

2017
10.

BELÜGYI SZEMLE

A BELÜGYMINISZTERIUM SZAKMAI, TUDOMÁNYOS FOLYÓIRATA



KASZNÁR ATTILA: A magyarországi kínai bevándorlás és annak nemzetiségi jogi aspektusai

ELEK LÁSZLÓ: Rendészet a diktatúrákban: a keletnémet titkosrendőrség működése

BACSÁRDI JÓZSEF – CHRISTIÁN LÁSZLÓ: Katalán rendészeti igazgatás, a helyi rendészet Barcelonában

KOVÁCS ISTVÁN: Jogharmonizáció vagy sem

KARDOS SÁNDOR ISTVÁN: Rendőri generációk fegyelmi érintettségének vizsgálata

KINDLA ZSOLT: A kifogástalanéletvitel-ellenőrzés és a méltatlansági eljárás lefolytatása, elhatárolása

65.
évfolyam

TARTALOM 2017/10.

- KASZNÁR ATTILA** A magyarországi kínai bevándorlás és annak nemzetiségi jogi aspektusai (5–16)
- ELEK LÁSZLÓ** Rendészet a diktatúrákban: a keletnémet titkosrendőrség működése (17–25)
- BACSÁRDI JÓZSEF – CHRISTIÁN LÁSZLÓ**
Katalán rendészeti igazgatás, a helyi rendészet Barcelonában (26–41)
- KOVÁCS ISTVÁN** Jogharmonizáció vagy sem? (42–59)
- KARDOS SÁNDOR ISTVÁN** Rendőri generációk fegyelmi érintettségének vizsgálata (60–76)
- KINDLA ZSOLT** A kifogástalanéletvitel-ellenőrzés és a méltatlansági eljárás lefolytatása, elhatárolása (77–88)
- KOVÁCS GÁBOR – CZEBE ANDRÁS**
Egyes kognitív, emberi tényezők szerepe a szakértővélemény-alkotásban (89–103)
- VARGA JUDIT** A börtönprivatizáció hazai tapasztalatai (104–122)
- PALLO JÓZSEF** Karakteres elvek és értékek napjaink büntetés-végrehajtási jogában (123–137)
- NAGY ENDRE** Egy rendőrségi intézkedés Nagyváradon 1900 körül (138–140)

SZERZŐK 2017/10.

- DR. BACSÁRDI JÓZSEF** PhD-hallgató,
a Bábolnai Közös Önkormányzati Hivatal aljegyzője
- CZEBE ANDRÁS** egyetemi tanársegéd, Széchenyi István Egyetem
bűnügyi tudományok tanszék
- DR. CHRISTIÁN LÁSZLÓ PHD** rendőr ezredes, tanszékvezető egyetemi docens,
Nemzeti Közszerződési Egyetem
Rendészettudományi Kar
magánbiztonsági és önkormányzati rendészeti
tanszék
- DR. ELEK LÁSZLÓ** Nemzeti Közszerződési Egyetem
Rendészettudományi Kar
rendészeti vezető mesterszak
szervezett bűnözés elleni szakirány
- DR. KARDOS SÁNDOR ISTVÁN** c. rendőr alezredes, osztályvezető-helyettes,
ORFK Személyügyi Főigazgatóság
Humánigazgatási Szolgálat fegyelmi osztály
- KASZNÁR ATTILA** megbízott tanszékvezető,
Nemzeti Közszerződési Egyetem
Nemzetbiztonsági Intézet terrorelhárítási tanszék
- KINDLA ZSOLT** rendőr alezredes, rendőrségi tanácsos,
főosztályvezető,
Nemzeti Védelmi Szolgálat Rendvédelmi Szervek
Védelmi Szolgálat Igazgatóság
kelet-magyarországi főosztály
- DR. KOVÁCS GÁBOR** habil., PhD., dr. med., dr. jur.,
igazságügyi orvos szakértő,
tanszékvezető egyetemi docens,
Széchenyi István Egyetem
bűnügyi tudományok tanszék
- DR. KOVÁCS ISTVÁN** rendőr százados, Budapesti Rendőr-főkapitányság
IX. Kerületi Rendőrkapitányság
vizsgálati osztályvezető-helyettes, alosztályvezető
- DR. PALLO JÓZSEF PHD** bv. ezredes, bv. főtanácsos, titkár,
Magyar Tudományos Akadémia
Büntetés-végrehajtási Albizottság
- DR. VARGA JUDIT** egyetemi adjunktus,
Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar

Kasznár, Attila

Chinese immigration and its minority rights dimension [5–16]

The author provides an overview of recent trends of immigration and integration of the Chinese community in Hungary, as well as the legal framework for recognizing national minorities, which excludes this group.

Elek, László

Law enforcement in dictatorships: the case of the East-German secret police [17–25]

The author provides an overview of the operation of the Stasi, one of the most efficient and ruthlessly oppressive law enforcement bodies of the Cold War era.

Bacsárdi, József – Christián, László

Catalan law enforcement administration, local law enforcement in Barcelona [26–41]

The authors provide an overview of the operation of Spanish law enforcement, in particular, the Catalan police, Mossos d'Esquadra and the municipal law enforcement in Catalonia.

Kovács, István

Is it a legal harmonization? Episode three: The New York Convention and order 13/2014. (V. 16.) of the Chief of the Hungarian National Police [42–59]

The author provides an overview of the implementation of New York Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others in Hungary.

Kardos, Sándor

Generational trends in disciplinary action in the police force [60–76]

The author provides a statistical analysis of how age correlates to involvement in disciplinary procedures in the Hungarian police force.

Kindla, Zsolt

Lifestyle monitoring and indignity procedures [77–88]

The author provides an overview of police lifestyle monitoring and indignity procedures in Hungary by reviewing the legislation in force, practical examples and case studies.

SUMMARY

Kovács, Gábor – Czebe, András

The role of cognitive and human factors in forensic expert opinions [89–103]

The authors provide an overview of how cognitive biases may affect forensic examiners, in particular in using Automated Fingerprint Identification Systems.

Varga, Judit

Prison privatization: Hungarian experiences [104–122]

The author provides an overview of how public-private partnership works in the detention sector in Hungary.

Pallo, József

Principles and values in prison law [123–137]

The author provides an overview of the theoretical and ethical foundations of prison law.

KASZNÁR ATTILA

A magyarországi kínai bevándorlás és annak nemzetiségi jogi aspektusai

Sajnálatos módon, a Kínai Népköztársaságra még mindig sokan úgy tekintenek, mint egy furcsa egzotikumra, holott a távol-keleti állam mára már számtalan vonatkozásban bebizonyította, hogy korántsem az az ország, amely az előítéletes nyugati gondolkodásban él.

A XXI. század második évtizedében egyértelművé vált, hogy a Kínai Népköztársaság, túlnőve korábbi regionális hatalmi pozícióján, a világpolitika egyik legbefolyásosabb, generális érdekvédelemértető képességű nagyhatalmává nőtte ki magát. Az ázsiai állam geostratégiai szerepéből adódóan gyakorlatilag lehetetlen olyan gazdasági, illetve államigazgatási szektort említeni, amelyben a lényegi döntések meghozatala előtt ne játszanának kiemelt szerepet a Kínával, valamint a kínaiakkal összefüggő elemzések.

A közelmúltban meghirdetett keleti nyitás stratégiájának kiemelt célpontja a Kínai Népköztársaság. A magyar politikai vezetés szándéka volt, hogy a magyar–kínai kapcsolatokat a jövőben minden korábbinál magasabb szintre helyezve, jelentős gazdasági, valamint politikai előnyökhöz juttassa hazánkat. A kapcsolatok fejlesztése érdekében az utóbbi években kézzelfogható volt a magyar törekvés a magyar–kínai kapcsolatok élénkítésére. Ennek ellenére azonban – számos objektív, és talán még ennél is több szubjektív okra visszavezethetően – a két ország kapcsolata a folyamatos, jelentős élénkülés ellenére, még messze elmarad a lehetségestől.

A jobbitásra irányuló szándék azonban egyértelmű, és a prognosztizálható gazdasági és politikai folyamatok előrevetítik azt is, hogy hazánkban mindinkább növekedni fog a kínai kapcsolatok szerepe.

Mind gyakrabban érkeznek Magyarországra kínai gazdasági, kulturális, illetve politikai delegációk, és élénkülés tapasztalható a magyar szakemberek Kínába látogatása kapcsán is. A Nyugaton tapasztalható „Kína-mánia”, ha lassan is, de Magyarországra is begyűrűzött. Mind gyakrabban találkozhatunk kínai – leggyakrabban könnyen fogyasztható – témájú könyvekkel, amelyek egy-egy sajátos aspektusból ábrázolják a keleti országot. Egyre-másra zajlanak itthon a Kínával kapcsolatos országos konferenciák, ezeknek

szinte kizárólagos témája a magyar–kínai gazdasági kapcsolatok valamilyen „újszerű” megközelítése.

Amiről azonban egyáltalán nem vagy csak csekély szinten esik szó, az nem más, mint a Magyarországon élő kínai bevándorló közösség. Annak ellenére, hogy az elmúlt bő húsz évben a gyakorlatilag kisvárosnyi népességet kitevő ázsiai bevándorló a magyar lakosság mindennapjainak részévé vált, minimális az érdeklődés a magyarországi kínaiak iránt. Rendkívül csekély a Magyarországon élő kínaiakkal kapcsolatban rendelkezésre álló magyar nyelvű szakirodalom. *„A magyarországi kínai közösséggel kapcsolatos kutatások megközelítőleg húsz éves múltat tekinthetnek vissza. Ez alatt az idő alatt több-kevesebb sikerrel zajlottak az ázsiai országból érkezett migránsokkal összefüggő társadalomtudományi feldolgozómunkák. Elsősorban három kutató nevét kell megemlíteni, akiknek ez irányú munkásságát nem lehet figyelmen kívül hagyni. Nyíri Pál, Mészáros Klára és Polonyi Péter a téma legavatottabb hazai szakértőinek számítanak. Azonban közülük a kérdéskörben folyamatos és aprólékos feldolgozómunkát csak Nyíri Pál végzett, Mészáros és Polonyi az évek folyamán szép lassan háttérbe szorította ez irányú tudományos tevékenységét. Amely érthetőnek is tekinthető, főképpen ha a hazai szakkutató intézetek, szakmai folyóiratok, valamint tudományos műhelyek – tegyük hozzá érthetetlen – téma iránti meglehetősen mérsékelt érdeklődését tekintjük.”*¹

Mint az idézetből is kitűnik, a magyarországi kínai közösségekkel, illetve a kínai kultúrával, társadalomszerveződéssel kapcsolatos kutatások mind a mai napig meglehetősen szűk spektrumban mozognak. Ezek elemzése alapján egyértelműen látszik, hogy Magyarországon továbbra sincs meg a kellő érdeklődés az iránt, hogy az országban élő jelentős számú kínai bevándorlóval kapcsolatosan céltudatos kutatómunkák folyjanak. Holott egyre kevésbé tagadható, hogy szükséges volna a kérdéskörrel behatóan foglalkozni. Úgy tűnik, mintha a magyar tudományos élet kicsit mostohagyermekként kezelné ezt a témát, amelynek fontossága azonban számos gazdaság- és biztonságpolitikai, menekült- és oktatásügyi, egészségügyi, rendvédelmi, valamint egyéb szakterületi kérdéseket vet fel. A kínai bevándorlás világméretű fontosságát szemlélteti, hogy egyes szakértői állásfoglalások szerint *„a kínaiak mobilitása korunk egyik legjelentősebb migrációs jelensége a befogadó országok ma-*

¹ Kasznár Attila: Kínai közösség Magyarországon. In: Erdős Zoltán – Pálffy Eszter – Zárdai István Zoltán (szerk.): Törésvonalak. Pécsi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar Kerényi Károly Szakkollégium–Lengyel Ifjúsági Egyesület, Pécs, 2011, 441. o.

<http://www.unipo.sk/public/media/15062/69714652-Toresvonalak-konferenciakotet.pdf>

gas száma miatt, mivel 34 millió tengerentúli kínai (Chinese overseas), ahogyan a hazájukból elvándoroltakat nevezik, él a világ 130 országában”².

Jelen tanulmány fő célja, hogy a Magyarországra irányuló kínai bevándorlás rövid történeti sajátosságainak, illetve ennek kulturális vonatkozásainak bemutatásán túlmenően, olyan előre mutató, innovatív javaslatokat tegyen, amelyek nyomán egyrészt sikeresebb lehet a Magyarországon élő kínai nemzetiségű bevándorlók társadalmi integrációja, másrészt, ezzel összefüggésben sikeresebbé tehető a magyar–kínai gazdasági, kulturális és politikai kooperáció, amelynek révén hazánk jelentős nemzetgazdasági és egyben geostratégiai előnyökre tehet szert.

