

2019  
6.

# BELÜGYI SZEMLE

A BELÜGYMINISZTERIUM SZAKMAI, TUDOMÁNYOS FOLYÓIRATA



**VÁRI VINCE:** A rendőrség hatékonyságmérése a nemzetközi szakirodalomban – különös tekintettel a bizalom és a legitím működés jelentőségére

**HARMATI BARBARA:** Az automatizált igazságszolgáltatás lehetőségei és dilemmái

**ÜVEGES ESZTER ANNA:** Magánszféra kontra közérdek. Az előkészítő eljárás alkotmányos aggályai

**KÁNTÁS PÉTER:** Merre tovább, közösségi együttélés?

**KÓ JÓZSEF:** Miért csökken a regisztrált bűncselekmények száma?

**BUDAVÁRI ÁRPÁD:** Partnerség a rendészetben

**67.**  
évfolyam

## **TARTALOM** 2019/6.

**VÁRI VINCE** A rendőrség hatékonyságmérése  
a nemzetközi szakirodalomban – különös tekintettel  
a bizalom és a legitím működés jelentőségére (7–29)

**HARMATI BARBARA** Az automatizált igazságszolgáltatás  
lehetőségei és dilemmái (30–42)

**ÜVEGES ESZTER ANNA** Magánszféra kontra közérdek  
Az előkészítő eljárás alkotmányos aggályai (43–58)

**KÁNTÁS PÉTER** Merre tovább, közösségi együttélés? (59–68)

**KÓ JÓZSEF** Miért csökken a regisztrált bűncselekmények száma?  
(69–84)

**BUDAVÁRI ÁRPÁD** Partnerség a rendészetben (85–99)

**TIHANYI MIKLÓS** Hajléktalanság az alkotmányos rendszet tükrében  
(100–112)

**TÓTH NIKOLETT ÁGNES** Szemelvények a XX. század eleji  
belügyi sport világából (113–129)

**KORINEK LÁSZLÓ** Hogyan ismerjük fel  
leveleink illetéktelen felnyitását? (130–132)  
Traszológiai adalékok a levélellenőrzés felismerésére

### **• KÖNYVISMERTETÉS**

Finszter Géza: Rendészettan  
**BÓCZ ENDRE** (133–139)

## **SZERZŐK** 2019/6.

**DR. BÓCZ ENDRE** nyugalmazott fővárosi főügyész

**BUDAVÁRI ÁRPÁD** rendőr ezredes,  
a Sárbogárdi Rendőrkapitányság vezetője

**HARMATI BARBARA** PhD-hallgató,  
Nemzeti Közszolgálati Egyetem  
Rendészettudományi Doktori Iskola

### **DR. KÁNTÁS PÉTER PHD**

**DR. KÓ JÓZSEF** tudományos munkatárs,  
Országos Kriminológiai Intézet

**DR. KORINEK LÁSZLÓ** egyetemi adjunktus,  
Pécsi Tudományegyetem

**ÜVEGES ESZTER ANNA** joghallgató, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar

**DR. TIHANYI MIKLÓS** adjunktus,  
Nemzeti Közszolgálati Egyetem  
Rendészettudományi Kar közbiztonsági tanszék

**DR. TÓTH NIKOLETT ÁGNES PHD** rendőr alezredes, adjunktus,  
Nemzeti Közszolgálati Egyetem  
Rendészettudományi Kar

**DR. VÁRI VINCE** rendőr alezredes, adjunktus  
Nemzeti Közszolgálati Egyetem  
Rendészettudományi Kar  
büntetőeljárásjogi tanszék

A Belügyi Szemle jelenlegi szerkesztősége ezen utolsó lapszámmal befejezi munkáját.

Megköszönjük az elmúlt 26 év minden szerzőjének és olvasójának bizalmát és kérjük ugyanezt a minket felváltó új szerkesztőgárda számára is.

Budapest, 2019. június 30.

Finszter Géza  
Korinek László  
Rubicsekné Bene Eszter  
Takács Andrea  
Végh Zsuzsanna



---

## SUMMARY

---

**Vári, Vince**

**Police Performance Measurement in International Literature, with special focus on the Indicators of Legitimacy and Trust [7–29]**

The author provides an overview of academic literature on police performance measurement

**Harmati, Barbara**

**Questions and perspectives in automated justice [30–42]**

The author provides an overview of the ethical and practical challenges of automated risk assessment in the criminal justice system.

**Üveges, Eszter Anna**

**Private sphere v. public interest. Constitutional concerns pertaining to preparatory procedure [43–58]**

The author provides an assessment of a newly introduced procedure in the new Hungarian Criminal Procedure Code.

**Kántás, Péter**

**Where are you going, forbidden antisocial behavior? [59–68]**

The author provides an assessment of the 2012 Hungarian petty criminal law.

**Kó, József**

**Why does the number of registered criminal offenses decline? [69–84]**

The author examines the reasons for the decline of the Hungarian criminal statistics since 2013 in Hungary.

**Budavári, Árpád**

**Partnership in law enforcement [85–99]**

The author investigates the diversification of Hungarian law enforcement.

**Tihanyi, Miklós**

**Homelessness in the light of constitutional law enforcement [100–112]**

The author provides a constitutional assessment of criminalizing homelessness in Hungary.

## **SUMMARY**

---

**Tóth, Nikolett Ágnes**

**Snapshots on sport in the Hungarian Ministry of the Interior in the early 20th century [113–129]**

The author provides an overview of how law enforcement officers had access to sports and facilities in the last century.

**VÁRI VINCE**

## **A rendőrség hatékonyságmérése a nemzetközi szakirodalomban – különös tekintettel a bizalom és a legitim működés jelentőségére**

A társadalmi bizalom, mint egyfajta tőke, lényegét tekintve nem más, mint a rendőri működés „társadalmi hatásainak” kollektív érzülete. Kollektív érzület és egyben viszonyulás a hatalom erőszakszervezetéhez. Akceptálása egyben a regnáló hatalom elfogadása is, gondolván arra, hogy a rendőrség a hatalom gyakorlásának erőszakgyakorló jellegénél fogva „ultima ratio” eszköze, amely, más közhatalmi szervezetektől eltérően, az erőszakkal történő kikényszerítés teljes eszköztárával bír. Így a hozzá való társadalmi viszonyulás emblematikusan az állampolgár hatalomhoz való viszonyulásának leképeződése is, amit a társadalmi, gazdasági és politikai kontextus változásával együtt érdemes szemlélni és értékelni. Mivel a rendőrség az állami büntetőhatalom érvényesítésének egyik intézményesülése, a büntető igazságszolgáltatási tevékenység politikai és jogi kereteinek minősége szükségképpen árnyalja a rendőrségről alkotott képet. Különös jelentőségű ez a szempont a tág értelemben vett büntetőjog rekodifikációs időszak utáni években, hiszen a rendőrség tevékenységének bármilyen átszervezése feltételezi a büntető igazságszolgáltatási rendszer megújult elemeinek figyelembevételét.<sup>1</sup>

### **A rendőrség működését kísérő lakossági bizalom**

Az Egyesült Államokban már jó pár évtizede folynak kutatások a témában. Számos tanulmányban megerősítették, hogy a közösség bizalma a rendőrségben elsődlegesen a demográfiai, attitűdbeli, és a környezeti tényezők függvénye. Más kutatások szintén arra a következtetésre jutottak, hogy az országok közötti eltérések is megmagyarázhatók bizonyos szempontrendszer alapján.

---

<sup>1</sup> Amberg Erzsébet: Büntetőjogi változások-rendészeti reakciók. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): Tanulmányok a „Biztonsági kockázatok – rendészeti válaszok” című tudományos konferenciáról. Pécs, 2014, 121. o.

Kínai szerzők tanulmánya<sup>2</sup> több ilyen előrejelző szempont alapján vizsgálta a közbizalom alakulását. Az egyik, ami országos szintű jelző, az emberölések és a demokrácia értékeinek legitimitása és társadalmi intézményesülése volt. Másik egyéni szintű előrejelző ugyancsak a lakosság bizalmát célozva, adatsorokat gyűjtött három rendőrségi nemzetközi felmérésből. Hierarchikus általánosított lineáris modellezéssel a multinomiális függő változókat alapul véve szignifikáns és negatív kapcsolatot találtak az emberölési ráta és a lakosság bizalma között. Az emberek azokban az országokban, ahol magasabb az emberölési ráta, kevésbé bíznak a rendőrségben. A demokrácia intézményeit elemezve úgy találták, hogy önmagában pozitívan kapcsolódik hozzá a közbizalom. Az egyéni szintű változók – mint az életkor és iskolai végzettség – alapján is találtak szignifikáns prediktorokat. Pozitív összefüggést fedeztek fel a konzervatív értékrend, továbbá a személyes elégedettség és a rendőrségbe vetett bizalom között. Összhangban az attitűdbeli, illetve a társadalmi kontextus jelzőkkel általában a deviáns szubkultúrákban lehet alacsonyabb szintű rendőrség iránti bizalommal számolni. Másrészt, azok, akik elégedettebbek voltak az országuk demokratikus fejlődésével, kedvezőbben viszonyultak a rendőrséghez. Vizsgálataik során arra jutottak, hogy a rendőrség teljesítményében nagyobb erőfeszítéseket kell tenni a bűncselekmények csökkentése érdekében, de közben védeniük kell a társadalom alapvető demokratikus értékeit.

A kutatók a rendőrségbe vetett bizalmat a korábbi vizsgálatok alapján elsősorban egyéni szintű tényezőkkel vizsgálták, úgymint a demográfiai és szemléletbeli változók, de az országos szintű változók hatását már nagyrészt figyelmen kívül hagyták. Míg a korábbi vizsgálatok feltárták a kapcsolatot a bűnözés és a rendőrség iránti bizalom között egy adott országon belül<sup>3</sup>, vagy egy városban<sup>4</sup>, ez a tanulmány megerősítette ezt a kapcsolatot nemzetközi vo-

---

2 Hyunseok Jang – Hee-Jong Joo – Jihong Zhao: Determinants of public confidence in police: an international perspective. *Journal of Criminal Justice*, vol. 38, 2010, pp. 57–68.

3 Yolander G. Hurst – James Frank – Sandra Lee Browning: The attitudes of juveniles toward the police: A comparison of black and white youth. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, vol. 23, iss. 1, 2000, pp. 37–53.; Brian K. Payne – Randy R. Gainey: Attitudes about the police and neighborhood safety in disadvantaged neighborhoods: the influence of criminal victimization and perceptions of a drug problem. *Criminal Justice Review*, vol. 32, 2007, pp. 142–155.; Jan Van Dijk: Attitudes of victims and repeat victims toward the police: Results of the International Crime Victims Survey. In: Graham Farrell – Ken Pease (eds.): *Repeat victimization: Crime prevention studies*, vol. 12. Criminal Justice Press, New York, 2001, pp. 27–52.; Ronald Weitzer – Steven A. Tuch: Determinants of public satisfaction with the police. *Police Quarterly*, vol. 8, 2005, pp. 279–297.

4 Michael D. Reisig – Roger B. Parks: Experience, quality of life, and neighborhood context: A hierarchical analysis of satisfaction with police. *Justice Quarterly*, vol. 17, 2000, pp. 607–629.

natkozásban is. Az országos szintű változók közül a demokratikus értékek kapcsán azt is megállapították, hogy pozitívan kapcsolódik hozzá a rendőrség iránti társadalmi bizalom, bár ennek a hatása nem volt olyan erős, mint az emberölések számának alakulása. Továbbá, ez a kutatás azt is vizsgálta, hogy az egyéni szintű tényezőknek (mint például a demográfiai és szemléleti változóknak) milyen befolyásuk van a rendőrség iránti bizalomra. Ilyen jelentős demográfiai változók voltak: az életkor, a nem, a képzettség. Hasonlóan a korábbi kutatások eredményeihez, amelyek országon belüli adatokat használtak, ez a nemzetközi tanulmány megállapította, hogy általában az idősebb emberek mutatnak kedvezőbb attitűdöt a rendőrség irányába<sup>5</sup>. Továbbá az iskolázottabb emberek ritkábban jelentenek kedvező attitűdöt a rendőrség irányába<sup>6</sup>. Ez a vegyes kapcsolat az iskolázottság és a rendőrség iránti bizalom között egybevág az országon belüli adatokkal. Ezen kívül a nők marginálisan magasabb szintű bizalmat mutattak az országos szintű változók alapján. Összegezve tehát, a kutatás szerint a politikai irányultság és az étellel való általános elégedettség jelentősen és kedvezően befolyásolta az egyén rendőrség iránti bizalmát. Azaz a nagyon elégedett, és a politikailag konzervatív egyének nagyon magas szintű bizalomról tettek tanúbizonyságot. Más szemléletbeli változók, mint a társadalmi devianciák (hajléktalanok, melegek, külföldiek) elfogadási hajlama, a politikai konfliktusok megítélése, és általában a demokrácia intézményeinek működésével való elégedettség, következetesen szignifikánsan hatnak a bizalomra. A deviáns szubkultúrák vagy a másság nagyobb elfogadása alacsonyabb szintű bizalmat feltételez a rendőrség irányába, emellett a liberális beállítottság az autoritás és az etatista felfogás elutasítását is hordozza. Ami a politikai rendszeren belüli konfliktusok megítélését illeti, mint azt már korábbi tanulmányok is feltárták<sup>7</sup>, azok az emberek, akik úgy vélték, hogy az országot kevés gazdag ember irányítja, kimu-

<sup>5</sup> Steven G. Brandt et al.: Global and specific attitudes toward the police: Disentangling the relationship. *Justice Quarterly*, vol. 11, 1994, pp. 119–134.; Liqun Cao et al.: Public attitudes toward the police: A comparative study between Japan and America. *Journal of Criminal Justice*, vol. 26, 1998, pp. 279–289.; Yolander G. Hurst – James Frank: How kids view cops: The nature of juvenile attitudes toward the police. *Journal of Criminal Justice*, vol. 28, 2000, pp. 189–203.; Ronald Weitzer – Steve A. Tuch: Perceptions of racial profiling: Race, class, and personal experience. *Criminology*, vol. 40, 2002, pp. 435–457.

<sup>6</sup> Richard Scaglion – Richard G. Condon: Determinants of attitudes toward city police. *Criminology*, vol. 17, 1980, pp. 485–494.

<sup>7</sup> Thomas B. Priest – Deborah B. Carter: Evaluations of police performance in an African American sample. *Journal of Criminal Justice*, vol. 27, 1999, pp. 457–465.; Richard Quinney: *Class, state and crime: On the theory and practice of criminal justice*. New York, 1977; Henry D. et al.: *Theoretical criminology*. 4th ed. Oxford University Press, New York, 1998

tathatóan alacsonyabb szinten bíztak a rendőrségben. Végezetül, az emberek, akik elégedettek voltak az ország demokratikus fejlődésével és intézményei működésével, szintén jobban bíztak a rendőrségben. Ez volt az egyetlen független változó, amely a legerősebb befolyást gyakorolta a rendőrség iránti bizalomra. Ez az eredmény megerősíti a szerzők feltevését, hogy jelentős a kapcsolat a demokratikus intézményekkel való elégedettség és a rendőrség iránti bizalom között.

Amint látszik, az előbbieken részletezett kutatás is megerősítette a szignifikáns kapcsolatot a bűnözés mértéke és a rendőrség iránti bizalom kontextusában. Ebből is következik, hogy a rendőrségi szervezeteknek úgy kell nagyobb erőfeszítéseket tenniük az erőszakos bűncselekmények csökkentésére, hogy közben védelmezik a demokratikus értékeket is. Annak érdekében, hogy a rendőrségben bízni tudjanak az állampolgárok, a rendőrségnek fenn kell tartania és demonstrálnia kell a politikai semlegességét és a demokratikus értékek melletti feltétlen elkötelezettségét, a polgárok tudomására hozva, hogy ők a teljes népséget képviselik, és nem csak azt a hatalmat, amely éppen irányítja a tevékenységüket.

Ugyancsak a rendőrség iránti bizalmat vette célba tanulmányában *Stanko és Bradford*<sup>8</sup>. Ezúttal a Metropolitan Police Service modellje alapján fejlesztettek ki négy, a közbizalmat meghatározó tényezőt:

- képes-e a rendőrség teljesíteni alapvető feladatát (eredményesség, nemcsak a bűnözés ellen harcol, hanem látható a jelenléte, továbbá biztosítja a rendőri nyilvános eseményeket, illetőleg válaszol vészhelyzet esetén);
- a rendőrök által tanúsított tisztességes bánásmód, a szükségesség és az arányosság betartása függetlenül attól, hogy mennyire segítőkészek vagy barátságosak a rendőrrel (tisztességes eljárások, bánásmód);
- milyen mértékben veszik figyelembe a közösség igényeit (közösségi elkötelezettség);
- tud-e, képes-e reagálni a rendőrség a helyi közösség problémáira és a helyi közösség közbiztonságát érintő sajátos negatív helyzetre (zavar).

---

<sup>8</sup> Elizabeth A. Stanko – Ben Bradford: Beyond measuring 'how good a job' police are doing: The MPS model of confidence in policing. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, vol. 3, no. 4, 2009, pp. 322–330.

## **A rendőrség legitim működése és a lakossági bizalom közötti összefüggés**

Bár a legitimitás és a bizalom leginkább csak a szervezet tevékenységét kísé-  
rő, egyfajta „utóhatásnak” tekinthető, jelentős hatással van a közbiztonság  
fenntartásával kapcsolatos rendészeti tevékenység minőségére is. A legitim  
rendőri működés ebben a kontextusban nem csupán a vonatkozó jogszabá-  
lyok és normák betartását jelenti a rendőri tevékenység (intézkedések, eljárá-  
sok) ellátása során, hanem az állampolgárokkal való fair, tisztességes, méltá-  
nyos és korrekt bánásmódot és viselkedési formát egyaránt. Utóbbi magában  
foglalja a részrehajlásmentes és egyenlő bánásmódot mindenkivel, aki bármi-  
lyen minőségben és formában kapcsolatba kerül a rendőrséggel. A legitim  
módon végzett rendőri munka során válik igazán hangsúlyossá, hogy tényle-  
gesen ez vezet ahhoz, hogy a lakosság rendőrség iránti attitűdje pozitívvá  
váljon, és a többség aktívan is támogassa a rendőrség munkáját. Ily módon a  
rendőrség valóban hatékonyan és a közösség biztonságának érdekében széles  
társadalmi felhatalmazottsággal töltheti be rendfenntartó szerepét<sup>9</sup>.

Természetesen a rendőrök nem csupán „egy” bizonyos szerepet töltenek  
be egy modern, pluralista társadalomban, ezért hiba lenne őket kizárólag egy  
nézőpontból szemlélni. Ebből is következik, hogy a megítélésükkel kapcso-  
latosan sem lehet általánosítani és egységes elvárást támasztani a közvéle-  
mény irányába. Kézenfekvő, hogy más lesz a véleménye annak, aki a segély-  
hívása után gyors és hatékony rendőri intézkedésnek volt részese, mint  
annak, aki nemrég kapott egy közigazgatási bírságot, miután óránkénti három  
kilométerrel túllépte a megengedett legnagyobb sebességet. A hangsúly nem  
az aktuális vélekedésen vagy a formális ítéletalkotáson van. Jelentős kutatá-  
sok is megerősítették a hipotézist, hogy még a negatív aktusok is elfogadhatók  
(letartóztatások, büntetések stb.), ha átláthatóvá és kézzelfoghatóvá  
teszik az eredményhez vezető döntési folyamatokat. Az ugyanis megismer-  
hetővé és leginkább megérthetővé válik bárki számára. Ha a közösség számá-  
ra átláthatók a folyamatok és azok tisztessége, törvényessége és pártatlansága,  
akkor nagyobb valószínűséggel kerül sor a negatív eredmények elfogadásá-  
ra. A procedurális vagy eljárási igazság megléte a következő főbb kritériumok  
nyugszik:

---

<sup>9</sup> Kristina Murphy – Lyn Hinds – Jenny Fleming: Encouraging Public Cooperation and Support for  
Police. Policing & Society, vol. 18, no. 2, 2008, pp. 136–155.

- egyrészt az egyének kapjanak lehetőséget a rendőrség velük kapcsolatos döntéseinek értelmezésére azzal, hogy teljes és alapos tájékoztatást kapnak, és ha szükséges, magyarázatot a kérdéseikre;
- az eljárás során tiszteletben tartják a méltóságukat, emellett pártatlan és részrehajlásmentes hozzáállást tapasztalnak;
- az egyének megbíznak abban, hogy a döntéshozókat és azok végrehajtóit neutrális célok mozgatják<sup>10</sup>.

A procedurális igazság esszenciálisan minden rendőri aktus velejárója, dinamikus együttműködőként a legitimitás és a bizalom formálója és a rendőrséggel való közösségi elégedettség elemi determináló tényezője. A legitimitás és a bizalom felépíthető, ha a rendőr és állampolgár mindennapi interakcióit ez a szellemiség mozgatja, amennyiben ezek a vonások nem jellemzik, az könnyen és gyorsan leépülhet. Úttörőként *Michael Lipsky* azonosította ezt a dinamikus kölcsönhatást számos közszolgálati foglalkozás körében, így nemcsak a rendőr, hanem az ügyész, a bíró és a szociális munkás esetében is<sup>11</sup>. A bizalom kérdésköre felértékelődik a jelenlegi globalizálódó világban, és szervesen kapcsolódik a rendőrségi stratégiák harmadik állomásához. *Kelling és Moore* a rendőrség történetében három korszakot különböztetett meg: a politikai, a reform, és a közösségi problémamegoldás korszakait<sup>12</sup>. 2001 óta beszélhetünk a terrorizmusveszély megelőzése miatti negyedik állomásról<sup>13</sup>.

Kétségtelen, hogy az utóbbi évtizedekben a rendőrséggel kapcsolatos elvárások jelentősen átrendeződtek, ahogy a rendőrségi stratégiák is más utakon haladnak. A kilencvenes években népszerűvé váló, a közösség tagjaival szoros kapcsolatot ápolni kívánó közösségi rendőrségi modell éppúgy a közvélemény bizalmának megerősítésére összpontosított, mint a 2000-es évek végén megjelenő bizalomépítő rendőrségi modell. Azonban a közösségi rendőrségi modell már nem volt képes kezelni a 2000-es évek terrorveszélyével és a fokozódó társadalmi egyenlőtlenségek miatt kialakuló feszültségeket

<sup>10</sup> Lorraine Mazerolle – Emma Antrobus – Sarah Bennett – Tom R. Tyler: Shaping Citizen Perceptions of Police Legitimacy: A Randomized Field Trial of Procedural Justice. *Criminology*, vol. 51, no. 1, 2013, pp. 33–63.

<sup>11</sup> Michael Lipsky: *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, 30th anniversary expanded edition, Russel Sage Foundation, New York, 2010

<sup>12</sup> George L. Kelling – Mark H. Moore: *The Evolving Strategy of Policing. Perspectives on Policing*, National Institute of Justice–John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 1988

<sup>13</sup> Willard M. Oliver: The Fourth Era of Policing: Homeland Security, *International Review of Law, Computers & Technology*, vol. 20, nos. 1–2, 2006, pp. 49–62.

kel összefüggésben megnövekedett bűnözési félelmet. Noha a modellnek csupán a bűnözés mértékére gyakorolt hatása nem volt kimutatható, addig a társadalmi bizalom erősödését számos kutatás igazolta.<sup>14</sup> Ennek következtében a kezdeti közösségi rendőrségi modell a problémaorientált bűnözéskontroll irányába tolódott<sup>15</sup>, majd az információs társadalom igényeit kielégítő *intelligencie led policing*<sup>16</sup> a célirányosan megszerzett és adekvát adatok intenzív és gyors felhasználást célozza viszonylag szűk bűnözési frekvenciumokban, azaz „hot spot”-okban<sup>17</sup>.

Az egyes rendőrségi stratégiák fejlődése közben átvértékelődött a rendőrségi kommunikáció jelentősége is. Aminek legfőbb célja kell hogy legyen, hogy a döntéshozatali folyamatok transzparenciájának megteremtésével demonstrálja az eredmények semleges, tisztességes és politikai indokoltól mentes létrejöttét. Egyértelműen és félreérthetetlenül kifejezésre kell jutnia, hogy mi zajlik a társadalom és a rendőrség kollektív interakciójában, ami a közvélemény formálásában szerepet játszhat. Ahogy a rendőrségi intézkedésekhez kapcsolódó lakossági percepciók sem homogének, a lakosság egyes csoportjaiban sem ugyanolyan hatások érvényesüléséről beszélhetünk. Az egyik jelentős kutatás megmutatta, hogy számos faktor befolyásolja a rendőrség lakossági megítélését, egyebek között a saját, a baráti és rokoni körben előforduló bűncselekményekkel kapcsolatos negatív tapasztalatok, beleértve a média rendőrségi visszaélésekkel kapcsolatos hírközléseit. Ezek a tényezők negatív hatások tekintetében eltérően jelentkeztek az egyes etnikai és faji csoportok esetében<sup>18</sup>.

Mindenekelőtt a legfontosabb annak eldöntése, hogy mit is kell megjeleníteni a nyilvánosság előtt a rendőrség semlegessége, pártatlansága és céljai kapcsán, ami meggyőzővé és megmagyarázhatóvá teszi a döntéseit, és feladatvégzése eredményeit. A nyilvánosság meggyőzését jellemzően az eljárá-

---

14 Charlotte Gill – David Weisburd – Cody W. Telep – Zoe Vitter – Trevor Bennett: Community-Oriented Policing to Reduce Crime, Disorder and Fear and Increase Satisfaction and Legitimacy Among Citizens: A Systematic Review. *Journal of Experimental Criminology*, vol. 10, 2014, pp. 399–428.

15 David Weisburd – Cody W. Telep – Joshua C. Hinkle – John E. Eck: Is Problem-Oriented Policing Effective in Reducing Crime and Disorder? Findings from a Campbell Systematic Review. *Criminology & Public Policy*, vol. 9, no. 1, 2010, pp. 139–172.

16 Jerry H. Ratcliffe: Intelligence-Led Policing. *Trends and Issues in Crime and Criminal Justice*, no. 248, 2003

17 Lawrence W. Sherman – David Weisburd: General Deterrent Effects of Police Patrol in Crime “Hot Spots”: A Randomized, Controlled Trial. *Justice Quarterly*, vol. 12, 1995, pp. 625–648.

18 Ronald J. Weitzer – Steven A. Tuch: *Race and Policing in America: Conflict and Reform*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006

si igazságosság alapfogalmából kiindulva kell megtenni, így a rendőri tevékenységet a következő kérdések szerint szükséges aposztrofálni:

- Mit csinál a rendőrség és azt miért teszi?
- A rendőrségi működésnek mi az eredménye?
- Milyen módon lehet a rendőri egyéni és a szervezeti működés hibáit feltárni és artikulálni? Magyarán: van-e állampolgári hozzáférhetőséggel bíró normatív keretrendszer a rossz működési effektusok visszajelzésére?

A legitim rendőri működés záloga, hogy megfelelő mutatókat, indikátorokat alkossunk, és képesek legyünk a társadalmi működések oldaláról pozitív hatásokat mérni kritikusan. Ami tehát a rendőri tevékenység legitimitását és a közvéleményt illeti, nemcsak annyit kell célul kitűznünk, hogy a statisztikai eredményességet javítva csökkentjük a bűncselekmények számát, hanem egyúttal azt is, hogy megmutassuk az ahhoz vezető folyamatokat. A társadalmi „mellékhatásait” tekintve káros, azaz a többség által elutasított rendőrségi stratégia még a statisztikai eredmények javulása esetén sem kaphat igazolást és polgárjogot. A mellékhatásokat illetően az orvostudományi fogalom analógiája jól mutatja, hogy a komplex társadalom hasonlóképpen működik, mint egy összetett élő organizmus. A mellékhatásokkal járó kezelések, gyógyszerek kísérleti tanulmányozása nélküli használata súlyos kockázatok forrása lehet. Gyakran kizárólag a mellékhatások mérésekkel tapasztalt fennállása dönt az ígéretesnek tűnő eljárás elvetéséről. Mérés nélkül viszont nem beszélhetünk még a mellékhatás észlelésének esélyéről sem! Önmagában persze a mérés nem tűnik jelentős „hír”-nek, a hiánya azonban annál inkább veszélyeket hordoz, ugyanis egy „jó mérési” módszer nélkül rendkívül könnyen instabillá válhat a lakosság és a rendőrség viszonya, és akár egy rossz rendőri intézkedést vagy az informális viszonyokat szemléltető internetre feltöltött videó is erős közösségi reakciókhoz vezethet. Ha nincs jól és helyesen szemléltetve a rendőrség és a politikai döntéshozók számára, hogy a közvélemény rendőrség iránti attitűdje ingatag és bizonytalan, akkor a pozitív objektív biztonsági helyzet eredményei pusztán csak félrevezetésre szolgálnak, és helytelen stratégiaformáláshoz vezetnek, ami konzerválja a feszültséget. A helyes és megfelelően megválasztott mérési eredmények ismerete csökkentheti a rendőri és politikai vezetők folyamatos frusztrációját a lappangó olyan kriminális incidensekkel kapcsolatban, amelyek hatására a szenzációhajhász média a lakosságot könnyen a rendőrség ellen hangolja.

Évek óta feladat a rendőrségi hatékonyság- és teljesítménymérés reformja, a tudományos terület jelentős eredményeket könyvelhet el<sup>19</sup>. A legtöbb erőfeszítés mégis a bűnözés csökkentésére irányult, úgymint a felderítési ráta javítása, a letartóztatások számának növelése, a reakcióidő csökkentése stb. Az ezekre fókuszáló bűnüldözési stratégia kudarcai hozták magukkal az irányváltást a lakossági bizalom és az elégedettség irányába történő kísérleti mérésekre. Áthelyeződött a mérés a közösségi rendfenntartás célját szolgáló multidimenzióális egységre, amely már csak részleges összefüggést mutat a rendőrség említett tényleges kimeneti teljesítményadataival, és egyre nagyobbat a közösségnek a helyben keletkező renddel kapcsolatos koncepciójával. Számos kutatás célozta meg a többrétű méréssel a társadalmi hatások és a legitím működés lényegének megragadását, de ezek nem találtak széles körű elfogadottságra<sup>20</sup>.

A rendőrség multidimenzióális jelentőségének megismerése kapcsán a kutatók több lényeges adat hiányára hívták fel a figyelmet. Példának okáért egy olyan adatbázis kialakítására, amely országos szinten fedi le a rendőrség tagjaival kapcsolatos atrocitásokat. A 2004-es kutatási összefoglalóban már az amerikai Nemzeti Tudományos Akadémia is megfogalmazta igényét egy ilyen jellegű adatbázis felállítására. Ezek tartalmazhatnák a rendőri intézkedésekkel való szembeszegülés következtében keletkező testi sérüléseket vagy haláleseteket, esetleg a rendőröket ért támadásokat, illetve verbális inzultusokat, amelyek önmagukban nem keletkeztek eljárásokat. Adatbázis hiányában néhány kutató saját kutatási adatbázis létrehozására tett kísérletet<sup>21</sup>. A rendőrségi stratégiák negatív mellékhatásaival kapcsolatos szakmai diskurzusban számos javaslat született az Egyesült Államokban sző-

---

19 Edward R. Maguire: Measuring the Performance of Law Enforcement Agencies. CALEA Update, iss. 83, 2003. <http://www.calea.org/calea-update-magazine/issue-83/measuring-performance-law-enforcement-agencies-part-1-of-2-oart-articl>

20 Osnick Milligan – Lorie Fridell – Bruce Taylor: Implementing an Agency-Level Performance Measurement System: A Guide for Law Enforcement Executives. Police Executive Research Forum, Washington, D.C., June 2006; Mark H. Moore – Anthony A. Braga: Measuring and Improving Police Performance: The Lessons of Compstat and Its Progeny. Policing: An International Journal of Police Strategies & Management, vol. 26, no. 3, 2003, pp. 439–453.; James J. Willis: Enhancing Police Legitimacy by Integrating Compstat and Community Policing. Policing: An International Journal of Police Strategies & Management, vol. 34, no. 4, 2011, pp. 654–673.; Robert C. Davis: Selected International Best Practices in Police Performance Measurement. RAND Corporation, Santa Monica, 2012. [http://www.rand.org/pubs/technical\\_reports/TR1153.html](http://www.rand.org/pubs/technical_reports/TR1153.html)

21 Kyle Wagner: We're Compiling Every Police-Involved Shooting in America. Help Us. Regressing, blog post, 2014. <http://regressing.deadspin.com/were-compiling-every-police-involved-shooting-in-america-1624180387>

vetségi szinten, ezek további jelentős információk megjelenítését célozták meg, egyebek között

- a rendőri erő alkalmazásának területi eloszlását az egész lakosságra vetítve, eszkalálódások helyszínei alapján;
- a panaszok nyomon követését;
- a rendőrök rendőri intézkedési kultúrával kapcsolatos véleményét és a közösség vélekedését<sup>22</sup>;
- rendőri aktivitások számát a közösség méretéhez, jellegéhez képest, a segélyhívások utáni rendőri intézkedéseket.

Tanulmányában *Collier*<sup>23</sup> azzal a hipotézissel él, hogy az emberi jogoknak és általában a törvényes eljárásoknak árthat, ha a rendőrök arra töreksznek, hogy megfeleljenek a teljesítménymérési céloknak. Arra következtet, hogy nagyobb autonómiát kellene helyi szinten adni, és előnyösebb lenne a minőséget mérő mutatókon nyugvó modell. A tanulmány vizsgálja, hogy a teljesítményorientált kultúra hogyan hat az emberi és garanciális jogokra, és a pénzközpontú indikátorok preferálása helyett javaslatot tesz egy a demokratikus alapjogokat értékelő és érvényre juttató teljesítménykultúra irányába történő elmozdulásra. Álláspontja szerint az emberi jogokkal kapcsolatos jogszabályokra azért kell kiemelt súlyt fektetni, mert azok a rendőri munka azon dimenzióiban kapnak hangsúlyt, ahol a rendőrnek bizonyos mozgásteret adott a kötelességei teljesítésére. Lényegében az alapvető jogok garanciális fékező hatásának tulajdonítható, hogy a rendőri hatalom gyakorlása igazolható a szükségesség és az arányosság jegyében a letartóztatások, a körözések, a fogva tartás és bármilyen erőszak alkalmazási körében. Tanulmányukban *Neyroud és Beckley*<sup>24</sup> a szakmai autonómia és a hatásosabb jogalkalmazói visszajelzés gyakorlatának növelését javasolják, ezek ugyanis nélkülözhetetlenek a rendőrségek fejlődése szempontjából a törvényes és garanciális jogok betartásának érdekében. Javaslatuk szerint a rendészeti teljesítménymérésben is be kell vezetni a „professzionális klinikai modellt”. Ez a módszer az általános háziorvos tevékenységéhez hasonlítható, mivel a rendőr is belátása szerint oldja meg a problémákat, állítja fel a diagnózist, önállóan cselekszik és

---

22 Jack McDewitt – Chad Posick – Ruth Zschoche – Dennis P. Rosenbaum – Marc Buslik – Lorie Fridell: Police Integrity, Responsibility, and Discipline. National Police Research Platform, February 2011

23 Paul M. Collier: Police performance measurement and human rights. *Public Money & Management*, vol. 21, no. 3, 2001, pp. 35–40.

24 Peter Neyroud – Alan Beckley: *Policing, Ethics and Human Rights*. Willan Publishing, Cullompton, 2000

hoz döntéseket a rendelkezésre álló tények és körülmények ismeretében. *Feilzer*<sup>25</sup> az Angliában alkalmazott és lényegében kvantitatív forrású British Crime Survey (BCS) használatának veszélyeire figyelmeztet abban az esetben, ha azt a rendőri teljesítménymérés részévé kívánjuk tenni. Elsősorban módszertani kérdésekre fókuszál, különösképpen a mérési kérdések érvényességének, hatályosságának és validitásának hiányára. A dokumentum összefoglalja a BCS adatainak felhasználási hasznosságát a helyi rendőri erők teljesítményértékelésében.

Ahogy *Moore és Braga*<sup>26</sup> is rámutat: a rendőri szolgáltatások értékelése nemcsak egyszerűen azok által történik, akik személyesen igénybe veszik, vagy azzal érintkezésbe kerülnek, továbbá az értékelés sem csak addig tart, amíg azt igénybe veszik, vagy ameddig azzal kapcsolatba kerülnek, hanem az térben, személyben és időben is kiterjedtebb. Fontos, hogy a szolgáltatás a teljesítmény több különböző dimenzióját hordozza. A dimenziók sokféleségei főleg a társadalmi nézőpontok függvényében jelentkeznek. Abban a kérdésben a politikának kell megtalálnia a közös pontokat, és a sok nézőpont közül kiemelni az értékeket, amelyek közös és egységesek az eltérő érdekek diverzitásában. Ezek szolgálhatnak alapul a rendőrség szervezeti teljesítményértékeléséhez, meghatározva ezzel alapvető küldetését. Az értékrend kiválasztásakor az értékelhető szempontok lehetnek anyagi vagy tárgyi jellegűek, olyanok, mint például a bűnözés csökkenése, de támogathatja a szolgáltatások színvonalának növelését is. Ámbár utóbbinak olyannak kell lennie, amelyet a civilek elég fontosnak tartanak ahhoz, hogy az eljárásokban érvényre jussanak, és tisztességes eljárási kereteket teremtsen az elkövetők felderítéséhez és felelősségre vonásához.

A szerzők kifejtik, hogy messze áll a valóságtól az az érv, amely szerint a letartóztatások, elfogások, elővezetések számának növelésével lehet elérni a közösség érdekét szolgáló bűnözés csökkentését. Számos más olyan befolyásoló tényező létezik, amely a társadalomra nagyobb hatást kifejtve gyakorolhat a bűnözés csökkenésére érdemi befolyást. Ilyen más tényezőnek tekinthető:

- a bűncselekmények elkövetésének megelőzése más eszközökkel, mint a letartóztatás és a személyi szabadság bármilyen korlátozása;
- az igazságszolgáltatás ne tévessze szem elől a korábbi elkövetőket;

---

<sup>25</sup> Martina Y. Feilzer: Not fit for purpose! The (ab-)Use of the British Crime survey as a performance measure for individual police forces. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, vol. 3, no. 2, 2009, pp. 200–211.

<sup>26</sup> Mark H. Moore – Anthony A. Braga: Police performance measurement: A normative framework. *Criminal Justice Ethics*, vol. 23, no. 1, 2004, pp. 3–19.

- a félelemérzet mérséklése, a biztonság megteremtésének előmozdítása;
- a bűnözés terheinek csökkentése érdekében a közösség ösztönzése a társadalmi részvétel érdekében;
- a közúti forgalom és közösségi terek használatában érdekeltté tenni a közösséget a biztonság és a rend megteremtésével, és az erőforrások egyenlő használatával;
- a különböző orvosi és szociális szolgáltatások igénybevételének támogatása.

Ezen túlmenően, a végső értéket nemcsak e hatások a rendőrség által előállított „termékek” pozitív eredménye határozza meg, hanem az is, hogy a felmerülő költségekhez a társadalom maga is érdemben hozzájárult. A költségeken így nemcsak a konkrét pénzösszeget értjük, amelyet a rendőri szolgáltatásokra költünk, hanem a szabadság és a magánélet bizonyos elemeiről való lemondás értékét is, amellyel megvédhető a társadalom a bűnözéstől. A rendészet autoritása és hatalmi mezőjének szélesedése egyenesen arányos a költségvetési kiadás növekedésével. Ideális esetben tehát úgy szeretnénk előállítani a rendészet összes értékes eredményét, hogy ahhoz minél kevesebb közpénzt használunk fel, és minél kevesebb hatósági jogkört társítunk. A társadalom egyszerre várja el a hatalmi tényező csökkenését és a kiadások visszaszorítását.

Gondolati modelljünkben megkülönböztetnek haszonelvű és értékalapú elveket. Természetesen, az egyének és a közösségek gyakran szeretnék az elvi értékeket is a gyakorlati értékekhez hasonló értékelés alá vetni. Különösen igaz ez akkor, amikor egy hatósági feladatokat ellátó szerveződésről van szó, ilyenkor tudni szeretnék, hogy mennyi pénzt költ el az állam a kitűzött elvi szintű közösségi célokra. Az is igaz, hogy ezek a célkitűzések értékes gyakorlati eredmények formájában jelennek meg. A bűncselekményeket csökkenteni azonban az elrettentés és a szabadságkorlátozás által is lehet, amely az eredményt a minél több elkövető elfogásában jelöli meg. A szabályok betartása ellenben lehet megbízhatóbb és költségkímélőbb, ha a polgárok úgy vélik, hogy a rendszer, amely kikényszeríti a szabályok betartását, egyben legitim és széleskörűen elfogadott. Nyilvánvaló, hogy feszültséget kelthet, ha a biztonság fokozása érdekében történő intézkedések összeütköznek a polgárok szabadságjogaival és az emberi jogokkal. Ámde a lényeg az, hogy ezeket az elvi értékeket meg kell különböztetni a haszonelvű értékektől, és szintén fontos értékek a közösségi rendőri tevékenység értékelésénél.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Mark H. Moore – Anthony A. Braga (2004): i. m.

Tanulmányukban *Charbonneau és Riccucci*<sup>28</sup> vizsgálják a társadalmi egyenlőség tényezőinek fontosságát. Ennek során társadalmi egyenlőség-indikátorokat javasolnak, ideértve a fair bánásmód értékelését, ami hasonló ahhoz, amit egyébiránt „eljárás igazságosságként” is definiálni szoktak. Álláspontjuk szerint ezeket tartalmaznia kellene a rendőrségi teljesítmény és hatékonyság mérésének, ugyanis ezek szoros kapcsolatban állnak a közösségi rendőrségi munkával. Elemzést nyújtanak az empirikus és elméleti kutatások hatásairól és eredményeiről a rendőrség teljesítménymérésének területén. Az elsődleges céljuk annak megállapítása, hogy milyen mértékben függ össze a társadalmi egyenlőtlenség a rendőrségi teljesítményt mérő mutatókkal. A szerzők szakirodalmi következtetése az, hogy a társadalmi különbségek mutatói léteznek, de azok továbbra is marginális szerepet töltenek be a különböző rendőrségek teljesítményértékelésekor. Mindez annak ellenére megállapítható, hogy a társadalmi különbségek a „teljesítményintézkedések” hatékonysága szempontjából kiemelkedő jelentőségűek. Végső konklúziójuk, hogy súlyos következményekkel járhat, ha a hatékonyság – különösen a rendőrség esetében – nem támaszkodik a szociodemográfiai tényezőkre.

Kétségtelen, hogy a hatékonyság többet jelent, mint az eredményesség, vagyis a szolgáltatás minőségével együtt azt is, hogy a szolgáltatás eléri-e célját, és kielégíti-e az adott közösség igényeit<sup>29</sup>. A hatékonyságot az eredményesség kontextusában vizsgálva kiderült, hogy az egyik fejlesztése a másik rovására mehet<sup>30</sup>. A hatékonyságmérés elemei közé tartozik például a bűnözés mértéke, a letartóztatások száma, a nyomozási eredményességi mutatók, így a teljesítményre vonatkozó intézkedések hatékonyságához tartozó mutató a letartóztatások és rendőrök aránya, és a rendőrségi járművek használatának fajlagos költsége. Mindamellet egyre nagyobb lett a tudományos aggodalom, amely szerint ezek az indikátorok háttérbe szorítják az olyan demokratikus és alkotmányos értékeket, mint amilyen a méltányos és tisztességes eljárás, és az egyenlő bánásmód, amelyek pedig a rendőri eljárások középpontjában vannak<sup>31</sup>.

28 Étienne Charbonneau – Norma M. Riccucci: Beyond the usual suspects: An analysis of the performance measurement literature on social equity indicators in policing. *Public Performance and Management Review*, vol. 31, no. 4, 2008, pp. 604–620.

29 Harry P. Hatry: *Performance measurement: Getting results*. 2nd ed. Urban Institute Press, Washington, D.C., 2006

30 Gloria A. Grizzle: Performance measurement and dysfunction: The dark side of quantifying work. *Public Performance & Management Review*, vol. 25, no. 4, 2002, pp. 363–369.

31 James R. Brunet: Measuring social equity performance in the criminal justice system. Paper presented at the Fifth Social Equity Leadership Conference, Omaha, 2006

## **A rendőrség hatékonyságmérésének gyakorlata Angliában és Walesben, különös tekintettel a legitim működés jellemzőire**

A brit kormány 2005-ben a rendőri tevékenység mérésével ugyancsak ambiciózus célt tűzött ki, hogy javulást tudjon elérni. Egy új rendszert vezettek be, a rendőrség teljesítményértékelési keretrendszerét (*Police Performance Assessment Framework; PPAF*), amely hat, a British Crime Survey-ből leválogatott statisztikai alapú teljesítménymérés adatai alapján határozta meg a teljesítményt. Ezt a hat BCS-mutatót fel lehet osztani az azonnali rendőri intézkedések és az áldozattá válás kockázati számaira. A vizsgálat alapját a BCS-adatok másodlagos elemzése adta, amely két aspektusból vizsgálta az adatokat, egyrészt a rendőrségnek a tudomásra kerülés körüli intézkedései, másrészt a bűnözés becslése oldaláról. Feilzer megvizsgálta a 2006–2007-ből származó adatokat a helyi rendőrség szemszögéből, és arra a következtetésre jutott, hogy az azonnali intézkedéseket tartalmazó BCS használata a teljesítménymérésnél érvénytelen, kontextusfüggő, és erősen összefügg a gazdasági-demográfiai viszonyokkal, így alapvetően megbízhatatlan.<sup>32</sup> A teljesítménymérés rendszere, mérete és módszere jól mutatta, hogy válhattak éppen a helyi rendőrségek leginkább reaktívá.

A rendőrség iránti bizalom leginkább a rendőri magatartás és az eljárások törvényességében és igazságosságában jelenik meg, főként olyan indikátorokban, mint amilyen a tisztesség, a felelősség, a tisztelet és az egyenlőség. Mindezek konkrét egyedi döntésekben megmutatkozó olyan elveket takarnak a rendészetben, amik a rendőri funkció zálogaiként nem könnyen mérhetők, és főleg nem rövid távon, de hosszú távon mégis nagyobb hatással vannak a közbizalomra, mint bármilyen rendőrségi PR-tevékenység. Negatív tendenciaként a szakma követte a politika folyton változó szeszélyét, megszállottan szolgálva a változtatásokat a közszolgáltatások színvonalának javítására anélkül, hogy elég időt adtak volna arra, hogy meggyőződjenek arról, ezek a változások valóban a helyi rendőri erők teljesítményének nagyobb hasznosulását szolgálják.

Az eredményesség (*effectiveness*), hatékonyság (*efficiency*) és a legitim működés (*legitimacy*) mindhárom szegmensét felölelő hatékonyságmérési módszer jelenleg egyedül Angliában és Walesben működik. A rendőrség teljesítményértékelési mutatói a társadalom számára nyilvánosak, bárki által hozzáférhetők. Ez messzemenőig támogatja a rendőrség működéséhez szükséges állampolgá-

---

<sup>32</sup> Martina Y. Feilzer: i. m.

ri bizalom legfőbb forrását jelentő átláthatóságot. Az értékelési rendszer három pillérből áll. Az első az eredményességet megtestesítő adatok köre, ami a rendőrség működésével összefüggésben keletkező nagyrészt kvantitatív statisztikai adatból képződik, és ami többségében a lakosságszámra, de szigorúan a rendőri egységekre van vetítve, ez nemcsak a bűnözéskontroll ellátása során keletkezett adatokat, hanem a szolgáltatásközpontú bűnmegelőzési tevékenységet is számszerűsíti. A második pillér a pénzügyi hatékonyság: mennyibe is kerülnek ezek a rendőri szolgáltatások a lakosoknak, így költség tekintetében mennyire hatékony az adott rendőri egység. A harmadik pedig a legitimitás, e fogalom lefedi a lakosság bizalmát, elégedettségét és az ennek forrását jelentő társadalmi egyenlőséget. A konkrét rendőri szerv teljesítményének értékelésére e három pillér összevetésével egy négyfokozatú skálán kerül sor.

