európai emberi jogi egyezmény nem exportálható Irakba még akkor sem, ha ténylegesen a bepanaszolt állam által ellenőrzött területről volt szó. Az érvelés szerint az ilyen alkalmazás imperializmust valósítana meg. A bíró rámutatott arra az abszurd helyzetre, amelyben a katonai támadást nem, de a jogvédelem kiterjesztését imperialistának nyilvánította a megszálló hatalom.⁷ Ez a példa is megerősíti, hogy nem csupán az emberi jogok, hanem még a rájuk vonatkozó értékelő vélemények is teljesen különböző politikai célokra használhatók fel. Természetesen meg kell különböztetni a jogok tartalmát, az érvényesítésük rendjét a retorikától.

Közvetlenül tehát nem a jogok lényege és tartalma, hanem azok ürügyként történő felhasználása sértheti egyes közösségek méltóságát. Ezzel együtt nem tagadható a jogoknak az európai értékekhez való kötődése, ami az említettek szerint módosítható az egyenlőség elvére építő jogalakítással. Még

4 Michael Ignatieff: I. Human Rights as Politics II. Human Rights as Idolatry. The Tanner Lectures on Human Values, Princeton University, April 4–7, 2000 https://tannerlectures.utah.edu/_documents/a-to-z/i/Ignatieff_01.pdf

5 Vitus Ozoke: The Imperialism of Rights: Tracing the Politics and History of Human Rights. *American International Journal of Contemporary Research*, vol. 4, no. 12, 2014, pp. 1–7.

6 Lásd Ibhawoh Bonny: *Imperialism and Human Rights: Colonial Discourses of Rights and Liberties in African History*. State University of New York Press, Albany, 2007

7 *Al-Skeini és mások kontra Egyesült Királyság*, 55721/07 sz. kérelem, 2011. július 7-i ítélet.

akkor is, ha az eredeti ideológia szerint az emberi jogok a természetből erednek, nem formálhatók önkényesen.

A valóság mégis az, hogy konkrét megjelenési formájukban – tehát a kikényszerítés lehetőségét tartalmazóan – a jogok igen jelentős változásokon mentek keresztül úgy, hogy az alapjukat képező értékek köre bővült az eredetileg oltalmazni kívánt jogi tárgyak megőrzése mellett. Az emberi jogok újabb generációinak a megjelenése, egyáltalában: a rájuk vonatkozóan végbement fejlődés alkalmassá tette azokat a legfontosabb társadalmi értékek szolgálatára a változó körülmények között, másrészt nyilvánvalóan egyre jobban megnehezítette – sőt: lényegében lehetetlenné tette – egységes elméleti megalapozásukat. Egy részük csak állampolgári jogként értelmezhető, ami az univerzalitást természetesen kizárja. A különbségek áthidalására létrehozott „alapjogok” kategória valójában a tárgyi jog felé mozdította el a „veleszületett és elidegeníthetetlen” jogok koncepcióját, hiszen az alapjogokat mindenekelőtt a nemzeti alkotmányok kereteihez igazítják.

Kiemelkedően fontos – és álláspontom szerint helyes – értelmezési és alkalmazási szempontot rögzített a Német Szövetségi Alkotmánybíróság, amikor kinyilvánította: a [német] alaptörvény emberképe nem egy elszigetelt és öntörvényű egyént jelenít meg. Sokkal inkább arról van szó, hogy az ember és a közösség közötti feszültség viszonyai között kell szemlélni az előbbiek helyzetét a társadalmi meghatározottság keretében azzal együtt, hogy a személyiség saját értékét tiszteletben kell tartani.⁸

A másik jelentős fejlemény az, hogy az eredetileg határozottan érvényesíteni kívánt közhatalom–magánszféra, ennek megfelelően a közjog–magánjog különbségtétel a történelmi fejlődés során relativizálódott, ha meg nem szűnt is. Az mindenesetre tény, hogy melyek azok az értékek, amelyeket az alapító atyák a közhatalom zsarnokságával szemben kívántak védelmezni. Az Ember és Polgár Jogainak Nyilatkozata (1789) például garanciaként rögzítette, hogy a közigazgatás tisztviselőinek felelősségre vonása, a törvényhozás és a végrehajtás szétválasztása elengedhetetlen az alkotmányosság megvalósulásához (15–16. pont).

Az intézményrendszer differenciálódása és a többoldalú kiszolgáltatottság növekedése miatt az emberek egyre inkább veszélybe kerültek az államtól és a helyi önkormányzatoktól független tényezők miatt. A jogok értékeket védenek, azok megsértése pedig nem maradhat válasz nélkül akkor sem, ha nem közvetlenül a közhatalom részéről történt. A Német Szövetségi Alkotmány-

⁸ BVerfGE 4, 7 – Investitionshilfe.

bíróság a *Lüth-ítélet*⁹ mondta ki, hogy az alapjogoknak közvetve a magánjogban is érvényesülniük kell.

Hazánkban a polgári törvénykönyvről szóló 2014. évi V. törvény 1:2. §-ának (1) bekezdése tartalmazza, hogy a rendelkezéseket Magyarország alkotmányos rendjével összhangban kell értelmezni. Az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény 4. §-a úgy rendelkezik, hogy az egyenlő bánásmód – nyilvánvalóan alkotmányos, illetőleg alaptörvényi – kötelezettsége a közhatalom intézményei mellett kiterjed a közalapítványokra, köztestületekre, a munkavállalók és munkáltatók érdekképviselői szervezeteire, a közszolgáltatást végző szervezetekre, a köz- és felsőoktatási, a gyermekekkel foglalkozó, a közművelődési intézményekre, a magánnyugdíjpénztárakra, az egészségügyi szolgáltatókra, a pártokra, valamint más költségvetési szervekre.

Megállapítható tehát, hogy az emberi jogok (alapjogok) tiszteletben tartására és érvényre juttatásuk feltételeinek szavatolására vonatkozó köteleesség a jogok eredeti rendeltetésének megfelelően elsődlegesen a közhatalmat terheli, a mögöttes értékek védelme céljából azonban az közvetve, de korlátozott körben közvetlenül is kiterjed a magánjog alanyaira.

A jelzett problémák ellenére azt lehet mondani, hogy az emberi jogok körét illetően alapvetően világméretű egyetértés van, hiszen az azokat tételesen tartalmazó két dokumentumot (a Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányát, valamint a Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmányát) a Föld országainak többsége elfogadta (az előbbinek 171, az utóbbinak 168 részes állama van)¹⁰. A továbbiakban tehát eltérő utalás hiányában az e szerződésekben rögzített emberi jogok érvényesülésének egyes kérdéseit vizsgálom.

Az emberi jogok és a demokrácia

Az alcímben említett kétfajta értékrend természetesen nem mosható össze. Azok egymást sok tekintetben feltételezik (például a választójog révén), mindazonáltal bizonyos viszonyok közepette akár ellentétbe is kerülhetnek egymással.¹¹

⁹ BVerfGE 7, 198 ff.

¹⁰ Forrás: United Nations Treaty Collection.

¹¹ Lásd például Jürgen Habermas: Faktizität und Geltung – Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des Demokratischen Rechtsstaats. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1992.

A kölcsönös függés azt is jelenti, hogy a két elvárásrendszer bármelyikének jelentős sérelme kihat a másikra.

A demokráciával a diktatúrát szokás szembeállítani. A totális hatalom azonban még tovább megy: teljes kontrollt kíván gyakorolni a társadalom tagjai felett. Az állam és a társadalom különválasztása lényegében megszűnik¹², ebből okszerűen következik, hogy valóban eltűnik a két szféra elkülönülését is kifejező emberi jogok rendszere. Mindebből logikusan adódik a következtetés: a jogok védelme, megvalósulásuk garanciái a totális hatalom kiépülésével szemben is fékező hatást gyakorolnak.

Nem cáfolható a totális rendszerek kiemelkedő kutatójának, *Hannah Arendt*nek a jogokra és a hatalomgyakorlás jellegére vonatkozó megállapítása: „Az őrült végeredményhez – a koncentrációs táborok társadalmához – képest áttekinthető és logikus az a folyamat, amelynek során az embereket felkészítik erre a célra, valamint azok a módszerek, amelyekkel hozzászoktatják őket ezekhez a körülményekhez. A holttestek eszeveszett tömegtermelését az élőhalottak történelmileg és politikailag érthető előkészítése előzi meg. [...] Ez [...] csak azért következhetett be, mert az emberi jogok, amelyeket filozófiailag sohasem alapoztak meg, csupán megfogalmaztak, amelyeket politikailag sohasem garantáltak, csupán meghirdettek, hagyományos formájukban minden érvényüket elvesztették.”¹³

A huszadik század borzalmaihoz vezető folyamatok utólag valóban rekonstruálhatók. Az emberi jogok leépítése a hatalmi célok szolgálatában katasztrófákhoz vezetett. Logikus a következtetés: az emberi jogok érvényesülésének a garantálása akadályát képezi a totális rendszerek kialakulásának, hiszen az utóbbiakat éppen az jellemzi, hogy a hatalom akaratával szemben nincs olyan eszköz és erő, amely a tombolást akár csak fékezhethné.

A veszély nem múlt el. Ahogyan azt *Timothy Snyder* is meggyőzően bizonyítja, a totális rendszerek visszatérésének fenyegetése nagyon is aktuális mind Amerikában, mind pedig Európában.¹⁴

Azt is meg kell jegyezni, hogy a totális hatalom soha, sehol nem valósult meg teljes mértékben, hiszen a mögötte álló szándék – a társadalom teljes kontrollja – irreális. A pusztítás viszont – ahogyan a történelem azt példázza –

12 Carl Schmittre hivatkozva Bihari Mihály: Politológia. A politika és a modern állam. Pártok és ideológiák. Nemzedékek Tudása Tankönyvkiadó Zrt., Budapest, 2013

https://www.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_519_40137/adatok.html

13 Hannah Arendt: A totalitarizmus gyökerei. Európa Kiadó, Budapest, 1992, 333. o.

14 Timothy Snyder: Bloodlands: Europe Between Hitler and Stalin. Basic Books, New York, 2010; Timothy Snyder: Hús levele a zsarnokságról. 21. Század Kiadó, Budapest, 2017; Timothy Snyder: The Road to Unfreedom. Duggan Books, London, 2018

így is elviselhetetlen. Azzal is egyet lehet érteni, hogy az ilyen rendszerek egymástól is különböznek, a jelen kor veszélyei nem abban állnak, hogy pontosan ugyanolyan modellek alakulnak ki, mint a huszadik században.¹⁵ Valójában az a kérdés, hogy sikerül-e a hatalomnak olyan módon maga alá gyűrnie az embereket, ami már nem teszi lehetővé számukra az önálló – vagy másokkal együtt kialakított és érvényesített – politikai akarat érdemi kifejezését, egyáltalában: a személyiség szabad kibontakoztatását és az államtól független kollektív cselekvést.

A mondottak alapján egyértelműen leszögezhető, hogy az emberi jogok érvényesülése és tartós garantáltságuk mellett nincs esélyük a totális hatalmi törekvéseknek. Hangsúlyozni kell persze, hogy nem konkrét politikai mozgásokról van szó a jelen írásban, azonban a lehetőségek a történelem tanulságai szerint vonzzák a kihasználásukra képes és arra törekvő erőket. Másrészt az a kérdés is okkal és joggal vethető fel, hogy mi lehet az okuk az alkotmányban és az alaptörvényben is rögzített elsőrendű állami kötelezettség teljesítésében mutatkozó hiányosságoknak.

Az emberi jogok helyzetének alakulása Magyarországon a rendszerváltás óta

Meglepő javaslattal állt elő az ENSZ-nek az emberi jogi aktivisták és csoportok helyzetével foglalkozó különmegbízottja a 2016 februárjában, Magyarországon tett látogatása után: egyebek mellett azt kérte, hogy a kormányzat „... foglalja bele az emberi jogokat az intézményi és szakpolitikai keretrendszerbe, többek között egy világos és konkrét célkitűzéseket és mutatókat tartalmazó, az emberi jogokra vonatkozó nemzeti cselekvési terv elfogadásával, figyelembe véve a nemzetközi és az európai emberi jogi mechanizmusok ajánlásait is”¹⁶. A jelentés egészét olvasva nyilvánvalóvá válik, hogy a megbízott, *Michel Forst* nem azért állt elő ezzel a kezdeményezéssel, mert nem ismeri az alaptörvény I. cikkének (1) bekezdését, amely kimondja, hogy az emberi jogok védelme az állam elsőrendű kötelezettsége. Sokkal inkább arról van szó, hogy a jelentéstevő nem tapasztalta ennek a meghatározó jelentőségű követelménynek a tényleges közhatalmi gyakorlatban való érvényesülését.

Tételelem az, hogy hazánkban hiányzik az a kultúra, amely a jogok demokráciavédelmi funkcióját megalapozhatná. Ez a szocializmus viszonyai között

¹⁵ Slavoj Žižek: *Did Someone say Totalitarianism?* Verso, London–New York, 2001

¹⁶ <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=17048&LangID=E>

érthető, azonban – ahogyan jelezni fogom – a rendszerváltozás óta sincs előrehaladás a modern állam kialakulása és működése szempontjából kiemelkedően fontos követelményrendszer megértésében. Ezt a következtetést néhány – különböző politikai meghatározottságú kormánytöbbség idoszakaiból való – példával kívánom alátámasztani.

A rendőrségről szóló törvényjavaslat vitája

Nem elsősorban arról van szó, hogy a kormányzás és a törvényhozás valamilyen magasabb szempontra (vagy időleges veszélyre) hivatkozva háttérbe szorítaná az emberi szabadságot és a többi alaptörvényi értéket. Sajnos nagyon sok esetben a probléma sem vetődik fel. Egyes jogkorlátozó döntések úgy születnek meg, hogy róluk még érdemi vitát sem folytatnak. A hatalom tényezői pedig enyhén szólva is sajátosan értelmezik az emberi jogokat. Boross Péter belügyminiszterként a rendőrségi törvény 1993-as országgyűlési vitája során a következőket mondta: *„Az állampolgárok biztonságát a demokratikus berendezkedésű államok alapvető emberi jogként ismerik el. Az állam feladata ennek a jognak a szavatolása. A hazai közfelfogásban az emberi jogok érvényesülésének területe az állampolgár és a hatóság viszonyára korlátozódott és szűkült le. Kevesebb szó esik arról, hogy a polgárt megillető alapvető emberi jogokat a többi polgár is köteles tiszteletben tartani, s az állam azt szavatolja, hogy a jogok megsértése esetén az azokat tiszteletben tartó állampolgárt a törvény előírásai szerint védelemben részesíti. [...] A rendőrség tehát olyan hatóság, amely a törvényekben meghatározott módon és eszközökkel segíti, védi, oltalmazza az emberi jogokat. A rendőrség a jogsértő állampolgár ellen jár el, nyugton hagyja a jog szerint cselekvőt.”*¹⁷

Az emberi jogok és a közhatalom viszonyának ez az értelmezése teljes mértékben téves. Ugyanakkor – amint látni fogjuk – mindmáig nem sikerült cáfolni, a szemlélet továbbra is hat, jelentős mértékben befolyásolja a jogalkotást és a jogalkalmazást.

Kiemelendő mindenekelőtt, hogy az állampolgárok (emberek) biztonsága mint alapjog egyáltalában nem azonosítható a rendőrség által oltalmazott közbiztonsággal, még annak az egyénekre vetítésével sem. A Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának 9. cikke például ezzel kapcsolatban a következőket tartalmazza: *„Mindenkinek joga van a szabadságra és a személyi biztonságra. Senkit sem lehet önkényesen őrizetbe venni vagy le-*

¹⁷ Boross Péter expozéja a rendőrségről szóló törvény javaslatának vitáján, 1993. október 5-én.

tartóztatni. Senkit sem lehet szabadságától másként, mint a törvényben meghatározott okokból és a törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani.” A biztonság emberi jogként tehát elsődlegesen a hatalom önkényével szembeni védettséget jelenti. Az állam az önkormányzatokkal együtt valóban köteles ugyan mindent megtenni a jogsértések megakadályozása, illetőleg szankcionálása érdekében, de senkinek nincs alanyi joga arra, hogy ezt kikényszerítse a saját személyes és vagyoni értékeinek megóvása céljából. Voltak ugyan kísérletek az emberek jelzett értelemben vett biztonságához való alapjoga létezésének a bizonyítására, ezek azonban nem tudtak intézményesedni.¹⁸

A német Bundestag figyelmet érdemlőnek ítélte a teóriát, és tanulmányt készíttetett a kérdésről. Az anyag¹⁹ lényegében ugyanerre a következtetésre jut: az állam fontos feladata a biztonságról való gondoskodás, ez azonban nem fogható fel valamiféle emberi vagy állampolgári jog garanciájaként. Megemlítette viszont a szerző (akit – vagy akiket – anonimizáltak a közzétett dokumentumban), hogy a biztonsághoz való alapjog koncepciójához kapcsolódóan dolgozta ki *Günther Jakobs* az ellenség-büntetőjog tanát, ami szerint a demokratikus társadalmi rendet fenyegető terroristákat meg kell fosztani az emberi jogok élvezetétől, őket nem lehet személyként kezelni.²⁰

Ez a példa is mutatja, hogy az emberi jogok félreértelmezése milyen könnyen és gyorsan elvezet azok teljes tagadásához, a „terrorista” címke helyenként igen kiterjesztő módon való ragasztgatása mellett pedig akár a totális hatalomhoz. Ha egyes embereket – különösen csoportokat – megfosztanak az emberi jogok élvezetétől, akkor az egész intézmény értelmét és funkcióját veszti, hiszen annak éppen az az alapja, hogy minden embert megilletnek ezek az értékek. A hiányuk megnyitja az utat a korlátlan hatalomhoz. Ez a mondanivalója Hannah Arendt már hivatkozott művének is, amit egyébként a történelem teljes mértékben igazolt.

Az idézett parlamenti bevezető szerint az alapvető jogokat a többi polgár is köteles tiszteletben tartani. Az emberi jogoknak a civil társadalmon belüli szerepéről már volt szó. Arról is, hogy egyfajta közvetett hatásról beszélhe-

18 Josef Isensee: Das Grundrecht auf Sicherheit, Schriftenreihe der Juristischen Gesellschaft zu Berlin, Bd. 79. Berlin, 1982

19 Zum „Grundrecht auf Sicherheit“. Deutsche Bundestag, Berlin, 2008.

<https://www.bundestag.de/blob/423604/6bc141a9713732fc4bb4334b6d02693b/wd-3-180-08-pdf-data.pdf>

20 Günther Jakobs: Bürgerstrafrecht und Feindstrafrecht, Onlinezeitschrift für Höchststrichterliche Rechtsprechung zum Strafrecht, 2004.

<https://www.hrr-strafrecht.de/hrr/archiv/04-03/index.php3?seite=6>

tünk. A mögöttes értékek (élet, tulajdon stb.) védelme természetesen jelen van az egész jogrendszerben, de azok oltalmazása túlnyomórészt nem az emberi jogok érvényesítésére létrejött intézmények feladata. Senki nem fordulhat eredményesen az alapjogi biztoshoz vagy az Alkotmánybírósághoz azért, mert a szomszédja felpofozta.

Az emberi jogok védelmének hivatkozott felfogása azt a veszélyt hordozza, hogy elterelődik a figyelem az intézmény eredeti és elsődleges funkciójáról: a hatalomnak való kiszolgáltatottsággal szembeni védelemről. Valójában ezt nyomatékosította a rendőrségi törvény javaslatának előadója akkor, amikor kijelentette: „*A rendőrség a jogsértő állampolgár ellen jár el, nyugton hagyja a jog szerint cselekvőt.*” Ez jól hangzik, de nem igaz. A rendőri cselekvés ugyanis döntő többségében nem törvényszegésekre reagál, hanem veszélyeket kíván elhárítani. A jogsértőkkel szembeni eljárás egy demokratikus jogállamban sokkal inkább a bíróságokra és más szervekre (például büntetés-végrehajtás) hárul. A decens polgárok békében hagyása sem tükrözi a valóságot, hiszen ma például a gyanú esetleges fennállásának a megállapítása érdekében is leplezett eszközöket (például lehallgatás) lehet alkalmazni (Be. 339. és köv. §-ok). Megjegyzendő, hogy ez lényegét tekintve már a rendőrségi törvény 1994-es elfogadásától így volt, hiszen a jogszabály 63. § (1) bekezdése kimondta: titkos információgyűjtés bűncselekmény megelőzése céljából is alkalmazható.

Megjegyzendő, hogy a közbiztonság védelmére rendelt szervezet ítélőképességére, tévedhetetlenségére utaló mondat tükröződött is a törvényben, hiszen a jogalkotó szerint a rendőrség által általában ellátott rendészeti tevékenység az indokolás szerint semmilyen jogágba nem sorolható, ennél fogva ilyen módon meghatározott kontrollt (például közigazgatási bíráskodás) sem lehetett gyakorolni az intézkedések saját hatáskörben való elbírálása felett (panasz eljárás). A Legfelsőbb Bíróságnak kellett kimondania azt a magától értődő tételt, hogy a rendőri tevékenység zömmel a közigazgatás körébe tartozik.²¹

Sóvágó László, a kormánykoalíciót vezető MDF vezérszónoka egyenesen kijelentette: más megoldások mellett a titkos módszerek szabályozása erősíti a jogbiztonságot, bár felvetődik az emberi jogok sérelme. A képviselő szerint azonban a külön engedélyhez nem kötött eszközök esetében „... *nagyobb érdek fűződik ezek engedély nélküli gyakorlásához, mint az esetleges jogsértések kiküszöböléséhez*”²². Az nem szorul bővebb bizonyításra, hogy a jogbiz-

²¹ 1/1999. közigazgatási jogegységi határozat.

²² Sóvágó László felszólalása az Országgyűlés 2003. október 5-i ülésnapján.

tonságról mondtak és ez a kijelentés enyhén szólva is ellentmondásban áll egymással. A jogsértések kiküszöböléséhez fűződő csekélyebb érdek olyan eszközökre vonatkozott, mint például a fedővállalkozások létrehozása, csapda alkalmazása és más hasonló, az alapjogokba súlyos beavatkozást jelentő rendőri működés. Hozzá kell tenni, hogy az engedélyhez kötést, egyáltalában bármiféle kontroll gyakorlását már az is lehetetlenné tette, hogy a jogalkotó semmiféle konkrét feltételt nem szabott az eszközök túlnyomó többségének a bevetéséhez.

Ilyen körülmények között a demokratikus jogállamokban általában éles kritikával szokták illetni az emberi jogokat és azok érvényesülési garanciáit háttérbe szorító törekvéseket, legalábbis a liberális erők részéről. Magyarországon nem ez történt. Az Országgyűlés második legerősebb pártjának, a szabadelvű SZDSZ-nek a vezérszónoka négy pontban jelölte meg a rendőrségi törvény javaslatának vitatható kérdéseit: a rendőrség kormányzati irányítása, a szervezet vezetőinek a kinevezése, az önkormányzatokhoz fűződő viszony, a negyedik pedig a rendőrség és az állampolgárok viszonya. Kijelentette: „*Én azt gondolom, a negyedik az, ahol legközelebb állnak az álláspontok, a vélemények.*”²³ Döntően ezzel magyarázható, hogy a javaslatot egy tartózkodás mellett egyhangúlag megszavazták a képviselők.

*A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak
szolgálati viszonyáról szóló törvény*

A második parlamenti ciklusban a szocialisták az SZDSZ-szel koalícióban kormányoztak, az utóbbi párt adta a szabályozás szempontjából meghatározó szerepet játszó Belügyminisztérium vezetőjét. Ebben az időszakban fogadták el a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvényt. A jogszabály alapelvnek tekintette, hogy a rendészeti szervek – így a rendőrség – és a hadsereg belső szervezete és működése lényegi azonosságot mutat. Ezzel összhangban a jogalkotó megerősítette a rendőrségi törvényben már korábban rögzített feltétlen engedelmisségi követelményt, ami alól csak a bűncselekmény elkövetésének megtagadása jelentett kivételt. A szabálysértés (akár kisebb értékre elkövetett lopás) már nem szolgálhatott ilyen hivatkozás alapjául. A törvény 69. §-ának (2) bekezdése kimondta: az említett kivételtől eltekintve „*...a hivatásos állomány tagja a jogszabálysértő parancs, rendelkezés végrehajtását nem tagadhatja meg*”. Ez

²³ Wekler Ferenc felszólalása az Országgyűlés 2003. október 5-i ülésnapján.

egyenes folytatása annak a gondolatnak, amit a rendőrségről szóló törvényjavaslat vitájában Sóvágó László fogalmazott meg: fontosabb érdek fűződik az akár jogellenes működéshez, mint a jogsértések kiküszöböléséhez. A tisztség kedvéért meg kell jegyezni, hogy a hivatkozott bekezdés azt is kimondta: „*a jogszabálysértő parancs, rendelkezés végrehajtásáért kizárólag az azt kiadó felel*”. Csakhogy a fegyveres szerveken belül a dolog sajátosságából adódóan tipikusan éppen az a személy gyakorol kontrollt a végrehajtás felett, aki jogosult a parancs, rendelkezés kiadására. A kör bezárult.

Emberi jogi szempontból kiemelést érdemel, hogy a rendőri működéssel érintett társadalom jogilag alig megragadható, de ténylegesen fennálló emberi jogi veszélyeztetettsége mellett a hivatkozott szabály egy másik – abszolútnak tekinthető – határt is átlépett: a Magyarországon egyébként jogilag sem alulképzett rendőröket nem személyiségnek, hanem lényegében egyszerűen eszköznek minősítette. Ez pedig az emberi méltóság alapjának a megtagadását jelenti.²⁴

A polgári repülőgépek lelövéséről

1983. szeptember 1-jén a szovjet légierő lelőtt egy koreai utasszállító gépet, 269 ember életét kioltva. Az akciót óriási nemzetközi felháborodás kísérte, noha nem volt teljesen egyértelmű a dolog jogi megítélése.²⁵ 2001. szeptember 11-én terroristák polgári repülőgépeket vezettek az Egyesült Államok fontos létesítményeibe, megölve megközelítőleg háromezer embert. A történet hatására számos dolgot újraértékeltek Amerikában és a világ más országaiban is. Az egyik válasz a barbár akciókra a repülőgépek lelövésének engedélyezése volt. Magyarországon a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény 132. §-a tette lehetővé, hogy figyelmeztető vagy megsemmisítő tüzet nyissanak a légterünkben tartózkodó légi járműre (tehát akár polgári utasszállító repülőgépre is), amennyiben az a fedélzeti fegyverzetét alkalmazza, vagy más módon (más fegyverrel vagy eszközzel) az élet- és vagyonbiztonságot veszélyeztető súlyos, erőszakos cselekményt követ el, illetve katasztrófát idéz elő, illetőleg egyértelműen arra lehet következtetni, hogy az *a)* vagy a *b)* pont szerinti cselekmény elkövetésére törekszik, és a légvédelmi készenléti erők felszólításának szándékosan nem tesz eleget.

²⁴ Immanuel Kant: Grundlegung zur Metaphysik der Sitten. Reclam, Stuttgart, 2004, S. 79.

²⁵ Hassan Farooq: A Legal Analysis of the Shooting of Korean Airlines Flight 007 by the Soviet Union. Journal of Air Law and Commerce, vol. 49, no. 3, 1984, pp. 555–588.

Utóbbi esetben a figyelmeztető lövés mellőzhető, ha az eset összes körülményei folytán arra már nincs idő, és a késedelem az élet- és vagyonbiztonság sérelmével járna.

Eltekintve attól a suta – de életveszélyes – fogalmazástól, hogy a légi jármű valamilyen magatartást képes tanúsítani, cselekmény elkövetésére képes törekedni, a dolog lényege az, hogy akár több száz utast szállító polgári repülőgép is lelőhető jogszerűen.

Nem szorul bővebb bizonyításra, hogy a dolog rendkívül súlyos emberi jogi problémákat vet fel. Az sem, hogy (igaz, itt nem a rendőrségről, de a közhatalomról van szó) nem hagyják nyugton a jog szerint cselekvőket. Olyannyira nem, hogy adott esetben megölik azokat az utasokat a személyzettel együtt, akik semmiféle normát nem sértettek.

Németországban a lényegét tekintve ugyanilyen tartalmú rendelkezés törvénybe iktatását heves parlamenti vita előzte meg, a szövetségi elnök pedig – annak ellenére, hogy aláírta – súlyos aggályának adott hangot a tartalmat illetően. Végül a szövetségi Alkotmánybíróság 2006. február 15-én megsemmisítette az alapul szolgáló tényállásban nem érintett emberek elleni fegyverhasználat engedélyezését lehetőségként tartalmazó normát. Érdemes kiemelni, hogy a testület nem kizárólag az élethez való alapjogra hivatkozott, hanem a német jogrend alapját képező, érinthetetlen emberi méltóság degradálására is. Az ítélet kimondta: a felhatalmazás szerinti közhatalmi cselekvés pusztán tárgyként, eszközként kezeli az embereket, ezért sérti a német alaptörvénynek az emberi méltóság érinthetetlenségére vonatkozó követelményét.²⁶

Rendkívül alapos, körültekintő elemzése alapján *Sulyok Gábor* is arra a következtetésre jutott, hogy a beavatkozás okának kiváltásában szerepet nem játszó emberek esetleges megsemmisítésével járó légvédelmi akció nem egyeztethető össze az alkotmányosság és a nemzetközi jog alapvető követelményeivel.²⁷

Egy vitapartnerem úgy próbálta felesleges és indokolatlan aggályoskodásnak nyilvánítani az általam felvetett problémákat, hogy kijelentette: a dolognak nincs gyakorlati jelentősége, mert a szóba jöhető esetekben az utasok és a személyzet úgylátva halálra vannak ítélve az események logikája alapján. Ezzel szemben érdemes megjegyezni, hogy a magyar törvényi szabályozás szerint (a hivatkozott törvény már nem hatályos ugyan, de a helyzet érdemben nem változott) egyáltalán nem feltétel, hogy a légi járművön tartózkodó sze-

²⁶ 1 BvR 357/05

²⁷ Sulyok Gábor: A terrorcselekmény elkövetéséhez használt polgári légi jármű lelövésének nemzetközi és alkotmányjogi megítélése. *Fundamentum*, 2005/3., 30–56. o.

mélyek józan gondolkodás szerint menthetetlenek legyenek. Sőt, a veszélyeztetett értékek pusztulása sem biztos, hiszen például a 2001-es amerikai támadás során a United Airlines Flight 93 fedélzetén tartózkodó személyek akadályozták meg, hogy a gép elérje célját (nem kizárt, hogy ez éppen a Fehér Ház volt). Saját életüket nem tudták megmenteni, azt feláldozták a hazájukért. Ismertté vált azonban olyan eset is, amikor az utasok és a személyzet letéperte a terroristát, a gép pedig sértetlenül földet ért a rajta tartózkodó emberekkel együtt.²⁸

Nem tagadható, hogy a hivatkozott szabályozás mellett is hozhatók érvek, akár az emberi jogokkal összefüggésben. A magyar törvényhozás azonban fel sem vetette a választott megoldás emberi jogi problémáit, nemhogy megválaszolta volna őket. A 2004-es honvédelmi törvény 131–132. §-aihoz fűzött indokolás szerint „*A fegyverhasználat szabályai megfelelnek a NATO Kiterjesztett Integrált Légvédelmi Rendszere (NATINEADS) kialakítása során a szövetségben elfogadott elveknek, biztosítják az ellenséges tevékenységnek minősülő – a fegyverhasználat alapjául szolgáló – cselekmények, helyzetek pontos, a jogállami követelményeknek megfelelő meghatározását*”. Arról már volt szó, hogy a légi jármű magatartására, sőt: szándékaira alapozó rendelkezések mennyire egyeztethetők össze azzal a tipikus helyzettel, amelyben három csoport: a terroristák, a személyzet és az utasok játszanak a légvédelem számára alig követhető, akár másodpercenként változó szerepet. A lehetséges következmények azonban csupán annyiban lényegesek a jogalkotó számára, hogy előírta egyes állami vezetők azonnali tájékoztatását. Alapvetően ugyanezt ismétli meg a jelenleg hatályos – és érdemben témánkat érintően ugyanolyan rendelkezéseket tartalmazó – honvédelmi törvény 62. §-ához fűzött indokolás.

A 2004. évi CV. törvény elfogadását megelőző országgyűlési vitában az előterjesztő a terrorizmus elleni harc szükségességének általánosságban való említésén túlmenően fel sem vetette a légi járművek – így akár utasszállító polgári repülőgépek – lelövésére adandó felhatalmazás problémáját.²⁹

A javaslattal foglalkozó felszólalások ugyancsak teljes mértékben érintetlenül hagyták a légvédelmi rendelkezéseket, pedig volt olyan hozzászóló (*Mécs Imre*), aki az emberi jogok kérdéséről is értekezett.

Ugyanez mondható el a jelenleg hatályos 2011. évi CXIII. törvényről, annak előkészítéséről és a javaslat 2011-es parlamenti vitájáról. *Vadai Ágnes* –

²⁸ <https://www.nytimes.com/2009/12/27/us/27plane.html>

²⁹ Iváncsik Imre expozéja az Országgyűlés 2004. október 4-i ülésnapján.

aki 2004-ben kormánypárti, 2011-ben ellenzéki képviselő volt – így nyilatkozott: „*a Honvédelmi Minisztérium jogászainak és munkatársainak én is szeretném megköszönni, hogy a 2004-es törvény nagy részét abban a formájában, ahogy az ott benne volt, ahogy egyébként egy megállapodás, egy nagy konszenzus része volt, beemelték a honvédelmi törvénybe. Ezzel, azt gondolom, hogy nincs is probléma.*”³⁰ Megjegyzendő, hogy ebbe az átemelt körbe tartozik bele a polgári utasszállító repülőgépek lelövésére (is) adott felhatalmazás.

Mészáros Ádám Zoltán szerint egy ilyen speciális végszükségi esetben a büntetőtörvénynek a jogszabályi engedélyre vonatkozó rendelkezése (24. §) kizárhatja a megsemmisítő tűz alkalmazására adott parancs miatti felelősséget. Ebben teljesen igaza van, de a speciális végszükségi helyzetre való utalás mégis magyarázatra szorul. Arról van szó ugyanis – és itt nyilván a jogi megoldás mögötti elvi álláspont a lényeges –, hogy végszükség esetén is megköveteli a jog a szükségesség és arányosság követelményének a szigorú alkalmazását, ami egyébként, ahogyan arra a hivatkozott szerző utal, ma már az Egyesült Államokban is irányadó.³¹

Ezzel azonban az esetlegesen felvetődő jogi problémák nagy része nincs megoldva. Elég csupán arra utalni, hogy az így megölt emberek hozzátartozói kapnak-e bármiféle kárpótlást, vagy akár csupán segítséget az 1999-es montreali egyezményből (2005. évi VII. törvény) eredő jogaik érvényesítéséhez (ami nem egyszerű).

A légi járművek – így akár a polgári utasszállító gépek – lelövésével kapcsolatos emberi jogi problémák figyelmen kívül hagyása a szabályozás során jól jelzi a hatalom érzékenységének a teljes hiányát. Amint láttuk: az éppen kormányon lévő erők színezetétől függetlenül.

Újabb tendenciák

Látszólag az a helyzet, hogy hosszú kihagyás után a közelmúltban elkezdődött az emberi jogok garantálására vonatkozó átgondolt rendszer kiépítése. 2018-ban az alaptörvény módosítása, a magánszféra védelmének az erősítése, valamint a gyülekezési jog újraszabályozása jelzi, hogy a kormány kiemelt figyelmet fordít a jogok helyzetére. Álláspontom szerint azonban nem

³⁰ Vadai Ágnes felszólalása az Országgyűlés 2011. június 22-i ülésnapján.

³¹ Mészáros Ádám Zoltán: Szükség törvényt bont? Az ártatlant sújtó szükségselekmények a büntetőjogban. Storming Brain Kiadó, Budapest, 2018

elfogadhatók a jogalkotói szándék mögötti megfontolások. Hogy az alapkérdésre visszatérjek: nem fokozódik a társadalom védelme a totális hatalom felé történő elmozdulással szemben, ellenkezőleg.

Az emberi jogok filozófiai alapjai a mondottak szerint nem túl szilárdak, ezzel szemben a dogmatika határozott fejlődést jelez. A gyakorlatra összpontosító megközelítés – ami az alaptörvény I. cikkének (1) bekezdése alapján elvárható – így viszonylag pontos irányjelzők alapján tud tájékozódni. Természetesen vannak eltérések az egyes országok alkotmánybíróági és más döntései között, az alapkérdésekben azonban nagyfokú egyetértés mutatkozik. Ilyennek tekinthető a jogok elsődlegessége, a törvényhez kötöttség, a szükségesség és arányosság követelménye.

Megítélésem szerint az emberi jogok értelmezésére és alkalmazására vonatkozó, elfogadottnak tekinthető szabályok figyelmen kívül hagyása a törvények megalkotása során nagyobb károkat okozhat, jelentősebb veszélyeket hordoz, mint adott esetben a kodifikáció elmaradása. Mégpedig azért, mert az esetleges joghézagok alkotmánykonform értelmezéssel kitölthetők, az elhibázott kodifikáció azonban eltérítheti a jogalkalmazót a legfontosabb értékekhez való igazodástól.

A véleménysszabadság és a gyülekezési jog alaptörvényi értéke

Hangsúlyozni kell mindenekelőtt, hogy az alapjogok szabályozásának pontosítása helyeselhető mindaddig, amíg azok alanyi jellegét a tárgyi jog egyéb szempontokat (például közérdek, rendészet stb.) is követő rendelkezései nem rendítik meg. Mind a gyülekezési jognak, mind pedig a véleménysszabadság érvényesülésének kiemelkedő jelentősége van egy demokratikus jogállamban. Ezért a hozzájuk kapcsolódó garanciarendszer is kihatással van a társadalom egészének az értékrendjére. Természetesen azt is tudomásul kell venni, hogy egyik említett alapjog sem abszolút. Éppen ezért szükséges a korlátokat is az alkotmányos keretek között világosan rögzíteni.

Az Országgyűlés az alaptörvény módosításával megváltoztatta a gyülekezési jog és a véleménysszabadság viszonyát a magánszféra védelmére irányuló alapjoghoz. A VI. cikk (1) bekezdése kimondja: *„A véleménynyilvánítás szabadsága és a gyülekezési jog gyakorlása nem járhat mások magán- és családi életének, valamint otthonának sérelmével.”* A módosításra irányuló javaslat indokolása megerősíti azt, ami egyébként a szövegből is kiolvasha-

tó: az alapvető jogok kollíziója esetén a korlátozhatóság alaptörvényi kereteire és az Alkotmánybíróság gyakorlatára is figyelemmel a magánszféra adott elemeinek a védelme kap fokozott hangsúlyt.

A megszorítások alkotmányos lehetősége azonban egyáltalában nem igényli, hogy éppen a magánszféra védelme kerüljön a gyülekezési jog és a véleményszabadság fölé. Az alkotmánybírósági gyakorlatra, továbbá azzal összefüggésben az amerikai igazságszolgáltatásra való hivatkozás pedig alapvetően téves.

Az Alkotmánybíróság [13/2016. (VII. 18.) AB határozat] valóban kimondta: *„mulasztásban megnyilvánuló alaptörvény-ellenes helyzet áll fenn annak következtében, hogy a törvényalkotó nem szabályozta a magánszférához való alapjog és a gyülekezéshez való alapjog kollíziója esetén a kollízió feloldásának szempontjait és annak eljárási kereteit”*.

Ebből egyáltalában nem következik, hogy alaptörvényi szinten kell kimondani: a véleménynyilvánítás szabadsága és a gyülekezési jog gyakorlása nem sértheti a magánélet védelméhez fűződő jogokat. Miután a bíróságoknak természetes módon (alaptörvény, 28. cikk) a jogszabályok céljával és az alaptörvénnyel összhangban kell értelmezniük a jogszabályokat, a bevezetett módosítás világos iránymutatást ad az alapjogok rangsorát illetően. Ez viszont nem egyeztethető össze még a hivatkozott alkotmánybírósági döntéssel sem. Az idézett határozat ugyanis kifejezetten megerősíti a testületnek azon korábbi iránymutatását [30/1992. (V. 26.) AB határozat], amely szerint *„...a gyülekezési jog a kommunikációs alapjogok körébe tartozik [...] Ennek jelentősége pedig abban áll, hogy az Alkotmánybíróság állandó gyakorlata a »kommunikációs alapjogokat« a többi jog fölé helyezi annyiban, hogy »a véleményszabadságot korlátozó törvényeket megszorítóan kell értelmezni«”*.

Ugyancsak rögzítette az 1992-es, az alaptörvény módosításának indoklásában hivatkozott határozat által nem felülírt döntés: *„Történelmi tapasztalat, hogy mindannyiszor, amikor a véleménynyilvánítás szabadságát korlátozták, sérelmet szenvedett a társadalmi igazságosság, az emberi kreativitás, csökkent az emberben rejlő képességek kibontakozásának lehetősége. A káros következmények nem csupán az individuum, hanem a társadalom életében is megmutatkoztak és az emberiség fejlődésének sok szenvedéssel járó zsákutcájához vezettek. Az eszmék, nézetek szabad kifejtése, a mégoly népszerűtlen vagy sajátos elképzelések szabad megnyilvánulása a fejlődni- képes és valóban eleven társadalom létezésének alapfeltétele.”*

A módosítási javaslat indokolása tehát félrevezető: az abban felhívott alkotmánybírósági határozat egyáltalában nem alapozta meg az alapjogok ér-

tékrendjének a megváltoztatását. Maga a testület egyébként a jogalkotó által eltorzítva értelmezett 13/2016. (VII. 18.) AB határozathoz hasonlóan még 2018-ban is egyetértően és indokaival együtt idézte a 30/1992. (V. 26.) AB határozatot [3145/2018. (V. 7.) AB határozat].

Világosan ki kell mondani: az Alkotmánybíróság anyagi jogi értelemben vett sorrendet állított fel az alapjogok között. Ennek megfelelően a véleménysszabadság és a hozzá közvetlenül kapcsolódó jogok – így a gyülekezési is – az élethez és az emberi méltósághoz való jog alatt, de a többi fölött helyezkednek el.³²

Nyilvánvalóan ezért döntött úgy a jogalkotó, hogy az alaptörvényben rögzíti a véleménysszabadság, a gyülekezési jog, illetve a magánélet védelméhez fűződő jogok új viszonyát. Ezzel felborította a hivatkozott fontossági és korlátozhatósági rangsort. Méghozzá úgy, hogy elvi megokolást nem adott. Az eredeti hierarchia világos érvelésen nyugodott, ami egyébként a nemzetközi szerződésekkel és más alkotmányos demokráciák szabályozásával is összhangban állt, gondoljunk csak az Egyesült Államok alkotmánykiegészítéseire.

Megjegyzendő, hogy az indokolás által kiemelt két amerikai ítélet sem szolgál alapul a demokrácia alapértékeit és a magánéletet oltalmazó normák közötti hierarchikus viszony megváltoztatására. A *Carey v. Brown*-ügyben [447 U.S. 455 (1980)] a Legfelsőbb Bíróság történetesen éppen azt mondta ki, hogy alkotmánysértő az az Illinois állambeli jogszabály, amely megtiltja a lakóhelyek előtti, örködés jellegű demonstrációkat (*picketing*). A másik ítélet [Frisby v. Schultz, 487 U.S. 474 (1988)] is legfeljebb látszólag visz közelebb a kormány által javasolt és az Országgyűlés által elfogadott rendezéshez. Az ugyanis a másikkal szemben a hasonló tartalmú tiltást nem nyilvánította alkotmánysértőnek. Hangsúlyozta ugyanakkor, hogy a magánéletbe nem elviselhetetlen módon beavatkozó, a lakókat nem „foglyul ejtő” (bár természetesen a *picketing* eredeti jelentésével [sztrájkórság] ellentétben ténylegesen sem az Egyesült Államokban, sem Magyarországon nincs jogi lehetőség a lakók ki- és bemenetelének az akadályozására) demonstrációkra továbbra is van lehetőség.

A gyülekezési jog – és a véleménysszabadság – tényleges, a Hannah Arendt által megjelölt irányba mutató korlátozása azért valósult meg, mert a törvényhozó a magánszféra védelmének az előbbiek rovására történő kiterjesztésével egyértelműen demokráciaellenes irányt szabott a jogalkalmazás számára.

³² Sólyom László: Normahierarchia az Alkotmányban. Akadémiai székfoglaló. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 2014, 8. o.

Ehhez kapcsolódik az igen széles mérlegelési jogot adó rendőrségi hatáskörök biztosítása. Ráadásul úgy, hogy a testületnek adott iránymutatások sem kínálnak világos kereteket a mérlegeléshez. Még a kormány politikájához is nehezen igazítható az alaptörvényi változtatás érvényesítésének a gyakorlatba történő átültetése. Hazánk miniszterelnöke ugyanis – valóban a következetesen hangoztatott tételeknek megfelelően – a közszolgálat leendő tagjai számára kijelentette: „*A szemünk előtt tehát egy olyan állam képe lebeg, amely erős, méltányos és tisztelhető, mert minden szegletében a közérdeket rendeli a magánérdek elé.*”³³ A gyülekezési jog és a véleményszabadság gyakorlása a mondottak szerint elsőrendű közérdek, a magánszféra háborítatlansága pedig közvetlenül magánérdek, legfeljebb áttételesen közösségi érték.

Hangsúlyozni kell, hogy a kommunikációs jogok – mint a közérdekhez közel álló értékek – preferálása a magánszféra zavartalanságával szemben korábban megszilárdult a jogalkalmazási gyakorlatban is. Példa erre az említett – kiemelt – körbe sorolt vallásszabadság körébe sorolt harangozásnak az emberek nyugodt pihenése iránti igénnyel és a környezet károsításának a megakadályozását szolgáló rendészeti normákkal szemben történő előnyben részesítése (Kúria, 1737/2007. sz. közigazgatási elvi határozat).

A rendőrség diszkrecionális hatalmának a bővítését egyértelműen jelzi az új gyülekezési törvény (2018. évi LV. törvény) 13. §-ának (1) bekezdése. Ennek alapján a gyűlésnek a bejelentett helyszínen vagy időpontban történő megtartása megtiltható, ha a közbiztonság vagy a közrend közvetlen, sürgősségtelen és aránytalan veszélyeztetésére, illetőleg a mások jogait és szabadságát érintő sürgősségtelen mértékű és aránytalan sérelmére lehet következtetni, és ezen értékek védelme egyéb korlátozással nem biztosítható. A jogkör azért diszkrecionális, mert – ellentétben a mintaként használt német szabályozással – a közbiztonság és a közrend hazánkban határozatlan jogfogalmak, a törvény is csupán példákat sorol fel a hozzájuk köthető értékekről. Az általános indokolás szerint a két kifejezés nem idegen a magyar jogtól, egyebek mellett a rendőrségről szóló törvény is használja. Ez kétségtelenül igaz, de nem változtat azon a tényen, hogy az oltalmazásukra hivatott rendőrök nem tudnák definiálni – a jogalkalmazástól elvárt egységes tartalommal egészen biztosan nem – az említett jogi tárgyakat.