A magyarországi kínai közösség kialakulása és sajátosságai

A magyarországi kínai betelepülés gyakorlatilag párhuzamosan zajlott a rendszerváltozás eseményeivel. A szocialista államberendezkedés és a Szovjetunió összeomlása magával hozta a korábbi gazdasági szerkezetek ellehetetlenülését, az ipar és a piaci keretek válságát. Noha a hiánygazdaság megszűnt, és megjelentek a Nyugatról származó, csábító, jó nevű fogyasztási cikkek, a növekvő munkanélküliség és az infláció következtében nagy részük a társadalom jelentős rétegének megfizethetetlen volt.

Az 1990-es évek elején Kelet-Közép-Európában kialakuló gazdasági recesszió nyomán megnőtt a munkanélküliség, azok pedig, akik nem vesztették el a munkahelyüket, azzal szembesültek, hogy a fizetésük emelkedése nem követi az árucikkek árának növekedését. Az életszínvonal gyors zuhanása, és a kiugró infláció hatásaként elszabadult árak következtében jelentősen csökkent a kereslet a márkásabb termékek iránt.

Az előbbiekből adódóan kialakult az igény a gyengébb minőségű, így jóval olcsóbb termékek iránt, amelyekből viszont hiány keletkezett a piacon, hiszen a válság első körében éppen az olcsó áruk forgalmazásával foglalkozó kereskedelmi egységek mentek tönkre.

A hazánkban és a környező országokban zajló folyamatokkal nagyjából egy időben érte el a térséget az 1986-os kínai útlevél-liberalizáció hatására meginduló utazó kereskedők első hulláma. A Távol-Keletről érkező, vállal-

² Irimiás Anna: Az új kínai migráció – a Budapesten élő kínai közösség. Statisztikai Szemle, 2009/7–8., 829. o.

kozó szellemű bevándorlók gyorsan felismerték, hogy a hazájukban olcsón beszerzett, ennek következtében kedvező áron – mégis nagy haszonnal – továbbadható ruházati és egyéb textilipari termékek iránt kiugró kereslet mutatkozik a volt szovjet blokk államaiban. Az anyagi haszonszerzés új módjának tudatosulása vezetett oda, hogy mind nagyobb számban jelentek meg hazánkban azok a kínai nemzetiségű ingázók, akik gyakorlatilag hivatásszerűen kezdtek el foglalkozni a keresett termékek beszállításával. „Egy 1990-ben Magyarországra érkezett kínai elmondása szerint akkoriban nem volt olyan áru, amit ne lehetett volna eladni. Nem voltak gazdasági megszorítások, és a könnyűipari termékek piaca is meghódításra várt.”³ A lehetőségeket felismerve a Magyarországra beutazó kínaiak jelentős része azonban nemcsak rövid ideig akart hazánkban tartózkodni, hanem a jobb élet reményében, hosszabb-rövidebb időre meg is akart itt telepedni, vagyis a tudományos terminológia alapján is bevándorlónak tekinthetők voltak.⁴ Mindazonáltal annak a tényét sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a kínai állampolgárok kivándorlását erősen támogatta a pekingi kormányzat, amely gyakorlatilag a *Matura Tamás* által is kifejtett⁵ későbbi közép-európai gazdasági expanzió kezdőlépésének volt tekinthető.

A keleti blokk tagállamai közül a kínaiak Magyarország iránt mutatták a legnagyobb érdeklődést, ennek természetesen jelentős hajtóereje volt az, hogy „Magyarország volt az egyetlen európai ország, ahová vízum nélkül utazhattak a kínai állampolgárok. Ebben az időszakban sok kínai érkezett Magyarországra Pekingből, Északkelet-Kínából, Wenzhouból, Fujianból, Henanból és más kínai területekről.”⁶ A Magyarország iránti kínai érdeklődést jól szemlélteti, hogy a hazánkba „belépő kínai állampolgárok száma a nyolcvanas évek közepén regisztrált szinte zérusról 1990-ben 11 621-re, 1991-ben pedig 27 330-ra ugrott”⁷. Tényleges számuk azonban minden valószínűség szerint messze túlszárnyalta az idézett felmérés által mutatott számot, és a kutatók „általában negyvenezer felettire becsülik ennek az időszaknak a kínai csúcslétszámát Magyarországon; az itt megfordultak száma még

3 <http://hungarian.cri.cn/381/2011/04/21/2s134278.htm>

4 Hautzinger Zoltán – Hegedüs Judit – Klenner Zoltán: *A migráció elmélete*. Nemzeti Közszerkesztési Egység, Budapest, 2014, 88. o.

5 Matura, Tamás: *China's Economic Expansion into Central Europe*. In: Matura, Tamás (ed.): *Asian Studies* – 2013. Magyar Külügyi Intézet, Budapest, 2013, pp. 138–151.

6 <http://hungarian.cri.cn/381/2011/04/21/2s134278.htm>

7 Nyíri Pál: *Új ázsiai migráció Kelet-Európába: a magyarországi kínaiak*. In: Kováts Nóra – Szarka László (szerk.): *Tér és teret. Tanulmányok az etnicitás és az identitás kérdésköréből III*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2003, 163. o.

*magasabb lehetett*⁸. A Magyarországra érkező kínaiak jelentős része pedig rövid itt-tartózkodás után a nyugat-európai államok valamelyikébe távozott.

A vázolt folyamatok nyomán – az országot időközben elhagyók ellenére is – egy kisvárosnyi kínai bevándorló telepedett le Magyarországon. Lassan felnőnek az első generáció itt született gyermekei. Megállapítható, hogy az integrációjuk látszólag sikeresen zajlott, a közösség nem okoz jelentős társadalmi feszültséget. Mindamellett nem szabad figyelmen kívül hagyni annak a tényét, hogy a kínai az egyik leginkább a saját szokásaihoz, életmódjához ragaszkodó nemzet, ebből adódóan a többségi társadalommal konfliktuskerülő ugyan, azonban korántsem tekintendő integrálódó közösségnek.

A magyarok és a kínaiak közötti konfrontációk ritkák, gyakorlatilag nem is beszélhetünk kínai bevándorlók ellen végrehajtott etnikai alapú támadásokról. Az ok egyszerű, és elsősorban a kulturális különbségben keresendő. Elmondható, hogy a két nép kultúrája, hagyományai és szokásai nagyon messze esnek egymástól, amelynek következtében a cselekedeteik során egymástól független közegben mozognak, gyakorlatilag egymásra kulturálisan minimálisan hatva élnek mindennapjaikat. Ennek folytán kizárt *„az új világ elfogadásához, az ottani többségi kultúra pozitív elfogadásához, egyenrangúságának elismeréséhez elengedhetetlen tolerancia és együttműködési szándék”*⁹ hiánya.

A magyarok mindennapjaiba beszivárgó kínai kulturális dimenziókat tekinthető az ember és a természet harmóniáját hangsúlyozó fengsuj. Hasonlóan megemlíthető a kínai mozgáskultúra, vagyis az ázsiai harcművészetek némely irányzatainak terjedése. Továbbá idesorolható a mind nagyobb teret hódító, taoista alapú, tradicionális kínai orvoslás is.

A legjelentősebb a Kínai Népköztársaságot és a kínai kultúrát népszerűsítő, globális szervezetnek a Konfuciusz-Intézetek hálózata tekinthető, amelyekből jelenleg négy működik hazánkban, különböző felsőoktatási egységek mellé telepítve.¹⁰ Magyarországon számos további kínai–magyar gazdasági, kulturaközi, érdekvédelmi, illetve egyéb intézmény működik.

Mint látható, a kínai közösség látszólag gond nélkül éli a mindennapjait Magyarországon, ugyanakkor nem szabad elfelejteni, hogy *„a kínai mig-*

8 Polonyi Péter: A magyarországi kínai kolónia problémáiról. In: Inotai András – Juhász Ottó (szerk.): Kína: Realitás és esély. MTA Világgazdasági Kutatóintézet, Budapest, 2008, 328–346. o.

9 Bács Zoltán György: A radikalizáció és a terrorizmus kapcsolata, egyes formái, gondolatok a megelőzés lehetséges perspektíváiról. Nemzetbiztonsági Szemle, 2017/1. 6. o.

10 Eötvös Loránd Tudományegyetem, Szegedi Tudományegyetem, Miskolci Egyetem és Pécsi Tudományegyetem.

ránközségek túlnyomó részt a saját – bölcséleti filozófiai-vallási – szabályaik szerint élnek, amely többek között nagymértékben megnehezíti a velük kapcsolatos idegenrendészeti, társadalombiztosítási, rendvédelmi és adóhatósági fellépés sikerét”¹¹.

A kínai közösséggel kapcsolatos nemzetiségi anomáliák

Jelen tanulmánynak nem célja, hogy jogelméleti vitákban pró vagy kontra állást foglaljon, mindössze néhány alapvető jogszabályi jellegzetességre – esetleg hiányosságra – kívánja felhívni a figyelmet.

A nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény 1. § (1) bekezdésében foglalt megfogalmazás szerint jelenleg Magyarországon „*nemzetiség minden olyan – Magyarország területén legalább egy évszázada honos – népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, a lakosság többi részétől saját nyelve, kultúrája és hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul*”¹². A jogszabály megfogalmazása alapján a kisebbség száma nem, csak a történelmi távlat, valamint a kulturális önazonosság határozza meg, hogy egy adott népcsoport nemzetiségnek minősül-e, vagy sem.

Ugyane törvény 1. melléklete alapján az iménti kritériumoknak jelenleg tizenhárom kisebbség felel meg Magyarországon, „*nemzetiségnek minősül: a bolgár, a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a roma, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán*”¹³.

A nemzetiségi léthez természetesen hozzátartozik az is, hogy az adott népcsoportok „*a magyar politikai közösség részei, államalkotó tényezők*”¹⁴, ezáltal pedig természetesen a nemzetiségek minden egyes tagja egyben Magyarország állampolgára is. A jelen tanulmány által érintett problémakör szempontjából kiemelt jelentőségűnek tekinthetők a 3. szakaszban foglaltak, amelyek szerint: „*minden nemzetiség jogosult arra, hogy nemzetiségi közösségként létezzen és fennmaradjon*”¹⁵.

11 Kasznár Attila: Vallás és kormányzat Kínában. Biber Kiadó, Miskolc, 2016, 176. o.

12 http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1100179.TV

13 Uo.

14 Uo.

15 Uo.

Megállapítható, hogy az idézett törvényi tényállások közül egy sem vonatkozatható a Magyarországon tartózkodó kínai bevándorlókra. Vagyis, a nagyszámú, magyarországi kínai bevándorló közösségként kezelésének feltételei nem vagy csak részben megoldottak.

A probléma alapvető oka, hogy a magyarországi kínaiak túlnyomó többsége – egy kisszámú, szűk réteget leszámítva – nem magyar állampolgár, ebből adódóan pedig nemzetiségi közösségként kezelésük is nehezen – a jogszabályi kereteket betartva, gyakorlatilag sehogy sem – kivitelezhető, mind a jogalkotó, mind pedig a jogalkalmazó és a rendvédelmi szervezetek tekintetében. A Magyarországra érkezett kínaiak állampolgárság iránti csekély érdeklődését magyarázza, hogy a pekingi vezetés által „1980 szeptemberében jóváhagyott Állampolgársági Törvény azonban megszüntette a kettős állampolgárság intézményét. A külföldön korábban megtelepedett, kettős állampolgársági státuszban lévőkötől automatikusan megvonták a kínai állampolgárságot”¹⁶. A kínai bevándorlóknak pedig egyáltalán nem érdekük, hogy elveszítsék az állampolgárságukat. A ragaszkodás számos oldalról indokolható, ezek közül ki kell emelni a hagyományos – konfucianus – kínai társadalom sajátosságait¹⁷, amelyek feltárása külön tanulmány/tanulmányok témája lehet. Egy a társadalmi-filozófiai magyarázatnál jóval könnyebben kezelhető magyarázattal szolgál korábban idézett tanulmányában Kuo Hsziao Csing (Guo Xiaojing). Szerinte a kínai bevándorlók nem kívánnak magyar állampolgárságot szerezni, ennek „oka azonban nem abban rejlik, hogy nem szeretnék Magyarországot, vagy hogy elutasítanák az európai életvitelt, értékeket [...] a kínai gazdasági fellendülés egy olyan speciális helyzetet teremt, hogy a józan ész azt diktálja: nem szabad kapukat bezárni, nem szabad felégetni az intézményes hidakat a világ legdinamikusabban fejlődő országa felé. A globalizáció fokozódása pedig megteremti a lokalitástól független társadalmi mobilitás lehetőségét. A kínai migránsok társadalmi mobilitási stratégiái a globális térben értelmezendők, és a lehetőségek állnak a közép-pontban. Márpedig a magyar állampolgárság kifejezetten korlátozó keretnek számít a földrajzi helytől független lehetőségek terepén.”¹⁸ A magyarországi kínai bevándorlók magyar állampolgárság iránti passzivitása többé-kevésbé valószínűsíthetően a felsorolt tényezők komplex elegyéből adódhat.