## **Az eredményesség indikátorai**

Az eredményesség megállapítása Angliában és Walesben a következő tényezők alapján történik:

- segélyhívások száma, amely adatokat ezer lakosra vetítve és tizenkét hónap átlagában tüntetik fel;
- regisztrált bűncselekmények száma a csalás kivételével, ezer főre és tizenkét hónapra vonatkozó adatok alapján, aktuális adatokkal, és azok tizenkét hónapos, illetve öt éves változásában;
- elítélések aránya (vádemelések száma);
- azoknak az eseteknek az aránya, amelyekben megállapították az elkövető személyét, de a sértetti közreműködés hiánya miatt nem volt lehetséges a bizonyítás;
- negatív felderítési mutató, vagyis az elkövető tekintetében sikertelen nyomozások száma;
- külön a közterületi rendbontások (antiszociális incidensek), bűncselekmények, szabálysértések száma, szintén egy év alatt ezer főre számolva;
- a tizenkét hónapon belül ezer főre jutó családon belüli erőszak aránya;
- családon belüli erőszak arányának változása tizenkét és huszonnégy hónap arányában az összes bűncselekményen belül;
- egymillió főre számolva hány szervezett bűnözői csoport beazonosítására kerül sor az adott időszakban;
- sértetti elégedettség aránya tizenkét hónap alatt.

Az éves jelentés táblázatban ábrázolja az összesített adatokat, illetve külön minden adat vonatkozásában az egyes megyei rendőri egységeket teljesítményük alapján. Külön szerepel még az ezer főre jutó rendőri létszám és a családok regisztrált száma is. A jelentés végén a következők alapján minősítik a rendőri egységeket:

- a bűncselekmények megelőzése;
- sebezhetőség (különleges bánásmódot igénylő sértetti kör);
- nyomozások eredményessége, támogatása;
- súlyos és szervezett bűncselekmények köre.

A megelőzéshez tartozik egyebek között:

- a szomszédsági rendőri modell működtetésének aránya;
- a közösségi médiák működtetése az adott rendőri egységnél, figyelemmel arra, mennyire használt és elterjedt a helyi lakosság körében (kommunikációs felületeken történő üzenetek forgalma alapján);
- a közösségi (szomszédsági) rendőrök számának és igénybevételének változása;
- a lakossági bejelentés alapján regisztrált közterületi bűncselekmények aránya, azok változása;
- az ilyen bűncselekményi körben az ismételt áldozattá válás aránya ezer főre és tizenkét hónap átlagára vetítve.

A nyomozáshoz kapcsolódó indikátorok:

- az ezer lakosra jutó nyomozással foglalkozó rendőrök száma tizenkét hónap átlagában;
- családokban indított nyomozások átadása, mert a gazdasági bűnözést külön kezelik;
- az egyes nyomozásokat különválasztják a bonyolultságuk és kárértékük szerint, így megkülönböztetnek helyi nyomozásokat, és bonyolultabb nyomozástípusokat;
- az állomány körében végzett felmérés alapján a nyomozásokra fordított időkeret és a tényleges munkaidő egymáshoz viszonyított aránya;
- a digitális eszközök használatának változása a nyomozások során (növekedés);
- az akták vezetői ellenőrzése számában bekövetkezett változások;
- a digitális kriminalisztikai eszköztár kihasználtsága, igénybevétele egyes kapitányságokra bontva;

- a sértett által nem támogatott nyomozások aránya, így a bizonyítás nem volt lehetséges, ami azért lényeges, mert jól utal a rendőrség iránti bizalom csökkenésére, nem sikerül meggyőzni arról, hogy megkapja a megfelelő védelmet és az igazságszolgáltatás is az ő érdekei szerint fog eljárni;
- a gyanúsítottak száma ezer főre vetítve és tizenkét hónap átlagában;
- az ezer főre jutó körözöttek száma, tizenkét hónap átlagában;
- a kiadott körözések idejének átlaga;
- az egy év alatt, száz bűncselekményre jutó letartóztatások száma rendőri egységenként;
- a szexuális jellegű jogsértések miatti bejelentések során a ténylegesen szexuális bűncselekmények miatt megindított eljárások aránya.

Sebezhetőség (sértetti kör tekintetében speciális eljárás, hozzáállás) szempontjából (ez hazai viszonylatban a különös bánásmódot igénylő sértett kategóriájának felel meg) és az életkorral és a támadás elhárításra való alkalmaságával leginkább összefüggésben, a következő indikátorokat határozták meg:

- az azonosított áldozatok aránya kapitányságonként, egy év átlagában;
- ennek változása tizenkét hónap átlagában;
- kapitányságonként a száz családon belüli erőszakra jutó családon belüli erőszak miatti letartóztatások száma, tizenkét hónap átlagában;
- nyomozások eredményessége, a parancsnoki ellenőrzés sikeressége, és az áldozati elégedettség aránya a családon belüli erőszak körében;
- az áldozatok nem támogatása miatt meghíúsuló nyomozás aránya az összes efféle ügyre vetítve.

A súlyos és szervezett bűncselekmények köréhez tartoznak a következő indikátorok:

- a feltérképezett szervezett bűnözői körök száma rendőri egységenként, tizenkét hónapra vetítve;
- ugyanennek a változása százalékban egy évre visszamenően;
- támogató hatások, amelyek jótékonyan hatnak a szervezett bűnözésre (új metódus), ezek pozitív aránya rendőri egységenként, száz szervezett bűnözői körre vetítve;
- utcai bűnbandák rendőri egységenként, tizenkét hónapot tekintve;
- száz esetre jutó tanúvédelmi program alkalmazása.

## A hatékonyság indikátorai

Általános költséghatékonysági adatként minden évben közlik a következőket:

- a teljes költségvetés, előirányzattal, változásokkal, megtakarítás-előrejelzéssel, illetve utóbbi teljes költségvetéshez viszonyított arányával;
- a tervezett személyügyi kiadások és teljes kiadások, az ezekhez képest történő eltérések aránya;
- ezer lakosra vetített kiadás (személyügyi, teljes) tizenkét hónapra vetítve.

Külön megjelenítik és összehasonlítják mind a negyvenhárom rendőri egység pénzügyi gazdálkodását a megtakarítások és a kiadások terén. Továbbá látható, hogy ezer lakosra vetítve mekkora a rendőri munkaerő aránya, és ez hogyan változott az utóbbi öt évben, helyben és nemzeti átlagban. Az áldozattá válási mutató és annak ötéves változása szintén jól nyomon követhető helyi és nemzeti viszonylatban. A hatékonyság alapján mindenki számára világossá válhat, hogy a rendőrség működése mennyibe kerül, így reálisan felmérhető, hogy a szolgáltatás milyen költségekkel jár. Ez az adat különösen előnyös lenne Magyarországon, hiszen a közbeszédben rendkívül általánosító és pejoratív éllel van jelen a rendőrség „adókból” finanszírozott minősége, ami ha konkrét, érthető adatokkal, transzparens módon jelenne meg, akkor az állampolgárok számára helyben és országos viszonylatban is pontosan érthetővé tenné, milyen költségekért milyen szolgáltatásokat kapnak. A teljesítménymérésnek ez mindennél fontosabb célja.

## A legitimitás indikátorai

Anglia és Wales rendőrsége a transzparens teljesítményadatok részévé teszi a legitim működést, és deklarálja, hogy a méltányos és tisztességes bánásmód központi eleme a teljes rendőri gárdának, ebből a célból a nyilvánosság és a független tanácsadók, vagyis a civil részvétel fejlesztése mellett tör lándzsát. Kommunikációs visszajelző csatornákat működtet, továbbá segíti a szoros együttműködést, elsősorban a hatalommal való visszaélés és a korrupció elkerülésének céljából. Folyamatosan vizsgálja a vezetői és beosztotti szinteket annak érdekében, hogy feltérképezze és kiszűrje a tisztességes és méltányos eljárásokat sértő komponenseket, sokrétű tanácsadó és tájékoztató lehetőséget kínál az állampolgári vélemények begyűjtéséhez és értékeléséhez. Elismerik és alkalmazzák azt a tudományos tény, hogy az egyes eljárásokban és

az intézkedésben nagyobb mértékben érvényesített tisztességes és méltányos bánásmód jelentős hatással van a bűncselekmények felderítési és a megelőzési hatékonyságára<sup>33</sup>. Azt, hogy mi tekinthető etikus eljárásnak, az Egyesült Királyság rendőrségének etikai kódexe határozza meg<sup>34</sup>. Sajnos a közvélemény-kutatások és a felmérések azt mutatják, hogy a színes bőrűek, ázsiaiak és más kisebbségek szerint a rendőrség egyre kevésbé bánik egyenlő módon az emberekkel<sup>35</sup>.

A lakosság körében a legitimitás kérdését illető felmérés eredményét független szervezetek szavatolják. 2016-ban a megkérdezettek ötvenhat százaléka mondta azt, hogy a rendőrség tisztességesen és egyenlően bánik az állampolgárokkal, hét százalék szerint ez egyáltalán nincs így, míg harmincyolc százalék szerint romlott a rendőrök hozzáállása. Minden rendőri egységhez kapcsolódóan független tanácsadó szervezetek, amelyek akár bejelentés nélkül beléphetnek a rendőrségi fogdába és előállítóhelyiségekbe, megvizsgálhatják a fogva tartás körülményeit, beszélhetnek a fogvatartottakkal és az eljárás alá vontakkal. Erről éves jelentés készül, ami szintén mutatója a legitimitás pillérének.

A legitim működés nemcsak a közösség irányába jelenik meg etikus, tisztességes és korrekt feladatvégzés sajátos karakterjegyként, hanem meghatározó jelentőséggel bír a szervezeti kultúrát érintően is. A szervezet vezetésének a dolgozókhöz való hozzáállása, tisztelete, az elismerési és előmeneteli rendszer működtetése, a „házon” belüli sérelmek miatti panaszok kezelése és az egyéni és rendszertermészetű anomáliák döntően meghatározzák a rendőrség közösség irányába megnyilvánuló intézkedési, viselkedési morálját, attitűdjét<sup>36</sup>. Széles körű, átfogó kutatást végeztek a rendőri állomány vonatkozásában, amely igazolta, hogy a szervezeten belüli egyenlő és tisztességes bánásmód óriási hatást gyakorol az alkalmazottak intézkedési kultúrájára<sup>37</sup>.

33 Andy Myhill – Paul Quinton: It's a fair cop? Police legitimacy, public cooperation, and crime reduction. An Interpretative Evidence Commentary. National Policing Improvement Agency, 2011. [http://whatworks.college.police.uk/Research/Documents/Fair\\_Cop\\_Briefing\\_Note.pdf](http://whatworks.college.police.uk/Research/Documents/Fair_Cop_Briefing_Note.pdf)

34 Code of Ethics: A Code of Practice for the Principles and Standards of Professional Behaviour for the Policing Profession of England and Wales. College of Policing, July 2014. [www.college.police.uk/What-we-do/Ethics/Documents/Code\\_of\\_Ethics.pdf](http://www.college.police.uk/What-we-do/Ethics/Documents/Code_of_Ethics.pdf)

35 Crime statistics, focus on public perceptions of crime and the police, and the personal well-being of victims. Office of National Statistics, March 2015

36 Fair cop 2: Organisational justice, behaviour and ethical policing. College of Policing, 2015. [http://whatworks.college.police.uk/Research/Documents/150317\\_Fair\\_cop%20FINAL\\_REPORT.pdf](http://whatworks.college.police.uk/Research/Documents/150317_Fair_cop%20FINAL_REPORT.pdf)

37 Tom R. Tyler – Steven Blader: Cooperation in groups: Procedural justice, social identity, and behavioral engagement. Psychology Press, 2000; Jason A. Colquitt et al.: Justice at the millennium: A meta-analytic review of 25 years of organizational justice research. *Journal of Applied Psychology*, vol. 86, 2001, pp. 425–445.

Egyes tanulmányok fordított előjelű összefüggést mutattak ki a rendőri szolidaritás, a saját maguk által elkövetett törvénytelenések és a külvilág irányába történő orientáció között<sup>38</sup>. Aligha lehet kétséges, hogy egy ellenséges, oppozícióban lévő társadalmi közegben minden kívülálló és feladatait tekintve visszatetszést keltő csoport a saját értékeibe és kohéziójába kapaszkodva igyekszik fenntartani a védekezőképességét<sup>39</sup>. Ennek következménye az ellenséges környezeti tényezők további erősödése vagy reprodukciója<sup>40</sup>, amikor már teljesen felesleges a hibákat vagy okokat firtatni, különösen, ha azok hosszú ideje beágyazott kollektív társadalmi vagy szubkulturális negatív sztereotípiával párosulnak. A japán rendőrségi modell hatékonysága igazolta, hogy a belcsoportok befelé irányuló tisztelete, elfogadása, megbecsülése, és a csoport összetartozását erősítő értékeinek és hagyományainak pozitív elfogadására épülő intenzív identifikáció egyenesen arányos a kifelé irányuló orientáció növelésének szükségletével<sup>41</sup>. Következésképpen, ha a rendőrség összetartozás-igényét nem a társadalom intoleranciával szembeni védekező attitűdje alakítja ki, akkor normál esetben ez a kohézió pozitívan hat akár a rendőrség társadalmi beágyazódására is. *Finszter Géza* szerint a rendszer oktanal titkolózása okozza a társadalom rendőrség iránti előítéletességét, amelyre a testület tagja maga is előítélettel válaszol<sup>42</sup>.

Éppen erre alapozva kulcsterület a rendőri munka támogatása és a teljesítménymotiváció növelése. Az állomány döntéshozatali folyamatokba történő bevonása, az, hogy meghallgatják az aggályaikat, miközben átláthatóvá válik, hogy vezetők miért jutottak bizonyos döntésekre, kétségtelenül pozitívan hat a saját munkájuk korrekt és tisztességes végzésére<sup>43</sup>. A szervezeti igazságosság kérdése tágabb kört ölel fel, mint az eljárási igazságosság, magában foglalja a disztribúció igazságosságát, vagyis annak érzetét, hogy a forrásokat, a munkaerőt, az anyagi és szellemi dotációt mennyire tisztességesen osztják el a szervezeten belül. A proceduális igazság az előbb említett részvétel mellett magában foglalja a döntésekről való értesülést és a vezetők beosz-

38 Stan K. Schernock: An empirical examination of the relationship between police solidarity and community orientation. *Journal of Police Science and Administration*, vol. 16, 1988, pp. 182–194.

39 Douglas W. Perez: *Common Sense about Police Review*. Temple University Press, Philadelphia, 1994

40 Fogarasi Mihály: A rendőrség és a társadalom. In: Fogarasi Mihály (szerk.): *Pszichológia rendőri vezetőknek*. Rendőrtiszti Főiskola, Budapest, 2003

41 Kenneth L. Dion: Intergroup conflict and intragroup cohesiveness. In: William G. Austin – Stephen Worschel (eds.): *The social psychology of intergroup conflict*. Brooks/Cole, Monterey, 1979, pp. 221–224.

42 Finszter Géza: A rendészet rendszerszemléletű megközelítése és a stratégiai tervezés. *Tanulmányok a rendészeti stratégiához*. Rendészeti Szemle Különszám, 2010

43 Fair cop 2... i. m.

tottakkal való tisztességes és emberséges bánásmódját. A kettő közül a környezetre irányuló viselkedésmódra történő hatás oldaláról a procedurális igazságot tartják erősebbnek<sup>44</sup>.

A durhami rendőrségen végzett oxfordi kutatás meggyőző érveként szolgált arra, hogy a szervezeti igazságosság, ami felöleli a vezetők és a felső vezetők eljárási igazságosságát (döntéshozatalba bevonás, értesítés, bánásmód), illetve az említett elosztási igazságosságot, pozitív hatást gyakorol a szervezeti összetartozásra és a szociálisabb, kooperatívabb szervezeti attitűdre és viselkedésmódokra, amelyek azután befolyásolják a beosztottak munkakultúráját<sup>45</sup>.

Statisztikailag szignifikáns összefüggést talált egy másik kutatás is a szervezeti igazságosság és a szervezettel való azonosulás között a rendőrségnél, ami ténylegesen kihat a szervezeti eredményességre:

- Azok a tiszték, akik felismerték, hogy a szervezet tisztességes, sokkal nagyobb valószínűséggel azonosultak a szervezettel.
- A tisztesség telenség következetesen összefügg a tiszték cinizmusával és önkényuralmi szubkultúrájának kialakulásával.
- Azok a tiszték, akik úgy érezték, hogy a közösség támogatását élvezik, jobban bíztak saját hatóságukban.
- Azok a tiszték, akik jobban bíztak a saját szervezetükben, jobban támogatták az eljárási jogi garanciákat és a törvényes eljárásokat, valamint az arányos erő alkalmazását.<sup>46</sup>

A méltánytalanság és a szervezeti igazságosság hiánya a rendőrségen jelentős szervezeti kockázat. A kutatások eredményei arra utalnak, hogy ha a beosztottak úgy érzik, hogy igazságtalanul bánnak velük, nagy valószínűséggel kevésbé éreznek késztetést arra, hogy minőségi szolgáltatást nyújtsanak a lakosságnak. Egyre cinikusabbá válnak, és kevésbé lesznek elkötelezettek az etikus rendfenntartás ügyében. Más munkahelyeken végzett kutatások arra utalnak, hogy a gyenge szervezeti igazságosság jótékonyan hat a dolgozói

---

44 Jerald Greenberg: Organizational justice: The dynamics of fairness in the workplace. In: Sheldon Zedeck (ed.): APA handbook of industrial and organizational psychology, vol. 3: Maintaining, expanding, and contracting the organization. American Psychological Association, Washington, D.C., 2011

45 Ben Bradford – Paul Quinton: Self-legitimacy, police culture and support for democratic policing in an English constabulary. *British Journal of Criminology*, vol. 54, no. 6, 2014, pp. 1023–1046.

46 Ben Bradford – Paul Quinton – Andy Myhill – Gillian Porter: Why do 'the law' comply? Procedural justice, group identification and officer motivation in police organizations. *European Journal of Criminology*, vol. 11, 2013, pp. 110–131.

megbetegedések mértékére és a munkavállalói lopásokra. Gondoskodni kell arról, hogy a vezetési gyakorlat tisztességes, befogadó és nyitott legyen, törekedni kell arra, hogy folyamatos monitorozással felszínre kerüljenek a szervezetet érintő rendellenességek. Az etikus, legitim rendőri működés tehát szoros kontextusban van a szervezeti kultúrával, a belső eljárási igazságosság érvényesülésével. Ezeket lényegében „visszacsatolási hurkoknak” nevezzük, vagyis a procedurális igazság szervezeten belül nagyobb társadalmi támogatottságot hordoz, ellenben ezek negatív vonatkozásban is megjelenhetnek, visszahatva a szervezeti teljesítményre. Mindezeket a kutatási eredményeket szem előtt tartva végeznek – a hatékonyságmérés részeként – minden évben a legitimitást érintő kutatásokat. 2015–2016-ban tizenhat rendőri egységnél került erre sor. Roadshow-k, online blogok, beszélgetőfórumok segítik, hogy azonosítani lehessen a szervezeten belüli tisztességtelen gyakorlatokat, állapotokat. Az állomány tagjait érő sérelmekre, panaszokra működtetnek egy eljárási rendet, ennek alapján rendszerezhető az adatok, és összehasonlíthatók a rendőri egységek.

Anglia és Wales rendőrsége büszkélkedhet a rendőrség teljesítmény- és hatékonyságmérése tekintetében a legbőségesebb tudományos irodalommal, kutatási elméleti bázissal Európában. Ráadásul az elméleti kutatási eredményeket viszonylag gyorsan beépítik a gyakorlatba.

## Megállapítások, következtetések

A statisztikai szemlélet okozta hatékonysági problémakör alapvetően a rendőrség egzakt statisztikai mutatóinak látható megjelenítési kényszerével magyarázható<sup>47</sup>. Így a számok mögött rejtőző tényleges és valódi munkateljesítmény és minőség háttérbe szorul, ami elismerés hiányában fejlődésre sem ösztönöz. A jelenlegi hazai rendőrségi teljesítménymérési modell nagyrészt ügyeredményességi bázisú, vagyis mennyiségre kalibrált. Így nem elégíti ki a költséghatékonyság és a legitim működés, tehát az olcsóság és a „minőség” prezentálásával kapcsolatos lakossági és tudományos igényeket sem. A világ azonban az utóbbi évtizedekben nagyot változott, egy információs társadalomban már nem a statisztikai eredményességről kell hogy szóljon a rendőrség munkája. Hanem arról, hogy minél hitelesebben állapítsuk meg, milyen

---

<sup>47</sup> Krémer Ferenc – Molnár Emília: Modernizálható-e a magyar rendőrség? A rendőrök véleménye. Magyar Rendészet, 2000/3–4., 82–102. o.

valós társadalmi hatásokat váltott ki a tevékenységünk (mekkora elégedettséget, bizalmat, elismerést vívott ki a társadalomban). A közösségi apperpepció és a rendőrségi hatékonyságmérés eredményeit összhangba kell hozni úgy, hogy a szubjektív érzületet befolyásoló összes tényezőt fel kell térképezni és meg kell érteni. Kutatásokkal elsődlegesen azt kell kideríteni, hogy milyen tényezők befolyásolják az egyének rendőrség iránti bizalmát és támogató hozzáállását. Ma már bármilyen információtartalom pillanatok alatt elérhető a világhálón, ahonnan kedvünknek megfelelő szélességű és mélységű tájékoztatáshoz, hírekhez juthatunk. A változás tétje a politika oldaláról sem jelentéktelen: az azonnali hírmegosztás lehetősége pillanatok alatt tektonikus társadalmi hatásokat generálhat. Egy a társadalmi szerepét tekintve magát tévesen pozicionáló, eredményei tekintetében önigazoló rendőri szervezet puskaporos hordón ül. Ebből is fakadhat a modern demokráciák kormányzatainak fokozódó igénye, hogy a rendőri működés tényleges társadalmi hatásait tudományos igényességgel térképezzék fel.

## HARMATI BARBARA

### **Az automatizált igazságszolgáltatás lehetőségei és dilemmái<sup>1</sup>**

Az elmúlt néhány évben az adatgyűjtés és az adatelemzés módszerei hatalmas fejlődésen mentek keresztül. A bűnözéskontroll, azon belül is a büntető igazságszolgáltatás területén ez a különböző kockázattértékelő szoftverek formájában jelent meg. E megoldásokat egységesen automatizált igazságszolgáltatásként definiálhatjuk, amelyek célja a vádlott visszaesési kockázatának számszerűsítése, és ez alapján a büntetés kiszabás hatékonyságának növelése. Az eszközök nemcsak a kriminálpolitika alakulására, hanem az igazságszolgáltatás alapvető elveire is hatással vannak, azon belül is a tisztességes eljáráshoz való jog, vagy a diszkrimináció tilalma alatt meghatározott elvek újrarendelését igényli. E kockázattértékelő megoldások jelentős hányadát a magánszektor hozza létre és felügyeli, ezáltal lehetősége van közvetlenül befolyásolni az ítélkezési gyakorlatot.

Az infokommunikációs korszakban és a digitalizáció következtében napjainkban olyan mennyiségű adat keletkezik, amekkorára eddig nem volt példa.<sup>2</sup> A rendelkezésre álló hatalmas méretű adatvagyon elemzése nemcsak az üzleti és kereskedelmi szféra területén használható fel, hanem a rendészeti munka során is. Az adatok prediktív jellegű elemzése elsősorban az egyéni viselkedés előrejelzésére alkalmas, például a biztosítási kockázat vagy a vásárlói viselkedés jövőbeni tendenciáinak meghatározására. Ennek egyik változata a prediktív rendészet, és ehhez kapcsolódó kockázattértékelési szoftverek, amelyek egy kialakított profil alapján valószínűségszámítás és más statisztikai módszerek által képesek predikciókat alkotni. Annak alapján, hogy a szervezeti struktúra mely szegmensében jelenik meg, megkülönbö-

---

<sup>1</sup> Hasonló témában íródott Fantoly Zsanett és Lichtenstein András – a *Belügyi Szemle* 2018/10. számában megjelent – *Számítógépes kockázatelemzés és büntetőeljárás* című tanulmánya.

<sup>2</sup> Átlagosan, napi szinten két és fél trillió byte új adatot generálunk, ebből következnek, hogy a jelenleg rendelkezésre álló adatok kilencven százalékát az elmúlt néhány évben hozta létre az emberiség. Ralph Jacobson: 2.5 quintillion bytes of data created every day. How does CPG & Retail manage it? <https://www.ibm.com/blogs/insights-on-business/consumer-products/2-5-quintillion-bytes-of-data-created-every-day-how-does-cpg-retail-manage-it/>. Ez azt jelenti egyebek között, hogy percenként több mint 103 millió spam e-mailt kapunk, több mint négymillió YouTube-videót nézünk meg, több mint 18 millió szöveges üzenetet küldünk, illetve több mint három és fél millió Google-keresést indítunk. <https://www.domo.com/learn/data-never-sleeps-6>

tethetünk rendőrségi, szűken vett büntető igazságszolgáltatási, illetve büntetés-végrehajtási elemző eszközt.

A rendészeti feladatok ellátásában segédkező algoritmusok olyan, eddig nem ismert összefüggéseket képesek feltárni, amelyek alapján megjósolható, hogy mely helyek válnak nagyobb eséllyel büntett helyszínévé, vagy milyen profillal leírható emberek követnek el valószínűleg bűntényt. A hagyományos térinformatikai rendszerek által biztosított térképes előrejelzéseken<sup>3</sup> túl lépve, különböző adatbázisok összekapcsolásával olyan nehezen észrevehető kapcsolatokat lehet találni emberek, helyek és eszközök között, amelyekre eddig nem volt példa. A következő kategóriába tartozó technikai megoldások alkotják a prediktív rendészetet, amely alkalmas egyrésztől bűncselekmények térbeli és időbeli előrejelzésére, másrésztől személyekre vonatkozó predikcióra is.

A büntető igazságszolgáltatás esetében pedig arról van szó, hogy az eljárás során a terhelt profilja alapján tesz előrejelzéseket a várható viselkedésről. Olyan kérdések megválaszolásában segít, hogy várhatóan megjelenik-e a tárgyaláson, az előélet és az elkövetett bűncselekmény fényében milyen típusú és mértékű szankció lenne az ideális számára, amely így mind a generális, és mind a speciális prevenciót elősegítheti. Az ilyen jellegű előrejelzések szintén a prediktív rendészet tárgyköre alatt jelennek meg a legtöbb szakirodalomban<sup>4</sup>, amelyek nem minden esetben helytállóak, mivel a két megközelítés más módszereket, eszközöket és tényezőket vesz figyelembe<sup>5</sup>. A büntető igazságszolgáltatás során megjelenő prediktív megoldások minden esetben

3 A bűncselekményekre vonatkozó hot spot vagy más néven területalapú (David Weisburd – Alex R. Piquero: How Well Do Criminologists Explain Crime? *Statistical Modeling in Published Studies. Crime and Justice*, vol. 37, no. 1, 2008, pp. 453–502.) térképészet azokat a területeket jelöli meg, amelyek bűnügyi rátája nagyobb, és így nagyobb kontroll alá érdemes helyezni. Mindössze azt mutatja meg, hogy mely területek a fertőzöttek, de nem ad arra lehetőséget az e mögött meghúzódó társadalmi, gazdasági vagy egyéb tényezők hatását vizsgálatára.

4 Példaként említve a következő szakirodalmak Bilel Benbouzid: From Situational Crime Prevention to Predictive Policing. *Sociology of an Ignored Controversy. Champ Pénal/Penal Field*, vol. 12, 2015; Tom Casady: Police Legitimacy and Predictive Policing. *Geography & Public Safety*, vol. 2, no. 4, 2011, pp. 1–2.; Perry L. Walt – Brian McInnis – Carter C. Price – Susan C. Smith – John S. Hollywood: Predictive Policing: The Role of Crime Forecasting in Law Enforcement Operations. RAND Corporation, 2013; Richard Adderley – Peter B. Musgrove: Data Mining Case Study: Modeling the Behavior of Offenders Who Commit Serious Sexual Assaults. In: *Proceedings of the Seventh ACM SIGKDD International Conference on Knowledge Discovery and Data Mining – KDD '01*, 215–20. ACM Press, San Francisco, 2001; Jay P. Singh – Daryl G. Kroner – J. Stephen Wormith – Sarah L. Desmarais – Zachary Hamilton: *Handbook of Recidivism Risk/Needs Assessment Tools*, 2018.

5 Aleš Završnik: Big Data: What Is It and Why Does It Matter for Crime and Social Control? In: Aleš Završnik (ed.): *Big Data, Crime and Social Control 1*. Routledge, London, 2018

egyénekre vonatkozó predikciót alkotnak, addig a rendészet esetén megjelenő előrejelzés ezen felül a bűncselekmények tér és idő jellemzőit vizsgálja. Továbbá az előbbi csak és kizárólag a bírósági, míg utóbbi a nyomozati szakaszban alkalmazható.

A büntetés-végrehajtási intézmények esetén alkalmazott előrejelzés a reintegrációs és visszaesési kockázatok elemzésére szolgál. Ebben az esetben az előre definiált kockázati tényezőket veszik figyelembe, és sorolják ezek alapján alacsony, közepes, illetve magas kockázatú csoportba az elítélteket.

A felsorolt alkalmazási területek esetén nem új keletű a kockázatértékelés és a predikció, mivel manapság a rendőrség és a büntetés-végrehajtás is használ ilyen jellegű algoritmusokat, azonban a büntető igazságszolgáltatás területén ez újdonságként jelent meg. Eddigiekben ezeket az előrejelzéseket a bíró végezte, amikor mérlegelte az említett tényezőket, helyette ezt a feladatot most a számítógép látná el.

## Az automatizált igazságszolgáltatás<sup>6</sup>

A hazai büntető törvénykönyv<sup>7</sup> értelmében a büntetésen kívül további célként jelenik meg „a társadalom védelme érdekében annak megelőzése, hogy akár az elkövető, akár más bűncselekményt kövessen el”. A büntetés kiszabás esetén elvként jelenik meg, hogy a kiszabott szankciónak igazodnia kell többek között az elkövetett cselekmény tárgyi súlyához, a bűnösség fokához, az elkövető társadalomra veszélyességéhez, valamint az egyéb enyhítő és súlyosító körülményekhez. Ebből következik, hogy a büntetés kiszabás a közelmúltban elkövetett, illetve az azt megelőző bűncselekmények figyelembevételével történik. A következő elvek megjelennek az automatizált igazságszolgáltatás esetén is, amely – elsősorban az angolszász jogterületen – olyan döntéstámogató eszközöket foglal magában, amelyek számszerűsítik a vádlott visszaesési kockázatát. Elsősorban olyan kérdések megválaszolására törekszik, hogy mekkora a kockázata annak, hogy valaki a közeljövőben bűncselekményt követ el. Illetve hogy miként reagál az egyén a rövid távú életkörülmények változására (például munkahely elvesztése), vagy mi annak a valószínűsége, hogy ezek a rövid távú változások kriminális viselkedésre ösztönzik a személyt.<sup>8</sup> *Horney*

<sup>6</sup> Uo.

<sup>7</sup> A Büntető Törvénykönyvről szóló 2010. évi C. törvény 79. §.

<sup>8</sup> Walt L. Perry: Predictive policing: the role of crime forecasting in law enforcement operations. RAND, Santa Monica, 2013, pp. 90–91.

és munkatársai az egyes életesemények és a kriminális viselkedés összefüggéseinek vizsgálata során arra a következtetésre jutottak, hogy a negatív változások jelentősen növelik a kriminális cselekmények bekövetkezésének valószínűségét, ellenben a pozitív változások, mint például az iskolába járás, a párkapcsolat kialakítása csökkenti a visszaesés kockázatát<sup>9</sup>. Hazai jogszabályi szinten az életkörülmények megváltoztatásának és javításának koncepciója a büntetés-végrehajtási törvényben<sup>10</sup> is nyomon követhető a reintegrációs programok keretében, amelynek során a többi között az elítéltek munkáltatása, munkaterápiás foglalkoztatása, oktatása, szakképzése, szakmai gyakorlat megszerzése, valamint egyéb programok megjelenése és fejlesztése azok a célkitűzések, amelyek kapcsolatba hozhatók az automatizált igazságszolgáltatás kapcsán feltett kérdésekkel.

Az eszközök létrehozásának feltétele az adatgyűjtés, és az adatokhoz való hozzáférés. Ennek az adatnak reprezentatívnak kell lennie, azaz az elemzési mintának olyan jellemzőkkel kell bírnia, mint az alapsokaságnak, amelyből a kiválasztás történt. A következő követelmények betartásával lehetséges megfelelően kalkulálni a kockázati faktorokat, és az ehhez kapcsolódó visszaesési arányszámokat. Az egyes személyeknél meghatározott értékek megvalósulását egy továbbkövetési periódusban kell értékelni. Az adatok elemzése során három kulcsfogalom meghatározása elengedhetetlen: a kockázat, szükséglet és válaszkészség definiálása<sup>11</sup>.

A kockázat annak valószínűsége, hogy az elkövető újabb bűncselekményt fog elkövetni a jövőben, ezen érték ismeretében szükséges meghatározni az egyének kezelési stratégiáját, amely által csökkenteni lehet a visszaesési kockázatot. Meghatározó elv, hogy felesleges alacsony kockázatú személyt magasabb kezelési és utánkövetési csoportba tenni, mivel így nem megfelelő az erőforrások elosztása. A rizikófaktor az elkövető statisztikai kapcsolata a visszaesséssel, ezen belül a statikus rizikófaktorok olyanok, amelyek konstansok és nem megváltoztathatók, mint az előélet, vagy az első bűncselekmény elkövetéskori életkor. A dinamikus rizikófaktor ezzel szemben megváltoztatható különböző programok által, mint a foglalkoztatottság.

9 Julie D. Horney – Wayne Osgood – Ineke Haen Marshall: Criminal Careers in the Short-Term: Intra-Individual Variability in Crime and Its Relation to Local Life Circumstances. *American Sociological Review*, vol. 60, no. 5, 1995, p. 671.

10 A büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény 82. §.

11 Pamela M. Casey – Jennifer K. Elek – Roger K. Warren – Fred Cheesman – Matt Kleiman – Brian Ostrom: *Offender Risk & Needs Assessment Instruments: A Primer for Courts*. National Center for State Courts, 2004, p. 6.

Ehhez kapcsolódik a szükséglet, amelyen az elkövető problémáit és nehezségeit értjük. Ez lehet egyrészt kriminogén, amely olyan problémákat takar, amelyek közvetlen kapcsolatban vannak a visszaeséssel, mint például az antiszociális attitűd. Ezzel ellentétben a nem kriminogén szükséglet alatt olyan jellemzők találhatók, amelyek nem hozhatók közvetlen kapcsolatba a visszaeséssel, mint például az alacsony önbecsülés. A válaszkészség olyan kezelési programokat foglal magában, amelyek az elkövető képességeit és tanulási módszereit fejlesztik. Az általános válaszkészség során az elkövető viselkedésének alapjait változtatja meg, míg a specifikus válaszkészség pedig a sajátos elkövetői jellemzőket javítja.<sup>12</sup>

A kockázatértékelő szoftverek abban különböznek, hogy ezeket az alapvető fogalmakat miként definiálják, és ezek alapján milyen számítási mechanizmusokat alkalmaznak. Az Egyesült Államokban több ilyen jellegű megoldást találni, amelyeket két nagy csoportba sorolhatunk az alapján, hogy milyen módon történik az egyének osztályozása, így megkülönböztethetünk kezelési stratégiai (például WRN, későbbiekben CAIS), illetve kockázatiérték-alapú eszközt (például COMPAS).

#### *Kezelésstratégia-alapú előrejelzés*

Az elkövetők kezelésének kérdésköre régóta jelen van a kriminológiai gondolkodásban. A bűnözés empirikus vizsgálatának kezdete a pozitivistáknak a kriminológia megszületéséhez vezetett, amelynek központi gondolata, hogy a bűnelkövetés mögött meghúzódó okok alakíthatók a rehabilitáció és a korrekció által. A szemlélet a kriminálpolitikára is nagy hatást gyakorolt, aminek eredménye, hogy az elkövető került a vizsgálatok középpontjába, ezen belül is az egyének szociális és személyes tényezőinek megváltoztatása.<sup>13</sup> A „*bűnelkövetéshez vezető okok feltárása (diagnózis), az egyéni patológia korrekciója (kezelés) és kezelés eredményességének, azaz a bűnelkövető jövőbeli viselkedésének előrejelzése (prognózis)*”<sup>14</sup> mögötti empirikus bázist a kriminológia, a pszichológia és a szociológia eredményei biztosították. Ez oda vezetett, hogy „*a büntető igazságszolgáltatás jogi jellege, különösen annak garanciális rendszere meggyengült*”<sup>15</sup>. A bűnözési ráta emelkedése az így kialakult

<sup>12</sup> Uo.; Walt L. Perry: i. m.; Paul Gendreau – Tracy Little – Claire Goggin: A Meta-Analysis of the Predictors of Adult Offender Recidivism: What Works! Criminology, vol. 34, no. 4, 1996, pp. 575–608.

<sup>13</sup> Borbíró Andrea: Kriminálpolitika. In: Borbíró Andrea – Gönczöl Katalin – Kerecsi Klára – Léva Miklós (szerk.): Kriminológia. Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2016, 711–765.

<sup>14</sup> Uo. 729. o.

<sup>15</sup> Uo.

kezelési modell bukását okozta, és helyette a punitivitás<sup>16</sup> került a középpontba, amely a büntetést, megtorlást és a szimbolikus bosszút megvalósító szankciókat helyezte előtérbe<sup>17</sup>. Az ezt előidéző büntetőfordulatot legjobban a börtönnépesség számának emelkedése jellemzi, amely 1950 és 2006 között a tízszeresére növekedett az Amerikai Egyesült Államokban<sup>18</sup>.

A következő problémakörre reagálva jöttek létre a döntéstámogató eszközök, az első a Wisconsin Risk and Needs (WRN) skála volt, amely a későbbiekben Correctional Assessment and Intervention System (CAIS) néven lett elérhető.<sup>19</sup> Az eszköz kockázati és szükségleti skála alapján számítja ki az egyén visszaesési kockázatát, amelynek során figyelembe veszi a személyes jellemzőket, előéletet, viselkedést, illetve az interjú során keltett benyomást. A következők alapján öt felügyeleti stratégiát határoz meg: situációs szelektív beavatkozás (SI-S); kezelési szelektív beavatkozás (SI-T); kontroll (CC); környezetistruktúra-változtatás (ES); illetve limitált lehetőségek (LS).

A szelektív beavatkozás situációs és kezelési stratégia olyan egyének számára indokolt, akiknek megfelelő szociális készségeik és értékrendszerük van, illetve állandó munkahelyük, jó közösségi kapcsolataik, így összességében stabil életkörülmények között élnek, és a bűncselekmény elkövetése valamilyen külső stresszre történő reagálásként értelmezhető. Abban az esetben indokolt a kezelési programba sorolás, ha ezen felül érzékelhető valamilyen jellegű pszichikai függőség.<sup>20</sup> Ezzel szemben a kaotikus életstílus, érzelmi instabilitás, a nyomozó hatóságokkal kapcsolatos negatív attitűd és krónikus függőség meglétének kezelésére kontrollmechanizmusok szükségesek. A környezeti struktúra és jellemzők megváltoztatása elsősorban olyan egyéneknek ajánlott, akik szociális és túlélési ösztönei nem megfelelőek, és emellett

---

16 A punitivitás olyan szemléletnek tekinthető, amely „a társadalmi problémák kezelését elsősorban a büntető, fegyelmező és kontrolláló eszközöktől várja, és amely a szigorú büntetések, a bűnelkövetőket szembeni intolerancia, a kompetenciájában megnövelt büntető igazságszolgáltatás erejében bízik”. Uo. 733. o.

17 David Garland: *The culture of control: crime and social order in contemporary society*. Oxford University Press, Oxford, 2001. Idézi Borbíró Andrea: Uo. 734. o.

18 <https://www.bjs.gov/index.cfm?ty=kfdetail&iid=488>

19 Pamela M. Casey – Jennifer K. Elek – Roger K. Warren – Fred Cheesman – Matt Kleiman – Brian Ostrom: i. m. A-3.

20 Elgin Karls – Eric La Nguyen – Dan Spika – Kendall Vega: *A Demonstration Analysis of the Correctional Assessment and Intervention System (CAIS)*. National Council on Crime and Delinquency, 2018, pp. 1–30. [http://www.lafollette.wisc.edu/images/publications/workshops/2018-NCCD\\_final.pdf](http://www.lafollette.wisc.edu/images/publications/workshops/2018-NCCD_final.pdf); Jay P. Singh – Daryl G. Kroner – J. Stephen Wormith – Sarah L. Desmarais – Zachary Hamilton: i. m. 33–36. o.

alacsony önkontroll, és rossz ítéelőképesség jellemzi az életüket. A limitált lehetőségek kezelési stratégia antiszociális attitűd esetén indokolt.<sup>21</sup>

A kezeléstratégia-alapú megközelítés eredményességi vizsgálata bizonyította, hogy ez a fajta csoportosítás nem megfelelő a visszaesési kockázat csökkentésében.<sup>22</sup> Az elkövetői csoportosítás hasonlóságot mutat a rehabilitációs kriminálpolitika hasonló jellegű törekvéseivel, ami idővel bebizonyította, hogy nem alkalmas az elkövető megjavítására és a bűncselekmények számának csökkentésére.

#### *Kockázatiérték-alapú előrejelzés*

A punitivitás előtérbe kerülése és az ehhez kapcsolódó büntetőfordulat további hatása a kockázati szemlélet felerősödése, amely a veszélyforrások korai felismerését és semlegesítését, és ezáltal a kiszámíthatóságot helyezi előtérbe.<sup>23</sup> Ez a folyamat a büntető igazságszolgáltatás területén is megjelent, mégpedig az egyének kockázatiérték-alapú besorolása folyamán.

Az egyik legszélesebb körben alkalmazott ilyen módszer a Correctional Offender Management Profile for Alternative Sanctionst (COMPAS), amely 43 különböző skálát használ, és képes előrejelzéseket tenni az egyes elkövetői populációkra, illetve ezen felül különböző büntetőeljárás szakaszokban is. A kriminológia eredményei közül a szociálistanulás-, a kontroll-, a rutin-cselekvés-elméletek megállapításai azok, amelyek nagy hatást gyakoroltak a fejlesztések során. Így a COMPAS számításba veszi egyebek között, hogy a bűnelkövetés egy tanult viselkedés, amelynek technikáit, attitűdjeit és értékeit az egyén a hétköznapi interakciók, illetve kommunikációs folyamatok során sajátítja el<sup>24</sup>; a belső és külső faktorok húzó és taszító jellegét, amelyek

21 Pamela M. Casey – Jennifer K. Elek – Roger K. Warren – Fred Cheesman – Matt Kleiman – Brian Ostrom: i. m. A-8.

22 Gendreau és munkatársai vizsgálata során a korreláció értéke 0,27 volt (Paul Gendreau – Tracy Little – Claire Goggin: i. m.). Több kutatás során vizsgálták az értékeket, amelyek a következők voltak: 0,17 (Kevin N. Wright – Todd R. Clear – Paul Dickson: Universal Applicability of Probation Risk Assessment Instruments: A Critique. *Criminology*, vol. 22, no. 1, 1984, pp. 113–314.), 0,21. (David Robinson – Frank John Porporino: Validation of an adult offender classification system for Newfoundland and Labrador. *Correctional Service Canada, Communications and Corporate Development*, 1989) és 0,25 [Howard Henderson – Holly A. Miller: The (twice) failure of the Wisconsin Risk Need Assessment in a sample of probationers. *Criminal Justice Policy Review*, vol. 24, no. 2, 2013, pp. 199–221.]

23 Borbíró Andrea: i. m.

24 Albert Bandura: Social Learning Theory of Aggression. *Journal of Communication*, vol. 28, no. 3, 1978, pp. 12–29.

vagy bűnelkövetésre ösztönöznek, mint például kortárs csoport nyomása, vagy pedig visszatartanak tőle, mint például a fejlett lelkiismeret<sup>25</sup>; valamint az a feltevés, hogy a bűncselekmény akkor következik be, ha van olyan személy, akinek a szándéka a bűncselekmény elkövetése, és nincs olyan személy, aki ezt a cselekményt megfigyelhetné, vagy megakadályozhatná<sup>26</sup>.

Az eszközökön belül a nem erőszakos bűncselekmények jövőbeni várható bekövetkezését fejezi ki az általános visszaesési kockázati érték, míg az erőszakos visszaesési kockázat<sup>27</sup> pedig, ha a hazai büntető törvénykönyvet vesszük alapul, akkor az élet, a testi épség és az egészség elleni bűncselekmények fejezet valamely tényállását megvalósító esemény beteljesülését jelenti. Az így kialakuló kockázati értékek egytől tízig terjedő skálán jelennek meg, amelynek során figyelembe veszik a bűncselekmény körülményeit, korábban elkövetett bűncselekményeket, a társadalmi és gazdasági helyzetet, környezeti tényezőket, és pszichológiai jellemzőket is<sup>28</sup>.

A ProPublica kutatói a COMPAS rendszer felülvizsgálata során súlyos etikai és jogi kritikát fogalmaztak meg. A szoftver közel tízezer mintán végzett kísérletben az afroamerikaiakat kétszer többször ítélte magasabb kockázatúnak, mint a fehéreket hasonló paraméterek mellett. Továbbá az erőszakos bűncselekmények esetén sem adott megbízható előrejelzést, az ebbe a csoportba besorolt személyek mindössze ötöde esetén volt pontos a becslés. Mindamellett a bűncselekmények teljes körét vizsgálva valamivel megbízhatóbb az eredmény, mégpedig hatvan százalék, de ez is nagyon magas hibafaktornak tekinthető.<sup>29</sup> A minta további elemzése pedig az előbbi eredményeket cáfolta meg, arra hivatkozva, hogy a korábbi kutatások során számos statisztikai hibát ejtettek, és az egyes mutatószámok értelmezése sem volt megfelelő. Az eszköz közvetetten bír nemre, fajra és etnikumra vonatkozó specifikus tényezőkkel, aminek célja, hogy a diszkriminatív gyakorlatokat megelőzze, és ezáltal ne legyen elfogult a predikció egyik csoport irányában sem<sup>30</sup>.

---

25 Walter C. Reckless: A new theory of delinquency and crime. *Federal Probation*, vol. 25, 1961, pp. 42–46.

26 Lawrence E. Cohen – Marcus Felson: Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach. *American Sociological Review*, vol. 44, no. 4, 1979, p. 588.

27 [http://www.northpointeinc.com/downloads/compas/Practitioners-Guide-COMPAS-Core-\\_031915.pdf](http://www.northpointeinc.com/downloads/compas/Practitioners-Guide-COMPAS-Core-_031915.pdf)  
28 Uo.

29 Julia Angwin – Jeff Larson – Surya Mattu – Lauren Kirchner: Machine Bias: There's software used across the country to predict future criminals. And it's biased against blacks. *ProPublica*, 23 May 2016. <https://www.propublica.org/article/machine-bias-risk-assessments-in-criminal-sentencing>

30 William Dieterich – Christina Mendoza – Tim Brennan: COMPAS Risk Scales: Demonstrating Accuracy Equity and Predictive Parity. Northpointe Inc. Research Department, 8 July 2016, pp. 1–39. [http://go.volarisgroup.com/rs/430-MBX-989/images/ProPublica\\_Commentary\\_Final\\_070616.pdf](http://go.volarisgroup.com/rs/430-MBX-989/images/ProPublica_Commentary_Final_070616.pdf).