Ilyen körülmények között az irányítás eszközei kerülnek előtérbe, különös tekintettel arra a máig élő szabályra, amely szerint a rendőr a jogszabálysér-

³³ Interjú Orbán Viktor miniszterelnökkel. Bonum Publicum, 2017. február, 8. o.

tő utasítás teljesítését nem tagadhatja meg [1994. évi XXXIV. törvény, 12. § (2) bekezdés].

A jelzett viszonyok egyébként a bírósági felülvizsgálat garanciális értékét is relativizálják, hiszen az igazságszolgáltatás a döntések törvényességét vizsgálja, de a mérlegelési jogot csak szélsőséges esetben érintheti. A fogalmak tisztázatlansága, továbbá a konkrét körülmények ismeretének a hiánya miatt a bírák korrekciós lehetősége rendkívül korlátozott.

PAP ANDRÁS LÁSZLÓ

Az Emberi jogok egyetemes nyilatkozata és az identitás szabadsága

Az Emberi jogok egyetemes nyilatkozata elfogadásának hetvenedik évfordulója kapcsán az írás azt vizsgálja, hogy az identitásválasztás szabadságához fűződő – a hétköznapi, laikus közbeszédben bevettnek tekinthető – jognak létezik-e tételes nemzetközi jogi alapja, és az Emberi jogok egyetemes nyilatkozata játszik-e ebben szerepet. A szerző állításai a következők: 1. a nehezen meghatározható tartalmú, de az Emberi jogok egyetemes nyilatkozatához kötött identitás etnikai dimenziójában a szabad választás joga kétoldalú: magában foglalja a csoport elhagyását és egy/a kiválasztott csoportba történő belépés jogát; 2. a maga teljességében ilyen jogot a nemzetközi jog nem ismer és koherens sui generis jogként nem deklarálnak; 3. mindazonáltal meghatározható az etnikai identitás elismerésével, az asszimiláció tilalmával és a kötelező klasszifikáció (és regisztráció, valamint szélesebb értelmű adatkezelés) tilalmát magában foglaló nemzetközi jogi követelménymag.

Az alábbi írás kapcsán az olvasóban felvetődhet a gyanú: olyan, mint egy rossz Mórlicka-vicc; a szerzőnek mindenről mindig ugyanaz jut eszébe, ráadásul akkor is, amikor annak láthatóan és bevallottan semmi köze a témához. Valóban, az Emberi jogok egyetemes nyilatkozata elfogadásának hetvenedik évfordulója kapcsán a következőkben, az identitás (elsősorban az etnikai hovatartozás) jogi operacionalizását vizsgáló tágabb kutatás részeként, és amellet érvelek, hogy az identitásválasztás szabadságához fűződő jogot a „kemény” nemzetközi jog nem tételez, még a soft law is meglehetősen ambivalens a kérdésben. Azonban (a többszintű alkotmányosság sajátosságaiból fakadóan) a jogállamiság és az emberi jogok védelmében kiemelkedő szerepet játszó nemzetközi jog, amely (legyen bár monista vagy dualista alapon a nemzeti alkotmányos és jogrend) evidens módon hat a nemzeti jogrendszerekre, gyakran működik úgy, hogy általános, konkrét princípiumokat vagy jogokat nem nevesítő, gyakran normatív erővel nem is bíró dokumentumok közvetett, de gyakran közvetlen forrássá válnak a jogalkalmazói (és nem ritkán jogalkotói) munkában. Erre nincs jobb példa az első univerzális, jogi kötőerővel nem bíró, de a következő évtizedek jogpolitikai fejlődési irányát és egy közpolitikai paradigma kontúrjait meghatározó nyilatkozatnál. A

soft law gyakran a nemzetközi szerződések jogpolitikai előszobája: a nyilatkozat esetében közel két évtizedre volt szükség ahhoz, hogy az 1966-ban elfogadott két egyezségokmány számon kérhető jogi kötelezettségvállalások formájában fogalmazza meg az itt kinyilatkoztatott jogokat. Emellett univerzális, regionális vagy éppen szektorális nemzetközi jogértelmező fórumok, de nemzeti alkotmánybíróságok is gyakran állapítják meg egy-egy tételesen ily módon meg nem határozott „anyagjog” létezését, vagy absztrahálják kifejezetten nem kodifikált jogelvek létezését. Arra is van példa, hogy még ennél is puhább és elméletibb jelleggel tesznek utalást egy-egy (talán a jövőben a jogalkalmazásban vagy a jogelméletben kiejegescedő) jog létezésére.

Az általam vizsgált jog (és az írás konklúziója az lesz, hogy nehéz erre homogén, konzisztens, de főleg tételes jogilag létező jogként tekinteni) a legvékonyabb kategóriába tartozik: nemcsak hogy az egyezségokmányok vagy későbbi nemzetközi jogi instrumentumok nem nevesítik kifejezetten, de még maga a nyilatkozat sem. A jogtudomány¹ azonban (mint szinte minden nemzetközileg elismert alapjogot) ide köti, és a nyilatkozatból eredezteti.

Akad közvetlen referencia is: az UNESCO 2011-ben elfogadott, a kulturális sokszínűségről szóló egyetemes nyilatkozata preambulumában megjegyzi, hogy *„a kultúra az identitásról, a társadalmi kohézióról és a tudásalapú gazdaság fejlődéséről manapság zajló viták középpontjában áll”,* ezt követően az első cikkely kimondja, hogy a kulturális sokszínűség az emberiség közös öröksége, amely *„különböző formákat ölt az időben és a térben. Ezt a sokszínűséget az emberiséget alkotó csoportok és társadalmak identitásának egyedisége és pluralizmusa testesíti meg.”* A második cikkely szerint pedig *„Egyre sokfélebb társadalmainkban döntő fontosságú, hogy harmonikus kapcsolatot biztosítsunk a plurális, változatos és dinamikus kulturális identitással rendelkező emberek és csoportok között és lehetővé tegyünk együttélésüket”.* Mindezt az 5. cikk kifejezetten a nyilatkozathoz kapcsolja: *„A kulturális jogok az egyetemes, oszthatatlan és egymástól kölcsönösen függő emberi jogok integráns részét képezik. A kulturális sokszínűség virágzása megkívánja az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata 27. cikkének² [...] foglaltak szerint meghatározott kulturális jogok teljeskörű megvalósítását.”*

¹ Lásd például Tracy E. Higgins: Regarding Rights: An Essay Honoring the Fiftieth Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights Introduction: Locating Culture, Identity, and Human Rights. Columbia Human Rights Law Review, vol. 30, no. 225, 1999; Yussef Al Tamimi: Human Rights and the Excess of Identity. A Legal and Theoretical Inquiry into the Notion of Identity in Strasbourg Case Law, Social & Legal Studies, vol 27, no. 3, 2018, pp. 283–298.

² 27. cikk 1. Minden személynek joga van a közösség kulturális életében való szabad részvételhez, a művészetek élvezetéhez, valamint a tudomány haladásában és az abból származó jótéteményekben

Ezért „minden embernek joga van arra, hogy önmagát kifejezze, [...] minden ember jogosult a kulturális identitását maradéktalanul tiszteletben tartó minőségi oktatásra és képzésre; végül, minden embernek joga van a választása szerinti kulturális életben részt venni és kulturális szokásait gyakorolni...”. Ezt a 8. cikk megerősíti, miszerint a kulturális javak és szolgáltatások egyedisége, „az identitás, az értékek és a jelentéstartalom iránymutatói, nem kezelhetők pusztán áru vagy fogyasztói cikk gyanánt”.

A jog közvetlenül ritkán foglalkozik az identitással. Homi Bhabha a nyilatkozat posztkolonialista jogértelmezése szerint³ azonban a közjó és a közérdek a nemzeti identitás normatív kifejezése, és a 27. cikk ily módon kisebbségvédelmi értelmezést kell hogy kapjon. Az identitás eltérő irányú megközelítését találjuk az Emberi Jogok Európai Bírósága joggyakorlatában. Ahogy Tamimi⁴ rámutat, a bíróság a 8., 9. és 11. cikk vonatkozásában is használta e fogalmat.⁵

való részvételhez. 2. Mindenkinnek joga van minden általa alkotott tudományos, irodalmi és művészeti termékkel kapcsolatos erkölcsi és anyagi érdekeinek védelméhez.

3 Homi K. Bhabha: On minorities: Cultural rights. *Radical Philosophy*, vol. 100, no. 6, 2000, pp. 3–6.; Homi K. Bhabha: On Writing Rights. In: Matthew J. Gibney (ed.): *Globalizing Rights*. Oxford University Press, Oxford, 2003, pp. 162–183.; lásd még Costas Douzinas: Identity, recognition, rights or what can Hegel teach us about human rights? *Journal of Law and Society*, vol. 29, no. 3, 2002, pp. 379–405.; Paul du Gay: Who needs identity? In: Paul du Gay – Stuart Hall (eds.): *Questions of Cultural Identity*. SAGE, London, 1996, pp. 1–17.; Jill Marshall: *Human Rights Law and Personal Identity*. Routledge, London, 2014; Michel Rosenfeld: *The Identity of the Constitutional Subject: Selfhood, Citizenship, Culture, and Community*. Routledge, London–New York, 2010

4 Yusef Al Tamimi: Human Rights and the Excess of Identity. *A Legal and Theoretical Inquiry into the Notion of Identity in Strasbourg Case Law*, *Social & Legal Studies*, vol 27, no. 3, 2018, pp. 283–298.

5 8. cikk – Magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog. 1. Mindenkinnek joga van arra, hogy magán- és családi életét, lakását és levelezését tiszteletben tartsák. 2. E jog gyakorlásába hatóság csak a törvényben meghatározott, olyan esetekben avatkozhat be, amikor az egy demokratikus társadalomban a nemzetbiztonság, a közbiztonság vagy az ország gazdasági jóléte érdekében, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség vagy az erkölcsök védelme, avagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges. 9. Cikk – Gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadság 1. Mindenkinnek joga van a gondolat-, a lelkiismeret- és vallásszabadsághoz; ez a jog magában foglalja a vallás vagy meggyőződés megváltoztatásának szabadságát, valamint a vallásnak vagy meggyőződésnek mind egyénileg, mind együttesen, mind a nyilvánosság előtt, mind a magánéletben istentisztelet, oktatás és szertartások végzése útján való kifejezésre juttatásának jogát. 2. A vallás vagy meggyőződés kifejezésre juttatásának szabadságát csak a törvényben meghatározott, olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társadalomban a közbiztonság, a közrend, közegészség vagy az erkölcsök, illetőleg mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükségesek. 11. Cikk – Gyülekezés és egyesülés szabadsága 1. Mindenkinnek joga van a békés célú gyülekezés szabadságához és a másokkal való egyesülés szabadságához, beleértve érdekei védelmében a szakszervezetek alapítását és az azokhoz való csatlakozásnak a jogát. 2. E jogok gyakorlását csak a törvényben meghatározott olyan korlátozásoknak lehet alávetni, amelyek egy demokratikus társada-

Az első esetben a magánélet (a 8. cikk által védett) fogalma alá sorolta azokat az élethelyzeteket, amelyek a panaszos fizikai vagy társadalmi identitását érintették. Ilyen volt a *Mikulić v. Horvátország-ügy*⁶, amely egy gyermek származásának megismeréséhez fűződő jogát érintette egy a DNS-vizsgálatokat sorozatosan elkerülő vélelmezett apa esetében. Itt a bíróság a személyes identitás részeként értékelte a genetikai származás megismerését. Hasonlóan értékelte a származás kérdését az *Odièvre v. Franciaország*-⁷ és a *Putistin c. Ukrajna*-⁸ döntésekben is. A *Van Kück v. Németország*-⁹, a *Y.Y. v. Törökország*-¹⁰ és a *Christine Goodwin v. Egyesült Királyság*-¹¹ ügyekben a nemátalakító műtétek társadalombiztosítás által történő finanszírozása, valamint a transzneműek személyi okmányainak megváltoztatása kapcsán jelent meg a személyes identitás védelme. Az *Aksu v. Törökország*-¹² a *Perinçek v. Svájc*-¹³, a *Chapman v. Egyesült Királyság*-¹⁴, valamint az *Association of Citizens Radko and Paunkovski v. The former Yugoslav Republic of Macedonia*-¹⁵ esetekben a rasszizmus vagy az etnikai alapú kirekesztés kapcsán az etnikai mint személyes identitás sérelmét is megállapították – az *Evans v. Egyesült Királyság*-¹⁶ és az *X. and Others v. Ausztria*-¹⁷ döntésekhez hasonlóan, ahol az örökbefogadási és humán reprodukciós eljárásokban jelent meg e fogalom.

A vallás mint a hívők identitásának lényegi eleme ugyancsak számos döntésben megjelenik, például: *Leyla Şahin v. Törökország*-¹⁸, *İzzettin Doğan and Others v. Törökország*-¹⁹, a *Lautsi v. Olaszország*-²⁰ és az *S.A.S. v. Fran-*

lomban a nemzetbiztonság vagy közbiztonság, a zavargás vagy bűnözés megakadályozása, a közegészség, az erkölcsök, illetőleg mások jogai és szabadságai védelme érdekében szükségesek. Ez a cikk nem tiltja, hogy e jogoknak a fegyveres erők, a rendőrség vagy az államigazgatás tagjai által történő gyakorlását a törvény korlátozza.

6 ECtHR 7 February 2002, no. 53176/99

7 ECtHR (GC) 13 February 2003, no. 42326/98

8 ECtHR 21 November 2013, no. 16882/03

9 ECtHR 12 June 2003, no. 35968/97

10 ECtHR 10 March 2015, no. 14793/08

11 ECtHR (GC) 11 July 2002, no. 28957/95

12 ECtHR (GC) 15 March 2012, nos. 4149/04, 41029/04

13 ECtHR 15 October 2015, no. 27510/08

14 ECtHR (GC) 18 January 2001, no. 27238/9

15 no. 74651/01, 2009

16 ECtHR (GC) 10 April 2007, no. 6339/05

17 ECtHR (GC) 19 February 2013, no. 19010/07

18 ECtHR (GC) 10 November 2005, no. 44774/98

19 ECtHR (GC) 24 April 2016, no. 62649/10

20 ECtHR (GC) 18 March 2011, no. 30814/06

ciaország-²¹ döntésekben. Az utóbbi kettőben a bíróság a vallást és a vallási jelképeket a nemzeti identitás összefüggésében értelmezi.

A 11. cikk alapján a *Gorzelik and others v. Lengyelország*-²² és a *The United Communist Party of Turkey and Others v. Törökország*-²³ döntésekben pedig a kisebbségi politikai formációk egyesülési jogának korlátozását a kollektív identitás kifejezésének dimenziójában is értékelte a strasbourgi bíróság.

A szakirodalom²⁴ a nyilatkozat 22. és 29. cikkeit²⁵ is összefüggésbe hozza az identitással, mégpedig a méltósághoz „és a személyiség szabad kifejlődéséhez” fűződő jog deklarálására alapozva.

A jelen írás témája ugyanakkor az identitás(hoz fűződő jog) megválasztásának joga. Ezzel kapcsolatban fontos előrebecsátani, hogy sui generis, önálló jogként egyetlen nemzetközi egyezményben sem találunk ilyen jellegű elismerést. Vizsgáljuk meg, hogy e jog (már ha létezik) mit foglal magában. Természetesen vulgáris megközelítésben, a lelkiismereti vagy vallásszabadsághoz hasonlóan, lévén hogy egy kognitív vagy affektív folyamatról van szó, a jog nem korlátozza azt, hogy ki mit gondol magáról. Ahogyan a gondolat- vagy a vallásszabadság esetében, itt is az lesz azonban a kérdés, hogy milyen magatartás, tevékenység, jogosultság és kötelezettség formájában jelentkezik az identitásválasztás vagy -vállalás. A továbbiakban azért kerülöm az identitásvállalás kifejezést, mert ez azt sugallja, hogy van egy objektíve, vagy legalábbis valaki (más) által előzetesen megállapított klasszifikáció (és mint ilyen nem is *identitás*, nem *önazonosságról* szól), amelyhez tartozását az illető mintegy beismeri. A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LVXXII. törvény (amelynek e rendelkezései nem kerültek be az egyébiránt nagy részben azonos tartalmú és szövegű 2011-es jog-

21 ECtHR (GC) 1 July 2014, no. 43835/11

22 ECtHR (GC) 17 December 2004, no. 44158/98

23 ECtHR (GC) 30 January 1998, no. 19392/92

24 Lásd például Jill Marshall: *Personal Freedom Through Human Rights Law? Autonomy, Identity and Integrity under the European Convention on Human Rights*, Martinus Nijhoff 2009; Jill Marshall: *A Right to Personal Autonomy at the European Court of Human Rights*. 3 EHRLR 2008, pp. 336–355.; Jill Marshall (2014): i. m. A jogfilozófiai kapcsolatról lásd Charles Taylor: *Sources of the Self: The Making of Modern Identity*. Cambridge University Press, Cambridge, 1992, Morwenna Griffiths: *Feminisms and the Self: the Web of Identity*. Routledge, 1995; Seyla Benhabib: *Situating the Self: Gender, Community and Postmodernism in Contemporary Ethics*. Routledge, 1992.

25 22. cikk: Minden személynek mint a társadalom tagjának joga van a szociális biztonsághoz; minden személynek ugyancsak igénye van arra, hogy – az államok erőfeszítései és a nemzetközi együttműködés eredményeképpen és számot vetve az egyes országok szervezetével és gazdasági erőforrásaival – a méltóságához és személyiségének szabadon való kifejlődéséhez szükséges gazdasági, szociális és kulturális jogait kielégíthesse. 29. cikk: 1. A személynek kötelességei vannak a közösséggel szemben, amelynek keretében egyedül lehetséges a személyiség szabad és teljes kifejlődése.

szabályba²⁶⁾ például ezt a megfogalmazást használta: „7. § (1) *Valamely nemzeti, etnikai csoporthoz, kisebbséghez [...] való tartozás vállalása és kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga.*” Leginkább tehát a szabad kinyilatkoztatás jogáról beszélünk. A választásszabadság joglogikai szempontból mindazonáltal két dimenzióban: pozitív és negatív értelemben jelentkezik, és ha tényleges jogról beszélünk, mindkettőnek kellene hogy legyen normatív, alapvetően jogalkotási alapja. Azaz a csoporthoz való tartozás vonatkozásában a személynek belépési (opt in) és kilépési (opt out) joga is kell(ene) hogy legyen. Vegyük sorra a releváns nemzetközi dokumentumokat!

A kilépés, azaz a negatív identitásválasztási jog

E jog azt jelenti, hogy senkit sem kötelezhet az állam arra, hogy valamely faji-etnikai csoport tagjaként határozza meg magát, vagyis az állam nem hozhat létre ilyen irányú kötelező klasszifikációkat (és nyilvántartásokat persze.) Ez a jog valóban része számos nemzetközi dokumentumnak: az állam emellett nem tilthatja meg az asszimiláció és az integráció (elvi) jogát sem.

Az Európa Tanács égisze alatt született 1995-ös keretegyezmény a nemzeti kisebbségek 3. cikk 1. alapján: „*Minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek joga van szabadon megválasztani, hogy kisebbségiként kezeljék-e vagy sem és ebből a választásából vagy e választásával összefüggő jogainak gyakorlásából semmiféle hátránya ne származzék.*”

Sőt, e jogot szigorú adatvédelmi rendelkezések is szavatolják. Az európai térben legalábbis: a faji-etnikai hovatartozásra vonatkozó adat különösen érzékeny személyes adat, leginkább csak az adataiany írásos beleegyezésével kezelhető, és még az aggregát adatkezelés esetköre is valamelyest korlátozott²⁷⁾, bár az anonim etnikai adatgyűjtés fontosságát több dokumentum is hangsúlyozza.²⁸⁾ Antidiszkriminációs vagy esélykiegyenlítő intézkedések, nemzeti-ségi külön jogok vagy éppen a rasszista indíttatású bűncselekmények elleni fel-

²⁶⁾ A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény.

²⁷⁾ Lásd például Az Európai Parlament és a tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet).

²⁸⁾ Lásd például Patrick Simon: “Ethnic” statistics and data protection in the Council of Europe Countries. European Commission Against Racism and Intolerance, 2007.
https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/Themes/Ethnic_statistics_and_data_protection.pdf

lépés során szükség van a célcsoport tagjai/sértett/áldozat etnikai hovatartozására, vagy legalábbis a külvilág ilyen irányú percepciójának rögzítésére. Az önkéntesség elve azonban maradéktalanul kell hogy érvényesüljön. A többletjogok (nemzetiségi külön jogok, megerősítő intézkedések) kapcsán a személy döntésén kell hogy alapuljon az, kíván-e ezekben az intézkedésekben részesülni; a jogvédő intézményeknél pedig nem tényleges identitásról, hanem az elkövető által vélelmezett, percepiált (adott esetben tényellentétes) identitásról lehet csak szó. Fontos kérdés, hogy az állam felülvizsgálhatja-e az egyén nyilatkozatát: az Állandó Nemzetközi Bíróság a felső-sziléziai német iskolák ügyében arra jutott, hogy az állam nem bírálhatja felül, hogy a valóságos helyzetet tükrözi-e egy ilyen deklaráció.²⁹

A nemzetközi jog kimondja ugyanakkor az asszimiláció tilalmát, és az ebben a tekintetben értelmezett kisebbségi identitás választásához fűződő jogot: a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló 1992-es ENSZ-nyilatkozat³⁰ 3. cikk 2. alapján „*A kisebbséghez tartozó személyekre semmilyen hátrány nem hárulhat az ezen Nyilatkozatban foglalt jogaik gyakorlása vagy nem gyakorlása következtében*”.

Ezt erősíti meg az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai konferencia dokumentuma³¹: „32. *A nemzeti kisebbségekhez tartozás a személy egyéni választása, s az ilyen választásból semmilyen hátrány nem származhat. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van, hogy szabadon kifejezzék, megőrizték és fejlesszék etnikai, kulturális, nyelvi vagy vallási identitásukat, hogy az akaratuk elleni minden asszimilációs kísérlettől mentesen fenntartsák és fejlesszék kultúrájukat minden tekintetben. Joguk van különösen: 32.1. anyanyelvük szabad használatához a magánéletben és a közéletben; 32.2 saját oktatási, kulturális és vallási intézményeik, szervezeteik és egyesületeik felállításához és fenntartásához, amelyek a nemzeti törvényhozással összhangban önkéntes pénzügyi és egyéb hozzájárulásokra, valamint köztámogatásra tarthatnak igényt; 32.3. vallásuk hirdetéséhez és gyakorlásához, beleértve a vallási anyagok megszerzését, birtoklását és használatát, valamint hogy vallásos oktatási tevékenységüket anyanyelvükön folytassák; 32.4. akadálytalan kapcsolatok kiépítéséhez és fenntartásához az országon belül egymás között, valamint a határokon túl más országok állampolgáraival, akikkel közös etnikai*

²⁹ Permanent Court of International Justice, Judgment. Rights of Minorities in Upper Silesia (Minority Schools), Ser. A. No. 15, pp. 30–33.

³⁰ A közgyűlés 47/135. számú határozata.

³¹ Koppenhága, 1990. június 29.

vagy nemzeti származásban, kulturális örökségben vagy vallási hiedelemben osztoznak; 32.5. az információterjesztéshez, az információhoz jutáshoz és az információcseréhez anyanyelv-ükön; 32.6. országaikon belül szervezetek és egyesületek alakításához és fenntartásához, valamint a nem kormányközi nemzetközi szervezetekben való részvételhez. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogait egyénileg vagy csoportjuk más tagjaival közösen gyakorolhatják és élvezhetik. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára semmilyen hátrány nem származhat valamely ilyen jog gyakorlása vagy nem-gyakorlása miatt. 33. A résztvevő államok védik a területükön élő nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitását és megteremtik ezen identitás előmozdításának feltételeit. Ebből a célból megteszik a szükséges intézkedéseket a megfelelő tanácskozások után, beleértve az ilyen kisebbségek szervezeteivel és egyesületeivel való kapcsolatokat, minden állam döntéshozatali eljárásainak megfelelően. 34. A résztvevő államok [...] (a)z oktatási intézményekben a történelem és kultúra tanítása szempontjából figyelembe veszik a nemzeti kisebbségek történelmét és kultúráját is. 35. A résztvevő államok tiszteletben tartják a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogát a közügyekben való hatékony részvételhez, beleértve az ilyen kisebbségek identitásának védelmére és előmozdítására vonatkozó ügyekben való részvételt. A résztvevő államok tudomásul veszik egyes nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásának védelme és feltételeinek megteremtése érdekében vállalt azon erőfeszítéseket, amelyek e célok elérésének egyik lehetséges eszközeként az ilyen kisebbségek speciális történelmi és területi körülményeinek megfelelő helyi vagy autonóm közigazgatás megteremtését célozzák, az érintett állam politikájának megfelelően.”

Ennél még részletesebb az EBESZ 2012-es (ugyancsak „soft law”) ljbujai útmutatója a sokszínű társadalmak integrálásához: „6. Az identitás a szabad és önkéntes választás elvén alapul. A kisebbségi jogok közé tartozik az a jog, hogy a kisebbségi közösségek tagjai megválaszthassák, hogy a közösségek tagjaiként kezeljék-e őket vagy sem. Ebből a választásból – vagy a választás megtagadásából – nem származhat semmilyen hátrányuk. E választásnak a szabadsága nem korlátozható. Tilos az állam vagy harmadik fél általi, az érintett(ek) akaratával ellentétes asszimiláció. A nemzetközi kisebbségi jogi normák világosan kimondják, hogy a kisebbségi csoporthoz való tartozás kinyilvánítása a személyes döntések körébe tartozik, de a csoporthoz való tartozás kinyilvánításának ugyanakkor a személy identitásához kapcsolódó objektív kritériumokon kell alapulnia. Semmilyen hátrány nem származhat egy adott csoporthoz való tartozás kinyilvánításából. A választás szabad-

ságára vonatkozó alapelvnek tükröződnie kell a jogszabályokban és az integrációval kapcsolatos szakpolitikai intézkedésekben is. Ez például azt jelenti, hogy az érintett hozzájárulása nélkül, látható jegyek vagy más előfeltételezések alapján a hatóságok senkit nem kategorizálhatnak valamely csoportba. Az érintettek akarata ellenére történő beolvasztás tilalma azt jelenti, hogy senki sem kényszeríthető identitásának kinyilvánítására. Ha a kinyilvánítás mellett dönt, a választásnak szabadnak kell lennie, és nem korlátozható az identitásokat felsoroló, zárt végű listáról történő választásra. Ez nem jelenti azt, hogy minden választott identitást szükségképpen el kell ismerni. Figyelembe kell venni objektív kritériumokat, a választás relevanciáját és egyéb tényezőket, emellett bizonyos kérdések az állam mérlegelési jogkörébe tartozhatnak. Az erőszakos asszimiláció tiltásán túl az államoknak fel kell ismerniük azt is, hogy az érintettek akarata elleni asszimilációhoz vezethet a »lopakodó asszimiláció« burkoltabb, kevésbé nyilvánvaló formáinak alkalmazása is – állami és nem állami szereplők által –, mint például a társadalmi nyomásgyakorlás, a különböző etnikumok között kialakult hierarchia és az előítéletesség. Miközben az érintettek akarata ellenére történő beolvasztás minden formája tilos – így annak közvetett, illetve szándékolatlan formája is –, a szabad választás elve értelmében a tudatosan vállalt asszimiláció lehetőségének nyitva kell állnia, anélkül, hogy akár többségi, akár kisebbségi részről megbélyegzés vagy burkolt rosszallás kísérné. Ez azt jelenti, hogy az állam felelős azért is, hogy olyan környezetet alakítson ki, amelyben az egyének bármikor, szabadon élhetnek identitásválasztási jogukkal.”

Az ENSZ népszámlálási ajánlásaival³² összhangban megfogalmazott 15. pont szerint pedig: „Az intézkedések kidolgozásának az információk szisztematikus és széleskörű gyűjtésén, illetve objektív elemzésén kell alapulnia; az integrációs intézkedés szempontjából releváns kritériumok – pl. etnicitás, nyelv – szerinti bontásban. Az adatok gyűjtése és feldolgozása során minden esetben teljes mértékben tiszteletben kell tartani az identitásválasztás szabadságának elvét, és a személyes adatok védelmére vonatkozó, betartandó normákat. Amint azt az érintett ellenőrző testületek kiemelték, az objektív, megbízható, megfelelő bontásban elérhető adatok elengedhetetlenül szükségesek a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak előmozdítását és védelmét szolgáló, hatékony intézkedések kialakításához és megvalósításához. Ebben az értelemben, figyelembe véve a többes identitásokat, az intézkedéseket is statisztikai adatokkal kell alátámasztani, különösen akkor, ha olyan, a kisebbségi jogokkal, illetve az integ-

³² UN Principles and Recommendations for Population and Housing Censuses, ST/ESA/STAT/SER.M/67/Rev.2

rációval kapcsolatos szempontokról van szó, mint például az etnikai hovatartozás vagy a nyelv, is. Az államoknak széles a mérlegelési terük az adatgyűjtés eszközei és mechanizmusait illetően. Ezek egyike a népszámlálás. A népszámlálás során azonban nem lehet kötelezővé tenni a különféle identitások, illetve a csoporthoz tartozás kinyilvánítását, mivel senki sem kényszeríthető arra, hogy egy kisebbséghez tartozóhoz vallja magát. Az összeírások űrlapjai azonban nem korlátozhatják zárt listákkal a megkérdezettek választását, hiszen az identitásválasztás szabadságába az is beletartozik, hogy az érintett az általa preferált csoportelnevezést használja. A nyílt végű lista biztosítja, hogy az adatfelvétel eredményei egyéni döntéseket tükrözzenek, és ne fordulhasson elő, hogy egy csoport kifelejtve érzi magát a népszámlálási hivatalos kategóriái közül. Az adatok értelmezésekor a hatóságoknak figyelembe kell venniük, hogy a múltbeli tapasztalatok, illetve a hátrányos megkülönböztetéstől való félelem arra készíthet egyeseket, hogy identitásukat rejtve tartsák, aminek eredményeképpen bizonyos csoportok aránya a valósánál kisebbnek mutatkozik. A kormányoknak minden esetben gondoskodniuk kell arról, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek tudatában legyenek az etnikai és nyelvi identitásukra (illetve, identitásaikra) vonatkozó olyan adatszolgáltatás következményeinek, ami érintheti a nyelvi jogokat, a részvételi mechanizmusokat, illetve olyan egyéb intézkedéseket, amelyek bizonyos demográfiai küszöbértékekhez kötöttek.”

Az előbbieket lényegesen árnyalja az 5. cikk: „A jogi és szakpolitikai kereteknek lehetővé kell tenniük annak elismerését, hogy az emberek identitása lehet többes, többretegű, kontextusfüggő, illetve változó. [...] Az emberek identitása lehet többes (értve ezalatt, hogy valakinek párhuzamosan több identitása is lehet: például több etnikumhoz is tartozhat), többretegűek (egy személynek több egymás melletti, illetve egymást átfedő identitása is lehet: például etnikai, vallási, nyelvi, nemi, szakmai stb.), kontextusfüggőek (a kontextus meghatározhatja, hogy egy adott pillanatban melyik identitás a legmeghatározóbb), valamint dinamikusak, (az identitás tartalma és az egyéni kötődés idővel változhat). [...] Ezenfelül a többségi és a kisebbségi csoportok tagjainak el kell fogadniuk, hogy az identitásuk – csakúgy, mint magáé az államé – változhat, illetve fejlődhet, többek között a más csoportokkal való érintkezés és kapcsolattartás révén. A társadalmakat, csoportokat és egyéni identitásokat elválaszthatatlanul jellemző, többdimenziós sokszínűség elismerésének a jogalkotás egészére, valamint az integrációt célzó szakpolitikai intézkedések kialakítására is hatással kell lennie. Ez azt jelenti, hogy például a népszámlálások során is lehetővé kell tenni a többes, illetve kontextustól függő identitás kinyilvánítását; népszámlálási kérdőíveken kerülni kell az identitások felsorolásakor a zárt végű listák

használatát; illetve mindenkinek jogot kell biztosítani arra, hogy a későbbiekben módosítsa a csoport-hovatartozásra vonatkozó nyilatkozatát.”

Az ENSZ 2007-es, az őslakos népek jogairól szóló nyilatkozatának 8. cikke szerint: „1. Az őslakos népeknek és természetes személyeknek joguk van ahhoz, hogy ne legyenek erőszakos asszimiláció alanyai, vagy kultúrájuk ne semmisüljön meg. 2. Az államok hatékony mechanizmusokat kell biztosítani a megelőzés, illetve a jóvátétel érdekében: (a) minden olyan tett, aminek célja vagy következménye, hogy mint különálló népeket az integritásuktól, avagy kulturális értékeiktől, avagy etnikai identitásuktól megfoszt; [...] (d) az erőszakos asszimiláció vagy integráció valamennyi formája [...] esetén.” A 33. cikk alapján ezen felül „1. Az őslakos népeknek joguk van arra, hogy a szokásiaknak és hagyományaiknak megfelelően határozzák meg saját identitásukat vagy tagságukat”.

Összefoglalóan átfogó, sui generis szabad identitásválasztási jog tételezése hiányában eddig azt láthattuk, hogy a nemzetközi jog 1. tiltja a kötelező etnikai nyilvántartásokat és klasszifikációkat; 2. az egyes személyek visszautasíthatnak bármely, még a népszámlálási célú közvetlen affiliációt valamely állami klasszifikációval; 3. tilos az erőszakos asszimiláció; 4. az állam nem kötelezhet senkit a(z általa elismert) nemzeti kisebbségi jogokból történő részvételre. Emellett ha az államok pozitív diszkriminációs vagy kisebbségi jogi intézményeket hoznak létre, előírhatják e jogok gyakorlásának különböző (az adatszolgáltatáson, regisztráción túlmenően tartalmi, a csoportok objektív ismérvek alapján történő meghatározásán alapuló) feltételeit. Sőt, a hátrányos megkülönböztetés és a gyűlölet-bűncselekmények elleni fellépéshez az államokat kifejezett nemzetközi jogi kötelezettség sújtja a percepción alapuló etnikai hovatartozás operacionalizálására. Emellett, bár az államok nem vonhatják kétségbe polgáraik a többségi nemzethez (és etnicitáshoz) történő tartozásra vonatkozó nyilatkozatát, nincsenek normatív, kikényszeríthető vállalások arra, hogy érvényt szerezzenek a kisebbséghez tartozó személyek kulturális és társadalmi integrációra vagy éppen asszimilációra vonatkozó nyilatkozatának. E kérdés viszont már a szabad identitásválasztáshoz fűződő jog másik dimenziójához vezet.

Belépés: azaz a pozitív identitásválasztási jog

Ellentétben a negatív dimenzióval, az opt in, azaz a többségtől eltérő etnikai közösséghez csatlakozást kimondó jogra vonatkozó nemzetközi jogi nyelvezetet nemigen találunk. A nemzeti jogalkotásokban is csak elvétve találunk az

1993-as – és 2011-ben hatályon kívül helyezett – magyar megoldáshoz hasonló szövegezést. Mi több, az említett keretegyezmény kommentárja kifejezetten elutasítja azt az értelmezést, miszerint³³ az említett cikk magában foglalná azt a jogot, hogy bárki önkényesen valamely nemzeti kisebbség tagjává választhatná magát. „Az egyén szubjektív választása elválaszthatatlan a személy identitásának valamely objektív elemétől.” Jelentsen e mondat bármit is, a szubjektivitás feltétel nélküli elismerésének elutasítása egyértelmű. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának 2010-es *Ciubotaru v. Moldova-döntése*³⁴ is kimondta, hogy a hatóságoknak jogukban áll elutasítani azokat a nemzetiségi hovatartozás hivatalos besorolásának megváltoztatására vonatkozó kérelmeket, amelyek a személy nyilatkozatán túl nem tartalmaznak objektív bizonyítékokat. A *Lovelace-ügyben*³⁵ az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága ugyancsak azt mondta ki, hogy az államok meghatározhatnak objektív kritériumokat a kisebbségi jogintézmények jogosultságának feltételül. Ahogy láttuk, a ljubljanai irányelvekben az EBESZ is hasonlóan foglalt állást.

A teljesen szubjektív csoportaffiliációhoz, azaz az identitásválasztás pozitív dimenziójához fűződő jogot tehát a nemzetközi jog nem ismer el. Mi több, azt is implicálja, hogy a (kisebbségi és többségi) faji-etnikai-nemzetiségi közösségeknek létezik, létezhet objektív meghatározásuk, és ennek kritériumait akár az állam, vagy a felhatalmazása által a kisebbségi közösség, de éppen a tudományos közösség stb. is kodifikálhatja – és e tekintetben a nemzetállamok mérlegelési joga igen tág.

Az írás állításai a következők voltak: 1. A nehezen meghatározható tartalmú, de az Emberi jogok egyetemes nyilatkozatához kötött identitás etnikai dimenziójában a szabad választás joga kétoldalú: magában foglalja a csoport elhagyását és egy/a kiválasztott csoportba történő belépés jogát. 2. A maga teljességében ilyen jogot a nemzetközi jog nem ismer és koherens sui generis jogként nem deklarálna. 3. Mindazonáltal meghatározható az etnikai identitás elismerésével, az asszimiláció tilalmával és a kötelező klasszifikáció (és regisztráció, valamint szélesebb értelmű adatkezelés) tilalmát magában foglaló nemzetközi jogi követelménymag.

³³ FCPNM 3. Paras 34–36., article 3

³⁴ App. No. 27138/04

³⁵ *Lovelace v. Canada* [Communication No. R/6/24/ para 14 Supp. (No. 40) at 166, UN Doc. A/36/40 (1981)]

SZABÓ MÁTÉ

Gumibot, vízagyú, könnygáz – avagy közrendvédelmi partnerség

Ötven év tapasztalata

a gyülekezések rendőri kezelésében a nyugati demokráciákban

Nagyszabású, transznacionális, sőt több régiót érintő tiltakozási hullám volt az, amelyet az 1968-as évvel szoktak jellemezni¹. Az úgynevezett „hosszú hatvanas évek” koncepcióját széles körben használja a történettudomány, és az 1967–1970 közötti időszakát jellemezhetjük a nyugati demokráciák bizonyos államaiban, illetve azok nagy-, illetve egyetemi városaiban elterjedt radikális tiltakozó mozgalmakkal. Az „1968-as tiltakozás” vagy a „’68-as mozgalmak” a tiltakozás változatos és új formáinak adtak helyet, olyanoknak, amelyek a későbbiekben is fennmaradtak, és akár időnként meghatározókká lettek egyes államokban vagy társadalmi csoportok körében. Ezek az akkorig új, mára már a demokráciákban bevettnek tekintett, vagy azóta már megújult tiltakozási formák, illetve azok látványos megjelenése a médiában, a különféle művészeti dokumentációkban máig közvetítenek egyfajta képet a radikális „’68-as ifjúság” tiltakozási formáiról, kultúrájáról.

Sok kutató és gondolkodó egybehangzó tézise, hogy az 1968-as mozgalmak megváltoztatták a jóléti demokráciák civil társadalmát, mozgalmi szektorát és tiltakozási kultúráját. Az azóta eltelt fél évszázad perspektívája igazolja ezt a tételt. Ahogyan 1789 hagyománya és cezúrája meghatározza az utána következő évszázad felkeléseit, forradalmait, és az azokkal foglalkozó gondolkodást, illetve kutatást, úgy viszonyul ’68-hoz a későbbi mozgalmi fejlődés és a mozgalmak tudományos vizsgálata is. Tehát az alternatív moz-

¹ *1968 tiltakozási hulláma akkor és most, most és akkor fél évszázad visszfényében* címmel 2018. november 8-án, az ELTE Állam- és Jogtudományi Karán konferenciát szerveztek, amely azt a célt tűzte maga elé, hogy megindítsa a generációs párbeszédet a kortársak, mai érett oktatók és kutatók, illetve a mai fiatal kutatók, az ELTE Politikatudományi Doktori Iskola tagjai között. A Doktori Iskola vezetőjeként egyik szervezője és előkészítője voltam ennek a rendezvénynek, amelynek anyaga szerkesztésemben az ELTE Bibó István szakkollégium kiadványsorozatában jelenik meg 2019-ben. A konferencia előkészítéseként a szakkollégiumban és a Doktori Iskolában szemináriumot szerveztem, illetve több bel- és külföldi rendezvényen (Gdańsk, Frankfurt am Main, Bécs) vettem részt e publikáció anyagának felhasználásával.

galmak a nyolcvanas években, a globalizáció elleni és kritikus mozgalmak az ezredfordulón és utána, a megszorító politikák elleni kampányok 2011 után – amelyek mind összetett mozgalmi szektorok voltak – valahogyan mind kapcsolódnak 1968 hagyományához.

Ebben az írásban arra teszek kísérletet, hogy röviden vázoljam azokat a látványos, formájukban és tartalmukban megújult tiltakozási stratégiákat, cselekvésformákat, amelyek ötven év óta feszegetik a jogállamban a gyülekezési jog határait és próbatételt jelentenek a gyülekezés jogát szavatoló stratégia, taktika és más, a gyülekezésekkel kapcsolatos rendőri tevékenységek számára. Ez a megközelítés elsősorban történeti-politológiai szakirodalomra támaszkodik, nem a gyülekezési jog dogmatikája vagy gyakorlata szempontjából elemzi 1968 máig tovább élő tradícióját. Ennek hatása nálunk nyilván csak 1989 után válhatott közvetetten a tiltakozási kultúra részévé, bár saját korában is volt valamiféle, nyilván közvetetten és erősen „szűrt” hatása bizonyos ifjúsági szubkultúrákban.

1968 persze nem szűkíthető le egyetlen évre, és egyetlen mozgalomra sem. Nyilvánvalóan az előző évek és évtizedek társadalmi, gazdasági és kulturális folyamatainak eredménye jelent meg az 1967 és 1970 közötti mozgalmi és tiltakozási ciklusban, hullámban². *Klimke és Scharloth*, két gyűjteményes kötet, monográfiák és tanulmányok szerzői a témában például a „hosszú hatvanasokat” 1956 és 1977 időtávjának keretében javasolják elemezni a társadalmi mozgalmak mozgósítása, csúcspontjai és lecsengésük ciklusának keretében³. Ebben sokféle mozgalom és tiltakozó kampány játszott szerepet, nemzeti és regionális kultúrák szerint eltérően, Japán, az Egyesült Államok, Mexikó és főként Nyugat-Európa több országában, régiójában. Ezt a komplexitást ebben a tanulmányban aligha lehet érzékeltetni, de legalább megpróbálom bevezetesképpen vázlatosan áttekinteni az egyes mozgalomtípusokat, tiltakozó kampányokat, amelyeknek az egymáshoz való viszonya is igen komplex és érdekes.

2 Ingrid Gilcher-Holtey: „Die Phantasie an die Macht“. Mai 68 in Frankreich. Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1995; Mark Kurlansky: 1968. Egy év, amely felrázta a világot. HVG Könyvek, Budapest, 2006; Norbert Frei: 1968. Diáklázadások és globális tiltakozások. Corvina Kiadó, Budapest, 2008; Martin Klimke – Joachim Scharloth (Hrsg.): Handbuch 1968 zur Kultur- und Mediengeschichte der Studentenbewegung. Verlag J. B. Metzler, Stuttgart–Weimar, 2007; Martin Klimke – Joachim Scharloth (eds.): 1968 in Europe. A History of Protest and Activism, 1956-1977. Palgrave Macmillan, New York–Houndmills, 2008

3 Martin Klimke – Joachim Scharloth (eds.): i. m. VII. o.

- *Diákmozgalmak* az egyetemeken, középiskolákban egyetem- és oktatáspolitikai célokkal és azon túlmutató általános társadalmi és politikai célkitűzésekkel, egyetemek vagy épületeik elfoglalásával, tüntetésekkel, „sit-in”-ekkel.
- A széles értelemben vett *ellenkulturális mozgalmak*, amelyek egy ifjúsági generáció szokás-, kultúra- és erkölcskeresztmetszetét változtatták meg a mindennapi élet, a fogyasztási és együttélési formák terén.
- Az *új baloldali mozgalmak* pártok, szakszervezetek, mozgalmak és civil szervezetek sokaságával, amelyek a gazdaságban, az oktatásban és a politikában egyaránt mozogtak, és elől jártak a politikai tiltakozó kampányok szervezésében.
- A *feminista mozgalmak*, amelyek átmenetileg politiko-feminista irányultságot és új baloldali kötöttségeket mutattak fel, a további fejlődésük azonban a sajátos, az új baloldaltól és a hagyományos politikától a mindennapi élet és a kultúra, valamint a nemi szerepek átalakítása, újraértelmezése irányába haladt. Kezdetben egyenjogúsító, emancipációs stratégia jellemezte őket, majd éppen a női sajátosságokra építő sajátos jogi és társadalmi helyzetet kívántak elérni a civil társadalomban, jogrendben, politikában az érdekérvényesítés sokféle csatornáján.
- A nemi szerepek átalakítását, a hagyományos, férfi és nő együttélésére épülő családformák plurális átalakítását célul tűző „gay liberation” mozgalom.
- *Antikolonialista, antiimperialista és háborúellenes* mozgalmak, amelyek részben új baloldali kötődésekkel, de más kapcsolatrendszerrel is bírtak, például a pacifizmus, a liberalizmus és az egyházak irányában, és középpontjukban ebben az időszakban az Egyesült Államok vietnami háborúja állt. Ez egyben szolidaritási mozgalom is volt, amely az elnyomott és veszélyeztetett területek és lakosság megsegítését, rehabilitálását és integrálását tűzte célul a fejlett országok forrásainak segítségével.
- A különféle *etnikai-faji identitási mozgalmak*, ebben az időszakban az egyesült államokbeli fekete mozgalmak, mint a polgárjogi mozgalom radikális továbbfejlesztői, békés és időnként erőszakos tiltakozó kampányokkal. A feketék mintájára és velük párhuzamosan egyéb, és nem csak amerikai faji-etnikai csoportok körében is megjelenik, kulturális és művészeti területen és a politikában is.
- A „*rászoruló csoportok*” (*vulnerable group*), különféle fogyatékkal élők és betegcsoportok nyílt és nyilvános egyenjogúsítására, illetve sajátosságaik el- és felismertetésére irányuló kulturális, tudományos (például *antipszichiátria*) és politikai mozgalmak, amelyek ezeknek a korábban passzívan szenvedő csoportoknak a problémáit saját aktív részvételükkel kívánja

- a nyilvánosság elé tárni, és azokra megoldásokat keresni.
- Az új *spiritualizmus* különféle formái, főként keleti vallások nyomán kialakuló közösségformákkal, amelyek részben apolitikusak, de új együttélési formákat, a fogyasztói társadalomból való kivonulást hirdetik, vagy a béke-mozgalom, és az antikolonialista, antiimperialista és a háborúellenes mozgalmakhoz kapcsolhatók.
 - *Alternatívéletforma-mozgalmak*, az együttélési formákat átalakító kommunák, részben elfoglalt házakban, alternatív közösségek, és különféle szociális-ökológiai célú polgári kezdeményezések hálózatai. Művészek kommunái, hálózatai, alkalmi rendezvényei performance- és fesztiválkultúrák, a zene, a képzőművészet vagy az alternatív színház, vagy a városrész-rehabilitáció céljával. Ezen belüli sajátosság a *házfoglalók (squatter)* gyakran kiterjedt mozgalma, amely stabil területfoglalásokat is előidézett, például Koppenhágában, vagy hosszabb ideig fennmaradt, mint Berlinben, Frankfurt am Mainban és Svájc bizonyos városaiban, Skandináviában. A foglalt épületekben és negyedekben alternatív ifjúsági szubkultúrák lakó- és tevékenységi keretei jöttek létre, amelyek a hírhedt kelet-európai „három t” (tiltás, túrés, támogatás) egymást keresztező és átfedő gazdasági, kulturális és politikai sémáin dinamikusan mozogtak, mozognak.