16 Guo Xiaojing: Kínaiak és a magyar állampolgárság. In: Kovács András (szerk.): Magyararrá válni. MTA Kisebbségkutató Intézet, Budapest, 2011, 182–183. o.

17 A konfucianus kínai társadalom alapja – ellentétben az európai társadalmi modell énközpontúságával – a család és az ösök tisztelete, ebből adódóan ha egy kínai elveszti az állampolgárságát, akkor gyakorlatilag a kultúráját, a vallását és az őseit is elveszíti.

18 Guo Xiaojing: i. m. 188–189. o.

A törvényi szabályozás tekintetében természetesen az sem változtatna jelentősen a tényeken, ha a magyarországi kínai bevándorlóközösség tagjai sorra folyamodnának magyar állampolgárságért, és tegyük föl, azt meg is kapnák. A jogszabályi kitételek alapján azonban még így sem volna lehetséges a nemzetiségként való kezelésük¹⁹, és nem élvezhetnék az ebből a szerzett státusból eredő előnyöket sem.

A tanulmány egyik vezérfonalaként jelezni kívánt jogszabályi anomália itt érhető tetten. Az 1989 óta Magyarországra érkező kínai bevándorlók jelentős része ilyen vagy olyan státusban, sokszor jogalap nélkül életvitelszerűen jelenleg is hazánkban tartózkodik. A Magyarországon élő kínaiak számával kapcsolatosan megbízható adat továbbra sem áll rendelkezésre. A korábban már jelzett, húszezret meghaladó szám mára kicsit túlzónak tűnik. A másik végletet a 2011-ben végzett népszámlálási adatok adják, amelyek szerint 6770 kínai származású ember él hazánkban.²⁰ Itt megjegyzendő, hogy a népszámlálási adatok, a népszámlálási, valamint a bevándorlóközösségre vonatkozó sajátosságok miatt, ebben a speciális esetben jelentős torzulásra adnak lehetőséget.

Irimiás Anna, a már idézett tanulmányában úgy fogalmaz, hogy „*a Magyarországon élő kínai közösséget megfigyelve megállapíthatjuk, hogy az ország népességének alacsony százalékát teszik ki a kínai bevándorlók. A hivatalos adatok szerint csak alig tízezer kínai él hazánkban, ugyanakkor feltételezhetjük, hogy számuk ezt jelentős mértékben meghaladja.*”²¹ Mint látható, a legfrissebb hivatalos adatok jócskán el is maradnak a szerző által jelzettől, holott kimondva-kimondatlanul, de minden a szakterületen jártas személy tudja, hogy a magyarországi kínai bevándorlóközösség tényleges létszáma ezeket az adatokat messze túlszárnyalja. A tanulmány elkészítéséhez rendelkezésre álló kutatási lehetőségek mellett felelőtlennek lenne a pontos szám meghatározására vállalkozni, mindamellet, ha a közösség jelenlegi létszámát húszezres becsült értékben adjuk meg, akkor nagy valószínűséggel a tényleges számhoz közelítő adatot kaphatunk.

Az előzőek alapján elmondható, hogy a XXI. század elején, Magyarországon húszezer ember él gyakorlatilag a közösségi jogok minimális szintű megéléte nélkül.

19 „*Legalább egy évszázada honos.*”

20 http://www.ksh.hu/nepszamlalas/tablak_demografia

21 Irimiás Anna: i. m. 829. o.

Összegzés és javaslatok

A Magyarországon, az 1989 utáni időszakban megjelenő kínai bevándorlóközösség számos államigazgatási, jogszabályi, szociálpolitikai anomáliát, valamint számtalan lehetőséget hozott a felszínre. Íme, néhány, a kínai közösséggel összefüggő és megoldásra váró probléma, valamint a rájuk adandó lehetséges – a remények szerint célravezető – válasz, valamint a bevándorlókkal összefüggő nemzetgazdasági és társadalmi szinten megjelenő előnyök közül.

Az előzőkben leírtak alapján kijelenthető, hogy a kínai bevándorló tömeg megjelenése és nagyszámú letelepedése rávilágított arra a jogszabályi hézagra, hogy a nemzetiségnek nem minősül, azonban a nemzetiség számos jeget magán hordozó bevándorló csoport magyarországi megjelenésével, és a nemzeti közösségbe történő beillesztésével a magyar törvényi szabályozás a jelenlegi keretek között nem tud mit kezdeni.

A kérdéskör azonban rendkívüli jelentőséggel bírhat (táblázat), hiszen ha elfogadjuk, hogy megközelítőleg húszezerre tehető a kínai nemzetiségűek száma hazánkban, akkor a hatodik legnagyobb magyarországi kisebbségnek tekinthető.

A probléma komplex, hiszen számos kínai bevándorló évtizedek óta, életvitelszerűen él Magyarországon, de nincs magyar állampolgárságuk, és a legtöbbjük nem is szándékozik ilyet szerezni. Az a tény azonban, hogy egy húsz-

A magyarországi kisebbségek lélekszámára vonatkozó adatok

bolgár	6 272
cigány (romani, beás)	315 583
görög	4 642
horvát	26 774
lengyel	7 001
német	185 696
örmény	3 571
román	35 641
ruszin	3 882
szerb	10 038
szlovák	35 208
szlovén	2 820
ukrán	7 396
hazai nemzetiségek együtt	644 524

Forrás: http://www.ksh.hu/nepszamlalas/tablak_demografia
2017. július 1.

ezerre tehető homogén kulturális egységet alkotó közösség egységes képviselése nem megoldott, jelentős aggodalomra adhat okot.

Kiemelt szakintézményi feladat lehet a közeljövőben egy olyan jogszabálytervezet előkészítése, amely rendezné a kínai bevándorlók közösségi jogait. A jogszabály ezzel egyben elé menne a XXI. századi, új típusú biztonsági kockázatok jelentette feladatoknak is.

Amint az a 1035/2012. (II. 21.) kormányhatározat keretében elfogadott Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájában is szerepel: „*A migrációt természetes, ugyanakkor összetett jelenségként kezeljük, amely gazdasági és demográfiai előnyöket, valamint köz- és nemzetbiztonsági kockázatokat egyaránt magában rejt. Magyarország határainak egy része a belátható jövőben is az EU vagy a schengeni térség külső határa marad, ami együtt jár az uniós határszakasz igazgatásának felelősségével és feladataival. Az illegális migráció Magyarországot jelenleg elsősorban tranzitországgként érinti, azonban hosszabb távon nem zárható ki, hogy az illegális migrációban érintettek nagyobb része célországként tekintsen hazánkra. Az illegális migráció megjelenésével együtt járó biztonsági kockázatok kezelése az uniós tagságból fakadó kötelezettségek teljesítése mellett nemzeti érdek is, ezért az ebből fakadó biztonsági kérdéseket nemzetközi együttműködés keretében kezeljük.*”²²

A jogszabály alapján a menekültkérdés, és elsősorban az illegális bevándorlás jelentette biztonsági teendők kiemelt nemzeti feladatnak számítanak. A XXI. század első évtizedében világosan megmutatkozott, hogy a menekültkérdés és a hozzá kapcsolódó, rendkívül széles problémakör az egyik legjelentősebb, világméretű gazdasági, kulturális, valamint biztonsági kockázatok jelentő konfliktusforrássá vált.

A magyarországi kínai közösség képviseletét rendező jogszabály megtekinthetné annak a lehetőségét is, hogy ha valamilyen regionális konfliktus hatására hazánk nagyobb számú, azonos etnikumú bevándorlók célországává válna, akkor az ebből adódó problémákra már előzetesen felkészülten tekinthessünk.

Célszerű a kormányzati lehetőségek keretében hatni a magyarországi kínai közösség képviseletének alakulására is. Korábban gyakori gond volt, hogy egyes önjelölt személyek a kínai közösség nevében intézményi kapcsolattartásra törekedtek. Az ilyen tárgyalások keretében kötött megállapodások azonban Magyarország számára nem hoztak hasznot, sőt számos esetben

²² Magyarország Nemzeti Biztonság Stratégiája.

http://www.kormany.hu/download/f/49/70000/1035_2012_korm_hatarozat.pdf

nemcsak a bevándorlóközösséggel összefüggő kapcsolattartást nehezítette meg, de a magyar–kínai államközi viszonyra is rányomta a bélyegét.

A magyarországi kínai bevándorlókcal tartott állami kapcsolatoknak a kínaiak részéről történő intézményesítésének elősegítése a kiemelt nemzeti projektek között kell, hogy szerepet kapjon. A megfelelő keretek közötti párbeszéd jelentős nemzetgazdasági hasznot hozhat, valamint hozzájárulhat a két ország kapcsolatának további erősödéséhez is.

A kormányzat keleti nyitás stratégiájával összhangban kiemelt szerepet kell kapnia az államigazgatási struktúrában a kínai nyelvi képésnek.²³ A kínai bevándorlókcal történő kapcsolattartást rendkívüli módon előmozdítaná a nyelvi nehézségek ilyen szintű kiküszöbölése. A jelenleg kiemelt állami munkavállalói célrétégnek tekinthető Y generáció²⁴ – a nemzetbiztonsági szolgálatok esetében például „*a felvételi eljárásra jelentkezők döntő többsége a 20-35 éves korosztályból kerül ki*”²⁵ – különösképpen alkalmas lehet a képzésekre, hiszen már az élete része a folyamatos tanulás.

A szakfeladatokat ellátó intézmények munkatársainak kínai nyelvi képzése azzal az előnnyel is járhat, hogy megtakarítható vele a tolmácsoknak fizetett díjazás.

Az idegenrendészeti meghallgatások során számos félreértés kiszűrhetővé válna, ha a meghallgató közvetlenül tudna kommunikálni a meghallgatottal, vagy legalább képes volna bizonyos szintű kommunikációra. Az a tény sem elhanyagolható, hogy minden bizonnyal a bevándorlók is nyitottabbá válnának attól, hogy valaki beszél a nyelvüket.

A megismerés az elfogadáshoz vezető legfontosabb lépcsők egyike. Sajnálatos módon a magyar társadalom rendkívül kirekesztő, ebből adódóan, jókora előítéllettel viszonyul a külföldiekhez. A kínai kisebbséggel összefüggésben meglévő sztereotípiák az elmúlt két évtizedben nem vagy csak részben mérséklődtek. Az előítéletesség sajnálatos módon az állami szférában is jelen van, csökkentése összehangolt kormányzati feladatokat igényel.

A kínai kultúra ma már számos forrásból megismerhető Magyarországon. A magyarországi kínai kultúrával összefüggésben létrehozott, korábban felsorolt intézmények – elsősorban a Konfuciusz-intézetek – remek alkalmat kí-

23 Jelen tanulmánynak nem közvetlen témája ugyan, azonban fontos kiemelni, hogy számos egyéb, ma még a magyar köztudatban egzotikusnak tartott nyelv oktatása válhat fontossá a közigazgatási intézmények keretében.

24 Az 1980 és 1995 között születtek.

25 Zalai Noémi: Új típusú kihívások: generációváltás a nemzetbiztonsági szolgálatoknál. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 2016/1., 38–39. o.

nálnak arra, hogy megismerkedhessünk a távol-keleti ország jellegzetességeivel. Megfontolásra érdemes, hogy az adott szakigazgatási feladatokat ellátó intézmények – amelyek munkatársai kapcsolatba kerülnek kínaiakkal – képzési szerződéseket kössenek a Konfuciusz-intézetekkel, ezáltal elősegítve, hogy a munkatársak jobb kapcsolatot építhessenek ki a távol-keleti bevándorlókkal.

A magyarországi kínai bevándorlók kapcsán természetesen számos területen adódnak és adódhatnak olyan elemek, amelyek javításra szorulhatnak, illetve amelyek korrigálása jelentős nemzeti előnyökhöz juttathatja Magyarországot.

IRODALOM

Bács Zoltán György: A radikalizáció és a terrorizmus kapcsolata, egyes formái, gondolatok a megelőzés lehetséges perspektíváiról. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 2017/1. 5–26. o.

Hautzinger Zoltán – Hegedüs Judit – Klenner Zoltán: A migráció elmélete. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014

Irimiás Anna: Az új kínai migráció – a Budapesten élő kínai közösség. *Statistikai Szemle*, 2009/7–8.