Nem egyértelmű ebben az esetben, hogy mennyire tekinthető megbízhatónak a COMPAS, az azonban megállapítható, hogy a kockázatscsoportalapú besorolás jobb előrejelzéseket képes tenni, mint a kezeléscsoportalapú osztályozás.

## Az automatizált igazságszolgáltatás értékelése

Az elkövetőkre vonatkozó előrejelzéseket elsősorban a büntető igazságszolgáltatás területén vezették be, így az automatizált igazságszolgáltatás tárgykörébe tartoznak, és mindössze részlegesen kapcsolódnak a prediktív rendszet-  
hez. Az egyéni predikciók alkalmazása az igazságszolgáltatással szemben támasztott követelmények újragondolását igényli. Példaként említendő a tisztességes eljáráshoz való jog esetén megjelenő függetlenség és nyilvánosság követelményével kapcsolatban a magánszektor részvétele, és az általa közvetített érdekek azok, ugyanis nem minden esetben egyeztetethetők össze a bíróságok által követendő elvekkel. Ezt kiegészítve megjelenik a diszkrimináció tilalma és az egyenlő bánásmódhoz való jog, amely esetén problematikus, hogy az algoritmusok a kockázati érték meghatározásánál nemi, faji és etnikai szenzitív adatokat is számításba vesznek. Ha a létrehozott algoritmusok képesek arra, hogy a korábbi eredményekből tanuljanak és fejlesszék magukat, akkor ez a fajta diszkriminatív gyakorlat egy önerősítő spirál<sup>31</sup> eredményezhet.<sup>32</sup>

Ha a következő állítás helytálló, miszerint az egyes kockázati csoportba sorolt vádlottak esetén a faji és etnikai szempontból nézve a visszaesési kockázat mértéke közel azonos<sup>33</sup>, abban az esetben egy másik problémakör jelenik meg, mégpedig a rendőrség esetén által alkalmazható etnikai profilalkotás. *Pap* értelmezésében a következő a rendőri „*intézkedés alá vonandó személyek meghatározására legalább minimális diszkrimináció birtokában eljárva úgy kerül sor, hogy a kiválasztásban szerepet játszik az érintett személy etnikai hovatartozása vagy bőrszíne*”<sup>34</sup>. Mivel a kockázati értékek számításá-

31 Zódi Zsolt: Platformok, robotok és a jog. Új szabályozási kihívások az információs társadalomban. Gondolat Kiadó, Budapest, 2018

32 Az algoritmusok és a diszkrimináció kapcsolatának részletes elemzését lásd Ságvári Bence: Diszkrimináció, átláthatóság és ellenőrizhetőség: Bevezetés az algoritmusetikába. Replika, 2017/103., 61–79. o. [http://cpa.oszk.hu/03100/03109/00006/pdf/EPA03109\\_replika\\_103\\_061-079.pdf](http://cpa.oszk.hu/03100/03109/00006/pdf/EPA03109_replika_103_061-079.pdf); Zódi Zsolt: i. m.

33 <http://www.northpointinc.com/downloads/compas/Practitioners-Guide-COMPAS-Core-031915.pdf>

34 Pap András László: A megfigyelés társadalmának proliferációjától az etnikai profilalkotáson át az állami felelősség kiszervezéséig. L'Harmattan, Budapest, 2012, 146. o. [Földrész Könyvek]

ban a korábbi letartóztatások száma és jellemzői súlyozott értéként jelennek meg, így e tényező alapján, ha közvetetten is, de felmerül a diszkrimináció tilalmának kérdése. A kockázatértékelő megoldásoknak nem feladatuk, hogy ezen a jelenségen változtassanak, de a rendszer kialakítása során szükséges figyelembe venni őket.

Chicagóban 2016-ban bevezették a potenciális elkövetői listát, amely tizenegy változóra fókuszálva egy kockázati értéket rendel hozzá az egyénhez, amely egy és ötszáz között mozog<sup>35</sup>, ahol a magas kockázati érték azt jelenti, hogy nagyobb az esélye, hogy az állampolgár áldozata, vagy elkövetője lesz fegyveres konfliktusnak. A magas pontszámmal jellemezhető potenciális elkövetőket egy levélben értesítik erről, jelezve, hogy ha a jövőben hasonló jellegű bűncselekményeket követ el, milyen következményekre számíthat, illetve nevesítik azokat a kriminogén faktorokat, amelyek ezt befolyásolják, és ezek kezelésére speciális programokat javasolnak. A bűnözés időszakos csökkenése volt megfigyelhető a bevezetés után, de az ok-okozati kapcsolat meglete empirikusan nem bizonyított<sup>36</sup>. Az egyéni előrejelzések előbbiekhöz hasonló célját vizsgálva, amely a jövőbeni bűncselekményt elkövető személyek beazonosítását veszi alapul, nemcsak jogi és etikai kérdések merülnek fel, hanem a pozitivisták kriminológiához való visszatérés lehetősége is, amely egyebek között az egyén szabad akaratát kérdőjelezi meg<sup>37</sup>. Ha pedig e technikai megoldások képesek arra, hogy – bizonyos hibahatárok között – előre jelezzék az egyén viselkedését, akkor felmerül a kérdés, hogy nemcsak a bűncselekményt lehet közvetlenül megakadályozni, hanem már a kezdeti fázisban a gondolat megszületését is. A rehabilitációs kriminálpolitika, és azon

35 Nissa Rhee: Can police big data stop Chicago's spike in crime? The Christian Science Monitor, 2 June 2016. <https://www.csmonitor.com/USA/Justice/2016/0602/Can-police-big-data-stop-Chicago-s-spike-in-crime>

36 Andrew G. Ferguson: The Police Are Using Computer Algorithms to Tell If You're a Threat. Time, 3 October 2017. <http://time.com/4966125/police-departments-algorithms-chicago/>; Josh Kaplan: Predictive Policing and the Long Road to Transparency. South Side Weekly, 12 July 2017. <https://southsideweekly.com/predictive-policing-long-road-transparency/>

37 A pozitivisták kriminológia egyik leghíresebb elmélete Cesare Lombroso „született bűnöző” teóriája, amely szerint a születés pillanatában bizonyos külső fizikai jellemzők alapján megállapítható, hogy kikből lesznek később bűnözők. Az elmélet modern változataként jelenik meg Wu és Zhang kutatása, amely elitáltak fényképei alapján próbálja beazonosítani azokat az arcvonási jellemzőket, amelyek összefüggésbe hozhatók a bűnözéssel. Az alkalmazott algoritmus több mint nyolcvan százalékban tudta megmondani valakiről, hogy ő jogkövető állampolgár-e, vagy sem (Xiaolin Wu – Xi Zhang: Automated Inference on Criminality using Face Images. arXiv preprint arXiv:1611.04135, 2016, pp. 4038–4052. <https://arxiv.org/pdf/1611.04135v2.pdf>). A kutatás módszertanát jókora hiányosságok jellemzik, így nem beszélhetünk reprezentatív és megbízható eredményekről. Azonban az ilyen jellegű vizsgálódások megjelenése a pozitivisták kriminológia újbóli megjelenéséhez vezethet.

belül is a klinikai modell bukása bizonyította, hogy milyen veszélyeket rejt a jog garanciális rendszerének figyelmen kívül hagyása, és az erre épített kezelési módszer. A predikció ilyen jellegű felhasználásának megakadályozására megfelelő jogi kereteket szükséges megteremteni. Ezen felül nagy hangsúlyt kell helyezni arra, hogy a kockázatértékelő szoftverek elsődleges célja a közbiztonság fenntartása és az állampolgárok védelme, és semmilyen körülmények között nem válhat a politika érdekérvényesítésének eszközévé.

Wisconsin államban a bírósági szakaszban alkalmaznak kockázatértékelési eszközöket. A 2013-as évek elején *Eric Loomis* egy büntetőeljárásban megvádolták gépkocsiból történő lövöldözéssel, és egyéb kisebb súlyú bűncselekményekkel. Loomis vádalkut kötött, amelynek keretében beismerte a tulajdonos engedélye nélküli gépjárművezetést, amely a fegyveres cselekmény utáni történet, illetve az ellenállást a rendőri intézkedésnek. A szoftver a két cselekmény alapján magas kockázatúnak ítélte, így hatévi börtönbüntetést letöltésére ítélték. Az ítéletet Loomis megtámadta a fellebbviteli bíróságon arra hivatkozva, hogy a szoftver megsérti az individualizált büntetési elvet, illetve elfogadhatatlan, hogy a program működésének módja nem nyilvános, és nem engedték meg, hogy megvizsgálja, mi alapján sorolta be őt a rendszer ebbe a kockázati csoportba. A fellebbviteli bíróság elutasította kérelmét, mivel ugyanez az ítélet született volna meg abban az esetben is, ha nem alkalmazták a rendszert. A bíróság ennek ellenére hangsúlyozta, hogy a rendszer csupán iránymutatást ad, és nem szerencsés túlságosan ráhagyatkozni.<sup>38</sup> Az individualizált büntetés kérdésén kívül felmerül a profitorientált vállalatok és a magánszektor lehetséges befolyása a büntető igazságszolgáltatásra.

A döntéstámogató szoftverek jelentős hányadát olyan vállalatok kínálják, amelyeknek üzleti érdekük, hogy az algoritmusok ne legyenek megismerhetők mindenki számára. Felmerül a kérdés, hogy ezzel mennyire sérül a bíróságok által követendő átláthatóság elve. A bűnözéskontroll területét nézve a magánszektor megjelenése és térnyerése elsőként a büntetés-végrehajtási intézményeknél jelent meg. A magánbörtönök esetén a kivitelezési és működési feladatokat<sup>39</sup> nem az állam, hanem a profitorientált cég látja el, ennek kereteit az állammal kötött együttműködési szerződésben rögzítik. A beruházás veszteségességének elkerülése érdekében bizonyos feltételeket szabnak, ezek kulcseleme a telítettségi arány betartása, ami jellemzően nyolcvan és száz százalék között ingadozhat<sup>40</sup>.

38 Supreme Court of Wisconsin, *TATE of Wisconsin, Plaintiff–Respondent, v. Eric L. LOOMIS, Defendant–Appellant* No. 2015AP157–CR.

39 A működési feladatokon a karbantartást, étkeztetést, és a rabok foglalkoztatását értem.

40 <https://www.inthepublicinterest.org/wp-content/uploads/Criminal-Lockup-Quota-Report.pdf>

Így ezek a profitorientált vállalatok jelentős strukturális hatással bírnak<sup>41</sup>, mivel a működésről gondoskodó cégnek érdekévé válik a minél magasabb arányú bebörtönzés, és az egyre szigorodó kriminálpolitikai törekvések érvényre juttatása. Ezáltal állandó telítettségi ráta jellemezheti őket, ami akár beruházásokat is lehetővé tehet. A magánszektor bírósági szakaszba történő belépésének hatásai jelenleg nem tisztázottak, illetve nem találni tanulmányt, amely azt vizsgálja, hogy a kockázatértékelő szoftverek bevezetése milyen hatással van a börtönbüntetések típusának és/vagy időtartamának kiszabására. Azonban a magánbörtönök esetén megjelenő megállapodásokat és említett hatásait nézve olyan irányvonal kezd kirajzolódni, amelyben a magánszektor nemcsak a börtönökre, és közvetetten a kriminálpolitikára, hanem a bírói munkára és a büntetés kiszabására is nagy hatást fog gyakorolni.

Míg az Egyesült Államok több államában is található prediktív algoritmusokon alapuló szoftverek, addig az Európai Unióban nincs olyan megoldás, amely implementálható lenne, részben az adatvédelmi irányelvek miatt. Egy a magánszektor által kifejlesztett kockázatértékelő megoldás európai szintű bevezetésének legnagyobb akadálya a hatályos adatvédelmi rendelet, amelynek értelmében az *„érintett jogosult arra, hogy ne terjedjen ki rá az olyan, kizárólag automatizált adatkezelésen – ideértve a profilalkotást is – alapuló döntés hatálya, amely rá nézve joghatással járna vagy őt hasonlóképpen jelentős mértékben érintené”*. Továbbá kiemelten fontos, hogy a *„nagy adathalmazok elemzése révén nyert információk megbízhatósága az alapul szolgáló adatokon múlik, és hogy ezért ezen elemzés és prediktív algoritmusai eredményeinek megítéléséhez szigorú tudományos és etikai normákra van szükség”*.

Az automatizált igazságszolgáltatás célja a bírói szubjektivitás kiküszöbölése, és a bírói döntések egységesítése<sup>44</sup>, de felmerül a kérdés, hogy milyen jogi garanciák szerint. Továbbá az algoritmusokat ugyanúgy emberek hozzák

41 Borbíró Andrea: A bűnözéskontroll piaca. In: Borbíró Andrea – Inzelt Éva – Kerecsi Klára – Lévay Miklós – Podolecz Léna (szerk.): A büntető hatalom korlátainak megtartása: A büntetés mint végső eszköz? Tanulmányok Gönczöl Katalin tiszteletére. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2014, 53. o.

42 Az Európai Parlament és a Tanács (EU) 2016/679 rendelete 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) (71).

43 Ana Gomes: Jelentéstervezet a nagy adathalmazok alapjogi vonatkozásairól: magánélet, adatvédelem, megkülönböztetésmentesség, biztonság és bűnüldözés (2016/2225(INI)). Európai Parlament, 2016. október 19. [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/plmrep/COMMITTEES/LIBE/PR/2017/02-09/1107302HU.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/LIBE/PR/2017/02-09/1107302HU.pdf)

44 William Dieterich – Christina Mendoza – Tim Brennan: i. m.

létre, így nem létezik teljes mértékben objektív rendszer<sup>45</sup>. A bírói pártatlanságot, függetlenséget és objektivitást az alaptörvény, illetve a bírák jogállásáról és javadalmazásáról szóló 2011. évi CLXII. törvény szabályozza, amelyek rendelkezései nem irányadók a magánszektor esetén. Ha a fejlesztések során semmilyen olyan jogi garanciális elv nem található, mint a bíróságok esetén, akkor kérdés, hogy mi alapján tekinthető objektívebbnek és pártatlábbnak a kockázatértékelő algoritmus. Ennek alapján még több kérdés megválaszolása szükséges, például, hogy mennyire lehet ezekre a rendszerekre támaszkodni, továbbá ki és milyen körülmények között hozhatja létre, felügyelheti.

## Konklúzió

A prediktív algoritmusok használata éles szakmai vitákat gerjeszt a közeljövőben, és míg az Egyesült Államokban már alkalmazzák, addig az Európai Unió területén nem találni ilyen megoldásokat, részben az adatvédelmi irányelvek miatt. A használat során szükséges újragondolni egyebek között az elvekhez való viszonyulást, mint amilyen a tisztességes eljáráshoz való jog, a nyilvánosság elve, a diszkrimináció tilalma, az egyenlő bánásmódhoz való jog. Az említett jogok és elvek, illetve az algoritmus közötti ellentmondás feloldása még kezdeti állapotban van, és mindössze néhány bírósági határozat található, de az európai országok előnyben vannak a tekintetben, hogy az amerikai minta jó példaként szolgálhat arra, milyen emberi jogi kérdések merülnek fel, és ezekre milyen válaszok adhatók. A hazai tendenciákat nézve például a három csapás törvény, a börtönnépesség növekedése és a magánbörtönök megjelenése nagy hasonlóságot mutat ahhoz az amerikai úthoz, aminek a végén eljutottak a kockázatértékelő szoftverek bírósági szakaszban történő bevezetéséig. Ha Magyarország ezen az úton marad, akkor a törvényalkotásnak át kell gondolnia, mekkora betekintést és térnyerést enged a magánszektornak a büntető igazságszolgáltatás területére, és milyen jogi garanciákkal tudja szavatolni a bíróságok függetlenségét.

---

<sup>45</sup> Malte Ziewitz: *Governing Algorithms: Myth, Mess, and Methods*. Science, Technology, & Human Values, vol. 41, no. 1, 2016, pp. 3–16.

**ÜVEGES ESZTER ANNA**

## Magánszféra kontra közérdek

Az előkészítő eljárás alkotmányos aggályai

A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény (Be.) 2018. július 1-jén lépett hatályba, felváltva a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvényt. A büntetőeljárás jogintézményeiben, alapvető szabályaiban lényeges változást, korszerűsítést hozó törvény fő célja az eljárás gyorsítása és hatékonyságának növelése. Az új szabályozás nagyobb hangsúlyt helyez az áldozatvédelemre, két szakaszra bontva a nyomozást, részletesen szabályozza az ügyészség és a nyomozó hatóság kapcsolatát.<sup>1</sup> Az egyik legjelentősebb változás a büntetőeljárás megindításához kapcsolódó, előkészítő eljárás szabályainak megjelenése a törvényben.<sup>2</sup> A törvény a gyanú megállapíthatóságát, illetve alaposságát tekintve különbséget tesz a gyanú megállapítását vagy kizárását célzó előkészítő eljárás, a megállapított gyanú alapján folyó felderítés és a felderítés során megalapozottá tett gyanú alapján végzett vizsgálat között.<sup>3</sup>

Tanulmányom középpontjában az előkészítő eljárás során alkalmazható leplezett eszközök és adatszerző tevékenység, valamint az általuk érintett, alaptörvényben biztosított alapvető jogok állnak. Mi biztosítja, hogy a bűncselekmény gyanújának megállapításához alkalmazott leplezett eszközök használata a jogszerűség medrében maradjon? Van-e jogállami alapja a titkos információgyűjtésnek azokban az esetekben, amikor a rendelkezésre álló információk még a bűncselekmény gyanújának megállapításához sem elegendők? Vagy egyszerűen a közérdek és a szabadság ütközéséből a közérdek jön ki győztesen?

A titkos információgyűjtés szükségképpen kizárja a hatékony jogorvoslat lehetőségét, ezért kiemelkedően fontos, hogy az alkalmazást lehetővé tevő eljárási rend kellő garanciát nyújtson az egyén jogainak védelmére. A jogi szabályozásból világossá kell válnia az ilyen eszközöket alkalmazó hatóság hatáskörének, az intézkedés lényegének, azok gyakorlása módjának.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Be. IV–V. fejezet

<sup>2</sup> Be. Kilencedik rész

## Az előkészítő eljárás

Az előkészítő eljárás megindításához a bűncselekmény gyanújánál kevesebb – a meghatározott körbe eső valamely bűncselekmény gyanújának gyanúja – is elegendő.<sup>5</sup> Ez így volt, amióta törvényes lehetőség van a titkos felderítés folytatására, és így lesz az új szabályok szerint is, viszont figyelemre méltó, hogy az új szabályozás a titkos információgyűjtés alkalmazhatóságának kiszélesítésével és parttalaná válásával járhat.<sup>6</sup> Adódik ez egyebek között a „hivatalos tudomás”-ból mint az előkészítő eljárás megindításának lehetséges okából vagy a „szóba jöhet” kifejezésből, amelyet az érintett személyi körre használ a szabályozás.

A nyomozást megelőző új eljárási szakasz, az előkészítő eljárás célja – a Be. 340. § (1) bekezdése alapján – annak megállapítása, hogy bűncselekmény gyanúja fennáll-e. Az előkészítő eljárás egy „előzetes felderítési” lehetőség. Amennyiben az eljárás alapján elrendelik a nyomozást, úgy az előkészítő eljárás a büntetőeljárás részévé válik, valójában az előkészítő eljárással indul meg.

A gyanú fogalmát a Be. – hasonlóan a korábbi eljárásjogi kódexekhez – nem határozza meg, a szakirodalomban azonban számos meghatározás született. A meghatározások közül véleményem szerint kiemelkedő *Bócz Endre* megközelítése. Ennek alapján a bűncselekmény gyanúja a nyomozó hatóságnak az a feltételezése, hogy a tudomására jutott és általa megvizsgált tények bűncselekménnyel függenek össze, a tények közötti speciális, értékelt összefüggés, büntetőjogilag releváns kapcsolat áll fenn.<sup>7</sup> Elméleti megközelítésben a gyanú a valószínűségi értékű kijelentések közé soroljuk, olyan érték, amely tehát nem bizonyosságot, hanem csak valószínűségi szintű állítást tartalmaz.<sup>8</sup>

A törvény meghatározza az *eljárás lefolytatására jogosultak* körét. A Be. 339. § (1) bekezdés alapján a büntetőeljárás lefolytatására hatáskörrel felruházott ügyészség és a nyomozó hatóság, a (2) bekezdés szerint pedig a rendőrségről szóló törvény alapján a hatáskörébe tartozó cselekmény miatt a rendőrség belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerve,

<sup>3</sup> Belovics Ervin – Tóth Mihály: Büntető eljárásjog. HVG-ORAC, Budapest, 2017, 246. o.

<sup>4</sup> 2/2007. (I. 24.) AB határozat

<sup>5</sup> Bócz Endre: Pragmatikus szemléletváltás. <http://ujbtk.hu/bocz-endre-pragmatikus-szemleletvaltas/>

<sup>6</sup> Bárándy Gergely – Enyedi Krisztián: Lemezest eszközök és titkos információgyűjtés, avagy az új büntetőeljárás kódex margójára. Büntetőjogi Szemle, 2018/1., 103. o.

<sup>7</sup> Bócz Endre: Az alapos gyanú a büntető eljárásban. Jogtudományi Közlöny, 1962/11., 578. o.

<sup>8</sup> Király Tibor: Büntetőeljárás jog. Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 478. o.

valamint a rendőrség terrorizmust elhárító szerve is folytathat előkészítő eljárást.

Mindemellett a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) alapján a rendőrség továbbra is folytathat titkos információgyűjtést a bűncselekmények elkövetésének megelőzése, felderítése, megszakítása céljából.<sup>9</sup>

Az előkészítő eljárás *alapja* a Be. 340. § (3) bekezdése szerint a hivatalos tudomás, feljelentés elutasítását követően a feljelentésben foglaltak vagy az ágazati törvények alapján végzett titkos információgyűjtést folytató szerv kezdeményezésében foglaltak.

Az első nevesített ok a szerv hivatalos tudomására jutott információk. Ez a „tudomás” többféle módon, több forrásból is származhat. Ilyen – a bűncselekményre vagy annak gyanújára utaló – adatokat, tényeket, fedezhet fel a rendőrség, a vám- és pénzügyőrség, a határőrség által végzett rendészeti jellegű tevékenysége során.<sup>10</sup> Elrendelhető az előkészítő eljárás a feljelentés elutasítását követően a feljelentésben foglalt információk alapján is és végül, a harmadik lehetséges ok lehet a kezdeményezés, amely titkos információgyűjtést követően tehető. Ilyen kezdeményezésre jogosult az ügyészség, a rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv, a rendőrség belső bűnmegelőzési és bünfelderítési feladatokat ellátó szerve, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, valamint a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat.

*Időtartamát* tekintve maga az eljárás fő szabály szerint a Be. 344. § (1) bekezdésében foglaltak alapján legfeljebb hat hónapig tarthat. Azokban az esetekben azonban, amikor bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök alkalmazására is sor kerülhet, ez a határidő kilenc hónapra hosszabbodik.<sup>11</sup> Nem tartalmaz rendelkezést azonban a törvény kifejezetten az előkészítő eljárás meghosszabbításának vagy ismételt elrendelésének lehetőségére. Így kérdéses, hogy van-e akadálya annak, hogy a hat hónap letelte után ismételten előkészítő eljárás lefolytatását kezdeményezze a feljogosított szerv, újra hat hónapra. A törvény ez elé – azon kívül, hogy bizonyos leplezett eszközök alkalmazásához előír egy maximális határidőt – nem állít akadályt.

Az előkészítő eljárás két módon végződhet. Az első, amikor az előkészítő eljárás „sikeresnek” mondható, tehát megállapítható a bűncselekmény gyanúja. Ebben az esetben kötelező elrendelni a nyomozást.<sup>12</sup> A másik eset, amikor az előkészítő eljárás megszüntetésére kerül sor az ügyészség vagy az

<sup>9</sup> Rtv. 63. § (4) bekezdés és 64. § a) pont

<sup>10</sup> Király Tibor: i. m. 482. o.

<sup>11</sup> Be. 234. §

<sup>12</sup> Be. 344. § (5) bekezdés

előkészítő eljárást folytató szerv részéről. A Be. 344. § (1) bekezdésének meghatározásában az előkészítő eljárás megszüntetésére kerül sor, ha a beszerzett adatok alapján bűncselekmény gyanúja nem áll fenn, az előkészítő eljárás folytatásától nem várható eredmény vagy az előkészítő eljárás határideje lejárt.

### **Az előkészítő eljárás során alkalmazható leplezett eszközök**

A titkos információgyűjtés általános célja, hogy a társadalom és az állampolgárok személyi és vagyoni érdekeinek védelme érdekében a titkos eszközök, erők és módszerek törvényes alkalmazásával segítse a bűnüldözési feladatok megoldását.<sup>13</sup>

Az új büntetőeljárási kódex a titkos információgyűjtés helyett egységesen új elnevezéssel operál, a titkosszolgálati eszközök és módszerek „leplezett eszközök” néven nyertek rögzítést. Az ágazati törvényekben továbbra is megmarad a titkos információgyűjtés elnevezés, amely ezen eszközök büntetőeljáráson kívüli használatát jelöli.

Ahogy az a Be. 214. § (1) bekezdése is kimondja, a leplezett eszközök alkalmazása olyan, a magánlakás sérthetlenségéhez, valamint a magántitok, a levéltitok és a személyes adatok védelméhez fűződő alapvető jogok korlátozásával járó, a büntetőeljárásban végzett különleges tevékenység, amelyet az erre feljogosított szervek az érintett tudta nélkül végeznek. Leplezett eszköz minden olyan eszköz, módszer és erő, amelyet bűnüldözési célból a büntetőeljárási törvény keretei között, az érintettek tudta nélkül, az alapvető jogok korlátozásával az erre felhatalmazott hatóságok végeznek.

A leplezett eszközök alkalmazásának legnagyobb kérdése, hogy mennyiben korlátozhatók az általuk érintett alapvető jogok és milyen értéket tulajdonítunk ezeknek a jogoknak. A titkosszolgálati eszközök és módszerek alkalmazása rendkívül súlyos beavatkozást jelent a magánszférába, ezért egy alkotmányos jogállamban alapvető követelmény, hogy a megfelelő garanciák biztosításával az alkalmazás feltételeit és kereteit törvény állapítsa meg.<sup>14</sup>

Az előkészítő eljárás során alkalmazható eszközök első csoportját a bírói és ügyészi engedélyhez nem kötött leplezett eszközök alkotják. Ezeknek a

<sup>13</sup> Erdős István: A titkos információgyűjtés magyar szabályozása, és az általa nyert információ felhasználása a büntetőeljárás során. Miskolc, 2000, 13. o.

<sup>14</sup> Bárándy Gergely – Enyedi Krisztián: i. m. 97. o.

korábban csak a rendőrségi törvényben szereplő eszközöknek és módszereknek a szabályrendszerét a kriminalisztika dolgozta ki, míg az eljárási törvény ezen eszközöknek nem definitív, inkább csak számbavételszerű meghatározását, tehát felsorolását adja.<sup>15</sup> Ennek indoka, hogy a jelenleg hatályos Rtv. is tartalmazza ezeket az eszközöket. A leplezett eszközök e csoportjába tartozik például a titkosan együttműködő személy, az információgyűjtés, ellenőrzés és a rejtett figyelés.<sup>16</sup>

Külön fejezetben szabályozza a Be. az ügyészi engedélyhez kötött leplezett eszközöket. Az előkészítő eljárásban is alkalmazható ügyészi engedélyhez kötött leplezett eszközök közé tartozik a fizetési műveletek megfigyelése, az álvásárlás meghatározott formája és a fedett nyomozó.<sup>17</sup>

S végül a bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök, amelyek a legmélyebben avatkoznak be az emberi szabadságba, ezért e beavatkozás kellő körültekintést igényel, s ezzel együtt garanciális elemként olyan engedélyezőt kíván meg, aki nincs alá-fölé rendeltségi viszonyban az engedélyezett tevékenységet végzőkkel, a kérelem elbírálása során megfelel a pártatlan eljárás feltételeinek, s ezzel együtt tevékenysége garantálja az alapvető állampolgári jogok védelmét.<sup>18</sup>

A Be. 343. § (1) bekezdés a) és b) pontja kimondja, hogy bírói engedélyhez kötött leplezett eszközöket azzal a személlyel szemben lehet alkalmazni, aki a bűncselekmény elkövetőjeként szóba jöhet, illetve akiről megalapozottnan feltehető, hogy a bűncselekmény elkövetőjeként szóba jöhető személlyel közvetlenül vagy közvetve kapcsolatot tart.

Míg az egyik szemszögből ezzel a rendelkezéssel a törvény egyfajta korlátozást fogalmaz meg a bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök használatához, amely mindenképpen indokolt, hiszen az előbbieken is leírtak alapján ezek az eszközök korlátozzák legsúlyosabban az alaptörvényben biztosított alapvető jogokat. Viszont, ha megvizsgáljuk egy másik nézőpontból: mégis mekkora személyi kört fed le a „bűncselekmény elkövetőjeként szóba jöhető” és „a bűncselekmény elkövetőjeként szóba jöhető személlyel közvetlenül vagy közvetve kapcsolatot tartó”<sup>19</sup> személyek köre?

<sup>15</sup> Belovics Ervin – Tóth Mihály: i. m. 182. o.

<sup>16</sup> Be. 341. § a)–b) pont

<sup>17</sup> Be. 341. § c)–e) pont

<sup>18</sup> Balla Lajos: Adalékok a titkos információgyűjtés, valamint a titkos adatszerezés kriminalisztikai és eljárási problémáihoz.

[https://debreceniitotabla.birosag.hu/sites/default/files/field\\_attachment/titkosadatgyujtes.pdf](https://debreceniitotabla.birosag.hu/sites/default/files/field_attachment/titkosadatgyujtes.pdf)

<sup>19</sup> Be. 341. § (1) bekezdés

A bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök alkalmazásával járó súlyos alapjog-korlátozás miatt a törvény büntetési tételkeretre hivatkozással vagy konkrét bűncselekmények megnevezésével rögzíti a bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök alkalmazásának eseteit.

Fő szabályként az ötévi vagy ennél súlyosabb szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmények esetén van helye, de alkalmazhatók a három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő, szándékosan elkövetett, törvényben felsorolt bűncselekmények esetén.<sup>20</sup> A felsorolt bűncselekményekből kitűnik, hogy a szervezett bűnözés elleni hatékony fellépést célozza a bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök használata, például az üzletszerűen vagy bűnszövetségben elkövetett bűncselekmény esetén. A törvény szintén bevonja az igazságszolgáltatás elleni bűncselekményeket (kivéve a zártörés) és a korrupciós bűncselekményeket (kivéve a korrupciós bűncselekmény feljelentésének elmulasztása) az alkalmazhatóság körébe, de a felsorolásban található szexuális, prostitúciós és környezet elleni bűncselekmények is.<sup>21</sup>

A Be. beépít – egyfajta korlátozásként – egy maximális időtartamot, ameddig a bírói engedélyhez kötött leplezett eszköz alkalmazható egy érintett személlyel szemben. Ennek megfelelően legfeljebb kilencven napra engedélyezhető leplezett eszközök használata, ez alkalmanként legfeljebb kilencven nappal meghosszabbítható, de az érintett személlyel szemben összesen háromszázhatvan napig tarthat.<sup>22</sup>

A törvény öt bírói engedélyhez kötött leplezett eszközt nevesít, s valamennyi ilyen eszköz alkalmazható az előkészítő eljárás során. Így sor kerülhet az érintett tudta nélkül az információs rendszer titkos megfigyelésére, a titkos kutatásra, hely titkos megfigyelésére, küldemény titkos megismerésére és lehallgatásra is.<sup>23</sup>

## **Adatszerző tevékenység az előkészítő eljárás során**

Az előkészítő eljárás során a leplezett eszközök alkalmazása mellett, az eljárást lefolytató szervnek lehetősége van adatszerző tevékenységet folytatni.

A Be. 342. § (1) bekezdése jogosítja fel az előkészítő eljárást lefolytató szervet a titkos adatszerző tevékenység foganatosítására. Amennyiben az

---

<sup>20</sup> Be. 234. § (1) bekezdés

<sup>21</sup> Be. 234. § (2) bekezdés

<sup>22</sup> Be. 239. § (1)–(2) bekezdés

<sup>23</sup> Be. 231. §

adatszerző tevékenységre az előkészítő eljárás keretében kerül sor, ez azt jelenti, hogy az előkészítő eljárást lefolytató szerv bármely szervtől, jogi személytől vagy jogi személyiséggel nem rendelkező szervezettől adatszolgáltatást kérhet.<sup>24</sup>

Rendkívül széles az e tevékenység keretében lekérhető adatok köre. Ezt igazolja a huszonhat pontos felsorolás a Be.-ben, amely tartalmazza azokat a szervezetet, szervezeteket, amelyekről az előkészítő eljárás keretében adatszolgáltatás kérhető. Idetartozik például az adóhatóság, a vámhatóság, az elektronikus hírközlési szolgáltató, a banktitoknak, fizetési titoknak, értékpapírtitoknak, pénztártitoknak vagy biztosítási titoknak minősülő adatot kezelő szerv. Adat kérhető továbbá az egészségügyi és a hozzájuk kapcsolódó személyes adatok kezeléséről és védelméről szóló 1997. évi CLVII. törvényben meghatározott egészségügyi és személyes adatot kezelő szervezettől, de akár különböző, az élet számos területét felölelő, a Be.-ben meghatározott nyilvántartásokból is.<sup>25</sup>

Adatszerző tevékenységet az előbbieken ismertetett, az előkészítő eljárás lefolytatására jogosult szervek végezhetnek. Fontos kiemelni azonban, hogy a foganatosításhoz nincs szükség bírói engedélyre. Annyiban tartalmaz korlátozást a Be., hogy bizonyos szervektől való adatkéréshez a nyomozó hatóságnak, a rendőrség belső bünmegelőzési és bünfelderítési feladatokat ellátó szervének, valamint a rendőrség terrorizmust elhárító szervének ügyészi engedélyre van szüksége.<sup>26</sup> Kérdés, hogy ez elegendő garanciát jelent-e az alapvető jogok ilyen mértékű korlátozásához, mint ami az adatszerzés során megtörténik.

## **Az előkészítő eljárás lefolytatása által érintett alapvető jogok és korlátozások**

A magánélet kérdésköre lényegében egyidős a társadalmak létrejöttével.<sup>27</sup> Ahogyan az már az előbbiekből, illetve magából a leplezett eszközök törvényi fogalmából is kitűnik, a büntető igazságszolgáltatás ezen eszközeinek alkalmazása az alaptörvényben biztosított alapvető jogok korlátozásával jár.

---

<sup>24</sup> Be. 261. § (1) bekezdés

<sup>25</sup> Be. 342. § (3) bekezdés

<sup>26</sup> Be. 262. § (1) bekezdés

<sup>27</sup> Sziklay Júlia: Az információs jogok gyökerei – a köz- és magánszféra kategóriái alapján. *De iurisprudentia et iure publico*, 2010/1., 126. o.

Az új büntetőeljárás törvénynek meg kell felelnie Magyarország nemzetközi jogi és az európai uniós tagságból fakadó kötelezettségeinek. Ennek keretében biztosítani kell a jelentőségüknél fogva kiemelkedő nemzetközi jogi dokumentumokban és egyezményekben lefektetett jogokat, emellett figyelembe kell venni az Emberi Jogok Európai Bíróságának gyakorlatát is.<sup>28</sup> Ezek a szabályozások meghatározzák egy-egy alapvető jog fogalmát, elvi élel mondják ki a megsértésük tilalmát, valamint esetenként meghatározzák az alapvető jog korlátozásának követelményeit.

Ezek közé a jogok közé sorolható a magánszféra sérthetlenségéhez fűződő alapvető jog is. Az alaptörvény VI. cikk (1) bekezdése kimondja, mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát, kapcsolat-tartását és jó hírnevét tiszteletben tartsák. A (2) bekezdés szerint mindenkinek joga van személyes adatai védelméhez, valamint a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez.

Az alaptörvény rendelkezései mellett fontos az Alkotmánybíróság gyakorlatának vizsgálata is. A gyakorlatból levezetve a magánszférához való jog és a magánélet szabadságához való jog az egyén autonómiájának védelmére szolgáló olyan alapjog, amely minden ember veleszületett méltóságából ered.<sup>29</sup> A magánélethez való jogot tehát az emberi méltósághoz való jogból származó, általános személyiségi jogként definiálta – egy olyan jogként, amelyet az Alkotmánybíróság és a bíróságok minden esetben felhívhatnak az egyén autonómiájának védelmére, ha az adott tényállásra a konkrét, nevesített alapjogok egyike sem alkalmazható.<sup>30</sup> Viszont míg az emberi méltóság nem korlátozható, addig az abból levezetett jogok – így a magánszférához való jog is – korlátozhatók.

Az alkotmányos államokban fennáll a közhatalomnak, a törvényhozásnak az a lehetősége, hogy a közérdek, a közösség rendje, a társadalmi béke érdekében behatoljon a szabadság birodalmába, így bizonyos feltételek mellett bizonyos jogokat korlátozhatson.<sup>31</sup> Amikor erre a titkos információgyűjtés keretében kerül sor, a szabályozásnak figyelemmel kell lennie az alkotmányra, a nemzetközi szerződésekre, a személyiségi jogokra, a büntető anyagi és eljárásjogi szabályokra, az általános jogi tradíciókra, továbbá a nemzetbiztonság és a bűnüldözés érdekeire.<sup>32</sup>

<sup>28</sup> Az új büntetőeljárás törvény szabályozási elvei. A kormány 2015. február 11. napján megtartott ülésén elfogadott előterjesztés.

<sup>29</sup> 56/1994. (XI. 10.) AB határozat

<sup>30</sup> 8/1990. (IV. 23.) AB határozat

<sup>31</sup> Kiss Barnabás: Az alapjogok korlátozás és a közérdek. *Acta Universitatis Szegediensis: Acta juridica et politica*, 2007, 403. o.

<sup>32</sup> Nyíri Sándor: Gondolatok a titkos információgyűjtésről. *Rendészeti Szemle*, 1993/8., 11. o.

Nemzetközi szinten az Emberi jogok európai egyezményének (a továbbiakban: egyezmény) 8. cikk 2. bekezdése rendelkezik a magánszférához való jog korlátozásáról. Kimondja, hogy a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jog gyakorlásába a hatóság csak 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 vagy mások jogainak és szabadságainak védelme érdekében szükséges.

A leplezett eszközök igénybevételére azonban csak kivételesen kerülhet sor. Okkal hangsúlyozza az Emberi Jogok Európai Bírósága egyik ítéletében, hogy „*az állampolgárok titkos megfigyelésének jogosultsága a rendőrállamok jellemzője, ezért az csak annyiban fogadható el, amennyiben a demokratikus intézmények működésének biztosítása érdekében elengedhetetlenül szükséges*”<sup>33</sup>.

#### *A korlátozás formai követelménye*

Az egyezmény említett cikkéből kitűnik, hogy a korlátozás szabályainak törvényi szinten megfogalmazottnak kell lennie, ez jelenti a formai követelményt.

Ennek megfelelően a Be. a 214. § (5) bekezdésében kimondja, hogy leplezett eszköz akkor alkalmazható, ha megalapozottan feltehető, hogy a megszerzeni kívánt információ, illetve bizonyíték a büntetőeljárás céljának eléréséhez elengedhetlenül szükséges, és más módon nem szerezhető meg. Emellett annak alkalmazása nem jár az azzal érintett vagy más személy alapvető jogának az elérendő büntildőzési célhoz képest aránytalan korlátozásával, valamint megkívánja a Be., hogy az eszköz alkalmazásával a bűncselekménnyel összefüggő információ, illetve bizonyíték megszerzése valószínűsíthető legyen. Ezek konjunktív kapcsolatban állnak egymással, tehát ahhoz, hogy a leplezett eszköz alkalmazása jogszerű legyen, valamennyi feltételnek teljesülnie kell.

Ahogy azt a bíróság a *Szabó és Vissy kontra Magyarország*-ügyben is kimondta, a 8. cikk 2. bekezdésében a „törvényben meghatározott” kifejezés nem csak azt követeli meg, hogy a kifogásolt intézkedés legyen valamilyen alapja a nemzeti jogban. Ezen kívül utal a kérdéses jogszabály minőségére is megkövetelve, hogy legyen összeegyeztethető a jogállamisággal és le-

---

<sup>33</sup> Belovics Ervin – Tóth Mihály: i. m. 181. o.

gyen hozzáférhető az érintett személy számára, aki egyben előre láthatja, milyen következményekkel jár rá nézve.<sup>34</sup>

A titkos információgyűjtés és a titkos adatszerzés törvényi szinthez kötött szabályozásának fő célja, hogy a magánszféra minden szegmensébe erőteljes beavatkozást lehetővé tevő, és a bűncselekmény elkövetőjén kívül másokat is – adott esetben – nagy számban érintő eszközök és módszerek alkalmazása ne függjön az alkalmazók és az alkalmazást engedélyezők ellenőrizhetetlen diszkrecionális döntésétől.<sup>35</sup>

*A legitim cél: közérdek vagy (köz)érdek?*

Tartalmilag az egyezmény megköveteli a korlátozás legitim célját. A meghatározott célból történő alkalmazás azt jelenti, hogy a titkos eszközök alkalmazására csak a 8. cikk 2. bekezdésében felsorolt okokból (a nemzetbiztonság, a közbiztonság, az ország gazdasági jóléte, zavargás vagy bűncselekmény megelőzése, a közegészség, illetve az erkölcsök védelme, továbbá mások jogainak védelme érdekében) kerülhet sor. Alapfeltétel, hogy az állami beavatkozásra nyomós közérdekből kerüljön sor, s annak az elhárítani kívánt veszéllyel és az okozott joghátránnyal arányban állónak kell lennie.<sup>36</sup>

Hazánkban az Alkotmánybíróság gyakorlatából ki lehet olvasni a nyomós közérdeket mint célt, amely indokolttá teszi a korlátozást.<sup>37</sup> Azonban a közérdek tartalmát sem nemzetközi szintű szabályok, sem a hazai jogszabályok nem rögzítik.

Valakinek azonban mégiscsak ki kell mondania, hogy mit akar a nép, s aki ezt kimondhatja, az mondja meg azt is, hogy mi a közérdek.<sup>38</sup> Nyilvánvaló a közérdek megjelenése a szervezett bűnözéssel vagy a korrupciós bűnözéssel kapcsolatos bűncselekmények elleni fellépésnél. Azonban konkrét bűncselekményi körhöz csak a bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök kapcsolódnak. Az ügyészi engedélyhez kötött, illetve ügyészi és bírói engedélyhez nem kötött leplezett eszközök alkalmazhatóságának nem feltétele a súlyosabb bűncselekmény esetleges gyanújának megállapítása. A másik probléma a szervezett bűnözés elleni hatékony fellépésre mint célra hivatkozással,

<sup>34</sup> Szabó és Vissy kontra Magyarország-ügy.

[http://ekint.org/lib/documents/1480415991-Szabo\\_es\\_Vissy\\_itelet.pdf](http://ekint.org/lib/documents/1480415991-Szabo_es_Vissy_itelet.pdf)

<sup>35</sup> 2/2007. (I. 24.) AB határozat

<sup>36</sup> Uo.

<sup>37</sup> 56/1994. (XI. 10.) AB határozat

<sup>38</sup> Lapsánszky András – Smuk Péter – Szigeti Péter: KÖZÉRDEK. Gondolat Kiadó, Budapest, 2017, 61. o.

hogy a nyomozó hatóság bármilyen eljárással kapcsolatban kijelentheti, hogy véleménye szerint ez szervezett bűnözéssel kapcsolatos.<sup>39</sup>

Az említett kérdéses pontokon túl azonban mégis a közérdek és a közjó érvényesítésével kapcsolatban az alapvető jogok korlátozása esetén az egyik legnagyobb probléma, hogy az állam, a törvényhozás vagy adott esetben a (pártatlan) közigazgatás „hivatalból” képesnek és alkalmasnak tekinti magát a közérdek objektív meghatározására és érvényesítésére.<sup>40</sup>

Ez az objektivitás kiemelkedő figyelmet kap az előkészítő eljárás kapcsán, hiszen olyan személyek alapvető jogainak korlátozására kerülhet sor, akikkel szemben bűncselekmény gyanúja sem áll fenn, csupán az előkészítő eljárás eredményétől várják a hatóságok azt, hogy az egyszerű gyanú megállapítható lesz. Az alapjogokat korlátozó operatív nyomozati eljárások első-sorban a legveszélyesebb bűnözési formák elleni küzdelmet szolgálják, de megfelelő ellenőrző mechanizmusok és biztosítékok híján kihasználhatók politikai célokra is.<sup>41</sup>

#### *Garanciális szabályok*

A garanciális szabályok további biztosítékokat építenek a szabályozásba, segítve ezzel jogállamiság követelményének való megfelelést. Ezek közül a szabályok közül a felügyeletet és ellenőrzést, a jegyzőkönyvet, valamint a Btk. rendelkezéseit kívánom ismertetni.

Az előkészítő eljárásra vonatkozó felügyeleti szabályok következtében az ügyész jobban bevonódik a leplezett eszközök alkalmazásának folyamatába. A Be 344. § (4) bekezdése kimondja, hogy a nyomozó hatóság, a rendőrség belső bűnmegelőzési és büntetőrendészeti feladatokat ellátó szerve, valamint a rendőrség terrorizmust elhárító szerve az előkészítő eljárás során beszerzett adatokról kéthavonta tájékoztatja az ügyészséget, illetve az ügyészség kérésére az előkészítő eljárás során keletkezett ügyiratokat bemutatja.

A bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök alkalmazhatóságának elrendelése esetén az engedélyező bíró a leplezett eszköz alkalmazását ellenőrizheti. A Be. 242. § (1) bekezdése alapján felhívására a rendelkezésre álló adatokat az alkalmazó köteles nyolc napon belül bemutatni.

<sup>39</sup> Bárándy Gergely – Enyedi Krisztián: i. m. 104. o.

<sup>40</sup> Kiss Barnabás: i. m. 403. o.

<sup>41</sup> Bejczy Alexa: A titkos információgyűjtés és a titkos adatszerzés hazai szabályozásának útvesztőjében. Jogi Tanulmányok, 2010/1., 321. o.

Az Alkotmánybíróság megfogalmazásában azonban ez az ellenőrzés az adatvédelmi szempontokat és a magánszféra védelmét csak közvetve támogatja, és a hatékonysága is korlátozott, hiszen az ellenőrzés a bíró számára nem kötelezettség, hanem lehetőség.<sup>42</sup> A törvény nem ad választ arra a kérdésre, hogy ha a bírói döntésre van bízva, kíván-e élni az ellenőrzés lehetőségével, mi biztosítja, hogy egyáltalán valaha sor kerül az ellenőrzésre.

A leplezett eszközök végrehajtását szabályozó rész körében a Be. 243. §-a foglalkozik a jegyzőkönyvvel. Ennek megfelelően kötelező jegyzőkönyvet vagy feljegyzést készíteni a leplezett eszköz alkalmazásáról. Fontos szerepet tölt be a jegyzőkönyv, hiszen ez alapján ellenőrizhetővé válik, hogy az eljáró szerv az eljárás során betartotta-e a törvény előírásait. Természetesen erről csak akkor beszélhetünk, ha ténylegesen és valósághűen megvalósul a lefolytatott eljárás, az alkalmazott eszközök rögzítése. Szkeptikusan nézve könnyen kiüresíthető a jegyzőkönyv mint a törvényesség megtartásának igazolására szolgáló eszköz célja.