A sort nyilván lehetne folytatni, de nem annyira a mozgalomegyüttes széttagolása, hanem a hálózatos összefüggésrendszere a lényeges témánk szempontjából. Nemzeti-regionális, szubregionális szinten különféle szinergikus kapcsolódások alakultak ki: az 1968-as mozgalmak szélesan értelmezett gazdasági, társadalmi, kulturális és politikai hálózatokat alkottak. Ez a hálózatosodás akcióorientált volt, bizonyos tiltakozó akciókra, vagy kampányokra szorítkozott, és nem tartós szervezeti együttműködésekben testesült meg, hanem az alkalmi akcióegységek, az egyes mobilizációs kampányokon belüli együttes hatások alkották a gerincét, illetve az együttlét és együttműködés bizonyos nagyvárosi és egyetemi városi területeken (New York, Berlin, Olaszország, Dánia és Skandinávia), ahol a városrész a „szcéna”-*kultúrájának* és ellenkultúrájának ad helyet (például Kreuzberg Nyugat-Berlinben, Christiana Koppenhágában) ház- és utcaművészettel, drogfogyasztó szubkultúrával, zenei és egyéb alternatív művészeti rendezvényekkel. Ennek mobil, időleges formája az ifjúsági „*fesztiválkultúra*”, az időszak legismertebb példája az egyesült államokbeli Woodstock vagy az egyesült királyságbeli Man-sziget.

Hogyan értelmezhetjük ezeknek a tiltakozó mozgalmaknak a társadalmi jelentőségét, célrendszerét? Kovács András filozófus-szociológus egy tíz év-

vel ezelőtti kötetben megjelenő írásában (*Volt-e magyar '68?*) számba veszi a '68-as mozgalmak értelmezésére tett kísérleteket, amelyeken belül hét értelmezési típust, avagy irányzatot azonosított.

- „*A modernizációs folyamat kikényszerítése és beteljesítése [...] modernizációs deficitet szüntetett meg, és megteremtette az új középosztály létrejöttének lehetőségét.*”
- „*Funkciója tulajdonképpen demokratikus deficitek kiküszöbölése volt, amelyek a liberális parlamenti demokrácia intézményrendszerének normális működéséből fakadnak, de ezek kiküszöbölésére ez az intézményrendszer önmagában nem alkalmas.*”
- „*A modernitás radikális kritikáját jelentette és kimunkálta a posztindusztriális értékeket, illetve ezeket a gazdaság, a társadalom és a politika középpontjába állította.*”
- „*Alapjaiban a köznapi élettel kapcsolatos normákat és az életvitelt alakította át radikális módon, illetve általánosan elfogadottá tette a már korábban létező, de addig deviánsnak, marginálisnak tekintett életformákat.*”
- „*Új szociális érzékenység kialakítása [...] Eszerint a szegények, a migráns kisebbségek, a pszichiátrai betegek, a fogyatékosok és más stigmatizált, illetve marginalizált csoportok problémái iránti érzékenység megteremtése, politikai ügyvé tétele lenne '68 legfontosabb hozadéka.*”
- „*'68-nak köszönhető az etnikai és kulturális sokféleség iránti tolerancia kialakítása, a kisebbségi kultúrák megértésére és teljes jogú elismerésére irányuló politikai törekvések és módszerek kidolgozása, olyan intézményes formák kialakítása a politika nagy intézményrendszerén belül, amelyek lehetővé teszik a kisebbségek kulturális jelenlétét, kollektív és egyéni jogainak érvényesítését. Mindez teljes szemléletmód-változást követelt a kulturális, a faji és az etnikai kisebbségekkel kapcsolatosan.*”
- „*'68 nem volt más, mint egy súlyos generációs konfliktus kihordása.*”⁴

A tiltakozások többdimenziós társadalmi szerkezete a demokráciákban

A tiltakozás a rendőrség számára a gyülekezési jog és a közrendvédelem szabályozásának kettős feladataként jelenik meg. Magyarországon és másutt az

⁴ Kovács András: *Volt-e magyar '68?* In: Schmidt Mária (szerk.): *A dimenziók éve 1968. Nemzetközi konferencia a '68-as események negyvenedik évfordulója alkalmából.* XXI. Század Intézet, Budapest, 2008, 198–201. o.

egykori szovjet blokk országaiban, a gyülekezési jog demokratikus gyakorlása és annak rendőri védelme körülbelül egy generáció tapasztalatára tekintethet vissza. Azonban a Nyugat stabil demokráciáiban ennek hagyományai sokkal régebbre nyúlnak vissza, akár csak a demokratikus jogállamiság gyakorlata. Ahol ilyen hosszú távú gyakorlat áll fenn, mint az Egyesült Államok, Nagy-Britannia, Svájc vagy a skandináv országok, ott különféle szakaszokat különíthetünk el a tiltakozási kultúra és a gyülekezési jog fejlődésében, a demokratizálódás és a jogfejlődés, vagy a kulturális és politikai fejlődés elkülönülő vagy egybeeső korszakváltásai alapján.

A tüntetés, a gyülekezés problémája fontos indikátora a demokrácia stabilitásának. A gyülekezési jog kommunikációs jogként való értelmezése tudniillik főként analogikus értelmezésben véleményem szerint félrevezető. Persze hogy sajátos politikai kommunikáció a gyülekezés is, mégpedig azért, mert üzenetet közvetít, igényeket fogalmaz meg, amelyeket a nyilvánosság előtt kíván megjeleníteni. De sajátos, mert adott helyen egy időben és térben közösséget alkotó embercsoportok magatartásában testesül meg. A politikai kommunikáció azonban általában nem ilyen a modern és posztmodern társadalmakban, hanem térben és sokszor időben egymástól elkülönülő kibocsátók és befogadók árnyalt és kommunikációs technológiák, médiák által konstruált kapcsolatokkal bíró emberek csoportjainak sokaságait köti össze közvetítések szálaival, és ezek az egyének és csoportok nem alkotnak egy időben, térben, interperszonális kapcsolatokkal összekapcsolt közösséget. Minden kommunikációnak van tartalma és formája, de ha egy kommunikatív diszkurzusról beszélünk, ott a nyilvánosság terében érvek és ellenérvek feszülnek egymásnak, nem pedig emberi csoportok és tömegek, amelyek köztereken egymással szemben mozogva jelennek meg! A demonstráció útján való köztéri kommunikáció mindig közrendet sért, hiszen a közterek személyek és járművek mozgására alakultak ki, és csak ritkán, sajátos jogi rituálék közvetítésével lesznek „*agórák*” a modern és posztmodern társadalmakban. A tömegek, csoportok kivételes szabályok keretén belüli mozgása pedig mindig biztonsági kockázatokat jelent. A demonstráció korlátozza egy sor vonatkozásban a „harmadik oldal”, a demonstráció politikai kommunikációjába be nem vont személyek jogait, és veszélyeztetheti a környezetében található épített és természeti értékeket is. Tehát a demonstráció igen sajátos fajtája a politikai kommunikációnak, nem az érvek és ellenérvek találkozása a tisztán a kommunikációt szolgáló, üzeneteket továbbító, dokumentáló és transzformáló médiák közvetítette kommunikatív összefüggésben, hanem „élesben”, in-

tézményeket és emberi viszonyokat terhelő, komplex társadalmi, kulturális és politikai „világként” érvényesül a gyakorlatban.

A nagyobb tüntetéseknek legalább három „életük” van. (A kicsik sokasága, ha nem kerül bele a médiába és az intézmények világába üzenetével, „kihuny” azok befejezésével, és ha egyáltalán, akkor a rendőrségi statisztikákból kereshetjük ki őket.)

1. Az egyik az, ami valóban történik az utcán, de itt is a társadalmi világok sokfélesége találkozik össze, a rendőröké, az újságíróké, az arra járóké, az ott lakóké, és persze a tüntetőké.
2. Ezt követi a tüntetés élete a sajtóban, a médiában, az internetes kommunikációban stb., úgymond a „látszata”, amely azonban a vele kapcsolatba kerülők számára leginkább a társadalmi-politikai valóság, hiszen ők nem lehetnek mind „akkor és ott”. Differenciált tér- és időkoordináták strukturálják tehát a politikai közösség tagjait mindkét oldalon, a „részt vevő aktivisták” közössége elválik a feltételezhetően nagyobb aktív és passzív támogatókétól, vagy az aktív és passzív ellenzőkétől. A demonstráció, ha az fontos, kiemelt politikai jelentőséggel bír, mint a ’68-as időkben, akkor differenciálja és strukturálja a nyilvánosságot. Ezen belül a rendőrségnek a jogállami keretekben a neutrális és „szociáltechnológiai” jellegű, professzionális alapú jogérvényesítő szerep jut, amely kérdéses, hogy mennyiben esik egybe a realitásokkal. Az 1968-as mozgalmak, mint láttuk, a rendőrt és a katonát a rendszer oszlopaival azonosították, a jogállamiságot a radikális baloldaliak és terroristák a valóságos diktatúrát elleplező látszatnak tekintették, majd a reformista irányzatok a „hosszú menetelés az intézményeken keresztül” – utalás *Mao* forradalmi hadseregének hírhedt hadjáratára – folyamán az intézmények csúcsaira (NSZK külügyminisztere, NATO-főtitkár, kormánytagok stb.) a jogállamiság kiterjesztő értelmezését tették magukévá, a liberalizmust fejlesztették tovább szociális és demokratikus, illetve emberi jogi alapú irányban.
3. Végül, de nem utolsósorban, a tüntetés utóélete a jog, az igazságszolgáltatás, a közigazgatás világaiban van, ahol eljárások sokasága zajlik egy-egy nagyobb tüntetés után, hogy sokszor akár a tüntetés néhány órájának utóélete akár több évig is eltartson a fellebbviteli eljárásokban, sőt akár bevonuljon a nemzeti vagy akár az európai jog történetébe.

A három valóság pedig („ténybeli”, „valós”, a mediális, a jogi-intézményes) sokszor egymást erősítő és gyengítő viszonyrendszerben értelmezi és írja újra egymást a tiltakozási kultúra történeti „kiépülésének”, fejlődésének folya-

matában. Az emberi jogok és a jogállamiság tartalmát kezdettől fogva más-ként értelmezik a különböző politikai irányzatok, és az elit, illetve az ellenelit csoportjai. A nemzetállamok és a nemzetközi szervezetek bürokráciája, technokratái, szakértői, hatalomgyakorló elitjei, még akkor is, ha demokratikus úton ellenőrzöttek vagy kerültek pozíciókba, rászorulnak a civil társadalom permanens és közvetlen kontrolljára, hogy ne tévedjenek le az emberi jogok és a jogállamiság kiszabta működési ösvényekről. A világ egyetlen rendőrsége sem fog soha olyannyira hatékony belső ellenőrzési rendszert kialakítani, amely pótolná a külső, a civil jogvédő ellenőrzést a rendőri gyakorlat felett, például az idegenrendészeti vagy a gyülekezési ügyekben. A legdemokratikusabb országban is előfordulhat, és elő is fordul akár a hivatali hatalommal és a joggal való visszaélés a hivatalnokok részéről a tüntetésekkel kapcsolatosan, főleg a velük szemben támasztott informális politikai nyomás révén, amelyet a rendőri vezetők közvetítenek a rendfenntartók irányába.

A jogrendi (*law and order*) és a polgárjogi (*civil rights*) szemléletmódok elkülönítésének lehetősége éppen az emberi jogi univerzalizmus–partikularizmus ellentétpárban rejlik, amely ugyanolyan szükségszerű kísérője az egyetemes jogi normák érvényesülésének, mint a fénynek az árny. A normák tartalma sosem érvényesülhet teljesen, mindig korlátok, akadályok tornyosulnak előtte. Azonban amikor a jogállami rend alapelvei, a pozitív jog legitimitációja az emberi jogok egyetemes nyilatkozatához kötődnek, akkor nem vonható kétségbe a polgárjogi radikalizmus létjogosultsága, amely éppen e normák tartalmi érvényesítésének maximalizálását tűzi célul a partikuláris intézményi-jogi megoldások ellenében is. Ha viszont a jogrendet pusztán eljárési legitimitációval ruházzák fel, és a jogi pozitivizmus talaján állva a nemzetközi emberi jogi normákat alkalmazó szervezetek, például az ENSZ és az EU törekvéseit pusztán külsődleges, partikuláris érdekeket képviselő nyomásgyakorlásnak tekintik a politikai vezetők, akkor a szűken vett pozitivista jogrendi gondolkodásmód és értelmezési keret számára az univerzális normák és a rájuk hivatkozó civilek kívülről irányítottakká és idegenekké válnak e szemléletmódnak akár a belső jogrendet ebben az irányban átalakító törekvései számára.

„Héják” és „galambok”, „*hardlinerek*” és „*softlinerek*” az emberi jogok egyetemes nyilatkozatában foglalt normák érvényesülésének egyaránt előmozdítói lehetnek. A jogrendi, pozitív jogi, bürokrata attitűd és szemléletmód nélkül a civiljogi radikalizmus önmagában világidegen utópizmustá korcsosulna, a hivatali rutin pedig hivatali visszaéléssé és elitizmussá válna a civiljogi radikalizmus állandó kritikája híján, hiszen a civil kritika és innováció

nélkül elveszti kapcsolatát a civil társadalommal. A bürokrata és a jogvédő tehát egyaránt fontosak az emberi jogok érvényesülésének folyamatában, kreatív konfliktusuk előrevivő dinamikát termel, szemben a hivatalok uralmának, vagy a civil önigazgatásnak a szélsőségeivel. A hivatalnok mindig az adott ügyrend-jogrend keretein belül értelmezi az emberi jogokat, és saját hivatali hatalmának és érdekének szűrőin át viszonyul hozzájuk. A civil jogvédelem elvileg hivatali-ügyrendi-jogrendi kötöttségek nélkül mozoghat, a tiszta jogelvek és nemzetközi normák talaján kezeli az egyedi ügyet, s mint ilyen, kritikája és tiltakozása kiegészíti a jogrendi-jogállami (*law and order*) működést. A jogrendi és a polgárjogi radikális szemléletmódok és attitűdök komplementerek lehetnek, szerep- és munkamegosztást jelenthetnek a polgári nyilvánosság, a részvételi és kontrolligény, valamint a hatalmi szerkezet fenntartásának, végső soron az állam erőszak monopóliumának és hierarchiájának létfontosságú szempontjai között.

Az 1968-as tiltakozás „hullámmozgása” és ciklikussága

Amióta mozgalmak léteznek, együtt él vele a mozgalmi ciklus és dinamika problémája. Hogy mozog, miért mozog, meddig mozog – mármint a mozgalom. Az első elméletek az individuális mozgalom és a környezet kölcsönhatásaival, cserekapcsolataival hozzák összefüggésbe a mozgalmi dinamikát, amely a diffúzióhoz, a kiterjedéshez, vagy az izolációhoz, a bezárkózáshoz, eltűnéshez vagy átalakuláshoz (például párttá, egyházzá válás) vezethet. Az 1968-as mozgalmak – többes számban – világossá tették a mozgalmi szektor, azaz a hasonló, vagy akár pozitív, akár negatív cserekapcsolatban álló mozgalmak összefüggő „mezejének”, hálózatának fontosságát a dinamikában. Jól dokumentálható és értelmezhető, kutatható volt, ahogyan a diák-, az ellenkulturális vagy az új baloldali mozgalom hatott egymásra, „területeket” szereztek meg egymástól, vagy kölcsönhatásokra, szabályos koalíciók kialakítására tettek kísérletet. A XX. század eleji totalitárius mozgalmakkal ellentétben itt nem egységes vezérség, szervezeti forma és ideológia, hanem kulturális és kommunikatív hálózatok sokasága, életforma és akcióegység adta meg a dinamikát.

*Alberto Melucci*⁵ olasz kutató nevéhez kötik annak a mechanizmusnak az azonosítását, ahogyan a mozgalmi centrumok túlélnek és átmentik a mobilizációs potenciálokat (személyek, kommunikáció, infrastruktúra stb.). A nagyvá-

rosokban és az egyetemi városokban a különféle mozgalmi hullámok között így maradhatott fenn a '68-as új baloldal és ellenkultúra a harmadik világgal szolidáris mozgalmak, az ökológiai polgári kezdeményezések, a házfoglalók kommunái és az új békemozgalom közvetítésével a nyolcvanas évekre, az alternatív mozgalmak nemzedékének a hozadéka pedig az ezredforduló globalizációellenes és kritikus hullámára. Egyébként az amerikai kontextusában pedig *Todd Gitlin*⁶ (szociológus, médiakutató és közéleti aktivista a hatvanas évektől) munkássága az, amely a tömegkommunikációra és a médiára koncentrálnak elemzi 1968 óta a mozgalmak folytonosságát és megszakítottságát. Ő és *William Gamson*⁷, illetve – a magyar származású – *Anthony Oberschall*⁸ a média nagy szerepét emelte ki a hatvanas évek mozgalmainak hatásmechanizmusában. Gamson és Gitlin a médiát olyan értelmezési „kereteket” (*frame*) alkalmazó, óriási befolyással felruházott intézménynek tekinti, amely meghatározta azt, hogy milyen képet kapott az amerikai közvélemény a mozgalmakról. Oberschall pedig azt a problémát vetette fel, hogy a belső szervezettség és országos hálózatok nélküli mozgalmak könnyen eljelenétkelenedhettek, amikor a média már nem találta őket érdekesnek, elveszítették hírértéküket. (Ne felejtsük el, hogy a XX. század hatvanas éveiben a rádió és főképp a televízió a média, nincsen mobil kommunikációs technológia, internet, közösségi média!) Ezzel magyarázza a nagy, felívelő, dinamikus mozgalmi mobilizációs ciklus gyors lefutását, valamint az állam és politikai rendszer meghatározó szereplőinek erős, negatív, akár represszív fellépésével. Oberschall és az úgynevezett „forrásmobilizációs elmélet”, vagy mozgalomkutatási irányzat más képviselői számára a hatvanas évek mozgalmainak kutatása új elemzési keretek kialakításának követelményét támasztotta.

Sidney Tarrow részben ehhez az irányzathoz, főképp *Tilly*hez kötődő életművében, amelyben az egyik fő műve 1968-ról 1989-ben jelent meg⁹. Itt dolgozta ki a mozgalmi ciklus többdimenziós elméletét, részben a forrásmobilizációs elmélet eredményei alapján jutott el az osztársadalmi-politikai fejlődés és a mozgalmi dinamika ciklusainak összekapcsolásához. A társada-

5 Alberto Melucci: *The Nomads of the Present: Social Movements and Individual Needs in Contemporary Society*. Temple University Press, Philadelphia, 1989

6 Todd Gitlin: *The Whole World is Watching: Mass Media in the Making & Unmaking of the New Left*. Bobbs-Merrill, Indianapolis, 1980; Gitlin, Todd: *The Sixties. Years of Hope, Days of Rage*. Bantam Books, New York–Toronto, 1987

7 William Gamson: *The Strategy of Social Protest*. The Dorsey Press, 1975

8 Anthony Oberschall: *The Decline of the 1960's Social Movements*. In: Anthony Oberschall: *Social Movements*. Transaction Publ., New Brunswick–London, 1993, pp. 265–301.

9 Sidney Tarrow: *Democracy and Disorder. Protest and Politics in Italy 1965–1975*. Clarendon Press, Oxford, 1989

lomból származó igények, érdekek, kihívások döntési, cselekvési kényszerszerűen jelentenek a politikai rendszer számára. Ugyanakkor a politikai rendszer biztosította strukturális lehetőségek alkotják a társadalmi tiltakozás és a társadalmi mozgalom keletkezésének feltételeit. A társadalmi mozgalmak és a politikai intézményrendszer viszonya így kétirányú, egymást kölcsönösen feltételező összefüggésrendszerben értelmezhető. A '68-as társadalmi mozgalmak fő célkitűzése a politikai innováció, a reformfolyamat elindítása. Mindamelllett a kialakult politikai reformok, innovációk visszahatnak a társadalmi tiltakozó magatartás létrejöttére és lehetőségeire.

Tarrow szerint a mozgalmi ciklusok kialakulását a társadalmi, gazdasági, nemzetközi feltételrendszer változásai kondicionálják, de közvetlenül a politikai esélystruktúra, a politikai rendszer által a tiltakozásnak, a mozgalmaknak biztosított lehetségszféra felépítése befolyásolja. A mozgalmi és a reformciklus összefüggése többsíkú. A mozgalmi ciklusok bizonyos politikai rendszerekben és szituációkban a reformciklusok létrejöttéhez vezetnek. Ugyanakkor a reformciklusok a politikai lehetségszféra átalakításával mozgalmi ciklusokat válthatnak ki. A társadalmi igények számára nyitott politikai struktúrában mindkét mechanizmus létezik, és hatásuk nem választható el egymástól. A reform- és a mozgalmi ciklusok között így bizonyos fokú korrelációs összefüggés tételezhető fel.

A mobilizációs ciklus elemeiként Tarrow¹⁰ a kiéleződő konfliktust, a mozgalom földrajzi és társadalmi szektorok szerinti kiterjedését (*diffúzió*), a társadalmi mozgalmi szervezetek elterjedését, az új értelmezési keretek kialakulását, valamint a *tiltakozási repertoár*, formarendszer bővülését határozta meg. A ciklus belső dinamikáját az intézményes és a nem intézményesített tevékenységek arányának alakulása, a radikálisabb és az enyhébb tiltakozási formák viszonya, illetve a tiltakozási kultúra hosszabb távú változási tendenciái jelentik számára. Ezeket a kategóriákat alkalmazta az 1968-as párizsi diáklázadások elemzésére¹¹. Másik nagy témája a hatvanas–hetvenes évek olaszországi mozgalmi ciklusa volt, amely időben és intenzitásában talán a legkiterjedtebbnek tekinthető ebben a mozgalmi hullámban.

10 Sidney Tarrow: *Cycles of Collective Action*. In: Mark Traugott (ed.): *Repertoires and Cycles of Collective Action*. Duke University Press, Durham–London, 1995, pp. 89–117.

11 Sidney Tarrow: *Social Protest and Policy Reform: May 1968 and the Loi d'Orientation in France*. In: Marco G. Giugni – Doug McAdam – Charles Tilly (eds.): *From Contention to Democracy*. Rowman & Littlefield Publ., Lanham–Boulder–New York–Oxford, 1998

Tarrow a következő sorrendben állapította meg az új típusú radikális tiltakozási formák gyakoriságát az 1966 és 1973 közötti időszakban Olaszországban a *Corriere della Sera* napilap anyagának feldolgozása alapján: sztrájk, felvonulás, nyilvános összejövetel, intézményfoglalás, rendezvények megzavarása, gyülekezés, petíció, erőszakos támadás, tulajdon elleni szabotázs, összeütközés a rendőrséggel, behatolás elzárt területekre, éhségsztrájk. Ezek között vannak intézményesített formák is, azonban a gyakorlatban sokszor átmennek radikálisabb, jogellenes formákba, az erőszak, a konfrontáció és a konvencionális részvétel együttesen jelentkezik. Azonban összhatásukban a radikális kihívás érvényesül, hiszen a tiltakozók maguk forradalmi cselekvésnek tekintik a békés felvonulást vagy a petíciót, radikális diskurzusok kísérik azokat és egyszerre, egy helyen tiltakoznak a mérsékelt és radikális csoportok. A cselekvést a tiltakozók és a környezetük egyaránt új értelmezési keretbe helyezi, azt a globális társadalmi átalakulás részeként értelmezik. A diffúzió révén az oktatási rendszer és a munkahelyek egy része egyaránt tiltakozási színterré válik, párhuzamosan vagy egymás után zajlanak tüntetések és sztrájkok, gyár- és egyetemfoglalások. Földrajzilag globálisan és regionálisan, illetve a társadalom különféle szektorai között – például Olaszországban az egyetemisták mellé állt a középiskolások egy része is – folyamatosan terjedő tendenciát mutat a tiltakozás a mozgalmi hullám felfutó szakaszában. Ugyancsak együttesen, illetve egymás után jelentkeznek az erőszakmentes és az erőszakos formák, terrorizmus, emberrablás, gépeltérítés nemzetközi hálózatok bevonásával, ami konfrontatív légkört teremt, és megnehezíti, sőt szinte kizárja a kommunikációt a radikalizálódó tiltakozás és a társadalom azzal nem szimpatizáló csoportjai között. Olaszországban, az NSZK-ban, Japánban és az Egyesült Államokban egyaránt megjelenik a baloldali terrorizmus, amely magának a jogállami rendszernek a veszélyeztetését jelenti és a mérsékelt bal- és jobboldali pártok együttesen lépnek fel ellene a bűnüldözés és a büntető jogszabályok szigorításával.

A forrásmobilizációs iskola fiatalabb generációjából *Doug McAdam*¹² a cikluselméletet fejlesztette tovább az amerikai polgárjogi mozgalom dinamikáját elemezve. Hangsúlyozta, hogy „a” ’68-as mozgalom nem egységes, hanem a mozgalmak pluralitása, „családja” bír valamiféle együttes dinamikával, amelyek egyszerre mobilizálódnak és mobilizációjukban egymásra hatnak, erősítik, vagy gyengítik a párhuzamos tendenciákat. A diákok, a bé-

12 Doug McAdam: “Initiator” and “Spin-off” Movements: Diffusion Processes in Protest Cycles. In: Mark Traugott (ed.): *Repertoires and Cycles of Collective Action*. Duke University Press, Durham–London, 1995, pp. 217–241.

kemozgalom, a feketék, az ellenkultúra, a szubkultúrák tiltakozásai és mozgalmi egy összetett mozgalomegyüttes dinamikáját képviselik. Ezen belül vannak kezdeményező és inkább követő típusok, az akciók, a helyzet közös értelmezési keretei (*frame*), szervezeti koalíciók kapcsolják össze a mozgalmakat, amelyek általában ugyanazok a hivatalos apparátusok felőli demobilizációs stratégiáknak vannak kitéve. Mindamellet azonban egy véges „piacon” versengenek a média figyelméért, az anyagi és személyi támogatásért, az elkötelezett aktivizmusért, a politikai befolyásért, tehát a „családban” egyszerre van jelen konfliktus és kooperáció a tagok viszonyrendszerében.

Az ellenkultúrában gyökerező 1968-as mozgalmak alkalmazták a meghökkentő happening, utcaszínház, vagy képzőművészeti és zenei sokkelemeket egyaránt. Főképp ilyen ellenkulturális „szcénák” alakultak ki a nagyvárosokban a foglalt házak körül, vagy az egyetemfoglalások keretében, illetve a nagy rockfesztiválok körül, mint a Woodstock. Ezek az átmeneti vagy tartós, „törvényen kívüli” helyek fejtörést okoztak a biztonsági és rendőri ellenőrzésnek, hiszen a drogfogyasztás és más bűncselekmények üldözése a hagyományos módszerekkel itt csaknem megoldhatatlan feladattá vált. Összességében a rendfenntartók és a tiltakozók kapcsolata nagyon megromlott, valamelyest kivételt képeztek a polgári engedetlenséget alkalmazó polgárjogi és békemozgalmi akciók, de összességében a szembenállás és az erőszak spirálja volt a jellemző. A ház és egyetem-, illetve teremfoglalások során a tárgyalások megghiúsulásával a rendőrségnek kellett elvégeznie a „piszkos munkát”, azaz elszállítani, azonosítani, büntetni az ellenállókat. A beavatkozó rendfenntartó a rend őre, illetve a Vietnam frontján bevetett katona a fennálló rend szimbólumává lett a tiltakozók számára. A represszív társadalmi környezet kihívásait közvetítő szerepet a rendőr és katona negatív modelljét jól testesítik meg a korabeli Magyarországon is bemutatott, ma már klasszikus filmek, így *Antonioni Zabriskie Pointja*, vagy a később készült, de a ’68-as nyugati korszellemre, *Zeitgeistre* jól ráérző *Milos Forman* rendezte *Hair*. A kölcsönös kommunikációs készség a tüntetők és a rendőrök között a minimumra csökkent, akárcsak a belügyi szervezetek toleranciakészsége a radikalizálódó tiltakozások környezetében. Ez a kommunikációképtelenséghez vezető folyamat, kapcsolódva más akár méltányolható, de a kölcsönös radikalizmust és az erőszak spirálját erősítő tendenciákkal, mint a társadalom önvédelme az állami erőszak monopóliumával, szemben a társadalom radikális, akár erőszakos megújításának igényével, a látható, kézzelfogható kulturális és politikai szakadék a konfliktuspartnerek között önmagát erősítő dinamikát gerjesztett a nyugati demokráciákban, nem beszélve az olyan drámai

erőszak-alkalmazásokról, mint amilyen Mexikóban a diákok, Vietnamban pedig az észak-vietnami civil népesség, illetve a gerillák ellen történt (napalm, Agent Orange differenciálatlan használata repülőkről), vagy a Baader–Meinhof-féle nyugatnémet vérengzések, amelyeket a média nyilvánvalóan dramatizált és politikai álláspontjának megfelelő értelmezési keretbe helyezett. A lefelé hajló ága a tiltakozási hullámnak vagy hullámoknak az egyes államokban így kölcsönös erőszakkal, kommunikációképtelenséggel és a demokrácia akut válságaival jellemezhető. Különösen élesen reagált például a német közvélemény egy része a diák- és ellenkulturális mozgalmak radikalitására és erőszak-alkalmazására Kelet-Berlin és az NDK árnyékában, még a „baloldali fasizmus” szlogenje is megjelent velük kapcsolatosan, hová egyik fő célkitűzésük a fasiszta múlt adekvát feldolgozása és az elkövetők megbélyegzése volt a politikai és a gazdasági vezetésben, az egyetemen és a mindennapokban, akár a családon belül is.¹³

Albert O. Hirschman a Kivonulás, tiltakozás, hűség tézis klasszikusának egyik, nálunk méltatlanul mellőzött könyve az 1982-ben megjelenő *Átalakuló elkötelezettségek – magánérdek és közéleti aktivitás* sémája a visszavonulás, a privatizáció és a közéleti részvétel demobilizációs és mobilizációs ciklusainak váltakozását a racionális cselekvés elméletére igyekszik visszavezetni, az emberek előbb-utóbb csatlódnak az elkötelezett életmódban, jön a visszavonulás ciklusa, amelyet ismét az újabb elköteleződés követ egy újabb generációban... 1968, 1980, 2000, 2011?

Talán sikerült itt megmutatni, hogy a mozgalmi ciklus dinamikája, jellegének értelmezése, a hozzá vezető és a belőle kivezető utak kérdésköre központi jelentőségű volt, és új módon vetődött fel a mozgalomkutatásban a nyugati társadalmakban 1968 után, akárcsak az állami vs. mozgalmi erőszak konfliktusának témaköre a társadalom „strukturális erőszakának” (*Johan Galtung*) problémája, amelynek a katonai és rendőri szervezetek pusztán a professzionális megszervezési formái, de mögöttük a represszív társadalom *Herbert Marcuse* által „leleplezett” „represszív toleranciája” elleni lázadás jelenik meg.

¹³ Vö. a *Heinrich Böll* regényében közvetített, a fasiszta múltnak az NSZK rendszerében történő újjáéledését és az azzal szembeni morálisan igazolt terrorizmus motivációinak, értelmezési kereteinek klasszikus ábrázolását. (Heinrich Böll: *Biliárd fél tízkor*. Európa Kiadó, Budapest, 1964.) Egyáltalán nem véletlen, hogy a Zöldek pártalapítványa Heinrich Böll mint antifasiszta radikális nevét viseli, a CDU-é pedig Konrad Adenauerét, aki a regényben a visszatérő barna múlt megtestesítőjének egyik emblemikus mintája. A főszereplő nő által leadott pisztolylövés pedig az egész CDU-rezsim ellen fellépő radikális balos attitűd körvonalait mutatja fel ebben a regényben.

A társadalomtudományi értelmezések továbbfejlődnek a '68-as mozgalmi hullám hatására. Az elemzésekben a mozgalmi ciklikusság összekapcsolódott az eredményesség és a hatás, a siker vagy a sikertelenség értelmezésével. William Gamson amerikai kutató például az erőszak részlegesen a mozgalmi sikert növelő hatásáról alkotott tézist 1975-ben, a mediális kommunikáció látványos újításigénye révén, de az is devalválódik, és a Hirschman-féle unottsági effektus rombolhatja le a hatását. Tehát az amerikai, illetve a nyugati demokrácia racionális szereplői a mozgalmak, a tiltakozási ciklusok, a politikai változások rendszerkonform, sőt demokratizáló lehetőségeit segíthetik elő és nem pedig attól idegen osztálystruktúrák és „küzdelmek” megjelenítői a források mobilizálásának, később a „politikai folyamat” (*political process approach*, Doug McAdam) elméleteiben, és nem struktúraidegen, forradalmi szereplők, mint az új baloldali gondolkodásban. A pluralizmus rendszerében a hátrányban lévő szereplők a radikalitás és az erőszak esélynövelő szerepéhez mint racionális stratégiához folyamodhatnak, mint például az Egyesült Államokbeli radikális fekete mozgalmak, a Black Panthers, illetve a gettőfelkelések (*riot*) tették azt, részben a polgárjogi stratégia két emblematisztikus képviselője, *John F. Kennedy* és *Martin Luther King* meggyilkolásának hatására.

A forrásmobilizációs szemléletmódot követő kutatók számára a „mozgalom önmagát mozgató létforma”, amelynek dinamikáját mikro- és mezzotendenciák és struktúrák segítik, a vezetés és a szervezés, a médiához való viszony, a saját média és főképp a tiltakozó akció mint öncél, azaz a fennmaradás záloga. Nem tagadják a makrostrukturális determinációt, de úgy vélik, nem annak magyarázatában, magyarázatkiérletében csúcsosodik ki a mozgalomkutatás feladata, amely nem közvetlen függvénye a makroszociológiának és az általános társadalomelméletnek. A kutatások kezdeti politikai-gazdasági irányultsága később kiegészült a kulturális területet, a diskurzusokat, a mozgalom és a mozgalomról való mediális értelmezési kereteknek a kialakulási folyamatait (*framing*), a mozgalmi művészet formáit egyre inkább az elemzésbe bekapcsoló szemlélettel, és a gazdasági struktúrák kiváltotta depriváció helyett egyre inkább a kulturális, politikai és a mindennapi életben, az életmódban főként a fogyasztói a presztízsidepriváció hatását tekintették a legfontosabb mobilizáló tényezőnek, kiemelve mellette továbbra is a politikai keretfeltétel-rendszer nagy jelentőségű hatásrendszerének szerepét.

1968 örökségének tanulságai a tiltakozások rendőri kezelésében

A második világháborútól a nyolcvanas évekig terjedő időszakot a nyugati demokráciákban az „eszkalálódó erőszak” korszakával azonosítják. A nyugati demokráciákban ebben az időszakban a kapitalizmus és a képviseleti demokrácia kereteit feszegető társadalomkritikus mozgalmak, a békemozgalom radikálisai, a baloldali radikálisok és terroristák a demokrácia válságát jelentették a politikai elitek számára, amelyek az erőszakszervezeteket erőteljesen felhasználták tüntetéseikkel, felvonulásaikkal szemben. A kortársaknak Magyarországon ebben az időszaknak alig voltak ismereteik, legfeljebb a kultúrán keresztüli áthallásokból, például az *Eper és vér* című, a kádári Magyarországon is vetített amerikai filmből, illetve más nyugatnémet, olasz és francia filmekből vagy Norman Mailer *Az éjszakai hadai* című, magyarul 1988-ban megjelent könyvéből¹⁴ ismerhetjük meg azt, hogyan lépett fel a nyugati demokráciákban is masszív rendőri erőszak a diákmozgalmakkal és ellenkulturális mozgalmakkal szemben.

Ezt az időszakot a tiltakozók társadalmi kirekesztése, a radikalizmusuk következtében velük és szimpatizánsaikkal kapcsolatban folytatott titkoszolgálati megfigyelés és rendőri erőszak, valamint más típusú (egyetem, munkahely, család) kirekesztés jellemezte. Azonban már ebben az időszakban is jelen voltak a konzultatív, a hatóságok és a tiltakozók közötti megegyezést kereső formák. Mailer regénye például nagyon részletes áttekintést ad az egyik nagy, 1967-es washingtoni béketüntetés előkészületeiről és utóhatásairól, és világossá válik belőle, hogy egy sor előzetes egyeztetés révén a tiltakozók elfogadják a hatóságok által nekik a Pentagon mellett kijelölt útvonalat, és megegyezés születik már előre arról is, hogy a csekély szabályszegést elkövető tüntetőket, ha lemondanak az esküdtszéki eljárásról, csak rövid elzárással sújtják.

Az 1968-as mozgalmakban oly népszerű teoretikus, az Egyesült Államokba emigrált német Herbert Marcuse kifejezésével a „represszív tolerancia” liberális elve érvényesül, a polgári demokrácia felhasználja az állami büntetőhatalmat a tiltakozókkal szemben, de tolerálja a kisebb szabályszegéseket, az erőszakmentes állampolgári engedetlenséget. Az előzetes egyeztetések ellenére Mailer regényéből, és a kortárs társadalomtudományi szakirodalomból is kiderül, hogy micsoda kulturális és szemléleti szakadék választja el ebben

¹⁴ Norman Mailer: *Az éjszaka hadai*. Európa Kiadó, Budapest, 1988

az időszakban az elitet és az ellenelit egymástól, amely a rendőrök és a tüntetők között a rendőrök részéről a brutális, agresszív magatartásban nyilvánul meg Amerikában és másutt. Gumibotos rohamok, könnygáz, vízágyú, azaz a differenciálatlan, a tömeg egésze ellen irányuló eszközök használata a jellemző, és előfordul az éles lőfegyver használata is, emlékezzünk a Nyugat-Berlinben, az iráni sah elleni tüntetésen egy *Karl-Heinz Kurras* nevű nyugat-berlini rendőr – aki mint később, évtizedek múlva kiderült, a kelet-berlini titkosszolgálatnál állt kapcsolatban – által lelőtt német egyetemi diák, *Benno Ohnesorg* esetére, amely az erőszak eszkalálódásához vezetett Nyugat-Németországban. Ezeknek a konfrontatív periódusoknak mintegy további fejlődése volt a baloldali terrorizmus a hetvenes években, amely a visszaszoruló tüntetések után a célzott és taktikailag szervezett erőszak-alkalmazást jelentette a rendszer intézményeivel és képviselőivel szemben (például *Hans Martin Schleyer* meggyilkolása).

Az egyetemfoglalások, házfoglalások, a tanórák megzavarása (*teach-in*), illetve a nagy, sokszor erőszakot szülő zenei és egyéb kulturális fesztiválok mellett klasszikus politikai tiltakozó kampányok, tüntetések sztrájkok sokasága jelent meg egy-egy nemzeti kultúrában, és nemzetközi szintén is. A békemozgalom, de a terrorizmus is az Európán kívüli fegyveres harcokra, gerillaháborúkra, katonai beavatkozásokra hivatkozott, és az eredetileg erőszakmentesnek induló blokádok, polgári engedetlenségi kampányok a rendőrséggel folytatott utcai harcokba torkollhattak a kölcsönös elszántság és konfrontációkészség következtében. A hatóságok a fogyasztói társadalom és a jóléti demokrácia ellenségeit vélték üldözni, a tiltakozók pedig a nemzetközi imperializmus erőivel való összeütközésként élték meg a rendőrséggel való szembenállást, amelyet könnyen fordítottak városi gerillaharccá. A kölcsönös bizalomhiány lehetetlenné tette a kommunikációt, vagy nagyon megnehezítette. A rendőri beavatkozások pedig a későbbi vizsgálóbizottsági jelentések tükrében könnyedén túlléptek az emberi jogok és a gyülekezési jog garanciáin, és jogsértő visszaélések sokaságával jártak együtt. A faji egyenlőség kapcsán kialakult polgárjogi küzdelmek az Egyesült Államokban a Fekete Párducok erőszakos, radikális mozgalmába torkolltak, amelynek a fekete gettólázongások sorozata adott táptalajt. Németországban és Franciaországban pedig a polarizáció a jobb- és a baloldal között a hidegháborús háttérrel élezte ki mindkét oldal stratégiáit. A békés gyülekezés joga nehezen érvényesült, és a hetvenes évek eleji baloldali terrorizmus pedig még annak jogszabályi alapjait is veszélyeztette, a keményvonalas fellépés érvényesült.

A hatvanas évek mozgalmainak zöme azonban sikeres volt abban a vonatkozásban, hogy a szub- és ellenkultúrák a domináns divatot, szórakoztató és mindennapi, illetve együttélési kultúrát nagymértékben átalakították a nyugati demokráciákban¹⁵. Az élményszerzésre orientált társadalom, a szexuális tabuk lerombolása, a hierarchikus szervezetek demokratizálása, és a fiatalok öltözködésének, életstílusának domináns normává válása felszámolta a kulturális szakadékot a hetvenes évekre az új generációk és az uralkodó elitek között. A hatvanas évek forradalmi retorikájával szemben a mindennapi változások, az életmód forradalma került előtérbe a feminizmus, a pacifizmus, a zöldmozgalmak, illetve a szolidáris (harmadik világ) mozgalmak körében¹⁶. Stratégiájukban pedig előtérbe került az állampolgári engedetlenség, amely elutasította korábbi Marx–Mao–Guevara/Castro orientált, „a mindennapok politizációját” célul tűző forradalmi radikalizmust. (Utóbbinak a kádári Magyarországon is kiadott Merle-regény¹⁷ állít szép emléket a nanterres-i, a francia diákmozgalom szülőhelyéül szolgáló campus diákéletmódjának megjelenítésével.)

A hetvenes évek második felének konfliktusos légköre azonban újabb, enyhébb célokat és eszközöket használó tiltakozási hullámnak engedett teret, és kialakulhatott a közrendvédelmi partnerségnek egy hosszabb ideig érvényesülő rendszere, amelyben mindkét oldal nagyjából az alkotmányos kultúra keretei között maradva stabil kommunikatív kapcsolatot épített ki a másikkal. Az ökológia, az új békemozgalom és a feminizmus a Gandhi-féle polgári engedetlenség erőszakmentes kultúrájából indult ki, feladta a forradalmi szubjektum keresésének és mobilizálásának és a fegyveres harcnak a platformját. A rendőrség pedig kész volt a kisebb szabályszegéseket tolerálni a társadalmi béke megőrzésének érdekében, és elkerülte az erőszakos konfrontációkat. Az erőszakos megoldásokkal szemben a kölcsönös kommunikáció, a bizalmon alapuló együttműködés tendenciája érvényesült. Ennek a radikális, politikai, baloldali töltésnek a visszaszorulása, valamint a domináns kultúra mintáinak átalakulása részben az 1968-as mozgalmak üzeneteinek alapján szalonképpé tette a tiltakozásokat a nyolcvanas–kilencvenes években, és a „közrendvédelmi partnerség” (*negotiated management*) rendszerének kialakulásához és elterjedéséhez vezetett a nyugati demokráciákban. Ennek fő jellemzője az volt, hogy a differenciálatlanul ható tömegoszlató eszközöket

15 Bíró Dávid: *Ellenkultúra Amerikában*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1987

16 Szabó Máté (szerk.): *Politikai ökológia*. ELTE, Budapest, 1989; Felkai Gábor (szerk.): *Új társadalmi mozgalmak és politikai tiltakozás*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2003

17 Robert Merle: *Üvegfal mögött*. Európa Kiadó, Budapest, 1974

csak a kezelhetetlennek bizonyuló tüntetéseken vetették be, és a rendőri erőt igyekeztek a háttérben tartani. Hosszas és részletes előzetes egyeztetések és egyezségek alakultak ki a tüntetők és a rendőrség között, és létrejött a hosszabb időn át való együttműködés eredményeként a kölcsönös bizalom és együttműködés légköre, amely az erőszakmentes tüntetés kölcsönös elfogadásához vezetett. Sok kisebb szabályszegés megtorlásától eltekintettek a nyugati demokráciák rendőrségei, ha lényegében biztosítva látták a közrend védelmét.

A tiltakozások rendőri kezelésében a hatvanas és a nyolcvanas éveket a kutatás eléggé határozott kontúrokkal állítja szembe, az „ellenségeskedő” és a „toleráns-alkudozó” stratégiák formájában: „brutalitás” vs. „soft”; represszív vs. toleráns; diffúz vs. szelektív; jogsértő vs. legális; reagáló vs. megelőző; konfrontációs vs. konszenzuális; merev vs. flexibilis; formalizált vs. informális; rendpárti vs. „jogrendi” látható, erős jelenlét vs. háttérben maradás¹⁸.

Ehhez a nagyszabású profilváltáshoz azonban a kormányzati politikáknak és maguknak a tiltakozásoknak a jelentős átalakulására volt szükség, amely a nyolcvanas évek ökopax mozgalmaiban az állampolgári engedetlenségi koncepciókkal jelentkezett. Az 1968-cal meginduló új mozgalmak társadalmi bázisát, hatásmechanizmusát, távlati eredményeit klasszikusan körülíró elemzés volt *Ronald Inglehart* munkája¹⁹. Inglehart adta az egyik, leginkább meggyőző megalapozását a posztmodern társadalomelméleteknek a posztmaterializmus tézisének felállításával.

Mit mutattak Inglehartnak a tények, és mit állapított meg a szociológiai értelmezés-értékelés? A nyugati társadalmak átalakulása a *Maslow*-féle szükséglet- és értékhierarchia-értelmezés alapján a materiálisról a posztmateriális társadalomra való átmenetet jelenti. A két világháború között, alatt és után szocializálódó nemzedékek az anyagi és a politikai biztonság társadalmát építik, szemben a szűkösséggel, a világpolitikai bizonytalansággal és veszéllyel. Ők azok, akik a jóléti államok és stabil demokráciák világában szocializálódtak és már készen kapják az anyagi és politikai biztonságot. Nekik a posztmaterializmus, annak ökológiai, kísérletező közösségi, politikai részvételi értékei az irányadók. Az új generáció pedig leváltja a régit, és ezzel lezajlik a „csendes forradalom”, átalakul a politika, kultúra és társadalom. Egyszer csak békésen győz ez az átalakulás, amelynek aktív hordozói az új típusú

¹⁸ Donatella della Porta – Herbert Reiter (eds.): *Policing Protest*. University of Minnesota Press, Minnesota, 1998, p. 4.