Kaszsnár Attila: Kínai közösség Magyarországon. In: **Erdős Zoltán – Pálfy Eszter – Zárdai István Zoltán (szerk.):** Törésvonalak. Pécsi Tudományegyetem Bölcsészettudományi Kar Kerényi Károly Szakkollégium–Lengyel Ifjúsági Egyesület, Pécs, 2011

<http://www.unipo.sk/public/media/15062/69714652-Toresvonalak-konferenciakotet.pdf>

Kaszsnár Attila: Vallás és kormányzat Kínában. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2016

Matura, Tamás: China's Economic Expansion into Central Europe. In: **Matura, Tamás (ed.):** Asian Studies – 2013. Magyar Külügyi Intézet, Budapest, 2013, pp. 138–151.

Nyíri Pál: Új ázsiai migráció Kelet-Európába: a magyarországi kínaiak. In: **Kováts Nóra – Szarka László (szerk.):** Tér és terep. Tanulmányok az etnicitás és az identitás kérdésköréből III. Akadémiai Kiadó, Budapest, 2003, 163. o.

Polonyi Péter: A magyarországi kínai kolónia problémáiról. In: **Inotai András – Juhász Ottó (szerk.):** Kína: Realitás és esély. MTA Világgazdasági Kutatóintézet, Budapest, 2008, 328–346. o.

Xiaoqing, Guo: Kínaiak és a magyar állampolgárság. In: **Kováts András (szerk.):** Magyarra válni. MTA Kisebbségkutató Intézet, Budapest, 2011, 182–183. o.

Zalai Noémi: Új típusú kihívások: generációváltás a nemzetbiztonsági szolgálatoknál. *Nemzetbiztonsági Szemle*, 2016/1.

ELEK LÁSZLÓ

Rendészet a diktatúrákban: a keletnémet titkosrendőrség működése

„... a totalitárius rendőrségnek nem az a feladata, hogy bűntényeket tárjon fel, hanem az, hogy kéznél legyen, amikor a kormány bizonyos embercsoport le-tartóztatását eldöntötte...”¹

A diktatúrák nem a jelenkor termékei, hiszen szinte végigkísérik (kísértik) az emberiség történetét. Ha a történelem forgószínpadát vizsgáljuk, jól látható, hogy már az ókori politikai rendszereknek is megvoltak a saját diktátoraik², de a zsarnoki, egyszemélyi hatalmon alapuló totalitárius rendszerek kialakulása főként a XX. századra jellemző.

A totalitárius rendszerek, más néven a totális államok³ alapja az állami teljhatalom, amely arra törekszik, hogy a társadalom tagjainak minden tevékenységére és minden megnyilvánulására kiterjessze az ellenőrzését. Mit is jelent ez? A totális államban teljes kontroll alá kerülnek a politikai mozgalmak, minden hatalom egy párt/egy személy kezében összpontosul. Ettől kezdve az állampárt, illetve az általa képviselt kizárólagos ideológia határozza meg az élet minden területét, befolyása van a kultúrára, a gazdaságra, valamint uniformizálja a nevelést és a társadalmi értékrendeket. Ezekon kívül az állampárt a média felett is teljes felügyeletet gyakorol, hiszen kizárólag a legfelső vezető tetteit méltató és céljait helyeslő híreket közzölhet. A társadalomban meg akarják szüntetni az egyéniséget, új „embertípust” akarnak létrehozni, aki teljes mértékben engedelmessé válik majd a vezetőknek, hiszen az egypártrendszerekkel gyakorta jár együtt az úgynevezett vezérkultusz⁴ is. Ezek az egyszemélyi vezetők, a diktátorok képesek fanatizálni a híveiket, akik vakon követik a vezért, akár a biztos halálba is.

A totális rendszerek további jellemzője az állandó ellenségkép-kreálás és a folyamatos harc. Minden rezsim pontosan meghatározza azokat az elemeket, akik a nép ellenségének számítanak és akadályozzák az újonnan kialakuló tár-

¹ Hannah Arendt: A totalitarizmus gyökerei. Európa Kiadó, Budapest, 1992

² Például az ókori görögöknél türannosz (például Peiszisztratosz), Rómában diktátor (például Lucius Quinctius Cincinnatus)

³ A kifejezés Benito Mussolinitól, a fasiszta Olaszország diktátorától származik.

⁴ Nevezhetjük Führernek, Generalissimusznak, Ducénak.

sadalom fejlődését. A náci eszmék a zsidókat és a kommunistákat tartották veszélyes és üldözendő elemnek, míg a kommunizmus a kulákok és a burzsoázia⁵ ellen hirdetett harcot. Ezekben az elnyomó államberendezkedésekben a vezetők nem szerették az önálló gondolkodást, ezért a rendszert a demokrácia korlátozásával, a polgári szabadságjogok – a szólásszabadság, a gyülekezési szabadság és a vallásszabadság – megszüntetésével szilárdították meg. De vajon hogyan képesek ezek a rendszerek hosszabb ideig fennmaradni?

A diktatúra az erőszakra épít, és ehhez leginkább azt az apparátust tudja igénybe venni, amely hivatásszerűen képes erőszakot alkalmazni. A XX. századi diktatúrák legnagyobb támasza mindig is a rendészet, illetve a rendészeti szervek voltak. A hatalom gyakorlásának egyik meghatározó eszközévé vált a rendőrség és az egyéb rendészeti szervek eredeti funkciójuktól eltérő módon történő alkalmazása.⁶ Minden ilyen rendszer fenntartott egy olyan mindenható biztonsági főhivatalt⁷, amely kizárólag a legfelső pártvezetésnek engedelmessé bármit megtehetett a lakossággal.⁸ Ezeknek a szervezeteknek, szervezeteknek egy demokratikus, polgári értékek alapján működő államban az elsődleges céljuk – ha röviden akarnánk megfogalmazni – az adott állam szuverenitásának és alkotmányos rendjének fenntartása, azaz a nemzet biztonságának védelme.⁹ Ahogy a rendészettudományi szövegben is olvasható, a nemzetbiztonságnak az egyik fontos szegmense egy adott ország (nemzet) szuverenitásának, alkotmányos rendjének, biztonsági érdekeinek titkosszolgálati eszközökkel fenntartott, támogatott külső és belső veszélyektől, fenyegetettségektől mentes állapota.¹⁰ A külső és belső veszélyek definiálása az állam központi hatalmának joga és lehetősége, ami a diktatúrák esetében magában hordozza az intézményesített paranoiát, valamint a mindenhol jelenlévő ellenségek kreálását. Ennek volt tulajdonítható a második világháború utáni időkben – főként a szocialista blokkhoz tartozó orszá-

5 A földbirtokosok és az értelmiségiek.

6 Horváth Attila: A rendészeti szervek története Magyarországon a szovjet típusú diktatúra korában. Rendészet és emberi jogok, 2011/3.

http://epa.oszk.hu/02200/02222/00003/pdf/EPA_02218_ReEJ_2011_03_003-030.pdf

7 Ilyen szervezet volt a Szovjetunióban a Cseka (Csrezvicsajnjaja Komisszija), majd később a KGB (*Komitjet goszudarsztvennoj bezopasznosztyi*); a hitleri Németországban az SA (*Sturmabteilung*), az SS (*Schutzstaffel*), az RSHA (*Reichssicherheitshauptamt*), illetve a Gestapo (*Geheime Staatspolizei*), Rákosinál az ÁVO és az ÁVH, Ceaușescu Romániájában a Securitate, az NDK-ban pedig a Stasi.

8 A XX. század totalitárius rendszereinek közös jellemzői. Tortenelemtanulas.blog.hu, 2016. augusztus 7. http://tortenelemtanulas.blog.hu/2016/08/07/a_xx_szazad_totalitarus_rendszereinek_kozos_jellemzoi

9 Dobák Imre (szerk.): A nemzetbiztonság általános elmélete. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Nemzetbiztonsági Intézet, 2014, 131. o.

10 <http://www.rendeszet.hu/rendeszeti-szoszedet>

gokban –, hogy a pártállami vezetők a rendszert és a hatalmukat a Szovjetunióknak a „hanyatló Nyugattól” óvó, védelmező ölében elsősorban a belső ellenségektől, a saját állampolgáraiktól féltették. A keleti blokk rendészeti szerveinek egyik legfontosabb feladata az volt, hogy az uralkodó ideológiának megfelelően a rendszer ellenségeit kiszűrje, megbüntesse, illetve átnevelje. A rendőri, továbbá a rendészeti szervek működése kivonult a jog uralma alól, ezzel párhuzamosan az emberi és az állampolgári jogok elvesztették eredeti tartalmukat. A hatalmi ágak megosztásának elvével szakítva a totális központosítás és a militarista szervezeti megoldások általánossá válása lett a jellemző¹¹.

A Német Demokratikus Köztársaságban a szocialista rezsim legnagyobb támasza a keletnémet titkosszolgálat, az állambiztonsági minisztérium (*Ministerium für Staatssicherheit*), a hírhedt Stasi volt. Talán nem túlzás kijelenteni, hogy a Stasi a világ egyik legjobb titkosszolgálati szerveként működött. A következőkben bemutatom, hogyan tevékenykedett a keletnémet diktatúrában a hidegháborús időszak egyik leghatékonyabb és legkegyetlenebb elnyomó rendészeti szerve, a Német Demokratikus Köztársaság (NDK) nemzetbiztonsági szolgálata, a Stasi.

A Stasi megalakulása

A keletnémet állambiztonsági minisztérium, a Stasi megalakulásáról 1950. február 8-án egyhangú szavazással döntött a keletnémet parlament, az Ideiglenes Népi Kamara. A szocialista blokk többi országához hasonlóan a szolgálat működéséhez szükséges ideológiai, technikai és technológiai alapokat főként a Szovjetunió állambiztonsági szerve, a szovjet állambiztonsági bizottság, a KGB adta. Természetesen a szovjet tanácsadók minden szocialista országban jelen voltak, de geopolitikai helyzete miatt jelenlétük az NDK-ban különösen hangsúlyos volt¹². A Stasi funkciója és küldetése Kelet-Németországban megegyezett a többi, kommunista vezetésű ország titkosrendőrségének működésével: „*a párt pajzsaként és kardjaként*”¹³ a keletnémet diktatúra és az állampárt

11 Finszter Géza: A rendészeti stratégia alkotmányos alapjai. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): Tanulmányok „Quo vadis rendvédelem? Szabadságjogok, társadalmi kötelezettségek és a biztonság” című tudományos konferenciáról. Pécs, 2010. <http://www.pecschor.hu/periodika/XI/finszter.pdf>

12 Jobst Ágnes: A Stasi működése Magyarországon. Jaffa Kiadó, Budapest, 2015, 30. o.

13 A Stasi jelmondata: *Schild und Schwert der Partei* (A párt pajzsa és kardja).

– a Németországi Szocialista Egységpárt (*Sozialistische Einheitspartei Deutschlands; SED*) – legfőbb támasza volt. A titkosrendőrség teljes egészében a SED közvetlen irányítása alatt állt, nem tartozott elszámolással sem a kormánynak, sem pedig a parlamentnek. A Stasi első vezetője *Wilhelm Zaisser* állambiztonsági miniszter volt. Az 1953-as kelet-berlini munkásfelkelés¹⁴ némileg megtépázta a titkosrendőrség renoméját, ezért a Stasit a belügyminisztérium¹⁵ alárendeltségébe vonták, fokozták a pártfelügyeletet, bővítették a hálózati ügynökök létszámát, illetve úgynevezett információs és kiértékelő csoportokat hoztak létre. Mindezekon túl ráadásul leváltották a Stasi fejét, Zaisser is.¹⁶

A kelet-berlini felkelés után egy erősen centralizált militarista szervezetté vált az állambiztonsági minisztérium. 1957 és 1989 között a kvázi teljhatalommal felruházott, rettegett *Erich Mielke* irányításával vált a Stasi az állampárt alapkövévé. Az állami vezetők egyre erősödő paranoiája miatt az állambiztonsági minisztérium folyamatosan bővítette „nemzetbiztonsági” tevékenységét, és ezzel párhuzamosan a titkosszolgálat apparátusa is egyre nőtt. 1989-re a Stasinál mint az NDK legnagyobb munkáltatójánál közel százkétezer főállású tiszt és al-tiszt dolgozott. Ez döbbenetesen magas szám, ha belegondolunk, hogy az említett százkétezer ember tizenhétmillió keletnémet állampolgárt volt hivatott ellenőrizni. Ehhez képest a KGB „csak” négyszáznyolcvanezer állandó ügynököt alkalmazott a 280 milliós Szovjetunió lakosainak megfigyelésére.¹⁷

A Stasi módszerei

A Stasi szinte az élet minden területét a felügyelete alá vonta, ügynökei gyakorlatilag minden eszközt megkaptak a diktatúra szolgálatának érdekében. Nagyszámú, valamilyen polgári foglalkozással, polgári tulajdonsággal felruházott, álcázott-fedett munkahelyeket és irodákat hoztak létre szinte az NDK teljes területén. A kiterjedt ügynökhálózat révén sikerült beépülni a különbö-

14 1953. június 17-én robbant ki a kelet-berlini felkelés, amely során a Német Demokratikus Köztársaság kiábrándult munkásai kísérletet tettek a *Walter Ulbricht* főtitkár és *Otto Grotewohl* miniszterelnök által irányított kommunista rendszer megdöntésére. A zavargásokat az állami rendőrség, a Volkspolizei és a szovjet hadsereg egy napon belül leverte. Tarján M. Tamás: 1953. június 17. Kirobban a kelet-berlini felkelés. Rubicon.hu.

http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/1953_junius_17_kirobban_a_kelet_berlini_felkeles

15 Szovjetunió befolyási övezetébe kerülő országokban fokozatosan felerősödött a belügyminisztérium rendőrséggel kapcsolatos igazgatási funkciója, és háttérbe szorultak az általános közigazgatási és egyéb civil feladatok.