Harmadsorban egyfajta garanciának tekinthető, hogy a Btk. a bűncselekmények körébe vonja a jogosulatlan titkos információgyűjtés vagy leplezett eszköz jogosulatlan alkalmazását.<sup>43</sup>

## **Leplezett eszközök és jogállami standardok, de lege ferenda javaslatok**

Végül az előbbieken ismertetett szabályok alapkövénnek, a jogállamiság követelményének vizsgálatával kívánok foglalkozni.

A joguralom, avagy jogállamiság a mai alkotmányos demokráciák gerince az Európai Bizottság olvasatában, és mára az uniós jogrend alapelvévé is vált.<sup>44</sup>

„*Magyarország független, demokratikus jogállam*”, áll az alaptörvény B) cikkének (1) bekezdésében. Ez az egyetlen, rövid mondat, a jogállamiság elvének explicit, alkotmányos szintű deklarációja lehetőséget biztosít a jogalkalmazás során az Alkotmánybíróságnak és a rendes bíróságoknak, hogy az adott ügyben közvetlenül a jogállamiság elvére hivatkozzanak, amelyet segít-

---

<sup>42</sup> 2/2007. (I. 24.) AB határozat

<sup>43</sup> Btk. 307. §

<sup>44</sup> Chronowski Nóra: Jogállamiság – gondolatok a magyar és az európai uniós jogfejlődésről. Pro publica bono, 2016/4., 37. o.

ségül hívhatnak azokban az esetekben, amikor adott ügyben más alkotmányos alapjog sérelmére nem tudnak hivatkozni.<sup>45</sup>

A jogállam fogalmát az alaptörvény rendelkezési nem részletezik, így az Alkotmánybíróság egyik fontos feladata ennek értelmezése.

Nélkülözhetetlen eleme a fogalomnak a jogbiztonság. A jogbiztonság az állam – s elsősorban a jogalkotó – kötelességévé teszi annak biztosítását, hogy a jog egésze, egyes részterületei és az egyes jogszabályok is világosak, egyértelműek, működésüket tekintve kiszámíthatók és előreláthatók legyenek a norma címzettjei számára.<sup>46</sup>

A jogbiztonság szempontjából kap kiemelt figyelmet a közérdek mint a korlátozás hivatkozási alapja. Az Alkotmánybíróság ugyanis kimondta, hogy a bizonytalan és értelmezést igénylő társadalmi értékek – úgymint a közérdek, köznyugalom, közbiztonság – könnyen teret adnak az önkényes jogértelmezésnek és alkalmazásnak.<sup>47</sup>

A jogbiztonságot szolgáló intézményeken és garanciákon keresztül valósul meg az anyagi igazságosság, az alaptörvény e követelmény érvényre juttatásához szükséges és az esetek többségében alkalmas eljárásra ad jogot.<sup>48</sup> A büntetőeljárás vonatkozásában az anyagi igazságosság egyfajta követelmény arra, hogy a bíróság állapítsa meg, mi történt valójában, tehát az igazságot.<sup>49</sup>

Az anyagi igazságosság és a jogbiztonság követelményét pedig a jogerő intézménye hozza összhangba.<sup>50</sup>

A jogállamiság tiszteletben tartása eredendően kapcsolatban áll a demokrácia és az alapjogok tiszteletével: demokrácia és alapjogvédelem nem lehetséges a jogállamiság tiszteletben tartása nélkül.<sup>51</sup> Ebből következik, hogy a jogállam léte nem merül ki abban, hogy létrehoz és fenntart valamilyen jogrendet, hanem e jogrendbe be kell építenie bizonyos alapvető értékeket, fundamentumokat, alapelveket is.<sup>52</sup> Ilyen alapvető értéknek minősül az alapjogok katalógusa, az állam és a polgárok viszonya.

---

45 Szaniszló Krisztián: Államszervezeti fogalmak útvesztőjében. Jogállamiság, népszuverenitás – egy lehetséges értelmezés. Jura, 2017/2., 421. o.

46 9/1992. (I. 30.) AB határozat

47 18/2000. (VI. 6.) AB határozat

48 9/1992. (I. 30.) AB határozat

49 Szendrői Anna: Az igazság felfogásai a büntető eljárásjogi rendszerekben. Büntetőjogi Szemle, 2014/1., 37. o.

50 9/1992. (I. 30.) AB határozat

51 Chronowski Nóra: i. m. 39. o.

52 Kondorosí Ferenc: Jogállamiság – jogegyenlőség – jogbiztonság. Börtönügyi Szemle, 2006/2., 3. o.

Az alkotmányjog elsősorban az emberi és állampolgári alapjogok szabályozása kapcsán teremt kapcsolódási pontokat a büntetőeljárás-joggal. Az úgynevezett klasszikus szabadságjogok közvetett hatású garanciáknak tekinthetők, hiszen alapjában véve az egész államhatalommal szemben állítanak fel követelményeket, azonban észre kell venni és fontos hangsúlyozni, hogy a klasszikus szabadságjogok érvényesülése éppen az igazságszolgáltatás által biztosított, tehát az állami közhatalom védi az egyén szabadságjogait.<sup>53</sup>

Felmerül a kérdés, mennyiben érvényesül ez a védelem egy olyan jogintézményben, mint az előkészítő eljárás. Ahogyan az előbbiekből kitűnik, az alapjog-korlátozás történhet legitím módon, ha az megfelel az elvárt követelményeknek. S ha megfelel, akkor megállapíthatjuk, hogy az megfelel a jogállamiság követelményének is.

A közbiztonság, a bűncselekmények megelőzése, illetve az azok ellen való hatékony fellépés megkérdőjelezhetetlenül fontos értékeket képvisel az államban. Ez a megkérdőjelezhetetlenség azonban álláspontom szerint nem jelent és nem jelenthet korlátatlanságot. Meg kell húzni a határvonalat a közérdek érvényesítése során, mégpedig ott, ahol még nem jár az állampolgárok alapvető jogainak mértéktelen sérelmével. Az előkészítő eljárás jogintézményének megjelenésével kiemelkedően igaznak bizonyulnak *Finszter Géza* szavai, miszerint „*a szabadság rovására mindinkább a biztonság kap primátust*”<sup>54</sup>.

Mindezek alapján az általam felvetett problémák és lehetséges megoldási javaslatok a következők. Bemutattam az előkészítő eljárás lefolytatásának menetét és részletes szabályait, sorra vettem a lefolytatásra jogosultak körét. Mivel az előkészítő eljárás ismételt elrendeléséről nem szól a törvény, indokoltnak tartom bizonyos korlát beiktatását. Ezáltal kiküszöbölhető lenne az az esetleges probléma, hogy az eljárást fogatosító szerv újra és újra elrendelhesse az előkészítő eljárást, szinte „végtelenné téve” ezzel a leplezett eszközök alkalmazását – kivéve természetesen a bírói engedélyhez kötött leplezett eszközöket, amelyek körében a törvény meghatározza a háromszázhatvan napos időkeretet.

Ismertettem az eljárás során alkalmazható leplezett eszközöket, alkalmazásuk módjait, valamint az adatszerző tevékenységet is. Nem szabad figyelmen kívül hagyni a tényt, hogy az adatszerző tevékenység keretében adat szolgáltatásra kötelezhető szervek, szervezetek köre milyen széles. Azért

53 Székely György: Büntetőeljárás alapelvek mint a jogállamiság garanciái.

<https://dfk-online.sze.hu/images/JÁP/2009/CD%20melléklet/szekely.pdf>

54 Finszter Géza: Az alkotmányos büntetőeljárás és a nyomozás. *Fundamentum*, 1997/2., 109. o.

fontos felhívni a figyelmet erre, mert az adatszerző tevékenység során még azok a – nem túl széles körű – korlátozások sem érvényesülnek, mint a leplezett eszközök esetében. Hiszen míg a leplezett eszközök bevetettségét bizonyos személyekre tekintettel kizárja a Be., addig az adatszerző tevékenység vonatkozásában nincs ilyen személyi szűkítés. Így egészségügyi adataink, banktitkaink vagy akár az elektronikus hírközlési szolgáltatónál rendelkezésre álló adataink az ügyészség vagy az ügyészség engedélye alapján a nyomozó hatóság, rendőrség által lekérhetők.<sup>55</sup>

A másik probléma az adatszerző tevékenységgel, hogy míg a leplezett eszközök körében a súlyos alapjog-korlátozással járó eszközök alkalmazása bírói engedélytől függ, az adatszerző tevékenység elrendelése nincs bírói engedélyhez kötve. Az előkészítő eljárást lefolytató szerv számára az ügyészség adja meg az engedélyt az adatszolgáltatás kéréséhez, azonban az adatszerző tevékenységgel érintett széles kört tekintve, véleményem szerint indokolt lenne azt bírói engedélyhez kötni.

A magánszférához való jog korlátozására vonatkozó elvárások kapcsán megállapítható, hogy az alapjog-korlátozásra törvényben került sor, tehát a formai követelménynek megfelel. A korlátozás célját tekintve azon az állásponton vagyok, hogy a közérdek hangsúlyozása akkor lenne értelmezhető legitím célként, ha sor kerülne a közérdek fogalmának pontos meghatározására. Ezáltal kiküszöbölhető lenne ennek érték nélküli, visszaélészerű felhívása.

De meghatározható-e a közérdek? Hiszen azok közé a bizonytalan fogalmak közé tartozik, mint köznyugalom, közrend vagy terrorizmus. Nincs pontos meghatározás arra, hogy mi a tartalmuk ezeknek a fogalmaknak, értékeknek. A bizonytalanság azonban, ahogyan azt az említett alkotmánybírói határozat is megfogalmazza, egyben lehetőség a közérdek mint cél önkényes felhasználására. Az Alkotmánybíróság hangsúlyozza, hogy az alkotmányos cél – a bűnmegelőzés – megvalósítása érdekében sem adható fel a jogállamiság, a jogbiztonság követelményrendszere, és az állam szervei nem kaphatnak túl széles, bizonytalan tartalmú felhatalmazásokat az általános, elvont értelemben vett bűnmegelőzés érdekében.<sup>56</sup>

A bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök alkalmazása körében, tekintettel arra, hogy a leplezett eszközök által okozott alapjog-korlátozások között a legsúlyosabbról van szó, véleményem szerint indokolt lenne kötelező

---

<sup>55</sup> Be. 342. § (3) bekezdés  
<sup>56</sup> 47/2003. (X. 27.) AB határozat

bírói ellenőrzés törvényi szintű rögzítése. Ezáltal az elrendelő bíró nem lehetőségként, hanem kötelezettségként követné a leplezett eszköz használatának folyamatát.

Végül pedig a szabályozás legproblematicusabb pontja: az előkészítő eljárás alá vonható személyek köre. A személyi kör konkretizálása alkalmas határvonalként szolgálhatna arra, hogy meddig terjedhet a közérdek érvényesítése érdekében végzett bűnmegelőző tevékenység. Azonban az érintett személyi kör a hatályos törvényben meghatározhatatlan. Felmerül a kérdés: valóban bárki ellen elrendelhető az előkészítő eljárás?

A törvény „korlátozásai” véleményem szerint nem elegendően szűkítik a kérdéses kört. Hiszen miként lehetne megfogalmazni, konkretizálni a „*bűncselekmény elkövetőjeként szóba jöhető személyt*”<sup>57</sup>? A jogalkotó a büntetőeljárás-jog bevett és pontosan meghatározott fogalmai – gyanúsított, terhelt, vádlott stb. – közé egy megfoghatatlan kifejezést illesztett be. A jelen szabályozás szerint a leplezett eszközt fogatosító szerv megítélésére van bízva, hogy „hivatalos tudomása alapján” ki ellen tartja indokoltnak az előkészítő eljárás megindítását.

S így az előkészítő eljárás megindítható *de lege lata* a gyanú gyanúja alapján, az ellen „*aki bűncselekmény elkövetőjeként szóba jöhet*” – de mégis ki az, aki nem jöhet szóba?

---

57 Be. 343. § (1) bekezdés a) pont

## KÁNTÁS PÉTER

### Merre tovább, közösségi együttélés?

Talán ma már nem csak közjogász körökben ismert, hogy a települési önkormányzatok immár több mint hét éve törvényi felhatalmazást kaptak arra, hogy az úgynevezett közösségi együttélés alapvető szabályait megsértő cselekményeket saját rendeleteikben meghatározzák, és az elkövetőkkel szemben vagyoni szankciókat szabhassanak ki.

A jogvédelem aktorai 2011-ben, az Alkotmánybírósághoz (Ab) benyújtott ombudsmani indítvány nyomán szembesültek először az akkor még szabálysértésnek nevezett, a képviselő-testület által statuált cselekmények jogtárgyi parrtalanságával. Az „ősbűnt” ugyanis az épített környezet alakításáról és védelméről szóló 1997. évi LXXVIII. törvény (Étv.) 2010. évi módosítása követte el, amely – elsősorban a hajléktalanság jogellenessé nyilvánítása érdekében – felhatalmazást adott az önkormányzatoknak arra, hogy a közterületek úgynevezett *rendeltetésellenes használatát*<sup>1</sup> szabálysértéssé minősítsék.<sup>2</sup>

Mint közismert, az új szabálysértési törvény (a továbbiakban: Sztv.) 2012. április 15-én történő hatálybalépésével az önkormányzatok elvesztették jogkörüket, hogy szabálysértési tényállást statuálhassanak, hiszen innentől csak törvény hozhat létre ilyen jogellenességi kategóriát.<sup>3</sup> Amit azonban egyik ke-

<sup>1</sup> Az Étv. ma már nem hatályos törvényhelye szerint a közterület rendeltetése

- a) a telkek térbeli kapcsolatának, megközelítésének;
- b) a közúti és gyalogos közlekedés (út, járda stb.);
- c) a kikapcsolódás, a szórakozás, a sporttevékenység, a szabadidő-eltöltés;
- d) a felvonulás, a gyülekezés, a közösségi megnyilvánulás;
- e) szobor elhelyezésének, emlékhely kialakításának, művészeti alkotások elhelyezésének;
- f) a közművek elhelyezésének;
- g) zöldfelületek kialakításának biztosítása.

<sup>2</sup> Az Étv. a köztér háromféle típusú használatát nevezte rendeltetészerűnek:

- közúti és gyalogos közlekedés, ideértve a közforgalmú közlekedési eszközök igénybevételét;
- az úgynevezett agorafunkciót (séta, szórakozás, kultúra, sport, családi rendezvény stb.);
- a kollektív politikai véleménynyilvánítást (gyülekezési jog gyakorlása).

<sup>3</sup> *„Hányféle szabálysértési tényállásért tartozunk felelősséggel? A Régi Sztv. idejében a központi jogszabályokban (törvény, kormányrendelet) kb. százkilencven cselekményt találtunk, s ehhez jött az önkormányzati rendeletekben szereplő szabálysértések tízezreinek senki által nem számba vett tömege. Az Sztv. mintegy százharminc éves jogalkotói hagyományt tört meg, amikor gyakorlatilag megfelelt a tényállások számát, hiszen megszüntette a kormány és az önkormányzatok statuálási jogkörét, megtartotta ugyanakkor a törvényi szintű szabályozás számára a négy legnagyobb jogtárgyi területet (köz-*

zével elvett a települési önkormányzatoktól a jogalkotó, azt ugyanaznap vissza is adta, hiszen felhatalmazást adott arra, hogy az önkormányzatok a rendeleteikben pénzbírsággal sújtható tiltott közösségellenes magatartásokat határozzanak meg.<sup>4</sup>

Alig több mint fél év múlva azonban az ombudsman indítványára az Alkotmánybíróság az említett törvényhelyeket megsemmisítette, mondván, hogy az önkormányzatok anélkül kaptak felhatalmazást, hogy a jogalkotó a hatáskör terjedelmét, kereteit meghatározná. Az indokolásban az Ab rámutatott arra, hogy a „községellenes magatartás”, a „kirívóan közösségellenes magatartás” olyan határozatlan jogfogalom, amely rendkívül széles, diszkrecionális jogkört ad a helyi önkormányzatok számára annak eldöntésére, mely magatartásokat ítél a helyi közösség tiltottnak. A felhatalmazásnak ez a módja az Ab szerint lehetőséget ad az önkormányzatnak arra, hogy önkényesen éljen a közhatalom gyakorlására szóló felhatalmazással, így a közösség érdekeinek valódi sérelme nélkül, állami kényszereszközökkel avatkozzon be a területén élő polgárok életébe.

A jogalkotó azonban a legkevésbé zavartatta magát, hiszen 2013. január 1-jén hatályba lépett a Möt. új 8. §-a, amely szerint a helyi közösség tagjai a helyi önkormányzás alanyaként kötelesek betartani és betartatni a közösségi együttélés alapvető szabályait. A Möt. 143. § (4) bek. d) pontja pedig ismételten biánkó felhatalmazást adott a helyi önkormányzat képviselő-testületének, hogy rendeletben határozzák meg a közösségi együttélés alapvető szabályait, valamint ezek elmulasztásának jogkövetkezményeit.

A Kúria Önkormányzati Tanácsa, valamint az ombudsman a parttalan közösségellenesség alaptörvényellenessége okán ismételten az Ab-hez fordult, s a döntésre 2015 szeptemberéig kellett várni. Az Ab – totálisan szembefordulva a 2012-es határozattal – elutasította az indítványokat anélkül, hogy érdemben vitába szállt volna korábbi döntésével. Álláspontja szerint az alaptörvény negyedik módosításának – amely szerint törvény vagy helyi önkormányzat rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartóz-

---

*lekedés, tulajdon, közrend, fogvasztóvédelem), amely körbe tartozó cselekmények szankcionálása évtizedek óta a legnagyobb mennyiségi gondot jelentette az eljáró hatóságoknak.” Bisztriczki László – Kántás Péter: A szabálysértési törvény magyarázata. Harmadik átdolgozott, hatályosított kiadás. HVG ORAC, Budapest, 2017, 26. o.*

<sup>4</sup> Lásd a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Möt.) akkor hatályos 51. § (4) bekezdését, valamint 143. § (4) bekezdésének e) pontját.

kodást – létezik egy bizonyos „közvetett” következménye, mégpedig az, hogy kibővítette a helyi önkormányzatok jogalkotási autonómiáját, ami úgy-mond összhangban van az alaptörvény emberképével.

Így jutunk el a hatályos, korlátot nem ismerő törvényi felhatalmazást engedő szabályozásig, amely szerint ma bátran *közösségellenessé lehet nyilvánítani, ha valaki nem tesz muskátlit az ablakába*. Túl az irónián: a „közösségellenes” cselekmények esetében valóban fennáll a veszély, hogy a statuálásban nem kizárólag a helyi lakosság valós „büntető” igénye, illetve a materiális értelemben vett társadalomra veszélyesség, hanem a település politikai, gazdasági, kulturális elitjének – adott esetben kormányzati szinten is megerősített – a normalitásról vallott életfelfogása, adott esetben rejtett devianciaellenes szemlélete is kifejeződik.<sup>5</sup>

Láthatjuk tehát, hogy az Étv. korábban idézett szabályozása a közösségellenesség meghatározása szempontjából kifejezetten előremutatóbb volt, mint a hatályos jogállapot, hiszen *egyrészt meghatározta az elkövetés helyét (közterület belterülete)*<sup>6</sup>, *másrészt kijelölte a rendeltetésellenes (tehát jogellenesnek minősíthető) közterület-használat tereimait*.

<sup>5</sup> Putnokon például megszegi a közösségi együttélés alapvető szabályait, aki „az általa használt, illetve tulajdonát képező ingatlanhoz tartozó illemhely rendszeres ürítését, tisztán tartását és fertőtlenítését” nem végzi el. Tehát szabálysértést követ el, aki nem takarítja megfelelően a fürdőszobáját, illetve bármely illemhelyet a lakóhelyén, és ezért pénzbüntetésben részesülhet. Számos település előírja „a lakásnak és a lakás céljára használt más helyiségnek, a tisztaságáról, rendszeres takarításáról, rovarmentesítéséről és rágcsálómentesítéséről” való gondoskodást (például Demecser, Gulács, Kemece, Kisléta, Levelek, Máriapócs stb.). ataszjelenti.blog.hu. Miskolcon a közösségi együttélés alapvető szabályaiba ütköző cselekményt követ el az ingatlan tulajdonos vagy az ingatlan más címen használó, aki belterületi ingatlanának rendezett, tiszta állapotban tartásáról, illetve nem mezőgazdasági hasznosítású belterületi ingatlanának parlagfüvön kívüli, egyéb gyomok tekintetében történő gyommentesítéséről nem gondoskodik. Számos településen tilos a szabálysértésekről szóló törvény hatálya alá nem tartozó kolduló, kéregető tevékenység folytatása a rendelet által meghatározott területen (Debrecen, Hévíz, Göd).

<sup>6</sup> A 38/2012-es AB határozat arra a kodifikációs bakira is rámutatott, hogy a „közterület belterülete” a hatályos jog tükrében nem is értelmezhető. Az Sztv. definiálja a közterület fogalmát, amely szerint ennek minősül a tulajdonos személyétől, illetve a tulajdonformától függetlenül minden olyan közhasználatra szolgáló terület, amely mindenki számára korlátozás nélkül vagy azonos feltételek mellett igénybe vehető, ideértve a közterületnek közútként szolgáló és a magánterületek a közforgalom elől el nem zárt részét is. Ennek alapján nem állapítható meg, hogy mely terület tekinthető a közterület belterületének. A belterület fogalmát az Étv. határozza meg, amely szerint belterület a település közigazgatási területének – jellemzően a település történetileg kialakult, elsősorban összefüggő, beépített, illetőleg beépítésre szánt területeket tartalmazó – kijelölt része. Az Ab e fogalmat összevetette a közterület imént idézett definíciójával, s ennek alapján állapította meg, hogy csak a belterületen vannak közterületek és nem a közterületen belterületek.

## Bármi lehet közösségellenes?

Az elmúlt években számtalan település önkormányzata fogadott el – a korábbi „helyi” szabálysértéseiket hatályon kívül helyezve – közösségi együttélési rendeleteket, illetve az egyes helyi közügyfajtákat szabályozó rendeletekben keresztelték át a korábbi szabálysértéseket közösségellenes magatartásokká.

Áttekintve a különböző településtípusok tárgy szerinti rendeleteit, az állapítható meg, hogy nem tombol a jogalkotási önkény, a szabályozás elsődleges jogtárgyi centruma a közrend maradt, azon belül is a köztér rendje, illetve annak rendeltetésellenes használata. Ennek megfelelően a rendeletek döntő többségében közösségi együttélést sértő magatartásnak minősülnek:

- a) a városi jelképek (címer, zászló) használatával;
- b) az utca- és házszámok elhelyezésével;
- c) az állattartással;
- d) a zajvédelemmel;
- e) a kereskedelmi, vendéglátóipari, szolgáltatóegységek és elárusítóhelyek üzemeltetőinek kötelezettségeivel;
- f) a temetkezéssel és a köztemető használatával;
- g) a játszótér használatával;
- h) a helyi hirdetésekkel;
- i) a köztisztasággal, tágabban a köz- és magánterületek rendezettségével;
- j) a települési szilárd hulladék gyűjtésével;
- k) a környezet, a zöldfelületek és a zöldterületek védelmével kapcsolatos közösségi együttélést sértő magatartások.

Nem tudok róla, hogy – akár kormányhivatali, akár tárcaszinten – készült volna bármiféle „együttélési térkép”, amely e jogellenségi kör teljességét magában foglalná, csupán az ombudsman, illetve néhány civil szervezet honlapján értesülhetett a közönség és a szakma időnként arról, hogy az önkormányzatok – ahogy az Ab-hez címzett ombudsmani beadvány fogalmazza – „*egészen abszurd és szokatlan közösségi együttélési szabályokat is alkotnak, amelynek nyomán jelentős összegű bírságokat szabnak ki a szabályok ellen vétőkre*”.

Van aztán egy hatalmasra nőtt kakukkfőika is a közösségellenes rendeletanyagban: ezek szerint közösségellenesnek (korábban szabálysértésnek) minősül minden olyan közterületi tevékenység, illetve létesítmény, amelyhez az önkormányzatnak mint tulajdonosnak az engedélye szükséges.

Ilyennek minősül például a távbeszélőfülke, az építési munkával kapcsolatos létesítmények telepítése, a közterület turisztikai, kereskedelmi, vendéglá-

tóipari hasznosítása, fák és zöldterületek védelmét szolgáló berendezések elhelyezése, a települési szilárdhulladék-gyűjtő konténernek a közterületen 24 órát meghaladó időtartamra való kihelyezése, őrzött parkoló létesítése, utcazenélés, alkalmankénti rakodás, a költözéshez szükséges közterületi helyszín kizárólagos használata stb.<sup>7</sup> Alapvetően tehát egy polgári jogi jogviszony közjogiasításáról van szó, ráadásul számos esetben a jogállamban tiltott párhuzamos szankcionálással: fizetnem kell a használati díj többszörösét, miközben felelek a „közösségellenességért” a kétszázezer forintig terjedő tarifával.

Összefoglalóan: szemben az eddigi alapjogvédelmi „hisztériával”, nem a biankó felhatalmazás a szabályozás elsődleges betegsége. Először is már a szabályértési jog sem ismerte – még példálózó jelleggel sem – a jogtárgyi, célszerűségi vagy bármi más tartalmú felhatalmazást, sem a kormány, sem pedig az önkormányzatok (1990-ig tanácsok) részére.

*Joggal vehető fel: több mint hatvan évig hol volt akkor ebben a tárgyban a jogvédelem? Az nem zavart senkit, hogy egyik napról a másikra egy komoly szankcionálási lehetőségekkel rendelkező közigazgatási jogellenességi kör alól kimegy a közigazgatás büntetőhatalmának dogmatikailag és eljárásjogiilag legkiforrottabb törvénye, az Sztv.?*

Legyünk őszinték: nincs az a jogtárgyilag agyoncizellált felhatalmazási norma, amely adott esetben megakadályozna egy képviselő-testületet abban, hogy – akár lakossági, akár helyi vagy országos politikai nyomásra – a valódi társadalomra veszélyességet nélkülöző, a közösség számára deviánsnak minősülő életvitelt, magatartást jogellenessé nyilvánítson.

Ahogy arra az Ab-hez már 2011-ben intézett beadványában az ombudsman rámutatott, csak akkor érvényesülhet a jogbiztonság követelménye, ha világosan elválik, hogy mi az, ami közterületen jogi értelemben tilos és szankcionált, és mi az, ami legfeljebb erkölcsi normák alapján kifogásolható.

A jogbiztonság követelményének csorbulása mellett – szögezi le az alapjogi biztos – mindez az eleve kiszolgáltatott helyzetben lévők esetében folyamatos jogi fenyegetettség légkörének kialakulásához vezethet, hiszen az érintettek nem képesek magatartásukat a bizonytalan tartalmú előírásokhoz igazítani. Fokozottan igaz lehet ez az állítás a nem az adott településen élő, tartózkodó személyekre, hiszen ők még kevésbé képesek nyomon követni a speciális helyi magatartásszabályokat.

<sup>7</sup> A fővárosi önkormányzat tulajdonában álló közterületek használatáról szóló 3/2013. (III. 8.) Főv. Kgy. rendelet 22 pontban sorolja fel az engedélyköteles közterület-használat eseteit, ugyanakkor 27 esetben megtiltja az engedély kiadását.

Nem vitás tehát, hogy ebben az immár hét éve súlyosan visszaeső helyzetben sürgős szükség lenne a Mőtv. módosítására, amely beiktatna az önkormányzati jogalkotást korlátozó-orientáló erejű felhatalmazást – a „rendelkezéses közterhasználat megsértése vagy zavarása” generálklauzulájának alapulvételével. Mindez azonban nem orvosolja 2012 áprilisa óta a közösség-ellenesség jogalkotási visszasságait.

Mindemellett a tisztelt jogalkotó számára megfontolásra érdemesnek tartom az 1879. évi kihágási Btk. eljárásjogi kontrollját, amely szerint az akkori szabályrendeletek érvényességéhez – a kihirdetés mellett – a tárgy szerint illetékes miniszter jóváhagyása kellett.

Ezt az előzetes szakmai és törvényességi kontrollt a megyei kormányhivatalok illetékes főosztályai minden további nélkül elláthatnák, szemben a Mőtv. jelenlegi, csak utólagos törvényességi ellenőrzést lehetővé tevő szabályaival. Már a szabálysértési korszakban is ombudsmani tapasztalat volt, hogy a kormányhivatalok számos esetben nem léptek fel törvényességi észrevétellel, holott homályos volt az elkövetési magatartás, dívott a párhuzamos szabályozás, a település egészére szóló tilalom, miközben a magasabb szintű jogszabály, illetve a korábbi Ab-gyakorlat ezt nem tette lehetővé stb.

Álláspontom szerint a szabályozás jelenleg legalább kétféle hiánybetegségben szenved. Idetartozik

- a) a közös jogtárgy hiánya, tehát a település közrendje;
- b) hiányzó cselekmény- és tettesfogalom, valamint az általános közigazgatási rendtartásról szóló 2016. évi CL. törvény (a továbbiakban: Ákr.) alkalmazhatatlansága az eljárás garanciális követelményeinek érvényre juttatására.

## **A közös jogtárgy hiánya: a település közrendje**

A mai napig joggal állapítja meg a rendészeti jog egyik német klasszikusa, hogy a közrend fogalma „... a *legsúlyosabb feladat elé állítja a rendészetet, mert nemcsak a büntetőjog, hanem túl ezen, az etikai és szociális normákba (Ordnungsnormen) ütköző magatartások preventív és represszív célú elhárítását is hatáskörébe utalja*”<sup>8</sup>.

Annyit biztosan megállapíthatunk, hogy a közrend, mint a társadalmi együttlés egyik normarendszerének gyűjtőfogalma, a mindenkori közfelfogástól, a helyi társadalom kulturális normáitól nem függetleníthető értékka-

<sup>8</sup> Fritz Fleiner: Institutionen des Deutschen Verwaltungsrecht. Tübingen, 1928, S. 397–398.

tegoria, amely elválaszthatatlan része a település nem anyagi jellegű infrastruktúrájának. Idetartoznak elsősnek a nyilvánosság előtti viselkedés írott és íratlan „illemszabályai”, a természeti és az épített környezet védelmét, a közter „rendeltetészerű” használatát védő előírások, de ugyanilyen védelemben kell részesíteni a „magánszféra” minden olyan terepnumát, amelyek megsértése mások nyugalma sérti.<sup>9</sup>

A magánszférát érintő közösségellenes megnyilvánulások körében persze nem csak auditív, illetve vizuális sérelmekről van szó, hiszen minden ingatlan igénybe vesz piaci jellegű közszolgáltatásokat (víz, gáz, villany, távhő, hulladék), amelyek magánlakáson belüli rendeltetésellenes igénybevétele akár közveszélyt is előidézhet, tehát akár a tulajdonos akarata ellenére is véghezvitt helyszíni ellenőrzésük és a veszély fokának megfelelő szankcionálásuk elengedhetetlen.<sup>10</sup> Ugyanebbe a körbe tartoznak azok a közjogi normák, amelyek betartása a magánlakáson belül is biztosítani hivatott a közveszélyrel járó helyzetek elhárítását (járványügy, tűzvédelem).

Azt is látni kell, hogy a település jó közösségi rendje nem egyenlő a „rendsértések” hiányával, ehhez számos, úgynevezett pozitív kontrolltényezőre van szükség.<sup>11</sup> Idetartozik tehát az utca, a játszótér, a temető, a tömegközlekedési eszköz tisztasága, gondozottsága, a lakóhely csendje, jó megközelíthetősége, a parkolási lehetőségek, a levegő tisztasága, a közvilágítás, a humán és a piaci jellegű közszolgáltatások (közoktatás, tömegközlekedés,

<sup>9</sup> Így például a XIII. kerületi önkormányzat hatályos „közösségi” rendelete szerint az együttélés alapvető szabályait sértő magatartást valósít meg az a természetes személy, aki

- a) a lakáson belül, a közös használatú helyiségekben vagy az udvaron az alapvető higiéniai követelmények figyelmen kívül hagyásával, szennyezéssel zavaró szaghatást vagy rovarok, rágcsálók megjelenését előidézve olyan életkörülményt alakít ki, amely káros hatással lehet a környezetében élőkre;
- b) a lakóházban olyan magatartást tanúsít, amely az együttélés követelményével ellentétes, a környező lakókörösség kialakult élet- és szokásrendjét indokolatlanul, szükségtelenül és tartósan zavarja;
- c) az önkormányzat tulajdonában álló bérlakást, a közös használatra szolgáló helyiségeket, illetve területet rendeltetésellenesen használja;
- d) vasárnap zöldfelület fenntartási tevékenysége során robbanómotoros gépet használ.

<sup>10</sup> A magánlakásba ágazati törvény biztosította közszolgáltatói „behatolás” másik legitím oka már nem rendvédelmi, hanem piaci: a mérőeszközökkel történő lakossági manipulációk feltárása, megelőzése, megakadályozása. E körben a leghatásosabb szankció már nem a bírság, hanem a szolgáltatás megszakítása, illetve a szolgáltatási díj sokszorosát kitevő büntetőtarifa alkalmazása.

<sup>11</sup> Finszter Géza szerint a pozitív kontroll világába tartozik „... mindaz az egyéni, illetve közösségi tevékenység, amely anyagi és szellemi értéket állít elő, és amelynek működéséhez objektív és szubjektív szabadságra, teljesítményének javulásához e szabadságok növelésére van szükség”. Finszter Géza: A rendszet elmélete. KJK, Budapest, 2003, 125. o.

egészségügyi ellátások, hulladékgazdálkodás stb.) bárki által hozzáférhető, folyamatos, minőségi ellátást produkáló működése.<sup>12</sup>

A pozitív kontrollok rendbiztosító erejét a rendészet egyik hazai klasszikusa is deklarálta: „*A rend az emberi erőknek, javaknak, tevékenységnek belső összefüggése, a rendőrség pedig e belső folyamatnak csak időleges külső támogatója, örökdő szolgálatának hozzávetőleges, hamaros eszközével. Mint a jó orvos, óvhatja, támogathatja, időleg helyettesítheti az organizmus működését, de nem teremtheti.*”<sup>13</sup>

A rendészeti irodalom klasszikus képviselői előtt az is világos volt, hogy jogállamban nem minden károsnak ítélt magatartás igényel közjogi szankciót, illetve rendészeti beavatkozást: mindig megadható egy olyan foka a zavarásnak, amelyet a közösségnek vagy „még” el kell viselnie, vagy amellyel szemben nem jogi eszközökkel kell védekeznie. Banalítás, mégsem lehet elég sokszor és hangsúlyosan leszögezni, hogy számtalan veszély, illetve „zavarás” hatásági eszközökkel történő elhárítása gyakorlatilag lehetetlen, másrészt értelmetlen is, mert ezáltal hasznosnak minősülő közösségi célok, értékek kerülnének veszélybe.<sup>14</sup>

Minél lejjebb haladunk a jogsértési hierarchia lépcsőin, annál kevesebb az esély széles társadalmi konszenzusra, a közrendsértések esetében tehát erősebben mutatkozik a társadalom érdek- és értéktagoltsága, a többség–kisebbség viszonyának konfliktusteremtő jellege. Ebből a rendkívül heterogén értékkészletből kell a képviselő-testületeknek – tiszteletben tartva a magasabb szintű jogszabályban meghatározott közigazgatási jogsértések érintetlenségét, kitapogatva az adott közösség valós büntetőigényét – kiválasztaniuk a szankcionáló magatartásokat, „különös részi” tartalmat adva a települési közrend jogi fogalmának.

Jómagam úgy éreztem, hogy az Sztv. hatálybalépésével, 2012 tavaszán az önkormányzatok szakmai értelemben magukra maradtak azzal a dilemmával, mit minősítsenek közösségellenes cselekménnyé az egykori szabálysértéseikből, mit vegyenek át a korábbi kormányrendeletnek azokból a tényállásaiból, amelyek nem kerültek be az Sztv.-be, illetve milyen újfajta „rendsértéseket” statuíljanak. Könnyű tehát ma jogvédelmi oldalról felháborodni az extrém tényál-

12 A pozitív kontrolleméletből következik, hogy a „jó közösségi rend”, tehát a rendezett, kulturált, a közösség többségének erkölcsi, esztétikai maximáival, illetve nyugalomigényével egyező együttélés feltételeinek biztosítása nem elsősorban rendészeti – még kevésbé rendőri – feladat.

13 Concha Győző: A rendőrség természete és állása szabad államban. MTA kiadása, Budapest, 1903, XII. k., 299. o.

14 Otto Mayer: Deutsches Verwaltungsrecht. Leipzig, 1895, Erster Band, S. 247.

lásokon, miközben – talán az ombudsmanon kívül – akkoriban minden felelős ágens a pálya széléről nézte az akkori önkormányzati újrakodifikációt.

### **Hiányzó cselekmény- és tettesfogalom, valamint az Ákr. alkalmatlansága az eljárás garanciális követelményeinek érvényre juttatására**

Tegyük fel a kérdést: vajon mi indokolta 2012-ben a szabálysértések „megfelezését”, miközben az önkormányzatok nem veszítették el a statuálási jogkörüket, csak éppen kiment alóluk az Sztv.? A törvény előterjesztőjének (BM) álláspontja az volt, hogy az újraszabályozásnak alkalmazkodnia kell a szabálysértések úgymond kettős természetéhez: csak a kriminális jellegűek, a kvázi kisbűncselekmények maradhatnak az Sztv. hatálya alatt, az úgynevezett közigazgatás-ellenesek pedig – amelyeknek állítólag nincs büntetőjogi összefüggésük – más néven és más szabályozás alatt önkormányzati hatókörbe kerülnek. Ehhez az „erkölcsi szintelenséghez” képest érdekes volt az új jogellenességi kategória megnevezése, a garázdaságot asszociáló *kirívó közösségellenesség*.

Nem érdemes belemennünk a bagatelljogsértések jogi természetét illető totálisan terméketlen évszázados vitába, hogy melyik cselekmény „színes” és melyik „színtelen” erkölcsi értelemben, annyi azonban felelősen állítható, hogy *egy súlyos szankciókkal (természetes személyeknél kétszázezer forintig, szervezeteknél kétmillió forintig terjedő pénzbírság, a generális maximumot ezen belül az önkormányzati rendelet határozza meg) fenyegető jogellenességi kategória esetében a jobbiztonság és a tisztességes eljárás követelményeit sem a közigazgatási hatósági eljárás (a hatálybalépéskor a Ket., jelenleg az Ákr.) törvényi szabályai, sem pedig a rendeletekben foglaltak nem teljesítik.*

Ha elkezdünk szemezgetni a „közösségellenes” rendeletek világában (legyen szó akár megyei jogú városokról is), azonnal szembetűnik, hogy számos esetben hiányoznak

- a) a cselekmény stádiumai, alakzatai (kísérlet, tettesség, részesség);
- b) a felelősség alakzatai (szándékos, gondatlan, objektív);
- c) a büntethetőséget kizáró és megszüntető okok (beszámíthatóság alakzatai, kényszer, fenyegetés, tévedés, jogos védelem, végszükség, kétszeri értékelés tilalma);
- d) a sértett jogállásának szabályozása;
- e) a fiatalkorúak speciális jogállása;

f) a tisztességes eljárás követelményrendszere (fegyveregyenlőség, ártatlanság vételeme, a bizonyítás terhe, önvád tilalma, a védekezés joga).

Ezeket a jogelveket és szabályokat hiába keresnénk az Ákr.-ben, illetve a közigazgatási szabályszegések szankcióinak átmeneti szabályairól, valamint a közigazgatási eljárásjog reformjával összefüggésben egyes törvények módosításáról és egyes jogszabályok hatályon kívül helyezéséről szóló 2017. évi CLXXIX. törvény (a továbbiakban: szabálytalansági tv.) rendelkezéseiben.

Fontos tudni mindehhez, hogy az Ákr. alapvetően az ügyfél együttműködésére épülő, jogszerzésre irányuló, tehát a kérelemre induló eljárásnak a Ket.-hez képest is lényegesen rövidítettebb hatósági modelljét tükrözi. Egészen másról van szó, amikor az eljárás tárgya jogsértés gyanúja okán történő felelősségre vonás, komoly szankciós fenyegetettséggel! Minderre elvben a hivatalbóli eljárás szabályai volnának „kompatibilisek”, csakhogy ez az eljárásfajta a törvény 144 paragrafusából mindössze két paragrafust érdemelt! A szabálytalansági tv. pedig hírből sem tartalmaz dogmatikai, vagy a „fairness” követelményeit tükröző szabályokat.

Komolyan gondolta a jogalkotó, hogy ezzel a „joganyaggal” megoldja a közösséggel szembeni ügyek elbírálását és ami hiányzik, azt majd – akár 3200-féle módon – kiegészítik az önkormányzati rendeletek?<sup>15</sup>

Pedig nem volna szükség különösebb kodifikációs erőfeszítésre, *mindössze annyival kellene módosítani a szabálytalansági tv. tárgyi hatályáról szóló rendelkezéseket, hogy a helyi önkormányzat képviselő-testületének rendeletében megállapított, a közösségi együttélés alapvető szabályait sértő cselekmények felderítése és elbírálása esetében az Sztv. szabályait kell alkalmazni.*

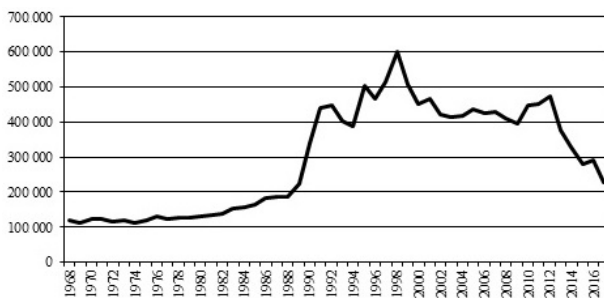
Talán még ma sem volna késő ajánlásjelleggel – akár a szabályozásért felelős tárca-, akár kormányhivatali szinten – egyfajta „mintarendelet” megalkotása, amely egyrészt feltérképezné a releváns jogtárgyi kört, kodifikációs szempontból hibátlanul megfogalmazná a legtipikusabb elkövetési magatartásokat, továbbá a hatásköri-eljárási, valamint a büntetődogmatikából a tette-re és a tettesre vonatkozó legalapvetőbb szabályokat.

## KÓ JÓZSEF

### Miért csökken a regisztrált bűncselekmények száma?

A hazai bűnügyi statisztika, az ENYÜBS adatai szerint a regisztrált bűncselekmények száma látványosan csökkent az elmúlt néhány évben. A XX. század végi, a rendszerváltást követő időszak dinamikus emelkedése és a rekordokat döntő bűncselekményi számok már a múlt homályába veszttek. Az eddigi legmagasabb, 600 621-es értéket 1998-ban jelezte a statisztika (1. számú ábra).

1. számú ábra  
A regisztrált bűncselekmények gyakoriságának alakulása  
az ENYÜBS adatai szerint (1968–2017)



A rekord elérése utáni években az adatok gyors csökkenést mutattak, és az ezredforduló után az éves négyszázezer körüli értéken stabilizálódott a statisztikában megjelenő törvénysértések száma. 2009-ben már a négyszázezes határ alatt is járt az érték, majd újra emelkedő tendencia kezdődött, és 2012-ben 472 236-os értékkel új XXI. századi csúcst ért el.

Ez után azonban dinamikus csökkenés vette kezdetét. Előbb száz-, majd ötvenezerral csökkent a regisztrált bűnesetek száma, s 2017-re az 1989-es szintre mérséklődött az esetszám. A korábbi években jellemző négyszázezes gyakoriság helyett jelenleg már a kétszázazres értéket közelíti meg az esetszám.

Mi történt az utóbbi öt évben? Miért csökkennek ilyen drasztikusan a számok?

Mielőtt ezekre a kérdésekre megpróbálnánk válaszolni, néhány dolgot mindenképpen tisztázni kell. A legfontosabb jellemzője a bűnügyi statisztikának, amiről rendszeresen megfelelkeznek még a szakemberek is, és ami a laikusokat mindig megtéveszti, hogy a bűnügyi statisztika nem tükrözi közvetlenül a tényleges bűnözés alakulását. A bűnözés egészében és a bűnügyi statisztikában akár ellentétes irányú tendenciák is érvényesülhetnek azonos időben. A bűnügyi statisztika emelkedő számértékei nem jelentik szükségképpen azt, hogy az elkövetett bűncselekmények száma is nő. Előfordulhat, hogy valóban így van, de a ténylegesen elkövetett törvénysértések száma akár csökkenhet is annak ellenére, hogy a statisztika növekvő értékeket mutat. Természetesen fordított helyzet is előállhat.

A kriminológia-tankönyvek három tényezőt szoktak felsorolni, amelyek közvetlenül befolyásolják a bűnügyi statisztika alakulását. Ezek a következők:

- feljelentési hajlandóság;
- jogszabályi környezet;
- nyomozó hatóságok preferenciái, attitűdje.

A diákok mindig meglepődnek, és reklamálnak, hogy nincs ott a befolyásoló tényezők között a bűnözés tényleges alakulása. Nemzetközi tapasztalatok<sup>1</sup> nyomán azt láthatjuk, hogy a viktimológiai felmérések alapján becslült és a statisztikákban megjelenő bűncselekmények számának alakulása nem együtt mozog és nem feltétlenül azonos irányban változik.

## **A lakosság és a szervezetek feljelentési hajlandósága**

Időnként hajlamosak vagyunk megfelelkezni arról, hogy a bűnözés nem csak a magánembereket érinti. Az egy évben regisztrált bűncselekmények sértetteinek kb. negyven százaléka jogi személyiséggel felruházott szervezet. Bűncselekményeket gazdasági társaságok, intézmények, egyházak, nonprofit szervezetek stb. sérelmére is követnek el. Egy 2010-es uniós vizsgálat eredményei szerint Magyarországon minden negyedik gazdasági szervezet (25,7 százalék) vált bűncselekmény sértettjévé a vizsgálatot megelőző tizenkét hónapban.<sup>2</sup> Ebben a körben is jelentős látenciával kell számolnunk, mert példá-

---

<sup>1</sup> Sajnos hazai adatokra nem lehet támaszkodni ezekben a kérdésekben, mert több, erről döntő kormányhatározat ellenére Magyarországon nincsenek rendszeres viktimológiai vizsgálatok, amelyek megerősíthetnék vagy cáfolhatnák a külföldi tapasztalatokat.

<sup>2</sup> Marco Ducato (ed.): The crime against businesses in Europe: Pilot survey. 2010/ISEC/Pr/042-A2.

ul a gazdasági társaságok sokszor, ha saját dolgozó követi el a törvénysértést, „házon belül”, fegyelmi eljárás keretében rendezik az ügyet, és nem fordulnak a hatóságokhoz. A vállalatoknak gyakran nem érdekük, hogy nyilvánosságra kerüljenek a velük kapcsolatban történt törvénysértések. A jó hírnév védelme érdekében sokszor inkább elviselik az esetleges veszteségeket, hogy elkerüljék az esetek kiderülését. Az intézmények esetében is megfigyelhetünk hasonló jelenséget. Az intézmény vezetői, attól való félelmükben, hogy rossz pontot szereznek a fenntartónál, inkább eltitkolják vagy próbálják saját hatáskörben megoldani a megtörtént eseteket. A jogi személyiségű sértettek esetében a cselekmények elszaporodása és a jelentősebb kárérték erősítheti a feljelentési hajlandóságot.

A lakosság feljelentési hajlandóságát is több tényező befolyásolja. A bűncselekmény típusa fontos tényező. Általában az erőszakos cselekményeket gyakrabban jelentik a sértettek, de persze itt is vannak kivételek. Előfordul, hogy a sértettet annyira megfélemlítik, hogy nem mer a rendőrséghez fordulni. Fontos szerepe van az elszenvedett kár mértékének. Minél nagyobb veszteség éri az illetőt, annál valószínűbb, hogy a hatóságokhoz fordul. Például a gépjárműlopásokat szinte mindig bejelentik.