¹⁹ Ronald Inglehart: *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles Among Western Publics*. Princeton University Press, Princeton, 1977

mozgalmak, az egyre tiltakozóbb kedvű, a látványos akciókat és a polgári engedetlenséget alkalmazó közösségek hálózatai. Az Inglehart-féle elemzés jóval differenciáltabb társadalomtudományi elemzést nyújt, ám sok indikátora és következtetése új módon világítja meg a '68-as mozgalmi hullámot, annak utóéletét és tiltakozási kultúrájának beilleszkedését a demokratikus jogállam kultúrájába. A társadalmi változás magyarázatát a következő tényezőkre építi: technológiai innováció, amely a foglalkoztatási struktúrát a posztindusztriális társadalomra váltó alap, a robbanásszerű gazdasági növekedés, az oktatási rendszerben eltöltött életszakasz meghosszabbodása, a tömegkommunikáció átalakulása, az elkülönülő életkori tapasztalat élményei. Ezek az egyént és a kultúrát változtatják meg, a politikai témákat, a részvételi formákat a politika társadalmi alapjait, az intézmények támogatottságát (*support*), a politikai stílust.

Inglehart könyvében rámutat arra, hogyan gyökerezik elemzésének eredménye a '68-as mozgalmak körüli vitákban: „*A kései hatvanas évek látványos eseményei olyan elméleti írásokat inspiráltak, mint Herbert Marcuse munkái, és Charles Reich lírikus írásai, amelyek táplálták a média figyelmét. Az üzenet nagyjából a következő volt: Amerika saját Kulturális Forradalmához közeledik. 1973-ra azonban a Forradalom meghíúsult. Nixon 1972-es nagyszabású választási győzelme után a média proklamálta, hogy az ellenkultúra halott, sőt korábban sem ért tovább a campusok kerítéseinél... Azonban a média tévedett, épp ugyanazon okoknál fogva, amelyek korábban a Forradalom túlhangsúlyozásához vezettek: a dramatikus és a szenzációs eseményekre koncentrált, anélkül, hogy az alapul fekvő folyamatokat elemezte volna.*”²⁰

„*Az attitűdök és az értékrendek kvantitatív elemzése szelíd olvasmánynak tűnik a politikai válságokról készült beszámolókhöz képest, azonban megadja a hiányzó kiegészítést, amely hozzásegíthet minket a hosszabb távú folyamatok megértéséhez. Ebben a könyvben közvélemény-kutatások adatait használjuk fel a politikai változás realisztikusabb értelmezésének érdekében. Az 1970-es év nemzetközi felmérések adatai alapján jóval higgadtabb értékelést adhatjuk a kulturális változásnak, mint amelyet a korszak médiájából származó benyomások sugallnak. Azonban éppen ezek az adatok mutatják meg azt, hogy valóban [kiemelés a szövegben – Sz. M.] alapvető változás zajlik a társadalmak politikai életében a nyugati világban [...] ezek a változások olyan alapvető jellegűek, hogy Csendes Forradalomról beszélhetünk.*”²¹

²⁰ Uo. 17. o.

²¹ Uo. 17–18. o.

Inglehart azóta sok könyvben és tanulmányban fogalmazta újra eredeti téziseit a viták hatására. A posztelméletek egyik zászlóshajóját szerelte fel, amelyet széles körben értelmeztek és használtak mind a '68-as mozgalmak, mind a nyolcvanas évek alternatív mozgalmainak a kutatásai. A posztmaterializmus tézis a progresszió és az evolúció összekapcsolását az „értéksemleges” generációs változással azonosította, és elvágta a köldökzsinór maradékait a marxi osztály- és osztályantagonizmus-elmélettől, amelyet az új baloldal társadalmon belüli és társadalmak, régiók közötti marginalizációs és dependencia viszonyokkal azonosított. Fontos eleme volt az erőszakmentes, mintegy automatikus, evolutív társadalmi változás hangsúlyozása, amellyel az új forradalom mint kulturális forradalom elválk a korábbi politikaiforradalom-elméletektől, legyenek azok akár erőszakosak, akár erőszakmentesek.

Jóllehet nem lehet a „hosszú hatvanas éveket”, ezt a mintegy húszéves periódust, a nyolcvanas évektől az ezredfordulóig, egyetlen békés korszaknak tekinteni, hiszen voltak mindig olyan tiltakozó csoportok, amelyek kívül kívántak maradni ezen a közrendvédelmi partnerségen, de ezek nem tartoztak a tiltakozás mainstreamjéhez, hanem jobb- vagy baloldali radikális csoportok voltak. A kommunista rendszerek válsága és bukása 1989-ben pedig olyannyira aláásta a nyugati baloldal pozícióit, hogy a fő fenyegetésnek a kilencvenes években a nyugati demokráciákban már a jobboldali szélsőségeket tekintették, valamint a baloldali radikálisokkal folytatott utcai harcaikat. Ugyancsak problémákat jelentett a nagyszámú, Európán kívüli bevándorló, illetve az idegenellenes radikális jobboldal és a rendfenntartók összeütközése. Ezekből a konfliktusokból nőttek ki az angliai, franciaországi vagy hollandiai etnikai alapú tömeges erőszakot jelentő megmozdulások (*riot*), amelyek korábban csak az Egyesült Államokban a feketék gettólázadásaiban jelentek meg²². Többször meggyűlt a baja a rendőrségnek az atomenergia-ellenes vagy a békemozgalom radikálisaival is, akik a polgári engedetlenség részeként értelmezték az objektumok, utak, vasutak, blokádját, illetve a berendezések megrongálását. A „represszív tolerancia” fennmaradt, de a hangsúly a hatvanas–hetvenes években az első, a nyolcvanas–kilencvenes években a második kategóriára helyeződött át. A radikális baloldali terrorizmus többnyire visszaszorult, és az etnikai-vallási fundamentalizmus vált a terrorizmus hordozójává.

22 Denis E. Gale: *Understanding Urban Unrest. From Reverend King to Rodney King*. Sage, London, 1996

IRODALOM

1968-alles nur Geschichte? Themenheft. *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, Bd. 21, Nr. 3, 2008

Bíró Dávid: Ellenkultúra Amerikában. Gondolat Kiadó, Budapest, 1987

Felkai Gábor (szerk.): Új társadalmi mozgalmak és politikai tiltakozás. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2003

Frei, Norbert: 1968. Diáklázadások és globális tiltakozások. Corvina Kiadó, Budapest, 2008

Gale, Denis E.: Understanding Urban Unrest. From Reverend King to Rodney King. Sage, London, 1996

Gamson, William: The Strategy of Social Protest. The Dorsey Press, 1975

Gamson, William: Talking Politics. Cambridge University Press, Cambridge–New York, 1992

Gilcher-Holtey, Ingrid: „Die Phantasie an die Macht“. Mai 68 in Frankreich. Suhrkamp, Frankfurt am Main, 1995

Gitlin, Todd: The Whole World is Watching: Mass Media in the Making & Unmaking of the New Left. Bobbs-Merrill, Indianapolis, 1980

Gitlin, Todd: The Sixties. Years of Hope, Days of Rage. Bantam Books, New York–Toronto, 1987

Hirschman, Albert O.: Shifting Involvements. Private Interest and Public Action. Princeton University Press, Princeton, 1982

Inglehart, Ronald: The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles Among Western Publics. Princeton University Press, Princeton, 1977

Klimke, Martin – Scharloth, Joachim (Hrsg.): Handbuch 1968 zur Kultur- und Mediengeschichte der Studentenbewegung. Verlag J. B. Metzler, Stuttgart–Weimar, 2007

Klimke, Martin – Scharloth, Joachim (eds.): 1968 in Europe. A History of Protest and Activism, 1956-1977. Palgrave Macmillan, New York–Houndmills, 2008

Klimke, Martin: The Other Alliance: Student Protest in West Germany and the United States in the Global Sixties. Princeton University Press, Princeton, 2010

Kovács András: Volt-e magyar '68? In: **Schmidt Mária (szerk.):** A dimenziók éve 1968. Nemzetközi konferencia a '68-as események negyvenedik évfordulója alkalmából. XXI. Század Intézet, Budapest, 2008, 198–210. o.

Kurlansky, Mark: 1968. Egy év, amely felrázta a világot. HVG Könyvek, Budapest, 2006

McAdam, Doug: “Initiator” and “Spin-off” Movements: Diffusion Processes in Protest Cycles. In: **Traugott, Mark (ed.):** Repertoires and Cycles of Collective Action. Duke University Press, Durham–London, 1995, pp. 217–241.

Melucci, Alberto: The Nomads of the Present: Social Movements and Individual Needs in Contemporary Society. Temple University Press, Philadelphia, 1989

Oberschall, Anthony: The Decline of the 1960's Social Movements. In: Oberschall, Anthony: Social Movements. Transaction Publ., New Brunswick–London, 1993, pp. 265–301.

Szabó Máté (szerk.): Politikai ökológia. ELTE, Budapest, 1989

Tarrow, Sidney: Democracy and Disorder. Protest and Politics in Italy 1965-1975. Clarendon Press, Oxford, 1989

Tarrow, Sidney: Cycles of Collective Action. In: **Traugott, Mark (ed.):** Repertoires and Cycles of Collective Action. Duke University Press, Durham–London, 1995, pp. 89–117.

Tarrow, Sidney: Social Protest and Policy Reform: May 1968 and the Loi d’Orientation in France. In: **Giugni, Marco G. – McAdam, Doug – Tilly, Charles (eds.):** From Contention to Democracy. Rowman & Littlefield Publ., Lanham–Boulder–New York–Oxford, 1998

The Sixties. *A Journal of History, Politics and Culture*, vol. 1, no. 1, 2008

**FARKAS JOHANNA –
KOVÁCS GÁBOR –
KRAUZER ERNŐ**

A rendőrség szervezeti kultúrája¹

A szervezeti kultúrát olyan rendszerbe szerveződött normák, értékek, szabályok, eljárások, szimbólumok, hiedelmek alkotják, amelyek mélyen beágyazódnak a szervezet tagjainak kollektív tudatába, és így befolyásolják kognitív és affektív viselkedésüket, indirekt módon a teljesítményüket is. A szervezeti kultúra hatása a szervezet valamennyi külső (például kifelé történő szervezeti kommunikáció, kapcsolatmenedzsment és társadalmi szerepvállalás) és belső (például munkatársak kiválasztása, integrációja, vezetési kultúra, teljesítmény- és motivációmenedzsment, szervezeti tanulás és innovációs képesség, utánpótlás-nevelés, etikus működés, folyamatok és rendszerek fejlesztése, politika és kontroll) működési (funkcionális és strukturális) és stratégiai területén érzékelhető.² Ezért a nemzetközi szervezetikultúra-kutatás eredményei alakulásának figyelemmel kísérése egyaránt fontos lehet a tudományos érdeklődés, a gyakorlati szakemberek és a vezetők számára is.³

Szervezetszociológiai értelemben a szervezetek (a rendőrség is) olyan rendszerek, amelyek célokat tűznek ki maguk elé⁴, és e célok a szervezetben dolgozó emberek, vagyis a szervezet tagjai nélkül nem tudnak megvalósulni⁵. Egy szervezet szervezeti kultúrája a tagok révén jön létre a társas tanulás során, amely a szervezet hosszú távú hatékonyságát befolyásolja, hiszen a szervezeti kultúra tudattalanul is hatással van a tagok identitására⁶, alakítja a gon-

1 A tanulmány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, *A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés* elnevezésű kiemelt projekt 2016/131/NKE-RTK Ludovika Kutatócsoport keretében, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

2 Sallai János: Rendőrképzés: A rendőrség államosítása (1920) után. In: Cziprián-Kovács Lóránd – Kozma Csaba (szerk.): A második erdélyi nemzetközi közigazgatás-tudományi konferencia magyar nyelvű tanulmányai. Accent Publisher, Kolozsvár, 2018, 210–221. o

3 Sallai János: Felsőszintű rendőrségi vezetőképzés a münsteri Rendőr Vezetési Akadémián (PFA) Németországban. Rendvédelmi Füzetek, 2001/3.

4 Jávor István: A hatalom logikája. Társadalomkutatás, 2003/4., 369–396. o.

5 Farkas Johanna: Csoport, csoportdinamika. In: Csernyikné Póth Ágnes (szerk.): Emberi kapcsolatok pszichológiája. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2006, 32–64. o.

6 Kim S. Cameron – Robert E. Quinn: Diagnosing and Changing Organizational Culture. Based on the Competing Values Framework. Jossey Bass, San Francisco, 2006

dolkodásukat, érzéseiket és cselekedeteiket⁷. Álláspontunk szerint a szervezeti kultúra pszichológiai megközelítésben a szervezet azon esszenciája, amely formálja a szervezet egészét és egyben formálja a szervezet tagjait is. A folyamat egyfajta feedback mechanizmuson keresztül hat, mivel a tagok által vallott értékek, nézetek és egyéb tényezők tartósan a szervezetre magára is visszahatnak egy társadalmi kontextus keretein belül⁸.

Nemzetközi kutatási trendek

*Molnár Rita*⁹ részletesen bemutatja az utóbbi tíz év szervezetikultúra-kutatások nemzetközi trendjeit. Kimutatta, hogy évről évre növekszik az empirikus publikációk száma, és a jövőben új távlatokat nyitó kutatási területek bontakoznak ki. A kutatók főként a szervezeti kultúra szervezeti teljesítményre, vezetési stílusra, tudásmenedzsmentre és különféle rendszerek és megközelítések sikeres szervezeti integrációjára gyakorolt hatását vizsgálják. A kutatások leginkább *Quinn–Rohrbaugh*¹⁰ versengőértékek-koncepcióját veszik alapul. Az áttekintett tanulmányok egy részénél a metodika – főként a minta és mintavételi eljárás leírása – terén hiányosságok tapasztalhatók, illetve bizonyos esetekben a minták sem voltak reprezentatívak. Ennek ellenére kijelenthető, hogy a kutatások implikációi széles körűek, és a következő területeken jelentek meg:

- a szervezeti teljesítmény és innováció fejlesztése;
- a működés és folyamatfejlesztési rendszerek bevezetése;
- a szervezeti tanulás és tudásmenedzsment-rendszerek eredményességének javítása.

Az előbbiekre vonatkozó megállapítások egyértelműen segítik a vezetők és szakemberek munkáját. Molnár¹¹ továbbá arra a következtetésre jutott, hogy

7 Rune Glomseth – Peter Gottschalk – Hans Solli-Sæther: Occupational culture as determinant of knowledge sharing and performance in police investigations. *International Journal of the Sociology of Law*, vol. 35, 2007, pp. 96–107.

8 Farkas Johanna: The Drawbacks of Group Decision Making from a Psychological Aspect. *Magyar Rendészet*, 2016/2., 67–79. o.

9 Molnár Rita: A szervezeti kultúra kutatások nemzetközi aspektusai. In: Farkas Johanna – Horváth József (szerk.): *Szervezeti kultúrák és kutatásuk*. Nemzeti Közsolgálati Egyetem, Budapest, 2018.

10 Robert E. Quinn – John Rohrbaugh: A competing values approach to organizational effectiveness. *Public Productivity Review*, vol. 5, no. 2, 1981, pp. 122–140.

11 Molnár Rita: i. m.

számos kutató járult hozzá a szervezetikultúra-kutatások empirikus irodalmának gyarapításához, azonban sokféle kutatási fókusszal, illetve a témák többségét nem tárták fel mélységében. Sem az egyén számára fontos tényezők (motiváció), sem a globalizáció¹² következményeképpen a szervezetekbe begyűrűző, a szervezeti kultúrával kapcsolatba kerülő jelenségek feltérképezésére nem irányult kellően hangsúlyos akadémiai figyelem, ahogy a versenyszférán kívüli szervezetek (állami és nonprofit) sem kellően reprezentáltak az elmúlt évtized kutatásaiban.

A rendőrség szervezeti kultúrája

A komplex rendszereket, így a szervezeti kultúrát is számos esetben a jéghegy metaforával jellemzik, mivel bizonyos elemei egyértelműen megjelennek, azonban a legtöbb háttérben meghúzódó tényező mélyebb elemzést igényel. A rendőrség szervezeti kultúrája is számos rétegből épül fel, ennek megértése azért fontos, mert a rendőrök életére (mindennapjaira, illetve szakmai munkájára) egyaránt hatást gyakorol, ami a viselkedésükben mutatkozik meg.

A rendőr sajátos munkakörnyezetben dolgozik¹³, amelyben a szervezeti és a foglalkozási környezet eltér egymástól¹⁴. Nehezített tényező, hogy a munka világszinten az egyik legstresszesebb szakma¹⁵, amely egyrészt jó néhány konfliktus elviselését követeli meg, másrészt csoportterősítő is¹⁶. Ennek hátterében az áll, hogy közös értékeik, attitűdjeik és normáik alakulnak ki¹⁷, amelyek a szervezeti kultúra alapjai. *Finszter Géza* szerint a szervezet jelentős

12 Sallai János: A globalizáció rendészeti kihívásai. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): Tanulmányok „A változó rendészet aktuális kihívásai” című tudományos konferenciáról. Pécs, 2013, 37–41. o.

13 Ni He – Jihong Zhao – Ling Ren: Do race and gender matter in police stress? A preliminary assessment of the interactive effects. *Journal of Criminal Justice*, vol. 33, 2005, pp. 535–547.

14 Kovács Gábor: A rendészeti szervek szervezeti kultúrájának összetevői és sajátosságai, a téma feldolgozása a Rendőrtiszti Főiskola vezetéselméleti oktatásában. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): Tanulmányok „A rendészet kultúrája – kulturált rendészet” című tudományos konferenciáról. Pécs, 2009, 223–234. o. [Pécsi Határőr Tudományos Közlemények X.]

15 M. Katherine Abdollahi: Understanding Police Stress Research. *Journal of Forensic Psychology Practice*, vol. 2, no. 2, 2002, pp. 1–24.; Martin Euwema – Nicolein Kop – Arnold B. Bakker: The behaviour of police officers in conflict situations: how burnout and reduced dominance contribute to better outcomes. *Work & Stress*, vol. 18, 2004, pp. 23–38.

16 Finszter Géza: A rendőrség elmélete és a kormányzat gyakorlata. *Belügyi Szemle*, 2003/1., 91–110. o.

17 Eugene A. Paoline: Taking stock: Toward a richer understanding of police culture. *Journal of Criminal Justice*, vol. 31, 2003, pp. 199–214.

vonása továbbá az uniformizáltság, amelynek lényeges vonása a konzervativizmus¹⁸ és természetes létformája az állandóság¹⁹.

Általánosságban elmondható, hogy a szervezet sokszor vár el lojalitást és autonómiát egy időben, ami szintén próbatétel a dolgozó számára²⁰. Bár a magyar rendőrségen megfigyelhető, hogy bizonyos területek „civilisedtek”, így – természetesen főként az olyan „hátszágként” szolgáló szervezeti alegységekben, mint például a gazdasági szakterület, vagy a humánigazgatás – jellemzően már nem kizárólag hivatásos állomány teljesít szolgálatot, hanem számos személyt foglalkoztatnak közalkalmazotti, köz- vagy kormánytisztviselői pozícióban, manapság pedig egyre több közfoglalkoztatású személy is a szervezet részévé válik, ennek ellenére a hierarchikus felépítés fontossága megmaradt.

Az állampolgárok szemével tekintve rendőrnek lenni stabil foglalkozás²¹, amely ugyanakkor igen összetett szerepet is jelent. A rendőri szerep nehézsége, hogy azon túl, hogy a társadalmi rend megbízott öre, az állampolgár védelmet és segítséget is remél, miközben szabálysértés, bűncselekmény elkövetése esetén is fel kell lépnie²².

A szervezeti kultúrát befolyásoló tényezők

A rendőrségnek szervezetként számos problémával kell megküzdenie, amelyek jellegükből fakadóan változást okoznak benne²³.

18 Finszter Géza: i. m.

19 Finszter Géza: A változó rendészet és a rendészettudomány. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): Tanulmányok „A változó rendészet aktuális kihívásai” című tudományos konferenciáról. Pécs, 2013, 5–12. o. [Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIV.]

20 Eugene A. Paoline: i. m.

21 Sally A. Carless: The influence of fit perceptions, equal opportunity policies, and social support network on pre-entry police officer career commitment and intentions to remain. *Journal of Criminal Justice*, vol. 33, 2005, pp. 341–352.

22 Saracha Chatthong – Manaswas Kovitaya – Mingkwan Kongjaroen: The elements of a learning model to enhance service mind of Thai police officer. *Procedia – Social and Behavior Sciences*, vol. 152, 2014, pp. 880–888.; Farkas Johanna: A mediációnak, mint a resztoratív igazságszolgáltatás egyik formájának pszichológiai vetületei. In: Csernyikné Póth Ágnes (szerk.): *Kriminálpszichológia*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2006, 266–279. o.

23 Tózsér Erzsébet – Fridrich Andrea Cecília – Borbély Zsuzsanna: Ügyfélszolgálati szemlélet a szervezeti kultúrában. In: Kiglics Norbert (szerk.): *II. Turizmus és Biztonság Nemzetközi Tudományos Konferencia*. Tanulmánykötet. Pannon Egyetem Nagykanizsai kampusz, 2017

*Generációs váltások és generációk együttélése,
együtt dolgozása a szervezeten belül*

Jelenleg a kis létszámú „baby boomer” mellett jelen van az X, az Y és a Z generáció a szervezetben (ezek a generációk különböző módokon szólíthatók meg, motiválhatók, és más igényeik vannak), de ők már a jelenlegi „alfákkal” is aktívan találkoznak és képet alakítanak ki bennük a szervezetről.

*Generációs váltások és generációk együttélése
a szervezeten kívül*

A különböző generációk más igényekkel jellemezhetők, ezért a rendőrségről alkotott képük, a rendőrség kapcsán támasztott elvárásaik között is eltérések lehetnek.

Egyenlőtlen helyzet

A rendőrség alapvetően hierarchikus szervezet, azaz alá-fölé rendeltségi viszonyok szerint működnek a különböző egységek. Mindamellet az állampolgárok sem lehetnek egyenrangú tagjai egy rendőri intézkedésnek, ami esetenként indulatokat válthat ki belőlük, és ezt az éppen intézkedő rendőrnek megfelelően kell kezelnie.

Társadalmi megítélés

A rendőri munka más aspektusai különböző megítélés alá esnek a társadalomban, mindamellet maga a „rendőr” jelenleg nem minden esetben pozitív jelentéstartalmú foglalkozás. Az utcán dolgozó rendőröknek megfelelően kell kezelniük a rájuk irányuló negatív érzelmeket, indulatokat, miközben nem hagyhatják, hogy a saját, a helyzetre adott reakcióként megjelenő érzéseik elragadják őket, meg kell tudniuk őrizni higgadtságukat.

*Az élethosszig tartó tanulás jelenségének
általánossá válása*

A szervezeten belül is meghatározott időn belül különféle képzési pontokat kell gyűjteniük a hivatásos állományúaknak.

Munka és magánélet egyensúlyának megtalálása

Ez a probléma nem csupán a munkaidő hosszában nyilvánul meg, hanem abban is, hogy a munka folyamán milyen szituációkkal, érzésekkel, eseményekkel, sorsokkal találkoznak a rendőrök, és ezeket miképp képesek kezelni, milyen feszültségoldó technikáik vannak, illetve hogy milyen társas támasz veszi őket körül²⁴.

A technikai eszközök soha nem látott ütemű fejlődése

A generációk között feszültséget teremthet, hogy a fiatalabbak esetenként könnyebben sajátítják el az új eszközök szakszerű használatát – bár elmondható, hogy a szervezet nem minden esetben képes lépést tartani a legújabb technikai eszközök megjelenésével. Mindazonáltal minden tag számára meglepő, esetenként talán nyugtalanító is lehet mindez, elvégre személy szerint ők is nyomon követhetők a közösségi média révén, illetve sok esetben kontextusából kiragadott felvétel található az interneten a rendőri intézkedésekről.

A jogszabályi és politikai környezet változásai

E változások közvetve vagy közvetlenül, de szinte mindig érintik a szervezet egészét, ami hangsúlyosan jelenik meg a rendőrség esetében. A törvényesség és a politikai függetlenség képviselője, miközben a tagjainak is van véleményük, amely nem feltétlenül azonos azzal, amit a szervezeti szerepükből fakadóan közvetíteniük kell.

Különböző kultúrák és szubkultúrák találkozása

A különböző kultúrák és szubkultúrák találkozási pontjai szintén változásokat indukálhatnak²⁵. Kutatás támasztja alá, hogy a 2015-ben tapasztalható bevándorlási nyomás hatással volt a szervezetben dolgozók életére²⁶. Mindazonáltal ahhoz, hogy a közösségben a rendőrök pozitívan reprezentálódjanak, feltétle-

24 Farkas Johanna: Stressz- és konfliktuskezelés. In: Christián László (szerk.): Személy- és vagyonvédelem. Nemzeti Közszerológati Egyetem, Budapest, 2014, 209–226. o.

25 Farkas Johanna: The Current psychological perspectives of migration. Magyar Rendészet, 2013/2., 141–151. o.

26 Borbély Zsuzsanna – Farkas Johanna – Tózsér Erzsébet: A tömeges méretű illegális migráció pszichés következményei a rendészeti feladatellátás során. Hadtudományi Szemle, 2017/3., 288–304. o.

nül szükséges, hogy alkalmazkodni tudjanak a heterogén (multikulturális, akár többnemzetiségi) környezethez²⁷.

Vélhetően mindezekről nem függetlenül jelent meg Magyarországon is a törekvés az intézkedési kultúra megváltoztatására. A hangsúly ennek keretében eltolódott, áttevődött. Fontossá vált a szolgáltatói jelleg kiemelése (segítségnyújtás, empátia, diszkréció)²⁸. Ez rendkívül fontos a rendőrség egészére nézve, ugyanis bármely szervezetről elmondható, hogy a képviselője hajlamos az emberek szemében eggyé válni a szervezettel – és ez különösen igaz lehet az olyan uniformizált szervezetek esetében, mint a rendőrség. Elvégre, amikor egy rendőr megállít valakit, akkor az intézkedés alá vont személy nem azt az embert látja, aki hozzá hasonlóan lehet fáradt, jókedvű, feszült vagy éppen vidám, nem figyel oda nevére, nem kíváncsi a családjára, hobbjára vagy a privát véleményére arról, ami miatt egymással kontaktusba kerültek. És persze a rendőr nem is oszthat meg ezzel kapcsolatban információt, hiszen professzionális szinten kell végeznie a munkáját, amelybe a „privát dolgok” nem tartoznak bele. Csakhogy nem mindegy, hogy miként kezeli ezt a helyzetet, fellépésével, hozzáállásával mit sugall a helyi állampolgároknak, a turistáknak, vagy akár a külföldi turistáknak. És e ponton jelenik meg az ügyfélszolgálati szemlélet szerepének jelentősége²⁹.

Ügyfélszolgálati szemlélet

A kommunikáció során a felek akarva-akaratlanul hatnak egymásra, ez több a verbális kifejezésnél. A metakommunikációval, a nonverbális kommunikációval éppúgy képesek vagyunk befolyásolni másokat. Számít ugyan, amit mondunk, de annak nagyobb jelentősége van, hogyan is mondjuk, amit a profitorientált szférában nemcsak hogy észrevettek, hanem fel is használnak, ezért jelentős összegeket költenek a „hogyanra”, vagyis a reklámra. Ebből a szempontból nagyon fontos az ügyfélorientáltság ahhoz, hogy a vásárlókat

27 Florina Maria Bente: Ethnicity and Citizen Satisfaction: A Study on a Local Public Administration. *Procedia Economics and Finance*, vol. 15, 2014, pp. 1324–1330.

28 Horváth József: Gondolatok a rendőrség szervezeti kultúrájáról. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): Tanulmányok „A rendészet kultúrája – kulturált rendészet” című tudományos konferenciáról. Pécs, 2009, 21–31. o. [Pécsi Határőr Tudományos Közlemények X.]

29 Kovács Gábor: A szervezeti és vezetői kommunikáció sajátosságai a rendészeti szerveknél. *Hadtudományi Szemle*, 2016/1., 381–394. o.

megtartsa a szervezet³⁰. A szolgáltatást tekinthetjük terméknek, amelyet el kell adni úgy, hogy az a szervezet érdekeivel és céljaival összhangban legyen. A rendőrség is gondot fordít erre. A sajtószolgálat végzi azt a feladatot, hogy az eseményeket, történéseket mindig naprakészen tárják a nyilvánosság elé úgy, hogy az érintettek érdekei ne sérüljenek. Ezzel a tevékenységgel gyakorlatilag formálják a rendőrségről és a rendőrökről alkotott képet. A rendőrség a társadalmi diskurzusok során a szociális reprezentáció részévé válik, amely a szervezetre magára is hatással van, így hat a szervezeti kultúrára, amely kihat a szervezet tagjaira, a munkájukkal való elégedettségükre, és ezáltal visszahat a társadalomra és az állampolgárookra. A ciklikus folyamat kritikus pontja az állampolgárokkal való kapcsolattartás³¹. Az állampolgár, akit jelen esetben „ügyfélnek” tekintünk, mindig több szempontból gondolhat a szervezetre. A rendőr és állampolgár interakciója során legfontosabb egymás kölcsönös tisztelete, megbecsülése, de az ügyfél helyzetéből fakadóan sajátos válaszreakciókat hozhat³². A szervezet célja pedig, hogy az „ügyfél” minél elégedettebb legyen. *Gáspár Mátyás* részletesen tárgyalja az ehhez kapcsolódó jelenségeket, illetve a kezelésükhöz szükséges tulajdonságokat. A teljesség igénye nélkül kiemeljük azokat, amelyek a rendőr–állampolgár kapcsolatában fontosak lehetnek:

- udvariasság és természetesség;
- empátia;
- aktív hallgatás;
- megbízhatóság és határozottság;
- konfliktuskezelés;
- stressztűrés, -kezelés;
- önkontroll;
- önismeret, önbizalom;
- meggyőző kommunikáció.

30 Asieh Ghazian – Mirza H. Hossaini – Hasan Farsijani: The effect of customer relationship management and its significant relationship by customers’ reactions in LG Company. *Procedia Economics and Finance*, vol. 36, 2016, pp. 42–50.

31 Florina Maria Bente: i. m.

32 Gáspár Mátyás: A korszerű ügyfélszolgálati rendszerek szervezése és működése. Kiegészítő tananyag az ügyfélszolgálati munkatársak gyakorlati továbbképzéséhez. Pázmánd, 2008.
<https://docplayer.hu/275719-A-korszeru-ugyfelszolgalati-rendszerek-szervezese-es-mukodese.html>

Az idézett szerzőt néhány további ponttal egészíti ki *Tózsér Erzsébet, Borbély Zsuzsanna és Fridrich Andrea*³³:

- hitelesség;
- szakszerűség;
- asszertivitás.

A rendőri intézkedés során az előbbieket megvalósításához nem szükséges különleges képzettség. Véleményünk szerint azok, akik ezeket a tényezőket hatékonyan alkalmazzák, a munkájukat is nagyobb hatékonysággal végzik, és feltételezhetően több pozitív visszajelzést kapnak. Eredményességük egyik kulcsa lehet, hogy több szempont mérlegelését alkalmazza, ezáltal megkönnyíti az ügyfél számára a helyzet kezelését, negatív érzéseit, félelmeit csökkenti. Az ügyfél pedig elégedett lesz, így pozitív emlék lesz számára a rendőrrel való találkozás, illetve intézkedés. Ez lesz az az élmény, amelyet valamilyen formában megoszt a környezetével. Minél több pozitív élmény megosztására kerül sor, annál több pozitív tapasztalat lesz része a szociális reprezentációnak. Ezáltal változik a rendőrségről alkotott kép, ami visszahat a szervezetre és végső soron azokra a személyekre, akik mindezt előidézték.

Következtetések

Jelenlegi kutatásunk során a rendőrség szervezeti kultúrájának mély rétegeit igyekeztünk feltárni bízva abban, hogy más kutatásokkal és stratégiákkal kiegészülve a szervezet és a benne dolgozók hosszú távú érdekeit szolgálhatjuk, ezáltal pedig a tudás a társadalom szempontjából is hasznosul. A szervezeti kultúra mélyebb rétegeinek feltárása, az egyes szakterületek különbségeinek megvilágítása, az optimális munkafeltételek leírása véleményünk szerint elősegíti majd az ügyfélszolgálati szemlélet lehetőségének aktívabb diskurzusát a szervezeten belül is, ez pedig nézeteink szerint minden érintett számára hosszú távon eredményes és célravezető.

IRODALOM

Abdollahi, M. Katherine: Understanding Police Stress Research. *Journal of Forensic Psychology Practice*, vol. 2, no. 2, 2002

³³ Tózsér Erzsébet – Fridrich Andrea Cecília – Borbély Zsuzsanna: i. m.

Bente, Florina Maria: Ethnicity and Citizen Satisfaction: A Study on a Local Public Administration. *Procedia Economics and Finance*, vol. 15, 2014

Borbély Zsuzsanna – Farkas Johanna – Tózsér Erzsébet: A tömeges méretű illegális migráció pszichés következményei a rendészeti feladatellátás során. *Hadtudományi Szemle*, 2017/3.

Cameron, Kim S. – Quinn, Robert E.: Diagnosing and Changing Organizational Culture. Based on the Competing Values Framework. Jossey Bass, San Francisco, 2006

Carless, Sally A.: The influence of fit perceptions, equal opportunity policies, and social support network on pre-entry police officer career commitment and intentions to remain. *Journal of Criminal Justice*, vol. 33, 2005

Chatthong, Saracha – Kovitaya, Manaswas – Kongjaroen, Mingkwan: The elements of a learning model to enhance service mind of Thai police officer. *Procedia – Social and Behavior Sciences*, vol. 152, 2014

Euwema, Martin – Kop, Nicolein – Bakker, Arnold B.: The behaviour of police officers in conflict situations: how burnout and reduced dominance contribute to better outcomes. *Work & Stress*, vol. 18, 2004

Farkas Johanna: Csoport, csoportdinamika. In: **Csernyikné Póth Ágnes (szerk.):** Emberi kapcsolatok pszichológiája. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2006, 32–64. o.

Farkas Johanna: A mediációnak, mint a resztoratív igazságszolgáltatás egyik formájának pszichológiai vetületei. In: **Csernyikné Póth Ágnes (szerk.):** Kriminálpszichológia. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2006, 266–279. o.

Farkas Johanna: The Current psychological perspectives of migration. *Magyar Rendészet*, 2013/2.

Farkas Johanna: Stressz- és konfliktuskezelés. In: **Christián László (szerk.):** Személy- és vagyonvédelem. Nemzeti Közszerzői Egyetem, Budapest, 2014, 209–226. o.

Farkas Johanna: The Drawbacks of Group Decision Making from a Psychological Aspect. *Magyar Rendészet*, 2016/2.

Finszter Géza: A rendőrség elmélete és a kormányzat gyakorlata. *Belügyi Szemle*, 2003/1.

Finszter Géza: A változó rendészet és a rendészettudomány. In: **Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.):** Tanulmányok „A változó rendészet aktuális kihívásai” című tudományos konferenciáról. Pécs, 2013, 5–12. o. [Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIV.]

Gáspár Mátyás: A korszerű ügyfélszolgálati rendszerek szervezése és működése. Kiegészítő tananyag az ügyfélszolgálati munkatársak gyakorlati továbbképzéséhez. Pázmánd, 2008.

<https://docplayer.hu/275719-A-korszeru-ugyfelszolgalati-rendszerek-szervezese-es-mukodese.html>

Ghazian, Asieh – Hossaini, Mirza H. – Farsijani, Hasan: The effect of customer relationship management and its significant relationship by customers' reactions in LG Company. *Procedia Economics and Finance*, vol. 36, 2016

Glomseth, Rune – Gottschalk, Peter – Solli-Sæther, Hans: Occupational culture as determinant of knowledge sharing and performance in police investigations. *International Journal of the Sociology of Law*, vol. 35, 2007

He, Ni – Zhao, Jihong – Ren, Ling: Do race and gender matter in police stress? A preliminary assessment of the interactive effects. *Journal of Criminal Justice*, vol. 33, 2005

Horváth József: Gondolatok a rendőrség szervezeti kultúrájáról. In: **Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.):** Tanulmányok „A rendészet kultúrája – kulturált rendészet” című tudományos konferenciáról. Pécs, 2009, 21–31. o. [Pécsi Határőr Tudományos Közlemények X.]

Jávor István: A hatalom logikája. *Társadalomkutatás*, 2003/4.

Kovács Gábor: A rendészeti szervek szervezeti kultúrájának összetevői és sajátosságai, a téma feldolgozása a Rendőrtiszti Főiskola vezetéselméleti oktatásában. In: **Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.):** Tanulmányok „A rendészet kultúrája – kulturált rendészet” című tudományos konferenciáról. Pécs, 2009, 223–234. o. [Pécsi Határőr Tudományos Közlemények X.]

Kovács Gábor: A szervezeti és vezetői kommunikáció sajátosságai a rendészeti szerveknél. *Hadtudományi Szemle*, 2016/1.

Molnár Rita: A szervezeti kultúra kutatások nemzetközi aspektusai. In: **Farkas Johanna – Horváth József (szerk.):** Szervezeti kultúrák és kutatásuk. Nemzeti Közszerológiai Egyetem, Budapest, 2018

Paoline, Eugene A.: Taking stock: Toward a richer understanding of police culture. *Journal of Criminal Justice*, vol. 31, 2003

Quinn, Robert E. – Rohrbaugh, John: A competing values approach to organizational effectiveness. *Public Productivity Review*, vol. 5, no. 2, 1981

Tózsér Erzsébet – Fridrich Andrea Cecília – Borbély Zsuzsanna: Ügyfélszerológiai szemlélet a szervezeti kultúrában. In: **Kiglics Norbert (szerk.):** II. Turizmus és Biztonság Nemzetközi Tudományos Konferencia. Tanulmánykötet. Pannon Egyetem Nagykanizsai kampusz, 2017

Sallai János: A globalizáció rendészeti kihívásai. In: **Gaál, Gyula – Hautzinger, Zoltán (szerk.):** Tanulmányok „A változó rendészet aktuális kihívásai” című tudományos konferenciáról. Pécs, 2013, 37–41. o. [Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIV.]

Sallai János: Felsőszintű rendőrségi vezetőképzés a münsteri Rendőr Vezetési Akadémián (PFA) Németországban. *Rendvédelmi Füzetek*, 2001/3.

Sallai János: Rendőrképzés: A rendőrség államosítása (1920) után. In: **Cziprián-Kovács Lóránd – Kozma Csaba (szerk.):** A második erdélyi nemzetközi közigazgatás-tudományi konferencia magyar nyelvű tanulmányai. Accent Publisher, Kolozsvár, 2018, 210–221. o.

MAJOR RÓBERT

A formális jogértelmezés veszélyei a közlekedés körében

A helyváltoztatási igény egyidős az élettel. Nem csupán a fejlett társadalmakban, de már az élet megjelenésétől megfigyelhető annak igénye, hogy az adott élőlény valamilyen céllal egyik helyről a másikra kerülhessen. A modern társadalomban ez a mozgás differenciálódott és nem csupán az igénylő, hanem az igényelt dolog mozgását is jelenti. Ez a mozgás a helyváltoztatás. A közlekedés e helyváltoztatást jelenti, mely fogalmat definíciószerűen a következőképpen foglalhatjuk össze. A közlekedés „*személyeknek illetve tárgyaknak járművekkel való rendszeres szállítása, forgalma*”¹. E formai meghatározás mellett azonban érdemes felállítani egy tartalmi meghatározást is. A közlekedés személyeknek és dolgoknak olyan tömeges helyváltoztatása, amely sajátos technikai eszközök igénybevételével, részint a közlekedésben dolgozók termelőmunkája révén szabályszerűen és tervszerűen ismétlődve rendszeresen, részint nem termelő egyéni tevékenységként, de mindenképpen célhoz kötötten valósul meg.² A modern korban a közlekedés tárgyaként megjelenő személyek, illetve áruk kiegészülnek a szellemi termékekkel, gondolatokkal, információkkal is. A modern társadalmak jogrendszerének része a közlekedés jogi szabályozása, ám e területen számos jogszabályi rendelkezéssel találkozhatunk, amelyek a klasszikus felosztás szerint a legkülönbözőbb jogágakhoz tartoznak. A közlekedési jogot így egy olyan funkcionális jogágnak tekinthetjük, amelyhez a hagyományos jogágakba egyébként beletartozó jogszabályok nem a megszokott csoportosítás, hanem funkciójuk, azaz a közlekedés szabályozása alapján sorolhatók. Ennek megfelelően közlekedési jognak nevezhetjük azon jogforrásoknak az összességét, amelyek a közúti, a vasúti, a vízi, valamint a légi közlekedést szabályozzák.

A valamennyi közlekedési ágazatra jellemző ember–jármű–környezet hármass felosztás mindegyik eleméhez kapcsolódó alapvető jelentőségű rendelkezéseket törvényi szintű szabályozás keretében rögzítették. A részletszabályokat pedig alacsonyabb szintű ágazati normák tartalmazzák. Olyan köz-

¹ Magyar Értelmező Kéziszótár. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1978

² Major Róbert: Közlekedésrendészet. Egyetemi tankönyv. Nemzeti Közzolgálati Egyetem, Budapest, 2016, 19. o.

lekedési jogi környezetet kell teremteni, amelyben a közlekedésben részt vevők könnyen, gyorsan és egyértelműen elboldogulnak, míg a jogalkalmazók könnyen, gyorsan és egyértelműen képesek ítélni.³ A közúti közlekedés tekintetében a leggyakrabban alkalmazott jogszabály a közlekedésben részt vevő személyek magatartását szabályozó 1/1975. KPM–BM együttes rendelet a közúti közlekedés szabályairól, amelyet hagyományosan csak KRESZ-ként említünk.

A KRESZ értelmezése során is alapvető jelentősége a nyelvtani értelmezésnek van, azonban egyes esetekben érdemes a jogszabály értelmezésének más módszerét is átgondolni. Mielőtt azonban az értelmezési módszerekre térnénk, meg kell jegyezni a KRESZ értelmezésével kapcsolatban azt a jellegzetességet, hogy arra elsősorban a közlekedésben részt vevők mindennapi tevékenysége során kerül sor. A jogszabály jogalkalmazói értelmezése tehát a hétköznapi ember, a közlekedésben részt vevő ember mint a KRESZ tényleges alkalmazója oldalán jelenik meg. Ha az értelmezés téves, hibás, vagy pontatlan, akkor szabályszegésnek minősülhet az esemény, ami pedig szabálysértési eljárást, közigazgatási bírságot, esetleg büntetőjogi szankciót von maga után. Ezekben az eljárásokban már a hatóság oldalán megjelenő jogértelmezés kerül előtérbe. Alapvetés, hogy a közlekedésben részt vevők jogkövetésének erősítését az szolgálja, ha a hatóság értelmezése és a „laikus” közlekedő értelmezése között lényegi különbség nem mutatkozik. Praktikusan egy adott közlekedési szabály betartása, vagy megszegése egyértelmű legyen. A KRESZ azonban nem csak kógens jellegű szabályokat tartalmaz, amelyek megítélése általában egyszerű, például 55 km/h sebességgel való haladás az több, mint a megengedett 50 km/h sebességgel való haladás. A számos diszpozitív jellegű szabály gyakran vet fel értelmezési kérdéseket. Az ilyen jellegű szabályok tipikus példája lehet a „kellő időben” alkalmazott irányjelzés, vagy a „mérsékelt sebesség” alkalmazása. E szabályok értelmezése mindennapi nehézséget okozhat, hiszen például a járművezető mérsékli a sebességét a kijelölt gyalogos-átkelőhely előtt, de a baleset mégis bekövetkezik, akkor a hatóság valószínűleg azt az álláspontot fogja képviselni, hogy a sebességmérséklés nem volt megfelelő mértékű, annak ellenére, hogy a járművezető a szabályt formálisan betartotta, hiszen lassabban haladt, mint korábban, tehát mérsékelte a sebességét.

³ Major Róbert: A közúti közlekedési balesetek megelőzése, különös tekintettel a rendőrség lehetőségeire és korlátaira. PhD-értekezés, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2010, 10. o.

A jogértelmezésnek általában négy szintjét különböztetjük meg, úgymint a nyelvtani, a logikai, a rendszertani és a történeti értelmezés.⁴ Nyilvánvaló, hogy a felsorolt értelmezési módszerek az értelmezési tevékenység egymásra épülő szakaszait jelentik. Ha az adott módszer megnyugtató eredményre nem vezet, eggyel magasabb szintre kell lépni. Az 1990. évhez kötődő politikai-gazdasági rendszerváltozás után azonban újra fellelhető egy ötödik értelmezési szint, amely a szocialistának nevezett jogi korszakban ideológiai okokból háttérbe került. Ez az értelmezési szint a teleologikus jogértelmezés.⁵ A teleológia görög eredetű kifejezés, amely olyan idealista tanítást jelent, „*amely szerint a természetben minden egy bizonyos előre megszabott cél megvalósítására jött létre és minden jelenség ennek kiteljesedését szolgálja*”⁶. Ez a módszer tulajdonképpen a jogalkotó jogalkotási tevékenységével *elérendő cél* feltárását jelenti.