16 Jobst Ágnes: i. m. 34. o.

17 John O. Koehler: Stasi. Hamvas Intézet, Budapest, 2005, 16. o.

ző vállalatokba, hivatalokba, egyházi intézményekbe, sportegyesületekbe, valamint a szellemi tőke központjaiba, az egyetemekre is. Ennek következtében az ügynökök rendszeresen értesülhettek az egyes közéleti eseményekről, illetve a rendszerellenesnek gondolt mozgalmakról. Ezen túlmenően a Stasi keze gyakorlatilag bárhova elért, pók módjára behálózta a teljes társadalmat, felügyelete alatt tartotta az NDK teljes lakosságát: a teljhatalom birtokában – külön engedélyek nélkül – az egész titkosszolgálati eszközparkot, repertoárt felhasználva bárkit lehallgathattak, megfigyelhettek.¹⁸ „Betechnikázták” (lehallgatók, kamerák) a lakásokat, besúgókat alkalmaztak, akár hetekig figyelték, figyeltették a célszemélyeket. Elég volt a legkisebb gyanú, vagy egy véletlenül kiejtett rendszeridegen, rendszerellenes mondat is ahhoz, hogy valaki a Stasi érdeklődési körébe kerüljön.¹⁹ Több ezer titkos lakást tartottak fenn, ahol az ügynökök konspirált találkozókat keretében adták át tartóztisztjeiknek a megszerzett „releváns” információkat.

A pártállam korai éveiben – a magyar Államvédelmi Hatósághoz hasonlóan – a Stasit is főként a brutalitás és a durvaság jellemezte. Az ügynökök gyakran alkalmaztak fizikai erőszakot, és egy-egy beismerő vallomás érdekében a kínzásoktól sem riadtak vissza. Ha a párt, a rendszer úgy kívánta, a Stasi emberei akár gyilkolni is képesek voltak. Politikai megrendelésre koncepciók perек száza kezdődtek: szinte bárkit bármiért letartóztathattak; a vélt vagy valós bűncselekmények miatt folytatott kirakatperекben pedig a legtöbbször drákói szigorral meghozott ítéletek születtek.

Az 1970-es években a hidegháborús politika enyhülése, illetve a Kelet és a Nyugat közeledése ellenére a Stasi céljai nem, csak a módszerei változtak. A titkosrendőrség továbbra is a párt „ökle és pajzsa” kívánt maradni: a cél továbbra is a lakosság feletti teljes uralom, a mindenhol jelen lenni elv érvényesítése és a totális megfélemlítés volt. Annak érdekében, hogy mindez rejtve maradjon, az eddigi olykor brutális technikákat a sokkal finomabb módszerek váltották fel. Egyfajta paradigmaváltás következett be a Stasinál: a fizikai terrort felváltotta a lelki terror, a pszichikai rombolás. A Stasi-ügynökök már nem kizárólag a megtorlásra, sokkal inkább a megelőzésre koncentráltak. A titkos információgyűjtések során²⁰ beszerzett „terhelő” bizonyít-

18 A Stasi tevékenysége nem volt korlátozható, senki nem ellenőrizte, és kizárólag a pártnak tartozott elszámolással.

19 „A kémekek nem úgy dolgoznak, hogy gyanút keltsenek. Épp ellenkezőleg! De pont az bennük a gyanús, hogy nem gyanúsak.” Bacsó Péter: A tanú. 1969. <https://videa.hu/videok/film-animacio/a-tanu-teljes-film-bacso-peter-kallai-ferenc-L4sTPIZYcvGHLIJf>

20 Telefon- és helyiséglehallgatások; levélpostai küldemények felbontása; humánereő felhasználása; csapda alkalmazása.

tékok birtokában célzott pletykákkal, manipulációkkal, operációkkal igyekeztek az egyéneket, illetve a csoportokat megfélemlíteni, hírnevüket tönkretenni, vagy éppen kriminalizálni. E módszerek legfőbb célja a bizalmatlanság magjának elültetése volt, ennek következtében egyik napról a másikra karrierrek mentek tönkre, és barátságok váltak semmissé, ráadásul anélkül, hogy az áldozatok tudták volna ezeknek a valódi kiváltó okait.²¹ A pszichológiai hadviselés közben attól sem riadtak vissza, hogy az orvosokkal – pártutasításra – félrekezeltesék, vagy szándékosan megbetegítsék a célszemélyeket. A lényeg, hogy senkinek ne legyen ellenvéleménye, és mindenki vesse alá magát a párt akaratának.

A „*mindenhol jelen lenni*” elv értelmében a Stasi nemcsak az állampolgárok mindennapi életét próbálta a felügyelete alatt tartani, hanem szorosan együttműködött a rendőrséggel, a vámhatósággal, a munkaügyi hivattal és az NDK egyéb közigazgatási szerveivel is. Ennek nyomán az ügynökeik gyakorlatilag – mindenféle korlátozás nélkül – bármilyen információt vagy dokumentumot megszerezhettek, amit csak akartak.

A Stasi nyugat-németországi tevékenysége

A nemzetbiztonság fogalmkörébe tartozik a nemzet azon képessége is, hogy megvédje nemzeti értékeit, érdekeit minden külső és belső fenyegetéstől.²² Egy magára valamit is adó kommunista diktatúra legfőbb külső ellenségének a „hanyatló Nyugatot” tartotta. E tekintetben a Német Demokratikus Köztársaság sem tartozott a kivételek közé. A külföldre irányuló kémtevékenység a Stasin belül működő felderítő főigazgatóság (*Hauptverwaltung Aufklärung*) hatáskörébe tartozott. Az egység vezetője 1952-től egészen 1986-ig a Stasi miniszterhelyettese, *Markus Wolf* vezérőrnagy volt, akit sokan kora egyik legnagyobb kémzsenijének tartottak.

Bár Mielke eleinte még úgy gondolta, hogy nincs szükség a külföldi kémkedésre, mert a nyugati kémek és a párt ellenségeinek elfogása sokkal fontosabb feladat²³, de Wolf embereinek nagy jelentőségű – nyugati célpontok ellen végrehajtott – operatív műveletei megváltoztatták a miniszter ez irányú vélekedését. A felderítő főigazgatóság külföldi kémtevékenységének elsődle-

21 Ezt a témát dolgozta fel a 2007-ben Oscar-díjjal jutalmazott, a *Florian Henckel von Donnersmarck* rendezte *A mások élete* című német film.

22 Dobák Imre: i. m. 131. o.

23 John O. Koehler: i. m. 73. o.

ges célpontja a Német Szövetségi Köztársaság és Nyugat-Berlin volt. Wolf emberei sikeresen beszivárogtak a nyugatnémet állami intézményekbe, a politikai pártokba, a bankszektorba, az egyházakba és a kormányzati hivatalokba is. A főigazgatóság profizmusa abban is megmutatkozott, hogy a keletnémet Stasi-ügynököknek sikerült beépülniük az egyes nyugatnémet titkosszolgálatokba: a Szövetségi Hírszerzőszolgálatba, a nemzeti kémelhárító szolgálatként működő Alkotmányvédelmi Irodába, valamint a Honvédelmi Kémelhárító Szolgálatba is. A rengeteg beszerzés révén nagyon jelentős rezidentúrát sikerült kiépíteni az NSZK-ban, egyes számítások szerint – a már az országban lévő keletnémet kémek és Stasi-tiszteken túl – megközelítőleg húszezer nyugatnémet állampolgár dolgozott a Stasinak. A kormány alkalmazottai és a politikusok mellett magas rangú tartományi rendőrtisztek, újságírók, egyetemi professzorok és hadiüzemek alkalmazottai is végeztek hírszerző tevékenységet a keletnémet titkosszolgálat részére.²⁴ Kiterjedt kémhálózata révén a felderítő főigazgatóság rendszeresen végzett ipari és műszaki kémkedést is a nyugatnémet cégeknél. Érdekes, hogy ezeket a megszerzett politikai és ipari titkokat az NDK érdemben mégsem tudta felhasználni, pedig ezek birtokában a keletnémet rezsim a világ egyik vezető hatalmává válhatott volna. Érthetetlen, hogy ezt miért nem látta át, és miért nem tartotta fontosnak a pártvezetés, miért volt evidencia – mint a szocialista ideológia egyik sarokköve – a sokszor csak a vezetők fejében létező belső ellenség legyőzése.

A Stasi a szovjet elvárásnak megfelelően „testvéri kapcsolatot” ápolt a többi kommunista blokk országának titkosszolgálatával is. Rendszeresek voltak a szakmai tapasztalatszerések, a baráti országokba szervezett tanulmányutak, továbbá a Varsói Szerződés tagállamai megteremtették annak lehetőségét, hogy a nemzeti titkosszolgálatok operatív csoportokat hozzanak létre az egyes szocialista országokban. Az együttműködés egyik fontos momentuma volt a kommunista titkosszolgálatok által létrehozott adatbázis, az úgynevezett SOUD²⁵ megalakítása is. A SOUD – orosz mozaikszó – olyan személyek adatait tartalmazta, akiket a kommunista ideológia a fennálló rendszer szempontjából veszélyesnek minősített. A hidegháború végére több mint 188 ezer ember adatai kerültek be a szocialista országok közös nyilvántartásába. Igaz, hogy a nemzeti titkosszolgálatok viszonylagos függetlenséget élveztek a „Nagy Testvértől”, a SOUD adatállományához kizárólag a KGB férhetett hozzá közvetlenül.

²⁴ Uo. 159. o.

²⁵ SOUD: Sisteme Objedinennovo Utschotya Dannych o Protivniki.

A Stasi feloszlata

Az NDK-ból disszidáló vagy elmenekülő keletnémetek száma folyamatosan emelkedett 1989-ben. A keleti blokkon belül is egyre jobban elszigetelődő Kelet-Németországban – a Szovjetunió és a szocialista diktatúrák meggyengülése következtében²⁶ – a demokratikus törekvések új lendületet kaptak. Nagy létszámú tüntetések kezdődtek Lipcsében, Kelet-Berlinben és más keletnémet városban is. Igaz, hogy a kommunista rezsim – a rendőrség közreműködésével – olykor brutálisan szétverte az egyes tüntetéseket és az állambiztonsági minisztérium is készenlétben állt, de a korábbi időszakokkal ellentétben hiába várták a párt parancsát, a fegyveres beavatkozásra és a forradalom teljes leverésére²⁷ most nem került sor. Az előbbieik hatására 1989 őszi az NDK a békés forradalom szimbóluma lett.

A berlini fal és a vasfüggöny leomlásával az NDK gyakorlatilag megszűnt létezni, ezzel egy időben a Németországi Szocialista Egységpárt is felbomlott. Az eddigi rendszer nyilvánvaló és hirtelen felbomlása zavaros és bizonytalan helyzetet teremtett a Stasi szervezetében is. Látva a demokratizálódási folyamatokat, a Stasi még hivatalban lévő vezetőinek legfőbb parancsuk az volt, hogy a titkosszolgálat teljes dokumentációját a lehető legrövidebb időn belül meg kell semmisíteni. A nyomok eltüntetése azonnal megkezdődött, de a megmozdulások során a demonstráló keletnémeteknek sikerült elfoglalniuk a Stasi irodáit, és ezzel sikerült megakadályozni a kommunista titkosszolgálat, valamint a kommunista vezetők bűneit bizonyító dokumentumok elpusztítását. 1990. január 13-án az NDK ideiglenes kormánya megszavazta az állambiztonsági minisztérium feloszlátását, ezzel teljesítve a tüntetők egyik legfőbb követelését. A döntés következtében a világ egyik leghatékonyabb és legkegyetlenebb titkosszolgálat²⁸, a Stasi negyven év után megszűnt.

Összegzés

Az előbbiek alapján kijelenthető, hogy a Stasit jellemezte a diktatúrákat kiszolgáló rendészeti szervek minden ismérve. Egy erősen centralizált, milita-

²⁶ A gorbacsovi külpolitikai fordulat, a peresztrojka és a glasznoszty hatására.

²⁷ Gorbacsov megtiltotta, hogy a szovjet fegyveres erők részt vegyenek a tüntetések felszámolásában.