A feljelentés–nem feljelentés kérdés eldöntésében döntő szerepük van a korábbi tapasztalatoknak, és az eljárás következményeiről szerzett információknak. A kedvező tapasztalatok nyilvánvalóan növelik a feljelentés valószínűségét. Ha az eljárás során, illetve az eljárás eredményeképpen nem a sértett előzetes elvárásainak megfelelően történnek az események, akkor a kedvezőtlen tapasztalatok csökkentik a feljelentési hajlandóságot. A vagyon elleni cselekményeknél a sértettek elsődleges elvárása, hogy megtérüljön az őket ért kár. Ez azonban nem minden esetben következik be. Ha úgy érzik az emberek, hogy nem megfelelő ítélet született az ügyükben, vagy nem sikerül megtalálni az elkövetőt, akkor az az érzés alakul ki az állampolgároknak, hogy nem is érdemes a hatóságokhoz fordulni egy-egy bűncselekmény után, hiszen „úgysem történik semmi”. Az áldozatokkal kapcsolatos kutatások során felszínre került az úgynevezett másodlagos viktimizáció jelensége. A másodlagos viktimizáció esetén a sérelem nem a bűncselekmény közvetlen következménye, hanem a sértettekkel a bűncselekmény során kapcsolatba kerülő hatóságok, civil szervezetek, egyházak, szakemberek áldozatokhoz való nem megfelelő hozzáállásának, viszonyulásának következménye. *„Az események felidézése, az elkövetővel való szembesítés, a hatóságok, bíróságok, ügyvédségek és a terhelt védelme részéről tanúsított bánásmód igen nagy lelki terheléssel járhat, számos esetben megalázó lehet a sértettre. A processzua-*

*lis helyzet meghatározása tehát nem kis mértékben ezeknek a negatívumoknak a kiküszöbölését vagy legalábbis a lehető legkisebb mértékre csökkentését szolgálja. Ez érdekében áll a sértettnek, de alapvetően az eljárásnak is, hiszen a cselekmény elszemvedőjének aktivitása jelentős mértékben befolyásolja az ügy elbírálásának folyamatát. A sértettek közül azonban igen sokan nem tesznek feljelentést, ami a törvényes eljárás lefolytatásának megghiúsítása mellett a bűnözés valóságának feltárását is nehezíti.”<sup>3</sup> Elsődlegesen a szexuális jellegű bűncselekményekkel kapcsolatban lehet jelentős szerepük ezeknek a negatív tapasztalatoknak, de más esetekben is előfordul, hogy az áldozatokat további sérelmek érik az eljárás során. Ezek a tapasztalatok egyértelműen csökkentik a feljelentési hajlandóságot. A hatóságokba, rendőrségbe vetett bizalom csökkenhet társadalmi és politikai okokból is. Az állampolgárok érzékenyen reagálnak bizonyos társadalmi, politikai változásokra, és amennyiben kedvezőtlennek ítélik azokat, akkor jelentősen csökkenhet a hatóságok iránti bizalom, ennek következtében a feljelentési hajlandóság. A tapasztalat azt mutatja, hogy a diktatúrákban jelentősen alacsonyabb bűnözési szintet mutatnak a bűnügyi statisztikák, amiben biztosan közrejátszik az is, hogy az emberek még sértettként sem akarnak kapcsolatba kerülni a hatóságokkal.*

Konkrét erre irányuló empirikus vizsgálatok hiányában csak közvetett módon következtethetünk arra, hogy hogyan változott a feljelentési hajlandóság. Ez egyik lehetőség a rendőrség által megrendelt közvélemény-kutatások eredményeinek felhasználása. Ezekben nem kérdeznak rá közvetlenül az esetleg megtörtént esetekre, hanem a rendőrséggel, nyomozó hatóságokkal kapcsolatos lakossági attitűdöket igyekeznek felmérni. Ha a bizalmi kérdésekre adott válaszok magas értékeket mutatnak, akkor az elemzők arra következtetnek, hogy jó a kapcsolat a lakossággal, és ez jó feljelentési hajlandóságot teremt. A mért adatok javuló tendenciát mutatnak: 2010-ben még 65, 2017-ben már 78,6 százalékos elégedettséget mértek. Az általános elégedettség azonban nem feltétlenül jár együtt a magas feljelentési hajlandósággal. A rendőrségbe vetett bizalmon kívül még sok tényező befolyásolja a feljelentési hajlandóságot.

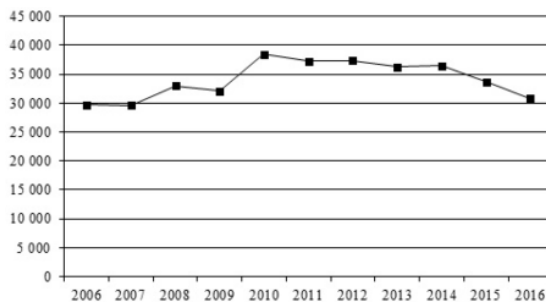
Ha bizonyítani tudnánk, hogy a feljelentési hajlandóság nem változott (esetleg javult), akkor a bűnügyi statisztikában jelentkező csökkenő esetszámokat nagyobb valószínűséggel tekinthetnénk a ténylegesen csökkenő törvénysértések eredményének. Az egyébként is szükséges viktimológiai adat-

---

<sup>3</sup> Korinek László: Kriminológia. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2010, 381–382. o.

felvételek során könnyűszerrel vizsgálható volna ez a kérdés is, ezek hiányában maradnak a közvetett módszerek. Nézzük meg, a vizsgált időszakban hogyan alakult azoknak a bűncselekményeknek a száma, amelyek esetében kisebb jelentősége van a feljelentési hajlandóságnak. Tipikusan ilyenek az erőszakos és garázda jellegű és a közlekedési bűncselekmények. Ezeknek az alakulását mutatja a 2. és a 3. számú ábra a vizsgált időszakban.

2. számú ábra  
Erőszakos bűncselekmények alakulása (2006–2017)

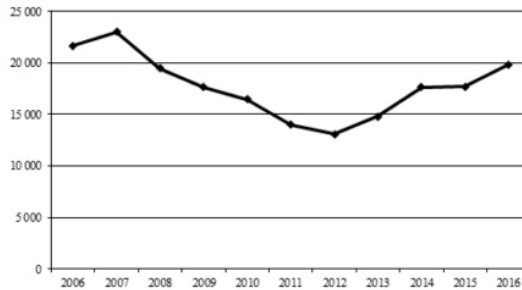


A 2. számú ábrán jól látható, hogy az erőszakos bűncselekmények esetében nyoma sincs az összes regisztrált bűncselekmény esetében tapasztalható látványos csökkenésnek. Hasonló a helyzet a közlekedési bűncselekmények esetében is (3. számú ábra).

A közlekedési bűncselekmények esetében a csökkenő tendencia ellenkezőjét láthatjuk. Az összes ismertté vált bűncselekmény esetében jelentős csökkenést mutató 2013-as adatokkal szemben a közlekedési bűncselekményeknél növekedést mutatnak az adatok.

A rendőrség bizalmi indexén alapuló hipotézis szerint a lakosság feljelentési hajlandósága nem változott, vagy inkább javult. A regisztrált bűncselekmények száma csökkent, akkor valószínűleg azért került be kevesebb eset a nyilvántartásba, mert kevesebb bűncselekmény történt. Változatlan feljelentési hányaddal számolva, akkor kevesebb bűncselekményt követtek el. A bűnözés összességében csökkent, de akkor azoknál a bűncselekményeknél is jelentkeznie kellene a csökkenésnek, ahol a feljelentési hajlandóság kevésbé játszik szerepet. A regisztrált erőszakos bűncselekmények és a közlekedési bűncselekmények száma azonban nem csökkent. Ezek az adatok a feljelentés-

3. számú ábra  
Közlekedési bűncselekmények (2006–2017)



si hajlandóság változatlanágának hipotézise ellen szólnak. Inkább a feljelen-tési hajlandóság csökkenését valószínűsítik.

Az adatok inkább arra engednek következtetni, hogy nem a bűnözés egészében következett be olyan jelentős csökkenés, mint amit a regisztrált esetekről szóló statisztika mutat. Utóbbi lehetőség mellett szól az is, hogy a rendszerváltást követő ugrásszerű emelkedés a regisztrált bűncselekmények számában jelentős társadalmi változásokkal kapcsolódott össze. Amennyiben egyetértünk azzal, hogy a bűnözés társadalmi jelenség, és a kiváltó okai társadalmi tényezőkre, hatásokra vezethetők vissza, akkor a statisztikában megjelenő jelentős változásoknak, ha a tényleges bűnözés alakulását tükrözik, jelentős társadalmi változások következményeként kellene megjelenniük. Az 1990-es években megtaláljuk azokat a társadalmi változásokat, amelyek a növekvő bűnözést indukálták. Ha megnézzük, mi okozta annak idején a növekedést, akkor talán választ kaphatunk arra is, hogy most mitől csökken a regisztrált bűncselekmények száma. Azok a tényezők, amelyek a rendszerváltás utáni növekedést okozták, felelhetnek a mostani csökkenésért, csak ellenkező előjellel. Ha a drasztikus növekedésnek megvoltak a társadalmi okai, akkor a jelentős csökkenésnek is meg kellene találnunk a mozgatórugóit. A 2012–2015-ös időszakban azonban nem látszanak ilyen jelentős társadalmi változások. Ebben az esetben inkább annak a feltételezésnek van létjogosultsága, hogy a bűnügyi statisztikában bekövetkezett jelentős változások nem a bűnözés egészében bekövetkezett csökkenésre vezethetők vissza. Társadalmi változások hiányában más okokat kell találnunk, amelyek megmagyarázzák a nagymérvű csökkenést.

## A nyomozó hatóságok preferenciái

Az ENYÜBS elsősorban ügyforgalmi statisztika. Azokat az ügyeket tartalmazza, amelyekben a nyomozó hatóság valamilyen eljárást lefolytatott.

Szokták azt a kifejezést használni, hogy a hatóságok tudomására jutó eseteket tartalmazza, de sajnos ez sem teljesen pontos. A nyomozó hatóságok esetében ugyanis működnek úgynevezett elhárító mechanizmusok, amelyek segítségével az eleve reménytelennek vagy bagatellnek gondolt eseteket kiszűrjük a rendszerből, és ezek meg sem jelenek a statisztikában, holott a hatóság foglalkozott az ügygel, csak nem tartotta kivizsgálásra érdemesnek. Ilyen kiskaput jelentenek hazánkban a szabálysértések. Amennyiben az adott cselekmény nem bűncselekmény, hanem szabálysértés, akkor a nyomozó hatóság mentesül a további teendők alól, és nem kell foglalkoznia az ügygel. Így, ha például valaki bejelenti a rendőrségen, hogy ellopták a kabátját, akkor a következő párbeszédre számíthat: – Mennyibe került? – Hatvanötzezer forintért vettem két éve. – Akkor az már nem ér csak legfeljebb harmincezer forintot. – Tulajdonképpen igaza van.

Az ügy megoldva. Szabálysértés történt, további teendők nincsenek, az eset nem kerül be a bűnügyi statisztikába<sup>4</sup>.

Sajnos még mindig használatos a bűnügyi statisztika a nyomozó hatóságoknál az egyes egységek teljesítményértékelésére. Ez a súlyos probléma végigkíséri az ERÜBS-ENYÜBS rendszer működését, amelytől a kezdetektől próbál megszabadulni, de nem sikerül neki. A rendőrség egészének és az egyes rendőri szerveknek a munkáját elsősorban a statisztikai adatok felhasználásával értékelik.

Már régen megfogalmazódott, hogy törekedni kell a rendőri munka értékelésének és a statisztikai nyilvántartási rendszernek a szétválasztására. A rendőri munka értékelése jelentős mértékben támaszkodik még ma is az ENYÜBS rendszerben is megjelenő statisztikai, nyomozáseredményességi mutatókra. Ezzel az a probléma, hogy egy olyan rendszer adatai alapján ítéli meg a nyomozó hatóságok egyes egységeinek munkáját, amelyet ők maguk állítanak elő. Ezzel kapcsolatban *Vávró István* 2002-ben még óvatosan fogalmazott: „*A kriminálstatisztika részét képezik azok az adatok is, amelyek a bűnüldöző, jogalkalmazó szervek tevékenységére vonatkoznak. Ezeknek a szerveknek a tevékenysége ad ugyanis lehetőséget a bűnözés megismerésére.*

---

<sup>4</sup> Természetesen a nyomozó hatóságok szabálysértési ügyekhez kapcsolódóan is végeznek feladatokat, akár előállításra is sor kerülhet, de ezek az eljárások a bűnügyi statisztika alakulását nem érintik.

*Ezzel kapcsolatban azonban nem hagyható figyelmen kívül, hogy itt bizonyos teljesítmények mérésére is sor kerül. Emberileg ezért teljesen érthető, ha az adatszolgáltatók »megfelelő körütekintéssel« járnak el akkor, amikor a tevékenységeikre vonatkozó adatokat összeállítják.”<sup>5</sup>*

Az egyes nyomozó szerveknek és a nyomozást végzőknek maguknak kell előállítaniuk azokat a statisztikai adatokat, amelyek felhasználásával a munkájukat értékelik. Adott a lehetőség és a motiváció az adatok kisebb-nagyobb mértékű korrigálására, manipulálására. Amennyiben a rendőrök tudják, hogy munkájukat az általuk kitöltött adatlapok alapján értékelik, akarva vagy akaratlanul, de torzíthatják a statisztikai adatokat. Erre a közelmúltban is akadt néhány példa.

*„A gödöllői és a III. kerületi kapitányságon történt statisztika-hamisítás miatt tett feljelentést Hatala József országos rendőrfőkapitány. Kovács Tamás volt legfőbb ügyész a Pintér Sándor belügyminiszternek címzett tavaly nyári levelében a büntetőjogi felelősségre vonást elkerülhetetlennek tartotta a hamis statisztikai adatszolgáltatás miatt.”<sup>6</sup>*

Egyes kapitányságok a kedvezőbb év végi értékelés érdekében visszatartottak felderítetlen ügyeket. Előfordul, hogy az eleve reménytelennek ítélt ügyeket még a nyomozás korai szakaszában a hatóságok valamilyen módszerrel igyekeznek elhárítani. A nyomozó hatóságok az eredményes ügyek részarányának növelésében érdekeltek, éppen ezért sokféle módszert fejlesztettek ki és alkalmaznak a reménytelen ügyek elhárítására. A kisebb súlyú vagyon elleni cselekményeknél a leggyakoribb módszer a szabálysértési értékhatár rugalmas kezelése. Amennyiben sikerül az okozott kár becslést csökkenteni az értékhatár alatt tartani, máris megszabadultak egy esettől, ami immár nem bűncselekmény, hanem szabálysértés, így nem kerül be és nem rontja a statisztikát.

*„A bűnügyi statisztika manipulálásának kifinomult módszerei alakultak ki az idők folyamán. Gyakran egy ügyszámra tetten két olyan ügyet, amelyben nem volt várható sikeres felderítés. Ha nehéznek ígérkezett a felderítés, a rendőr inkább bejelentést javasolt feljelentés helyett, mert az így nem került be a bűnügyi statisztikába. Ugyanakkor bekerült a bűnügyi adatok közé, ha az eljárást érdemi nyomozati cselekmény nélkül függesztették fel, de nem számított bele sem az eredményes, sem az eredménytelen ügyek közé. Egy nevének elhallgatását kérő volt rendőr beszámolója szerint egy új kapitányságve-*

<sup>5</sup> Vavró István: A kriminálstatisztika és a bűnözés valósága. Kriminológiai Közlemények. Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 2002, 17. o.

<sup>6</sup> Gödöllőn és Obudán meghamisították a bűnügyi statisztikát. HVG.hu, 2011. március 10.

zető a váltást követően szinte azonnal razziára küldte őket a helyi bolhapiacra, ahol több száz másolt DVD-t foglaltak le. Minden adathordozót külön ügynek vették, így több száz statisztikai lapot töltöttek ki, noha csak egyetlen cselekményről volt szó. A kapitányságvezető egy csapásra jelentősen javított a felderített ügyek számán, és egyúttal bizonyította, hogy jó választás volt.”<sup>7</sup>

„Országos vizsgálatot indított a Legfőbb Ügyészség annak megállapítására, hogy pontosan milyen mértékben kozmetikázták a rendőrök az egységes nyomozhatósági és ügyészségi büntető-statisztikát. A vizsgálat tízezres nagyságrendben tárt fel hibákat, hiányosságokat, szándékos torzításokat. Az évi 400 ezerhez közeli bűncselekményszám mellett ilyen mennyiségű valótlán adat már a statisztika egészének a hitelességét kérdőjelezi meg.”<sup>8</sup>

Ilyen messzemenő következtetést talán még nem kell levonnunk, de a probléma jelen van a büntügyi adatszolgáltatási rendszerben.

Segíthet a helyzet objektív megítélésében, ha a nyomozáseredményességi mutató helyett a váltott elkövetők számának alakulását vizsgáljuk (4. számú ábra). A nyomozáseredményességi mutató ugyanis nagyon érzékeny az összes regisztrált bűncselekmény számának alakulására. Amennyiben kevesebb eset jelenik meg a statisztikában, minden más tényezőtől, például a tényleges munkavégzéstől függetlenül, javuló arányszámokat kapunk. Az ismertté vált bűnelkövetők száma jobban tükrözi a nyomozó hatóságok munkájának eredményességét, mert csak a tényleges eredményeket mutatja, hogy ezek mellett hány olyan esettel kellett foglalkozni, amelyekben nem sikerült megtalálni az elkövetőt, az a leterheltségről adhat információt. S ebben az esetben, ha több ilyen ügy van, akkor több esettel kellett foglalkozniuk a nyomozó hatóságoknak, a csökkenő összes regisztrált cselekmény pedig kisebb leterhelésről tanúskodik.

Az összes regisztrált bűncselekmény számában bekövetkezett 2013-as jelentős csökkenés semmilyen hatással nem volt az ismertté vált bűnelkövetők számának alakulására. Lényegében ugyanannyi bűnesetet oldottak meg a nyomozó hatóságok, mint korábban, inkább kisebb mértékű csökkenés mutatkozik az adatokban.

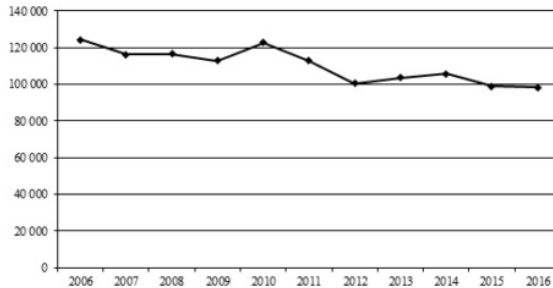
Ugyanakkor a rendőrség létszáma folyamatosan emelkedett a vizsgált időszakban (5. számú ábra). A 2010-es adatokhoz viszonyítva mintegy tizenöt-húsz százalékkal több rendőr van szolgálatban. Igaz, a létszámnövekedés nem érintette a büntügyi szolgálati ágat, ott lényegében 2002-től azonos lét-

<sup>7</sup> Sereg András: Hazug számok. Jogi Fórum, 2015. január 16. <http://www.jogiforum.hu/hirek/33121>

<sup>8</sup> Ihárosi Ibolya: Durván megugrott a bűncselekmények száma. Teol.hu, 2011. április 11.

<https://www.teol.hu/tolna/kozelet-tolna/durvan-megugrott-a-buncselekmények-szama-370579/>

4. számú ábra  
Ismertté vált bűnelkövetők (2006–2017)



5. számú ábra

A rendőrség foglalkoztatotti létszámának alakulása (2010. január 1. – 2017. november 1.)



\* Tartalmazza a rendelkezési (TEK, NVSZ, TIBEK, RSZG-k és más szervek állományába vezényelteteket, továbbá a gyesen, gyeden, illetmény nélküli szabadságon stb. tartózkodókat) és a passzív állományt.

számú rendőr látja el a feladatokat, attól függetlenül, hogy kétszáz- vagy négyszázezer esettel kell-e megbirkózniuk.

## A jogszabályi környezet alakulása

Azok a cselekmények számítanak bűncselekménynek, amelyek szerepelnek a büntető törvénykönyvben. A büntetőjogi törvények határozzák meg a bűncselekmények körét, ha változnak a törvények, változik az elkövetett bűncselekmények száma is. A dekriminalizálás értelemszerűen csökkenti a bűncse-

lekmények számát. A korábban bűncselekménynek számító esetek a továbbiakban nem szerepelnek a statisztikában. Amennyiben új tényállások kerülnek be a Btk.-ba, akkor növekszik a törvénysértések száma. A törvénymódosítások valamilyen irányba befolyásolják az elkövetett bűncselekmények számának alakulását. A 2013. július 1-jén hatályba lépő új büntető törvénykönyv tartalmaz egy olyan módosítást, ami jelentősen befolyásolta a regisztrált bűncselekmények számának alakulását. Ez a módosítás az okirattal visszaélés törvényi tényállását érintette (*táblázat*).

**Regisztrált okirattal visszaélés bűncselekmények (2010–2016)**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Visszaélés okirattal 277. § (régí Btk.)	39 110	58 067	83 881	14 233	706	146	42
Okirattal visszaélés 346. § (új Btk.)	–	–	–	636	1654	3228	1221
Összesen	39 110	58 067	83 881	14 869	2360	3374	1263

Forrás: ENYÜBS

Az adatok azt mutatják, hogy 2012-ig az okirattal visszaélések jelentős számban fordultak elő, a törvénymódosítást követően azonban a korábbi számok töredéke jelenik csak meg a statisztikában. Ez az egy törvénymódosítás mintegy évi hatvan-hetvenezerrel csökkentette a regisztrált bűncselekmények számát anélkül, hogy bármilyen változás következett volna be a bűnözés egészében.

Jelentősen befolyásolhatja a regisztrált bűncselekmények számát a szabálysértési értékhatár módosítása is. A leggyakoribb bűncselekmény a kisebb értékre elkövetett lopás. Az értékhatár változása számos vagyon elleni cselekmény megítélését befolyásolja. A legutóbbi módosítás (2012. évi C. törvény) 2013. július 1-jén lépett hatályba. Ezzel az addig érvényes húszezer forintos értékhatárt ötvenezer forintra emelték. Az értékhatár ilyen jelentős módosítására még nem került sor korábban. A módosítás következtében az ötvenezer forintnál kisebb értékre elkövetett vagyon elleni cselekmények kikerültek a bűnügyi statisztikából, hiszen a statisztika csak a bűncselekményeket veszi számba. A bűnügyi jellegű szabálysértésekről sajnos nem készül országos összesített statisztika, így a szabálysértések számának alakulásáról nincs információnk. Az intézkedés következtében a korábbi években a bűnügyi statisztikában megjelenő nagyjából hatvanezer bűncselekmény már nem szerepel a bűnözési adatok között. Ez a módosítás tehát körülbelül évi hatvanezerrel csökkentette a regisztrált bűncselekmények számát. A hatás nem azonnal jelentkezett, mert a módosítás 2013. július 1-jén lépett hatályba, tehát az év el-

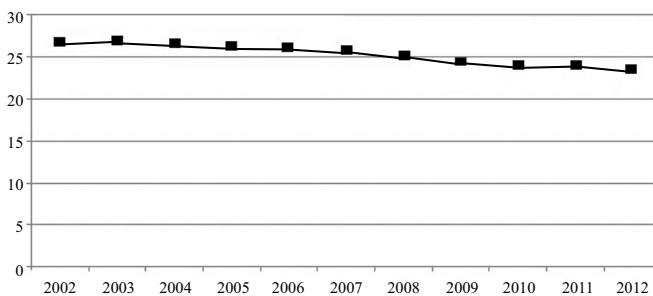
ső felében még a régi szabályozás volt érvényben, így a csökkenésnek csak körülbelül a fele érvényesült 2013-ban. A normaszegések száma feltehetően nem változott az értékhatár módosítása miatt, de a bűnügyi statisztika kevesebb esetet regisztrált.

## Nemzetközi összehasonlítás

Az Európai Unió 28 tagállamában nyilvántartásba vett bűncselekmények száma 2003 óta stabilan csökken, 2012-ben 12 százalékkal kevesebb bűncselekményt rögzítettek, mint kilenc évvel korábban.

Az elmúlt években általános tendenciává vált a nyilvántartásba vett bűncselekmények számának csökkenése: az unió országaiban a rendőrség által nyilvántartott bűncselekmény-kategóriák többsége esetében 2007 és 2012 között csökkent a bejelentett esetek száma (6. számú ábra).

6. számú ábra  
Nyilvántartásba vett bűncselekmények száma a 28 uniós tagállamban (2002–2012)



Forrás: Eurostat (crim\_gen)

Németországban a *Welt am Sonntag* által ismertett, statisztikák szerint 2017-ben 9,6 százalékkal kevesebb bűncselekményt regisztráltak, mint egy évvel korábban, összesen 5,76 milliót. Visszaesett a lopások (11,8 százalékkal), a betörések (23 százalékkal), a zsebelések (22,7 százalékkal) és az erőszakos bűncselekmények (2,4 százalékkal) száma is, és kevesebb autónak, illetve biciklinek is kelt lába, mint 2016-ban (8,6, illetve 9,8 százalékkal).

Ami viszont emelkedett némiképp, az a gyilkosságok száma (3,2 százalékkal, összesen 785 történt 2016-ban), míg a kábítószerrel kapcsolatos bűncselekmények száma 9,2 százalékkal csökkent. A nem németek által elkövetett bűncselekmények száma összesen 22 százalékkal csökkent tavaly, ami *Oliver Malchow*, a német rendőrségi szakszervezet vezetője szerint annak is lehet a következménye, hogy 2017-ben kevesebb bevándorló érkezett az országba. Malchow egyelőre nem szeretne komolyabb következtetéseket levonni a statisztikákból, de az szerinte is figyelemre méltó, hogy ilyen szintű statisztikai javulásra 1993 óta nem volt példa az országban.<sup>9</sup>

A nemzetközi adatokat vizsgálva azt állapíthatjuk meg, hogy lényegében megtört a második világháború óta tartó lassú növekedési tendencia, és az ezredforduló óta a regisztrált bűncselekmények száma a legtöbb európai országban csökkenést mutat. A csökkenés nem olyan drámai, mint Magyarországon, de tartós csökkenő tendencia rajzolódik ki az adatokból. Magyarország is az Európai Unió tagja és valószínűleg nem vonhatja ki magát az általános tendencia alól. A nálunk is tapasztalható csökkenés egy része (tíz-tizenöt százalék) a nemzetközileg érvényesülő tendencia számlájára írható. A lényeges különbséget a csökkenés mértéke jelenti. Az európai országok többségében a csökkenés évi öt-tíz százalék.

## A vétőképes korú lakosság

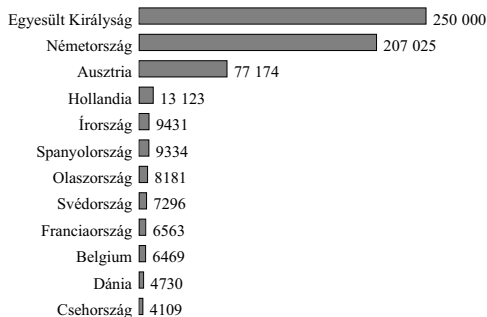
Még egy lényeges tényezőt meg kell vizsgálnunk a regisztrált bűncselekmények jelentős csökkenésével kapcsolatban, s ez a vétőképes korú lakosság számának változása az ország népességében. Vavró István több tanulmányában is elemezte az egyes kohorszok létszámában bekövetkezett változások és a regisztrált bűncselekmények számának alakulása közötti kapcsolatot. Rámutatott, hogy az alacsonyabb születési számmal és létszámmal jellemezhető kohorszok vétőképes korúvá válása kimutatható változást okozott a regisztrált bűncselekmények számában.

Akár hatszázezernél is több magyar élhet jelenleg az Európai Unióban, ez a szám lényegesen magasabb a korábbi becsléseknél – derül ki a Portfolio.hu összesítéséből<sup>10</sup>. A legtöbben hivatalosan Németországban élnek, de még Dániában is több mint ötezer magyar munkavállaló él tartósan (*7. számú ábra*).

<sup>9</sup> Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS), 2017.

<sup>10</sup> <https://www.portfolio.hu/gazdasag/mar-tobb-mint-600-ezer-magyar-elhet-europaban-2019-is-kivandorlo-ev-lesz.308543.html>

7. számú ábra  
Az EU-tagállamokban élő magyarok száma



Forrás: Eurostat, nemzeti statisztikai hivatalos, Portfolio

Vavró István a születési arányszámokban bekövetkezett változásoknak a bűnözés alakulására való hatását vizsgálva<sup>11</sup> arra a következtetésre jutott, hogy: „Azokban az időszakokban ugyanis, amikor a bűnözés szempontjából domináns korosztályok össznépszerűségeen belüli aránya emelkedik, a bűnözés volumene változatlan korszpecifikus bűnözési gyakoriság mellett is nő.”<sup>12</sup> Nyilván a fordított összefüggés is igaz lehet: ha a vétőképés korú lakosság, illetve a bűnözésben domináns korosztályok létszáma csökken, akkor az összébűnözésben is csökkenést fogunk tapasztalni. A Vavró által vizsgált születési arányszámokban ötven-hatvanezres különbségek voltak. Ha néhány tízezres eltérés a releváns korosztályokban kimutatható különbségeket okoz a bűnözés egészében, akkor a jelenleg tapasztalható kivándorlási hullám is hatást kell hogy gyakoroljon a bűnözés alakulására, hiszen most több százezres különbség tapasztalható. Ha megvizsgáljuk a külföldön élők kor szerinti megoszlását, azt láthatjuk, hogy a bűnözés által leginkább érintett korosztályokból kerül ki a külföldön élők többsége (8. számú ábra)<sup>13</sup>.

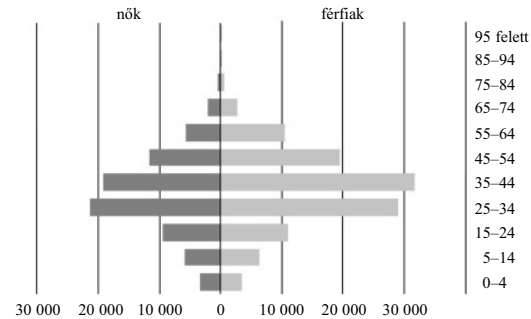
A németországi kormegoszlás jó kiindulópont lehet az összes külföldön élő magyar korösszetételének vizsgálatához. A külföldön élők és a bűnelkövetők

<sup>11</sup> Vavró István: A demográfiai-társadalmi tényezők és a bűnözés kapcsolata. Statisztikai Szemle, 1994/1.

<sup>12</sup> Uo. 38. o.

<sup>13</sup> <https://www.portfolio.hu/gazdasag/megmutatjuk-miert-tragedia-a-kivandorlas-magyarorszagnak.261319.html>

8. számú ábra  
A Németországban élő magyarok korfája



Forrás: német statisztikai hivatal, Portfolio

kormegoszlása nagyon hasonló képet mutat. Tételezzük fel, hogy az itthon maradók és a külföldre távozók között ugyanolyan arányban fordulnak elő törvénytértést elkövetők, akkor a százezer lakosra jutó bűncselekményi arányszámok alapján közelítő becslést adhatunk arra vonatkozóan, mennyivel csökkentheti a Magyarországon regisztrált bűncselekmények számát a külföldre távozott hatszázezer ember. A becslés meglehetősen bizonytalan, mert attól is függ, hogy milyen gyakoriságokkal számolunk, melyik időszakot vesszük figyelembe stb. Közelítőleg tizennégy- és harmincezer közötti regisztrált bűncselekményről lehet szó. Körülbelül ennyivel csökkenhet a regisztrált bűncselekmények száma a kivándorlás következtében. A pontos számadat vitatható, de valamekkora csökkenést biztosan előidéző a kivándorlás.

## Összegzés

Megvizsgálva a 2013-tól erőteljesen csökkenő regisztrált bűncselekményszámok mögött rejlő okokat, az a következtetés adódik, hogy több tényezőre vezethető vissza az esetszámok csökkenése. Elsődlegesen és legnagyobb mértékben a törvényi szabályozás változása játszott szerepet az új trend kialakulásában. Az okirattal visszaélés és a szabálysértési értékhatárt módosító törvények következtében száz-százhuszezerrel csökkent a regisztrált bűncselekmények száma. Ez a csökkenés csak a statisztikát érintette, és valószínűleg

nem okozott változást a ténylegesen elkövetett szabályszegések gyakoriságában. Kisebb mértékben, de társadalmi hatások, jelenségek is a csökkenés irányába hatottak az elmúlt időszakban. Az ezredforduló óta általános nemzetközi jelenség a regisztrált bűncselekmények számának csökkenése. Az Európai Unió tagállamaiban és a fejlett ipari országokban enyhén csökkenő tendencia mutatható ki. Valószínűleg Magyarországon jelentkezik ennek a nemzetközi tendenciának a hatása. Az érintett országokban a csökkenés az ezredforduló óta 15–25 százalék volt az elmúlt tíz-tizenöt évben. Ha ez a tendencia érvényesül nálunk is, akkor ez körülbelül hatvanezres esetszámcsökkenést jelenthet.

A feljelentési hajlandóság alakulásáról nincsenek közvetlen információink, de a kevésbé érintett bűncselekmények gyakoriságának vizsgálata alapján az valószínűsíthető, hogy valamelyest csökkent az elmúlt években. A csökkenés mértéke nehezen volna számszerűsíthető célzott vizsgálatok hiányában.

A munkaerő és a lakosság erőteljes kivándorlása is hozzájárult a regisztrált bűncselekmények számának mérséklődéséhez, s ez esetben a ténylegesen elkövetett cselekmények, azaz a látens bűncselekmények száma is csökkenhetett.

Összességében adminisztratív és társadalmi változások együttes eredményeként tekinthető a hazai bűnügyi statisztikában korábban soha sem tapasztalt erőteljes csökkenés.

#### FELHASZNÁLT IRODALOM

**Ducato, Marco (ed.):** The crime against businesses in Europe: Pilot survey. 2010/ISEC/Pr/042-A2

**Kertész Imre:** A bűnözés társadalmi háttere. *Jogtudományi Közöny*, 1981/2.

**Kertész Imre – Zvekic Ugljesa:** Bűncselekmények áldozatai a rendszerváltás országában. Nemzetközi vizsgálat eredményei. BM Kiadó, Budapest, 2000

**Korinek László:** Kriminológia Magyar Közöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2010

**Sereg András:** Hazug számok. Jogi Fórum, 2015. január 16.  
<http://www.jogiforum.hu/hirek/33121>

**Tauber István:** Gazdasági, társadalmi viszonyok változása és a bűnözés alakulása In: Tények és kilátások. KJK. Budapest, 1995

**Vávró István:** A demográfiai – társadalmi tényezők és a bűnözés kapcsolata. Statisztikai Szemle, 1994/1.

**Vávró István:** A kriminálstatisztika és a bűnözés valósága. Kriminológiai Közlemények. Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 2002

**Vávró István:** A kriminológiai és a büntetőjogi büntett fogalom néhány kérdése. *Belügyi Szemle*, 1969/7.

**Vávró István:** Iskolai végzettség, társadalmi helyzet, bűnözés. *Statisztikai Szemle*, 1986/3.

## BUDAVÁRI ÁRPÁD

### Partnerség a rendészetben

Demokratikus jogállamban közbiztonság kizárólag társadalmi együttműködés eredményeként jöhet létre. A Társadalmi Bűnmegelőzés Nemzeti Stratégiája így fogalmaz: „*A modern európai felfogás szerint a közbiztonság olyan kollektív társadalmi termék, amely az egyének és közösségeik tevékenységéből, az állami szervek hatósági intézkedéseiből, a polgárok önvédelmi képességei és a vállalkozói piac nyújtotta szolgáltatások együtteséből alakul ki.*”<sup>1</sup> A közbiztonság kollektív termékként való definiálása megjelenik a jelenleg hatályos Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiában is.<sup>2</sup> E megállapítás fontos mérföldkő volt a rendszerváltozás utáni magyar rendészet útkeresésében. Ezt megelőzően, a szocialista pártállam idejében az állam maga látta el a biztonság valamennyi feladatát, monopollhelyzete egyaránt gondoskodott a bűnözés alacsony szinten tartásáról és polgárainak totális ellenőrzéséről. Erről a korszakról Korinek László így ír: „*A rendészet része volt a proletárdiktatúra államgépezetének, ezért osztozott annak a monolitikus hatalmi központ általi kiszolgáltatottságában. Ahol a parlament és a kormány is súlytalanok bizonyult a pártbürokráciával szemben, ott még korlátozott módon sem érvényesülhetett a belügyi igazgatás szakmai autonómiája.*”<sup>3</sup> A bűnözés terjedését gátolta, hogy gyakorlatilag nem létezett magántulajdon és piac, a gazdaság az államigazgatásnak volt alárendelve. „*A totális diktatúrákra általában is jellemző, hogy a köztörvényes bűnözést sikerül alacsony szinten tartani. Ennek nyilvánvaló oka, hogy az erős állam, amely igényt tart arra, hogy a polgárok mindennapi életét is ellenőrzése alá vonja, egész apparátusát rendőrségként működteti, és minimálisra szorítja a szabad választás lehetőségét, csökkentve a bűnelkövetési alkalmakat is. A bűnözés terjedése ellen ható tényező az állami tulajdon abszolút primátusa, a piac úgyszólván teljes hiánya és a gazdaságban a vállalkozói szabadság helyett az államigazgatási irányítási módszerek alkalmazása. Végül egy harmadik szempont, hogy a totális rendszerek konzerválják a szegénységet, de a fogyasztásnak egy alacsony színvonalán szociális ellátottságot biztosítanak ugyanúgy, ahogyan hasonló szisztémával*

<sup>1</sup> Kihirdetve a 115/2003. (X. 28.) számú országgyűlési határozattal.

<sup>2</sup> Kihirdetve a 1744/2013. (X.17.) számú kormányhatározattal.

<sup>3</sup> Korinek László: A rendőrség pártirányítása (1956–1989). Belügyi Szemle, 2006/10., 58. o. [2006a]

*eléri a teljes foglalkoztatottságot, amelynek ára a termelékenységgel rendkívül alacsony szintjé” – fogalmaz Finszter Géza.<sup>4</sup>*

## **A komplementer rendszet kialakulása**

Az 1990 utáni évek e téren jelentős változást hoztak. A demokratikus jogállam már korántsem tudta a biztonságot a totális diktatúra időszakában tapasztalathoz hasonló mértékben szavatolni. A társadalom teherbíró képességét próbára tevő növekvő bűnözés a szocializmus válságterméke és nehéz öröksége lett.<sup>5</sup> A privatizációval óriási vagyonok kerültek magánkézbe, a szocializmus kiegyenlítő tervezőgazdálkodását felváltotta a piacgazdaság. Az új helyzet új veszélyeket teremtett, és ebben a helyzetben felértékelődött a biztonság szerepe. Az állam befolyásának csökkenésével egy időben megindult a rendszet pluralizálódása, a rendőrség mellett kialakultak a komplementer rendszet formációi.<sup>6</sup> Ekkor, tehát a rendszerváltozás időszakában, derült ki igazán az, hogy a korábbi tekintélyelvű hatalom elsorvasztotta a kisközösségek kohéziós képességeit, az embereknek újra kellett tanulniuk az egyik leghatékonyabb kollektív politikai jog, az egyesülési szabadság gyakorlását.<sup>7</sup> Az egyesülési jogról szóló 1989. évi II. törvénnyel megnyílt az út a lakossági önvédelmi szerveződések szervezett keretek között megvalósuló működéséhez, amelynek országos szövetségi formációja az Önvédelmi Szervezetek Országos Szövetsége lett, amely 1995-től Országos Polgárőr Szövetség néven működött tovább. Teret nyert az a felismerés is, hogy a biztonságot befolyásoló helyi tényezők és problémák ott kezelhetők leghatékonyabban, ahol felvetődtek.<sup>8</sup> A helyi biztonság megerősítése érdekében az önkormányzatok feladataul szabta a közbiztonság helyi feladatairól való gondoskodást<sup>9</sup>, a rendszerváltozás első évtizedének végére pedig megszülettek az önkormányzati rendszet csiráit jelentő közterület-felügyelet, természetvédelmi, me-

<sup>4</sup> Finszter Géza: A rendszet átalakulásának húsz esztendeje (1988–2018).

[http://www.politikaievkonyv.hu/online/mp20/1-11\\_finszter.html](http://www.politikaievkonyv.hu/online/mp20/1-11_finszter.html)

<sup>5</sup> Gönczöl Katalin: A bűnözés és a bűnmegelőzés Magyarországon a rendszerváltás időszakában. *Esély*, 1992/1., 43. o.

<sup>6</sup> Finszter Géza: i. m.

<sup>7</sup> Finszter Géza: Erőszakszervezet vagy biztonságot szolgáltató hatóság. In: Virág György (szerk.): *Kriminológiai Tanulmányok 47. Országos Kriminológiai Intézet*, Budapest, 2010, 186. o.

<sup>8</sup> Korinek László: Merre tart a világ. *Fundamentum*, 2006/1., 77. o. [2006b]

<sup>9</sup> A helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény 8. § (1) bekezdésében megfogalmazott feladat.

zőri, hegyőri, hal- és vadőri szolgálatok létrehozását és működését szabályozó törvények.<sup>10</sup>

Az egyre sokasodó magánvagyon védelmének szükséglete piaci keresletet teremtett a magánbiztonság szolgáltatásként történő igénybevételére. A magánbiztonság térnyerésével kapcsolatban az Európai Biztonsági Szolgáltatások Szövetsége (*Confederation of European Security Services; CoESS*) által 2008-ban kiadott Fehér könyv arra a megállapításra jutott, hogy ez alapvetően három tényezőre: a közforgalom számára nyitva álló magánterületek számának ugrásszerű növekedésére, a rendőrség túlterheltségére és a biztonság finanszírozási nehézségeire vezethető vissza.<sup>11</sup>

Létrejött a közbiztonság ma ismert rendszere, amelynek alrendszerei Finszter Géza meghatározásában a következők<sup>12</sup>:

- rendészeti rendszer;
- magánbiztonsági rendszer;
- civil önvédelmi rendszer.

Az alrendszerek közötti feladatmegosztás nem konstans. A XXI. században a közbiztonság védelme során a veszélyhelyzetek hihetetlen sokféleségével kell foglalkozni. A generális hatáskörrel felruházott állami rendészetnek a törvényesség–hatékonyság–szüksős erőforrások háromszögében kell egyensúlyi állapotot találnia. Amennyiben erőforrásait felaprózva az előtte sokasodó veszélyhelyzetek mindegyikét törvényesen kívánja kezelni, úgy annak a hatékonyság látja kárát. A folyamat tehát úgy ragadható meg, hogy a korlátozott teljesítőképességű állam a védelem egy részét az önvédelem civil szerveződéseire és a vállalkozásokra, polgárookra hárítja át, akik azt átvéve egyfajta veszélyközösségi, biztonsági partneri viszonyba lépnek az állammal.<sup>13</sup> Az erőszak-monopólium alkalmazására hivatott állami rendészettel kooperáló önkéntes civil szerveződésű, önkormányzati és magánrendészeti szervezeteket a szakirodalom többféle névvel illeti. Az angol nyelvű a nemzetközi rendészetben elfogadott *plural policing* (azaz többes vagy többszörös rendészet) nem tesz utalást az alkotóelemek különbözőségére. A hazai szakirodalom ettől eltér, sokáig az „alternatív rendészet” kifejezést használta, amelyet

10 Ideértve a fegyveres biztonsági őrségről, a természetvédelmi és a mezői őrszolgálatról szóló 1997. évi CLIX. törvényt, valamint a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvényt.

11 Private Security and its role in European security. White Paper. Confederation of European Security Services, 2008, pp. 30–32.

12 Finszter Géza: Rendészettan. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018, 206. o.

13 Korinek László (2006b): i. m. 77. o.

az utóbbi időben felváltott a „komplementer rendészet” elnevezés. Mindkét változatban kifejezésre jut a szereplőknek az állami rendészethez való viszonya, az elnevezés megváltoztatása azonban szükségszerű és indokolt volt. Az alternatív rendészet félreérthető, szó szerinti értelmezése azt sugallja, hogy a rendészeti rendszer más elemei által kínált választási lehetőséggel az állami rendészet kiváltható. Ezzel a fogalom elnevezése alapvető ellentmondásba kerül annak tartalmával. Az egyes szereplők ugyanis kooperációban, egymást kiegészítve tudják igazán hatékonyá tenni a közbiztonsági rendszer működését, ezt juttatja kifejezésre az utóbbi években egyre gyakrabban használt „komplementer rendészet” megnevezés.

A komplementer rendészet térnyerése dilemma elé állítja az államot: Meddig hasznos és honnan ártalmas az állami monopolhelyzet oldása és a rendészeti feladatok átengedése a biztonság alternatív szerepvállalóinak? Az egyébként sem egyszerű kérdés megválaszolása Magyarországon különösen nehéz. Ahogyan azt *Christián László* összefoglalja, a rendészeti rendszer reformja a rendszerváltozáskor kínálkozó történelmi lehetőség során elmaradt.<sup>14</sup> Nem történt meg az a társadalmi-politikai kiegyezés, amely politikai kurzustól függetlenül stabilizálta volna a rendőrség identitását. A rendészeti stratégiák rögtönzése nem nyúltak át a politikai ciklusokon, nem sikerült elfogadtatni a társadalommal a jogállami rendőrség korlátozott hatóképességét. A rendőrség és a civil világ ambivalens viszonyán is érezhető a rendőrség társadalmi szerepkonfliktusa, a megszilárdult értékrend nélküli működésben a szolgáltató és uralkodó viszonyulás egyaránt megjelenik.<sup>15</sup> A politikai és társadalmi konszenzus hiánya a rendszerváltozás után húsz évvel égetővé vált, és ezt gyakorló vezetőként magam is megtapasztaltam a mindennapokban.

Rendőrkapitányság-vezetőként a tavaszi hónapokban az önkormányzatokat járva törvény által előírt kötelességemet teljesítettem, beszámoltam az előző év közbiztonsági helyzetéről. Az egyik kistélepülésen a beszámoló előtti hétvégén feltörtek egy autót, utasteréből elloptak egy laptopot. A beszámolón szóba került az eset, ennek kapcsán elmondtam, hogy mit tettünk az elkövetők kézre kerítése érdekében, de arra is felhívtam a figyelmet, hogy a feljelentésből kiderült, az autó tulajdonosa a laptopot a jobb első ülésen hagyva gyakorlatilag tálcán kínálta fel a tolvajoknak, és a hasonló esetek nagyobb elővigyázatossággal elkerülhetők lehetnének. A falu alpolgármestere erre a

<sup>14</sup> Christián László: Rendőrség és rendészet. In: Jakab András – Gajdusчек György (szerk.): A magyar jogrendszer állapota. MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Budapest, 2016, 683–685. o.

<sup>15</sup> Krémer Ferenc – Molnár Katalin – Szakács Gábor – Valcsicsák Imre: A rendészeti foglalkozási kultúra átalakítása – stratégiai koncepció. Rendészeti Szemle Különszám, 2010, 279–286. o.

felvetésemre hevesen protestált, mondván, a rendőrség feladata a biztonság szavatolása, ha a rendőrség jól látja el a feladatát, a laptopnak akkor sem lehetett volna lába, ha azt a gazdája az autó tetején hagyja. Pár nappal később egy csupán néhány kilométerre lévő másik község következett a beszámoló sorában, ahol a polgármester elégedetten számolt be arról, hogy a felújítás alatt álló iskola építkezési területét őrző biztonsági céget felbérelte az önkormányzat arra, hogy az őrzés mellett gépkocsijaikkal folyamatosan „járőrözzenek” a faluban, hogy elejét vegyék a lopásoknak.