A KRESZ rendelkezéseinek értelmezésekor különösen veszélyes lehet, ha a jogalkalmazó mereven ragaszkodik a leírt jogszabályi rendelkezések nyelvtani tartalmához, mert a megfelelő absztrakció hiányában téves következtetésekre juthat. A közúti közlekedés szabályai között szükségszerűen jelentős számban fordulnak elő diszpozitív jellegű normák, amelyek értelmezése eleve jogalkalmazói értékelést igényel. A formális jogértelmezés veszélye azonban a kógens jellegű normák esetében is fennáll. Nehéz feladat elé állítja a jogalkalmazót a nyelvtani értelmezés eredményeként adódó szabály, ha a jogszabálysöveget csupán ezen a szinten kell tartania. Egyszerű példával megvilágítva: a KRESZ 40. § (1) bekezdése értelmében megállni az úttest menetirány szerinti jobb szélén, azzal párhuzamosan szabad. A párhuzamos szó jelentésével mindenki tisztában van, azaz tudja, hogy ha a személygépkocsijának jobb első kereke a járdaszegélytől 10, míg a hátsó kereke 11 cm-re tállható, akkor az nem párhuzamos. Ha nem párhuzamos, akkor szabályszegő módon történt a megállás? A példán keresztül könnyen belátható, hogy a megfelelő értelmezési szintre emelve a párhuzamos szót, arra a következtetésre juthatunk, hogy a jogalkotó szándéka nem a geometriai értelemben vett párhuzamosságra vonatkozik, hanem arra, hogy a jármű hossz tengelye ne zárjon be túl

4 Például Lamm Vanda – Peschka Vilmos (szerk.): Jogi lexikon. KJK, Budapest, 1999; Bíró György – Lenkovics Barnabás: Magyar polgári jog. Általános tanok. Novotni alapítvány, Miskolc, 1999; Visegrády Antal: Jogi alaptan. Pécs, 1996; Szilágyi Péter: Jogi alaptan. Osiris Kiadó, Budapest, 2001; Szigeti Péter: Jogtani és államtani alapvonalak, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2002

5 Például Takács Albert: A jogértelmezés alapjai és korlátai. Jogtudományi Közöny, 1993/3.; Lábady Tamás: A magyar magánjog (polgári jog) általános része. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 1997; Szabó Miklós: Jogi alapfogalmak. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2002

6 Bakos Ferenc: Idegen szavak és kifejezések szótára. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1976

nagy szöveget az úttest szélének vonalával, ne lógjon ki a megállás vagy várakozás céljára – akár útburkolati jellel, akár csak képzeletben – kialakított térrészből. Ha a logikai értelmezési szintet tekintjük, akkor az is belátható, hogy a jogszabály rendelkezései között megtalálható párhuzamos, merőleges és ferde várakozási rendre utaló szabályok közül kerül sor az egyik kiemelésére, tehát levezethető, hogy a párhuzamosan kitétel arra vonatkozik, hogy a járműveknek nem szabad merőlegesen, illetve ferdén elfoglalniuk a várakozóhelyet. Ebben a példában tehát a járművezető *csak formálisan szegte meg a szabályt, azaz magatartása nem tekinthető szabályszegőnek.*

Gyakorlati jelentőséggel nagyobb mértékben bíró problémát jelent az az eset, amikor lakott terület kezdetén a közút kezelője úgy ítéli meg, hogy a bevezető szakaszon az 50 km/h sebességnél nagyobb, általában 70, vagy 80 km/h sebesség is megengedhető. Az erre utaló jelzőtáblát azonban nem a lakott terület kezdete táblával együtt – mert akkor az a teljes lakott területre volna hatályos⁷ –, hanem azt követően, az észlelést lehetővé tevő távolságban helyezik el. A jogszabályi rendelkezés nyelvtani értelmezése szerint a lakott terület kezdete jelzőtábla és az az utána kihelyezett 50 km/h sebességnél nagyobb sebességet engedélyező jelzőtábla közötti útszakaszon 50 km/h lenne a megengedett sebesség. Ez a következtetés ellentétes a közútkezelő szándékával, így – bár formális jogértelmezés szerint helyes – a jogértelmezés megfelelő szintjét alkalmazva, téves. A jelzett szakaszon az emelt sebesség irányadó. Hasonló értelmezési nehézség alakul ki ezeken a helyszíneken az ellentétes irány tekintetében, azaz a lakott terület elhagyásakor. Az emelt sebességet lehetővé tevő jelzőtábla hatályát ugyanis csak és kizárólag a *mozgó járművekre vonatkozó tilalmak vége* vagy a *sebességkorlátozás vége* jelzőtáblák, illetve a következő útkereszteződés kezdete szünteti meg⁸, azaz a lakott terület vége jelzőtábla e szerint a nyelvtani értelmezés szerint nem érinti a sebességkorlátozás hatályát. Formálisan – tehát helytelenül – értelmezve a szabályt arra a következtetésre juthatnánk, hogy egy más (kisebb vagy nagyobb) sebességértéket jelölő sebességkorlátozó jelzőtábla sem szünteti meg a tábla hatályát, s ez nyilvánvalóan hibás irány. A helyes értelmezés szerint minden olyan jelzőtábla, amely más maximális sebességértékre utal, megszünteti a sebességkorlátozás hatályát, pontosabban megváltoztatja azt. Így a

⁷ KRESZ 14. § (8) bekezdés. Meg kell azonban jegyezni, hogy ez a szabály ételmét veszítette a *Korlátozott sebességű övezet* intézményének 1995. évi bevezetésével, hiszen e jelzőtáblákkal bármilyen terület kijelölhető korlátozott sebességű övezetnek, így a teljes lakott terület is.

⁸ KRESZ 14. § (6) bekezdés

lakott terület kezdetét, végét, a lakó-pihenő övezetet és a korlátozott sebességű övezetet jelző táblák a sebességkorlátozás hatályát megszüntetik.

Hasonlóan formális jogértelmezés kényszerített már ki jogszabályi változást is, például a biztonsági öv használata tekintetében. A korábbi megfogalmazás szerint becsatolt biztonsági övvel lehetett csak közlekedni, mely rendelkezés formális értelmezésével jogkövetőnek tekintették azt a járművezetőt, aki a háta mögött, vagy az ülés háttámlája mögött elvezetett, ám becsatolt biztonsági övvel közlekedett. A szabályozás hatályos megfogalmazása szerint a személynek biztonsági öv becsatolásával kell magát rögzítenie⁹. Bármilyen precíz legyen is a jogalkotás, a formális jogértelmezés veszélye fennállhat, hiszen ezen átfogalmazott rendelkezés tekintetében is előfordulhat az a hibás következtetés, hogy a becsatolt, ám a vezető nyakán körbetekert biztonsági öv használatát jogkövetőnek minősítik. A hasonló jogszabályhelyek értelmezésekor mindig érdemes a „rendeltetésszerű”, „üzemszerű” vagy „szabályos” használatról említést tenni, akár tartalmazza ezt az utalást a jogszabály szövege, akár nem.

A formális jogértelmezés néha elképesztő következményekre vezethet, például amikor a személygépkocsit az úttesten toló személy magatartását – tekintettel arra, hogy gyalogosként nem a számára meghatározott helyen és módon, hanem az úttesten közlekedik – jogellenesnek minősítjük, vagy hasonlóan járunk el a közút fenntartásában, tisztításában, a hulladékszállításban részt vevő személyekkel szemben. A formális szabályszegés nem szabályszegés. Nincs ez másként a formális szabálykövetés esetén sem. Például amikor a becsatolt motorkerékpár-bukósisakra vonatkozó szabályt tekintjük¹⁰, és a becsatolt szíjat a sisak viselője a sisak belsejébe hajtva illeszti a sisakot a fejére, magatartása formálisan elégíti ki csak a normát, így a rendeltetésszerűség hiánya miatt magatartása jogszabálysértő. A járművezetés személyi feltételei között található szabály, mely szerint a vezetői engedélyt a járművezetőnek vezetés közben „magánál kell tartania”, szintén okozott gyakorlati problémát, amikor jogellenesnek minősítették annak a járművezetőnek a magatartását, aki a vezetői engedélyét a jármű csomagterében elhelyezett táskában és nem „magánál” tartotta. Meggyőződésünk, hogy ezen, különleges – gyakran nem is a szűk értelemben vett közlekedés körébe tartozó – esetek konkrét jogszabályi rendelkezésbe való emelése téves irány, hi-

⁹ KRESZ 48. § (4) bekezdés, amely többször, de lényegében 1997-ben változott. A korábbi megfogalmazás szerint „*csak abban az esetben szabad közlekedni, ha a biztonsági övvel felszerelt ülésen utazó személy biztonsági öve be van csatolva*”.

¹⁰ KRESZ 48. § (9) bekezdés: „... *személynek becsatolt motorkerékpár-bukósisakot kell viselni*”.

szen mindig lesznek olyan rendkívüli helyzetek, amelyekre a jogalkotó szükségszerűen nem készülhet fel előre. Így a helyes eljárás a KRESZ rendelkezéseinek alapelvekkel összhangban történő értelmezése, és a formális jogértelmezés módszerének meghaladása.

Érdemes további néhány példát kiemelni, rávilágítva ezzel a formális jogértelmezés veszélyeire. Kijelölt gyalogos-átkelőhely előtt személygépkocsival öt, tehergépkocsival tizenöt méter távolságon belül tilos megállni. Előfordulhat az a helyzet, hogy egy tehergépkocsi jellegzetességeit megtestesítő, ám személygépkocsiként nyilvántartott jármű öt méteren kívül, de tizenöt méteren belül állva zavarja a gyalogos észlelhetőségét, helyzete mégis jogszerű. Ugyanakkor a mögötte, az átkelőtől kb. tíz méterre álló személygépkocsi jellegű, ám tehergépkocsiként nyilvántartott jármű formálisan szabályszegő módon áll. Szintén tilos megállni olyan helyen, ahol a jármű fényjelző készülék vagy jelzőtábla jelzésének észlelését akadályozza. A KRESZ rendszerében viszont a „sávozott terelőtábla” nem a jelzőtáblák között szerepel, hanem az a 20. § rendelkezései szerint egyéb közúti jelzésnek minősül. Elvárható, hogy az ilyen jelzést takaró járművezető megállása ne minősüljön jogszerűnek, hiszen a hivatkozott tábla csak a formális jogértelmezés szerint nem minősül jelzőtáblának.

A formális jogértelmezés határát jelentheti az *Állj! Elsőbbségadás kötelező* jelzőtáblánál elvárt járművezetői magatartás megítélése. A jogszabályi rendelkezés nyilvánvaló és egyértelmű: a meghatározott helyen meg kell állni, és a kereszteződésbe való behaladás előtti meggyőződési kötelezettség csak a megállás után következik. Ugyanakkor, ha figyelemmel vagyunk arra a tényre is, hogy ezt a jelzőtáblát az út kezelője csak akkor helyezheti ki, ha az útkereszteződés beláthatósági viszonyai az elsőbbséggel bíró észlelését csak megállással teszik lehetővé, megállapíthatjuk, hogy belátható keresztezésekben a megállás formális elmaradása (például csupán 1 km/h sebességre való lassítás), de a meggyőződési kötelezettség maradéktalan teljesítése nem tekinthető szabályszegő magatartásnak. Nyilvánvaló azonban, hogy a megállás olyan jellegű elmulasztása, amely a meggyőződést nehezíti vagy veszélyezteteti, jogellenes, és szankciót kell maga után vonnia. Téves és helytelen azonban az ilyen helyszíneken a megállási kötelezettséget formálisan nem teljesítőkkal szembeni rendészeti fellépés.

A leállósáv szabálytalan – a gyorsabb előrehaladást célzó – használatának terjedése a jogalkotót e területen is beavatkozásra késztette. A 2009. évi KRESZ-módosítás a szabályos leállósáv-használat érdekében tételesen rögzítette azokat a kivételes eseteket, amelyekben adott jármű a leállósávon ha-

ladhat, megállhat vagy várakozhat. A szabályozás, amelynek célja kétségtelenül helyes, felemás precízisége miatt téves következtetések levonására adhat alapot. Abból ugyanis, hogy az útfenntartást vagy úttisztítást végző jármű leállósávon való tartózkodása jogszabályi várakozási tilalom alóli kivételként van nevesítve, arra lehet következtetni, hogy a jogalkotó az ilyen járművek jelenlétét csak abban az esetben tekinti jogszerűnek, ha az a jogszabályban ténylegesen nevesítve van. A KRESZ rendszerében más helyeken, például nyílt villamospályán, autóbusz-forgalmi sávban vagy kerékpársávban ilyen járművek e logika szerint nem haladhatnak, tehát e területeken a téli időszakban síkosságmentesítés, vagy más időszakokban felülettisztítás nem lenne végezhető. Ez a szabályozás is jó példája a jogalkotás valós problémára történő reagálásának túlzott mértékére, hiszen mind szabálysértési, mind büntetőeljárásban, de még a közigazgatási eljárásban is megvannak azok az általános jogintézmények, amelyek a formális szabályszegő magatartások esetén biztosítják az „elkövető” büntetlenül maradását. Így a valóságban előforduló különleges helyzetekre elsősorban *nem jogalkotási, hanem jogalkalmazási eszközökkel, helyes jogértelmezéssel* kell reagálni.

GYULAY DÁNIEL

A verbális bűncselekményekkel szembeni jogos védelem

„A védekezést támadás előzi meg. Az elhárítás válasz a támadásra. A védekezés azért jogos, mert a támadás jogtalan. A jogosan védekező a jogot védi a jogtalansággal szemben.”¹

A Btk. 22. § (1) bekezdés megállapításának feltétele a saját vagy más személye, javai vagy a közérdek ellen intézett, illetve ezeket közvetlenül fenyegető jogtalan támadás.² Támadás csak olyan tevékenység vagy mulasztás lehet³, amely részben vagy egészben kimeríti valamely, a különös részben büntetni rendelt törvényi tényállás objektív elemeit⁴, vagy olyan helyzetnek kell fennállnia, hogy ezek megkezdésével azonnal vagy rövid időn belül reálisan számolni kelljen.⁵ Az uralkodó joggyakorlat és jogirodalmi álláspont szerint a támadás jogtalansága objektív alapokon nyugszik, ezért az független az elkövető egyedi bűnösségétől.⁶

Ahogy azt a 4/2013. BJE határozat is megállapítja, a jogtalan támadás általában erőszakos cselekmény. Ez az általában kifejezés azonban magában foglalja azt a kisebb százalékban megtalálható, erőszakos cselekmény fogalmának meg nem feleltethető támadási lehetőséget is, amelynek fennállása esetén a támadás még mindig megállapítható. Következésképpen – ahogy az sem a törvényben, sem pedig a jogegységi határozatban nem szerepel – az erőszak mint mód nem feltétele a jogos védelem megállapításának.

¹ 4/2013. BJE

² 2012. évi C. tv. 22. § (1) bek.

³ A támadás mulasztással történő elkövethetősége szempontjából szintén eltérő álláspontok uralkodnak. Míg a 4/2013. BJE határozat csak a tevőleges magatartást tekinti a jogos védelem alapjának, addig *Belovics Ervin* vagy *Gál Andor* a mulasztást is idesorolja. Busch Béla (szerk.): Büntetőjog I. Általános Rész. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2012, 245. o.; Gál Andor: A Kúria jogegységi határozata a jogos védelemről. Egy nem egyértelmű tartamú kvázi jogforrás gyakorlatot determináló hatásainak veszélyeiről. *Jogesetek Magyarázata*, 2014/3., 27–28. o.

⁴ BH 1996.70. Az ítélezési gyakorlat szerint az intézett támadás akkor is megállapítható, ha a cselekmény büntethetőségéről nem a Btk., hanem a szabálysértési törvény rendelkezik, feltéve, hogy ennek a szabálysértési cselekménynek az elkövetési ismérveit a Btk. határozza meg.

⁵ Busch Béla (szerk.): i. m. 245. o.

⁶ Gál Andor: A jogos védelmi helyzetet kiváltó támadás jogtalanságáról. *Jogtudományi Közlöny*, 2017/1., 36. o.



A jogsértő cselekményre adott válasz a védekezés. A védekezés egy szükségszerű, elhárító jellegű magatartás.⁷ Megállapításának feltétele, hogy a támadó ellen irányuljon, és ahogy a jogtalan támadás, úgy az arra adott reakció is kimerítse a Btk. Különös Részében meghatározott valamely tényállást.⁸ Ez a védelmi magatartás addig tekinthető jogszerűnek, míg a támadás megkezdésére számítani lehet, vagy amíg a támadó cselekmény tart.⁹ Amennyiben ugyanis a megtámadott személy ezen időtartam eltelte után valósítja meg a Btk. Különös Részében nevesített egyik tényállást, akkor az elkövető felelőségre vonható.¹⁰

Tekintettel arra, hogy a jogos védelem részletes jogirodalma annak intézményével mélyrehatóan foglalkozik, tanulmányomban csak a rágalmazás és becsületsértés dogmatikai elemzésével – azon belül is a személyek ellen irányuló jogtalan támadással – foglalkozom. A leszűkített területet érintően a jogos védelem dogmatikájában két jelentősebb változás is bekövetkezett. Egyrészt a 2009. évi LXXX. tv. szakított az addig uralkodó – a Legfelsőbb Bíróság által elfogadott 15. számú Irányelv III. pontjában is kinyilvánított¹¹ – menekülési kötelezettséggel. Másrészt újdonságként vetődött fel a szükségesség követelménye, amely szintén az említett irányelvben előírt, bírói gyakorlaton alapuló, arányosság követelményét váltotta fel.

A rágalmazás és becsületsértés alkotmányos alapja

A kutatás kiindulópontját az alapjogok jelentik. Az alaptörvény alapjogi katalógusában primer helyet élvez az élethez és az emberi méltósághoz való jog¹², amelyek abszolút jogokként¹³ az alapjogi piramis csúcsán helyezkednek el. Dogmatikai mivoltuk tekintetében az összes többi alapjog kiindulópontjai, illetve az Alkotmánybíróság gyakorlatának megfelelően magát a személyt

⁷ 4/2013. BJE

⁸ A 2012. évi C. törvény indokolása a büntető törvénykönyvről.

⁹ Busch Béla (szerk.): i. m. 248. o.

¹⁰ Lehetséges ugyan, hogy ebben az esetben csak privilegizált esetért lesz felelősségre vonva. Bővebben lásd erős felindulásban elkövetett emberölés; 3/2013. BJE

¹¹ 1981. november 23-án.

¹² Alaptörvény II. cikk.

¹³ Balogh Zsolt: Alapjogok korlátozása. In: Drinóczi Tímea – Jakab András (szerk.): Alkotmányozás Magyarországon 2010-2011. I. Pázmány Press, Budapest–Pécs, 2013, 138. o.

testesítik meg.¹⁴ A modern demokráciában azonban nem kizárólag ezek az alapjogok állnak a személyek rendelkezésére, hanem például a véleménynyilvánítás szabadsága¹⁵, illetve az ehhez tartozó szólásszabadsághoz való jog is.¹⁶

A kiemelés alapja, hogy a véleménynyilvánítás szabadságának, illetve az emberi méltóságnak és a jó hírnév védelmének egymás melletti érvényesülése szükségessé teszi a rágalmazás és a becsületsértés tényállásainak megalkotását. E két deliktum jogi tárgya – a jogi személyek és személyösszességek jogi tárgyát jelen tanulmányban nem vitatva – a becsület, illetve a társadalmi megbecsülés, amely a természetes személyek tekintetében az emberi méltóság és társadalmi megbecsülés védelmét szolgálja.¹⁷ Az alapjogok azonban nem korlátozhatatlan jogok. Ahogyan azt *Balogh Zsolt* is megfogalmazza, ha minden alapjog korlátozhatatlan volna, akkor az e korlátozhatatlan volt miatt válna maga az alapjog érvényesülésének gátjává, és végső soron ez vezetne az alapjogi értékrendszer széteséséhez.¹⁸

A rendszer hierarchizálása és fenntarthatósága érdekében maga az alaptörvény rendelkezik a korlátozás lehetőségéről, amelynek feltétele az alapjogi teszt.¹⁹ E megoldás mellett azonban az alaptörvény egy jogspecifikus korlátozási okot is deklarál a véleménynyilvánítás szabadságával kapcsolatban, amikor is az alapjog maga határozza meg, hogy melyik másik alapjog érdekében lehet azt korlátozni²⁰, kinyilvánítva ezzel, hogy az emberi méltóság előtt még a véleménynyilvánítás szabadságának is meg kell hajolnia. A korlátozás mértékét azonban nem az alaptörvény határozza meg, hanem az alaptörvényen, a Ptk.-n, Btk.-n és a szabálysértési törvényen nyugvó jogalkalmazói gyakorlat.²¹ Ez az az alapjogi korlátozás, amely alkotmányos jogalapot teremt a rágalmazás és becsületsértés büntetőjogi tényállásának.

14 Az Alkotmánybíróság személy fogalmi dogmatikáját a 8/1990. (IV. 23.) AB határozat teremti meg, amelynek gyakorlatát követi például a 64/1991. (XII. 17.); a 36/1994. (VI. 24.); a 7/2014. (III. 7.); a 13/2014. (IV. 18.) AB határozat. Zakariás Kinga: Az élethez és az emberi méltósághoz való jog. In: Schanda Balázs – Balogh Zsolt (szerk.): Alkotmányjog – Alapjogok. Pázmány Press, Budapest, 2014, 75. o.; Schultz Márton: Gondolatok a személyiségi jogok generálklauzulájáról és az emberi méltóságról. Magyar Jog, 2016/12., 688. o.

15 Alaptörvény IX. cikk.

16 Alaptörvény VI. cikk.

17 Busch Béla (szerk.): Büntetőjog II. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2014, 283. o.

18 Balogh Zsolt: i. m. 138. o.

19 Alaptörvény I. cikk (3) bek.; Bővebben lásd 20/1990 (X. 4.) AB határozat.

20 Balogh Zsolt – Schanda Balázs: Alapjogok – Általános Rész. In: Balogh Zsolt – Schanda Balázs (szerk.): i. m. 44. o.

21 Például 36/1994. (VI. 24.) AB határozat; BH 2017.2.43.; BH 2016.12.323.; EH 2013.11.B21.

Ha azonban az említett Btk. Különös Részében nevesített törvényi tényállások az alaptörvény alapjogi deklarációiból levezethetők, akkor a jogos védelem dogmatikáját, illetve a rágalmazással és becsületsértéssel szembeni jogos védelmi lehetőségeket is az alaptörvényből kiindulva kell górcső alá venni.

A jogos védelem alkotmányos alapját az alaptörvény V. cikke nevesíti, amely az I. cikk (1) bekezdésből vezethető le. Az állam védelmi kötelességének ugyanis nemcsak akkor kell fennállnia, ha mint hatalmi szerv jár el, hanem akkor is, amikor észlelésének vagy lehetőségének hiányában nem tudja az alapvető jogokat az ezeket gyakorló személyek számára garantálni. Ezért az állam egy kvázi virtuális pajzsaként teremti meg a jogos védelem intézményét. Az új alaptörvény azonban az alapjogi rendszer részbeni változását idézte elő, deklarálva a véleménynyilvánítás emberi méltósággal szembeni korlátozását²², a szükségesség–arányosság tesztjét²³, illetve alapjogi szintre emelte a személy és a tulajdon védelmét.²⁴ Ennek következtében az alaptörvény 2012. január 1-jei hatálybalépése után megalkotott új Btk. már egyértelműen az új alapjogi rendszeren nyugszik. Következésképpen, az eddig külön nevesített alapjogi bázis nélküli jogos védelem intézménye immár az alaptörvény V. cikkén alapul. Ez az alapjog pedig a személy kifejezést használja. Ha pedig az alaptörvényben említett személy fogalom az ember élethez való jogával és emberi méltóságával azonosítható²⁵, akkor az emberi méltóság sérelme esetén is alkalmazható a jogos védelem. Mivel pedig az Alkotmánybíróság a rágalmazást és becsületsértést a 7/2014. (III. 7.) és a 13/2014. (IV. 18.) AB határozat esetén is az emberi méltóságból vezeti le, ezért a jogos védelem e törvényi tényállások – mind a verbális, mind a nonverbális megjelenési forma – megvalósulása esetén is alkalmazható, kiegészítve ezt a becsületsértés tetteles minősítésével. E következtetés megerősítését szolgálja a Kúria 4/2013. BJE határozata, amely a jogos védelem dogmatikai alapját az emberi méltóságból vezeti le.²⁶ Következésképpen, úgy vélem, hogy mivel a belső jog rendszerében az alaptörvény a büntetőtörvény forrása²⁷, illetve törvény nem mondhat ellent az alaptörvénynek, alapjogot pedig csak törvénnyel

²² Alaptörvény IX. cikk (4) bek.

²³ Alaptörvény I. cikk (3) bek.

²⁴ Alaptörvény V. cikk

²⁵ 8/1990. (IV. 23.); 36/1994. (VI. 24.) AB határozat

²⁶ 4/2013. BJE

²⁷ Busch Béla (szerk.) (2012): i. m. 127. o.

lehet korlátozni²⁸, ezért a Kúria 4/2013. BJE határozatában megállapított korlátozás, amely szerint verbális bűncselekménnyel szemben nem lehet jogos védelmet alkalmazni, az önvédelem lehetőségének kizárása miatt, alkotmányellenesnek tekinthető.²⁹

A védelmi cselekmény kérdése

A jogos védelem körében meg kell különböztetnünk a megelőző jogos védelmet és a 22. § (1) bekezdés szerinti jogos védelmet. Míg az utóbbi értelmében – az egységes gyakorlatnak megfelelően – a védekező akár a támadó személy életét is kiolthatja, addig a megelőző jogos védelem esetén mindig azt kell vizsgálni, hogy mi lehet az a maximális sérelem, amelyet a támadás okozhat, ugyanis a védelmi eszköznek ehhez kell igazodnia.³⁰ A kétféle jogos védelem tekintetében meghatározó különbség, hogy míg a 21. § vonatkozásában egy jogtalan támadás előtti védelmi cselekményről beszélhetünk, addig a klasszikus jogos védelem esetén a védekezés csak a közvetlen fenyegetettség vagy az intézett jogtalan támadás időtartama alatt fejthető ki. Következésképpen, verbális bűncselekmény esetén meg kell különböztetnünk azt a cselekményt, amelynek kifejtésére a bűncselekmény befejezettsége és bevégeztsége között kerül sor attól, amely e sértés abbahagyása után valósul meg. Előbbi esetben ugyanis a védelmi cselekménnyel a fennálló jogtalan támadás elhárítására kerül sor, utóbbiban azonban már nem lehet jogos védelemről beszélni, hiszen hiányzik annak egyik eleme, a jogtalan – intézett vagy közvetlenül fenyegető – támadás. Ennek okán verbális bűncselekménnyel szemben csak a verbális sérelem ideje alatt valósítható meg a jogos védelem, hiszen hosszabb gyalázkodásnál a befejezettség és a bevégeztségi – mind rágalmazás, mind becsületsértés megvalósításakor – elválhat egymástól, ezért ez alatt az időtartam alatt megnyílik a személyek lehetősége a klaszszikus jogos védelem igénybevétele. Helyesen zárta tehát ki a Fővárosi Törvényszék a verbális bűncselekmé-

²⁸ Balogh Zsolt: i. m. 133–137. o.

²⁹ Hasonló következtetésre jutott *Karsai Krisztina*, e szerint a 4/2013. BJE határozat verbális bűncselekményekre vonatkozó kivétele súlyosan sérti az alaptörvény XXVIII. cikke szerinti törvényesség követelményét. *Karsai Krisztina: Kommentár a Büntető Törvénykönyvhöz*. CompLex Kiadó, Budapest, 2013, 88. o.; Mészáros Ádám nem fejt ki ugyan az álláspontját, de „elgondolkodtatónak” tartja *Karsai Krisztina* konklúzióját. Mészáros Ádám: *A jogos védelem elvi és gyakorlati problémái*. Országos Kriminológiai Intézet, Budapest, 2015, 77. o.

³⁰ Tóth Mihály: *A jogos védelem hagyományos határai és kiterjesztésük első tapasztalatai*. Magyar Jog, 2016/10., 568. o.

nyekkel szembeni jogos védelem alkalmazását, amikor a sértett sértő megjegyzése után a vádlott a helyszínről annak érdekében távozott el, hogy kést szerezve a sértettet több alkalommal megszúrja.³¹ Az említett ügyben azonban a minősítés nem azért volt megfelelő, mert verbális bűncselekménnyel szemben nem lehetne védekezni, hanem azért, mert a vádlott cselekményekor már nem álltak fenn a jogos védelem dogmatikai követelményei.

Mit tekinthetünk azonban a verbális bűncselekmények esetén szükségesnek? Ahogy azt a 4/2013. BJE határozat is megállapítja, a védelmi cselekmény egyetlen kritériuma a szükségesség.³² A szükségesség és arányosság mikénti alkalmazásának kérdésében azonban az egyes jogtudósok perspektívái között ellentétek uralkodnak.³³

A magam részéről nem értek egyet a szükségesség és az arányosság fogalmának azonosításával. A 4/2013. BJE határozat megállapítása szerint: „A szükségesség azt jelenti, hogy a védekezőnek a jogtalan támadás elhárításához enyhébb védekezési mód nem állt rendelkezésére, mint amelyet alkalmazott.”³⁴ Ezzel szemben a 15. számú irányelvnél, az élet elleni támadásnál az arányosság vizsgálata fel sem merült. A testi épség elleni bűncselekményeknél az arányosság megállapítása azonban komplexebb kérdést vetett fel.³⁵ Helyesnek tekinthető a témában Mészáros Ádám joggyakorlati összegzése, amely szerint testi épség elleni cselekmények esetén a szándékos emberölés már túllépésnek volt tekinthető.³⁶ Igazat kell adni annak az álláspontnak is, amely szerint az arányosság és a szükségesség több esetben is fedheti egymást. Előfordulhatnak azonban olyan esetek is, amikor ezek elválnak egymástól. Az imént említett esetben például, míg a 15. számú irányelv alapján elkövetett szándékos emberölés – mint védelmi cselekmény – már a túllépést

31 Fővárosi Törvényszék B.470/2013/131.

32 4/2013. BJE

33 Ujvári Ákos: A jogos védelem és az arányosság kérdései a 4/2013. Büntető jogegységi határozat tükrében. Magyar Jog, 2014/4., 214–218. o. Gál Andor álláspontja szerint az arányosság követelménye egy továbbra is létező fogalomként van jelen. Gál Andor: A Kúria jogegységi határozata a jogos védelemről. Egy nem egyértelmű tartamú kvázi jogforrás gyakorlatot determináló hatásainak veszélyeiről. Jogesetek Magyarázata, 2014/3., 31. o. Tóth Mihály álláspontja szerint „Nem tévedünk tehát, ha az arányosság fogalmát a szükségesség értelmezésével összefüggésben, akár annak immanens részeként vizsgáljuk”. Tóth Mihály: i. m. 570. o. Ott István álláspontja szerint, amennyiben az arányosság követelménye nem szűkíti a szükségességet, akkor alkalmazásának nincs akadálya. Ott István: Adalékok a jogos védelem vitatott kérdéseihez. Magyar Jog, 2014/10., 582. o. Mészáros Ádám álláspontja szerint, ha a védekezés szükséges, akkor az elhárítás szükségessége valójában az arányossággal azonosítható. Mészáros Ádám: i. m. 62–65. o.

34 4/2013. BJE határozat

35 15. számú irányelv

36 Mészáros Ádám: i. m. 67. o.; BH 2002.419.; 2003.175.; BH 2005.1.; BH 2007.178.

valósítaná meg, addig a 4/2013. BJE határozat vonatkozásában ez adott esetben akár a szükségesség fogalmán belül maradva, a megengedett védelmi magatartást valósíthatná meg. Nem lehet ugyanis egymáshoz viszonyítani a támadó előidézni szándékozott vagy eredményezett cselekményét és a védelmi helyzet következményét. Indifferens ugyanis a támadás és a védekezés következménye, mert csak az számít, hogy a védelmi cselekményre szükség volt-e.³⁷ A kérdés viszont az, hogy tényleg jó lenne-e, ha a szükségesség dogmatikáját a verbális bűncselekményekre is alkalmaznánk. Úgy vélem, hogy a Kúria kizárási okának hátterében valójában ez a dilemma állhatott. A felvetés megválaszolása esetén ugyanis ki kellene alakítani egy gyakorlatot arra, hogy hol is lenne az a határvonal, amely megengedhetőnek tekinthető a verbális cselekményekkel szemben.

Az aggály nem véletlen, azonban a jogforrási hierarchia értelmében törvény nem lehet ellentétes az alaptörvénnyel, ezért az alaptörvény V. cikkének ellentmondó gyakorlat kialakítására nincs lehetősége. Következésképpen, mivel sem maga az alaptörvény, sem pedig az Alkotmánybíróság nem rekesztette ki az alaptörvény V. cikkének alkalmazhatóságának köréből a verbális bűncselekményeket, ezért azt a jogos védelem dogmatikájából sem lehetséges kizárni. Ennek okán pedig – ahogy a többi esetben, így ebben is – a szükségesség fogalmát kell megfelelően alkalmazni.

A magam részéről ugyan nem kívánom meghatározni egy joggyakorlattal szembemenő következtetés védekezésének határát, azonban elméleti alapon felvetek néhány gondolatot. Ha egy verbális bűncselekmény esetén a sértettnek jogában állhat az elkövető száját befogni, akkor az megalázó mivolt esetén a tetteges becsületsértés minősítését is előidézheti. Ha ezek alapján a tetteges becsületsértés mint védelmi cselekmény lehetséges, akkor egy pofon, amely szintén e minősítést vonná maga után, megengedhető-e a becsületet sértő jogtalan támadás elhárítása céljából? Mivel jelen védelmi cselekmény csak a jogtalan verbális támadás elhárítására irányulna, ezért ennél magasabb szükségességről aligha beszélhetnénk, ugyanis verbális cselekmény esetén a szükségesség csak annyit jelenthet, hogy a személy elhallgasson. Ha azonban az elkövető a védekező személlyel szemben a védelmi cselekmény hatására erőszakos cselekményt alkalmazna, akkor a szükségesség kérdésének megállapítására már az erőszakos cselekménnyel szemben alkalmazandó védekezési lehetőségek lennének alkalmazhatók.

³⁷ Belovics Ervin: Jogalkotói tévedések az új büntető törvénykönyvben. In: Finszter Géza – Kóhalmi László – Végh Zsuzsanna (szerk.): Egy jobb világot hátrahagyni... Tanulmányok Korinek László professzor tiszteletére. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Pécs, 2016, 184. o.

Változás kilátásban?

Az alkotmányjogi panasz az új alaptörvény egyik jelentős újításának tekinthető. Ezen intézmény segítségével az Alkotmánybíróság a jogrendszer egységesítésére törekszik, illetve rendkívüli jogorvoslat formájában lehetőséget nyújt az alaptörvényt sértő jogszabályok és ítéletek felülvizsgálatára. Ez történik a rágalmazás és becsületsértés alkotmányos alapjával is, ugyanis az utóbbi három évben több alkotmányjogi panasz is érintette a két tényállás dogmatikáját. Az intézménnyel az Alkotmánybíróság a bírói hierarchia csúcsára kerülve, alapjogi kérdésekben még a Kúria döntéseit is megváltoztathatja. Következésképpen, mivel az Alkotmánybíróság határozata kötelező erővel bír a bírói gyakorlatra, ezért elegendő egy eset, amely során az érintett személy az ellene irányuló verbális bűncselekménnyel szemben jogos védelem címén valamilyen tényállást megvalósítana. Ha az érintett személy a jogos védelmet – vélhetően a 4/2013. BJE határozatra hivatkozva – elutasító bírói döntés ellen alkotmányjogi panaszt terjeszt elő, akkor azt befogadhatják. Ebben az esetben pedig már nem a Kúria 4/2013. BJE határozata lenne az ítélet alapja, hanem az Alkotmánybíróság az alaptörvény alapjogi rendelkezéseiből kiindulva, megállapíthatná az adott ügy alkotmányellenességét, módosításra kötelezve ezzel a Kúria jogegységi gyakorlatát.³⁸

Összegzés

A tanulmány valójában egyetlen kérdésre leszűkíthető, mégpedig arra, hogy lehet-e szankcionálandó cselekménnyel védekezni a becsületet sértő jogtalan támadás ellen. Ha a válasz igen, akkor lehetőség van a jogos védelemre, ha pedig nem, akkor helyesnek tekinthető a 4/2013. BJE határozatban megállapított kirekesztés. Álláspontom szerint a kérdés valójában nem is kérdés, ugyanis a jogos védelem dogmatikája pont akkor alkalmazandó, ha egy különös részi tényállást valósítanak meg a védekezés érdekében. Ha ez a védendő érték az emberi méltóság, akkor a jogi tárgy megóvása érdekében a jogos védelem követelményeinek megfelelően elkövetett, szankcionálandó cselekményt megvalósító, védelmi cselekmény nem tekinthető bűncselekménynek.

³⁸ Amennyiben azonban az Alkotmánybíróság a meglátásommal ellentétes álláspontra jutna, akkor a vázolt megoldáshoz hasonlóan, de a Kúria jogegységi határozatában megállapítottak elfogadásával, kiűszöbölne a jelenleg fennálló rendszerbeli problémát.

A problémát illetően igaza van a Kúriának abban, hogy a szükségesség követelményét nem szívesen terjeszti ki a verbális bűncselekményekkel szembeni védekezésre, ugyanis a felvetés érzékeny határvonalat érint. Mindemellett úgy vélem, hogy a jogos védelem tekintetében nem ez lenne az első olyan változás, amellyel szemben visszaélészerű kritikát fogalmaznak meg. A szituációs jogos védelem újításában többen kételkedtek, azonban annak dogmatikáját mára már elfogadják.

Tóth Mihállyal egyetértve, elengedhetetlennek tartom a klasszikus jogos védelem határainak pontos meghúzását is.³⁹ Nem értek egyet azonban azzal, hogy a verbális bűncselekményekkel szembeni védekezési lehetőség továbbra is a nélkülözhetetlen dogmatikai kivétel legyen. Miért lennének fontosabbak a javak, mint az emberi méltóság? Miután a jogegységi határozat a javak tekintetében – közvetlen erőszak hiányában – a támadó életének kioltásának tilalmát határozza meg határvonalként, addig a verbális bűncselekményekkel szembeni jogos védelem alkalmazását teljes mértékben kizárja. Mind az emberi méltóság, mind pedig a tulajdonhoz való jog alapjog. Az alapjogi hierarchia tekintetében azonban az emberi méltóság az abszolút alapjog, amely az emberi személy minőségét is alkotja.

Mindezek alapján pedig úgy vélem, hogy indokolatlan a verbális bűncselekményeket kizárni a jogos védelem köréből, ugyanis a jogrendszer fel van készítve az így előálló problémákra. Egy jól működő jogállamban pedig egy állampolgár sem köteles túrni, hogy sérelmére bűncselekményt okozzanak, ezért igenis eszközt kell adni a kezekbe, hogy védelmezhessék a legjobban körbebástyázott alapjogukat, az emberi méltóságot.

³⁹ Tóth Mihály: i. m. 574. o.

VARGA ÁRPÁD

A kiskorúak online aktivitásának kriminológiai értelmezése, különös tekintettel az állam és a szülők szerepére

A gyermek- és fiatalkori online kriminalitással foglalkozó kutatások már többször vállalkoztak a bűnelkövetés okságának felfejtésére. E folyamat részeként a kriminológia egyre több, pszichológiai és szociológiai tényezőt is vizsgáló tanulmányt készített¹, amelyek célja elsősorban a gyermek- és fiatalkorúak online bűnelkövetéshez vezető útjainak feltérképezése és a konkrét bűncselekmények bekövetkeztének értelmezése. Készültek az életkor szerepét vizsgáló kutatások, illetve olyanok, amelyek e – gyakran kisebb súlyú, sőt büntetőjogi tilalmazottságot el sem érő – jogsértések mögött aggasztóbb, társadalmi szintű problémákat vélnek felfedezni.

A kriminológiai szemlélet másik aspektusaként megjelent továbbá az igény a jogi normasértések bekövetkeztében közreható tényezők feltérképezésére és az elkövetővé válás megelőzési lehetőségeinek konkretizálására. Ennek oka, hogy a közösségi média megjelenése, a blogszféra fejlődése és a csevegőalkalmazások elterjedése, az okoseszközök konvergenciájával együtt számos olyan interakció létrejöttéért felelős, amelyekben a gyermekek már nem csupán áldozatokként, hanem a jogsértések elkövetőiként is megjelennek.

A XX. század végére, illetve a XXI. század elejére a kiskorúak online jelenlétével foglalkozó szakemberek felismerték, hogy a társadalmi kapcsolatok alakításában a technológia újdonságként jelent meg. A kriminológia számára vizsgálandó tényezők száma és az online rendszerek jelentősége megnövekedett, új bűnelkövetési mintázatok rajzolódtak ki.² A fogyasztói társadalomba való korai belépés és az online kommunikációs csatornák könnyebb hozzáférhetősége a gyermek piaci fogyasztóvá degradálását eredményezte. A web 2.0 interaktív felületeinek fejlődése és a gyermekek eszközhasználatá-

¹ Lásd például Thomas J. Holt (ed.): *Crime Online: Correlates, Causes, and Context*. 2nd Edition. Carolina Academic Press, Raleigh, 2012.

² Csemáné Váradi Erika: A gyermek- és fiatalkori kriminalitás. In: Borbíró Andrea – Gönczöl Katalin – Kerezsi Klára – Lévay Miklós (szerk.): *Kriminológia*. Wolters Kluwer, Budapest, 2016, 649–650. o.

nak terjedése pedig együtt járt az általuk elkövetett online jogsértések gyarapodásával is.³

Az online tér integratív fejlődésével e cselekmények – legyenek akár polgári, akár büntetőjogot sértők – mind az állam, mind a társadalom részéről új kérdéseket vetettek fel. Megjelent egy olyan gyermekvédelmi szemlélet, amely az infokommunikációs eszközöket a kiskorúak szempontjából potenciális veszélyforrásként kezeli, ezért a gyermekvédelem és az oktatás eszközével kívánja elősegíteni a fiatalok tudatos és védelemközpontú internethasználatát. E gyakorlat elsősorban a közösségi média felületeinek és a különböző csevegőalkalmazások, videó- és képmegosztó portálok felelős használatának népszerűsítésében nyilvánul meg.

Ilyen például az Európai Unió által támogatott Safer Internet Program⁴, de a civil szerveződések közül az UNICEF is célul tűzte ki a gyermekvédelem e szeletének kiterjesztését. Magyarországon pedig a Nemzetközi Gyermekmentő Szolgálat foglalkozik ezekkel a kérdésekkel, illetve nemzeti bűnmegelőzési stratégiánk és a jelenleg is zajló Digitális jólét program is tartalmaz rendelkezéseket e tárgyban. A tudatosítás azonban általánosan az online jogsértések, így különösen a pedofil bűncselekmények, a zaklatás, illetve az adatokkal való visszaélés megelőzésére, illetve általánosabban a gyermekek elővigyázatosságának és a digitális írástudásuk erősítésére terjed ki.

Tanulmányomban ennek okán a kiskorúak információs ártalmak elleni védelmének az előző bekezdésekben röviden ismertetett szemléletén túllépve a gyermekek elkövetői szerepének kérdésére kívánok nagyobb súlyt fektetni. Célom a kiskorúak által elkövetett online jogsértések egyes megelőzési szemléletű aspektusainak felvetése, amely során vázolok egy – az online kriminológiai kutatások által tesztelés alatt álló – elméleti keretet, majd körüljárom az állami szerepvállalás azon indokait, amelyek segíthetnek értelmezni a szülők feladatait a gyermekek online jogtudatossága felé vezető úton.

Írásom továbbá a kiskorúak online védelmében is alkalmazható médiajog és az állam szerepének – általam preferált – értelmezése közötti kapcsolatot is fel kívánja villantani, szintén a gyermekek online jogtudatosságának elősegítése érdekében. Ezen elképzelésem alátámasztására a médiajog gyermekvédelmi rendszerének alapjait tekintem át, amelynek indoka a médiatudo-

3 Sajnos jelenleg a mérhetőség problémáinak (látencia) következtében ennek valódi helyzetéről azonban felelőtlenség lenne beszélni. Ennek okairól lásd bővebben Parti Katalin – Kiss Tibor: Informatikai Bűnözés. In: Borbíró Andrea – Gönczöl Katalin – Kerecsi Klára – Lévay Miklós (szerk.): i. m. 502–503. o.

4 A gyermekbarát internet európai stratégiája. A bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a tanácsnak és az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0196&from=EN>

mány és az online bűnmegelőzés igényének számos kapcsolódási pontja, különös tekintettel a közösségi média működésének – máig polémia tárgyát képező – jogi megítélésére.⁵

Tanulmányomban végül az Európai Unió tevékenységének rövid áttekintésén, illetve Magyarország digitális gyermekvédelmi stratégiájának és nemzeti bűnmegelőzési stratégiájának elemzésén keresztül vázolom az állami iránymutatások jelenlegi helyzetét, ami segíthet megérteni a gondolatmenetben ismertetett szerepvállalások kívánatos irányát, illetve rávilágíthat a médiajog gyermekvédelmi igénye és a kiskorúak online bűnmegelőzése közötti kapcsolatokra, valamint a közöttük fennálló eltérésekre.

Elméleti alapvetés

Neutralizáció és függetlenedés

Az online tér társadalomalakító hatásainak megvalósulása egyértelművé tette, hogy az internet a gyermekek mindennapjainak alakítójává válik. A korábban ismeretlen közösségi hálózatok megjelenése együtt jár a folyamatos jelenlét kényszerével, az intim szféra eltűnésével, az érzelmi inkonzisztenciával, sőt gyakran szorongással, illetve a fiatalok kényszerszerepekbe és áldozati szerepbe sodrásával fenyeget.⁶

A virtuális térben aggodalomra okot adó jelenséggé vált a hagyományos interakciókban meglévő morális gátak feloldódása, a személytelenség, és az anonimitás, amely megkönnyíti az áldozattól való elhatárolódást, valamint csökkenti a jogsértésekkel okozott károk súlyának elfogadását és az elkövető saját tettének realizálását.⁷

Az online kriminalitásért való felelősségvállalás – az online tér devianciáit vizsgáló szakemberek szerint – súlyos neutralizációs hatásokat szenved el, amelyek csökkentik az online bekövetkezett jogsértések devianciaként való elfogadását.⁸ A neutralizáció ez esetben a *Grasham Sykes* és *David Matza*

5 Erről lásd bővebben Papp János Tamás: Az én házam az én váram. A szólásszabadság érvényesülése a közösségi médiában. In: Koltay András – Török Bernát (szerk.): Sajtószabadság és médiajog a 21. század elején 3. Wolters Kluwer, Budapest, 2016, 403–425. o.

6 Csemáné Váradi Erika: i. m. 650. o.

7 Subrahmanyam Kaveli – Patricia M. Greenfield: Online Communication and Adolescent Relationships. The Future on Children – Children and Electronic Media, vol. 18, no. 1, 2008, pp. 119–203.

8 Joshua L. Smallridge – Jennifer R. Roberts: Crime Specific Neutralizations: An Empirical Examination of Four Types of Digital Piracy. International Journal of Cyber Criminology, vol. 7, iss. 2, 2013, pp. 126–127.

által megalkotott neutralizációs technikákkal szemléltethető. Ennek lényege, hogy a felelősség, az okozott sérelem és az áldozat tagadása, valamint a bírálók bírálása és a magasabb értékekre hivatkozás technikái a jogsértés után semlegesítik az elkövetőben felvetődő morális aggályokat.⁹ Ugyanakkor különbség lehet a gyermekeknél, hogy az online kommunikációs technológiák esetén ez a fajta „függetlenedés” nem abból ered, hogy az elkövető tisztában van a társadalom elítélésével, a szégyen és a büntudat érzésével, amelyektől elhatárolódik, sokkal inkább arról lehet szó, hogy alapvetően absztrakt, megfoghatatlan szabályokként jelennek meg a társadalomban fennálló jogi normák, így azok tilalmazottsága is relativizálódik a cselekvőben.¹⁰ A jogsértés felismerése emellett gyakran nem jár együtt annak befejeztével sem.¹¹

Parti Katalin szerint az áldozati és elkövetői oldalon is esélyes a valóság torzult értékelése és a viselkedés- és személyiségtorzulás kockázata.¹² A jogsértést elkövető személy neutralizációjának forrása az online térben így valószínűleg a jogi normák „élővé” tételének hiánya lehet, amelyet erősít a felelőségre vonás elmaradásának nagy valószínűsége.

Míg a jogi normák tudatosítása a gyermekek nevelése során a valós társadalmi viszonyokban esszenciális és kívánatos, addig az online tér viszonylagos és kevésbé ismert keretei között nem egyértelmű követelmény. Az online elkövethető jogsértések bekövetkezése esetén a cselekvés jogi tilalmazottsága így az elkövetőben a hétköznapi viszonyokhoz képest kevésbé vagy egyáltalán nem tudatosul.¹³ Ezt úgy is értelmezhetjük, mintha szétválának a való világ és az internet normái és értékei, ami egyes internethasználókat kapcsolatba hoz a kiberbűncselekmények elkövetésével.¹⁴

A kontrollok szerepe

Amikor az online bűnözés oksági viszonyait nézzük, a bűncselekmény bekövetkeztéhez vezető utakat is meg kell vizsgálnunk. Ha abból indulunk ki,

9 Grasham M. Sykes – David Matza: *Techniques of Neutralization: A Theory of Delinquency*. American Sociological Review, vol. 22, no. 6, 1957, pp. 664–670.; Joshua L. Smallridge – Jennifer R. Roberts: i. m.