²⁸ Simon Wiesenthal szerint „A Stasi sokkal, de sokkal rosszabb volt, mint a Gestapo, ha saját népe elnyomásának mértékét vizsgáljuk”. Heinz-Uwe Haus: *Awakening '89 – Notes on Culture and Politics*, Lulu Inc., 2012, p. 122.

rista jellegű szervezetről beszélhetünk, amelynek tagjai minden eszközt megkaptak az emberi és az állampolgári jogok korlátozása, valamint a diktatúra szolgálatának érdekében. A szervezet működése minden jog felett állt, tevékenységéért kizárólag a pártnak tartozott elszámolással. A Stasi aktívan közreműködött abban, hogy a pártállam által közvetített ideológia teret nyerhessen a teljes keletnémet lakosság körében, és maximálisan eleget tett annak a kívánalomnak, amely szerint a Stasi a párt pajzsa és kardja kell, hogy legyen.

IRODALOM

- Adams, Jefferson:** *Strategic Intelligence in the Cold War and Beyond*. Routledge, 2014
- Arendt, Hanna:** *A totalitarizmus gyökerei*. Európa Kiadó, Budapest, 1992
- Dobák Imre (szerk.):** *A nemzetbiztonság általános elmélete*. Nemzeti Közszerzési Egyetem Nemzetbiztonsági Intézet, Budapest, 2014
- Finszter Géza:** *A rendészeti stratégia alkotmányos alapjai*. In: **Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.):** *Tanulmányok „Quo vadis rendvédelem? Szabadságjogok, társadalmi kötelezettségek és a biztonság” című tudományos konferenciáról*. Pécs, 2010
- Haus, Heintz-Uwe:** *Awakening '89 – Notes on Culture and Politics*. Lulu Inc., 2012
- Horváth Attila:** *A rendészeti szervek története Magyarországon a szovjet típusú diktatúra korában*. *Rendészet és emberi jogok*, 2011/3.
- Jobst Ágnes:** *A Stasi működése Magyarországon*. Jaffa Kiadó, Budapest, 2015
- Kajtár István:** *Egyetememes állam- és jogtörténet*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2005
- Koehler, John O.:** *Stasi*. Hamvas Intézet, Budapest, 2005
- Orwell, George:** 1984. Európa Könyvkiadó, Budapest, 2005
- Trócsányi Márta:** *A párt kardja és pajzsa: A Stasi. A keletnémet állambiztonsági szolgálat*. *Rubicon*, 2007/3.

INTERNETES FORRÁSOK

- <http://www.bstu.bund.de/>
<http://mult-kor.hu/>
<http://ritkanlathatotortenelem.blog.hu>
<http://hvg.hu/>
<http://hu.wikipedia.org>
<http://www.rubicon.hu/>
<http://mno.hu/>
<http://port.hu/>
<http://opac.uni-nke.hu>
<http://www.betekinto.hu/>
<http://www.rendesznet.hu/>
<http://index.hu>
<http://tortenelemtanulas.blog.hu>

BACSÁRDI JÓZSEF – CHRISTIÁN LÁSZLÓ

Katalán rendészeti igazgatás, a helyi rendészet Barcelonában

A szerzők egy átfogó önkormányzati rendészeti kutatás keretében számos európai és tengerentúli ország rendészeti igazgatását vizsgálták meg a helyi rendészetet középpontba helyezve. A kutatás során mind az angolszász, mind a kontinentális rendészeti modellből választottunk államokat. A kontinentális modellhez tartozók közül jelen tanulmányban Spanyolország egyik autonóm tartományának, Katalóniának a rendészeti igazgatása és helyi rendészete kerül terítékre. Az előzetes kutatási tevékenység azzal vált teljessé, hogy 2016 nyarán a szerzők tanulmányút¹ keretében is vizsgálhatták a számos szakmai sajátosságú rendészeti modellt, így érdemi bepillantást kaphattak Barcelona helyi rendészetének valós működésébe. Ennek során az érintett szervezetek vezetőivel és munkatársaival készítettek interjút, előadásokon és workshopokon vettek részt. A tanulmány ezek rövid kivonata.

Az autonóm Katalónia Spanyolországban

Spanyolország politikai berendezkedése, államszervezete számos sajátossággal jellemezhető, ezeket érdemes már a tanulmány elején tisztázni. Ahhoz, hogy megértsük azt a kulturális széttagoaltságot, illetve a jelen írásban is többször felvetődő szeparatista törekvéseket, vegyük szemügyre a spanyol történelem meghatározó pillanatait. Spanyolország a nagy felfedezések és a gyarmatosítás következtében a XVI–XVII. században világbirodalommal erősödött. Ez után azonban folyamatos háborúk, összetűzések és országon belüli ellentétek gyengítették a kivívott szerepét, rangját. A XX. században polgárháború instabilizálta a helyzetet, és *Franco* idején majd negyvenévi diktatúra (1936–1975) következett. A diktatúra idején jócskán elnyomott és jogaiktól megfosztott tartományok függetlenedési törekvései nem csökkentek, sőt inkább erősödtek. Csak *Franco* halála után, 1975-ben állították vissza

¹ A tanulmányút megszervezéséért és lebonyolításáért a szerzők ezúton is köszönetet mondanak a Fővárosi Önkormányzati Rendészeti Igazgatóság vezetőinek, illetve dr. Kovács Barnabás barcelonai főkonzulnak.

a parlamentáris demokráciát, és az 1978-as alkotmány deklarálta, hogy Spanyolország alkotmányos monarchia, az állam feje a király. Mindezek fényében jobban érthető, miért jóval heterogénebb Spanyolország kultúrája, államszervezete és berendezkedése, mint mondjuk Magyarországé, és miért vetődik fel a függetlenedés gondolata a mai napig rendszeresen például Katalóniában vagy Baszkföldön.

A spanyoltól eltérő kultúrájú és nyelvű Katalónia évszázados harcot folytat az autonómiáért, illetve a függetlenségért, amelyet azonban elérnie tartósan mindeddig csak korlátozottan, illetve nem sikerült kivívnia. Az autonómia és függetlenség iránti vágy jelenleg is meghatározza a katalánok világképét, kultúráját és identitását, hiszen a kiváló földrajzi és Spanyolországban belül kiemelkedően jó gazdasági helyzetük ellenére a függetlenséget nem, csak az autonómiát tudtak elérni. Katalónia Spanyolország északkeleti részén fekvő autonóm tartománya, részben önálló közigazgatással, igazságszolgáltatással, gazdasággal és jelentős mérvű nyelvi és kulturális autonómiával. A tartományban 7,1 millióan élnek, területe 32 114 négyzetkilométer, székhelye Spanyolország második legjelentősebb metropolisza, Barcelona. A világváros kiemelt szerepét mutatja, hogy Barcelona és a hozzá tartozó agglomerációs területek Katalónia tíz százalékát teszik ki, de itt él a népesség hetven százaléka. Nem véletlen tehát, hogy a katalán bűnözés is Barcelonában összpontosul: négy ismertté vált bűncselekményből hármat Barcelonában követnek el.² Katalónia Spanyolország egyik leggazdagabb tartománya, az ország GDP-jének csaknem húsz százalékát állítva elő.

A tartomány történelmét végigkíséri a függetlenségért, illetve az autonómiáért folyó küzdelem a spanyol központosítási törekvések ellen. A következőkben csak néhány különösen jelentős momentumot emelünk ki a katalán történelemből. 1137-re datálható az Aragóniai és a Katalán Királyság megalapítása a Pireneusi-félszigeten, ekkortól beszélhetünk először a történelem folyamán valamiféle államalakulatról, amelyben a katalánok szerepet kaptak. Azért is jelentős az 1137-es dátum, mert létrejött a *Generalitat*, a katalán a parlament előképe. Ez után Aragónia és Katalónia hosszan tartó háborút folytatott a mórokkal, amelynek zárásaként, 1479-ben Aragónia egyesült a másik ibériai királysággal, Kasztíliával. Aragónia és Kasztília egyesülése rendkívül fontos lépcsőfok volt Hispánia történelmében, ugyanis ettől kezdve beszélhetünk egységes Spanyolországról. A spanyolok az amerikai hódítások nyomán

² http://mossos.gencat.cat/web/.content/home/010_el_departament/publicacions/mossos_desquadra/libre_corporatiu/documentos/mos_cas.pdf

Európa vezető hatalmává váltak, és a gyarmatokról beáramló nemesfémek következtében az uralkodó kiépíthette abszolutista államát. Az erősen centralizált spanyol államnak nem volt szüksége önálló, regionális parlamentre, ezért ezek szerepe nagyon gyorsan csökkent, majd meg is szüntették őket. 1716-ban a madridi kormány által meghirdetett *Nueva Planta* (új terv) programja szüntette meg a katalán *Generalitatot*, így Katalónia elveszítette politikai és igazgatási autonómiáját. A *Generalitat* helyett a központi államot képviselő kormányzót neveztek ki Katalónia élére, és a katalán helyett a kasztíliait tették meg hivatalos nyelvnek. A közigazgatás, az oktatás és a politikai élet területén erőteljes spanyolosítás vette kezdetét.³

A XIX. század elejére egész Európában jellemzővé vált a nemzetállamok ébredése. E hatás alól nem vonhatta ki magát a Spanyolországba szervesen betagozódó Katalónia sem, amely az iparosítás és a modernizáció következtében nagyon gyorsan fejlődött. A katalánok a fennálló spanyol központosítással szemben előtérbe helyezték az önálló katalán nyelv és kultúra modernizációját, így erősítve az önálló katalán identitást. A kulturális és nyelvi önazonosság képviselőitén túl egyre erőteljesebben jelentek meg a spanyol politikában is, főként a spanyol állam föderatív átszervezésének elképzelésével. A függetlenségi és egyes modernizációs törekvések megvalósulásaként 1873-ban új köztársasági alkotmányt fogadott el Spanyolország, ebben önálló államként ismerték el a spanyol tartományokat, köztük Katalóniát is, és sor került az állam föderatív átszervezésére is. Az új spanyol alkotmány és köztársaság bukása azonban megakadályozta a katalán függetlenség kiteljesedését, mivel ismét a spanyol állam központosítására került sor. Az ismételt központosítási törekvésekre válaszul 1892-ben a katalánok kiadták a nagy hatású manrézai nyilatkozatot, amelyben a kulturális és gazdasági önállóság mellett immár teljes függetlenséget követeltek. A politikai függetlenség követelése nem maradt meg a deklarációk szintjén, mivel 1906-ban megalakították az első katalán pártot, amelyet később több „saját” párt létrehozása követett. 1914-re a spanyol kormány engedett valamelyest az egyre erősödő függetlenségi törekvéseknek, és létrehozták a *Mancomunitat de Catalunya*t (Katalán Nemzetközösség), amely kulturális, pénzügyi, igazgatási önállósággal bírt. A katalán autonómia azonban ismét nem volt hosszú életű, mivel 1923-ban hatalomra került *Rivera* tábornok, és elkezdte kiépíteni a diktatúrát, „megágyazva” Franco tábornok későbbi törekvéseinek. A diktatúra kiépítése a ka-

³ Palkó Katalin: Katalónia – egy régió erős identitástudattal (etnikai, regionális vagy etnoregionális identitás?). *Regio*, 2010/2.

http://epa.oszk.hu/00000/00036/00078/pdf/Regio_2010_02_055-077.pdf

talán függetlenség ismételt felszámolásával járt együtt. Rivera tábornok diktatúrája 1931-ben bukott meg, ezután kikiáltották a második spanyol köztársaságot, és ez együtt járt azzal, hogy helyreállították Katalónia korlátozott autonómiáját, és a *Generalitat* újra megkezdhette működését. A második köztársaság agóniája összekapcsolódott Katalónia függetlenségi törekvéseivel, amikor a második világháború előjátékának tekinthető spanyol polgárháborúban Katalónia a köztársaságpártiak oldalán kapcsolódott be a Franco elleni mozgalomba. A polgárháborúban Barcelona a köztársaságpártiak egyik fellegvára volt a Franco-párti Madriddal szemben, ennek súlyos következményei lettek a katalánokra. 1939-ben a polgárháborút az zárta le, hogy Franco bevonult Barcelonába, ezzel évtizedekre lehetetlenné téve mindenfajta katalán autonómiát.