Abban a társadalmi-politikai környezetben, ahol egyszerre gondolnak nosztalgiaiával a totális állam rendőrségére és váltják ki önhatalmúan a rendészet funkcióit, jókora nehézségekbe ütközik annak a definiálása, hogy a generális rendőrség milyen feladataiban oldja monopolhelyzetét és melyekben ragaszkodik hozzá.

## **A rendészet pluralizálódása az elmúlt évtizedben**

A rendészet szerepével kapcsolatos víziókban a 2010-es év utáni időszak hozott érdemi változást. A kormányzati, ezen belül pedig a rendészetért felelős szakkormányzás stabilitása megadta a lehetőséget arra, hogy a rendészeti stratégiák több kormányzati cikluson át fejtsék ki hatásukat. 2011-es létrejötte után a Nemzeti Bünnmegelőzési Tanács kidolgozta a Nemzeti Bünnmegelőzési Stratégiát. Az 1744/2013. (X. 17.) kormányhatározattal kihirdetett középtávú szakpolitikai dokumentum 2013 és 2023 között határoz meg célokat a bünnmegelőzés vonatkozásában, amelyek megvalósítását kétéves szakaszokat átfogó intézkedési tervek részletezik. Az új stratégia, elődjéhez hasonlóan, a közbiztonságot kollektív termékként értelmezi, de az együttműködést sokkal szűkebb keretek között jelöli ki, mint a társadalmi bünnmegelőzést hirdető, a 115/2003. (X. 28.) számú országgyűlési határozattal kihirdetett Társadalmi Bünnmegelőzés Nemzeti Stratégiája. Témánkat érintően több, ez idő alatt született vagy módosított meghatározó jogszabály is kifejezésre juttatta az állam igényét a rendészet pluralizálására. A közbiztonság egyes feladatainak megosztását a társadalmi és piaci igények megjelenése után az állam ini-ciálta azzal, hogy megerősítette a polgárőrség szerepvállalásának esélyeit<sup>16</sup>, strukturálta az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységét<sup>17</sup>,

---

<sup>16</sup> A polgárőrség 2009-ben 502,4, 2017-ben 1,157 millió forintból gazdálkodhatott (az Országos Polgárőr Szövetség 2009. évi beszámolója és 2017. évi közhasznúsági jelentése alapján).

vagy jogszabályok megalkotásával serkentette a magánrendészet professzionalizálását.<sup>18</sup>

Az egyes közbiztonsági alrendszerek szereplői közötti feladatmegosztás alapvetően két irányból generált. Egyrészt a véges teljesítőképességű állam számos helyzetben maga látja be, hogy erőforrásai elégtelenek a sokasodó feladatok ellátásához (lásd a CoESS Fehér könyvének korábban hivatkozott megállapításait). Jó példa erre, hogy a közterületi kamerarendszerek figyelésének jogosítványát a kamerák alkalmazási igényének és a kamerák számának robbanásszerű emelkedésével előbb 2009-ben a közterület-felügyelet<sup>19</sup>, majd 2011-ben a polgárőrségek<sup>20</sup> számára is lehetővé tették a jogszabályok. Másrészt a piaci folyamatok életre kelthetik az igényt arra, hogy a rendőrségen kívül más szereplők is közreműködjenek a biztonság védelmezésében. Gondoljunk csak arra, hogy az elmúlt húsz évben Magyarország fesztiválország lett, különösen a nyári hónapokban egymást érik a több tízezer főt vonzó, nagyszabású, magántőkéből finanszírozott rendezvények, amelyek gyakorlatilag új piacot teremtettek a magánbiztonsági cégek számára.

#### *Az örködés delegálása*

A helyzetbe hozott alternatív rendészeti szereplők a rendőrséget elsősorban örködő funkciójának ellátásában képesek tehermentesíteni. Mint ahogy Finszter Géza rámutat: a közterületek rendjét szavatoló, jelenlétben megtestesülő örködés alapos helyismeretet, a lakókörnyezettel való szoros együttműködést feltételez, amelyben az elsődleges cél a közbiztonságot fenyegető kockázatok időbeni felismerése, a sérelemhez vezető oksági folyamatok megszakítása, a megelőzés. A jelenlét a leginkább decentralizálható funkció.<sup>21</sup> Normákkal sokkal kevésbé körülhatárolt, mint a veszély elhárítása vagy az igazságszolgáltatás funkció. Megszervezése nagyfokú autonómiát követel, amellyel annál inkább képes élni, minél alaposabb szakmai ismeretek birtokában van és minél alkalmasabb az együttműködésre azzal a szűkebb társadalmi közeggel, ame-

<sup>17</sup> Az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint az egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2013. évi CXX. törvény megalkotásával.

<sup>18</sup> Például a zenés, táncos rendezvények működésének biztonságosabbá tételéről szóló 23/2011. (III. 8.) kormányrendelet megalkotásával.

<sup>19</sup> A közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény 7. §-ban rögzített jogosítvány a 2009. évi LXXXIV. törvény 18. § (1) bekezdésében szereplő módosítással jött létre.

<sup>20</sup> A polgárőrségről és a polgári tevékenység szabályairól szóló 2011. évi CLXV. törvény 3. § d) pontjában megállapított jogosítvány.

<sup>21</sup> Finszter Géza (2010): i. m. 200. o.

lyet védelmezni köteles.<sup>22</sup> Az őrködés nem monopóliuma a rendészetnek, a jelenlétet indokoló önvédelem és gondoskodás minden ember alapja.<sup>23</sup> Ezért lehetséges és kívánatos is, hogy a rendőrség e funkcióját a polgárőrséggel vagy a rendészeti törvényben nevesített egyes rendészeti feladatot ellátó személyekkel vagy szervezetekkel kooperációban töltsse be.

A polgárőrség és az egyes rendészeti feladatot ellátó személyek önkormányzati rendészetben intézményesült tevékenysége a helybeni problémák helybeni megoldásának alapja. Létrejöttük és működésük filozófiája alapvetően ellentétes a rendőrség centralizált problémamegoldási mechanizmusával, munkájuk helyben koncentrált. Ám amíg az önkormányzati rendészet a bagatellbűnözés vonatkozásában hatósági jogkörök gazdája, a polgárőrség a jelenlétével valósítja meg a kollektív önvédelmet.

Az őrködés tehát a rendőrség legkönnyebben társalmasítható funkciója, azonban ez nem jelenti azt, hogy a jelenlét megszervezése és végrehajtása ne követelne valódi szakértelmet. A rendészet elméleti és gyakorló művelői előtt is ismert az úgynevezett kansasi kísérlet.<sup>24</sup> Az Egyesült Államok Missouri államának legnagyobb, erőszakos bűncselekmények által erősen fertőzött városát 1972 októbertől és 1973 szeptembere között a rendőri járőrözés tekintetében két részre osztották. Az egyikben elfelezték, a másikban pedig megduplázták a rendőri jelenlétet. Az ezt követő időkből mért eredmények alapján egyik területen sem következett be érdemi változás. Ez alapján levonható az a summás és felületet következtetés, hogy a rendőri jelenlét nincs hatással a bűnözésre. Később azután Minneapolisban megismételték a kísérletet, itt azonban jóval nagyobb előkészítés előzte meg a rendőri jelenlét elosztásának megváltoztatását. A bűnözésre vonatkozó adatok elemzése során meghatározták azokat a forró pontokat, amelyek a városban különösen fertőzöttek voltak. A rendőri járőrözést ezekre a pontokra összpontosították. A bűncselekmények száma egy év alatt jelentősen csökkent.<sup>25</sup>

Az őrködés delegálása elmélyült tervezést és összehangolt végrehajtást kíván. A tervezés szükséglete az érintett terület közterületi biztonságának diagnózisa és kockázatelemzése. Ez teszi lehetővé a beavatkozási szükségletek meg-

<sup>22</sup> Finszter Géza (2018): i. m. 206–209. o.

<sup>23</sup> Magyarország Alaptörvénye V. cikk

<sup>24</sup> George L. Kelling – Tony Pate – Duane Dieckman – Charles E. Brown: The Kansas City Preventive Patrol Experiment. A Summary Report. Police Foundation, Washington D.C., 1974.

<https://www.policefoundation.org/wp-content/uploads/2015/07/Kelling-et-al.-1974-THE-KANSAS-CITY-PREVENTIVE-PATROL-EXPERIMENT.pdf>

<sup>25</sup> Lawrence L. Sherman – David L. Weisburd: General deterrent effects of police patrol in crime “HOT SPOTS”: A randomized, controlled trial. Justice Quarterly, vol. 12, no. 4, 1995, pp. 625–648.

határozását. Az előbbieket a gyakorlati munkából származó példával kívánom szemléltetni.

A Sárbogárdi Rendőrkapitányság illetékességi területéhez tartozó egyik községben 2018 tavaszára az egyik legnagyobb közbiztonsági problémává az illegális hulladékelhelyezés elburjánzása vált. Jó néhány falubeli ugyanis a budapesti vagy éppen bécsi lomizásból beszerzett és később eladhatatlannak bizonyult műszaki cikkekből kiszerezte az értékes alkatrészeket, majd a maradékot a település környéki földekre hordta ki. A faluban élő gazdák a tavaszi földmunkák kezdetén vették csak észre, hogy a földekre vezető utak járhatatlanok, mert útjukat állják a szeméthalmok, vagy éppen a földeket nem lehet művelni a kibottott televíziók, mosógépek és hűtőszekrények miatt. A település polgármestere hozzám fordult, az áldatlan állapotok megszüntetéséért. Megbeszélésünk során hamar nyilvánvalóvá vált, hogy a rendőrkapitányság a hatalmas kiterjedésű földterületek rendőri jelenléttel történő őrzését nem tudja megoldani, hiszen ez esetben a település lakott részeiből kellene kivonnunk erőnket. Segítségül hívtuk a polgárőrséget, a tagjaik ugyanis kiválóan ismerték a falu határában húzódó dűlőutakat, így vállalták az ezeken való gyakori járőrözést. Felmértük, kik azok, akik a faluban lomizásból élnek, és van a hulladék szállítására alkalmas utánfutójuk vagy kisteherautójuk. A faluban járőröző rendőrök egy része a lomások lakta utcákat járta gyakrabban, mások a faluból kivezető utak mentén járőröztek sűrűbben. A mozgásban lévő járműveket igazoltatták, ha pedig az esti órákban egy-egy ilyen autót nem láttak a tulajdonos háza előtt állni, jelzést adtak a polgárőröknek. Az önkormányzat pedig a Nemzeti Bünmegelőzési Tanács által meghirdetett éves helyi közbiztonság megerősítését elősegítő projektek megvalósítására kiírt pályázatán hulladékudvar megvalósítására pályázott. Pályázatuk sajnos nem nyert, így a közös munka eredménye legfeljebb az lehet, hogy nem a környék földjein jelennek meg a kibottott tárgyak.

A rendőrség és polgárőrség közötti feladatmegosztás jól példázza azt a szemléletet, amelyet álláspontom szerint a rendőrség és a rendészet alternatív szereplőinek feladatmegosztásában követni szükséges. Az örökös funkciójából eredő feladatok egy részét a rendőrség nem tudja egyedül ellátni. Nem adhatja fel azonban azokat a területeket, ahol a veszélyelhárítási feladatainak szükségessége a legvalószínűbb. Ha felvetődik a közbiztonság veszélyeztetése, akkor a rendészeti intézkedés esetén alá-fölé rendeltségi viszony keletkezik, amelyben a hatóság van felül, és fizikai erőszakkal szerez érvényt a rend helyreállítására irányuló törekvéseinek. A felhatalmazását a rendészeti – anyagi és

eljárásjogi – jogszabályokból meríti.<sup>26</sup> A rendőrségnek tehát ezekre a területi és időbeni forró pontokra kell koncentrálnia az erőforrásait. A polgárőrséggel vagy az önkormányzat rendészeti munkatársaival végzett közös szolgálat csökkentett mértékű erőforrás-felhasználást idéz elő, miközben a veszély elhárításának határfoka is csökkenhet a hatósági jogkör és/vagy a veszély elhárításában való jártasság, professzionalizmus hiánya miatt. Azokban az időszakokban és azokon a területeken engedhető át az örökös, ahol az a kockázatelemzések alapján elégséges a veszélyhelyzetek megelőzésére.

#### *A komplementer rendészet egyes szereplőinek helye a feladatmegosztásban*

A jelenléttel megvalósított örökösben a rendőrség kiváló stratégiai partnere a polgárőrség. A működését legitím alapra helyező kollektív önvédelem a közosság erejével és szolidaritásával képes megsokszorozni az egyes ember védelmi képességeit. Tevékenysége széles körű összefogáson alapszik, fontos szövetségesei az önkormányzat és a rendészet állami szerepvállalói. Munkáját az önkéntesség és a szolidaritás elvére építve egyesületi keretek között az Országos Polgárőr Szövetség irányításával, hatósági jogosítványok nélkül, az alkotmányos értékek alapján végzi. Bár a polgárőrök képzése, működésük szabályozottsága az utóbbi években egyre strukturáltabb<sup>27</sup>, törvényi felhatalmazásuk, társadalmi szerepük alapvetően a rendőrséggel együttműködésben megvalósított laikus örökös funkció ellátására predesztinálja őket. Létszámuk 2017 végére 63 279 fő volt, erejük azonban nem csupán ebben rejlik. A polgárőrök a helyi közbiztonsági problémák adekvát ismerői, lokálpatriótaként elhivatottan védik a helyi közérdeket, társadalmi beágyazottságuk rendkívül erős.<sup>28</sup> Azt gondolom, hogy a polgárőrség jelenleg betölti a helyi közbiztonság megerősítésére vonatkozó szerepét, megfelelően tehermentesíti a rendőrséget az örökös funkció ellátásában.

Merőben más az önkormányzati rendészet helyzete a közbiztonság rendszerében. A helyi közbiztonság megteremtésében a települési önkormányzatoknak meghatározó szerepet szán az önkormányzati<sup>29</sup> és a rendészeti tör-

<sup>26</sup> Finszter Géza (2018): i. m. 208. o.

<sup>27</sup> A polgárőrök képzése évenként megújuló képzési terv alapján történik, 2014-től a vezetők fejlesztését szolgálja az úgynevezett polgárőr-akadémia, 2016-ban pedig elfogadták a polgárőrség jelenleg hatályos szolgálati szabályzatát.

<sup>28</sup> Munkám során sokszor tapasztaltam, hogy azokat a problémás helyzeteket, amelyeket a rendőr valószínűleg kényszerrel alkalmazva tudott volna megoldani, a probléma okozóját helybeliként jól ismerő polgárőr személyes ismeretét felhasználva erővel felépítve, „szép szóval” is képes rendezni.

<sup>29</sup> Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 17. §: „A települési és a fővárosi önkormányzat a helyi közbiztonságról, vagyonának, más értékének védelméről kényszerítő eszköz alkalmazására törvény alapján jogosult szervezet létrehozásával is gondoskodhat.”

vény<sup>30</sup>, mégsem következett be a remélt áttörés. Ennek oka álláspontom szerint abban a visszamaradott szemléleti beidegződésben gyökerezik, amelyről dolgozatom elején már említést tettem, és amely a közbiztonság megteremtését és fenntartását kizárólag a rendőrségtől várja. Az önkormányzatok sok esetben hajlandók a rendőrség anyagi támogatásán keresztül elősegíteni a közbiztonság ügyét, ezek gyakran olyan mértékűek, amelyek elegendők lennének az önkormányzati rendészet fenntartására. Hiányzik azonban a szándék a hatékony helyi rendészet működtetésére, amelyhez alapvető feltétel lenne a szakértelem és a felelősségvállalás. A közbiztonság hatékony szolgáltatását azonban más hiátusok is nehezítik. Az önkormányzati rendészet működési keretrendszere még rendkívül kezdetleges, kiforratlan. Hiányzik az egységes szemléletű szakemberképzés, az önkormányzati rendészeti szakemberek közalkalmazotti jogállása nincs összhangban a helyi rendészeti funkciókkal. A professzionalitás hiánya az irányításban is érezhető. A működést érintő jogszabályok fragmentáltsága, az egységes rendőrségi felügyelet hiánya, az önkormányzati rendészeti szakemberek alulfizetettsége is reprezentálja, hogy az önkormányzati rendészet működéséből jelenleg még hiányzik az a stratégiai szemlélet, amellyel erős támaszai lehetnének a rendőrségnek a helyi rendészeti problémák kezelésében. A települések – elsősorban a városok – biztonságának fenntartásában közreműködő közterület-felügyelet felhatalmazásai a közterületek jogszerű használatának felügyeletére, az önkormányzati vagyron védelmére, a társadalmi bűnmegelőzés feladatainak megvalósítására, az állategészségügyi, ebrendészeti feladatok ellátásában való közreműködésre, a helyi közutak és közterületek parkolási rendjének felügyeletére, az épített és természeti környezet védelmére, és a köztisztaságra vonatkozó jogszabályok végrehajtásának ellenőrzésére terjed ki.<sup>31</sup> A közterület-felügyelet közterületi térfigyelő rendszereket üzemeltethet. A közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegésekre vonatkozó szabályok megsértéséről az általa kezelt közutakon az önkormányzat 2008 óta készíthet képfelvételeket<sup>32</sup>, az ezzel kapcsolatos részletes szabályozás azonban olyan mértékben nehezíti a megvalósítást, hogy a lehetőség gyakorlati alkalmazására az elmúlt tíz évben nem került sor. Pedig – álláspontom

30 Az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint az egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2013. évi CXX. törvény.

31 A közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény alapján.

32 A közigazgatási bírsággal sújtandó közlekedési szabályszegések köréről, az e tevékenységekre vonatkozó rendelkezések megsértése esetén kiszabható bírságok összegéről, felhasználásának rendjéről és az ellenőrzésben való közreműködés feltételeiről szóló 410/2007. (XII. 29.) kormányrendelet 10/A szakaszának értelmében.

szerint – az önkormányzati rendészet a jogosultságai kiterjesztésével és a meglévő jogositványainak használhatóvá tételével épp a helyi közlekedés rendjének biztosítása terén vállalhatja át feladatokat a rendőrségtől.<sup>33</sup> Nem véletlen azonban az önkormányzatok passzivitása. A rendőrség máig egyik legnépszerűtlenebb feladata a sebességmérés, ennek átvállalása könnyen járhat azzal, hogy az önkormányzatra ragad a „szankcionáló hatalom” bélyege, az emiatt bekövetkező népszerűségvesztés pedig érzékenyen érintheti az önkormányzat választott képviselőit. Jelen formájában az önkormányzati rendészet mostohagyereke maradhat csupán a közbiztonság rendszerének, létezésében egyelőre sokkal több a lehetőség, mint a beváltott remény.

A komplementer rendészet legdinamikusabban fejlődő szegmense a magánrendészet. Az állami rendészeti szervek által hatósági szolgáltatásként szavatolt biztonság mellett a magánbiztonsági piac áruként kínálja a biztonságot mint működésének termékét.<sup>34</sup> A magánbiztonsági rendszer létrejöttének folyamata kétirányú volt. Egyrészt az a felismerés teremtett igényt rá, hogy az állam képtelen a biztonsági szükségletek teljes lefedésére, és feladta monopolhelyzetét. A magánrendészet térnyerésével kapcsolatban a *CoESS* hivatkozott Fehér könyvében szereplő három ok közül kettő – a rendőrség túlerheltsége és a finanszírozási nehézségek – katalizátorként hatott az állami funkciók delegálására. Ez a folyamat érhető tetten például a középületek vagy stratégiai fontosságú üzemek őrzésének kiszervezésében. Ugyanakkor a piacgazdaság működése, a nyilvánosság előtt nyitva álló magánterületek gyarapodása is új biztonsági szükségleteket teremtett (ídesorolandóak például a már említett fesztiválok és egyéb rendezvények).

A magán- és közbiztonság egymásra kölcsönösen ható tényezők. A közforgalom előtt megnyitott magántulajdonban lévő helyek, például bevásárlóközpontok, szórakozóhelyek rendőri védelme hozzájárul az adott hely látogatottságához, népszerűsítéséhez, ezáltal a profit növeléséhez is. Azokon a területeken pedig, ahol a magánrendészet szolgáltatja a vagyonbiztonságot, kevesebb feladata marad az állami rendészetnek.<sup>35</sup>

A korábban „drogfesztiválként” elhíresült Ozora Fesztivál külső biztosítása 2013 óta jelentős rendőri erővel történik. A látható rendőri jelenlét a fesztivál

33 Habár a sebességmérés szükségessége megkérdőjelezhetetlen, a rendőri erővel és mobil sebességmérő készülékekkel végrehajtott sebesség-ellenőrzést óriási erőforrás-pazarlásnak tartom. A mérések idejére legalább egy rendőr és gépkocsi kényszerül téltlenségre, a jelenlét csupán a mérési szakaszon fejt ki megelőző hatást. A rendőr feladata ilyenkor nem más, mint beállítani a készüléket, majd vigyázni rá.

34 Christján László: A helyi rendészeti együttműködés rendszere. *Iustum Aequum Salutare*, 2018/1., 49–51. o.

35 Korinek László (2006b): i. m. 79. o.

területére nem terjed ki, ott a szervező által szerződötett magánbiztonsági cég szolgáltat. A biztosítási tervet a fesztivál megrendezésére irányuló engedélyezési eljárásban szakhatóságként a rendőrség hagyja jóvá, ezt minden esetben egyeztetés előzi meg a szervező, a biztosítást végrehajtó vállalkozás és a rendőrség között. A rendőrség által felügyelt, kooperációban végrehajtott biztosítás nem riasztotta el a vendégeket, sőt a szervező több éve Európa legbiztonságosabb zenei fesztiváljaként propagálja az eseményt.

A magánbiztonság elsősorban a szolgáltatás megrendelőjének érdekeit szolgálja, azonban ezzel óhatatlanul kihat a közbiztonságra is, így a magánérdek védelmére irányuló szolgáltatás a közbiztonság részévé válik. Az őrzés jelenléte és az őr intézkedése eleve bűnmegelőző és -megakadályozó hatású, ezzel már részben tehermentesíti a rendőrséget, amely erőforrásait a köz javára fordíthatja. Ennél közvetlenebb hatással is van a magánbiztonság azokra, akik nem megrendelői a szolgáltatásnak. Maga az állam és az önkormányzat is gyakori megrendelője a magánbiztonság szolgáltatásainak, amikor intézményei, közérdekű üzemei működésének vagyonbiztonságát biztonsági cégekre bizza. A magánérőből telepített biztonságtechnikai berendezések járulékosan szintén közérdeket szolgálnak.

A rendészettudomány művelői közül többen szkeptikusak a magánbiztonság térnyerésével kapcsolatban, mondván, ezzel nőhet a társadalmi igazságtalanság és az önkény veszélye.<sup>36</sup> A *CoESS* Fehér könyve szerint Magyarországon százezer lakosra 1083 magánbiztonsági szektorban dolgozó munkaező jut, ez az unióban messze a legmagasabb érték, tizenkilenc százalékkal magasabb a második helyezett Ciprusénál (877) és csaknem negyvenöt százalékkal több az EU 597-es átlagánál. Hazánk – Luxemburggal, Írországgal és Lengyelországgal együtt – egyike annak a négy uniós országnak, amelyben a magánbiztonságra fordított összegek meghaladják a közbiztonság költségeit. Korinek László szerint a magánbiztonsággal befolyásolt közbiztonság alkalmas arra, hogy a magánérdekeket szolgáló privát biztonsági vállalkozások – és persze a mögöttük lévő megbízók – befolyásra teyenek szert a közhatalom működésében, miközben az állam is meghosszabbítja beavatkozási, felügyeleti lehetőségeit olyan viszonyokra, amelyek az alkotmányosan védett magánszféra körébe tartoznak.<sup>37</sup> Ezek a félelmek azonban csak akkor megalapozottak, ha a

<sup>36</sup> Szigeti Péter: Vázlat a közbiztonság három dimenziójáról: világrendszer – nemzetállami szint és lokalitás. In: Szigeti Péter: A valóság vonzásában. Jogelméleti és politikaelméleti tanulmányok. Győr, 2001. <http://mek.oszk.hu/04200/04241/04241.htm>

<sup>37</sup> Korinek László (2006b): i. m. 79. o.

közjog nem jelöli ki határozottan azokat a határokat, amelyekbe a magánrendészet már nem hatolhat be, és amelyekben kizárólag az állami erőszak-monopólium ad védelmet. A magánbiztonság működésének nem kellő professzionalizmusa szintén táptalaja lehet a biztonságérzet romlásának.<sup>38</sup> Azonban legalább ekkora a veszélye annak, ha az állami rendészet nem látja be saját korlátait. Ha az erőforrásait kiapasztja, akkor a működésének a hatékonyságtörvényesség egyensúlya láthatja kárát. Az új típusú biztonság a közbiztonságnak és a magánbiztonságnak olyan harmóniájára épül, amely képes elkerülni az előzőekben felsorolt tévutakat.

## A garanciák szükségessége

Dolgozatomban többször érintettem, ám a végéhez közeledve fontosnak tartom hangsúlyozni azoknak a garanciális elemeknek a szükségességét, amelyek nélkül a demokratikus jogállam plurális rendszete nem képzelhető el. Jó minőségű közbiztonság csak kimagasló szinten teljesítő szereplőktől remélhető. Ahogy azt korábban is említettem, a kiválóan képzett szakemberek hiánya jelenleg a komplementer rendészet minden területén érezhető. E téren áttérést jelentett a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Karán 2013-tól működő magánbiztonsági és önkormányzati rendészeti tanszék létrejötte.

A rendészeti feladatokat ellátó szervezetek tevékenysége feletti civil kontroll a jogállami működés szükséges kelléke, amely jelenleg csupán a rendőrség vonatkozásában kidolgozott. A Független Rendészeti Panasztestület működése a rendőrségi törvényben szabályozott, hatásköre a rendőrségi intézkedéseivel szembeni panaszok vizsgálatára terjed ki. A polgárőrség szervezetének működése felett az ügyész gyakorol kontrollt, a polgárőrök tevékenységével kapcsolatos etikai és szakmai szabályszegéseket az Országos Polgárőr Szövetség bírálja el. Az egyes rendészeti feladatot ellátó személyek intézkedéseivel kapcsolatos panaszokat a munkáltatónál és a rendőrségnél lehet előterjeszteni. A független civil kontroll intézményesülése kívánatos, egy ilyen testület elősegíti a rendészeti működés alkotmányos, jogállami mederben tartását.

A rendőrség és a biztonság egyéb letéteményesei között létrejövő partnerség lényegi eleme a kooperativitás és a konstruktivitás, működésének kereteit

---

<sup>38</sup> Finszter Géza: A rendészet átalakulásának... i. m.

azonban determinálja szereplőinek az alaptörvényen és jogszabályokon alapuló felhatalmazása. A hatékony, egyszersmind demokratikus elvekre épülő biztonságsgszolgáltatás vonatkozásában a kontroll és az elszámoltathatóság nagy feladat.<sup>39</sup> Mellérendeltségről nem beszélhetünk, a partnerségben a rendőrség koordinálja és felügyeli az átengedett feladatok végrehajtását. Így tesz, amikor a személy- és vagyonvédelmi, a tervező-szerelő és a magánnyomozói tevékenység végzésére engedélyt ad ki, nyilvántartást vezet és a működést hatósági ellenőrzés keretében felügyeli.<sup>40</sup> Így tesz, amikor az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyekkel kapcsolatban a jogviszony létesítése, megszűnése vonatkozásában engedélyezési, működését érintően szakmai felügyeleti jogkört gyakorol. És így tesz, amikor a polgárőrséggel közös feladatainak ellátási rendjét együttműködési megállapodásban rögzíti vagy a rendőrségi törvényben szabályozott fokozott ellenőrzés idején a polgárőr egyesület tevékenységével kapcsolatban utasításokat ad.

Az állam a rendészeti szerveihez telepített jogosítványokon keresztül megteremti annak lehetőségét, hogy a jogszerűtlen folyamatokba beavatkozzon, vagy visszavegye a delegált rendészeti funkcióit. Az erőforrások jobb elosztásának okán bizonyos területeken át lehet engedni a jelenléttel történő őrökődést a polgárőrségnek, de ezeken a területeken minden további nélkül megjelenhet a későbbiekben a rendőrség is, hogy maga őrizze a rendet. A bagatellbűnözés kezelésében teret lehet engedni az önkormányzati rendészetnek, de a rendőrségnek generális felhatalmazása van eljárni az észlelt szabálysértések és bűncselekmények esetén. És amennyiben egy magánbiztonsági cég által biztosított zenés-táncos rendezvényen az életet, testi épséget vagy a közbiztonságot, közrendet közvetlenül veszélyeztető körülményt észlel, a rendezvény folytatását felfüggeszti.<sup>41</sup> Ugyanez visszafelé természetesen nem képzelhető el, a komplementer rendészet saját elhatározásból, az állam beleegyezése nélkül nem vehet át feladatokat.

---

39 Stuart C. Lister – Trevor Jones: Plural Policing and the Challenge of Democratic Accountability. In: Stuart C. Lister – Michael Rowe (eds.): *Accountability of Policing*. Routledge Frontiers of Criminal Justice. Routledge, London, 2016, pp. 192–213.

40 A személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló 2005. évi CXXXIII. törvény 5–13. §.

41 A zenés, táncos rendezvények működésének biztonságosabbá tételéről szóló 23/2011. (III. 8.) kormányrendelet 14. §.

## Zárszó

A közbiztonság a társadalom életminőségének része, olyan kollektív, értékkel bíró termék, amelynek kialakítása és megőrzése közös ügy – áll a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiában.<sup>42</sup> E közös ügyön nagyságrendileg 215 ezer ember dolgozik a rendszet rendszerében<sup>43</sup>, közülük kb. 63 ezer polgárőr, több mint kilencezer az önkormányzati rendészeti rendszer tagja, kilencvenezren pedig vagyönörök, és kb. 33 ezer a rendőrség hivatásos állományú dolgozója.<sup>44</sup> Látható, hogy az állam meg tudja hatványozni rendőrsége erejét a komplexen rendszet segítségével. Az ebbéli sikerességhez szükség van az állam bölcsességére, amellyel belátja elégtelenségét a rendészeti feladatok ellátásában, bizalmára és hozzáértésére, amellyel meg tudja határozni a delegálható feladatok körét, és felelőségére, amellyel felügyeli az alternatív rendészeti formációk működését. Szükség van egy problémaérzékeny és az együttműködésre nyitott rendőrségre, amely a partnerségben vállalja az első szerepét az egyenlők között, és mindenkor kész arra, hogy a delegált feladatokat kontrollálja és azokba szükség szerint beavatkozzon. És szükség van a partnerséget elfogadó, kimagasló színvonalon teljesítő felelős és elszámoltatható rendészeti szereplőkre. Ezek együttállása esetén létrejöhet a kollektív produktum: a közbiztonság.

---

42 1744/2013. (X. 17.) kormányhatározat a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiáról (2013–2023) 2.2.

43 A nagyságrendi adatok forrása a KSH, illetve az egyes rendészeti szervek beszámolója.

44 A fennmaradó mintegy húszezer ember az Országgyűlési Őrség, a TEK, az NVSZ, a NAV, a büntetés-végrehajtás és a nemzetbiztonsági szolgálatok dolgozója.

**TIHANYI MIKLÓS**

## Hajléktalanság az alkotmányos rendészet tükrében

Az alaptörvény hetedik módosítása kategorikusan tiltja a közterületen való életvitelszerű tartózkodást. E tiltásból levezetve a jogalkotó nem sokkal később újraalkotta a közterületen életvitelszerű tartózkodást szankcionáló szabálysértési tényállást. A szociális szférában működő civil szervezetek szinte egyként adtak hangot annak az aggodalmuknak, hogy a társadalom periferiáján élő, amúgy is nehéz helyzetben lévő emberek megélhetése még tovább nehezül. Aggodalmaik alapja, hogy az érintetteknek a szociális, gazdasági, egészségi nehézségekben túl most már az állam büntetőhatalmi eszközeivel is szembe kell nézniük.

A teljesség igénye nélkül néhány alapvetést vázolok. Talán a legfontosabb – kevesek által vitathatóan – annak megállapítása, hogy a hajléktalanság elsősorban szociális kérdés, és legkevésbé sem a rendészet terrénuma az, ahol e problémával és esetleges megoldásaival foglalkozni kellene. Az, hogy vizsgálódásaim mindezek ellenére mégiscsak rendészeti jellegűek, kizárólag annak a jogalkotási folyamatnak a következménye, amelyre a bevezető mondatban utaltam. Ennek megfelelően nem törekszem e társadalmi jelenség okainak, megjelenési formáinak, és más szociológiai jellemzőinek teljes körű feltárására. Meghagyom ezt az értő szociológusok számára. Így annak megítélése sem képezi e cikk tárgyát, hogy ki tekinthető hajléktalannak. Elfogadom és támaszkodom az e területet empirikus módon kutató társadalomtudósok terminológiájára és kutatási eredményeire. A Budapesti Módszertani Szociális Központ és Intézményei a Menhely Alapítvánnyal és más segítő szervezetekkel karöltve évenként elkészíti az úgynevezett február 3. jelentést, amely leginkább egy pillanatfelvétel a hazai hajléktalanhelyzetről. A jelentés készítői hangsúlyozzák, hogy adatfelvételük nem hajléktalanszámláló, hanem a hajléktalanok életmódját igyekszik feltárni és bemutatni. Korlátai ellenére alkalmasnak látszik a probléma méreteinek és főbb jellemzőinek érzékeltségére.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Becsült adatok alapján 2018-ban 58 500 hajléktalan élt Magyarországon területén. Ez a teljes felnőtt lakosság hét ezreléke. Gurály Zoltán: Változások útján – a hajléktalan ellátás jelene és jövője. <http://www.menhely.hu/index.php/hajlektalansagrol/tanulmanyok>

A következő megállapítás, hogy a hajléktalanság tipikusan városi jelenség. Az utcai hajléktalanság esetében a volumen leginkább a nagyvárosok irányába tolódik el. A 2017. évi február 3. jelentés elkészítéséhez 8071 hajléktalan személyt kérdeztek meg. Közülük 3480 lakott Budapesten, 4591 pedig valamelyik vidéki városban. A budapestiek közül 2666-an laktak szállón, 814-en pedig utcán. A vidéki városokban 2884-en laktak szállón, 1707-en pedig utcán. A jelentés módszertanát is figyelembe véve azt nem lehet állítani, hogy ez a néhány számadat pontosan mutatná a szállón, illetve az utcán lakók arányát. Egyáltalán nem lehet kizárni azt, hogy aki a megkérdezés idején utcán volt, az esetleg egy hidegebb napon nem megy be valamelyik szállóra.<sup>2</sup> Az viszont beszédes adat, hogy a megkérdezettek közül arányait tekintve több hajléktalan él az utcán vidéken, mint Budapesten. Ez utalhat a szociális ellátórendszer színvonalában meglévő területi különbségekre. Kivált annak alapján lehet levonni ezt a következtetést, hogy az elmúlt években folytatott hasonló vizsgálatok ugyanilyen vagy még rosszabb arányokat mutatnak.<sup>3</sup>

## A jogi szabályozás viszontagságai

2011 áprilisában fogadták el azt a fővárosi közgyűlési rendeletet, amelynek értelmében szabálysértésnek minősül, a „*köztér életvitelszerű lakhatás céljára történő használata*”. Még ugyanezen év októberében hasonló rendeletet alkotott a főváros VIII. kerületi önkormányzata. Szintén 2011-ben módosították az ekkor hatályos szabálysértési törvényt, és a szabálysértési tényállások közé került a „*közterületen életvitelszerű lakhatás tilalmának ismételt megszegése*” elnevezésű deliktum.<sup>4</sup> Ezt a szabálysértést az követte el, aki az önkormányzat rendeletében meghatározott, a közterület életvitelszerű lakhatás céljaira történő használatára, illetve az életvitelszerű lakhatáshoz használt ingóságok közterületen történő tárolására vonatkozó szabályokat hat hónapon belül ismételtelen megszegte.

Az újrakodifikált szabálysértési törvény (a továbbiakban: Szabs.tv.)<sup>5</sup> 186. §-a újrafogalmazta a tényállást, amely immár a *Közterületen életvitelsze-*

<sup>2</sup> Györi Péter – Gurály Zoltán – Szabó Andrea: Február 3. gyorsjelentés 2017.  
<https://www.bmszki.hu/hu/februar-harmadika-munkacsoport/eves-adatfelvetelek>

<sup>3</sup> Uo.

<sup>4</sup> 2011. évi CLIII. törvény a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény módosításáról.

<sup>5</sup> A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. tv.

*rű lakhatás tilalmának megszegése* elnevezést viselte. E szabálysértést az követte el, aki a közterület belterületét rendeltetésétől eltérő módon, életvitelszerű lakhatás céljára használta, illetve életvitelszerű lakhatáshoz használt ingóságokat közterületen tárolt. A tényállás utólagos normakontroll céljából az Alkotmánybíróság elé került, amely végül azt megsemmisítette. Az Ab kifejtette, hogy a szabálysértéseknek leginkább a „bagatell büntetőjogi” jellege vált dominánssá. Ennek megfelelően az ott megfogalmazott tényállások jelentős része emberi magatartásokat kriminalizál. A normakontroll alá vont szabálysértési tényállás kriminalizált emberi magatartásnak minősítette a közterület életvitelszerű lakhatás céljára történő használatát, röviden megfogalmazva a hajléktalan életvitelt. Kialakult gyakorlatában az Alkotmánybíróság kettős alkotmányossági követelményt állított a büntetendővé nyilvánítással szemben. Egyrészt azt, hogy valamely magatartás büntetendővé nyilvánítása nem lehet önkényes, annak valamely alkotmányos indoka kell hogy legyen. Másrészt azt, hogy a szankciót kilátásba helyező norma feleljen meg a jogállamiság elvéből következő normavilágosság követelményeinek. Az Ab – a korábban hatályban volt szabálysértési tényállás vizsgálatakor – megállapította, hogy a közterületen életvitelszerű tartózkodás büntetendővé nyilvánításának sem az indoka, sem a törvényhozó által védeni kívánt jogtárgy nem állapítható meg egyértelműen. Nem állapítható meg az az ok, az a védeni kívánt érdek, ami indokul szolgált arra, hogy az alaptörvény XIX. cikkében szabályozott állami feladatvállalás alapján a szociális ellátás körébe vont élethelyzetet a törvényhozó társadalomra veszélyes, kriminális magatartássá nyilvánítson.<sup>6</sup>

Véleményem szerint önmagában véve a kriminalizált életmód folytatása nem sért vagy veszélyeztet semmilyen olyan társadalmi érdeket, amelyik kizárólag szankciós eszközökkel lenne védhető. Mindemellett tagadhatatlan annak a megfigyelésnek a helytállósága, amely szerint a közterületen élők nem ritkán olyan magatartást tanúsítanak, amelyek már sértik a társadalmi együttélésnek azokat a normáit, amelyek méltók a büntetőjogi eszközökkel való védelemre és amelyek alkalmasak arra, hogy azok megsértőivel szemben az állam büntetőhatalmi igénnyel lépjen fel. Ezek a magatartások a deliktális jogágak által eddig is szankcionáltak voltak, így a társadalom védelme biztosított volt. Pusztán az életvitelszerű közterületi tartózkodás kriminalizálása nem egy valódi, reális veszélytől óvja meg a társadalmat.

---

6 38/2012. (XI. 14.) AB határozat

Az Ab álláspontja szerint sem a hajléktalanoknak a közterületekről való eltávolítása, sem a szociális ellátások igénybevételére való ösztönzése nem tekinthető olyan legitim, alkotmányos indoknak, amely megalapozná a hajléktalanok közterületen élésének szabálysértéssé nyilvánítását. Az emberi méltóság védelmével összeegyeztethetetlen önmagában véve társadalomra veszélyesnek minősíteni és büntetni azokat, akik lakhatásukat valamely okból elvesztették és ezért kényszerűségből a közterületen élnek, de ezzel mások jogait nem sértik, kárt nem okoznak, más jogellenes cselekményt nem követnek el. Sérti az egyén emberi méltóságából folyó cselekvési szabadságát, ha az állam a büntetés eszközeivel kényszerít valakit a szociális szolgáltatások igénybevételére. Az Ab megjegyezte, hogy a hajléktalanság mint társadalmi probléma megoldására a szabálysértési szankció alkalmazása alkalmatlan eszköz, mivel az érintettek azért kerültek ebbe a helyzetbe, mert jövedelem hiányában lakhatásukat nem tudják megoldani, így a bírság megfizetésére sem képesek. Ezen túlmenően a szankcionálás esetenkénti alkalmazásával tovább nehezül az amúgy is krízishelyzetben lévő hajléktalanok élethelyzete, akik számára nem minden esetben nyújt valódi alternatívát a szociális ellátórendszer által kínált ellátás.<sup>7</sup>

Az alaptörvény negyedik módosítása utat nyitott az önkormányzatok előtt, hogy szankcionálják az általuk meghatározott közterületeken folytatott életvitelszerű tartózkodást. E szerint: „*Törvény vagy helyi önkormányzat rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében, a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást.*” Az alaptörvény módosítása után az Országgyűlés újraalkotta a vitatott tényállást, amely immár az *Életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése* nevet viselte. E szerint az követett el szabálysértést, aki a világörökségről szóló törvény szerinti világörökségi területnek minősülő közterületen vagy a helyi önkormányzat rendeletében meghatározott közterületen életvitelszerűen tartózkodik, és a kijelölt területet a rendőrség vagy a Szabs.tv.-ben meghatározott személy felkérése ellenére nem hagyja el.<sup>8</sup> Az önkormányzatok szabad belátásuk szerint határozták meg azokat a területeket, ahol tilos az életvitelszerű közterületi tartózkodás. E megoldás is alkalmas lehetett arra, hogy a hatóság üldözésének tegye ki a hajléktalanokat, amennyiben az önkormányzat valamennyi belterületét „védetté nyilvánítja”. Az e téren megalkotott önkormányzati rendeletekkel kapcsolatban a Kúria több határozata is

<sup>7</sup> Uo.

<sup>8</sup> Szabs.tv. 179/A §

hangsúlyozta, hogy a szabálysértési törvény a közterület meghatározott részéről szól, ezeket mindenki által érthető módon, világosan kell meghatározni.<sup>9</sup> Tehát az önkormányzatok nem minősíthetik egész területüket olyanak, ahol tilos az utcai hajléktalan életmód folytatása. A Kúria szerint további korlát, hogy a terület kijelölése legitim cél érdekében kell hogy történjék. A szabályozás négy ilyen célt jelöl meg: a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelmét. A Velencei Bizottság véleménye szerint az alkotmánymódosítás lényegében az Ab döntésére adott válaszként értelmezhető.<sup>10</sup>

A Kúria rögzítette, hogy az új Szabs.tv. felhatalmazó rendelkezéseit megszorítóan kell értelmezni. A megszorító értelmezés azt jelenti, hogy a közterületen való életvitelszerű tartózkodás csak ott lehet tilalmazott és szankcionálható, ahol a védendő értékek kifejezetten, tényszerűen igazolhatóan érvényesülést kívánnak. Azokon a közterületeken, illetve a közterületek azon jól körülhatárolható részein tehát, ahol az életvitelszerű tartózkodás és az azal szükségképpen, elkerülhetetlenül együtt járó körülmények kifejezetten összeegyeztethetetlenek a közrend, a közbiztonság, a közegészség, és a kulturális értékek védelmének szempontjaival.<sup>11</sup>

Mind az Alkotmánybíróság, mind a Kúria Önkormányzati Tanácsa gyakorlatában általános elvként van jelen, hogy a szankciót (különösen a büntető vagy szabálysértési szankciót) tartalmazó normák kapcsán fokozott elvárás a világos, érthető és megfelelően értelmezhető normatartalom. Ezért a Kúria több esetben is megsemmisített olyan önkormányzati rendeleteket, amelyek ezzel a követelménnyel ellentétes módon pontatlanul, nem kellően egzakt módon, vagy éppen a többség által nem kellően világosan megismerhető területeket határoztak meg.

Az önkormányzati hatáskörbe utalt szabályozást változtatta meg gyökeresen az alaptörvény hetedik módosítása, amely alkotmányos rendelkezések közé emelte a közterületen életvitelszerű tartózkodás tilalmát. A kategorikus tiltás némileg ellensúlyozza az állami és önkormányzati szerveknek előírt kötelezettséget, amely szerint *„Az emberhez méltó lakhatás feltételeinek a megteremtését, továbbá a közterület közcélú használatának védelmét az állam és a helyi önkormányzatok azzal is segítik, hogy töreksenek valamennyi hajlék nélküli élő személy számára szállást biztosítani”*. A szociális ellátórendszer

<sup>9</sup> Például a Kúria Önkormányzati Tanácsának Kőf.5020/2014/6., Kőf.5055/2014/2., Kőf.5.040/2016/3. határozatai.

<sup>10</sup> <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282013%29012-e>

<sup>11</sup> A Kúria Önkormányzati Tanácsának Kőf.5020/2014/6. számú határozata.

elégséges színvonalú szolgáltatására való törekvés nehezen megragadható és még nehezebben számonkérhető kötelezettséget ró az államra.

Úgy tűnik, hogy ezzel a módosítással az utolsó akadály is elhárult a hajléktalan életmód kriminalizálása elől. Így sor került a szabálysértési törvény 133/B §-ának megalkotására, amely az *Életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése* címet viseli. Az újrafogalmazott tényállás lényegében annyiban különbözik a korábban hatályon kívül helyezettől, hogy a jogalkotó immár nem bízta az önkormányzatok rendeletalkotási jogkörére azt, hogy hol szankcionálandó a közterületi hajléktalanság, hanem generálisan, az ország valamennyi közterületén büntetendő magatartássá minősítette.<sup>12</sup>

A hetedik módosítással tilalmazottá váló közterületi hajléktalanság önmagában véve még nem okozza az alaptörvény önellentmondásosságát, hiszen az Ab a szankcionálást minősítette alkotmányértőnek. Egy adott magatartás tilalmazása pedig nem azonosítható annak szankcionálásával. Utóbbi azt feltételezi, hogy az adott tilalom megszegése olyan súlyos hátrányt vagy veszélyt jelent a védett társadalmi viszonyokra, hogy a védelem érdekében ultima ratióként szükséges és indokolt a büntetőhatalmi eszközök alkalmazása. Ellenben a „csak” tilalmazott cselekmények nem jelentenek olyan veszélyt, amelyek visszaszorítására indokolt lenne a jogérvényesítés legsúlyosabb állami eszközeinek igénybevétele. Adott magatartás jogi tilalmazása anélkül szolgálja a társadalmi értékek védelmét, hogy ennek megszegőjével szemben az alapvető jogainak korlátozásával lépne fel. A szabálysértési törvény alkotmányos megítélése már nem ennyire egyértelmű. Könnyen lehetne azt mondani, hogy az alaptörvényi tilalmazás eloszlattott minden korábbi alkotmányossági kételyt. Mindazonáltal továbbra is hatályosak az alaptörvénynek azok az emberi méltóságra, a büntetőjog ultima ratiójára és a normavilágosságra vonatkozó rendelkezései, amelyek alapján a korábbi törvényi tényállást az Ab alkotmányértőnek minősítette. Ily módon a tárgyalt szabálysértési tényállás alkotmányosan két tűz közé szorult. Egyfelől alkalmas egy alkotmányi tilalom védelmére, másfelől alkalmatlan a tényleges jogvédelemre, és szükségtelen mértékű beavatkozást tesz lehetővé.