10 Lásd Varga Árpád: *Számítástechnikai bűnözés és elkövetők. A bűnelkövetővé válás okainak és jellemzőinek vizsgálata*. OTDK-dolgozat. Kézirat. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Budapest, 2014.

11 Joshua L. Smallridge – Jennifer R. Roberts: i. m. 127. o.

12 Parti Katalin – Kiss Tibor: i. m. 503. o.

13 Joshua L. Smallridge – Jennifer R. Roberts: i. m. 127. o.

14 Ez a felfogás a K. Jaishankar által 2008-ban megalkotott héttényezős „space-transition theory” utolsó eleme. Lásd Karuppannan Jaishankar: *Space transition theory of cyber crimes*. In: Frank Schmallegger – Michael Pittero (eds.): *Crimes of the Internet*. Prentice Hill, Upper Saddle River, 2008, pp. 283–301.

hogy a gyermekek által elkövetett jogsértések bekövetkeztét egyaránt befolyásolják a személyben lévő és a társadalmi tényezők, át kell gondolnunk a kontrollok szerepét. A kriminológia egyes teoretikusai számára¹⁵ az önkontroll, míg *Travis Hirschi* korábbi elméletében a társadalmi kontroll hiánya hat a bűnözésre.¹⁶ A bűnözés általános elméletének szemüvegén keresztül¹⁷ szemlélve társadalmi létünk velejárója azoknak a normatív szabályoknak az elsajátítása és bensővé tétele, amelyek jogi és erkölcsi értelemben is meghatározzák a társadalmat.

A kontrollelméletek alkalmazhatóságát az online viszonyok tekintetében erősíti, hogy állításuk szerint az emberek a társadalmi lét szabályait, a kontrollokat kialakító normákat a társadalom formális, de főképp informális intézményein keresztül képesek csak megfelelően elsajátítani, amelyek közül a család, illetve a családhoz való kötődés kiemelt szerepet kap.¹⁸

Fontos kiegészítés végül, hogy az anonimitás érzete miatt a felhasználók hajlamosabbak olyan tevékenységekre, amelyeket az offline világban maguk is elfogadhatatlannak találnának. Az anonimitásérzet mellett mögöttes magyarázó tényező lehet az individuum előtérbe kerülése és a közösség érdekeinek háttérbe szorulása, az önkontroll és a gátlások csökkenése, valamint a támogató környezet is.¹⁹ Az empirikus kutatások²⁰ továbbá kimutatták, hogy a kontrollok alacsony szintje esetén az elkövetők gyakrabban kerülnek kapcsolatba az online zaklatással, gyakrabban töltenek le online pornográfiát, követnek el digitális kalózkodást és online gazdasági bűncselekményeket. Ez esetben különösen érdekes, hogy a kontrollok és az online jogsértések közötti kapcsolat a kiskorúak esetében is fennáll.²¹

Összességében – amennyiben az online kommunikációs formák sokszínűségére és azok bonyolultságára gondolunk – a neutralizáció csökkentése és a kontrollelméletekben hangsúlyozott normakövetés kialakításának kiemelt

15 Travis C. Pratt – Francis T. Cullen: The empirical status of Gottfredson and Hirschi's general theory of crime: A meta-analysis. *Criminology*, vol. 38, 2000, pp. 931–964.

16 Michael R. Gottfredson – Travis Hirschi: *A General Theory of Crime*. Stanford University Press, Stanford, 1990

17 Uo.

18 Lásd Travis Hirschi: *Causes of Delinquency*. University of California Press, Berkeley, 1969; Michael R. Gottfredson – Travis Hirschi: i. m.

19 Marcus Rogerst idézi Parti Katalin – Kiss Tibor: i. m. 508. o.

20 Lásd például Thomas J. Holt – Adam M. Bossler – David C. May: Low self-control, deviant peer associations, and juvenile cyberdeviance. *American Journal of Criminal Justice*, vol. 37, 2012, pp. 378–395.

21 Thomas J. Holt – Adam M. Bossler: *Cybercrime in Progress. Theory and prevention of technology-enabled offences*. Routledge, New York, 2017, 84. o.

szereplője a család. Az online térben jelenlévő jogi viszonyok tudatosításának, valamint azok szocializációba való beépítésének az online térben is főszerephez kell jutnia. A gyermek tudatos és jogkövető online magatartásának bensővé tételére részben a gyermek nevelése, gondozása során kell figyelmet fordítani. A gyermek online szocializációja így bizonyos részben a szülő eszközszerének függvénye, amit a későbbiekben egyéb intézmények (például oktatás) szerepvállalása egészít ki.²²

A kriminológia e két elméletének online térre konvertálása tehát világossá teszi számunkra, hogy a gyermekek online jogsértései a szülők szerepének konkretizálásával is csökkenthetők. E szerepek meghatározásához azonban az állam online térhez való viszonyának értelmezése és a megfelelő szemléletmód kiválasztása szükséges.

Az állam szerepe és a szülő tudatosítási feladata

Az online jogsértések kriminológiai értelmezése és a megelőzési stratégiák elhelyezése érdekében az elkövetői szerepekkel kapcsolatos elméleti megalapozáson túl át kell tekintenünk az állam szerepének kérdéseit.

A számítógépes rendszerek, kommunikációs alkalmazások és különösen a közösségi média nem pusztán új ingereket hozott a társadalomba, hanem újraértelmezte a kommunikáció legtöbb formáját is, amely folyamat ellenére a jogi normák – az előbbieken olvasható különböző (neutralizáció, anonimitás, deszenzitizáció) hatások következtében – jelenleg kevésbé érzékelhetők. E normák értelmezhetővé tétele részben az állam, részben a szülő feladatává válik. A kontrollelméletekből, illetve azok online térbe helyezett interpretációiból kiindulva állítható, hogy a gyermek erkölcsi fejlődéséért felelős személy feladata²³ azoknak az alapvető jogi és „íratlan” normáknak a bensővé tétele, amelyek segítenek a társadalomba való beilleszkedés során.

A szülőknek a technológia fejlődésével, illetve minden egyéb olyan új jelenséggel kapcsolatosan, amelyek a gyermekeket közvetlenül érintik, bizonyos kötelezettségeik vannak. A szülő nevelési kötelezettségének keretén belül újabb nehézségekkel néz szembe. Bár ez a követelmény nem lehet pusztán elvont, erkölcsi kíváncsi a szülő irányába, annak eszközszer és a szükséges tudás jelenleg még nem áll rendelkezésre. Az online rendszerek

²² E szinten kiemelt jelentőségű az oktatási rendszer szerepe, jelen tanulmányban azonban ennek vizsgálatára nem térek ki.

²³ Az alaptörvény XVI. cikkéből levezethetően.

használatának tudatosítása, valamint a jogszabályok értelmezése és értelmezhetővé tétele ezért elsősorban az állam feladata.

E feladatok konkretizálásának legmegfelelőbb eszköze – a médiatartalmak és az online tér közötti számos hasonlóság következtében – a médiajog kiskorúvédelmi rendszerének kiterjesztése az online térre.

A kompetenciák átadásához és e kérdéses helyzet rendezéséhez két szemléletmód egymás mellé tétele szükséges: a gyermekek online jogsértéseinek megértéséhez és megelőzéséhez szükségünk van a hazai médiajog gyermekvédelmi szabályrendszerének online térbe való adaptálására, illetve át kell gondolnunk a bűnmegelőzés online jogsértésekkel kapcsolatos szemléletmódját. Fontos továbbá e két szabályrendszer egymáshoz való viszonyának értelmezése is.

A médiajogi analógia lehetősége

A médiajog a gyermekek online védelméről, illetve a gyermekek által elkövetett jogsértésekről nem értekezik, a médiatartalmakkal kapcsolatos kiskorúvédelmi szabályrendszere azonban a gyermekeket érő hatások tekintetében – a gyermekek jogsértéseinek megelőzésétől eltérő indokból – mégis fontos tanulságokkal szolgál.²⁴

A médiajog felértékelődése az online térben és az információáramlás színtereinek átalakulása számos megoldandó kérdés elé állította mind a jogi, mind a társadalomtudományi szakembereket. Az online médiatartalmak gyermekvédelmi szabályozásának megteremtése e folyamatban a jogalkotóra hárult.

A feladat részeként az állam a klasszifikációs szabályrendszer kialakításával nyitotta meg az utat az online gyermekvédelem irányába. Itt a lineáris média tartalmainak besorolása mellett megjelent az online tartalom besorolásigénye is. Mindkét szabályozás alapját a sajtószabadságról és a médiatartalmak alapvető szabályairól szóló 2010. évi CIV. törvény (Smtv.) 19. § (5) bekezdése tartalmazza, amelyet a médiaszolgáltatásokról és a tömegkommunikációról szóló 2010. évi CLXXXV. törvény (Mttv.) 9–11. §-a bont ki részletesebben. E szabályozás két kategóriát különböztet meg a kiskorúakra gyakorolt hatás függvényében: a súlyosan károsító és a veszélyeztető tartalmakat.²⁵

²⁴ A média és a bűnözés kapcsolata a kriminológiában elsősorban a médiahatások kutatásában jelenik meg. A kutatások központjában így az áll. Lásd Virág György: Bűnözés és média. In: Borbíró Andrea – Gönczöl Katalin – Kerezsi Klára – Lévy Miklós (szerk.): i. m.; Yvonne Jewkes: Media and Crime. 3rd edition. Sage Publications Ltd., London, 2015

²⁵ Koltay András – Lapsánszky András (szerk.): A médiaszabályozás kommentárja. Complex Kiadó, Budapest, 2011, 51. o.

A szabályozás a médiaszolgáltatás jellege szerint is differenciált, eltérő szabályozás vonatkozik a lineáris és a lekérhető médiaszolgáltatásokra. A lineáris médiatartalmak tekintetében a súlyosan károsító médiatartalmak közzétételét tiltja az Smtv., míg a lekérhető médiaszolgáltatások esetében ilyen korlátozás nincs, hiszen ez esetben a tartalmakhoz való egyéni/egyedi (aktív) hozzáférés lehetősége áll fenn.²⁶

A védelem tekintetében is eltérések vannak: míg a lineáris médiaszolgáltatásokban kötelezően alkalmazandók olyan eszközök, mint például a műsor-szerkesztési követelmények, figyelemfelhívás, vagy a közzétételi tilalom, addig a lekérhető szolgáltatások esetén ezek egy részét nem kell alkalmazni, ha „*hatékony műszaki megoldással biztosítható, hogy az adott káros tartalomhoz kizárólag csak meghatározott életkort betöltött személyek férhetnek hozzá*”²⁷.

Az online tér gyakorlati szabályozása elsősorban tehát a klasszifikáción keresztül valósult meg, amelynek hat kategóriájából az utolsó kettő esetén válik lehetővé a lekérhető médiatartalmak (például online tartalmak) gyermekvédelmi szempontú korlátozása is. E tekintetben az Smtv. 19. § (2) bekezdése szerint „*lekérhető médiaszolgáltatásban megjelenő azon médiatartalom, amely súlyosan károsíthatja a kiskorúak szellemi, lelki, erkölcsi vagy fizikai fejlődését különösen azáltal, hogy pornográfiát vagy szélsőséges, illetve indokolatlan erőszakot tartalmaz, csak oly módon tehető a nyilvánosság tagjai számára elérhetővé, amely biztosítja, hogy kiskorúak rendes körülmények között nem férhetnek hozzá*”²⁸.

Az Smtv. szabályai az Mttv. 11. §-ában kifejtve teszik kötelezővé a lekérhető médiatartalmak esetén az V.²⁹ és VI.³⁰ kategória alkalmazását. E két kategória esetén a törvény a hozzáférés hatékony műszaki megoldással történő korlátozását írja elő. Míg a lineáris médiaszolgáltatások esetén a gyermekvédelem további garanciája a műsorok közvetítési időszakának korlátozása, addig a lekérhető szolgáltatások esetén ez érthető okok miatt nem szükséges.

Mindkét médiaszolgáltatásnál a Médiatanács klasszifikációs ajánlása ad iránymutatást a jogszabályban meghatározott kategóriák szerinti műsorbesoroláshoz. Az internetes tartalmak esetén továbbá kiemelt szerephez jut az em-

²⁶ Uo.

²⁷ Uo.

²⁸ Smtv. 19. § (2) bek.

²⁹ „[...] alkalmas a kiskorúak fizikai, szellemi vagy erkölcsi fejlődésének kedvezőtlen befolyásolására, különösen azáltal, hogy meghatározó eleme az erőszak, illetve a szexualitás közvetlen, természetes ábrázolása [...]”.

³⁰ „[...] a kiskorúak fizikai, szellemi vagy erkölcsi fejlődésének súlyos károsítására, különösen azáltal, hogy pornográfiát vagy szélsőséges, illetve indokolatlan erőszakot tartalmaz [...]”.

lített kategóriába eső tartalmak szabályozása, így az Mttv. tartalmaz rendelkezéseket³¹ a szükséges műszaki megoldások kialakításának feltételeiről is, amelyeket a Médiatanács ajánlásában³² konkretizál.

A médiaszabályozás egyik célja a gyermekeket érő káros hatások csökkentése, amely a gyermekek egészséges szellemi, erkölcsi és lelki fejlődésének elősegítésére hivatott.³³ E célt érzékelteti a Médiatanács klasszifikációs ajánlásának bevezetője is, amely szerint: „*A kiskorú különös védeltségét az indokolja, hogy nem lehet kiindulni a befogadó reális értékítéletéből, abból, hogy a látottakat megfelelő módon, megfelelő értékrend alapján elemzi és értékeli, hiszen a kiemelt védeltséget éppen az indokolja, hogy a kiskorúak a végleges értékrend kialakításának folyamatában vannak. Ez adja a személyiségfejlődésük sérülékenységet, egyúttal ez indokolja a különleges védelmüket is.*”³⁴

A médiaszabályozás, így különösen a besorolási rendszer, irányt mutathat számunkra az online tér ártalmaitól való védeltség kialakítása mögött húzódó elvek felsorakoztatásához, annak ellenére, hogy míg a médiajog a gyermekek veszélyeztetettségét a káros és veszélyeztető tartalmak hatásaiban látja, így ők mint „áldozatok” szerepelnek, addig az általam képviselt kriminológiai szemlélet a gyermekek veszélyeztetettségét az általuk elkövetett jogsértésekhez vezető utakban is azonosítja.

A médiajogi szemlélet e kriminológiai alkalmazhatóságát támasztja alá egyebek között, hogy az Alkotmánybíróság még 2005-ben a rádiózásról és televíziózásról szóló 1996. évi I. törvény (Rttv.) kiskorúak védelmére vonatkozó szabályainak vizsgálatával segített eldönteni azt a kérdést³⁵, hogy a jogalkotó megfogalmazhat-e a kiskorúak szellemi és erkölcsi fejlődésének védelméhez kötődő konkrét szabályokat.

Az alkotmányossági vizsgálat azzal az érveléssel indult, miszerint a törvény rendelkezései az – akkor még hatályos – alkotmány 67. § (2) bekezdésébe,

31 Mttv. 10. § (6) bek.

32 Ajánlás a kiskorúak védelmében a lineáris és lekérhető médiaszolgáltatások esetén alkalmazandó hatékony műszaki megoldásokra. http://nmhh.hu/dokumentum/162607/hatekony_muszaki_megoldasok_kiskoruak_vedelmeben.pdf

33 Nyakas Levente: A kiskorúak védelme az analóg és a digitális világ határán. In: Stachó László – Molnár Bálint (szerk.): A médiaerőszak. Tények, mítoszok, viták. Századvég–Mathias Corvinus Collegium, Budapest, 2009

34 A Médiatanácsnak a médiatartalmak korhatár-besorolásánál irányadó szempontokról, az egyes műsorok közzététele előtt és közben alkalmazható jelzésekről, illetve a minősítés közlésének módjára vonatkozó jogalkalmazási gyakorlat elvi szempontjairól szóló 1037/2011. (VII. 19.) számú határozata. http://nmhh.hu/dokumentum/1456/klasszifikacios_ajanlas_20110719.pdf

35 1123/B/2005. AB hat.

vagyis a szülőknek a gyermekük nevelése megválasztásához való jogába ütköznek. „*A testület megállapította, hogy az állam intézményvédelmi kötelezettségét megalapozó rendelkezéseket nem a szülők oldaláról, hanem a gyermekek megfelelő szellemi és erkölcsi fejlődéséhez fűződő jogából kiindulva kell vizsgálni. Az Rttv. rendelkezései a szülők nevelési jogára nem tartalmaznak korlátozásokat, mivel kizárólag a műsorszolgáltatókat kötelezik, a szülő számára kizárólag tájékoztatásul szolgálnak, így nem sértik az Alkotmány 67§-át.*”³⁶

Az Alkotmánybíróság e határozatának tanulságait levonva elképzelhető, hogy az állam jelentős megszorításokkal és eltérő jogszabályokon keresztül ugyan, de meghatározhat kötelezettségeket, amelyek célja – akár az online tér szereplőinek szabályozásán keresztül, akár más eszközökkel – a szülők számára olyan „mankók” beépítése a gyermekek infokommunikációs eszközhasználatába, amelyek azok egészséges lelki és erkölcsi fejlődésének elősegítését, így áttételesen az online jogsértések megelőzését szolgálhatják.³⁷

A médiaszabályozás gyermekvédelmi rendszerének gerince az előbbiekben olvasható gondolatmenet értelmében a gyermekek médiafogyasztáson túlmutató interakcióira is alkalmazható lehet. Mindez a *Nyakas Levente* által szemléltetett három védelmi pillér újraértelmezésén keresztül kap értelmet.³⁸ E rendszer, amely a demokratikus társadalmak gyermekvédelmi igényeit a digitális korban is értelmezhetővé teszi, annak kriminológiai szempontú átalakításával alkalmazható a digitális jogtudatosság gyermekvédelmi szerepének meghatározására.

A szerző által vázolt három pillér tartalmazza az állami szabályozást, a káros vagy potenciálisan káros médiatartalmakat létrehozó és közzétevő médiaipart, valamint a kiskorúak felett felügyeletet gyakorló személyeket, így vizsgálatunk esetében a szülőt.³⁹ A rendszer a közösségi média és egyéb online kommunikációs csatornák használata során nem a médiajog keretrendszeré-

36 Koltay András – Szikora Tamás: A közerkölcs és a kiskorúak védelme. In: Koltay András – Nyakas Levente (szerk.): Magyar és európai médiajog. Wolters Kluwer, Budapest, 2013, 280. o.

37 A médiaszabályozás kiindulópontja, hasonlóan a média és bűnözés kapcsolatát vizsgáló kutatásokhoz, alapvetően az, hogy „*vajon okoz-e, illetve ha igen, milyen mértékben antiszociális, deviáns vagy kriminális magatartást a médiafogyasztás*”. E tekintetben a médiajog és a kriminológia célrendszere ezen a területen összekapcsolódik. A gyermekek által elkövetett online jogsértések tekintetében azonban mindkét szemlélettől el kell távolodnunk, és az online magatartásokat nem a médiahatások viszonyrendszerében, hanem autonóm tényezőként kell szemlélnünk. Természetesen az online tér működésében nagy szerep jut a médiának, azonban a jogsértések kérdését érdemes ettől függetlenül kezelnünk.

38 Nyakas Levente: i. m. 303. o.

39 Uo.

ben értelmezhető ugyan (hiszen annak hatálya e területre nem terjed ki), az állam és a szülő szerepvállalása kereteinek meghatározása tekintetében azonban izgalmas kérdés.

Az első védelmi pillér az állam által alkotott médiaszabályozás gyermekvédelmi részletszabályokon keresztül hivatott ellátni feladatát. A gyermekek online védelmének kialakításához, illetve online szocializációjukhoz ez viszont nem elégséges. A médiatartalmak szabályozása mellett – hiszen a web 2.0 lényege a kétoldalú kommunikáció – hangsúlyt kell helyezni olyan egyéb állami szabályok (akár csak iránymutatások)⁴⁰ megalkotására, amelyek a gyermekek online interakciónak értelmezéséhez nyújtanak segítséget. Az állam szerepe e tekintetben tehát kettős lehet: egyrészt feladata a megfelelő megelőzési és tudatosítási programok kialakítása és a jogszabályok „élővé” tétele, másrészt vállalkoznia kell „mezoszinten” a jog- és normatudatosság tekintetében fontos szabályok, ajánlások létrehozására, konkretizálására és kiterjesztésére a gyermekek megfelelő erkölcsi és szellemi fejlődésének elősegítése céljából.

Az egyenlet második eleme az audiovizuális iparági szabályozás, amely az állami regulációt egészíti ki. Ennek részei egyebek között az önszabályozás, a belső szakmai-etikai kódexek, illetve a műsorpolitikai elvek.⁴¹ A médiaszolgáltatók e szerepkörének átgondolásával, illetve azok tartalomszolgáltatókra, tárhelyszolgáltatókra, közvetítő szolgáltatókra vonatkoztatásával egy hasonló modellt kaphatunk, amely – más szereplőkkel ugyan, de azonos struktúrájával – kiterjeszthető egészen a kriminológia számára is dekódolható bűnmegelőzés és online jogtudatosítás problémaköréig. A médiajogtól elrugaszkodva, de a jogalkotó gyermekvédelmi céljait szem előtt tartva ekként megkaphatjuk az online tudatosítási rendszer fő alakítóinak halmazát.

A gyermekek online jelenlétének védelme során a szülők számára hasznosítható tudás megteremtése – a médiajog e gyermekvédelmi struktúráját alapul véve – a második pillér feladata, hiszen az az állam szerepvállalása mellett segíthet a gyermekek online szocializációja során felvetődő terhek megosztásában, és olyan tudásbázist építhet ki, amely a kommunikációjuk minőségét pozitívan befolyásolhatja. Tekinthetjük ezt a gyakorlatban akár a közösségi média oktatási feladatainak is, amely a tartalmak szűrése mellett az

⁴⁰ Lásd a *Kontrollok szerepe* alcím alatt.

⁴¹ A védelmi rendszer működését lásd még Nyakas Levente: A hatékony védelem kérdése a digitális környezetben – kitekintés a kiskorúak védelmével kapcsolatos európai szabályozói tapasztalatokon keresztül. In: A kiskorúak védelme a médiaszolgáltatásokban. Budapest, Alkalmazott Kommunikációtudományi Intézet, Budapest, 2007, 52–58. o.

http://www.mediatudor.hu/download/tudastar_szakmai_rendezyenyek_kiskoru_vedelem.pdf

aktív magatartások következményeire való felhívást hivatott szolgálni. Az online kommunikációs platformok e szerepeinek – akár önszabályozáson keresztüli – kialakítása így segíthet, hogy az online térben manifesztálódó jogi normák megismerése általános kíváncsisággá váljon, ami a médiaszabályozáson kívül (ugyanazon elvből eredően, de túllépve a médiatartalmak körén) egyéb adekvát feladatokat állíthat az állam, illetve a szolgáltatók elé.

Végül harmadik pillérként a családi-nevelői szint – amely a gyermekvédelem egyik legfontosabb, mégis legtörékenyebb eleme – kap hangsúlyt a médiajog védelmi struktúrájában. Ezen a szinten hivatott a szülő kiválasztani azokat a médiatartalmakat, amelyek az állam, a médiaszabályozás és a szolgáltatók ajánlásai alapján a megfelelő, illetve még nem káros impulzusokat közvetítik a gyermekeknek.

A családi-nevelői szint segíthet a hagyományos, a gyermekek egészséges szellemi, erkölcsi és lelki fejlődését szolgáló normákat, illetve a jogszabályok betartása melletti érveket az online tér relativizált közegében is értelmezni.

Ahogy Nyakas Levente tanulmányában jelzi: „*a szülői szabályozó funkció [fontos], hiszen a kiskorúak védelmét biztosító, állam által alkotott normák csak úgy érvényesülhetnek és nyernek értelmet, ha szülő és gyermek kapcsolata szoros*”⁴². A szülői szint működésének elősegítése így az állam és a szolgáltatók közös feladata, amely hasonló a médiaszabályozáshoz, mindamellett nem korlátozható kizárólag erre.

A szülő – alkotmányból levezethető – kötelezettsége nem terjedhet ki a gyermek minden online tevékenységére, az az úgynevezett médiaműveltség és még tágabban az online kompetenciák kialakításában töltheti be szerepét⁴³. Különös tekintettel arra, hogy – mint az az elméleti alapvetésből is kitűnik – a kiskorú már nemcsak mint veszélyeztetett, hanem mint agresszor is jelen lehet az online térben. Ezért az infokommunikációs eszközök használata esetén kulcskérdéssé válik a szülő kompetenciáinak fejlesztése és számára fogódzók meghatározása.

A médiajog gyermekvédelmi rendszere elveinek kiterjesztése az online interakciókra – az iménti újraértelmezéssel – tehát lehetővé teheti, hogy az egymás mellett élő médiajogi védelem és az online bűnmegelőzés hasonló elveket alapul véve segítse a gyermekek online normakövető magatartásának kialakulását.

⁴² Nyakas Levente: i. m. 305. o.

⁴³ Uo. 311. o.

Összességében a szülő szerepe – az online kompetenciák fejlesztése tekintetében – hasonlatos lehet a médiaszabályozás kiskorúvédelmi elveihez, viszont annak kereteit csak a letisztult állami szerepvállalás, a megfelelő szabályozási és önszabályozó környezet, illetve a kiforrott, szülői-nevelői szerepekkel is számoló bűnmegelőzési stratégiák képesek konkretizálni. A kérdés valójában ugyanaz, mint a lineáris médiaszolgáltatások esetében: hogyan adhatunk eszközöket a szülőnek a gyermeke (online) szocializációjának elősegítése érdekében? Képes-e az állam a televíziós tartalmak elleni védekezés gyengeségeit felülvizsgálni és egymással összekapcsolódva, de mégis külön értelmezni a médiajog és a bűnmegelőzés gyermekvédelmi céljait a web 2.0 egyedi feltételrendszerében?

*Néhány általános és konkrét példa
az állam mint első védelmi pillér szerepéről
az online jogsértések megelőzésében*

Az állam normatív szerepének kérdése, illetve az online színterek kapcsán felvetődő jogalkotási kötelezettségek már nem először kerülnek terítékre. *Papp János Tamás* tanulmányában például a közösségi média kvázi állami szerepköreinek terjeszkedéséről ír, ami joggal vetheti fel az állam aktivitásának szükségességét e téren.⁴⁴ Mint írja, az online közösségi „média” társadalmi beágyazottsága az elmúlt években olyan mértéket öltött, amely felveti e rendszerek közszolgáltatásként való működését. Az internet mindennapi élettérré vált, amelyen belül a szabályozás és a szabályozhatóság, a normaalkotás, illetve e normák betartatása magánvállalatok kezében van.⁴⁵ A „szabályozatlanság”, illetve pusztán önszabályozás azonban az európai joggyakorlat következtében egyre inkább megkérdőjeleződik, így a későbbiekben felvetődhet akár az online közösségi média szereplőinek mélyrehatóbb szabályozása is.

Magyarországon e regulációs igény még ugyan nem annyira erős az állam részéről, mint egyes nyugat-európai államokban – amelyekben már láthatunk példákat a Google, a Facebook és egyéb internetes vállalatokkal szemben állított követelmények meghatározására –, hazánkban is találunk kezdeményezéseket a jogértelmezésre. Ilyen például az MTE és az Index kommentügye, amely életre hívta a 19/2014. (V. 30.) alkotmánybírósági határozatot, majd

⁴⁴ Papp János Tamás: i. m. 403–425. o.

⁴⁵ Uo. 408–410. o.

egészen Strasbourgig jutva határozathozatalra készítette az Emberi Jogok Európai Bíróságát.⁴⁶

A magyar Alkotmánybíróság határozatában a következőképp foglalja össze e folyamat lényegét: „Az internet nem jogmentes terület, az internetes kommunikációban tanúsított emberi magatartások és formák a jogi szabályozás tárgyát képezhetik. Alkotmányossági szempontból tehát az új technológiák által nyújtott tereken és felületeken, valamint kommunikációs csatornákon – így az interneten zajló nyilvános kommunikációban érvényesítendő az Alaptörvényben rögzített alapvető jogok és kötelezettségek.”⁴⁷

Az Alkotmánybíróság határozata nem a gyermekvédelem kérdéseire koncentrált ugyan, az internetes kommunikációhoz alkotott döntő meglátása mégis értelmezhetővé teszi számunkra az állam azon feladatát, hogy meghatározza az interneten zajló kommunikáció kereteit. Ez azt is jelenti, hogy az állam által alkotott szabályok, így például a büntető törvénykönyvben szereplő információs rendszer és adat elleni bűncselekmények, az elektronikus adat végleges hozzáférhetetlenné tétele intézkedés, vagy az internetes csalás kodifikációja, illetve nagy általánosságban az elektronikus kereskedelmi szabályok, az elektronikus hírközlési szabályok és adatvédelmi szabályok a folyamatosan új utakat kitaposó joggyakorlatokkal karöltve, elegendő indokot szolgáltatnak az online tér szabályszerűségeihez szükséges tudásanyag megalkotására.

E tudásanyag részeként megjelentek különböző európai uniós iránymutatások, de – a teljesség igénye nélkül – a digitális gyermekvédelmi stratégián és a nemzeti bűnmegelőzési stratégián keresztül Magyarország is a gyermekek online kompetenciáinak fejlesztésére, a fejlődés mederben tartására, és a „digitális állampolgárság” kereteinek megalkotására vállalkozott. A továbbiakban e három terület főbb irányvonalainak rövid bemutatására vállalkozom.

Európai példák

A jogi rendezés feladatai mellett az online gyermekvédelmi intézményrendszer kiépítése tekintetében is történt előrelépés. Ennek keretében készült el az Európai Parlament és a tanács 2011/92/EU irányelve, amely a gyermekek szexuális bántalmazása és kizsákmányolása mellett a gyermekpornográfia el-

46 Lásd bővebben Kőhidi Ákos: A jogsértő internetes tartalommal szembeni jogi eszközrendszer. In: Koltay András – Török Bernát (szerk.): i. m. 375–402. o.; Klein Tamás: A tárhelyszolgáltató „omnipotens” felelőssége mint alkotmányjogi problematika. In: Koltay András – Török Bernát (szerk.): i. m. 349–374. o.

47 19/2014. (V. 30.) AB határozat.

leni küzdelemről is tartalmaz iránymutatásokat. Emellett láthatunk olyan szerveződések, mint a Better Internet For Kids koalíció létrehozása, vagy a már említett Safer Internet Program. A részletszabályokig hatoló online gyermekvédelmi szemléletre pedig jó példa a 2018-ban hatályba lépő új adatvédelmi rendelet⁴⁸, amely a gyermekek személyes adatainak védelmével kívánja csökkenteni az interneten megjelenő veszélyeket.

A gyermekek online jogsértéseinek megelőzése azonban elsősorban a cyberbullying területén megfogalmazott programokban ragadható meg. Az Európai Parlament *Cyberbullying among young people* című tanulmánya⁴⁹ a cyberbullying területén foglalja össze a megoldásra váró feladatokat, annak felépítése azonban nagyjából a gyermekek áldozati szerepére koncentrál, a megelőzés tekintetében pedig kiemelten kezeli a digitális kompetenciák fejlesztését. Mindazonáltal a jogsértések elkövetésének megelőzésében nem kíván újabb eszközöket kialakítani.

Érdemes továbbá megemlíteni az Európai Bizottság támogatási rendszerében végrehajtott Tabby programot⁵⁰, amely hazánkban az ESZTER Alapítványon keresztül kívánt gyermekvédelmi eredményeket elérni. A program a gyermekek iskolai nevelésének egyes elemeire épít, abban a szülői részvétel elősegítése, illetve a szülői kötelezettségek kérdése nem szerepel.⁵¹ A kiskorúak által elkövetett jogsértések tehát már megjelennek az Európai Unió horizontján, a szülő általam vizsgált „elhelyezése” jóval kisebb hangsúlyt kap e vizsgálódás során.

48 Az Európai Parlament és a tanács (EU) 2016/679 rendelete (2016. április 27.) a természetes személyeknek a személyes adatok kezelése tekintetében történő védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról, valamint a 95/46/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről (általános adatvédelmi rendelet). <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679&from=EN>

49 Cyberbullying Among Young People. Study for the LIBE Committee. European Parliament, 2016. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571367/IPOL_STU\(2016\)571367_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571367/IPOL_STU(2016)571367_EN.pdf)

50 A felmérés Magyarországon 2011 és 2015 között zajlott. A kutatás érdekessége, hogy míg hazánkban a kérdőíveket kitöltő hatszáz gyermek közül százhuszonkilenc válaszolta, hogy a kitöltés előtti fél évben egyszer-kétszer vagy néhányszor bántalmazták az iskolában, negyven kitöltő pedig legalább heti rendszerességgel volt iskolai erőszak áldozata, addig csupán huszonkét válaszoló vallotta azt, hogy zaklatta osztály- vagy iskolatársát. T.A.B.B.Y., avagy iskolai bántalmazás az interneten – a magyarországi kutatás eredményei. 2013. 5. o. <http://www.eszteralapitvany.hu/wp-content/uploads/2013/03/Iskolaknak-TABBY-2013.03.12..pdf>

51 Parti Katalin: A megfélemlítés (bullying) szabályozása Magyarországon és külföldön. In Medias Res, 2016/1., 132. o.

Magyar példák

E fejlődés Magyarország digitális átalakulása során is hasonló tendenciát mutat: mind a gyermekek online veszélyekre való felkészítését célzó Digitális Gyermekvédelmi Stratégia, mind a hagyományosabb, bűnmegelőzés céljával született Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégia periférián tartja a gyermekek online jogsértéseinek megelőzésére hivatott eszközrendszer kézzelfogható, érthető és alkalmazható kialakításának előirányzatát, illetve háttérbe szorítja a szülő szocializációs szerepének hangsúlyozását e téren.

A digitális gyermekvédelmi stratégia⁵²

Magyarország szerepvállalására áttérve a 2015-ben kormányzati berkekben elindított digitális jólét programról, illetve kifejezetten annak digitális gyermekvédelmi stratégiájáról⁵³ szükséges néhány szót ejtenem, hiszen a stratégia a gyermekek online szocializációjának elősegítése tekintetében jó alapja lehet az állami szerepvállalásnak.

Bár annak gyakorlati eredményei még kevésbé látványosak, a tekintetben fontos, hogy ismerteti az online jogsértések széles körét, meghatározza azokat a jogszabályokat, amelyek felhívhatók az egyes jogsértések során, illetve strukturálja az országban megtalálható, online térrel foglalkozó állami és a civil szervezeteket, illetve egyéb szereplőket.

Céljait tekintve a stratégia három alappillére épül: megtalálható benne a tudatosítás és médiaműveltség elősegítésének igénye, a védelem és biztonság pillére, illetve a szankcióalkalmazás és segítségnyújtás eszközeinek ismertetése.⁵⁴ E három tényező alpontjait áttekintve azt láthatjuk, hogy céljainál – hasonlóan az előbbiekben olvasható médiaszabályozási analógiához – számos ponton keveredik egymással az online tér „médium” jellege, illetve a web 2.0 által kialakuló közösségi tér jellege. A lehetséges veszélyek felsorakoztatása esetén például konkrétan a médiaszöveg fogyasztásáról, illetve a média által közvetített ártalmakról értekeznek.⁵⁵

⁵² Magyarország Digitális Gyermekvédelmi Stratégiája.

<http://www.kormany.hu/download/6/0e/c0000/Magyarorsz%C3%A1g%20Digit%C3%A1lis%20Gyermekv%C3%A9delmi%20Strat%C3%A9gi%C3%A1ja.pdf>

⁵³ 1488/2016. (IX. 2.) kormányhatározat a gyermekek számára biztonságos internetszolgáltatás megteremtéséről, a tudatos és értékteremtő internethasználatról és Magyarország Digitális Gyermekvédelmi Stratégiájáról.

⁵⁴ Magyarország Digitális Gyermekvédelmi Stratégiája... i. m. 8. o.

⁵⁵ Uo. 9–12. o.

A tudatosság növelésében részt vevő szereplők ismertetése során a stratégia összemosza a médiatudatosság területét és az online közösségi terek használatát, így a média és a piaci szereplők feladatait is. Ez viszont nem feltétlenül probléma, hiszen az előbbiekben vázolt hasonlóság következtében a médiaszabályozás gyermekvédelmi szemléletének átvétele számos ponton alapköve lehet a gyermekek online jogkövető magatartása elősegítésének.

A médiaszabályozás – mint azt az előbbiekben olvashattuk – és például a Médiatanács tevékenységi köre kényelmesen beilleszthető a tudatosítás rendszerébe, de az online devianciák megelőzéséhez, így különösen a cyberbullyinghoz, vagy az online zaklatáshoz kevés közvetlen kapcsolat fűzi.

A digitális gyermekvédelmi stratégiában szereplő célkitűzések kiterjednek az online tér szinte minden szegmensére. A stratégia állást foglal a gyermekek bűncselekményektől való védelmében, mégsem terjed ki a gyermekek online jogsértő magatartásainak lehetséges gócpontjaira. Erre mindössze néhány, mégis fontos utalást találhatunk. Ilyen egyrészt a gyermekeket veszélyeztető tartalmak körén belül a cyberbullyingra és annak típusaira való figyelemfelhívás⁵⁶, másrészt a büntető törvénykönyv szerinti szankcióalkalmazás összegzése alfejezetben – a közvetítői eljárás lefolytatásának ismertetése során – már megjelenik a kiskorú mint a jogsértés elkövetője⁵⁷.

E két szemléletrendszer végső soron mégis rokonnak tekinthető, hiszen céljaik azonosak, valamint ugyanazt a – gyermekek által használt – online teret szabályozzák. Az ott lévő „frontális tartalmak”, így a sajtótermékek és a web 2.0-ban generált tartalmak és interakciók inkább csak eltérő részei az online térnek és azok nem feltétlenül választhatók el egymástól.

A szülő tudatosítási szerepével kapcsolatban előrelépés, hogy a stratégia már felismeri annak legfőbb hibáit. Rávilágít ugyanis arra, hogy a szülő kompetenciájának növelése kulcskérdéssé válik a technológia használata során, hiszen ha „*a gyermekek oktatásában, nevelésében szerepet vállaló személyek nem rendelkeznek a tudatos internethasználattal kapcsolatos információkkal, valamint ezek átadásának szándékával és képességével, úgy az súlyos következményekkel járhat*”⁵⁸. A stratégia a probléma kulcspontjának a szülők veszélyekkel kapcsolatos ismereteinek hiánya mellett a passzivitást, a problémák elhárítását tekinti, amelynek oka a tekintélyvesztéstől való félelem. A szülői szerepek konkrét meghatározásáról, illetve ismereteik kiterjesztésének módjáról azonban e dokumentum sem értekezik.

⁵⁶ Uo. 22–23. o.

⁵⁷ Uo. 57–58. o.

⁵⁸ Uo. 16. o.

Összességében a digitális gyermekvédelmi stratégia a klasszikus értelemben vett „védelmi” funkcióját ellátja. Tartalmazza az online tér mindkét területével, így a médiatartalmakkal és az „interakciós” ártalmakkal szembeni megelőzési és bejelentési ismereteket, valamint a szülők felelősségére is felhívja a figyelmet.⁵⁹ Az online tér kriminológiai és társadalomtudományi felméréseinek ismeretében azonban állítható, hogy igény lenne a gyermekek aktivitásának értelmezésére és a kompetenciafejlesztés idősebb generációk által történő kezdeményezésére is, hiszen az internet olyan kétirányú sztráda, ahol a gyermekek már nem pusztán az ártalmak elszenvedőiként vagy a tartalmak címzettjeiként jelennek meg, online szocializációjuk során lényegi kérdéssé válik jogkövető magatartásuk – akár kontrollokon keresztül – elősegítése is. Mindez azért fontos, mert az online térben szorosabb kapcsolat lehet a gyermeket érő hatások, a gyermek aktivitása és az esetleges jogsértések között, mint a pusztán absztraktabb hatásokat eredményező írott vagy audiovizuális médiatartalmak esetén, amely hatások csökkentése a gyermeknevelés korai szakaszának egyik legfontosabb kérdésévé válik napjainkban.

A folyamat felismerésére és a jogtudatosság elősegítésére akár a stratégiában feltüntetett eszközök egy része is alkalmas lehet, mindamelllett az államnak fel kell ismernie, hogy az online térben nem csak a gyermekek fogyasztói szerepeire szükséges figyelmet fordítani, a médiajogon és az általános gyermekvédelmen túl már bűnmegelőzési célokat is szem előtt kell tartanunk.

A nemzeti bűnmegelőzési stratégia⁶⁰

A digitális gyermekvédelmi stratégiához hasonlóan e dokumentumban is megjelenik a médiaártalmak kérdése, illetve nagy figyelmet fordít az állam a gyermekek ártalmakkal szembeni védelmére nemcsak az offline, de az online térben is, mégis csak korlátozottan tér ki a gyermekek online interakcióira. A gyermekek online „élete” szintén egyoldalú kérdéssé válik, és az ártalmaktól való – főleg szituációs – védelemre redukálódik.

A stratégia céljai kiemelten a szituációs bűnmegelőzés vívmányaira fókuszálnak, elvi háttérének ismertetése során mégis kijelenti: az elkövető, az áldozat és a bűncselekményi szituáció minden lehetséges aspektusának vizs-

⁵⁹ A digitális gyermekvédelmi stratégia végrehajtásának eddigi eredményeként 2016 végén megszületett a stratégia intézkedési terve is, amelynek végrehajtása 2017–2018-ban történik, és a gyermekvédelmi jelzőrendszer működését hivatott a gyermekek online környezetben történő veszélyeztetése esetére alkalmazhatóvá tenni. Ennek gyakorlati eredményeiről azonban még nem állnak rendelkezésre adatok. http://hirek.nkp.hu/letoltes/36569_2017_KOZNEVTART_melleklet_Gyvt

⁶⁰ 1744/2013. (X. 17.) kormányhatározat a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiáról (2013-2023).

gálatára épít. „Az állam a bűnözésért viselt felelősségének egy részét a társadalom egyéb szegmenseire – az önkormányzatokra, a közösségekre, az üzleti szférára, az egyházakra és végső soron az állampolgárra – telepíti.”⁶¹

A stratégia több ponton is kapcsolódik olyan szakpolitikákhoz, mint a gyermekvédelem, az oktatáspolitiká, az ifjúsáspolitiká és a kiberbiztonság, ezek szélesebb körű kifejtésére nem fektet súlyt. Jelzi, hogy a speciális felkészültséget igénylő bűnmegelőzési kérdésekkel (például korrupció, környezetkárosító bűncselekmények) nem kíván foglalkozni.⁶²

Ennek szellemében a későbbiekben is csak néhány mondatban vetődik fel a – szintén speciális területként kezelt – online bűnmegelőzés problémája. A gyermek- és ifjúságvédelem területén kiemelt figyelmet fordít a stratégia azokra a nevelési és kulturális színterekre, amelyek szerepe elengedhetetlen „a fiatalok védelmében, a védelmi mechanizmusok kialakításában, az erkölcsi normák közvetítésében, az emberré válásban, a jogkövető magatartás kialakításában”⁶³. Az online bűnmegelőzés szempontjából így a szemlélet ugyanaz, mint a hagyományos bűnmegelőzés esetében (család, nevelési-oktatási intézmények és hasznos szabadidő-eltöltés), annak tartalmára kevés súlyt fektet az állam, mely szemlélet a digitális gyermekvédelmi stratégiában már mutat némi eltérést.

A kontrollok kialakításának megteremtése a stratégiában is fontos szerephez jut. Az online szocializáció szempontjából is tanulságos a gyermek- és ifjúságvédelmi fejezet azon tételmondata, amely szerint mindennapi életünket írott és íratlan szabályok határozzák meg, amelyek megismerése és megtanulása a gyermekek alapvető érdeke, saját biztonságuk egyik sarokköve. A szabályok ismerete segíti elő, hogy a gyermekek felismerjék a diákcsínyek és a büntető törvénykönyvben szereplő tényállások közötti különbséget. E határok átlépése a szabályok megismerésén és bensővé tételén keresztül csökkenthető.⁶⁴

A stratégia a gyermekek online védelmének fontosságát a viktimizáció megelőzésében látja, a média és az internet veszélyeit tartalmazó fejezet anynyiban mégis előremutató, hogy szót ejt az internet elkövetővé válás szempontjából kiemelkedő kockázatot jelentő minőségéről, tudomásul véve, hogy „a közösségi portálok használata nemcsak vonzó a fiatalok körében, hanem a közösségi életük nagy része ebben a kibertérben játszódik”⁶⁵.

61 Uo. 2.2. pont.

62 Uo. 2.3. pont.

63 Uo. 8.2. Gyermek- és ifjúságvédelem.

64 Uo.

65 Uo. 8.2.5. pont.

A stratégia két megelőzési programot kínál a gyermekek áldozattá válásának csökkentéséhez. Egyrészt a biztonságos internethasználatot célzó intézkedés⁶⁶ – hasonlóan az előbbi dokumentumhoz – a széles körű és naprakész tájékoztatásra szorítkozik, mely programpontra a kis- és oktatófilmek, valamint honlapok elkészítésének tervét tartalmazza.

Másrészt az online veszélyek megismerésére tűzi ki célul a Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság Bűvösvölgy Programjának bűnmegelőzési célú bővítését is. Az intézkedés a Bűvösvölgy Médiaértés-oktató Központ oktatási tematikájának kibővítését tartalmazza⁶⁷, amely az új médiával kapcsolatos bűnmegelőzési történetek kidolgozásával hivatott növelni az intézménybe látogató diákok felkészültségét.

A stratégia a szülői szerepekkel, illetve konkrétan a szülők online tudatosítási kötelezettségeivel kapcsolatban nem tartalmaz ismereteket. Annak 2018–2019-es intézkedési terve⁶⁸ pusztán az iskolai közegre koncentrál, e területen azonban két nagy előrelépést is tartalmaz: a Tabby program és más egyéb online zaklatást megelőzni és kezelni kívánó program eredményeként részévé vált a cyberbullying-kampányok elindításának cselekvési programja, illetve elsődlegessé vált az online veszélyek feltérképezése és megelőzése is.⁶⁹

Összességében e két stratégia pozitív irányba tolja el Magyarország online tudatosítási, médiaértési és bűnmegelőzési törekvéseit. Digitális gyermekvédelmi stratégiánk előremutatóan összegzi az interneten felbukkanó tartalmak által közvetített veszélyeket, és figyelmet fordít az online jogsértések elleni védelmi ismeretek kibővítésére is. A nemzeti bűnmegelőzési stratégia pedig célul tűzte ki az online gyermekvédelem megerősítését, amelynek eszközeit az oktatási rendszer keretein belül képzeli el a jogalkotó.

E két stratégia iránymutatásai bizonyos előrelépést jelentenek az állam számára, mindazonáltal az ártalmaktól való védelem mellett a gyermekek családon belüli védelme, a szülői kompetenciák növelése csak kevésbé van jelen. Számos helyen összefolyik az online tartalmak „médiaként” való azonosítása és a kommunikáció során felvetődő ártalmak megelőzésének kérdé-

⁶⁶ Uo.

⁶⁷ Uo.