A katalánok döntése, hogy a köztársaságpártiak oldalán harcoltak a polgárháborúban, a következményeket tekintve is logikusnak nevezhető, ugyanis a korábbi történelmi tapasztalatok alapján az autonómiára és a függetlenségi törekvéseik elismerésére kizárólag köztársasági államforma esetén volt lehetőségük. A diktatúrában erőteljes spanyol asszimilációs hatások érték a katalánokat. A katalán nyelvet hivatalos, oktatási érintkezésben nem használhatták, még a misék is spanyol nyelven folytak. Mivel politikai ellenállásra nem volt lehetőség, a katalánok a kulturális ellenállást választották. Igyekeztek fejleszteni a katalán irodalmat, művészetet, valamint a köznapi érintkezésben a katalán nyelvet használni. Az 1960-as években megkezdődött a diktatúra lassú lebomlása, ez azzal járt, hogy az ellenállás a kulturális mellett a politikai szférában is megjelent. Franco tábornok 1975-ös halála végül megnyitotta az utat Spanyolország demokratizálása és a katalán autonómia ismételt kivívása előtt.

A rendészet alkotmányos alapjai Spanyolországban

Spanyolország alkotmányát 1978. október 31-én fogadta el a spanyol kongresszus és szenátus, majd az alkotmány elfogadását népszavazás erősítette meg 1978. december 6-án.⁴ Spanyolország államformája az alkotmánya elfogadásától kezdve királyság. A spanyol alkotmány hatálybalépése után nyílt lehetőség arra, hogy autonóm régiók jöhessenek létre, így Katalóniában is újra megkezdhesse a működését a katalán nemzetgyűlés. Az autonóm tartomá-

⁴ <http://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/espana/leyfundamental/Paginas/index.aspx>

nyok létrejötte rendkívül fontos a rendészeti igazgatás szempontjából is, ugyanis az autonóm tartományoknak számottevő rendészeti hatásköreik is vannak.

A spanyol alkotmány 137. cikke kimondja, hogy a spanyol állam területileg községekre (*municipalities*), provinciákra (*provinces*) és autonóm tartományokra (*self-governing communities*) oszlik. Az alkotmány 149. § 29. pontja szerint a közbiztonság fenntartása állami feladat, azonban e kötelezettséget az autonóm tartományok organikus törvényben és a tartományok statútumában meghatározott azon jogának sérelme nélkül kell vállalni, hogy rendőri erőket hozzanak létre.⁵

Meg kell jegyezni, hogy az organikus törvények a spanyol alkotmányjogban azok a törvények, amelyeket az alkotmány 81. cikk 2. bekezdése szerint a spanyol parlament alsóháza (kongresszus) zárószavazásánál minősített többséggel lehet elfogadni, illetve módosítani vagy hatályon kívül helyezni.⁶

Az autonóm tartományok az alkotmány 149. § 22. pontja értelmében vállalhatják a helyi rendőri erők koordinációját az organikus törvényben meghatározottak szerint.⁷ Az 1986/2-es organikus törvény (*Ley Orgánica 2/1986*) rendelkezik a biztonság fenntartására hivatott rendőri szervekről. Az 1986/2-es organikus törvény 9. cikkelye alapján a belügyminisztérium irányítása alá tartozik két különböző rendőrség⁸:

- *Cuerpo Nacional de Policía* (nemzeti rendőrség), amely a provinciák székhelyén és a kormány által meghatározott más városokban működik (1986/2-es organikus törvény 11. cikkely 2. pont)⁹;
- *Guardia Civil* (polgárőrség), amely a Magyarországon korábban meglévő csendőrséghez hasonlóan túlnyomórészt a vidéki közrend és közbiztonság fenntartásáért felel (1986/2-es organikus törvény 11. cikkely 2. pont).

A helyhatóságok az 1986/2-es organikus törvény 51. cikkely 1. pontja alapján hozhatnak létre települési illetékességgel helyi rendőrségeket (*Policías Locales*), valamint az 51. cikkely 2. pontja alapján különböző elnevezésű helyi rendészeti szerveket.¹⁰

⁵ http://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion_inglescorregido.pdf

⁶ Uo.

⁷ Uo.

⁸ http://www.policia.es/cnp/normativa/normativa_lo_1986_02_tit_2_cap_1.html

⁹ http://www.policia.es/cnp/normativa/normativa_lo_1986_02_tit_2_cap_2.html

¹⁰ http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo2-1986.t5.html#a51

A katalán regionális rendőrség, a Mossos d'Esquadra

A spanyol autonóm tartományok a statútumaik alapján létrehozhatnak regionális rendőrségeket, ahogy Katalónia tartományi gyűlése (*Generalitat*) létrehozta a katalán autonóm rendőrséget, vagyis a *Mossos d'Esquadrát*¹¹, amelynek feladatai az 1983/19-es rendőrségi autonómiáról szóló törvény alapján¹² meg-egyeznek a nemzeti rendőrségével és a polgárőrségével.¹³ Katalónián kívül Baszkföld és Navarra autonóm tartomány működtet saját rendőrséget. A *Mossos d'Esquadra* rendhagyó elnevezés, körülbelül kemény legényeknek fordítható.

Katalóniában az állami rendőrségek olyan ügyekben járhatnak el, amelyek jellemzően a spanyol állam egészének működéséhez kapcsolódnak (például útlevelék, személyi igazolványok kibocsátása, határrendészeti feladatok, kábítószerrel és terrorizmussal kapcsolatos rendészeti feladatok).¹⁴

A *Mossos d'Esquadra* és a spanyol állami rendőrség viszonyát jól szemlélteti az alkalmazásában állók számának összehasonlítása. A Katalán Köz-
biztonsági Intézet (*Institut de Seguretat Pública de Catalunya*) adatai szerint a *Mossos d'Esquadrának* 16 973 fős állománya van, az állami rendőrség Katalóniában állomásoztatott létszáma pedig 6625. A számok pusztá össze-
vetéséből is látszik, hogy Katalóniában az állami rendőrségénél sokkal jelen-
tősebb a *Mossos d'Esquadra* súlya.

Nyilvánvaló, hogy szükséges a koordináció az autonóm tartományok rendőrségei és a spanyol állam rendőrségének működése között. A koordiná-
ciót a rendőrségek között közbiztonsági testület látja el (*Junta de Seguri-
dad*).¹⁵ Megjegyezzük, hogy a kontinentális modellhez tartozó országokban,
ahol több rendőri szervezet működik párhuzamosan, nélkülözhetetlen a koor-
dináció és a hatékony együttműködés. Ennek klasszikus formája a francia
prefektusi rendszer.

A *Mossos d'Esquadra* feladatait és funkcióit a *Generalitat* által elfogadott
1994/10-es törvény szabályozza.¹⁶ Feladatai ellátásakor a *Mossos d'Esquadra*

11 A kézirat leadását követően tudomásunkra jutott az a rendészeti szempontból különösen érdekes fej-
lemény, amely szerint az ügyészség a Mossos d'Esquadrát 2017. október 1-jéig a spanyol Guardia Ci-
vil alá rendelte, mivel a spanyol alkotmánybíróság által jogellenesnek ítélt 2017. október 1-jei függet-
lenségi népszavazást a katalán kormány meg kívánja tartani.

12 <https://www.boe.es/buscar/pdf/1983/DOGC-f-1983-90046-consolidado.pdf>

13 http://mossos.gencat.cat/ca/els_mossos_desquadra/historia_de_la_pg-me/

14 <http://www.policia.es/cnp/competencias/competencias.html>

15 http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo2-1986.t5.html#a51

16 http://noticias.juridicas.com/base_datos/CAA/ca-110-1994.t1.html#a1

szorosan együttműködik a spanyol állami rendőrséggel, valamint az önkormányzati rendőrségekkel is.

A *Mossos d'Esquadra* feladatai öt nagyobb csoportba oszthatók¹⁷:

1. közbiztonsági funkciók:

- a) helyi hatósági épületek és létesítmények őrizete és felügyelete;
- b) települési forgalomszervezési feladatok a közlekedési szabályok szerint;
- c) közlekedési baleset esetén a forgalom irányítása;
- d) igazgatásrendészeti feladatok ellátása a települési rendeletek alapján;
- e) igazságügyi rendészeti feladatok ellátása;
- f) polgári védelmi feladatok ellátása;
- g) bűnmegelőzési feladatok;
- h) közterületek felügyelete és együttműködés az állami vagy az autonóm tartományi rendőrségekkel tüntetések és olyan események idején, amikor nagy tömeg gyűlik össze;
- i) ha szükséges, együttműködés civil jogviták megoldásában;

2. igazgatásrendészeti funkciók:

- a) a katalán parlament által hozott jogszabályok, rendelkezések betartatása;
- b) a *Generalitat* irányítása alá tartozó tevékenységek felügyelete és a jogelzenes cselekmények jelentése;
- c) kormányzati intézmények által hozott határozatok végrehajtására kényszer alkalmazása;
- d) az állam által hozott törvények és más rendelkezések betartatása és a fontos közszolgáltatások biztosítása;
- e) a környezet-, a vízgazdálkodás, a fajgazdagság, a halászat, az erdészet és más kapcsolódó területeken a szabályok betartatása;
- f) a katalán kulturális örökség védelme, a fosztogatás megakadályozása, a katalán értékek megóvása;
- g) együttműködés a helyi rendőrséggel és az állami rendészeti szervekkel, a rendészettel kapcsolatos információk kölcsönös kezelése és gyűjtése érdekében;
- h) magánbiztonsági vállalkozások felügyelete és ellenőrzése;
- i) egyéb jogszabályokban meghatározott funkciók;

3. igazságügyi rendészeti funkció (nyomozás és felderítés, letartóztatás);

4. peren kívüli eljárásokban részvétel, ha ez szükséges;

5. a helyi hatóságokkal együttműködési megállapodásban szabályozott feladatellátás, ennek keretében

17 http://noticias.juridicas.com/base_datos/CCAA/ca-110-1994.t1.html#a1

- a) az önkormányzati rendőrségek technikai és operatív jellegű támogatást kapnak, ha nem tudják a feladatukat teljes mértékben ellátni annak volumene vagy egyedisége miatt;
- b) azokat a feladatokat látják el, amelyeket az önkormányzati rendőrségek nem.

Az önkormányzati rendőrségek és a katalán rendőrség közötti együttműködés Katalónia rendészeti bizottságán (*Comisión de Policía de Cataluña*) keresztül valósul meg. A bizottság az ülésein a helyi szintű biztonság fejlesztését, tervezését és végrehajtását koordinálja.¹⁸

A *Mossos d'Esquadra* a katalán belügyminisztériumhoz tartozik. A *Mossos d'Esquadra* kilenc területileg regionális egységre (*regió policial*) tagolódik: Girona, Ponent, Pirineu Occidental, Central, Metropolitana Nord, Barcelona, Metropolitana Sud, Camp de Tarragona és a Terres de l'Ebre.¹⁹ A kilenc regionális egység munkájának összefogásáért a területi koordinációs rendőr-főkapitányság (*Comissaria Superior de Coordinació Territorial*) felel.²⁰

Barcelonában önálló regionális egység, a *Regió Policial Metropolitana Barcelona* működik, amely további tíz területi alegységre (*área básica*) oszlik.

A *Mossos d'Esquadra* csaknem tizenhétezer szakembert foglalkoztatott 2014-ben, közülük több mint nyolcezren a barcelonai régióban dolgoztak.²¹ A katalán rendőri vezetők elégtelennek tartják a jelenlegi állomány létszámát, további bővítést tartanának indokoltnak.

A *Mossos d'Esquadra* hét rendőrségi rangot rendszeresített: igazgató (*comisario*), intendáns (*intendente*), felügyelő (*inspector*), alfelügyelő (*sub-inspector*), őrmester (*sargento*), tizedes (*cabo*), járőr (*agente*).²²

A *Mossos d'Esquadra* állományát 15 igazgató, 45 intendáns, 133 felügyelő, 370 alfelügyelő, 875 őrmester, 2514 tizedes és 12 917 járőr alkotja.

Az egyes fizetési fokozatokat a különböző rangok alapján határozták meg. A katalán rendőrségnél az átlagos bruttó bér havi 1993 euró²³, a legalacsonyabb fizetési fokozatba tartozó járőr bruttó fizetése havi 2444 euró. A katalán rendőri vezetők elmondása szerint, valamint a statisztikák alapján is a rendőri szakma Katalóniában vonzónak tekinthető a bérezés miatt.

18 http://mossos.gencat.cat/web/.content/home/010_el_departament/publicacions/mossos_desquadra//libre_corporatiu/documentos/mos_cas.pdf

19 http://mossos.gencat.cat/ca/els_mossos_desquadra/organitzacio/funcions/

20 <http://sac.gencat.cat/sacgencat/AppJava/organigrama.jsp?codi=13760&jq=200047>

21 <http://www.idescat.cat/pub/?id=aec&n=899&lang=es>

22 <http://www.idescat.cat/pub/?id=aec&n=899&lang=es>

23 <http://www.idescat.cat/pub/?id=aec&n=396&lang=en>

A *Mossos d'Esquadra* állományába tartozó rendőrök fizetését a táblázat szemlélteti.

járőr	tizedes	őrmester	alfelügyelő	felügyelő	intendáns	igazgató
2444–2754	2750–3060	3020–3535	3070–3863	3453–4202	4247–4809	4704–5719

Forrás: a Mossos d'Esquadra által közölt adatok alapján.