Több kérdés is felvethető a jogalkotási szándékot illetően, de a legfontosabb talán az, hogy mi volt a jogalkotó célja. A miniszteri indokolás szerint az alaptörvénnyel való összhang megteremtése. A jogi szabályozás változásainak bemutatott vázlata azonban okot ad arra a feltevésre, hogy az alaptör-

<sup>12</sup> 2018. évi XLIV. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény módosításáról 6. § (1) bek.

vény negyedik és hetedik módosítása az utcai hajléktalanság szankcionálásához vezető út alkotmányos kikövezését szolgálta. Így pedig a jogalkotó nem az alkotmányos elvekhez és szabályokhoz igazította az alacsonyabb szintű jogforrások tartalmát, hanem az alkotmányosság mércéjén elbukott szabályok újrakodifikálásához igyekezett megteremteni az alkotmányos feltételeket. Van néhány további lehetséges felvetés, amely indokként szolgálhat. Elsőként a humanitárius megfontolás. Vagyis az, hogy ha másként nem, hát „szelíd erőszakkal” kívánja az állam beteretelni az utcai hajléktalankokat a szociális ellátórendszerbe, mert az minden fogyatékosága ellenére mégiscsak emberibb, élhetőbb és biztonságosabb, mint az utcán lakás. Ez a megfontolás némelyek szerint összecseng az emberi méltóság védelmével, amely szerint az államnak biztosítania kell mindenki számára az emberi méltóságot és ebből levezethetően azt, hogy emberhez méltó körülmények között éljen. E nézet képviselői szerint az államnak lehetősége és kötelezettsége van arra, hogy akár ilyen módon egy mentálisan és egészségileg magasabb minőségű élet irányába terelje polgárait.<sup>13</sup> Az ezzel ellentétes álláspontot elfoglalók pedig úgy látják, hogy mindenfajta olyan üldözés, amelynek az alapja egy tartósan fennálló, többségben önhibán kívül keletkező élethelyzet, már önmagában is sérti az emberi méltóságot. Álláspontjuk szerint az emberi méltóság védelme ilyen esetekben egyedül a szociális segítségnyújtást teszi lehetővé.<sup>14</sup> Felvethető a többségi társadalom szubjektív biztonságérzetének növelése. A szubjektív biztonság nehezen megragadható egzakt módon, így alakítása, formálása is csak korlátok között lehetséges, ezért az leginkább a társadalom többségére veszélyt jelentő kockázati tényezők csökkentésére irányuló állami törekvésekben fogalmazódhat meg.<sup>15</sup> A társadalom jelentős részének szubjektív biztonságérzetét csökkenti a hajléktalanok utcai jelenléte.<sup>16</sup> Egyfelől az életmódjukból fakadó közegészségi és köztisztasági állapotok lehetnek olyanok, amelyek félelmet keltenek, másfelől pedig a társas viselkedési zavaraiak lehetnek alkalmasak erre. A szubjektív biztonságérzet növelése legitim álla-

13 Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye a 38/2012. (XI. 14.) AB határozathoz. A különvéleményhez csatlakozott Balsai István alkotmánybíró.

14 Szabó Máté – Borza Beáta – Seres Péter: Van-e, és mi lehet a megoldás a közterületen megjelenő hajléktalan emberek problémáira? Kapocs, 2011/1.

[http://epa.oszk.hu/02900/02943/00048/pdf/EPA02943\\_kapocs\\_2011\\_1\\_03.pdf](http://epa.oszk.hu/02900/02943/00048/pdf/EPA02943_kapocs_2011_1_03.pdf)

15 Vö. Vári Vince: Rejtett bűnözés, rendőrségi statisztika – objektív és szubjektív biztonság. Magyar Rendészet, 2016/1., 165. o.

16 Irk Ferenc: Városi biztonság, nagyvárosi bűnmegelőzés. In: Barabás Tünde – Irk Ferenc – Kovács Róbert (szerk.): Félelem, bűnözés és bűnmegelőzés Európa öt nagyvárosában. Országos Kriminológiai Intézet, Budapest, 2005, 175. o.

mi cél.<sup>17</sup> De ennek érdekében minden utcán élő hajléktalan kriminalizációja úgy tűnhet, hogy csupán egyetlen – ha még oly távolinak is tűnő – lépésre van meghatározott egyének antropológiai jegyeik alapján történő kriminalizációjától. Felvetődhet a virtuális társadalmi jólét megteremtésének szándéka is. Az utcán lévő hajléktalanok személyében a társadalom széles rétegei előtt érzékelhető a mélyszegénység képe. Ennek eltüntetésével a probléma nem szűnik meg ugyan, de senki nem látja, tehát kicsit olyan, mintha nem is lenne, vagy legalábbis jóval kisebb lenne a valóságosnál. E felvetések korántsem válaszok, leginkább csak megválaszolásra váró kérdések.

Egyoldalú lenne a megközelítés, ha megfeledeznénk arról, hogy az alaptörvény negyedik és hetedik módosításával az emberhez méltó lakhatás feltételeinek megteremtése állami kötelezettségvállalás lett.<sup>18</sup> Ez új és előremutató elem a hazai alkotmányozásban, mert új elemmel gazdagította a szociális biztonsághoz való jogot. Az állam alkotmányos felelősségvállalása is tovább szigorodott a pozitív intézményvédelmi kötelezettség megfogalmazásával.<sup>19</sup>

## A rendészet dilemmái<sup>20</sup>

A vizsgált tényállással összefüggő, kialakult rendészeti joggyakorlatról még nem beszélhetünk, ezért nem konkrét problémákra, inkább megfontolást igénylő kérdésekre igyekszem rávilágítani. Ilyennek tartom a büntetéstől várható célok, a rendészeti fellépés szükségessége, a bizonyítás, illetve az eljárás egyéb nehézségeinek körét.

Önmagában az, hogy valaki a közterületen éli az életét, mások jogát nem sérti, kárt nem okoz, és a közterület rendeltetésszerű használatát vagy a közrendet sem veszélyezteti, ezért az Ab nem talált olyan legitim indokot, amely miatt egy alapvetően szociális helyzetet a társadalom védelme érdekében büntetni kellene.<sup>21</sup> Az Ab azt a lehetőséget is elvetette, hogy a szankció esz-

17 Erről a témáról bővebben Major Róbert – Tihanyi Miklós – Kovács Sándor – Vajda András: A nagyvárosi lakosság szubjektív biztonságérzetének javíthatósága. *Belügyi Szemle*, 2014/5., 98–133. o.

18 Alaptörvény XXII. cikk.

19 Tégylási András: A lakhatáshoz való jog – a közterületen (?) avagy az emberhez méltó lakhatás és az életvitelszerű közterületi tartózkodás tilalmának alkotmányossági kérdései. [http://acta.bibl.u-szeged.hu/45298/1/juridpoi\\_078\\_528-549.pdf](http://acta.bibl.u-szeged.hu/45298/1/juridpoi_078_528-549.pdf)

20 A rendészet fogalma és társadalmi szerepvállalása kérdésében lásd Balla Zoltán: *Monográfia a rendészetről*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2016, 75. o. E szerint: „a rendészet közfeladata a (köz)biztonság társadalmi garantálása, amit a legitim erőszak monopóliumának birtokában speciális végrehajtó-rendelkező-szervező tevékenységgel lát el. [...] sajátos intézményrendszere és személyzete van”.

21 38/2012. (XI. 14.) AB határozat

köze alkalmas lenne a szociális szolgáltatások igénybevételének motivációjára. A szankció kiszabására valamely káros, társadalomellenes cselekedet miatt kerül sor, kifejezi a társadalom rosszallását, és alkalmazásától azt várjuk, hogy mind az elkövetőt, mind a többi embert távol tartsa a büntetendő cselekmény újbóli elkövetésétől. Milyen prevenció cél jelölhető meg egy olyan cselekmény büntetésekor, amely alapvetően egy szociális élethelyzet, amelybe az „elkövetők” jelentős része önhibáján kívül kerül, és amelyen önrőből képtelen változtatni? Ha pedig egy cselekmény a közrendet nem sérti vagy veszélyezteti, akkor azzal szemben – dogmatikailag – a rendészetnek nincs teendője.

A rendőri intézkedésekkel szemben támasztott szükségesség elve az Alkotmánybíróság alapjog-korlátozási tesztjére vezethető vissza. E szerint egy alapvető jog abban az esetben korlátozható, ha arra egy másik alkotmányos jog vagy alkotmányos alapérdek szavatolása érdekében szükség van. Ebben az esetben is csak olyan mértékben korlátozható valamely alapjog, amilyen mértékben a konkurens alapjog vagy alapérdek szavatolása érdekében feltétlenül szükséges. Egyetlen alapjogi korlátozás sem vezethet oda, hogy az adott alapjog lényegi vonását tekintve kiüresedjen. A felvilágosításkérés kivételétől eltekintve nincs olyan rendészeti (rendőri) intézkedés, amely ne lenne alapjogot korlátozó. Az intézkedések alapjogkorlátozó természete miatt azok csak akkor alkalmazhatók, ha azzal egy másik alapvető jog vagy alkotmányos érték garantálása érdekében szükség van. A közbiztonság alaptörvényben rögzített államméltóságként alkotmányos értéknek tekinthető, ezért alkotmányosan elfogadható a rendészeti (rendőri) intézkedések *de jure* jogkorlátozó természete.<sup>22</sup> A rendészet *de facto* működése pedig akkor lesz alkotmányosan elfogadható, ha cselekvése is megfelel az alapjogkorlátozási teszt kritériumainak, vagyis kizárólag akkor alkalmaz jogkorlátozó intézkedést, ha az a közbiztonság megóvását vagy helyreállítását szolgálja. Kizárólag az az intézkedés fogadható el, amely az előbbi követelménynek megfelel. Vagyis nem elégséges az, ha a rendészeti fellépés formailag megfelel a jogi szabályozásnak, szükséges az is, hogy tartalmilag ugyancsak az előbbiekből említett kitűzött célt szolgálja.

Egyebek között éppen a szükségesség elvének megtartása adja meg a rendészet működésének társadalmi legitimitását. Ez ugyanis azt feltételezi, hogy a rendészet tényleges módon csak szükséghelyzetben avatkozik bele a társa-

<sup>22</sup> Vö. Ádám Antal: A rendőrség az alkotmányi értékek között. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): A rendészettudomány határkövei. Tanulmányok a Pécsi Határőr Tudományos Közlemények első évfolyamából. Pécs, 2012, 128. o. <http://www.pecshor.hu/periodika/hatarkovek/adam.pdf>

dalmi viszonyokba. A társadalom számára akkor elfogadható az egyén viszonyrendszereibe való állami beavatkozás, ha arra társadalmi érdekből kerül sor. A jogkorlátozó állami beavatkozással szemben pedig még magasabb mércét állíthatunk, és azt mondjuk, hogy ennek indokaként társadalmi szükséghelyzet szolgálhat. Ennek megfelelően a rendészeti beavatkozás társadalmi legitimitását az adja meg, hogy arra társadalmi szükséghelyzet megoldása érdekében kerül sor. Ilyen társadalmi szükséghelyzet a közbiztonság sérelme, mert az a társadalmi együttélés alapvető normáinak megszegését jelenti. A rendészeti beavatkozás mértékét pedig a veszély nagysága, közelsége, illetve a közbiztonság már bekövetkezett sérelmének mértéke határozhatja meg. Ez a követelmény jelenti az arányosság elvét.

A tényállás tisztázása körében figyelmet érdemel annak a szempontnak a vizsgálata is, hogy a hajléktalanság nem teljesen azonosítható a közterületi életvitelszerű tartózkodással.<sup>23</sup> Az otthonatlan személyek jelentős részének valós alternatíva a szociális ellátórendszer igénybevétele. A jogalkotó tényleges módon a hajléktalanság egyik nevesített formáját, az utcai hajléktalanságot szankcionálja. Ez a magatartás – vagy még inkább életforma – a büntető igazságszolgáltatás nyelvére lefordítva a lakó- és tartózkodási hely, valamint egyéb szállásra való visszatérés szándéka nélkül, a közterületen való olyan huzamos tartózkodás érdekében valósul meg, amiből arra lehet következtetni, hogy a jellemzően lakóhelyül szolgáló közterületen végzett tevékenységet – így különösen alvás, tisztálkodás, étkezés, öltözködés, állattartás – az elkövető a közterületen rövid időnként visszatérően és rendszeresen végzi.<sup>24</sup> Az alapvetően szociológiai jelenség jogi megfogalmazása olyan módon valósult meg, hogy a jogalkalmazás számára számtalan kérdést és ezáltal bizonytalan jogi helyzetet teremt. A felvethető kérdések közül a teljesség igénye nélkül csak néhányat tesztek fel. Mit jelent a huzamosabb idő? A „huzamosabb idő” megfogalmazás a rendészetet érintő számos területen okoz problémát. Gondolhatunk például a forró pontokra, ahol ugyancsak a definíció tartalmi eleme a „huzamosabb idő”, azonban erre vonatkozó egzakt kitétel nincs, hogy mit értünk pontosan rajta<sup>25</sup>. Hogyan lehet erről meggyőződni a rendészeti eljárásban? A rendészet gyakorlóit jellemzően az események, illetve valamely esemény megtörténte utaló bizonyítékok pillanatnyi érzékelése és az ennek

<sup>23</sup> Szívós Mária alkotmánybíró különvéleménye a 38/2012. (XI. 14.) AB határozathoz. A különvéleményhez csatlakozott Balsai István alkotmánybíró.

<sup>24</sup> 2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről 178/B § (5) bekezdés.

<sup>25</sup> Máttyás, Szabolcs: The role of hot spot analysis in crime analysis. Magyar Rendészet, 2018/1., 177–183. o.

alapján levonható következtések alapján kénytelenek eljárni. Másként fogalmazva: a rendészeti intézkedések többnyire nem a tényállás teljes ismeretén alapulnak, hanem csak annak a helyszínen érzékelhető többé-kevésbé hiányos elemein. A tényállási elemmé tett időtáv érzékelése nehezen elképzelhető, ezért arra kényszeríti a hatóság emberét, hogy egyéni körülményekből (például ruházat, ápoltság, mindennapi élethez szükséges eszközök jelenléte) próbáljon meg következtetést levonni. Másfelől az időtáv egzakt módon kevésbé határozható meg, leginkább az egyén értékítélete alapján változhat. Ezáltal bizonyítása is számtalan nehézségbe ütközik.

Problémás tényállási elem az eljárás alá vontnak bármely legális szállásra visszatérés hiányára kiterjedő szándéka. Az estéket szállón, a nappalokat pedig utcán töltők megvalósítják-e a szabálysértést? Esetükben nem állapítható meg a szállásra visszatérés szándékának a hiánya. A tényállásban lévő példálózó felsoroláson kívül eső tevékenységek körébe nem sorolható passzív magatartás, a pusztán „otlét” egyéb feltételek mellett megvalósítja-e a tényállásszerű magatartást? A közrendi viszonyokat, illetve megbízhatóságot védő normák nem alkalmasak a rendeltetésük betöltésére, ha szabályozásuk nem egyértelmű, és bizonytalan tartalmú jogértelmezésre vezethet. A közbiztonság és a közrend védelme érdekében az állami szervek által alkalmazott hatósági intézkedések közös sajátossága, hogy alapvető jogot korlátozóak, és végrehajtásuk érdekében a hatóság legitím fizikai kényszert alkalmazhat. A túlzóan tág tényállási keretek elbizonytalanítják, vagy épp ellenkezőleg, túlzott mértékű beavatkozásra ösztönözhetik a hatósági jogalkalmazást.

Az eljárás megindítására – tényállásszerű magatartás mellett – két esetben kerül sor. Az első, ha az intézkedés alá vont hajléktalan hatósági felhívás ellenére nem hagyja el a helyszínt. A másik eset, ha a közterületen életpeltetésük érdekében tartózkodó személy a jelenlévő hatóság vagy más szerv felajánlott segítségét elfogadva nem működik együtt a hajléktalan személyek részére fenntartott ellátások igénybevétele érdekében. A miniszteri indokolás szerint ebben a két esetben a szabálysértés nem valósul meg.<sup>26</sup> Nem pontos ez az értelmezés, mivel a hatóság emberének ebben az esetben is kötelezően figyelemztetést kell alkalmaznia, amelyet ha kilencven napon belül harmadszorra is megtesz, akkor már nem tekinthet el az eljárás megindításától. A figyelmeztetés mint hatósági intézkedés pedig csak a megvalósult és észlelt szabálysértés esetében alkalmazható. Tehát a szankcionált magatartással való felhagyás nem azt jelenti, hogy „nem történt semmi”, legfeljebb csak annyit

<sup>26</sup> A T/708 törvényjavaslat miniszteri indokolása. <http://www.parlament.hu/irom41/00708/00708.pdf>

jelent, hogy nem indul eljárás. Ez a tényállás és a rá adható hatósági válaszok rámutatnak a rendészeti cselekvés határaitra. Ugyanis ez esetben az intézkedő rendőr – szó szerint is értve – legfeljebb arrább tereli a problémát, de arra semmilyen társadalmilag hasznosuló választ nem képes adni.

## Összegzés

A közterületi hajléktalanság rendészeti eszközökkel történő megoldásával kapcsolatos főbb megállapítások a teljesség igénye nélkül a következőkben összegezhetők.

Az állam egy minden elemében alapvetően társadalmi problémát igyekszik rendészeti eszközökkel megoldani, holott a rendészet a megbomlott társadalmi rend helyreállításának állami eszköze. A rendészetre jellemző jogkorlátozás és kényszer nem alkalmas egy szociális probléma megoldására, de még csak enyhítésére sem.

A hajléktan életmód kriminalizálása ellentétes az európai társadalmakra jellemző szociális és kulturális értékekkel. A *karitás* kifejezetten a keresztény eszméből származó érték, minthogy a nyomorultak, elesettek támogatása korábban egyáltalán nem számított értéknek.<sup>27</sup> Ebből fakad az az elvárás, hogy az ember ne csak azokat szeresse, akik őt szeretik, ne csak annak adjon, akitől kap. Ez vezet el a szolidaritáshoz és azokhoz a szociális elvekhez, amelyek jellemzik az európai értékrendszert.

A német jogfelfogás szerint az uralkodó társadalmi és szociális elvekkel ellentétes jogi rend nem alkalmas arra, hogy az adott társadalomban közrendet teremtsen.<sup>28</sup> Ez a meghatározás a joga kívülre helyezi a közrend fogalmát, annak tulajdonképpen erkölcsi tartalmat tulajdonítva. A társadalmi közmegegyezésen nyugvó erkölcsi normák mélyebben gyökereznek a társadalomban, mint a relatíve könnyen alakítható jogi normák. Sok esetben elfogadottságuk is szélesebb körű. E normákkal ellentétes jog nem rendet, inkább zavart támaszt, mert az uralkodó értékrenddel ellentétes cselekvést ír elő. E felfogást követve megkérdőjelezhető a tárgyalat tényállás társadalmi legitimációja.

<sup>27</sup> Bolberitz Pál: Európa és a kereszténység. In: Farkas Olivér – Sarbak Gábor (szerk.): Haza a magasban. Szent István Társulat, Budapest, 2004, 11–12. o. [Előadások a Szent István Társulatban XIV.]

<sup>28</sup> A Német Szövetségi Alkotmánybíróság meghatározása szerint a közrend olyan, többnyire iratlan szabályok összessége, amelyeknek követése az uralkodó szociális és etikai felfogás szerint elengedhetetlen feltétele a rendezett társadalmi együttélésnek. BVerfGE 69, P. 35. Idézi Irk Ferenc: Közbiztonságtan. Budapest, 2007, 70. o.

Az alaptörvénynek a jogalkotói szándék legitimációja érdekében történő módosítása súlyos alkotmányos deficitet jelent.

A szabálysértési tényállás relatíve tág értelmezési keretet szab, bizonytalan tartalmú fogalmakkal és nehezen bizonyítható tényállási elemekkel operál (például életvitelszerű, visszatérés szándéka nélkül), amelynek révén elbizonytalaníthatják, vagy épp ellenkezőleg: túlzott mértékű beavatkozásra ösztönözhetik a hatósági jogalkalmazást.

Az eljárás roppant nehézségekbe ütközik (például a hajléktalan „motyó” ideiglenes tárolásba vételéről videófelvételt kell készíteni, a figyelmeztetést is adminisztrálni kell), és ebből eredően igencsak költséges. A gyakorlatban többféle hatóság és szervezet együttműködése révén valósulhat meg az eljárás alá vonás és a bíróság elé állítás.<sup>29</sup> Az említett nehézségek az eljáráshoz kapcsolódó garanciális elemekből erednek, de egyes elemei túlzónak mutatkoznak.

Üdvözölhető az állam alapjogvédelmi kötelezettségének és a szociális biztonsághoz való jog további szélesedése azáltal, hogy az alaptörvény negyedik és hetedik módosítása révén az állami felelősségvállalás körébe került az emberhez méltó lakhatás szavatolása.

---

<sup>29</sup> Rendőrség, ideiglenes tárolást végző szervezet, vagy önkormányzat, illetve a rendszerint szükség szerint alkalmazott megsemmisítést végző szervezet.

## TÓTH NIKOLETT ÁGNES

### Szemelvények a XX. század eleji belügyi sport világából

Jelen tanulmány megírásának célja annak bemutatása, hogyan és miért alakultak ki a hivatásos állomány sportolási lehetőségei, ennek milyen történeti előzményei voltak, aminek leírásához szükséges volt megismerni és feltárni a sport történelmi gyökereit is. A Rendőrtiszti Atlétikai Club megalakulása óriási mérföldkő volt az állomány életében, hiszen intenzív sportélet vette kezdetét. Könyvtári és levéltári kutatásaim során sok érdekes írást és jogszabályt találtam arról is, munkájuk során hogyan tartják fenn a rendet a sportrendezvényeken. Ennek történeti előzményeit is feldolgozza ez az írás.

### Válogatások a testnevelés és a sport történetéből

A sport nemcsak az egészségmegőrzésnek, hanem a rendre és fegyelemre, valamint a szabálykövetésre nevelésnek is egyik jelentős eszköze, a sport tulajdonképpen mindenre megtanít: becsületesen győzni és emelt fővel veszíteni is. *„Semmi sem fejlesztheti ki egy népben a nemzeti önérzetet és az egyéneknél az önbizalmat, mint a sport, a testedzés. A sportoló ember fel tudja szabadítani lelkét a rögtől, amelyhez tapadt, le tud mondani fölös haszonnól, élvezetről, és tud áldozatot hozni a nemes célokért. Aki sportol, az élet derűs oldalait is szívesebben meglátja és értékelni is tudja.”<sup>1</sup> „A sport célja a test edzése, alapja a fegyelem és jelenti a tisztességet, becsületet és úri gondolkodást. Aki sportol, az úriember, aki pedig mégsem az, a sportolóknak maguk közül kell kiközösíteniük.”<sup>2</sup>*

A magyarság történetének első évszázadaiban a sporttörténelmet nem lehetett elválasztani a hadtörténelemtől, ami nem azt jelenti, hogy a magyarok nem ismerték a sportot, hiszen hadi sportolóink szép számmal voltak. Céllovás nyíllal, lóverseny, vadászat, úgynevezett perdőntő bajvívás, tornavívás, lovagi torna, lovagjátékok, lovagi testnevelés, atlétikai sportok – a középkor

---

<sup>1</sup> A Rend, 1922. december 2.

<sup>2</sup> A Rend, 1926. március 26.

századainak ezek voltak a legjelentősebb sporttevékenységei. Az ókori görögök aszkézise egyfajta fokozott testkultuszt jelentett, egy önmegtartóztatással kapcsolatos edzést, a testnek az atlétikai játékokra való tervszerű felkészítését. Ezzel szemben a középkorban az aszkézis a testnek, mint a lélek ellenségének sanyargatását kívánta meg. A humanizmus az ember újból való felfedezésének időszakát jelentette. „*Olyan sportszellem honosodott meg, amely testgyakorlásról beszélt, amely nem kívánt fegyvereket, hanem a szabad testet gyakorolta, azt fejlesztette ki.*”<sup>3</sup> II. Piusz pápa az 1400-as évek végén a következőket írta a test neveléséről: Az anyaméhben először a test alakul ki és utána a lélek. Éppen ezért a testi neveléssel mindig összekötötte az értelmi nevelést.<sup>4</sup>

Az iskolai sport nyoma volt felfedezhető Brassóban, a XVII. század elején. 1621-ben a sárospataki főiskolán alkalmazták először a hatályos iskolai törvényt, amelynek értelmében a diákok labdázhattak, de tilos volt a dárdatetés, a birkózás, a mozsárral és puskával lövöldözés és mindazon játék, amely másban kárt tehet. A soproni jezsuita gimnázium naplója szerint a XVIII. század második felében a rend növendékei zenés testgyakorlatokat mutattak be, amelyek az evangélikus tanárok tetszését is elnyerték.<sup>5</sup>

„*Tervszerű iskolai testnevelésről hazánkban Comenius Ámon János felépése előtt nem beszélhattünk. Külön büszkesége volt ő a magyar sporttörténelemnek, mert sehol e nagy tudós nem állt olyan közel a lehetőséghez, hogy a lelkében szunnyadó hatalmas testnevelési ideálokat megvalósítsa, mint Magyarországon.*” Ő volt az első, aki hazánkban a humanista eszméknek a sportéletben és a testnevelésben való gyakorlati megvalósításának útját megmutatta. Comenius Sárospatakon belefoglalta tanítási tervébe a testedző játékokat, amelyeket a diákságnak mint rendszeresen végzendőket jelölt meg. A leginkább a labdajátékokat viselte a szívében.<sup>6</sup>

Zrínyi Miklós, a költő és hadvezér a XVII. században megírta, hogy a magyar ifjú előtt három pálya állt: lehetett katona, pap és prókátor. Így az udvari nevelés főként testi nevelés volt. Zrínyi az atlétikát, a gyaloglást, úszást, futást ajánlotta mint testnevelő és testfenntartó bázist.<sup>7</sup> A katonaság gondoskodott a sportláványosságáról. Az 1600-as években pedig a magyar sport egyik meghatározó oszlopa az angol módra szervezett vadászat volt.

<sup>3</sup> Siklóssy László: A magyar sport ezer éve, I. kötet. A legrégebbi időtől Széchenyi István grófig. Országos Testnevelési Tanács, Budapest, 1927, 134. o.

<sup>4</sup> Uo. 135., 136. o.

<sup>5</sup> Uo. 165. o.

<sup>6</sup> Uo. 170. o.

<sup>7</sup> Uo. 177. o.

Mária Teréziánál jelent meg a gondolat, hogy a közoktatás ügye állami feladat. E feladatot volt hivatott megoldani az 1777-ben megjelenő közoktatási rendelet, a Ratio Educationis, amelyben kiemelt hely jutott a testnevelésnek is. Külön szakaszban foglalkozott a tanuló ifjúság egészségi állapotának gondozásával, az egészségi állapotukat illető rendfenntartási intézkedésekkel, az engedélyezhető játékokkal és az ifjúsági játékterek kijelölésével.<sup>8</sup>

*Bene Ferenc* egyetemi orvosprofesszor 1807-ben adta ki *Elementa Politiæ Medicæ* (Orvosi rendészet) című munkáját, amelyben méltó helyet szentelt a testnevelésnek. Külön fejezetben tárgyalta a tanulók játékeit és gimnasztikai gyakorlatait. Leírta, hogy a folyamatos munkavégzés ártalmas az egészségre, ezért is van szükség a mozgásra. A gimnasztikai gyakorlatokra helyezte a hangsúlyt, és hasznosnak tartotta még a következő testmozgásokat: séta, futás, ugrás, jégkorsolyázás, úszás, birkózás.

„Sportunkat nem az iskola fejlesztette, hanem a nép ösztöne. A humanisták hiába ásták volna ki az ókori régiségeket, ha a nép nem őrizte volna meg évezredekken át azokat a játékokat, amelyek azonosak voltak az ókori Hellas sportgyakorlataival. A sport nagy reformátorai, amíg egyik szemükkel az ókori világba tekintettek vissza, másik szemükkel a nép ösztönszerű cselekvését nézték. A magyar sportéletet két oldalról érte külföldi hatás: angol és német részről. A nép játékaiból tervszerűen felépült angol sportélet már századokra tekinthetett vissza, amikor arisztokratáink lóért és lovassportért mentek vissza a szigetországba, ahonnan az atlétikát is magukkal hozták. E kettő közé ékelte a polgári osztály a német gimnasztikát. A sport múltja nem egyéb, mint az emberiség nagy egyetemének folytonos izgalmas kutatása a legjobb után: mi az, amivel egyéniségünket kiegészíthetjük és a lehetőség szerint való tökéletességre emelhetjük? Ezt mutatta minden kor. A magyar sport őskorát a magyar sport hőskora követte.”<sup>9</sup>

Széchenyi és Wesselényi szerint a sport szabad embernek való, az elnyomás korában nehéz volt a sportot fejleszteni, mégis fejlődött hála e két hazafinak. Gróf Széchenyi István a magyar testnevelés apostola volt. Élete a jövő testnevelését és sportéletét vetítette előre. Szellemi hagyatékának részeiből rekonstruálhatjuk azt a nagy testnevelési programot, amelynek megvalósítására szívvel-lélekkel törekedett. Ifjúkori naplóiban 1819 tavaszán és nyarán foglalkozott intenzíven testnevelési kérdésekkel. „A testet és lelket – írta naplójában 1819. április 9-én – fiatal korban alkalmassá kell tenni a haza iránt

---

<sup>8</sup> Uo. 398. o.

<sup>9</sup> Uo. 432. o.

való szolgálattételekre, mert enélkül az ország szempontjából semmit sem ér a nevelés. Az ifjúságot úgy kell nevelni, hogy gyermekkorától kezdve alá tudja rendelni szenvedélyeit hazája dicsőségének és javának. A gimnasztikai gyakorlatok minden alkalommal örömet okoztak a gyermekeknek, megerősítették őket és üdülést nyújtottak minden fejmunka után.”<sup>10</sup> Így gondolkozott Széchenyi a gyermekek neveléséről. Naplóbejegyzéseiben évekként később is arról ír, hogy hegyeket mászott meg, és sokat gyalogolt. Arról írt, hogy sohasem késő egy észszerű testkultuszt kialakítani magunknak, valamint arról is, hogy sohasem késő a testünkkel foglalkozni, hiszen minden kornak megvan a maga sportja. Széchenyi minden sportot üzött tudatosan azért, hogy sportjából haszon származzék nemzetére. A legkomolyabban és legintézményesebben azonban a lovas sporttal, főként a lóversennyel foglalkozott. Emellett Széchenyi a magyar vízi sport megalapítója is volt. Szerinte a sport és testnevelés döntő problémája a test és lélek harmóniájának kérdése volt. Érdekesség, hogy Széchenyinek 1826–1836-ig járt az angol sportfolyóirat, a *The Sporting Magazine*.

A sport szót először 1828. július 10-én írták le, Pesten, de még csak egy német szövegben. Magyarul először a *Petrichevich-Horváth Lázár* szerkesztésében megjelenő *Honderú* című szépirodalmi, művészeti és divatlapban írták le a szót, méghozzá az első, 1843. november 4-i számban. Az 1852-ben megjelenő *Vadászok könyve* című műben többször is szerepel a sport és a „sportman” kifejezés: „Az, aki bármely nemét a férfias mulatságoknak, egy sportot űz, sportmannak nevezetik.”<sup>11</sup>

Széchenyi az intézmények megteremtésének nagy embere volt, széles látókörben tekintett végig az egész sportéleten, de a konkrét testneveléssel nem foglalkozott. A sportintézményeket azonban neki köszönhetjük. Wesselényi Miklós ellenben valóságos testnevelő volt. A testnevelés minden fortélyát makacs tanulással és tréninggel végigpróbálta önmagán és az erdélyi ifjúságon. De nem sokat írt a testnevelésről és a sportról. Egyedül a *Balítéletekről* című, 1831-ben megjelenő könyvében olvasható egy úgynevezett testnevelési értekezés: „Testi ügyességgel is nem sok okunk van nagyon dicselkedni. Igaz, hogy a magyart hajlékony teste, pattanó sina és kemény csontja minden testi gyakorlásra alkalmassá teszi, de a nevelési hibákért, a restség, a puhaság miatt csak kevesen tesznek azokban előmeneteleket. Alig van nemzet,

---

<sup>10</sup> Uo. 19., 20. o.

<sup>11</sup> Uo. 28. o.

*mely oly keveset van lóháton, mint a magyar: Gyaloglással kevesen fársztják magukat, különösen a nemes emberek.*<sup>12</sup>

Széchenyi és Wesselényi egyébként nem ismertek külön lósportot és „embersportot”, ők az összes sportot a test- és a léleknevelés szempontjából ítélték meg.

Az Országos Testnevelési Tanács a magyar sport ezer évéről szóló kiadványában 1927-ben a testnevelés ügyének nagy nemzeti jelentőségére hívta fel a figyelmet *Kariáth Jenő*, az Országos Testnevelési Tanács akkori elnöke, valamint a sportra, „*mint fajunk megerősítésének legcélravezetőbb eszközére*”, a sport ugyanis a lovagias gondolkodásra, egymás kölcsönös megbecsülésére, bátorságra és önfegyelemre nevel. A sport az a játék, amely egyoldalú élethivatásunkat kiegészíti és egyéniségünket a tökéletesedés felé viszi.<sup>13</sup>

## **A kötelező rendőri testnevelés bevezetése – szemelvények az állomány sportéletéből**

A rendőri testnevelés terén kifejtett munkájáért nagy tiszteletet vívott ki magának *Dorning Henrik* főkapitány-helyettes és *Laky Imre* rendőr főfelügyelő.<sup>14</sup>

*„A jó rendőr ugyanis nemcsak az, aki a jogszabályokat ismeri. Az izmok kultusza éppen olyan fontos, mint a tudományoké, s e kettő karöltve alkot egy egész embert. Fontos, hogy a testület minden egyes tagja megérezze és megértse, hogy a sport és a rendőrszolgálat elválaszthatatlanul összenőttek. Egy sportban edzett, életvidám hivatálnok még az íróasztalnál is másként fest, mint egy örökösen helyben ülő aktamoly. A sportembernek más a fellépése is, önbizalmat sugall. A sport nem lehet öncél, hanem csak eszköz arra, hogy az egyén hivatásbeli kötelességének teljesítésére nagyobb mérvben váljék képesé, éppen ezért nem lehet kétséges, hogy ott, ahol a sport és hivatásbeli kötelességek összeütközésbe juthatnak, csak a szolgálat érdeke érvényesülhet.”*<sup>15</sup>

A *Rend* című folyóirat még 1924-ben<sup>16</sup> írt arról, hogy mindenkinek kötelessége sportolni. A kötelező rendőri testnevelés bevezetése ebben az időszakban merült fel, hivatkozva az örök érvényű gondolatra: ép testben ép lélek. „*A rendőrsport megalakult, hogy a közrend katonáinak testét megerős-*

---

12 Uo. 42. o.

13 Uo. Előszó.

14 A Rend, 1922. október 7.

15 A Rend, 1922. november 4.

16 A Rend, 1924. március 10.

sítse, acélossá tegye, a nehéz szolgálatra megeddze a békében is állandóan vivott harcokra.”<sup>17</sup> A rendőrsport egyébiránt a kezdeti években még meglehetősen széttagolt volt.

„A világháború tapasztalatai mélyreható változást idéztek elő a kultúrnemzetek sportéletében is, ugyanis eljutottak e nemzetek annak felismeréséhez, hogy a külső és belső ellenséggel szemben, a mindinkább tökéletesedő gyilkoló technika korában többé már nem a nyers tömegek, hanem a gondolkodó, önbizalommal telített, nemzeti öntudatra ébredt egyének képezik az állambiztonságát alkotó és védő elemét és ezért az egyén testi és lelki tulajdonságainak és képességeinek ilyen irányú kifejlesztése és kiképzése nemzeti érdek, amelynek elsőrangú eszköze a sport.”<sup>18</sup> Ezek a gondolatok akár napjainkban is íródhattak volna, gyakorlatilag a Nemzeti Sportstratégiában is hasonló olvasható, amelynek megalkotása során az Országgyűlés figyelemmel volt arra, hogy a sportolás kiemelkedően hozzájárul a népesség mentális és fizikai egészségi állapotának javításához, és sajátos funkciói révén eszköz az egészséges társadalom megteremtéséhez, a közösségi kapcsolatok fejlesztéséhez, a népesség gazdasági aktivitásának előmozdításához, a nemzeti értékek és az önbecsülés erősítéséhez, az esélyegyenlőség javításához. Ugyanis „az európai értékrend szerint az állam legfontosabb célja az, hogy állampolgárai életminőségét, egészségi állapotát javítsa. Minőségi munkára csak megfelelően edzett, tetterős társadalom, csoport, egyén képes. Mindezt leghatékonyabban az aktív sportolás megkülönböztetett, átfogó – nem csak pénzügyi – támogatása révén érhetjük el. E témakörben folytatott kutatások eredményei alapján kijelenthető, hogy a sport életünk elidegeníthetetlen része, amely támogatásra érdemes, támogatásra szorul, hiszen átfogó eszközként, a modern társadalom negatív hatásainak ellensúlyozására, kiküszöbölésére hatékony megoldásokat kínál. A mindenkori kormányzatnak, a gazdaság szereplőinek, irányítóinak, résztvevőinek nem szabad kihasználatlanul hagyni a sportban rejlő lehetőségeket. Ennek megfelelően a stratégia megalkotóinak legfontosabb célkitűzése az, hogy a sport legyen „mindenki szenvedélye!”<sup>19</sup>

Visszakanyarodva a múlthoz: az 1920-as években az ország egyik legnagyobb fegyveres intézménye a magyar királyi állami rendőrség volt, tagjai a béke katonái voltak, hivatásos üldözői a rossznak, az állami és társadalmi rend, a belső nyugalom mindig éber őrei. A bűnöző elemekkel szakadatlanul

<sup>17</sup> A Rend, 1925. szeptember 20.

<sup>18</sup> A Rendőrtiszti Atlétikai Club története 1921–1931. Váci Fegyintézet Nyomdája, Budapest, 1932, 5. o. 19 65/2007. (VI. 27.) OGY határozat a XXI. Nemzeti Sportstratégiáról.

folytatott harc, ez az állandó hadiállapot volt bizonyára a legfőbb oka annak is, hogy az állami rendőség kebelében a testnevelés és a sport sokáig ismeretlen fogalom volt. A budapesti rendőrség tagjai között már békeidőben is voltak egyes kitudó sportférjak és ismert versenyzők, de a sporttevékenységük a rendőri sporttal és a testneveléssel semmilyen kapcsolatban nem volt. A Rendőrtiszti Atlétikai Club megalakulása a rendőrsport alapkövének a letételét jelentette.<sup>20</sup> A RAC védnöke egyébként *Scitovszky Béla* belügyminiszter volt.

A RAC megalakításának gondolata egy vívótanfolyamon merült fel, amelyet 1920-ban néhány fiatal rendőrtiszt szervezett meg. Egy testnevelő intézetben találkozott néhány sportkedvelő rendőrtiszt, akik a „*terhes, testet-lelkük kimerítő rendőri szolgálat mellett időt szakítottak a sportolásra, testük-lelkük felüdítésére*”<sup>21</sup>. A sportversenyek és az összejövetelek a társadalmi érintkezés előmozdítását is szolgálták.

Az egyesületbe való tömörülés eszméjét *Schréder Gyula* rendőrkapitány vetette fel, *Szeszlér Hugónak*, egykori budapesti helyettes főkapitánynak, a RAC első elnökének a támogatásával 1921 őszén megalakította a budapesti rendőrtisztikar vívó- és tornaosztályának szervezőbizottságát, tulajdonképpen ez volt a RAC alakuló gyűlése. A bizottság felhívást intézett a rendőrtisztekhez, ebben az állt, hogy a sport révén szeretnék összehozni a rendőrtiszteket, elősegíteni a társadalmi érintkezést, alkalmat nyújtani arra, hogy „*test-és lélekfejlesztő izommunkát végezzenek és a hivatali szoba dohos levegőjének és a fárasztó külszolgálatnak a szervezetre káros hatásait ilyen módon ellensúlyozzák*”<sup>22</sup>.

Szeszlér Hugó, a RAC első elnöke az alakuló ülésen elmondta, hogy „*a sport emeli a bajtársi érzést, fokoza az összetartozástudatot és kifejleszti az igazi lovagias gondolkodást. A sportolás közelebb hozza az embereket egymáshoz, emeli a férfias öntudatot és önértetet.*” Ekkoriban a fair play szelleme érvényesült, ugyanis elhangzott az is, hogy a jó sportember az ellenféllel mindig elnéző, erejének és felsőbbségének tudatában sohasem kihívó, sohasem sértő, hanem mindig nyugodt, öntudatos és mérsékelt.

A klub célja a sportnak kizárólag amatőr alapon való, minden anyagi érdektől mentes gyakorlása volt, valamint a rendőrtiszti kar bajtársi szellemének ápolása és fejlesztése, társas érintkezésének előmozdítása, társadalmi életének és mozgalmainak irányítása és vezetése. A szakosztályok sportéletét a szakosztálykapitányok vezették és irányították. Az alapszabály és a választ-

<sup>20</sup> A Rendőrtiszti Atlétikai Club... i. m. 6. o.

<sup>21</sup> 65/2007. (VI. 27.) OGY határozat

<sup>22</sup> A Rendőrtiszti Atlétikai Club... i. m. 10., 12. o.

mánytól kapott felhatalmazás keretében önállóan intézték és ellenőrizték tagjaik sportszerű kiképzését, kijelölték a versenyeken indulókat, rendezték a klub versenyeit.<sup>23</sup>

A budapesti főkapitányság 321. számú napi parancsában hívta fel a tisztikar tagjainak a figyelmét a klubba való belépésre. Az akkori budapesti főkapitányhelyettes, *Marinovich Jenő* 1921. november 17-én felkérte az összes ügyosztályt és a kapitányságvezetőket, hogy saját hatáskörükben gondoskodjanak arról, hogy a beosztott tisztviselők lehetőleg teljes létszámban lépjenek be a klubba, a tisztviselőket pedig arra kérte, tartsák ezt kollegiális kötelességüknek, vagy mint pártoló tagok támogassák. A kezdeti időkben vívó-, teniszszakosztály, evezős, céllövő- és lovaglós szakosztály is működött. 1923-ra klubház is felépült. 1925-ben megalakult a futballszakosztály is. Elkészült a klubérem is a jelmonddal: „*Honos Tibi Patriae Spes*”, amely a győzelem utáni pihenő rendőratlétát ábrázolja, bal kezében a babérokoszorút tartva, jobb kezével pedig a hatalom római jelvényére támaszkodva.<sup>24</sup>

1926-ban a RAC-nak három olyan szakosztálya volt, amelyik kiemelkedő sikerességgel működött: az evezős, a tenisz- és a vívószakosztály. A RAC folyamatosan a hírneve öregbítésére törekedett. A magyar sport világában a RAC-ot új üstökösként emlegették.

1927-ben a nemzetközi rendőri együttműködés kialakításának gyakorlata is elkezdődött, a lengyel–magyar labdarúgó-mérkőzések kapcsán. 1928-ban pedig a külföldi rendőrségek sportköreivel is kereste a vezetőség az együttműködési lehetőségeket. A magyar–lengyel mérkőzés megrendezését a Magyar Labdarúgó-szövetség tette lehetővé azáltal, hogy a lengyel vendégek utazási költségét és szállásdíját megtérítette és a mérkőzés lebonyolítását is vállalta a magyar–jugoszláv meccs előtt.

A RAC-ot meghívták a párizsi rendőrség vívócsapataival való mérkőzésre és egy Berlinben megrendezett nemzetközi rendőrtisztai akadályfutó versenyre is.

A Rendőrtisztai Atlétikai Club megalakulásával intenzív sportélet vette kezdetét. A RAC égisze alatt működött az őrszemélyzeti sportalakat, amely a labdarúgást és az atlétikát üzte intenzíven. Vele majdnem egy időben alakult meg a Detektív Atlétikai Klub is. A RAC 1921-ben 94 tagot számlált, 1930-ban már 792-t.

<sup>23</sup> A Rendőrtisztai Atlétikai Club Alapszabálya, 2., 7., 40. §

<sup>24</sup> A Rendőrtisztai Atlétikai Club... i. m. 40. o.

Az 1929. július 1-jén hatályba lépett 115. 312/VI. a) BM. számú rendeletben – melyet a RAC kezdeményezett – a belügyminiszter elrendelte a kötelező rendőrszemélyzeti testnevelést, a kapitánysági és főkapitánysági sportbizottságok megalakítását, és kilátásba helyezte az Országos Központi Rendőri Sportbizottság megalakítását is. A rendelet preambulumban megtalálható, hogy az 1920-as években az egész országban a társadalom legszélesebb rétegeit felölelő és nagy nemzeti célokat szolgáló általános testnevelési mozgalom kezdődött. A belügyminiszter az 1921. évi 53. tc. szellemében látta szükségesnek a rendőri testnevelés általánosabbá tétele céljából a szolgálattal kapcsolatos testnevelés szabályozását és a rendőri egyesületi sport eredményesebbé tétele céljából irányelvek meghatározását. A szolgálati testnevelés célja, hogy a rendőr a kiképzés után is végezzen olyan testmozgást, amely őt testileg edzettebbé, ügyesebbé, kitartóbbá, szellemileg frissebbé, önállóbbá, ellenállóképesebbé és ezáltal a rendőri szolgálatra alkalmasabbá teszi. Ezen hetente vagy kéthetente egy-két órában a rendőrszemélyzet minden egyes tagjának kötelezően részt kell vennie. Nincs új a nap alatt, ugyanis évekkel később, a jelenleg hatályos Nemzeti Sportstratégiában is szerepel hasonló gondolat: *„bizonyított, hogy a rendszeres testedzés életkortól függetlenül közvetlen pozitív hatással van az egészségi állapotra és a közérzetre. A sportolók körében ugyanakkor kisebb mértékben jelentkeznek a kóros stresszterhelés tünetei (alvászavarok, fejfájás), kevesebb a káros szenvedéllyel élőők száma, kisebb a szív- és érrendszeri betegségekben, anyagcsere-betegségekben szenvedő betegek aránya. Cél tehát a népesség egészségi állapotának javítása a sport segítségével: minél szélesebb rétegek mozgósítása, hogy az egészség megőrzése érdekében növeljék sportaktivitásukat.”*<sup>25</sup>

A rendelet a konkrét gyakorlatokat is meghatározta: kardforgatás, pisztolykezelés, zártrendű fegyvelmező csapatgyakorlatok, futás, ugrás, mászás, úszás, játékok.

Fontosnak tartom megemlíteni az 1947-ben megalakult Magyar Államrendőrség Tiszti Akadémiáját, amelyet 1949-ben a Rendőr Törzstisztképző Főiskola<sup>26</sup> felállítására követt. Az egyéves képzés tantárgyai között szerepelt a sportkiképzés, a birkózás, vívás, lovaglás, pisztolylövés és a cselgáncs is. A tanfolyam során a következők speciális és gyakorlati tantárgyakat oktatták:

- céllövészet havonta egy délután;
- csapatgyakorlat (szakasz, század alakítása és vezetése) hetenként egy délután;

<sup>25</sup> 65/2007. (VI. 27.) OGY határozat a XXI. Nemzeti Sportstratégiáról.  
<sup>26</sup> 256.121/1949 BM rendelet.

- lőfegyver és kard használata zárt csapatban havonta egy délután;
- kardvívás, birkózás havonta egy délután;
- csuklógyakorlatok naponta, reggeli oktatás előtt negyedóra.<sup>27</sup>

A tisztí, altisztí tanfolyamokon a test nevelése elengedhetetlenül fontos volt, ahogyan ez napjaink rendőrképzésében is így maradt.