⁶⁸ 1838/2017. (XI. 9.) kormányhatározat a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiával összefüggésben egyes kormányhatározatok módosításáról, valamint a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégia 2018-2019. évekre szóló intézkedési tervéről. Az 1166/2016. (IV. 6.) kormányhatározat a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégia 2016-2017. évre szóló intézkedési tervéről nem tartalmaz az online bűnmegelőzésre vonatkozó intézkedést, így ennek tárgyalására nem térek ki.

⁶⁹ Mindkét program 2018-ban veszi kezdetét, így az elkövetői szerepekkel kapcsolatos tudatosítás megléte jelenleg még a jövő kérdése. 1838/2017. (XI. 9.) kormányhatározat 3. melléklet 2.3. és 3.1. pont.

se is. Végül a szülői szerepek és kötelezettségek megismertetésének rövidsége mellett, hazánkban a gyermekek aktív közrehatásának felismerése és a megelőzési javaslatok kidolgozása szintén várat magára.

Zárásgondolatok

Az online térben megvalósuló jogsértések megelőzése számos ponton függ az állam definíciós feladatainak ellátásától. Az internet terjedésével, illetve különösen annak kvázi „közszolgáltatássá” válásával egyértelműen súlyt kell fektetnünk az online térben is fellelhető és a gyakorlatban, illetve a jogalkotás által konkretizált jogszabályok ismeretének kiterjesztésére.

A jogtudatosság, illetve részben az online jogi normák relativizált volta ugyanis számos ponton nehézkessé teszi a szülő nevelési kötelezettségeinek teljesíthetőségét. Az államnak az interneten zajló kommunikáció értelmezése során – a médiajoghoz hasonlóan, illetve azt alapul véve – azonosítania kell azokat a beavatkozási pontokat, ahol képes a szülő számára eszközöket nyújtani feladata ellátásához.

Ennek részletszabályai jelenleg még mind elméleti, mind gyakorlati szinten több kérdést vetnek fel, mint amennyi választ adhatnak. Mégis egyre világosabbá válik, hogy a megfelelő szabályozáshoz a már ismertett három pillér szerepének kijelölésére van szükség. Meg kell tehát határozni az állam koordinációs szerepének tartalmát, az online tér statikus szereplőinek, így főként a tartalomszolgáltatók gyermekvédelmi (tudatosítási) kötelezettségeit, aminek segítségével megfelelő ismereteket kell adnunk a szülők kezébe.

A megfelelő társadalmi kontrollok kialakításában a szülő szerepének hangsúlyozása sem lehet kevésbé fontos, mint a gyermekek ártalmaktól való védelmének kívánalma, tekintve, hogy a gyermekek jogsértéseinek megelőzése és a gyermekvédelem az online térben ugyanazon érem két oldalát jelenti. Mint azt láthattuk, sem a digitális gyermekvédelmi stratégia, sem a nemzeti bűnmegelőzési stratégia nem helyez kellő hangsúlyt a szülői szint támogatására, illetve a tájékozottság növelésére. Azok elsősorban az általános tudatosítás igényével összegzik a hazánkban található, kifejezetten médiatartalmakhoz, illetve másodsorban a web 2.0 interaktív felületeihez kötődő ártalmakat és védelmi mechanizmusokat.

Jelen tanulmány keretei között elsősorban az állam szerepvállalásának rétegeire, illetve a szülői kötelezettségek nyitott kérdéseire koncentráltam, mindamellett e rendszerben a makroszint, így például a tárhelyszolgáltatók,

tartalomszolgáltatók és – nem kisebb jelentőséggel – az oktatási intézmények szerepének meghatározására is hasonló mértékű igény mutatkozik.

Ez a gyermekek online jogsértése megelőzésének fontosságát hangsúlyozó – szerteágazó jogterületeket vizsgáló – érvelés számos kérdést vet fel, annyiban talán mégis eléri a célját, hogy rávilágít az online tér szerteágazó kapcsolódási pontjainak összefüggésére és segít felismerni a feladatot, amely még előttünk áll: meg kell határoznunk a társadalom online szocializációjának azon sarokpontjait, amelyek segítenek leküzdeni az internet „vadnyugati stílusú” értelmezését és hozzájárulnak a felívelőben lévő online „felelőtlen-ségi” kultúra képének árnyalásához, megelőzve ezzel az online jogsértések korai elkövetését.

LUKÁCS DALMA

Kulturális javak védelmi típusai Magyarországon

A hazai kutatás még csak a „szárnyait bontogatja” az illegális műkincs-kereskedelem megfékezése terén, csupán egy-egy specifikus téma lett felkapott, mint például a Közel-Kelet helyzete és az Iszlám Állam fosztogatásai, illetve az illegális „fémkeresőzők”. Azonban ezek a publikációk is csak magyar nyelven íródtak, nagy általánosságokat fogalmaztak meg, nem hoznak új kutatási eredményeket. A témában született legtöbb cikk nem is tudományos folyóiratokban, hanem ismeretterjesztő, esetleg napi hírekkel foglalkozó honlapokon jelenik meg, mint például az *Index*¹ vagy az *Origó*.² Továbbá fontos megemlíteni, hogy a felderítés menetéről sem születtek publikációk, akár csak a magyarországi műkincsvédelemmel foglalkozó szervek működéséről, mégis személyes beszélgetések során kirajzolódott, hogy a rendszer még finomítható, kevés a szakember, és fejlesztésekre lenne szükség a kulturális javak jogellenes külföldre vitelének megakadályozása érdekében hazánkban.³ E tényezők is hozzájárulnak ahhoz, hogy Magyarországon sem a civil lakossághoz, sem a szakemberekhez nem jutott el a kulturális javak illegális kereskedelme elleni fellépés fontossága. Az olasz rendőrség, a Carabinieri műtárgyvédelmi egysége⁴ az egyik kulcsfeladatának tartja, hogy a lakosságot folyamatosan tájékoztassák a kulturális javak védelméről, emellett minden hónapban kiállításokat rendeznek a felderített műtárgyakból, továbbá iskolákban tartanak előadásokat. Az effajta publicitás és aktivitás hiányzik Magyarországon, miközben ez az első lépés lenne a kulturális javak védelme irányába.

1 Kovács Bálint: A maffiánál találtak meg két lopott Van Gogh-festményt. Index.hu, 2016. szeptember 30. http://index.hu/kultur/2016/09/30/a_maffianal_talaltak_meg_ket_lopott_van_gogh-festmenyt/

2 Kovács Noémi: Ókori perzsa kincseket találtak egy kamionban. Origo.hu, 2017. február 8. <http://www.origo.hu/itthon/20170208-asszir-sumer-es-okori-perzsa-targyakat-talaltak-egy-mukincstolvajnal.html>

3 Olaszországban és Franciaországban ezeket a problémákat már áthidalták, hiszen a második világháború után kezdték kiépíteni a mára már jól működő rendszerüket, míg Magyarországon ennél jóval később, körülbelül húsz éve kezdődtek meg a hathatósabb intézkedések az illegális kereskedelem megfékezése céljából.

4 Carabinieri per la Tutela Del Patrimonio Culturale (TPC).

Fogalmak

Mindenekelőtt szükség lenne a kulturális javak fogalmat meghatározni, ám ez korántsem olyan könnyű. A köznyelvben csak műtárgyakként vagy műkincsekként találkozhatunk a terminológiával, azonban a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvényben azt olvashatjuk, hogy a kulturális javak a régészeti és hadtörténeti leletekkel, valamint a műemléki értékekkel együtt alkotják a kulturális örökség egészét.⁵ Kulturális javakon pedig régészeti tárgyakat, művészeti alkotásokat, írásos, képi vagy hangrögzített emlékeket tartunk számon, amelyek hozzátartoznak az ország történetéhez, továbbá az emberiség fejlődéséhez.⁶ Tehát a jogszabályt leegyszerűsítve kimondhatjuk, hogy a régészeti leletek, illetve a műalkotások sorolhatók ide. Ezek védetté nyilvánítása hatósági eljárás vagy miniszteri rendelet útján történhet⁷, megszűnése akkor következik be, ha a tárgy megsérül, ha a leletegyüttes egyik kulcsfontosságú darabja már nem található meg a többi darabbal együtt, illetve ha az adott tárgy kulturális érdekek miatt végleg külföldre kerül.⁸ Véleményem szerint a törvényben megfogalmazott definíciók alapján sem kapunk pontos képet arról, mi is tartozik a „műkincs” fogalmába. Ha egy tárgynál nem tudják megállapítani, hogy a kulturális javak körébe tartozik-e, vagy sem, akkor az egykori Forster Központ jogutódja, a Miniszterelnökséghez tartozó műtárgyfelügyeleti hatósági osztály véleményét kell figyelembe venni. A kulturális javak fogalommagyarázatánál olvashattuk a művészeti alkotásokat. Eredeti műalkotásnak tekintjük a képzőművészeti (festmény, szobor, metszet stb.), iparművészeti (szőnyeg, üvegtárgy, kerámia stb.), továbbá a fotóművészeti alkotásokat, illetve egyes másolatokat is, amelyek csak korlátozott számban készültek a művész által vagy az irányítása alatt.⁹

Műkincsvédelemmel foglalkozó szervek Magyarországon

Magyarországon jelenleg a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, a Nemzeti Nyomozó Iroda műkincsvédelmi alosztálya, az Interpol és az egykori Forster Központ

⁵ A kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény 7. § 10. bek.

⁶ Uo. 7. § 11. bek.

⁷ Uo. I. Általános rendelkezések 46. §

⁸ Uo. 50. §

⁹ A szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény E § (2) bek.

jogutódai: a Miniszterelnökség, a Magyar Művészeti Akadémia, illetve a Budavári Ingatlanfejlesztő és Üzemeltető Nonprofit Kft. foglalkozott a kérdéskörrel 2018 novemberéig, jelenleg a szervezet átalakítás alatt áll. A nemzetközi közreműködésért és információáramlásért az Interpol magyarországi irodája felel.

A rendőrség szervezetén belül 1997-ben jött létre a műtárgyak védelmére szakosodott szervezeti egység, amely 2004 óta a Nemzeti Nyomozó Iroda keretei között működik műkincsvédelmi alosztály néven. A műkincsvédelmi tevékenység fontos része egy speciális adatbázis, amelynek létrehozását egy erre a célra kifejlesztett, külföldön is alkalmazott szoftver honosításával szereztek volna az egység tevékenységének keretei között megvalósítani. Az Országos Rendőr-főkapitányság, a Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága és a Kulturális Örökségvédelmi Hivatal között 2006-ban létrejött háromoldalú együttműködési megállapodás nyomán a lopott műtárgyak azonosítását megkönnyítő, a rendőrségi munkát is segítő számítógépes adatbázis kifejlesztésére került sor az akkori Kulturális Örökségvédelmi Hivatal (később Forster Központ) keretei között.¹⁰

Az egykori Kulturális Örökségvédelmi Igazgatóság¹¹, majd Kulturális Örökségvédelmi Hivatal¹², később Forster Gyula Központ¹³ jogutódja három részre szakadt 2017. január 1-jén. A Miniszterelnökségen belül megalakult a műtárgyfelügyeleti hatósági főosztály, amely a kulturális javak ideiglenes és végleges kiviteli engedélyeztetésével, a külföldről behozott kulturális javak védelmével, műtárgyak védetté nyilvánításával, esetleg megszüntetésével foglalkozott. 2006-ban alakult meg a Kulturális Javak Bizottsága, amelynek feladatköre azóta is a védetté nyilvánítás vagy éppen ennek megszüntetése. A 2012. évi XCV. törvény hatálybalépésével egy új feladatkör jött létre a szervezetnél, a jogi immunitás, amely elősegíti, hogy a külföldi műtárgyakat biztonságosan kiszállíthassák Magyarországról, továbbá eredeti állapotukban vissza is szolgáltatassák őket. 2016-ban száztizenhat új műtárgy érkezett hazánkba.¹⁴ A Magyar Művészeti Akadémia részeként működik a műemlékek védelmével foglalkozó Műemléki Tanácsadó Testület, míg a Budavári Ingatlanfejlesztő és Üzemeltető Nonprofit Kft.¹⁵ a régészeti feltárások ellenőrzését és koordinációját, továbbá a pályázatok és fejlesztések végrehajtását végzi.

¹⁰ Nemzeti Nyomozó Iroda munkatársával folytatott interjú alapján.

¹¹ 1998 és 2001 között.

¹² 2001 és 2012 között.

¹³ 2012 és 2016. január 31. között

¹⁴ Forster Központ Műtárgyfelügyeleti Iroda 2016. évi munkája.

http://www.koh.hu/uploads/content/625/file/2016-jelentes-FK-MFI_2017_03_27.pdf

¹⁵ Neve ellenére országos hatáskörrel bír.

Az adóhatóság feladatai közé tartozik az ellenőrzés, amelyet a harmadik országok vonatkozásában előforduló kivitelkor és behozatalkor végeznek, továbbá célja a termék azonosítása. Ennek érdekében a szállításhoz tartozó okmányok eredetiségét is vizsgálják, illetve hogy az adott tárgyhoz valóban a felmutatott iratok tartoznak-e. A vámhatóságok a műtárgyak meghatározásához általában szakértőt kérhetnek fel, legtöbb esetben múzeumi szakembert (régész, muzeológus stb.), ugyanis az igazságügyi szakértők között nem szerepel konkrétan műtárgyszakértő. Az egykori Forster Központ által kiadott, még érvényes kiviteli engedélyek a lejáratukig hatályosak.¹⁶

Az említettek mellett kiemelt funkciója van az Interpol magyarországi irodájának. Az Interpolnak a nemzetközi nyomozás haladásában van nagy szerepe, nemzeti szinten pedig a helyi irodákkal tartja a kapcsolatot. Az Interpol magyarországi irodájában egyetlen ember foglalkozik a kulturális javak illegális kereskedelmének ügyeivel. Az Interpol saját adatbázisának, a *Works of Arts*nak (WOA) az egyik változata mindenki által elérhető az interneten.¹⁷ Azonban létezik egy másik típusa is, amely csak bizonyos országokban elérhető. A műkinckörözésekben 1947 óta működik közre az Interpol, és az említettek mellett napjainkban konferenciákat, illetve továbbképzéseket tartanak. A szervezet tagjai alapfokú művészeti oktatást kapnak. Az adatbázis a lopott, lefoglalt, illetve az illegális kereskedelemmel kapcsolatos műtárgyak adatait tartalmazza. Az adatbázisban szöveges alapon lehet keresni: típus, méret, anyag, szín, művész és technika alapján is, ezeken belül újabb szűkítési felületek jelennek meg. Megfigyelésem alapján nem könnyű az adatbázisban való keresés, hiszen minden embernek más és más tényező lesz fontos az adott műtárgyról, ami megnehezíti a már rendszerben szereplő tárgyak megtalálását. Az ebből eredő nehézségek kiküszöbölésére hoztak létre egy numerikus jelekből és betűkből álló azonosítót, amely megkönnyíti egyebek között a szervek közötti információáramlást és a nyomozást.¹⁸

16 Harnberger György – Tóth András – Vass Ádám: Korlátozások és tilalmak, valamint a termékbiztonsággal és megfelelőséggel kapcsolatos intézkedések a vámhatósági eljárásokban. Tansegédlet a NAV KEKI pénzügyőri szakosító tanfolyam és a tiltó-korlátozó rendelkezések továbbképzés, valamint a Nemzeti Közzolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar vám- és jövedéki igazgatási szakirány hallgatói részére. 2017, 15. o.

17 <https://www.interpol.int/notice/search/woa>

18 A Nebeknél folytatott konzultáció keretében szerzett információk alapján.

Műtárgyak védelme 2018 őszéig

A „védelem” kifejezésen nemcsak a fizikai érintetlenség megóvását kell érteni, hanem a tárgyak feldolgozását, továbbá a szakemberek és egyes hivatalok és hatóságok munkáját is. A védetté nyilvánítást a már említett Műtárgyfelügyeleti Iroda végezte, amely a Forster Központ jogutódja volt, és amely 2018 novemberében újabb átszervezéseken esett át. Azonban ez az állam, továbbá a magángyűjtő számára felelősséget és kötelezettségeket is jelent egyszerre, hiszen köteles a tárgyakat a megfelelő módon tárolni, őrizni és megvédeni.¹⁹ Ezek mellett a hatóságok is bizonyos időközönként ellenőrizhetik a tárgyak minőségét. A kötelezettségek mellett azonban előnnyel is jár védetté nyilvánított tárgy birtoklása, hiszen így az eredetiségük is garantált. Fontos megemlíteni, hogy a nem védett műtárgyak birtoklása már nem bejelentésköteles.

A galériák és aukciósházak esetében hatalmas hiányosság, hogyha eladásra kínálnak nekik hamis tárgyat, és ezt felismerik, csupán az ajánlat visszautasítására van lehetőségük, nem foglalhatják le őket. Azonban ezeket az „elkövetők” más galériáknak és aukciósházaknak kínálják addig, míg valaki meg nem veszi, aminek következtében bekerülnek a legális piacra. Más országokban (például Franciaország, Olaszország) a galériák és aukciósházak kötelesek nyilvántartást vezetni, amelyet minden esetben át kell adniuk az őket ellenőrző rendőri szerveknek. Ezt a hazai törvények nem teszik lehetővé, sőt ellenőrzésre is csak akkor jogosítják fel a rendészeti szerveket, ha bizonyítani tudják az adott tárgyra vonatkozó bűncselekményt.²⁰

A korábban említett szervezetek foglalkoznak Magyarországon az illegális műkincs-kereskedelem megfékezésével, a kommunikáció közöttük azonban nem minden esetben gördülékeny. A rendőrség, ha egy lopott műtárgy után kutat, gyakran nem értesíti az Interpol-t, így nem kerül fel az adott kulturális örökség a nemzetközi körözési listára.²¹ Más esetekben viszont az előkerülésük után nem jelzik, hogy a tárgy már nem igényel körözést. Bár a magántulajdonban lévő műtárgyak lopását bejelentik, azonban az előkerülésükről gyakran elfelejtik értesíteni a rendőrséget.

A kulturális javak országból kiviteléhez kötelező az örökségvédelmi hatóság, a műtárgyfelügyeleti hatósági főosztály engedélye a közgyűjtemények, illetve e hatóság által védetté nyilvánított tárgyak esetében. Ezeken kívül a *táblázat*ban szereplő adatokat kell figyelembe venni. Lényeges megjegyezni,

¹⁹ 2001. évi XXVIII. törvény 3. fejezet 52. §

²⁰ A Nemzeti Nyomozó Iroda munkatársával folytatott interjú alapján.

²¹ A Nebeknél folytatott konzultáció keretében szerzett információk alapján.

A kiviteliengedély-köteles nem védett kulturális javak

Kategória	A Meghatározás	B Együttes feltétel	
		kor	forgalmi érték
1.	A földből és a víz alól előkerült, a 7. § 19. pontja szerinti régészeti leletnek nem minősülő egyéb tárgyak.	legalább ötven év	nincs
2.	Művészeti, történelmi, illetve vallási emlékekből származó, azok szerves részének számító részek és elemek.	legalább ötven év	nincs
3.	Bármilyen alapra, bármilyen anyag használatával, teljesen kézzel készített képek és festmények, amelyek nem tartoznak a 4. és az 5. kategóriába, valamint nincsenek alkotójuk tulajdonában.	legalább ötven év	legalább százezer forint
4.	Bármilyen alapra, vízfesték, gouache és pasztell használatával, teljesen kézzel készített képek és festmények, amelyek nincsenek alkotójuk tulajdonában.	legalább ötven év	legalább ötvenezer forint
5.	Az 1., 2. és 4. kategóriába nem tartozó, bármilyen alapra, bármilyen anyag használatával, teljesen kézzel készített mozaikképek és rajzok, amelyek nincsenek alkotójuk tulajdonában.	legalább ötven év	legalább ötvenezer forint
6.	Eredeti metszetek, nyomatok, szita- és könyomatok a hozzájuk tartozó nyomólemezekkel, valamint eredeti plakátok, amelyek nincsenek alkotójuk tulajdonában.	legalább ötven év	legalább ötvenezer forint
7.	Az 1. kategóriába nem tartozó eredeti szobrok, illetve szoborművek és az eredetivel azonos eljárással készült másolataik, amelyek nincsenek alkotójuk tulajdonában.	legalább ötven év	legalább százezer forint
8.	Fényképek, filmek és negatívjaik, amelyek nincsenek alkotójuk tulajdonában.	legalább ötven év	legalább ötvenezer forint
9.	Ősnyomtatványok és kéziratok, beleértve a kézírással bejegyzéssel ellátott könyveket, a térképeket és zenei partitúrákat egyenként vagy gyűjteményes formában, amelyek nincsenek alkotójuk tulajdonában.	legalább ötven év	nincs
10.	A 9. kategóriába nem tartozó könyvek egyenként vagy gyűjteményes formában.	száz év	legalább százezer forint
11.	Nyomtatott térképek.	száz év	legalább ötvenezer forint
12.	Iratok, irategyüttesek, valamint irat- és tervtári anyagok, kép- és hangarchívumok anyagai, bármilyen adathordozón.	legalább ötven év	nincs

Kategória	A Meghatározás	B Együttes feltétel	
		kor	forgalmi érték
13.	a) Természettudományos gyűjtemények: zoológiai, botanikai, paleontológiai, ásványtani vagy anatómiai gyűjtemények, illetve azok egyes darabjai; b) Történeti jellegű gyűjtemények: történelmi, néprajzi vagy numizmatikai jelentőségű gyűjtemények.	nincs	legalább százezer forint
14.	Közlekedési eszközök.	legalább ötven év	legalább százezer forint
15.	Az 1–14-ig terjedő kategóriák egyikébe sem tartozó minden egyéb antik darab, különösen: a) játékok, játékszerek; b) üvegtárgyak; c) arany- és ezüstnemű; d) bútorok; e) optikai, fotó- és kinematográfiai berendezések; f) hangszerek; g) órák és alkatrészeik; h) fából készített műtárgyak; i) kerámia; j) kárpit; k) szőnyegek; l) tapéta; m) fegyverek; n) numizmatikai tárgyak (érmek, jelvények stb.).	legalább ötven év	legalább százezer forint

Forrás: A 2001. évi LXIV. törvény 1. számú melléklete

hogy a kortárs²² művészeti darabok kivitele nem engedélyköteles. Ellenőrzésre (iratok, engedélyek) azonban nincs jogköre a műtárgyfelügyeleti hatósági főosztálynak, ezt a feladatot a vámhatóság végzi.²³ Továbbá fontos megemlíteni egy óriási hiányosságot: kulturális javak eredetvizsgálata egyik állami intézmény feladatkörébe sem tartozik bele.

A Műtárgyfelügyeleti Iroda²⁴ által készített statisztikákból megállapítható, hogy 2016-ban 2023 ügyben 8823 iratot rögzítettek. Ezek az iratok egyebek

²² A fogalommeghatározás széles körű, nincs egységesen elfogadott meghatározás.

²³ A Nebeknél folytatott konzultáció keretében szerzett információk alapján.

²⁴ A Miniszterelnökség önálló szervezeti egységként működő örökségvédelmi hatósági főosztályán belül található iroda.

között a védetté nyilvánítás, annak megszüntetése, illetve a kiviteli engedélyezés stb. tárgykör köré csoportosulnak. A hivatal 2016-ban 778 engedélyt adott ki, ebből végleges kiviteli engedély 615, míg az ideiglenes 163. Érdeemes megemlíteni, hogy 2015-ben 1383 műtárgykísérő igazolást adtak ki, de mert egy igazoláshoz több műkincs is tartozhat, így a kivitt kulturális javak száma akár háromezer is lehet.²⁵

A műtárgyak kivitelénél, illetve behozatalánál még egy fontos hiányosság tapasztalható: a schengeni információs rendszerben (SIS) nincs kulturális javakra vonatkozó rész. A schengeni határszakasz szerepe fontos, hiszen ezen átlépve már lehetséges a szabadkereskedelem. A szakemberek elmondása szerint azért nincs mód a kulturális javak SIS-ben szerepeltetésére, mert míg az autók alvázszám alapján beazonosíthatók, addig a műtárgyakra nincs hasonló jellegű kódrendszer. Olaszországban már több éve használják a nem szövegalapú keresést, vagyis az adott festményt vagy szobrot lefotózzák, majd az adatbázisban keresést indítanak el.²⁶ A Carabinieri műtárgyvédelmi osztálya létrehozott egy alkalmazást, amelynek segítségével a lakosság is képes a telefonján, tabletjén, laptopján a nyilvános adatbázisban böngészni.

A kulturális javak védelmével kapcsolatos jogszabályok és kormányrendeletek

A büntető törvénykönyv 153. §-ában is olvashatunk védett tulajdon elleni támadásról, miszerint aki támadást indít katonai célpontnak nem minősülő létesítmények ellen, kettőtől nyolc évig terjedő szabadságvesztés-büntetést is kaphat. Továbbá öttől tíz évig terjedő szabadságvesztés fenyeget akkor, amikor a nemzetközi szerződés által védett kulturális javak vagy környékük ellen történik támadás, esetleg ezeket megrongálják, kifosztják vagy megsemmisítik, illetve ha katonai célra veszik igénybe a területet.²⁷ Műemlékek vagy védett kulturális javak megrongálása, megsemmisítése vagy olyan mértékű helyreállíthatatlan károsodás okozása esetén, amelynek következtében elveszíti a műemlék jellegét, egytől öt évig terjedő szabadságvesztés-büntetés járhat.²⁸ A védett kulturális javakkal való visszaélés esetén (védett gyűjteményhez tartozó

²⁵ Forster Központ Műtárgyfelügyeleti Iroda 2016. évi munkája. 3. o. http://www.koh.hu/uploads/content/625/file/2016-jelentes-FK-MFI_2017_03_27.pdf

²⁶ Varga János – Lukács Dalma: A Schengeni Információs Rendszer lehetőségei az illegális műkincs kereskedelem elleni fellépésben. Határrendészeti Tanulmányok, 2017/1., 42–52. o.

²⁷ A büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 153. § (Védett tulajdon elleni támadás).

²⁸ Uo. 357. § (Műemlék vagy védett kulturális javak megrongálása).

együttes darabjának hozzájárulás nélküli eltulajdonítása, tárgyak engedély nélküli kivitele az országból, vagy a kiviteli idő túllépése) három évig terjedő szabadságvesztés járhat.²⁹ Védett kulturális javak és régészeti leletek lopása esetén az elkövető három év szabadságvesztést kaphat.³⁰ Ha valaki régészeti lelőhelyet, műemléket, régészeti tárgyat vagy kulturális javat rongál meg, akkor a büntetése három évig terjedő szabadságvesztés is lehet.³¹ Kulturális javak körébe tartozó tárgy vagy régészeti lelet sikkasztása esetén szintén három év szabadságvesztés szabható ki.³² Kulturális javak és régészeti leletek jogtalan elsajátítása esetén (ha a tárgyat eltulajdonítja, és nyolc napon belül nem adja vissza a tulajdonosnak vagy a hatóságoknak) két évig terjedő szabadságvesztés járhat.³³ Három évig terjedő szabadságvesztés-büntetés jár a már említett kulturális javakra, műemlékekre, régészeti lelőhelyekre és innen előkerülő leletekre elkövetett orgazdaság esetén.³⁴ A büntető törvénykönyv jogszabályainak vizsgálatakor megállapítható, hogy a büntetőjogi tényállásokban szigorúbban büntetik a *védett* kulturális javakkal kapcsolatos elkövetéseket.

Az illegális kereskedelem háttérében húzóóó okok

Miért is érdeemes műtárgyakba fektetni? Az illegális kereskedók szemszögéből mindenképpen az a legfontosabb, hogy könnyen szállítható, nem feltűnő tárgyakról van szó. A bankjegyekkel ellentétben a festményeket, régészeti tárgyakat, főként a kis méretű szobrokat a legkönnyebb elrejteni.

Az egyik leggyakoribb veszély a kulturális javak tekintetében, ha az országban instabilak a *politikai viszonyok*; ezt tovább súlyosbíthatják a felkelések, illetve a *háború*. Elegendő csak az iraki múzeum 2003-as kifosztására gondolnunk, amely a műkincsvédelem szempontjából az elmúlt évek egyik legnagyobb tragédiája, amelynek következtében a tárgyak megjelentek a fekete piacon. Az amerikai csapatok tankokkal való bevonulása közben egyebek között a babiloni Istár-kapuban és hozzá tartozó felvonulási útban is visszafordíthatatlan károk keletkeztek.³⁵ A múzeumból az amerikai csapatok

29 Uo. 358. § (1) bek. (Védett kulturális javakkal visszaélés).

30 Uo. 370. § (3) bek. (Lopás).

31 Uo. 371. § (3) ba) bek. (Rongálás).

32 Uo. 372. § (3) c) bek. (Sikkasztás).

33 Uo. 378. § (2) bek. (Jogtalan elsajátítás).

34 Uo. 379. § (3) b) bek. (Orgazdaság).

35 Hudák Krisztina: A modern háborúk és az illegális műkincskereskedelem kapcsolatai. A háború művészete. 10 éves a Hadtörténeti esték. Pécs, 2016. április 12. Konferencia-előadás.

megjelenése utáni néhány napban tizennégyezer régészeti lelet, egymillió könyv és nagyjából tízmillió dokumentum tűnt el³⁶, ezek visszaszerzése közös célja az amerikai kormánynak és a bagdadi múzeumnak, az előkerült, illetve a még felderítetlen tárgyakról pedig adatbázist hoztak létre. Ezek mellett életre hívták a Moszul-projektet, amelynek keretein belül – egyebek között a turisták által feltöltött képekből – újrateremtik a ma már nem látható helyszíneket és tárgyakat, az így kapott 3D-s modellek megmutatják a kulturális javakat az utókornak.³⁷

Ilyenkor nemcsak a múzeumok fosztogatása kerül előtérbe, hanem az illegális ásatások is, például Szíriában, amely tele van több ezer éves leletekkel, így nem véletlen, hogy a törvényi szabályozás is szigorúbb: tizenöt év szabadságvesztés jár az illegális ásatásért.³⁸

A Közel-Keleten zajló harcok számos esetre rávilágítanak, amikor is vallási és egyéb kulturális különbségekre hivatkozva műtárgyakat romboltak és semmisítettek meg az Iszlám Állam tagjai, akik mindezeket videóra vették, hogy mindenki láthassa, mire képesek. A média globalizációja felgyorsította a propagandafilmek terjedését, arról azonban kevesebb szó esik, hogy az Iszlám Állam mekkora mértékben felelős a szír és iraki leletek feketepiacra kerülésében.³⁹ E folyamatok az illegális beszerzéstől a pénzmosáson át a „legális” piacig nyomon követhetők.⁴⁰ A folyamat általában az illegális ásatókkal vagy tolvajokkal kezdődik, akik a műtárgyakat régészeti lelőhelyekről, múzeumokból vagy galériákból ellopják. Ők közvetítőkön keresztül eljuttatják a kulturális javakat a nemzeti, majd nemzetközi kereskedőkhöz, majd pedig aukciók következtében, restaurátorok közreműködésével és egyéb úton-módon bekerülnek a tárgyak a legális piacra. Látható, hogy a háborús övezetek lelőhelyei jelentős bevételi forrást jelenthetnek a terroristacsoporthoz. Az Iszlám Állam önfenntartó, anyagi forrásai egy részére az általa el-

36 Uo.

37 <https://projectmosul.org/gallery>

38 Virág Judit Kata: Az illegális műkincskereskedelem nemzetközi vonatkozásai – különös tekintettel a fegyveres konfliktusok okozta speciális körülményekre. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): Tanulmányok „A biztonság rendészettudományi dimenziói – változások és hatások” című tudományos konferenciáról. Pécs, 2012, 204. o. [Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIII.] <http://www.pecshor.hu/periodika/XIII/virag.pdf>

39 Hannah D. Willett: Ill-Gotten Gains: A Response to the Islamic State’s Profits from the Illicit Antiquities Market. *Arizona Law Review*, vol. 58, no. 3, 2016, p. 836.

40 Uo. 850. o.; Peter B. Campbell: The Illicit Antiquities Trade as a Transnational Criminal Network: Characterizing and Anticipating Trafficking of Cultural Heritage. *International Journal of Cultural Property*, May 2013, p. 113.

foglalt területeken található tárgyak illegális kereskedelmével tesz szert.⁴¹

Nemzetközi egyezmények

A hágai egyezmény kimondja, hogy ha a megszállt területen a kulturális javak megsérülnek, és ezt a helyi szervek nem képesek helyreállítani, akkor a megszálló csapatoknak kötelességük a belföldi hatóságokkal együttműködve renoválni.⁴² Ezenkívül fegyveres konfliktusos országokban olyan helyek létrehozását szorgalmazza, amelyek távol esnek a katonai bázisoktól, repterektől, ipari központoktól és közlekedési csomópontoktól, és ott egyetlen katonának sem tartózkodhat (kivéve biztonsági őrként), fegyveres erő jelenlétében ugyanis már katonai célú felhatalmazással bír a terület.⁴³ Napjaink hibrid hadviselésének korszakában azonban e kritérium nehezen kivitelezhető. Az egyezmény továbbá kitér arra, hogy kulturális javak szállítása esetén a tárgyak védelmet élveznek⁴⁴, továbbá nem lehetséges azok elkobzása, zsákmányolása, illetve zárolása.⁴⁵ Az egyezmény részes országai hozzájárulnak ahhoz, hogy a saját országuk hatályos büntetőtörvényeinek megfelelően járnak el az egyezmény részleteinek megszegői ellen.⁴⁶

Az UNESCO-egyezményben olvashatjuk, hogy kulturális javak eltulajdonítása vagy jogtalan másra ruházása esetén az adott ország kulturális értékeinek, örökségének elpusztítása történik.⁴⁷ Kimondja, hogy az országok kötelesek megfelelő számú szakembert alkalmazni⁴⁸ és bizonyos szervezeteket létrehozni, amelyek felelnek a kulturális javak kiviteli és behozatali engedé-

41 Annelies Pauwels: ISIS and illicit trafficking in cultural property: Funding terrorism through art. <http://f3magazine.unicri.it/?p=1098>

42 Az 1957. évi 14. törvényerejű rendelet a kulturális javak fegyveres összeütközés esetén való védelme tárgyában, Hágában, 1954. év május hó 14. napján kelt nemzetközi egyezmény, valamint az ahhoz csatolt jegyzőkönyv (a kulturális javak háború idején megszállt területről való kivitelének tilalma tárgyában) kihirdetéséről. 5. cikk (2) bek.

43 Uo. II. fejezet A különleges védelemről, 8. cikk. A különleges védelem engedélyezése.

44 Uo. III. fejezet A kulturális javak szállításáról, 12–13. cikk.

45 Uo. 14. cikk.

46 Uo. VII. fejezet 28. cikk.

47 1979. évi 2. törvényerejű rendelet a kulturális javak jogtalan behozatalának, kivitelének és tulajdona jogtalan átruházásának megakadályozását és megelőzését szolgáló eszközökről szóló, az Egyesült Nemzetek Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezetének Közgyűlése által, Párizsban, az 1970. év november hó 14. napján elfogadott egyezmény kihirdetéséről. 2. cikk.

48 Magyarországon nem érvényesül, lásd természetvédelmi örök, akiknek feladatai közé tartozik a lelőhelyek védelme, miközben több ezer hektárnyi területet kell bejárniuk egy nap. <http://www.termeszetvedelem.hu/orszolgalat>

lyezettetéséért, továbbá régészeti lelőhelyek felügyeletét és olyan intézmények létrehozását szorgalmazza, amelyekben lehetőség van a leletek restaurálására, megőrzésére és a kiállításukra (múzeum, levéltár, műhely stb.).⁴⁹

A 2001. évi XXVIII. törvény a lopott vagy jogellenesen külföldre vitt kulturális javak nemzetközi visszaadásáról szól, ennek előzménye az 1995. június 24-én, Rómában aláírt UNIDROIT-egyezmény. Ezekben olvashatunk egyebek között az elévülési időkről (lopás után számított ötvenedik évig, illetve a tudomásra jutás után három éven belül elő kell terjeszteni az igényt a műtárgyakra)⁵⁰, a kárpótlás szabályairól⁵¹ vagy az általános rendelkezésekről.⁵²

Összegzés

A műkincs-kereskedelem hátterében állhatnak politikai, gazdasági vagy kulturális különbségek. Bár a második világháború óta erősödött a leletek védelme, amelynek érdekében számos egyezmény és jogszabály született, napjainkban még mindig keményen kell küzdeni az illegális kereskedelmük visszaszorítása ellen. Magyarországon az illegális műkincs-kereskedelem elleni küzdelem védelmi rendszere mind a jogi, mind a szervezeti infrastruktúrát tekintve kiforratlan: már a kulturális javak fogalommeghatározása sem egyértelmű. Ennek rendezése érdekében meg kellene vizsgálni, hogy más országok jogszabályai miként definiálják a terminológiákat, és ott hogyan zajlik az eljárás. Véleményem szerint nagyobb súlyt kell fektetni a civil szféra és a rendészeti szervek körében az illegális műkincs-kereskedelem és a kulturális javak védelmének témakörére, ennek hiányában ugyanis sem az illegális ásatások, sem a magángyűjtemények jogellenes birtoklása, esetleg adásvétele nem megakadályozható. Ezek mellett – a műtárgyak illegális kereskedelme elleni küzdelem sikere érdekében – kockázatelemzés után célszerű növelni az államhatár felügyeletét végző szervek ellenőrzésének hatékonyságát. Sajnos a schengeni információs rendszernek sincs műtárgyra vonatkozó felülete. A téma sokszínűségét mutatja, hogy a kulturális javak védelme kapcsán nemcsak rendészeti, de művészettörténeti, régészeti, hadtudományi és sok más tudományos terület fonódik össze egyszerre.

⁴⁹ 1979. évi 2. törvényerejű rendelet a kulturális javak jogtalan behozatalának... i. m. 5. cikk.

⁵⁰ 2001. évi XXVIII. törvény II. fejezet, 3. cikk (3) bek.

⁵¹ Uo. 4. cikk.

⁵² Uo. IV. fejezet.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Campbell, Peter B.: The Illicit Antiquities Trade as a Transnational Criminal Network: Characterizing and Anticipating Trafficking of Cultural Heritage. *International Journal of Cultural Property*, May 2013

Harnberger György – Tóth András – Vass Ádám: Korlátozások és tilalmak, valamint a termékbiztonsággal és megfelelőséggel kapcsolatos intézkedések a vámhatósági eljárásokban. Tansegédlet a NAV KEKI pénzügyőri szakosító tanfolyam és a tiltó-korlátozó rendelkezések továbbképzés, valamint a Nemzeti Közsolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar vám- és jövedéki igazgatási szakirány hallgatói részére. 2017, 15. o.

Hudák Krisztina: Egy államhatárokon átívelő társadalmi probléma. A régészeti célú fémkeresőzés múltja és jelene Magyarországon. *Határrendészeti Tanulmányok*, 2016/1.

Hudák Krisztina: A modern háborúk és az illegális műkincskereskedelem kapcsolatai. A háború művészete. 10 éves a Hadtörténeti esték. Pécs, 2016. április 12. Konferencia-előadás.

Kovács Bálint: A maffiánál találtak meg két lopott Van Gogh-festményt. *Index.hu*, 2016. szeptember 30.

http://index.hu/kultur/2016/09/30/a_maffianal_talaltak_meg_ket_lopott_van_gogh-festmenyt/

Kovács Noémi: Ókori perzsa kincseket találtak egy kamionban. *Origo.hu*, 2017. február 8. <http://www.origo.hu/itthon/20170208-asszir-sumer-es-okori-perzsa-targyakat-talaltak-egy-mukincstolvajnal.html>

Nagy Mihály: A régészeti örökség védelme Magyarországon. In: **Visy Zsolt (szerk.):** Magyar régészet az ezredfordulón. Teleki László Alapítvány, Budapest, 2003, 34–35. o.

Pauwels, Annelies: ISIS and illicit trafficking in cultural property: Funding terrorism through art. <http://f3magazine.unicri.it/?p=1098>

Porada, Edith: A Leonine Figure of the Protoliterate Period of Mesopotamia. *Journal of the American Oriental Society*, vol. 70, no. 4, 1950

V. Szabó Gábor: Kincsek a föld alatt. Elrejtett bronzkori fémek nyomában. In: **Anders Alexandra – Szabó Miklós – Raczky Pál (szerk.):** Régészeti dimenziók. Tanulmányok az ELTE BTK Régészettudományi Intézetének tudományos műhelyéből. L'Harmattan, Budapest, 2009 [Bibliotheca Archaeologica]

Varga János – Lukács Dalma: A Schengeni Információs Rendszer lehetőségei az illegális műkincs kereskedelem elleni fellépésben. *Határrendészeti Tanulmányok*, 2017/1.

Virág Judit Kata: Az illegális műkincskereskedelem nemzetközi vonatkozásai – különös tekintettel a fegyveres konfliktusok okozta speciális körülményekre. In: **Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.):** Tanulmányok „A biztonság rendészettudományi dimenziói – változások és hatások” című tudományos konferenciáról. Pécs, 2012, 204. o. [Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XIII.] <http://www.pecshor.hu/periodika/XIII/virag.pdf>

Willett, Hannah D.: Ill-Gotten Gains: A Response to the Islamic State's Profits from the Illicit Antiquities Market. *Arizona Law Review*, vol. 58, no. 3, 2016

JOGSZABÁLYOK, EGYEZMÉNYEK

A természet védelméről szóló 1996. évi LIII. törvény

A szerzői jogról szóló 1999. évi LXXVI. törvény

A kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény

A lopott vagy jogellenesen külföldre vitt kulturális javak nemzetközi visszaadásáról szóló, Rómában, 1995. év június hó 24. napján aláírt UNIDROIT-egyezmény kihirdetéséről szóló 2001. évi XXVIII. törvény

A büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény

A polgári törvénykönyvről szóló 2013. évi V. törvény

2016. évi törvény a kulturális örökség védelméről szóló 2001. évi LXIV. törvény és az azzal összefüggő egyes törvények módosításáról

Az 1957. évi 14. törvényerejű rendelet a kulturális javak fegyveres összeütközés esetén való védelme tárgyában, Hágában, 1954. év május hó 14. napján kelt nemzetközi egyezmény, valamint az ahhoz csatolt jegyzőkönyv (a kulturális javak háború idején megszállt területről való kivitelének tilalma tárgyában) kihirdetéséről

1979. évi 2. törvényerejű rendelet a kulturális javak jogtalan behozatalának, kivitelének és tulajdona jogtalan átruházásának megakadályozását és megelőzését szolgáló eszközökről szóló, az Egyesült Nemzetek Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezetének Közgyűlése által, Párizsban, az 1970. év november hó 14. napján elfogadott egyezmény kihirdetéséről

SZABÓ CSABA

A Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamara helye, szerepe és lehetséges szervezetfejlesztési irányai a rendészeti igazgatási modell feladatrendszerének szempontjából¹

A magánbiztonsági szektort érintő feladatok átfogó és hatékony kezelése érdekében mára elkerülhetetlenné vált egyes szakterületeinek az átalakítása. A szakterületre vonatkozó, eddig elvégzett elemzések rávilágítottak arra, hogy a magánbiztonsági szektor képességei fejlesztésre és átalakításra szorulnak, hogy az új – elsősorban – *stratégiai, strukturális, gazdasági, felügyeleti, ellenőrzési és érdekképviselési* kihívásokra vonatkozó reflexiók hatékonyak legyenek. A magánbiztonsági szektor hatékony átalakítása céljából vizsgálatokat és kutatásokat folytatunk annak érdekében, hogy a magánbiztonsági szektor egyes szakterületeihez szervesen kapcsolódó (az új szervezeti tevékenységekkel összefüggésbe hozható feladatellátásokkal kapcsolatban), a rendészeti igazgatás hatósági ügyintézésére vonatkozó szakmai kérdésekre válaszokat adjunk és iránymutatásokat fogalmazzunk meg mind a jogalkotás, mind a közigazgatás, mind a magánbiztonsági szakma részére. Olyan speciális kérdéseket vizsgálunk, mint hogy a magánbiztonsági szakterület rendészeti igazgatási tevékenységének áthelyezése indokolt-e egy szakmai szempontokat figyelembe vevő közigazgatási szervhez, vagy más szervezethez. Ennek érdekében azonosítani szükséges a jelenleg alkalmazott igazgatásrendszeri struktúra kihívásait, valamint ezzel összefüggésben meg kell vizsgálni a Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamara (a továbbiakban: szakmai kamara) szerepét és lehetséges fejlesztési irányait a rendészeti igazgatási modell feladatrendszerének átalakítására vonatkozóan.

Jelen értekezés a magánbiztonsági szektor fejlesztési irányrendszerének nehézségeit kívánja vizsgálni egy módszertani modell segítségével, amely a szakterület működését érintő rendészeti igazgatási struktúra jelenlegi rend-

¹ A mű a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, *A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés* elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett Ludovika Kutatócsoport keretében, a Nemzeti Közszerológiai Egyetem felkérésére készült.

szerének fejlesztését helyezi a középpontba. A hipotézisekhez kapcsolódó indikátorok kidolgozásához sor került egy egységes szemléletű és következetes operatív elemzés megalkotására, amelynek stratégiai célja a szakmai kamara működési hatékonyságának erősítése, valamint új feladatrendszerek azonosítása a szervezeti struktúra hatékonyságának elősegítése érdekében.

Jelenleg a szakmai kamara feladatrendszerének az újrapozicionálása és átalakítása zajlik. A fenntarthatóság érdekében a kamara a szervezet stratégiai céljait és működési kereteit határozza meg. A kitűzött stratégiai célok elérése érdekében szükséges, hogy megtörténjen azoknak a részterületeknek az azonosítása, amelyeken beavatkozásra van szükség a fejlesztési irányvonalak meghatározásával. A fejlesztési struktúra rendszerén belül egyebek között olyan részfeladatok kijelölése történt meg, mint az egyes szakterületek integrálhatóságának vizsgálata, további szakmai együttműködések kialakítása, a kötelező szakmai kamarai tagság visszaállítása, valamint a *kamara közfeladatokat ellátó felügyeleti tevékenységének kialakítása, a hatósági igazolványok, működési engedélyek kiadása, a hatósági (szakmai) ellenőrzések kialakítása, valamint a működési engedélyek bevonása.*²

A kutatás vizsgálja annak a lehetőségét (*figyelemmel a magánbiztonsági szektor szakmai igényeire, valamint a rendőrség igazgatási rendszerének jelenlegi helyzetére*), hogy a közfeladatot ellátó felügyeleti tevékenység *azonosítható, felmérhető, tervezhető, végrehajtható és fenntartható* részterületté válhat a szakmai kamara szervezeti struktúrájában.³

A kutatás érdekében *három* hipotézist fogalmaztunk meg, amelyek segítségével válaszokat keresünk az adott tudományos problémákra.