Visszakanyarodva az időben, mérföldkőnek volt tekinthető a belügyminiszter rendeletével 1950-ben létrejövő Belügyi Sport Központ, amely a Belügyminisztérium központi igazgatásában dolgozók, valamint a rendőrség és tűzoltóság tagjainak sportegyesületei eredményes munkájának fenntartására, ellenőrzésére és munkájuknak az egységes magyar sportba való bekapcsolására alakult meg.<sup>28</sup> A Belügyminisztérium központi igazgatási szervében dolgozók, valamint a rendőrség és tűzoltóság összes tagja, továbbá e szervek szerződéses alkalmazottai sporttevékenységet csak a Belügyi Sport Központ kötelékébe tartozó sportegyesületekben folytathattak, ez alól a belügyminiszter adhatott felmentést. A Belügyi Sport Központ állandó kapcsolatot tartott fenn az Országos Sporthivatallal, annak rendelkezéseit a belügyi sport területein érvényesítette.

Érdekeség, hogy a belügyi sportegyesületek versenyzőivel szemben a belügyi sportéleten belül elkövetett fegyelemsértések tekintetében még sportfegyelmi bíráskodást is gyakorolt, a döntése végérvényes volt. A belügyi sportolóknak más versenyen elkövetett fegyelmi vétségei felett az illetékes szövetség fegyelmi szerve ítélt, határozatát a Belügyi Sport Központtal közölték.

1951-ben született döntés a sportszázad felállításáról<sup>29</sup>, amely a rendőrség és a tűzoltóság élsportolóiból állt. Feladata volt a rendőrség és a tűzoltóság testkultúrájának fejlesztése, az élsportolók eredményesebbé tétele. A sportszázad minden beosztottja a Belügyminisztérium állományába tartozott.

Sok esetben az állam igyekezett összekapcsolni az iskolai testnevelést a kötelező katonai szolgálat előkészítésével – lásd például Magyarországon az 1921-es testnevelési törvényhez kapcsolt miniszteri rendelkezésben a levante sportegyesületek kötelező felállítását.<sup>30</sup> A Nemzeti Lovarda 1954-ben és az ezt

<sup>27</sup> Sallai János: Rendőr-, rendőraltiszt-, rendőrtörzsaltiszt-képzés a m. kir. rendőrség államosítása után. Magyar Rendészet, 2016/6., 9. o.

<sup>28</sup> 1950. IV-1. B.M. számú rendelet a Belügyminisztériumban, a Belügyi Sport Központ létesítése tárgyában. Belügyi Közlöny, 1947/1–53., 554. o.

<sup>29</sup> A belügyminiszter 101.011/1951. B.M. IV/4. számú rendelete a Dózsa Sportszázad felállítása tárgyában. Rendőrségi Közlöny, 1950/1–29. szám, 1–5. §.

<sup>30</sup> Sárközy Tamás: Magyar Sportjog az új Polgári Törvénykönyv után. HVG-ORAC, Budapest, 2015, 17. o.

megelőző években az Országos Testnevelési és Sportbizottság keretében, a Népstadion egyik sportlétesítményeként működött. Annak ellenére azonban, hogy a lovarda az OTSB tulajdonában és közvetlen kezelésében állt, az istállóban elhelyezett lovak nagy része a Honvédelmi Minisztérium tulajdonában volt. 1954-ben a minisztérium irodaépületet és istállót építtetett, ami arra engedett következtetni, hogy a honvédelmi kormányzatnak a lovardával további tervei is voltak és annak fokozottabb kihasználására is igényt tartottak.<sup>31</sup>

1968-ban a Belügyminisztérium eredményesen működött együtt a Magyar Testnevelési és Sportszövetséggel a testnevelési és sportmozgalom fejlesztésében. A BM az állomány részére előírt kötelező kiképzési testnevelést és sportot jelentős eszköznek tekintette az állomány fizikai, erkölcsi és jellembeli tulajdonságainak formálásában. A testnevelésben és sportolásban való részvétel elősegítette a belügyi szervek sajátos feladatainak eredményesebb végrehajtását, így a sportrendezvények biztosításával kapcsolatos egyre nagyobb feladatok sikeres kezelését is.<sup>32</sup>

## **Szemelvények a footballhuliganizmusról és a sportrendezvények biztonságos lebonyolításáról**

A nézők sportrendezvényen való részvételét már az ókorban is részletesen szabályozták. A kitalálás eszközt a rómaiak már alkalmazták, az érintettek körét azonban a mainál tágabban határozták meg: nemcsak rendfenntartási, hanem erkölcsvédelmi célból sem mehetett el mindenki megtekinteni a játékokat.

A sportrendezvények biztonságos lebonyolítása nem csak ma okoz fejtörést a szervezőknek. Már az ókorban is figyelemmel voltak erre, akkor a játékrendező felelőssége volt a játékok zavartalan rendjének fenntartása. A kamerával történő megfigyelést és a beléptetőrendszerek használatát leszámítva a mai és az ókori rendfenntartási módszerek tekintetében is sok hasonlóságot találhatunk.

*„Rómában a sportversenyeknek keretet adó ünnepek alkalmával tartott játékok rendezése elsősorban állami feladat volt, ezért pontosan meghatározták, hogy az egyes játékok megrendezése melyik hivatalnokot terheli. A különféle ünnepek és játékok bevezetése is meghatározott szabályok szerint történt. A játékokat, melyeken a sportolók összemérhették tudásukat, a rómaiak-főleg a köztár-*

<sup>31</sup> Feljegyzés a Nemzeti Lovarda átadásával kapcsolatban a Honvédelmi Minisztérium részére. Budapest, 1954. augusztus 10.

<sup>32</sup> MTS értesítő, 1968/8.

saság korában-ünnepek alkalmával rendezték. Rómában annak kellett gondoskodnia a megfelelő helyszín biztosításáról, aki a játékokat rendezte. Mivel kezdetben az állam rendezte a látványosságokat, a megfelelő »sportlétesítmények« kialakítása is állami feladat volt. Nem volt egyszerű egy sportrendezvény megszervezése, a szervezőknek kellett helytállni azért, hogy a sportrendezvényeknek számító játékok az írott és íratlan szabályoknak megfelelően, a nézőktől kezdve az istenekig, mindenki meglegedésére szolgáljanak.<sup>33</sup>

Rómában bizonyítottan a Kr. e. III. századtól kezdve rendeztek gladiátorviadalokat. Közülük az első a Tiberis melletti marhapiacon zajlott le Kr. e. 264-ben. Az egyik római történetíró szerint a gladiátorjátékokat az etruszok találták ki.

Az események szervezői számos óvintézkedést tettek a nemkívánatos közjátékok elkerülése céljából. Különösen az állatviadalokon kellett vigyázni. A rendezők körben hálókat feszítettek ki, amelyeket három méterrel a belső fal előtt felállított oszlopokra rögzítettek. A háló mögötti biztonsági sávban örködött a segédszemélyzet, fegyveres katonák, akik szükség esetén közbeavatkozhattak. Az arénák nézői fegyelmetlenül viselkedtek, rendbontásokról alig maradtak emlékek.

Témánk szempontjából csak azokat a gladiátorokat vizsgáljuk, akik sportolóknak minősíthetők, hiszen a hadifoglyok, elítéltek és az arénába küldött rabszolgák kényszerű öldöklése nem tekinthető sportnak. Nem lehet pontosan megállapítani, milyen arányban voltak a gladiátorok között hadifoglyok, elítéltek, rabszolgák és önként jelentkezők, de úgy tűnik, hogy a *munusok*<sup>34</sup> megjelenésekor a hadifoglyok voltak túlsúlyban, a császárkorban viszont a gladiátorok nagy részét már az *auctoratusok* alkották. Ezeket a „profí” harcosokat a játékrendezők vagy maguk szerződtették egy-egy fellépésre, vagy a császári gladiátoriskolába önként jelentkezők közül válogattak, esetleg a *lanistától* „igazolták” a vívókat.<sup>35</sup>

A nézőtéri erőszak gyökerei már a középkori angliai népi futballban fellelhetők voltak, de a futballhuliganizmusként ismert viselkedésforma csak 1960-ban jelent meg Angliában. A többi nyugat-európai országban, Olaszországban, Németországban, Hollandiában és Belgiumban csak tíz évvel ké-

33 Gedeon Magdolna: Az antik Róma „sportjoga”. Novotni Kiadó, Miskolc, 2005, 111., 116. o.

34 A *munusok*, gladiátorviadalok eredete nem tisztázott. Valószínűleg campaniai közvetítéssel Etruriából kerültek a rómaiakhoz. A szűkszavú *Festustól*, egy a II. vagy III. században élő grammatikustól csak ennyit tudunk meg: „Az volt a szokás, hogy a bátor harcosok sírján hadifoglyokat áldoztak fel; mikor ennek a gyakorlatnak a kegyetlensége nyilvánvalóvá vált, úgy döntöttek, hogy gladiátorviadalt rendeznek a sír előtt.”

35 Gedeon Magdolna: i. m. 118. o.

sőbb bontakozott ki a jelenség. Ebben az időszakban még felületesen vizsgálták át például a ruházatot, a stadionokban nem volt elegendő számú rendőri erő, nem kért idejében segítséget a szektor rendjéért felelős parancsnok, nem különítették el megfelelően a szurkolókat.<sup>36</sup>

Magyarországi vonatkozású egy 1921-ben, az Üllői úti stadionban történt eset is, amikor az MTK–Kispest mérkőzésen bokszerrel ájulásig verték a játékevetőt. Sokáig a labdarúgó-szövetség és a rendőrség is tehetetlen volt a rendbontókkal. Ami 1921 őszén történt, azt tekinthetjük az általános „rendteremtés”, az ország konszolidációja részének. A Belügyminisztérium által szeptemberben, 84.447/1921. B.M. számú, „*A football-mérkőzéseken tapasztalt durva játékmód megszüntetése érdekében*” kiadott körrendelet az egyesületeket tette felelőssé, hogy játékosikat a „*leggondosabban válogassák meg*”, akik erre nem voltak hajlandók, azokat megfenyegették, hogy a belügyminiszter klubjukat „*alapszabály-ellenesnek fogja tekinteni*”. Az MLSZ számára előírták, hogy utasítsák a bírákat a durván játszó labdarúgók azonnali kiállítására. Nagy vihart kavart a rendelet azon passzusa, amely a rendőrt a mérkőzés bírája fölé helyezte: „*A mérkőzéseket vezető bíró köteles a mérkőzésre kirendelt ügyeletes rendőrtisztviselőnek a mérkőzés zavartalan menetére, illetőleg a rend fenntartására vonatkozó utasításait minden ellenkezés nélkül pontosan teljesíteni. Ellenkező esetben az ügyeletes rendőrtisztviselő jogosult a mérkőzés további folytatását azonnal beszüntetni.*”<sup>37</sup>

A BM-rendelettel párhuzamosan a Budapesti Rendőr-főkapitányság átiratot intézett az MLSZ-hez, ebben gyakorlatilag saját hatáskörébe vonta a futball szabályainak betartása feletti felügyeletet. Az átiratnak azt a részét elfogadták a szövetség vezetői, hogy az egyesületeknek minden nyilvános futballmérkőzésre előzetes engedélyt kell kérniük a rendőrségtől – ezzel vált ugyanis lehetővé, hogy a rendőrség megfelelő karhatalmat küldhessen a mérkőzésekre. Azt viszont megengedhetetlennek tartották, hogy „*joga van a rendőrségnek beavatkozni a mérkőzés menetébe minden olyan esetben, amikor úgy egyes személyek, mint a nagyközönség testi épsége veszélyeztetve van, sőt a rendőrség köteles be is tiltani a mérkőzést, ha a folytatás súlyosabb következményekkel járna*”.

A botrányos forduló után a rendőrség egyetlen budapesti labdarúgó-mérkőzés megtartására sem adott engedélyt, így december 18-án csak a korábban engedélyezett magyar–lengyel találkozót lehetett megrendezni. A szövetség

<sup>36</sup> Kőszegi Bendegúz Ákos: Futballhuliganizmus. Diplomamunka. Budapest, 2015, 13. o.

<sup>37</sup> Tóth Nikolett Ágnes: Sportrendészet a sportigazgatás rendszerében. Nemzeti Köszolgálati Egyetem, Budapest, 2019, 33. o.

kerlte, hogy legalább a nézők kirekesztésével játszassák le az alsóbb osztályú találkozókat, amit a rendőrség engedélyezett ugyan, de közben olyan hírek terjedtek el, hogy fél évre betiltják a budapesti futballt. A válogatott-találkozó után hozott döntés szerint a rendőrség határozatlan időre nem engedélyezte nyilvános labdarúgó-mérkőzések rendezését – vagyis „csak” a nézőket tiltották ki a budapesti pályákról. A futballtilalom végül másfél hónapig tartott. Az MLSZ elnöksége február első napjaiban akart összeülni, hogy felkészüljenek arra a belügyminiszteri ankétra, amelyen a labdarúgó-szövetség és a rendőrség képviselői ültek tárgyalóasztalhoz. Az MTK közbenjárására azonban a rendőrkapitányság feloldotta a tilalmat, és február elején valamennyi mérkőzést közönség előtt játszhatták.

A rendőrség erőteljes fellépése nyomán az 1920-as évek közepétől nagyobb találkozókra csak elvétve fordultak elő rendbontások. Az alsóbb osztályokban viszont, ahol jóval szerényebb volt a rendőri biztosítás, gyakran megtámadták a vendégcsapatot vagy a játékvezetőt.<sup>38</sup>

A rend fogalmát a hasonló elnevezésű folyóirat már az 1920-as években is leírta. Természetesen minden egyes gondolat igaz volt a sportnak, a sportrendezvények biztosításának a világára is.

*„Az állami rend nem öncél, hanem eszköz arra, hogy az állam polgárainak biztosítsa a nyugodt gazdasági és kulturális fejlődést. Ordo est anima rerum: A rend a dolgok lelke.”<sup>39</sup>*

*„A rend a törvények és a társadalom egyensúlyát jelenti. A törvény és a rendőrség nélkül nem élhet a társadalom, mint ahogyan normák nélkül sem beszélhetünk rendről. Ha a társadalom nem tiszteli a saját törvényeit, úgy a rendőrség irgalmatlanul lecsap rájuk. Az állam, a társadalom és a természet rendje együttesen adják a közrend fogalmát. A közrend tehát a rend teljessége. Ordre et progres: Rend és haladás.”<sup>40</sup>*

A labdarúgó-mérkőzések aztán 1926-ban „tömegszenvédéllyé váltak. A labdarúgás annyira fanatizálta az embereket, hogy feltétlenül olyan mozgalomnak volt tekinthető, amelyre a rendőrségnek nagyon nagy figyelemmel kellett lennie. A mérkőzések sokszor nagyobb veszélyt jelentettek a közbiztonságra, mint egy politikai demonstráció.”<sup>41</sup> Ebben az időszakban sokan feltették a labdarúgás jövőjét. Nem csupán a közönség viselkedett nem megfelelően – sokan illetéktelenül beléptek még a pályára is –, hanem a játékosok is

<sup>38</sup> [http://magyararancs.hu/egotripp/game\\_over-75162](http://magyararancs.hu/egotripp/game_over-75162)

<sup>39</sup> A Rend, 1921. november 20.

<sup>40</sup> A Rend, 1926. január 23.

<sup>41</sup> A Rend, 1926. április 17.

fegyelmezetlenek voltak, gyakran még az intézkedő rendőröket is sértegettek. Szerepelt a lap hasábjain, hogy a rendőrség meg fogja védeni a rendet és az emberek testi épségét mindenkor<sup>42</sup>. Ahogyan teszi ezt napjainkban is.

A sportrendezvények engedélyezése egészen 1954-ig a rendőrségi szervek hatáskörébe tartozott. A rendőrségi szervek hatáskörét a Belügyminisztérium Országos Rendőrkapitánysága 1955. január 1-jétől kezdődően megszűntette, e hatáskört az Országos Testnevelési és Sportbizottság vette át.<sup>43</sup> Ettől kezdve mindazokat a sportrendezvényeket, amelyek a versenynaptárban nem szerepelnek, a rendezvény időpontja előtt legalább öt nappal írásban be kellett jelenteni az illetékes testnevelési és sportbizottságnál. A rendező sportszervezet köteles volt a sportrendezvényt a rendőrség illetékes járási, városi osztályának, Budapesten a budapesti főosztálynak írásban bejelenteni, a rendezvény időpontja előtt legalább három, nemzetközi rendezvény esetén nyolc nappal. Az utasítás arról is rendelkezett, hogy amennyiben ez a bejelentés nem történik meg, a sportszervezettel szemben a legszigorúbb fegyelmi felelősségre vonást kellett alkalmazni.

1954-ben a Népstadionban megrendezendő sporteseményeken jelenlévő rendezőgarda létszámát labdarúgás sportágban 724 főben állapította meg a Népstadion vezetője, *Németh Imre*. Egy vizsgálat megállapította, hogy a rendezői garda létszáma jóval több a feltétlenül szükséges létszámnál. A létszámot ekkor 208 fővel csökkentették, figyelemmel a Minisztertanács takarékosági rendeletére. Egy érdekes jogesetet mutatok be a rendezvénybiztosítással összefüggésben. 1954. április 25-én, Budapesten, a Szikra Kénsavgyár–Duna Cipőgyár NB II-es bajnoki labdarúgó-mérkőzésen a kénsavgyári szurkolók megverték egy Duna cipőgyári dolgozót, aki nyolc napon túl gyógyuló sérülést szenvedett. A mérkőzés végén az edzőt is megdobálták követ. Megállapították, hogy a pályán egyetlen, a rendőrség állományába tartozó rendezvénybiztosításban közreműködő sem volt. Az OTSB sportkörü elnöke kérte, hogy a jövőben küldjenek szövetségi ellenőrt a mérkőzéseikre, és figyeljék meg a szurkolók viselkedését. Állásfoglalást kértek arról, hogy szerintük a jövőben rendezhetnek-e mérkőzéseket rendőri biztosítás nélkül.<sup>44</sup>

A Népstadion rendezvényeinek látogatási rendjéről szóló anyagban szerepelt, hogy a Népstadion területére csak érvényes jeggyel lehetett belépni. Már akkoriban is tilos volt a nézőktől elzárt területre belépni, a korláton, a keríté-

42 A Rend, 1926. május 5.

43 Az Országos Testnevelési és Sportbizottság Elnökének 8.800-38/1954. sz. utasítása a sportrendezvények engedélyezéséről.

44 1954. április 26.

sen átmászni, az ülőhelyeken ugrálni. A nézőknek minden, a rendezvény lebonyolítását zavaró magatartástól tartózkodniuk kellett. Ilyen volt például a szidalmazás, a verekedés, a rendbontás, a papírégetés. A Népstadion területére tilos volt bevinni botokat, zászlórudakat, köveket. A rendbontókat a Népstadion területéről kiutasították, kivezették, és kizárták a sportrendezvényről. Súlyosabb esetben szabálysértési vagy büntetőfeljelentést tettek ellenük.<sup>45</sup>

A Magyar Népköztársaság belügyminiszter-helyettesének 1964-ben kelt utasítástervezete szerint már ebben az időben is különböző gyakorlatok alakultak ki a biztosítások végrehajtása terén. Egyes rendezvények biztosításánál hiányzott a tervszerűség, ami csökkentette a rendőri intézkedések hatékonyságát. Már ekkor is a rendezők feladata volt a rend fenntartása. A sportegyesületek és rendezvények felelősei voltak kötelesek gondoskodni a megfelelő számú rendező bevonásáról. A rendezők kötelesek voltak a rendet fenntartani, minden rendbontást megakadályozni és szükség esetén a rend helyreállításához a rendőrség segítségét kérni.

1964-ben a sportrendezvények biztosítására az illetékes rendőri szervek egységes biztosítási tervet voltak kötelesek készíteni a karhatalmi és operatív feladatok végrehajtására. A biztosítási terv, amelyet az illetékes rendőri szerv vezetője hagyott jóvá, a következőket tartalmazta: a rendezvény tárgya, helye, ideje, a rendező neve, a biztosítás parancsnoka, tartózkodási helye, a résztvevő rendőri erők létszáma, feladatai, a tartalék létszáma és elhelyezése, a rendezők létszáma, az előállítás helye.

## Összegzés

Elmondható, hogy az ellenőrzött társadalomban a sportpályák lelátóin és környékén garázda cselekmények nagyon ritkán fordultak elő, azokról is ritkán számolt be az ellenőrzött média. A rigmusok is szalonképebbek voltak. A rendszerváltozás után a sportpályák nézőterein gyakoribbá váltak az erőszakos cselekmények. A média sem hallgat már az eseményekről, igaz, a beszámolóik sokszor bulvár stílusúak, szenzációhajhászok. Sajnos az erőszak a szabadidő-eltöltés egyik formája lett. A futballhuliganizmus visszaszorítása csak a magyar labdarúgás valamennyi szereplőjének és a rendőrségnek az együttműködésével valósítható meg, aminek fontos eleme a folyamatos pár-

---

<sup>45</sup> A testnevelésre és sportra vonatkozó fontosabb jogszabályok és határozatok. Sportpropaganda Vállalat, Budapest, 1970, 221. o.

beszéd és a jogszabályok következetes betartása.<sup>46</sup> 2020 nyarán, a labdarúgó-Európa-bajnokságon az új Puskás Ferenc Stadionban a sportrendezvények biztosításában közreműködő magánbiztonsági és rendőri erő gondoskodik a rendről. A feladatok végrehajtásának területei között említhető a közrend védelme a vendéglátó országban, a szurkolói zónák, a szurkolók találkozási pontjainak, a mérkőzéseknek a biztosítása, a stadionbiztonsági szolgálat támogatása és az előre nem várt helyzetek kezelése. A rend minden társadalom számára alapvető érték, így a sportrendezvények biztonságos lebonyolítása kiemelt feladat hazánkban és a nagyvilágban is.

---

<sup>46</sup> Nagy László Tibor: A futballhuliganizmus jellemzői hazánkban. In: Irk Ferenc (szerk.): Kriminológiai Tanulmányok 43. Országos Kriminológiai Intézet, Budapest, 2006, 118–134. o.

## KORINEK LÁSZLÓ

### Hogyan ismerjük fel leveleink illetéktelen felnyitását?

Traszológiai adalékok a levéllenőrzés felismerésére

*A szerzőnek iratai selejtezésekor akadt most a kezébe ez a „kriminalisztikai” témájú írása, amelyet 1980-ban, az első bécsi kutatói ösztöndíja során írt, és ez az egyetlen írás, amelyet az akkori Belügyi Szemlének „nem állt módjában közölni”.*

Az alábbi sorok szerzője néhány hónapot töltött egy kapitalista országban tapasztalatcserén, és most közreadja a postája rendszeres figyelésekor összegyűlt észrevételeit.

A vizsgálati periódus alatt (másfél hónap) tizennyolc levelet volt módomban megvizsgálni, amelyek részben Magyarországról, részben egyéb külföldi országokból érkeztek. A leveleken tapasztalt elváltozások egyre inkább beigazolták azt a gyanút, hogy a feladó és a címzett közé illetéktelen személy kapcsolódik be, feltehetően a levél tartalmi felülvizsgálata céljából.

Az első szembetűnő jegy, hogy a tizennyolc levélből tizenegy a megszokott formától eltérően homorú volt, mégpedig olyan formában, mintha egy domború tárgyon a hátoldalával ráfektetve végigvasalták volna valamennyit.

A következő elváltozás, hogy a gyengébb minőségű (fatartalmú, papíryanagú) borítékokon a hátoldal tapintása lényegesen eltért a címoldalétól.

A harmadik szokatlan jelenség, hogy mind a tizenegy levél olyan jegyeket viselt magán, mintha (kizárólag a hátoldalát) víz vagy víztartalmú anyag, például gőz érte volna. Ez a következő elváltozásból volt kiolvasható: könnyen elvégezhető kísérlet, ha egy papírdarabnak csak egy részét nedvesítjük meg a leggondosabb (préselés, vasalás) szárítás mellett is megőriz bizonyos nyomokat a vízbehatásról, mert ahol víz érte a papírt ott annak rostjai fellazulnak, anyaga főleg sík irányú tágulást végez. Szárítás során a rostok összehúzódhatnak, de mindenképpen a szárazon maradt felülethez képest valamilyen alakváltozást szenvednek, ami a szárítással fixálódik. Mindezt jól felismerhetjük, ha megkeressük a száraz és a nedves terület határát.

A negyedik árulkodó nyom is a víz- vagy gőzbehatásra engedett következtetni, nevezetesen egyes borítékok vízzel könnyen kioldható festéktartalmú vékony papírbéllel voltak ellátva, amelyek vízzel érintkezve megfogták a

velük érintkező egyéb papíryanagot és jól kivehetően szemléltették a víz- (esetleg gőz-) behatás határait.

Ezzel teljesen rokon elváltozás volt kimutatható a tintával írt – bélés nélküli – borítékok esetében is, amikor a borítékon átszivárgó víz (gőz) oldotta a már száraz tintát, és a tintaoldódás a szivárgás határáig vizuálisan felismerhetővé vált.

A túlzottan vékony borítékú és tartalmú levelek esetén előfordult, hogy a gőzölés a gyengén felragasztott bélyegeket is leoldotta eredeti helyükről. Ezek nem gondos visszaragasztását fel lehetett ismerni a bélyegzési vonalak összeillesztési vizsgálatánál.

Egyes leveleken az ismételt leragasztás félreismerhetetlen nyomai voltak megfigyelhetők. Egy részükön (feltehetően pótlólag felvitt) ragasztóanyag főlegesen része a két papír találkozásánál halvány csikként tisztán kivehető volt. Míg valamennyi levél kivétel nélkül tökéletesen le volt ragasztva, márpedig mind az első, mind pedig a második jegy a közismerten rosszul ragadó magyar borítékok ismeretében szokatlan jelenség.

A ragasztóanyag indokolatlan jelenlétét igazolta egy tovább tünet is, mégpedig az, hogy volt olyan küldemény, amelyben egy borítékban két levél is volt található, amelyeknek közepük egy kb. egy centiméteres területen össze volt ragadva, holott a feladó (rákérdezősre) nem emlékezett, hogy ilyen műveletet végzett volna rajtuk.

Hasonlóképpen az ismételt leragasztást feltételezi, hogy bár gyakran előfordul, hogy a levél a boríték természetes ragasztójához hozzáragad, de ha ez a szokásos ragasztófelülettel meglehetősen távol (kb. másfél-két centiméterre) történik, legalábbis gyanús körülmény.

Mindezek a nyomok a következő eszközök közrehatását valószínűsítik. A boríték eredeti ragasztását egy nedves felületen, valószínűleg egy alulról gőzölt sűrű szövésű szítán vagy egyéb textílián feloldhatták, és az ellenőrzés után a ragasztási felületeket felújítva visszaragasztották. Ezt követően egy – talán henger alakú – bizonyára meleg tárgyon „mángorolták”, ami feltehetően a nedves borítékot egyúttal meg is szárította.

A következőképp lehet tehát csoportosítani a visszaragadt elváltozásokat:

1. alaki deformáció;
2. az enyvezés feloldásának;
3. és az ismételt visszaragasztásának a nyomai.

A meglehetősen könnyen felismerhető tüneteket tehát a boríték kézbevételekor ellenőrizhetjük, és megállapíthatjuk, kell-e számolnunk illetéktelen fel-

nyitással, és megfelelően megválasztott módon figyelmeztethetjük a feladókat a jelenségre.

Amennyiben magunk kívánjuk ezt a levélbontási technikát megnehezíteni, tanácsos a boríték hátoldalára tintával valamit (például a feladót) felírni, vagy a szokásos enyves ragasztást műanyag alapanyagú ragasztóval helyettesíteni.

Bár lehet, hogy a kis számú előfordulás (három eset) nem alkalmas meszesemenő következtetések levonására, de az „expressz” érkezett leveleken az előbbi elváltozások nem voltak tapasztalhatók.

---

\* Bár ilyenkor kétségkívül kitésszük magunkat annak a veszélynek, hogy a nyilvánvaló nyomokat hagyó bontási kísérlet után az ellenőrző szerv az árukkodó levelet egyszerűen nem engedi tovább.

---

**KÖNYVISMERTETÉS**


---

**Finszter Géza: Rendészettan**

Dialóg Campus Kiadó, 2018

A jogi szakirodalom hézagpótlónak nevezhető új szakkönyvvel gazdagodott: a Dialóg Campus Kiadó a Studia Universitatis Communa sorozatban megjelentette *Finszter Géza* új művét.

A testes – közel félezer oldal terjedelmű – kötet látványként is tiszteletet ébreszt. Műfaját tekintve a szerző tankönyvnek szánta ugyan, de maga is rámutat: a rendészeti jog kézikönyvnek is megfelelne, bár viszonylag sok jogszabályszöveg található benne, ami egy kézikönyv időtállóságának kétségtelesenül árt.

A mű egy bevezető részből és az érdemi fejtegetéseket tartalmazó tíz fejezetből áll.

A *Bevezetés*ben a szerző megindokolja a címválasztást. Nem tagadja a „rendvédelem” kifejezés létjogosultságát, ám a közrend és a közbiztonság fenntartását a rendészet társadalmi rendeltetésének mondja. Ebből – nézetem szerint – a terminológia terén az adódik, hogy intézményes „rendvédelem”-ről csak a rendészeti működés (a közrend és a közbiztonság fenntartása mint funkció gyakorlása) keretében beszélhetünk. A fejtegetések a rendészettudomány küldetésének összegezésével és a tankönyv fejezetrendjének ismertetésével zárul.

Az *I. fejezet* a rendészet fogalmi meghatározásáról szól. Ennek keretében találkozhatunk a rendőrség rendészeti szerepének elemzésével, majd a „rendőrség”, „rendészet”, „rendvédelem” és „honvédelem” fogalomköreiből felismerhető hasonlóságok és különbségek kimutatásával. Táblázatba foglalva állítja szembe a szerző a rendőrség és a rendészet, másutt a katonai és a rendőri ethosz fontos és jellegzetes sajátosságait. Figyelemre méltó fejtegetéseket olvashatunk a rendészeti feladatok ellátásának eltérő lehetőségeiről *A tételes jog megoldásai* című alfejezetben. A következő alfejezet a veszélyelhárítást tárgyalja mint rendészeti feladatot, majd bemutatja a szerző a „rendőrállamot” és a „jogállamot” mint az államszervezet két ellentétes működési modelljét, és végül leírja a rendészeti szervezetet mint szolgáltatót, amelynek az a célja, hogy a jogkövető társadalom részére gondoskodjon a közrend fenntartásáról és a közbiztonság védelmezéséről.

Finszter Géza – a jelek szerint – nem híve az egymondatos definícióknak. Nem is alkot egymondatos meghatározást a rendészet fogalmáról, hanem – a fe-

jezet lezárásaként – beiktatja művébe *Berényi Sándor* és a *Baraczk Róbertné – Szikinger István* szerzőpáros definícióit, végül egyetértően idézi *Ivancsics Istvántól Szamel Lajosnak* azt a nézetét, hogy a jogállamiság szempontjából bármilyen rendészeti tevékenység elemi előfeltétele a joghoz kötöttség.

A II. fejezet a rendészet kulcsfogalmait, a közrendet, a közbiztonságot és a jogbiztonságot veszi vizsgálat alá, ám a közrendről szólva mindjárt definíciós nehézséggel szembesül, mert annak mibenlétét ez idő szerint még nem tisztázta a jogtudomány. Egy jelenleg forgalomban lévő meghatározás a „közrend” zálogának a közösségben uralkodó, többnyire íratlan szabályok követését tekinti, de ezt vitatja, rámutatva, hogy erkölcsi szabályok és szokások védelmére nem vehető igénybe hatósági kényszer, és a rendészet nem emelhet valami megfoghatatlant szabállyá. A „rend” fogalmát – ennek megfelelően – a jog oldaláról megközelítve jut el a *jogrend* fogalmához, amit a társadalmi rendnek azzal a részével azonosít, amely állami normával szabályozható, és az állam impériumával érvényesíthető. Folytatva az elemzést, megkülönbözteti a magán- és a közjogi rendet, és részletezi a közrendet fenyegető veszély elhárítását mint rendészeti feladatot, rámutatva arra is, hogy amennyiben valaki az íratlan szabályokat is a közrend elemeinek tekintené, a rendészet igazgatás hatóköre jelentősen kitágulna.

Rátér ezután a közbiztonság védelmének mint rendészeti feladatnak a tárgyalására. Megkülönbözteti a közbiztonság normatív és materiális fogalmát, amelyek közül az előbbi *államcél*, az utóbbi az állapot, amelyet e cél tényleges megvalósulásának mértéke jellemez. A biztonság az életnek, testi épességnek, emberi méltóságnak, az egyéni szabadságnak és a vagyonnak mind a hatósági önkény, mind a jogsértő egyének részéről mutatkozó fenyegetettség-től való mentességét jelenti, amit az állam kötelessége lenne biztosítani, de erre maradéktalanul képes állam nem létezik. Materiális értelemben a közbiztonság az a dinamikus egyensúlyi állapot, amely a védett értékek elleni fenyegetések, és az elhárításukat szolgáló erőfeszítések között kialakul. Újabb alfejezetek tárgyalják a nemzetbiztonsági kockázatokat, az alkotmányos alapjogok gyakorlásával összefüggő kockázatokat, és a kockázatok megfogalmazását a közigazgatási jogban. Foglalkozik a sajátos biztonságpolitikai szemlélettel és felfogással, a komplex biztonság sajátosságaival, majd viszonylag jelentős terjedelmet szentel a jogbiztonság kérdéseinek.

A III. fejezet címe *Közigazgatás – rendészeti igazgatás*. A közigazgatást az állami feladatokat közhatalmi jogosítványokkal ellátó, és a politikai hatalomnak alávetett, de azzal szemben mégis viszonylag önálló igazgatásként definiálja, amely két részre bontható: államigazgatásra és önkormányzati

igazgatásra. Ezeket a jellemzőket külön-külön értelmezi, és bemutatja, majd részletesen tárgyalja a rendészetet mint a közigazgatásnak a társadalom számára biztonságot szolgáltató ágazatát, sorra véve a feladatait, aktusait, a kontrollmechanizmusokat és hatékonyságukat. Összegzése: a rendészet, mint a közigazgatás egyik ága, rendészeti szolgáltatásokat teljesít (*igazgatásrendészet*), a legitim fizikai erőszak monopóliumának birtokában jogellenes emberi magatartásból származó veszélyeket hárít el (*közbiztonsági rendészet*), és bűnüldözést folytat a büntető igazságszolgáltatás előkészítése érdekében (*bűnügyi tevékenység*).

A *IV. fejezet* a rendészet személyzetét mutatja be. Bevezetésként szociológiai szempontból vizsgálja a szakma rangját és a személyi állomány összetételét, s ennek során nem egy olyan jelenségre mutat rá, amely igazolja a hivatalnoki kar minőségi javítására irányuló kormányzati törekvés indokoltágát. Ismerteti a teljesítményértékelés hatályos szempontrendszerét. Hangsúlyozza a rendészeti szervek normatív alapjai megreformálásának jelentőségét, ami csak a közigazgatás korszerűsítésének részeként lehetséges, és olyan rendkívül költségigényes politikai feladat, amely csak tudományosan megalapozva, több kormányzati cikluson keresztül valósítható meg. Egy tartalmas alfejezetben tárgyalja ezután a rendészet etikáját, kitérve az Európa Tanács ajánlásaira és hazai példákra is, végül a rendészeti kultúra problematikájának elemzése zárja a fejezetet.

Az *V. fejezet* tárgya a rendészeti közhatalom forrásai. Ezek: a törvényi felhatalmazás, a közösség közbiztonság iránti szükséglete és a szakmai hozzáértés – olvashatjuk. A rendészeti funkciók áttekintése után a rendészeti igazgatást, mint materiális tevékenységet, veszi bonckés alá, egymás után tárgyalva az örökdő és a beavatkozó rendészettel és a legitim fizikai erőszak alkalmazásával összefüggő elméleti és gyakorlati kérdéseket. A közbiztonsági, majd a bűnügyi rendészet részletesebb vizsgálata keretében szemügyre veszi a bűnüldözés és a közrendvédelem átfedéseit is. Hangsúlyosan idézi *Concha Győzőt*: „*a bűnüldözés nem a társadalmi rendet biztosítja, hanem a büntetést*”, és szereptévesztésként írja le, ha a rendőr büntetni akar, vagy ha a bíró a rendőr szerepébe helyezi magát, és esetleg úgy véli, az adott esetben a közösség érdeke mellőzhetővé teszi az igazság megállapítását, mert ezzel az igazságszolgáltatásnak olyan társadalomvédelmi funkciót tulajdonít, amelyre az valójában nem alkalmas.

A továbbiakban már a büntetőeljárás határterületére érkezünk. A téma a (köznyelvi értelemben vett) felderítés és a nyomozás természete, amelyet szemléletes táblázat tesz érthetővé, majd a szerző sorra veszi a „titkos infor-

máciogyűjtés” különféle (bűnügyi, nemzetbiztonsági, terrorelhárítási, bűn-megelőzési, belső bűnmegelőzési) neveit. Nyomatékosan hangsúlyozza: a bűnüldözési célú felderítés a büntetőeljárás része, és a jogállamiság szemszögéből kritériuma a bűncselekmény valószínűsége (gyanúja), a szakszerűség, és az időszerűség. Összeveti a „hagyományos nyomozástan” (kriminalisztika – eredetét tekintve az inquirensi/bírói vizsgálat módszertana) és a felderítés kriminalisztikáját, majd összefoglalja a rendészeti felderítés jellemzőit. A fejezet befejező része a hazai büntetőeljárás rendszerváltás utáni – valljuk be: viszontagságos és végül szinte zátonyon rekedt – reformjával foglalkozik.

A VII. fejezet a rendészeti stratégiákat tárgyalja. Alfejezeteinek címei önma-gukért beszélnek. *Tervezés a közigazgatásban; A közigazgatás távlatos fejlesz-tése; Közbiztonsági és rendészeti stratégiák; Történelmi előzmények; A krimi-nálpolitika és a bűnüldözés; Prevenció és a büntető jogalkotás; Tervezési módszerek; A Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégia.*

A szerző egy áttekinthető táblázatba szerkesztve szemlélteti a közigazga-tás és a gazdaság „természetrájának” a tervezés szemszögéből lényeges el-téréseit, amelyek következtében a tervezésnek kényszerűen eltérők a mecha-nizmusai is, és ezért saját módszertanra van szükség. Rámutat arra, hogy a közigazgatás olyan társadalmi tevékenység, amelynek alapvető erénye az ál-landóság, ennek megfelelően mindenekelőtt az a tisztázandó, hogy valóban szükséges-e – s ha igen, miért – a változtatás. A közbiztonsági és rendészeti stratégiákról szólva számba veszi a tervezési szinteket és irányokat (szolgá-lati ágakat), valamint a kompetens alanyokat, és a lehetséges célokat. Vissza-tekintve a rendszerváltás idején táplált elképzelésekre megállapítja, hogy a rendészet területén az Országos Rendőr-főkapitányság létrehozásával a rend-őrség irányításának és szakmai vezetésének elválasztása ténylegesen nem va-lósult meg, és máig kidolgozatlan az a folyamat, hogy választási győzelem esetén egy politikai párt elképzeléseiből miként lesz kormányprogram, vagy hogy miként válik képpé a politikai hatalom arra, hogy önkorlátozó módon működjön.

További fejtegetéseiben azzal foglalkozik, hogy a kriminalisztika és a krimi-nológia tudományának kölcsönhatása folytán kialakult a kriminálstratégia, és megfogalmazódott a bűnmegelőzés mint a kriminálpolitika stratégiai cél-kitűzése. Az Alkotmánybíróság határozatainak tükrében tárgyalja az alkot-mányos büntetőjog eszméjét, a legalitás és opportunitás elvének érvényesü-lését a büntetőeljárás egészében és egyes szakaszaiban, kritikus szemmel áttekinti a rendszerváltástól szinte napjainkig eltelt időszak büntetőjogi, bün-tetőeljárás jogi jogalkotását, úgyszintén jogalkalmazási jogpolitikáját, majd

rátér a tervezési módszerek bemutatására. Megtudhatjuk, hogy e téren az 1990-es években született tervek jelentős része jámbor óhaj maradt, de 2002 után felgyorsult a stratégiai tervezés, bepillantást nyerünk a kormányzati változásokkal járó szemléletváltásoknak a rendészettel szembeni kívánalmakra gyakorolt hatásaira is – egészen a 2006. őszi eseményekig bezárólag.

Az *Alkotmányos alapok* című VIII. fejezet előbb részletes és alapos érveléssel meggyőz arról, hogy az *alaptörvény* hatálybalépése nem eliminálta a rendőrségi törvény – következként a rendészeti szervek és a rendészeti tevékenység – alkotmányosságát, és érzékelteti a szerzőnek egy olyan rendőrségi reform iránt táplált reményét, amelynek eredményeként a rendőri testület egy militarizált szervezetből valódi közigazgatási szervezetté, a rendőrködés pedig fegyveres szolgálatból szakképzettséget követelő polgári hivatássá válik.

A következő fejezet egy általános rendszerelméleti bevezető után a közbiztonsági rendszert, és – mint ennek alrendszerait – három rendszertípust (a rendészeti, a magánbiztonsági és a civil önvédelmi rendszert) mutat be.

A rendészeti rendszert ezen belül úgy azonosítja, mint a közigazgatás részét, megkülönbözteti a szűkebb értelemben felfogott rendészeti hatóságokat, amelyek a legitím fizikai erőszak-monopólium teljes körével felruházottak, sorra veszi a rendészeti és az azt támogató szervezeteket, meg a járulékos, korlátozott hatáskörű helyi rendészeti hatóságokat (mint például a közterület-felügyelet).

A helyi közbiztonság javítására irányuló törekvésekről szóló fejtegetések azt sugallják, hogy a szerző rokonszenvet táplál az önkormányzati rendőrség modellje iránt, és némi csalódottság érezhető azokból a sorából, amelyekben azt vázolja, hogyan és miért szenvedtek hajótörést nálunk az ezzel kapcsolatos törekvések a rendszerváltás idején. Fejtegetései nem erősítik a centralizált állami rendőrség mellett szóló érvek meggyőző erejét. A fejezet további részében a magánbiztonság, a közösségek biztonsága, továbbá a civil önvédelem problematikája kap több oldalról is megvilágítást.

Az egyre bonyolultabbá váló társadalmi közösségekben egyre nyilvánvalóbb lett a kollektív önvédelmi lehetőségek véges volta, és végső soron ez vezetett ahhoz, hogy a köz érdekét szolgáló államhatalom a közösség védelmi igényét szakszerűen és szabályozott módon eljáró professzionálisokat foglalkoztató szervezetrendszer révén elégítse ki. A működés szabályszerűsége és szakszerűsége iránti elvárás tudatosulásának következménye a tapasztalatok gyűjtéséhez, felhalmozásához, elemzéséhez és értékeléséhez, tanulságok levonásához, elméletek kialakításához vezet. A szerző a IX. fejezetben bemu-

tatja ennek a folyamatnak az eddig végbement szakaszait, derülátón vázolja a rendészeti szaktudomány formálódását, létrejöttének esélyeit, és a tőle remélhető előnyöket.

A záró *X. fejezet*ek címe a szerzőnek az egész művet átható szellemi alapállását sugározza: *A rendőr a város polgára*. A rendőrség alapvetően városi intézmény. Bemutatja a rendészet alaptípusait, az angolszász és a kontinentális rendszert, a nemzetközi (rendészeti) terminológia néhány hatását, és beszámol több modernizációs kísérletről is. Megkülönbözteti a rendőrség több modelljét, így a „közösségi”, az „előre látó” és az „intelligens” rendészetet, és végül tárgyalja a nemzetközi rendőri együttműködés több vetületét.

Mint látható, Finszter Géza a tudományos feldolgozás címben ígért tárgyát, a rendészetet, széleskörűen és sokoldalúan mutatja be. A feldolgozás alaposságát jellemzi a függelékben található az a terjedelmes jegyzék is, amely a figyelembe vett forrásműveket sorolja fel. Stílusa választékos és gördülékeny, szerkezeti felépítése következetes és logikus, nyelvezete magyaros, a könyv tagolása arányos. Fejtegetéseinek jobb megértését számos jól áttekinthető táblázat segíti.

A tankönyvekbe – mint a szerző is utal rá – csak már letisztult, kikristályosodott ismereteket szokás felvenni; azt a nem ritkán kacskaringós utat, amit a gondolat bejár, míg sejtelenből ismeretté válik, majd szilárd tantétellel nemesül, nem feltétlenül írják bele. A tantételt igazoló érvek ismertetése szokásos, az ellenérveké, és annak a vitának a részletei, amelyben eldőlt, hogy melyik érvelés kerekedett felül, már nem. Ezt a szokást követendőnek találta, és ez a tanulóifjúság szemszögéből feltétlenül üdvösnök ígérkezik.

A rendészetről szóló tan magyarországi sorsa sajátos lehetőséget nyitott meg a tankönyvírók számára, és Finszter Géza – aki az 1990-es években cselekvő részese volt az egykorvolt rendészet restaurációjának – nagyszerűen élt ezzel a lehetőséggel. Olyan művet *alkotott*, amely – nézetem szerint – jogi szakirodalmunkat jelentős értékkel gazdagítja. Az „állami büntetőígény” kifejezés ismételt használatát azonban két okból nem tartom szerencsésnek. Egyrészt azért nem, mert az „igény” szakkifejezés<sup>1</sup> a közbiztonságra működő bün-

---

<sup>1</sup> Mint ismeretes, a bíróság a római jog nyomvonalát követő jogrendszerekben világszerte csak legitím indítványozó kezdeményezésére lép működésbe. A római jogi hagyományok szerint indítványozni csak érdekelt – magánjogi ügyekben a magánjogi alanyi jogosultság – ad legitimációt. A civilizáltika különbözteti meg a jogot és annak sajátos állapotát, az igényt. „*Igénynek nevezünk az alanyi jogot abban az állapotában, amelyben bíróság előtt támadás vagy védelem céljára felhasználható, egyezőval bíróság érvényesíthető.* [...] – azaz jogszerű lehetőség arra, hogy a jogosult a sérelme orvoslásához az állam közbeavatkozását kérje.” Szladits Károly (szerk.): Magyar Magánjog. Általános Rész. I. kötet. Grill, Budapest, 1941, 201. o. A fejezet szerzője Szladits Károly.

## KÖNYVISMERTETÉS

---

tetőeljárási rendszerekben nem alkalmazható igazán, hiszen az „igény” valójában a materiális alanyi jogosultság sajátos állapota, a közvádló viszont nem lehet az, aki az ügy kimenetelében materiálisan érdekelt. Másrészt azért sem, mert ha a *közvádló az állam nevében kéri a bűnösség kimondását* az ugyancsak *az állam nevében hozandó döntésre jogosult bíróságtól*, és ha az állam maga is *igényli* (kívánja, követeli) a vádlott megbüntetését, akkor – végső soron – az állam arról dönt arról, hogy kinek van igaza a közte és a védelem közötti vitában.

A kontinentális hagyomány szerint a közvádló a büntetőperben nem az állam, hanem a „*nép*” képviselőjében kéri a bűnös megbüntetését, a *ius puniendi* letéteményese, az állam pedig nem valamiféle szubjektív indíttatásból *kíván* büntetni, hanem azért, mert arra, aki bűnös, a törvényben tett ígérete értelmében *köteles* a nevében ítélkező bíróság útján büntetést kiróni.<sup>2</sup> Mindez azonban csak szórszálhasogatás a lényeges mondanivaló szempontjából; mellékes szóhasználati kérdés, ami a mű központi mondanivalóját nem érinti, és értékét szemernyit sem csorbitja. Finszter Géza nagyszerű, szerintem maradandó értékű művet alkotott, és ezért feltétlen elismerést érdemel.

Készítette: Bócz Endre

---

<sup>2</sup> Barry Hancock – John Jackson: Standards for Prosecutors – An Analysis of the United Kingdom National prosecuting Agencies. Wolf Legal Publ., 2008, p. 17.