A vizsgálataim során *három* kérdéskör vonatkozásában kerestem a válaszokat:

- *A személy- és vagyonvédelmi szakterületre vonatkozó rendészeti igazgatás végrehajtási eljárási rendszerét szükséges-e továbbra is a rendőrség szakmai feladatkörébe utalni, illetve hova lehetne áthelyezni az eddig alkalmazott feladatrendszert?*
- *A Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamara a magánbiztonsági szektor működése szempontjából alapvető jelentőségű. Indokolt lenne a szakmai igazolványok és működési engedélyek kiadását, visszavonását és az ellenőrzések végrehajtását a szakmai kamara hatáskörébe utalni.*

2 Egy-két év, új törvény, sok feladat – az SZVMSZK átalakul. Interjú Fialka Györggyel, az SZVMSZK elnökével. <http://detektorplusz.hu/index.php?m=23783>

3 Változáskezelés. Fejlesztési Módszertan. Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2013

– *Az integrált kormányzati ügyfélszolgálati rendszer szolgáltatásai sokoldalú kihasználásának és kiszélesítésének elősegítése érdekében szükséges a személy- és vagyonvédelmi szakterülettel összefüggésben végzett rendőrhatósági feladatok egyes elemeinek átadása és/vagy integrálása.*

A kérdések megválaszolására az irodalomkutatás, a változáskezelés és a jogszabáylelemzés együttes módszereit alkalmaztam.⁴

A módszertan bemutatása és szakaszainak elemzése

Azonosítás

Az azonosítási szakasz elsődleges célja a változás tartalmi elemeinek a meghatározása, hogy mire vonatkozik a változás és melyek a vizsgált szervezet (esetünkben a szakmai kamara) által a változás eredményeként elérni kívánt célok.

⁴ A kutatás elsődleges eszköze a *PubMed* online keresőszoftver, valamint a *Scopus* online publikációsadatbázis-kereső volt. A *PubMed* lehetővé teszi a *MedLine* publikációs adatbázis kutatását keresőkifejezések alapján. Az adatbázist 1963-ban hozták létre, 1971-ben vált online módon kereshetővé, majd 1997-ben telepítették rá a *PubMed* keresőszoftvert, és jelenleg több ezer folyóirat több mint húszmillió publikációját tartja nyilván. Az irodalomkutatás során a következő kereső kifejezéseket használtam magyar és angol nyelven: *law enforcement (rendészeti igazgatás, igazgatásrendészet)*, *private security sector (magánbiztonsági szektor)*, *professional chamber (szakmai kamara)*, *police (rendőrség)*. Az összefoglalók tartalma alapján a listából töröltem a nem a témába vágó tanulmányokat. A fennmaradó tanulmányokból kiválasztottam azokat, amelyek kifejezetten a *magánbiztonsági szektorral és a szakmai kamarai rendszer átalakításával* kapcsolatos társadalomtudományi kutatásokat tartalmazták. Nem vettem számításba azokat a kutatásokat, amelyek nem a *magánbiztonsági szektorral és a szakmai érdekképviselőkre* vonatkozó kutatásokkal foglalkoztak. Kizártam továbbá azokat a tanulmányokat is, amelyek érintik ugyan a magánbiztonsági szektor nemzetközi rendszereit, viszont nem a szakmai kamarai rendszer sajátosságaival vagy a rendőrség igazgatásrendészeti feladataival kapcsolatban teszik mindezeket. *A keresés során figyelembe vettem azokat a kutatásokat, amelyek a szakmai kamarai rendszerek átalakulási folyamataival foglalkoztak, viszont elsődlegesen nem a magánbiztonsági szektor szempontjából történt az átalakulás. Ennek során rálátásom nyílt más szakmai érdekképviselőkre vonatkozó átalakítások és szakmai jövőképet vázoló kutatások tanulmányozására is.* A vázolt keresési tevékenység során tizenhét tanulmány azonosítására került sor, jelen tanulmány kutatási témájának teljes és eredményes feldolgozása érdekében ezek kutatását és irodalomjegyzékét is átnéztem. A vizsgált jelenség értékelése során a tanulmányok teljes szöveganyagát elolvastam, és részletesen vizsgáltam a benne közölt adatokat. Az értékelt és felhasznált forrásmunka összességében alkalmas a másodlagos elemzésre, valamint a magánbiztonsági szektor kamarai és érdekképviselési rendszerével és a rendészeti igazgatási tevékenység megújításával kapcsolatos tennivalók megvilágítására és elemzésére.

A változás típusának meghatározása

A változás típusának meghatározása a változáskezelés szükségességének megállapítása. Vannak változások, amelyekre az adott szervezet fel van készítve, amelyekre standardizált, akár előre megalkotott válaszai vannak. Ezekben az esetekben a változás a szervezet meglévő keretei között történik, de a korábban lefektetett strukturális alapot, valamint a szakmai szemléletet nem módosítják. *Ebben az esetben a rendszerben szervezeti változásra vonatkozó folyamatok indulnak el, azonban a szervezet tevékenysége és feladatköre nem változik.* Az ilyen típusú változásokat *elsőfokú változásnak* nevezzük.

Azonosítanak azonban másfajta változásokat is, amelyekre a szervezet kialakult gyakorlatai már nem képesek megnyugtató és hatékony válaszokat adni. Ezekben az esetekben a változás nem marad meg a szervezet meglévő keretei között, mivel magukat az alkalmazott kereteket is át kell strukturálni. *Ebben az esetben maga a szervezet változik, ami hatással van a feladatellátásra, és a jogalkotói felhatalmazásokat is átalakítják.* Az ilyen típusú változásokat *másodfokú változásnak* nevezhetjük.⁵

A szakmai kamara esetében a másodfokú változásmodell alkalmazásáról beszélhetünk. A közfeladatot ellátó felügyeleti tevékenység azonosítható, felmérhető, tervezhető, végrehajtható és fenntartható részterületté alakítása a szakmai kamara szervezeti struktúrájában abban az esetben valósítható meg, ha a szervezeti változás végrehajtására egy tudatos változáskezelési tevékenység és egy releváns (egyben alkalmazható) módszertan együttesen alkalmazásával kerül sor. A szakmai kamara meglévő szervezeti mechanizmusa (*jelen rendszerében*) nem képes ellátni az új feladatrendszer átvételéből adódó többletfeladatokat.

Felelős vezető

Az azonosítási szakasz második lépése a szervezeti változás végrehajtását teljesítő *felelős vezető* személyének a meghatározása.⁶ A felelős vezető eseté-

⁵ Paul Watzlawick – John H. Weakland – Richard Fisch: Változás: A problémák keletkezésének és megoldásának elvei. Gondolat Kiadó, Budapest, 1990

⁶ A közigazgatás erősen hierarchikus jellege, valamint a bürokratikus struktúrák stabilitásra való törekvése miatt a másodfokú változáshoz a közigazgatásban elengedhetetlen, hogy a változás támogatója a szervezet vagy szervezeti egység valódi, első számú vezetője legyen. A kamara esetében a szervezet vezetőjének kell lennie annak a személynek, aki szakmai programjában, rövid és hosszú távú célkitűzéseiben meghatározza az elérendő célokat, valamint egyúttal azonosítja a megoldandó problémákat, szem előtt tartva a hatékonyságot és a szervezeti kultúrát.

ben nem csak a szakmai kamara vezetését ellátó elnökre vagy az elnökségre kell gondolni. A kérdéskör tisztázása érdekében a másik oldalról is szükséges megvizsgálni a felelős vezető szerepkörét. A magánbiztonsági szakterületet felügyelő és ellenőrző illetékes Belügyminisztériumnak mérlegelnie szükséges a rendelkezésre álló szakmai információkat. Meg kell vizsgálni, hogy a közrend és a közbiztonság javítása, és ezek részeként a személy- és vagyonvédelemi feladatok és a bűnmegelőzés hatékonyságának fokozása érdekében tett jogalkotói lépések továbbra is biztosítják-e a szakmai kamara számára a rendészeti igazgatás jogkörét, kiemelve a rendőrség igazgatásrendészeti feladatrendszeréből. Mindezeket az érveket figyelembe véve megállapítható, hogy a felelős vezetőnek ismernie kell a változás jövőképét, elkötelezettnek kell lennie annak végrehajtása mellett, és ennek megfelelően határozottan támogatnia kell a változás végrehajtását. Ehhez természetesen szükséges, hogy a jövőképre vonatkozó stratégiai célkitűzések megalkotása a szervezet legmagasabb döntéshozói szintjén, illetve szintjein történjen meg.⁷

A változással érintett területek és folyamatok azonosítása

Az azonosítás e szakaszában történik a szakmai kamara szervezeti átalakításokkal érintett részterületeinek, szervezeti egységeinek és folyamatainak meghatározása. Ez egyrészt megalapozza a változásban érintett szervezeti elemeket, másrészt egyes felmérési és tervezési szakaszok végrehajtásához is feltétlenül szükséges a változás terjedelmének és idejének pontos ismerete, hiszen a megtervezendő beavatkozások is ezekre fognak vonatkozni.

Az azonosítás során elvárt eredmények meghatározása

Az azonosítási szakasz lezárásának eredményét dokumentumba kell rögzíteni. Ennek tartalmaznia kell a szakmai kamarai rendszer átalakításának a *célját, a kapcsolódási pontokat a szervezeti struktúrába illeszthető feladatokról, a szervezeti stratégia egyes mérföldköveit, a feladatrendszer átalakításáért és a folyamat megtervezéséért és végrehajtásáért felelős személy nevét, a változással érintett területek és folyamatok pontos meghatározását, valamint a feladatrendszer átalakítása során érintett más hatóságok és szervezeti egységek megnevezését.*

⁷ Javier Barnes: Transforming Administrative Procedure. In: Francisco B. López-Jurado (ed.): Risk Management Administrative Procedures. Global Law Press, Sevilla, 2008, p. 98.

Felmérés és elemzés

A célrendszer azonosítása és elemzése

A felmérési és az elemzési szakasz legfőbb célja, hogy a változáskezelés keretében elvégezzük a tervezést megalapozó elemzéseket. Ennek keretében fel kell mérni az első szakaszban azonosított – *változással érintett* – területeket, folyamatokat, gazdasági szükségleteket, a humán erőforrás bővítésének szükségességét, valamint elemezni kell a változás lehetséges nehézségeit és kockázatait, továbbá a szükséges jogalkotói feladatokra vonatkozó igényeket és azoknak *a változásra gyakorolt* hatásmechanizmusát.⁸

A szakmai kamara – *az általános rendelkezések értelmében* – a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység folytatására jogosult természetes személyek önkormányzattal bíró, közfeladatot és általános szakmai érdekképviselési feladatokat ellátó *köztestülete*.⁹ A köztestület a tagságához, illetve a tagsága által végzett tevékenységhez kapcsolódó *közfeladatot ellátó jogi személy*. Ezzel ellentétben a *hatóságnak* mind feladatrendszerében, mind a közigazgatási hatósági eljárási cselekményekben betöltött szerepére vonatkozóan teljesen eltérő fogalommeghatározással találkozunk. *A hatóság az a szerv, szervezet vagy személy, amelyet (akit) törvény, kormányrendelet vagy önkormányzati hatósági ügyben önkormányzati rendelet hatósági hatáskör gyakorlására jogosít fel, vagy jogszabály hatósági hatáskör gyakorlására jelöl ki.*¹⁰ A szakmai kamara a vonatkozó jogszabályok értelmében *nem gyakorol hatósági hatáskört* és a jogalkotói jogosultság hiányában közigazgatási hatósági eljárást sem folytat.¹¹ A szakmai kamara feladatrendszerére vonatkozó fejlesztési irányvonalak első lépéseként szükséges tisztázni, hogy a rendőrség hatáskörébe tartozó egyes igazgatásrendészeti feladatokat indokolt-e átadni a szakmai kamarának. A személy- és vagyonvé-

8 Ali Emrouznejad – Barnett R. Parker – Gabriel Tavares: Evaluation of research in efficiency and productivity: A survey and analysis of the first 30 years of scholarly literature in DEA. Socio-Economic Planning Sciences, vol. 42, no. 3, 2008, pp. 154–156. A tanulmány a szervezeti hatékonyságra és termelékenységre vonatkozó kutatásokat mutatja be a köz- és a magánszektor oldaláról.

9 A Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamara Alapszabálya. Általános rendelkezések.

10 Az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény 9. §. A hatóság. Magyar Közlöny, 2016/200., 81899. o.

11 A közigazgatási hatósági eljárás. https://ugyintezes.magyarorszag.hu/ugyek/410008/A_kozigazgatasi_hatosagi_eljaras20091202.html. A közigazgatási hatósági eljárás olyan eljárási cselekmények összessége, amelyben a közigazgatási hatóság az állampolgárt (ügyfelet) érintő jogot vagy kötelezettséget állapít meg, adatot, tényt vagy jogosultságot igazol, hatósági nyilvántartást vezet, vagy hatósági ellenőrzést végez.

delmi hatósági ügyintézés hatáskörének az átadására vonatkozóan mindenféleképpen egyértelmű jogalkotói akaratnak kell megnyilvánulnia. Erre vonatkozó példát találunk a hazai közigazgatás szervezésének egyik jelentős fejlődési szakaszában. 2000. január 1-jén 152 városban, illetve budapesti kerületekben hoztak létre okmányirodákat. Az addig a rendőrség feladatrendszerébe tartozó *lakcímigazolvány, személyazonosító igazolvány, határátlépesi engedély, közterület-felügyelők igazolványa, útlevél, egyéni vállalkozói igazolvány, gépjármű-vezetői engedély, gépjármű forgalmi engedély, gépjárműtörzskönyv* ügyintézése került át az okmányirodák feladatkörébe.¹² Az okmányirodák létrehozásának elsődleges célja az ügyfélközpontú rendszeren túl a közigazgatás észszerűsítése volt.¹³

A következő mérföldkő a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési program elindítása volt, amelyben megfogalmazódtak a hatékony nemzeti közigazgatásra vonatkozó fejlesztési célok, amelyek olyan beavatkozási területeket azonosítottak, mint a *szervezet* (eredményes szervezeti működés), a *feladat* (a feladatrendszer megújítása), az *eljárás* (belső eljárások megalapozása és racionalizálása) és a *személyzet* (személyzeti igazgatás fejlesztése). A célrendszer lényege, hogy azonosítja és elemzi azokat a közigazgatási folyamatokat – a vázolt négyes tagolás felhasználásával –, amelyek fejlesztésének és modernizálásának szükségessége elengedhetetlen az egyes szakmai részterületek hatékony működésének kialakításához. Ezzel összefüggésben a Magyary Zoltán-program beavatkozási területként azonosítja a *rendészeti igazgatás ügyviteli rendszerére vonatkozó hatósági eljárások stratégiai tervezésének megújítását és a struktúra szakmai alapokon történő átalakítását*.¹⁴ A *Közigazgatás- és Köszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020* című kiadványban szerepel, hogy a jelenleg működő egyes speciális szakigazgatási szervei rendszerek felülvizsgálata is szükséges, egyidejűleg egyes külső szereplők szakmai integrációjával. A vizsgálat során át kell tekinteni, hol vannak párhuzamosságok a rendszerben, és melyek azok a szakmai feladatok, amelyek hatékonyabban és eredményesebben működtethetők külső szervezeti egységek által.¹⁵ A stratégiában megfogalmazzák továbbá, hogy a közigazga-

12 256/2000. (XII. 26.) kormányrendelet az okmányirodák kijelöléséről és illetékességi területéről. Hatályon kívül helyezte a járási (fővárosi kerületi) hivatalok kialakításával összefüggésben egyes kormányrendeletek módosításáról szóló 174/2012. (VII. 26.) kormányrendelet.

13 A közigazgatás fejlesztésének 2001–2002. évekre szóló kormányzati feladattervekre vonatkozó 1057/2001. (VI. 21.) kormányhatározat.

14 *Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program*. (MP 11.0) Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, 2016, 46. o.

tási szervezetrendszer hatékonyabbá tétele érdekében – *figyelemmel az ügyfelek érdekeire* – 2020-ig felül kell vizsgálni, melyek azok a közigazgatási rendszerelemek, amelyek piaci alapokon működtethetők, és akár egy kormányzati szerv vagy hatóság (állami, önkormányzati cég) is eredményesen nyújthatja az adott közszolgáltatást. Ennek alapján a megfelelő szolgáltatói struktúra kijelölése után lehet felállítani az ideális intézményrendszert. A közigazgatási szolgáltatásokhoz tartozó ideális szervezetrendszer kialakításakor figyelembe kell venni az ügyfelek számát, továbbá azt, hogy a közszolgáltatások elérhetősége optimális legyen. Ennek érdekében pontosan fel kell térképezni az ügyfélkört és az ellátást nyújtó helyek, kirendeltségek számát, illetve az azokhoz tartozó illetékességi területek nagyságát. Azt is meg kell vizsgálni, hogy melyek azok a közigazgatási szolgáltatások, amelyek esetében az ügyfelek számára kedvező lehet, ha a szolgáltatást nyújtó hatóság együttműködik a kormányablakkal. *Célszerű együttműködési megállapodások által lehetővé tenni azt, hogy egy-egy hatóság ügyfélpontja fizikailag megjelenhessen az adott kormányablak épületében.* A beavatkozás lényegi eleme, hogy kijelöljék az ügyfelek számára ideális hatóságot (szolgáltatót), amelyhez illeszkedve felállítható az ideális intézményrendszer. Mindezekkel összefüggésben ki kell építeni a kormányablakok és a hatóság közötti hatékony együttműködés jogi formáit.

A szakmai kamara aktuális szervezetszabályzó eszközrendszerének a feltérképezése érdekében szükséges vizsgálni azokat a szervezeti kompetenciákat, amelyek elemzésével bizonyítható, hogy milyen strukturális változtatásokat kell végezni a szervezet jövőbeni hatósági feladatrendszerének kialakítása érdekében.

Ennek érdekében meg kell vizsgálni

- a szakmai kamarai rendszer jelenlegi felépítését, a feladatellátását meghatározó jogszabályi környezetet, a belső szabályzókat, és az eljárásrendeket¹⁵;
- a létszámadatokat;
- a költségvetési, pénzügyi adatokat;
- a rendelkezésre álló eszközöket.

Említettem, hogy milyen irányok alapján lehet felállítani egy ideális intézményrendszert egy új feladatrendszer integrálása érdekében. Azonban egy hatékonyan működő intézményrendszer szükséges, de nem elégséges feltéte-

¹⁵ Közigazgatás- és Közszolgáltatás-fejlesztési Stratégia 2014–2020. 48. o.

¹⁶ Kovácsy Zsombor – Orbán Krisztián: A jogi szabályozás hatásvizsgálata. Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2005, 38. o.

le a hatékony, az ügyfelek számára megfelelő minőségű közigazgatási szolgáltatás nyújtásának, ugyanis magának az adott szervezetnek is hatékonyan kell működnie, aminek az alapja a szervezet fejlesztésére vonatkozó tervezés. Lényeges szempont, hogy az állami (vagy önkormányzati) hatóságok megismerjék a különböző szervezetfejlesztési eszközöket, és egyben lehetőséget kapjanak a tapasztalat- és információcserére a rendőrség és a szakmai kamara között.¹⁷

Kockázatelemzés és kockázatkezelés

A kockázatelemzés, kockázatkezelés célja, hogy *feltárja* a változás lehetséges kockázatait, *megelőzze*, vagy *csökkentse* az azonosított kockázatok bekövetkezésének valószínűségét és a változásra gyakorolt hatásait.¹⁸ Jelen módszertani lépés elsődleges célja, hogy a kockázatok felmérésének és a változáskezelésnek az oldaláról vizsgálja a szervezeti rendszer átalakítása szempontjából releváns kérdéseket.¹⁹

A kockázati tényezők és szakmai nehézségek azonosítása

A változáskezeléshez és ezen belül a megfelelő kockázatkezelési struktúra kialakításához tisztában kell lenni a szervezeti változás fő céljainak elérését korlátozó fontosabb kockázatokkal, nehézségekkel, valamint a bekövetkezésükhöz vezető alapvető tényezőkkel.²⁰ A vázolt hipotézisek segítségével azonosítják azokat a tennivalókat, amelyek a szakmai kamara feladatrendszerének átalakítására vonatkozó folyamat során segítenek a kitűzött célok eléréséhez különböző taktikai megoldásokat rendelni. A teendők komplex értékeléséhez átfogó megközelítést alkalmazunk, amely kiemeli és nevesíti a

17 Almásy Gyula: A közigazgatási szervezés és technológia fejlődése Magyarországon. Nemzeti Közszo-
lgalati Egyetem Közszerkezési és Szakigazgatási Intézet, Budapest, 2012, 96–101. o.

18 John Lathrop – Barry Ezell: A systems approach to risk analysis validation for risk management.
Safety Science, vol. 99, 2017, pp. 187–190. A tanulmány az érvényesítés és a bizalom kialakulásának
egy-
es elemeit mutatja be a kockázatelemzésben. A kutatás alapjául szolgáló modell szerint meg kell
vizsgálni, hogy a kockázatelemzés mennyire hatékonyan támogatja a tényleges és valós kockázat-
elemzést.

19 A módszertannak nem célja, hogy a kockázatkezelés rendszerét részleteiben bemutassa, valamint nem
tárgya a szervezet gazdálkodásában, tevékenységeiben rejlő kockázatok azonosítása, továbbá a jog-
szabály által előírt kockázatkezelési rendszer működtetésének bemutatása.

20 Christián László: Rendszerteti politika. MTA Law Working Papers, 2015/14., 7. o.

szakmai kamara szervezeti struktúrájának átalakítását akadályozó rendszer elemeit.

Hipotézis: a személy- és vagyonvédelmi szakterületre vonatkozó rendészeti igazgatás végrehajtási eljárási rendszerét szükséges-e továbbra is a rendőrség szakmai feladatkörébe utalni, illetve (ha indokolt) milyen szervezeti struktúrába lehetne áthelyezni az eddig alkalmazott feladatrendszert?

A szakmai kamara a magánbiztonsági szektor működése szempontjából alapvető jelentőségű, ennek megfelelően a tanulmány első részében sor került a szakmai kamara működésére vonatkozó hatályos (belső) jogi szabályozás, a szervezeti struktúra és a működési rendszer egyes elemeinek vizsgálatára. A hipotézissel kapcsolatban (a tanulmány második részében) azt vizsgálom, hogy az integrált kormányzati ügyfélszolgálati rendszer alkalmassá válhat-e arra, hogy a rendészeti igazgatás magánbiztonsági szakterületére vonatkozó hatósági ügyek végrehajtása az adott szervezetbe integrálódhasson. *A cél egy jól szervezett és hatékony közigazgatási ügyintézési rendszer kialakítása.* Erre vonatkozóan külföldön számos eredményesen működő példát találunk, amelyek alátámasztják a hipotézisben foglaltakat.²¹ A legmeghatározóbb a skandináv modell, amely bizonyítja a hatékony és eredményes együttműködést a rendőrség és a magánbiztonsági szektor között.²² A rendőrség igazgatásrendészeti szolgálati ága szakmai feladatrendszerének átalakításával összefüggésben felállított hipotézis – *miszerint a szakmai kamara a szervezeti elemek fejlesztésével, a jogi háttér megteremtésével és a költségek növelésével biztosíthatja a magánbiztonsági szektorra vonatkozó igazgatásrendészeti szakterület szakmai hátterét* – bizonyítást kapott.

Feladatok:

- A személy- és vagyonvédelemi, valamint a magánnyomozói szakterület szétválasztására vonatkozó szakmai lépések szükségességének a vizsgálata.
- Ha a rendőrség igazgatásrendészeti szolgálati ágának feladatrendszeréből kivonnák mindazokat a feladatokat, amelyek a személy- és vagyonvédelemhez, a magánnyomozáshoz, valamint a biztonságtechnika szakterületéhez köthetők, a szakágon belül nagyjából húszszázalékos feladatcsökkenés lenne megvalósítható. A rendőrség igazgatásrendészeti szolgálati

21 Engaging the Private Sector To Promote Homeland Security: Law Enforcement-Private Security Partnerships. U.S. Department of Justice, Washington, 2003, pp. 14–17.

22 Rottler Violetta: A magánbiztonság skandináv modellje. In: Christián László (szerk.): Rendészettudományi kutatások. Az NKE Rendészetelméleti Kutatóműhely tanulmánykötete. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2017, 119. o.

ágának az átszervezése ebben az esetben elkerülhetetlenné válik, az így felszabaduló személyi állomány más szakterületre (bűnügy, vizsgálat, közrendvédelem, szabálysértés) kerülhetne. További vizsgálatot igényel a rendőrségi szakemberek tovább- vagy átképzésének a lehetősége. A további hatékony és szakmailag releváns ügyintézés érdekében elemezni kell annak a lehetőségét, hogy a személy- és vagyonvédelmi szakterületen jelentős tapasztalatokkal felvértezett rendőrségi szakemberek milyen formában vehetnének részt a szakmai kamara hatósági feladatrendszerének kialakításában és esetleges működtetésében.

- A magánbiztonsági szektorhoz szervesen kötődő egyéb, a rendőrség hatáskörébe tartozó ügyintézés (például személy- és vagyonőr társas vállalkozások löfegyverkérése, a magánnyomozók bűnügyi szolgálat által történő ellenőrzése) továbbra is a rendőrség hatáskörébe tartozna, így felvetődne a kettős hatósági ügyintézés és ellenőrzés problémája.
- A hivatali munkaidőn kívüli ügyintézés kialakításának a lehetősége az ügyfelek számára.²³

Hipotézis: a szakmai kamara a magánbiztonsági szektor működése szempontjából alapvető jelentőségű. Indokolt lenne a szakmai igazolványok²⁴ és működési engedélyek kiadását²⁵, visszavonását és a szakmai ellenőrzések

²³ Cél az, hogy mindenki a lakóhelyéhez legközelebb vagy bármely, a számára legkönnyebben elérhető kormányablakban, munkaidőn kívül is elintézhesse a hivatalos ügyeit. A kormányablakokról szóló 515/2013. (XII. 30.) kormányrendelet. Magyar Közlöny, 2013/222., 89003–89032. o.

²⁴ Személy- és vagyonőr, magánnyomozó, vagyonvédelmi rendszert szerelő, vagyonvédelmi rendszert tervező és szerelő. A hatósági igazolvány: a személy- és vagyonvédelmi, a vagyonvédelmi rendszert tervező és szerelői és a magánnyomozói tevékenységek (ideértve a magánnyomozói tevékenység szervezését és irányítását is) személyes végzéséhez a rendőrség által kiadott igazolvány szükséges. A hatósági igazolványt az a magyar állampolgár, illetve a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személy kaphat, aki nagykorú, cselekvőképes, külön jogszabályban meghatározott vagy azzal egyenértékű szakképesítéssel, továbbá a magánnyomozói tevékenység végzéséhez legalább középszintű végzettséggel rendelkezik. Az igazolvány kiadását meg kell tagadni, ha a kérelmező a tevékenység gyakorlását kizáró rendelkezés hatálya alatt áll. A működési engedély és az igazolvány öt évig hatályos, hatályosságát idejük alkalmanként további öt évre meghosszabbítható, ha a kiadás feltételei – azok ismételt vizsgálata alapján – fennállnak. 22/2006. (IV. 25.) BM rendelet a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény végrehajtásáról.

²⁵ A működési engedély: a vállalkozás keretében személy- és vagyonvédelmi tevékenység a rendőrség által a vállalkozás kérelmére kiadott működési engedély birtokában végezhető, amennyiben a kérelmező személy- és vagyonvédelmi tevékenység végzésében személyesen közreműködő tagja, munkavállalója vagy egyéni vállalkozás, illetve egyéni cég esetében, ha a tevékenységet nem maga látja el, legalább egy foglalkoztatottja, illetve a vállalkozással kötött polgári jogi szerződés alapján a vállalkozás javára tevékenykedő természetes személy – ideértve a tevékenységet szakmailag szervező vagy

végrehajtását a szakmai kamara hatáskörébe rendelni (szabályozás, szervezeti átalakítás, működtetés, adatbázisok kezelése, ügyfélfogadás).

A magánbiztonsági szektor – *a szakmai kamarával egyetértésben* – felismerte és egyben szorgalmazta, hogy a szakterületet érintő teendők azonosítása után kezdődjön érdemi munka a problémák megoldása érdekében. Az azonosított problémák között szerepelt a magánbiztonsági szektor rendészeti igazgatási rendszerének felülvizsgálata. Jelen tanulmány *A célrendszer azonosítása és elemzése* fejezetében megfogalmazott szerzői elemzések, valamint a szakmai kamara jelenlegi szervezetrendszerére vonatkozó hiányosságok miatt *cáfolom* azt a hipotézisemet, hogy a rendőrség igazgatásrendészeti szakágához tartozó, a magánbiztonsági szféra hatósági feladatrendszerének átadása a szakmai kamarának szükséges és indokolt.

A kutatás eredményei, valamint a szakirodalmi elemzések alapján kizárólag *részlegesen vált bizonyítottá*, hogy ha a szakmai kamara mind a jogalkotó oldaláról, mind strukturális és intézményi fejlesztések vonatkozásában megfelelő támogatásban részesül, a magánbiztonsági szakterület rendészeti igazgatási feladatrendszerét a szakmai kamara hatáskörébe szükséges és indokolt utalni.

Feladatok:

- Magyarország közigazgatási területén kizárólag a megyeszékhelyeken működtetett kirendeltségeket a szakmai kamara.
- Alacsony a szakmai kamara által foglalkoztatott munkavállalók, valamint az infrastruktúrák száma a magánbiztonsági szakterülettel kapcsolatos hatósági ügyfélfogadás és ügyintézés hatékony ellátásának végrehajtásához.
- Jelenleg nincs releváns jogszabályi háttér, amely kimondja, hogy a szakmai kamara hatáskörébe utalja a hatósági igazolványok és működési engedélyek kiadását, valamint a szakmai ellenőrzések végrehajtását.
- Jelenleg nincs hatósági jogkör meghatározva a szakmai kamarának a vázolt feladatok végrehajtásához.
- Vegyes nemzetközi példákat találunk, amelyek nem támasztják alá egyértelműen a szakmai kamara hatósági jellegére vonatkozó átalakítás szükségességét a vázolt hatósági feladatok ellátásának érdekében.

irányító személyt is – rendelkezik a tevékenység személyes végzésére jogosító, a rendőrség által kiadott hatósági igazolvánnyal. A kérelmező magánbiztonsági vállalkozásnak rendelkeznie kell az általa végezni kívánt tevékenységre vonatkozó, a szerződésszegéssel és a szerződésen kívül okozott károk megtérítését, valamint a sérelemdíj megfizetését szolgáló, külön jogszabályban meghatározott kötelező tartalommal bíró felelősségbiztosítási szerződéssel. A felelősségbiztosítási szerződés megkötését a biztosítási kötvény vagy a biztosító által kiállított igazolólap tanúsítja. A személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény.

- Az állam részéről történő ellenőrzés és felügyelet szükségességének, valamint a növekvő feladatrendszerhez kapcsolódó többletkiadások finanszírozására vonatkozó kérdésköröknek a vizsgálata.
- Érdekvédelem vs. hatósági ellenőrzés. Megmaradhat-e a szakmai érdekvédelem a hatósági jogkör kialakításával párhuzamosan?

A magánbiztonsági szektor külső és belső nehézségeinek megoldása és szakmai hatékonyságának növelése érdekében hozott válaszlépések hazai és nemzetközi viszonylatban sem mutatnak olyan mérhető eredményeket, amelyek hozzájárultak volna a szakterület megítélésének erősítéséhez.²⁶ A szakterület hatékonyságát az azonosított nehézségekre adott válaszok gyakorlati alkalmazhatósága mozdíthatja elő, ezt nagymértékben elősegítené a hatósági igazolványok és működési engedélyek kiadása és a hatósági ellenőrzések szakmaspecifikus szférába történő áthelyezése, mindazonáltal a szakmai kamara oldaláról vázolt szakmai és szervezeti problémák jelenleg a rendőrség igazgatásrendészeti szakágának az erősítését teszik szükségessé.

Hipotézis: az integrált kormányzati ügyfélszolgálati rendszer szolgáltatásai sokoldalú kihasználásának és kiszélesítésének elősegítése érdekében szükséges a magánbiztonsági szakterülettel összefüggésben végzett rendőrhatalósági feladatok egyes elemeinek (igazolvány és működési engedély iránti kérelem beadása, módosítása, bejelentések, visszavonás) átadása és/vagy integrálása.

Feladatok:

- Új – a magánbiztonsági szakterületre vonatkozó – hatósági okmányok bevezetésének a vizsgálata²⁷.

²⁶ Charles Nemeth: Private Security and the Law. Butterworth-Heinemann, Oxford, 2012, pp. 216–217.

A szerző a könyvében lépésről lépésre elemzi azokat a jogeseteket és jogi anomáliákat, amelyekkel a magánbiztonsági szakember a szolgálat ellátása közben találkozhat. A szerző kitér azokra a nehézségekre, amelyek a magánbiztonsági szektort terhelik és megoldásra várnak. Ilyenek az alkotmányosság, a rendészeti szervekkel történő együttműködés hiánya a bűncselekmények megelőzése és a bűnüldözés területén, a magánbiztonság hazai és nemzetközi dimenzióinak a problémája, az egyéni felelősség kérdésköre, a tudás és a releváns szakmai tapasztalat hiánya, az üzleti modell hatékonysága, valamint a magánbiztonsági szektort érintő gondok kezelésének esetlensége. A szerző vizsgálja az elmúlt tíz év magánbiztonsági tendenciáit. A kutatás rávilágít arra a tényre, hogy a magánbiztonsági szakterület vonatkozásában kimagasló a stagnálás, mind szakmai, mind a szervezeti kultúra, mind a probléma felismerése és megoldása terén. Jelentős változások a biztonságtechnika területén figyelhetők meg, azonban a szerző szerint ez még nem elegendő a magánbiztonsági szakterület teljes rekonstrukciójához.

²⁷ Anna Richards – Henry Smith: Addressing the role of private security companies within security sector reform programmes. Saferworld, London, 2012, pp. 17-20.

- Speciális információs infrastruktúra (ki)fejlesztése a hatékonyabb adatvédelem érdekében.
- A hatósági ellenőrzés és felügyeleti rendszer kialakításának és végrehajtásának a kérdésköre²⁸.
- A rendőrségi ügyintézés során a korábbi években keletkezett papíralapú ügyiratok digitalizálásának szükségessége a hatékonyabb ellenőrzés és adatfelhasználás érdekében.
- Az egyes hatóságok közötti – *szakterületi* – feladatmegosztás elkerülése. (A magánbiztonsági szakterülethez kapcsolódó hatósági igazolványok kiadásának és a hatósági ellenőrzések végrehajtásának eltérő szervezeti struktúrában történő működtetésének elkerülése.)

A jelenleg zajló külső és belső integráció keretében a kormányzat a területi államigazgatás szervezeti kereteinek modernizálása érdekében szükségesnek tartja a fővárosi és megyei kormányhivatalok feladatköreinek kibővítését, valamint e szervezetek szakigazgatási feladatrendszerének az átalakítását a hatékonyabb, takarékosabb, átláthatóbb és ellenőrizhetőbb államigazgatási működés megteremtése érdekében. Az integráció keretében meghatározták a fővárosi és megyei kormányhivatalokba integrálandó területi államigazgatási szerveket és az átveendő feladatokat. *Cél az állami szolgáltatások reformja és az egyes közigazgatási szakterületek újraszabályozása.*²⁹ Az elektronikus ügyintézés lehetőségének a megteremtésével, és az ügysegédi rendszer országos kiépítésével a közigazgatási ügyintézési rendszer hatékonysága jelentős mértékben megerősödött. A kormányzat megfogalmazta a stratégiai célt, azaz hogy valósuljon meg a közigazgatás szervezeti megújításával és a területi integráció kiépítésével az ügyfelek számára az egyablakos ügyintézés mind szélesebb ügykörre történő kiterjesztése. Az átstrukturált közigazgatási rendszer a kormányablakokon keresztül lehetővé teszi az ügyfelek számára, hogy a korábban széttagolt, párhuzamosan működő területi szervek irodái helyett minél több ügýtípusra kiterjedően egy helyen lehessen ügyeket intézni.

²⁸ A hatósági igazolványok és működési engedélyek érvényességének, valamint a személy- és vagyonvédelmi és magánnyomozói feladatellátás ellenőrzésének a végrehajtása (a vezetői engedélyek ellenőrzésére vonatkozó modell alapján) a rendőrség hatáskörében maradna, viszont az okmányok kiadása, ügyintézése és az adatok kezelése az okmányirodák feladatkörébe tartozna.

²⁹ Zöld-Nagy Viktória – Virág Rudolf: A területi államigazgatás integrációja. Nemzeti Közszerzői és Tankönyv Kiadó, Budapest, 2013, 35–37. o. A könyvben a szerzők kifejtik, hogy az állam közigazgatási szolgáltatásokra vonatkozó reformtörekvése azokra a speciális közigazgatási szakterületekre is kiterjedhet, amelyek újraszabályozása a vizsgált szakmai érdekképviselői szervek részéről igényként fogalmazódott meg.

Az integrált ügyfélszolgálatok számának emelésével az volt a kormány célja, hogy bővüljön az intézhető ügyek és az ügyintézési csatornák köre.³⁰ Figyelemmel a közigazgatás stratégiaicél-meghatározására kimondható, hogy a kormányablakok rendszere a területi államigazgatási rendszer átalakítása és fejlesztése után alkalmassá válhat olyan speciális közigazgatási szakterületek feladatainak az átvételére, mint például a rendőrség rendészeti igazgatási tevékenységének a magánbiztonsági szektorra vonatkozó szakterülete.

Fontos megjegyezni, hogy a magánbiztonsági szakterület közigazgatási rendszerének átalakítása során indokolt lenne a hatósági ellenőrzés végrehajtását a rendőrség hatáskörében tartani, mivel jelenleg a rendőrség birtokolja azokat az erőket és eszközöket, amelyekkel képes országos szinten a hatósági ellenőrzéseket végrehajtani.

Tervezés

A szervezeti struktúra változásával összefüggő tervezési szakasz célja választ adni a *hogyan* kérdésre, azaz hogy a stratégiai célkitűzéseket hogyan érhetjük el.

A tervezés szakaszában a következő módszertani lépéseket kell a szakmai rendszer kialakításáért felelős személynek és a változáskezelést irányító és szervező munkacsoportoknak végrehajtaniuk:

- Első lépés: a szervezeti struktúra változását részletesen meg kell tervezni, amelyet egy *változáskezelési tervben kell rögzíteni*. Az egyes stratégiai és szakmai lépéseket külön-külön kell kezelni és ezzel összefüggésben minden lépésnél fel kell mérni az időszükségletet és a várható költségeket, valamint a szervezeti változás rövid távú eredményeit is meg kell határozni.
- Második lépés: meg kell határozni a szervezeti változás elsődleges kommunikációs eszközeit, amelyeket az érintett munkacsoportok feladatrendszerére kell szabni egy értékelhető kommunikációs terv elkészítésével. A *kommunikációs terv* kialakításával a szervezet bemutatja az érintetteknek a szervezetben bekövetkező változás főbb elemeit.
- Harmadik lépés: a szervezetnek – *az új feladatrendszer elindítása előtt* – fel kell mérnie az alkalmazott személyek egyéni kompetenciáit, szakmai képességeit és készségeit, valamint ezzel összefüggésben tudatosítani kell a munkavállalókkal a változást követő szervezeti és szakmai elvárásokat. Meg kell tervezni a változás során létrejövő új feladatokat és ki kell alakí-

³⁰ Baltay Tímea – Horváth Imre László – Kovács Zoltán: Kormányzati törekvések az állam társadalmi kapcsolatainak újradefiniálására: az integrált ügyfélszolgálat kialakítása. Közszolgálati Tisztviselők Szakmai Szervezeteinek Szövetsége. Új Magyar Közigazgatás, 2015/2., 54. o.

tani azokat a központi és területi szervezeti egységeket (főosztályok, osztályok, alosztályok, csoportok), amelyek közvetlenül részt vállalnak az ügyintézésben, valamint elvégzik a magánbiztonsági szektor piaci szereplőivel történő közvetlen szakmai kapcsolattartást.

Végrehajtás

A végrehajtási szakasz célja, hogy a szervezeti átalakítás folyamata során olyan előzetesen megtervezett szervezeti lépések valósuljanak meg, amelyek lehetővé teszik a változások koordinálását és összehangolt végrehajtását. Ennek érdekében a szervezeti változásokat a lehető leghatékonyabban szükséges végrehajtani.

A végrehajtási szakasz során a következő főbb módszertani lépéseket szükséges a szervezetnek elvégeznie.

Első lépés: *a változások koordinált és összehangolt végrehajtása, valamint a változáskezelési tervben foglaltak megvalósítása.* A változások koordinált és összehangolt végrehajtását, tekintettel a hatékony, eredményes és gazdaságos megvalósítás követelményeire, a következők figyelembevételével alakíthatja ki egy olyan szervezet, amelynek szakmai szervezetrendszere teljes mértékben átalakul:

- gyors eredmények és egyértelmű sikerek elérése. A gyors eredmények konkrét adatokat szolgáltathatnak a jogalkotó, a szervezet vezetője és a szakterület releváns szereplői számára, hogy az új szervezet képes hatékonyan és szakszerűen (a jogszabályi feltételeknek való megfeleléssel) ellátni hatósági feladatát;
- egyértelműen közöljék a szakmai és a szervezeti döntéseket már a folyamat elején;
- a folyamatos nyomon követés és az utólagos ellenőrzés rendszerének kialakítása. Meghatározott időközönként vessük össze az aktuális állapotot az elérni kívánt célokkal, és végezzük el a változáskezelési terv folyamatos finomhangolását;
- vizsgáljuk az előrehaladást az ütemterv és a forrásfelhasználás, az egyes mérföldkövek, illetve azok előfeltételeinek megvalósulása szerint.

Második lépés: *képzések (továbbképzések) tartása.* A képzések (továbbképzések) célja a változás által szükségessé tett egyéni és csoportos kompetenciák kialakítása és erősítése.

Harmadik lépés: *a végrehajtás során szerzett tapasztalatok megosztása, visszajelzése*. A szervezeti átalakítás végrehajtása során folyamatosan szükség van az alkalmazott modell működési alapjainak megteremtésére. Ez abban az esetben érhető el, ha egyértelmű és elemezhető visszajelzések érkeznek mind a szervezeten belülről, mind a szervezettel együttműködő más hatóságoktól és az ügyfelektől. A gyakorlati végrehajtás során szerzett tapasztalatokat és adatokat egy változáskezelési terv létrehozására kell felhasználni, amelynek elemzésével elvégezhetők a szükséges szervezeti módosítások.

Fenntartás és működtetés

A változáskezelés nem zárul le a szervezeti változás bekövetkezése után. A folyamat mindaddig tart, amíg a végrehajtás során bevezetett változások, új normák és feladatrendszerek a fenntartási szakaszban végleg nem rögzülnek a szervezet működésében. A változáskezelési folyamat végén külön figyelmet kell fordítani az elért eredményekre, és az új szervezeti struktúra megszilárdítására.

A fenntartási szakasz célja, hogy megszilárduljanak az elért szakmai eredmények, valamint hogy a változások az új rendszer elfogadott részeivé váljanak, és a szervezetben a változások fenntartásával hatékony és dinamikus egyensúlyi állapot alakuljon ki.

A fenntartási szakaszban a következő három módszertani lépést szükséges a szervezetnek végrehajtania a szakmai stabilitás érdekében:

Első lépés: *a változás megszilárdítása*. A szakmai kamarának – a szervezet feladatrendszerének és jogkörének kibővítése után – a fenntartási időszakban egy folyamatos monitorozásra van szüksége, amely a végrehajtás folyamán kapott új eredmények alkalmazásának a hatékonyságát vizsgálja. Ezt a szakaszt mindaddig fenn kell tartani a szervezeten belül, ameddig a változás eredményei nem váltják fel teljes mértékben a régi normákat.

Második lépés: *a változás eredményeinek kommunikálása*. A szakmai kamara szervezeti változása után tájékoztatni kell a közigazgatási szerveket, a magánbiztonsági szakterület piaci szereplőit, valamint a szakmai partnereket és oktatási intézményeket az elért eredményekről és a pozitív változásokról. Az elért szakmai eredményeket konkrét tényekkel és statisztikai adatokkal is érdemes alátámasztani, mivel ezekkel a lépésekkel erősödik a változás fenntartása iránti elkötelezettség.

Harmadik lépés: *eredményesség visszamérése, korrekciós lépések*. A folyamat elsődleges célja, hogy a szervezeti változás során megszerzett tapasztalatok alapján a folyamatot szükség esetén módosítsák.

talatok eredményességének visszamérése megtörténjen, e folyamat során sor kerül az elért eredmények hatékony feldolgozására, beépítésére, elemzésére és értékelésére a szervezetrendszeren belül. A fenntartási időszak e szakaszában fel kell mérni, hogy a változások eredményei milyen mértékben hasznosultak a szakmai kamara szervezeti rendszerében az eredeti állapothoz képest, illetve hogy szükség van-e módosításokra és korrekciós lépések elvégzésére mind a jogalkotás, mind a szakmai kamara részéről.

Összegzés

Felismerve az alkalmazott szervezeti struktúra fejletlensége és az új szakmai irányvonalak között fennálló korreláció fontosságát, a szakmai kamara a szervezeti eszközrendszer széles spektrumát alkalmazza a kapcsolatai alakításában, illetve a magánbiztonsági szektorban betöltött szerepének újrapozicionálásához. *Ez az egyedülállóan széles eszközrendszer felöleli a szakmai megállapodások megkötését, a fejlesztési együttműködések kiszélesítését, az érdekképviselői rendszer erősítését, valamint az olyan szakmai részterületek igényjogosultságára való törekvést, mint a rendőrségnek a magánbiztonsági szektorra vonatkozó rendészeti igazgatási tevékenysége.* Azonban önmagában az, hogy a szakmai kamara az érdekérvényesítő eszközrendszer széles választékával bír, és hogy rendszeresen alkalmazza annak elemeit, még nem jelenti automatikusan a szakmai kamara igazgatásrendészeti hatósági tevékenységgel kapcsolatos szerepvállalásának hatékonyságát.

A tanulmányban említett kutatás a magánbiztonsági szektorban dolgozó munkavállalók és a vállalkozások szakmai érdekképviselőtét ellátó szakmai kamara lehetséges jövőképeként a szervezeti modelljét vázolta. A modell a szervezetrendszerre vonatkozó *változáskezelést és a fejlesztési módszertant* veszi alapul, amelynek segítségével azonosíthatók a magánbiztonsági szektor igazgatásrendészeti ügyintézésével kapcsolatos aktuális feladatok. A módszertan az *azonosítástól a fenntartásig, működtetésig* bezárólag teljes rendszerében mutatja be és elemzi azokat a szakmai kamara szervezetrendszerére vonatkozó problémákat, amelyek a rendészeti igazgatási tevékenységgel kapcsolatos hatósági feladatrendszer szempontjából relevánsak.

A hipotézisek által *részben* bizonyítást nyert, hogy indokolt lenne a szakmai kamara szervezeti rendszerébe utalni a rendőrség magánbiztonsági szakterületre vonatkozó rendészeti igazgatási tevékenységét, és ennek a közigazgatási képességnek a fejlesztését a szakmai kamara is kinyilvánította. Azonban a jogal-

kotás és a költségvetés oldaláról is szükséges megerősítést kapni a szakmai kamarának a szervezeti átalakítására vonatkozóan, hogy az esetlegesen a szakmai kamara rendelkezésére bocsátott képességet hatékony módon tudja alkalmazni, azaz megteremtse a hatósági felügyelet és a magánbiztonsági szektor szereplői között a megfelelő koordinációt és együttműködést.