Meg kell jegyezni, hogy a gazdasági válság következtében az utóbbi években csökkent a katalán rendőrök fizetése. A *Mossos d'Esquadra* és a helyi rendőrségek sikerét mutatja a bűnözés 2012 óta folyamatosan csökkenő aránya. Míg 2012-ben 529 229 bűncselekményt regisztráltak, addig 2015-ben ez 481 881-re csökkent.²⁴ A *Mossos d'Esquadra* rendszeresen közzéteszi a bűncselekményekre vonatkozó, területi szintű statisztikáit.

A *Mossos d'Esquadra* társadalmi megítélése nagyon pozitív. Az aktuális közvélemény-kutatások szerint a lakosság a katalán intézmények között a második legjobbnak értékelte a *Mossos d'Esquadra* működését.

A *Mossos d'Esquadra* sikeréhez hozzájárul az is, hogy hatékonyan alkalmazza a közösségi rendészet (*community policing*) filozófiáját. Példának okáért Barcelona Eixample kerületében körzetenként négy rendőr foglalkozik a közösségi rendészet gyakorlati implementálásával, az embereket leginkább érintő közbiztonsági gondok feltárásával és megoldásával. A katalán rendőri vezetők elmondása alapján, amelyet a közvélemény-kutatások és a bűnügyi statisztikák is alátámasztanak, a 2008-ban bevezetett közösségi rendészeti modell sikeresnek tekinthető, hiszen sikerült minimálisra csökkenteni a megoldatlan biztonsági nehézségeket. Jelenleg inkább a rendészethez csak közvetetten kapcsolódó közösségi együttélés szabályainak megsértésével kapcsolatos cselekmények okoznak gondot.

Külön említést érdemel, hogy a katalán rendőrök képzéséért önálló katalán intézmény, a Katalán Közbiztonsági Intézet felel. Az intézmény mind az önkormányzati, mind a tartományi rendőrök képzését végzi. Ez különösen izgalmas lehet Magyarországról nézve, ahol a rendészeti szakemberek és kutatók az önkormányzati rendészeti szabályozás és működés kapcsán joggal vetik fel azon aggályukat, hogy az állampolgár szempontjából irreleváns, hogy önkormányzati rendész vagy rendőr intézkedik vele szemben, annak az intézkedésnek egyformán jogszerűnek kell lennie. Ez feltételezi a szükséges felhatalma-

²⁴ http://mossos.gencat.cat/web/.content/home/07_indicadors_i_qualitat/estadistica/evolucio_fets_penals_coneguts_policia_catalunya_2015.pdf

zást, a közel azonos kényszerítőeszközök alkalmazását és az egységes alapon nyugvó alapos felkészítést, oktatást. A költségvetési megszorítások nyomán az intézmény büdzsáját a harmadára csökkentették, ez megmutatkozik abban is, hogy az intézmény hallgatóinak létszáma a 2010-es csúcsot jelentő 12 266-ról 2014-re 6084-re csökkent.

A helyi rendészet Katalóniában

Az önkormányzati rendészet alkotmányos alapjait egyrészt a spanyol alkotmány, másrészt az 1986/2-es organikus törvény (53. cikkely) határozza meg.²⁵ Az organikus törvények által szabályozott feladatok megegyeznek a *Mossos d'Esquadra* által ellátott közbiztonsági funkciókkal. Az önkormányzati rendőrséghez a következő feladatokat tartoznak²⁶:

1. helyi hatósági épületek és létesítmények őrzete és felügyelete;
2. települési forgalomszervezési feladatok ellátása a közlekedési szabályok szerint;
3. közlekedési baleset esetén a forgalom irányítása;
4. igazgatásrendészeti feladatok ellátása a települési rendeletek alapján;
5. igazságügyi rendészeti feladatok ellátása;
6. polgári védelmi feladatok ellátása;
7. bűnmegelőzési feladatok;
8. közterületek felügyelete és együttműködés az állami vagy autonóm tartományi rendőrségekkel tüntetések és hasonló események idején;
9. ha kell, együttműködés civil jogviták megoldásában.

Amennyiben egy településen önkormányzati rendőrséget hoznak létre, akkor az állami rendőrség az együttműködési megállapodásban meghatározottak szerint láthatja el a közbiztonsági feladatait, kiegészítve az önkormányzati rendőrséget. Ez azt jelenti, hogy a települési rendőrségeknek elsőségük van, hiszen elsősorban ők felelnek a közrendért és a közbiztonságért. Az ehhez szükséges széles körű felhatalmazás és eszközrendszer is rendelkezésükre áll. A jogalkotó bátorítja a települési rendőrségek létrehozását azzal, hogy lehetőséget ad az egymással szomszédos önkormányzatoknak arra, hogy közösen hozzanak létre ilyen intézményeket.²⁷

²⁵ http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo2-1986.t5.html#a51

²⁶ Uo.

²⁷ Uo.

Hazánkban is lehetőséget ad a jogalkotó arra, hogy több önkormányzat közösen hozzon létre önkormányzati rendészeti szervet társulási formában. Ismerve a hazai társulások működési problémáit, gyakorlatilag jelentéktelennek tekinthető a társulási formában történő önkormányzati feladatellátás, minimális központi támogatás önként vállalt feladatként ugyanis kizárólag csak a mezőöri szolgálatoknak jár.

A katalán statisztikai hivatal adatai alapján 2014-ben 41 önkormányzat tartott fenn önkormányzati rendőrséget, amelyek összesen 10 631 főt foglalkoztattak. Az önkormányzati rendőrségek által alkalmazott rangok megegyeznek a *Mossos d'Esquadra* által alkalmazottakkal azzal a különbséggel, hogy az intendánsi rang mellett főintendánsi és szuperintendánsi rangot is bevezettek. Az önkormányzati rendőrségek közül messze kiemelkedik a barcelonai önkormányzati rendőrség, a *Guardia Urbana*, amely több mint háromezer-hatszáz alkalmazottat foglalkoztat.²⁸

Az állami és az önkormányzati rendőrségek együttműködése kiemelt jelentőségű, ezt az is mutatja, hogy lehetőség van arra, hogy az önkormányzati rendőrség és az állami rendőrség a működésének összehangolására intézményesített szervet, helyi közbiztonsági testületet (*Junta Local de Seguridad*) hozzon létre. A testület elnöke fő szabályként a település polgármestere.²⁹ Megjegyzendő, hogy *Junta Local Seguridad de Barcelona* néven e szerv létezik Barcelonában is.

A *Mossos d'Esquadra* és az önkormányzati rendőrségek hatékony működésének kulcsa a megfelelő koordináció, amely nyilvánvalóan nem merülhet ki egy testület felállításában, szükség van arra is, hogy alsóbb szinteken is megvalósuljon a közös munka. A hatékonyság egyik előfeltétele a folyamatos kommunikáció, amely rendszeres, napi szintű egyeztetéseket jelent a rendőrkapitányságok között. Kiváló összhang és az együttműködés mintapéldája figyelhető meg Barcelonában, ahol ennek jegyében például a *Mossos d'Esquadra* és a barcelonai önkormányzati rendőrség közösen tart fenn rendőrőrsöt.

Az információáramlás kiváló, hiszen a *Mossos d'Esquadra* és az önkormányzati rendőrségek azonos szoftvert használnak munkájukhoz, így az egyes rendőrségek ugyanabból az adatbázisból, egymás tevékenységéről napra- (percre-) készen tudva tudják a feladataikat ellátni.

28 <http://www.idescat.cat/pub/?id=aec&n=900&lang=es>

29 http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo2-1986.t5.html#a51

A koordinációt segíti a katalán kormányzat által létrehozott Közös regionális őrség (Sala Regional Conjunta; SRC), amelyet tevékenységirányító központként kell elképzelni, hiszen ide fut be valamennyi a segélyhívás és riasztás. Az SRC-ben együtt dolgoznak a *Mossos d'Esquadra*, a barcelonai, illetve más önkormányzati rendőrség, a tűzoltóság (*Bombers de la Generalitat de Catalunya*) és a mentőszolgálat (*Ambulàncies Catalunya*) állományába tartozó tisztviselők. A legérdekesebb, hogy a barcelonai önkormányzati rendőrség és a *Mossos d'Esquadra* rendőrei közvetlenül egymás mellett ülve végzik a munkájukat, folyamatosan egyeztetve és tájékoztatva egymást. Megjegyzendő, hogy az SRC végzi a közlekedési kamerák megfigyelését is, ezekből a *Mossos d'Esquadra* adatközlése szerint Barcelonában 420 van, illetve felszereltek 28 közterületi kamerát is.

A barcelonai városi rendőrség: a Guardia Urbana

Katalónia legnagyobb és Spanyolország második legnagyobb önkormányzati rendőrsége a barcelonai *Guardia Urbana*. A szervezet 1843. november 26. napján alakult meg *Guardia Municipal* (Önkormányzati őrség) néven. A szervezet közvetlenül a polgármesterhez tartozott, és fő feladata a közösség nyugalmának megőrzése volt. A militáns jellegű *Guardia Municipal* népszerűtlen és kevésbé hatékony szervezet volt, amelynek vezetési problémái nehezítették a működését.³⁰ A városi közlekedés modernizálódása és az ezzel járó közlekedési problémák arra késztették a városvezetést, hogy reagáljanak az új feladatokra. 1907-ben hozták létre a *Guardia Urbana* nevű szervezetet, amelyet közvetlenül a városi tanácshoz rendeltek. A majdnem kétszáz örrel megalakult szervezet nemcsak közlekedésirányítási feladatokat látott el, hanem más rendőri intézkedéseket igénylő feladatok is a munkájuk részét képezték.³¹ 1921-ben a *Guardia Urbanát* és a *Guardia Municipalt* egyesítették. A *Guardia Urbana* tevékenysége a városi forgalom erősödésével és a közlekedés egyre gyorsuló ütemű modernizációjával párhuzamosan fokozatosan bővült. A feladatok bővülésével igény jelentkezett egy speciális önkormányzati rendőrségi iskola megalapítására, így 1953-ban létrejött az *Escola de la Guàrdia Urbana* (Városi őrség képzési központja).³² A szervezet folyamatos modernizációja révén a *Guardia Urbana* jelentősége és szerepe Barcelona közrendjének fenntartásában mind a mai napig megkérdőjelezhetetlen.

³⁰ http://www.bcn.cat/guardiaurbana/en/quisom_historia_1900.html

³¹ Uo.

³² http://www.bcn.cat/guardiaurbana/en/quisom_historia_1950.html

A Barcelona önkormányzata által kinevezett jelenlegi vezetője 2011 óta *Evelio Vázquez* szuperintendáns, főigazgató³³.

A *Guardia Urbana* felett a *Generalitat* gyakorolja a felügyeleti jogot.³⁴ Barcelona 2015-ös költségvetése több mint 2,3 milliárd euró volt, ebből általános igazgatásra és polgári védelemre több mint 7,6 millió, közbiztonságra és bűnmegelőzésre 167,2 millió eurót (ez magában foglalja a *Guardia Urbana* 166 millió eurós kiadását is) fordítottak. A 2015-ös költségvetés alapján a *Guardia Urbana* szolgáltatásai a költségvetés majdnem hét százalékát emésztették fel.³⁵ (Budapesten a Fővárosi Önkormányzati Rendészeti Igazgatóság 2015-ben 454 főt foglalkoztatott, és nagyságrendileg 2,2 milliárd forintból gazdálkodott, ez messze nem éri el a város éves költségvetésének egy százalékát.³⁶)

A *Guardia Urbana* négy nagyobb részre oszlik:

1. koordinációs divízió;
2. területi divízió;
3. biztonsági és nyomozati divízió;
4. közlekedési divízió.

A *Guardia Urbana* területi divíziója tíz egységből áll. Barcelona mind a tíz kerületében működik egy-egy egység, munkájukat éjszakai operatív egységek és nappali támogató egységek segítik. A *Guardia Urbana* 2014-ben egy szuperintendánst (*superintende*), nyolc főintendánst (*intendente mayor*), huszonhárom intendánst (*intendente*), húsz felügyelőt (*inspector*), harminchárom alfelügyelőt (*subinspector*), százegy őrmestert (*sargento*), 318 tizedest (*cabo*), 3073 járőrt (*agente*) foglalkoztatott.

A *Guardia Urbana* a központi, az autonóm tartományi és a Barcelona által hozott jogszabályokban meghatározott feladatait látja el, amelyeket hat nagyobb csoportba lehet osztani:

1. közlekedésrendészeti feladatok (parkolási és forgalomszervezési ügyek, balesetek esetén beavatkozás és vizsgálat lefolytatása, járművezetőkre és járművekre irányuló teendők, biztonságos közlekedés oktatása);
2. igazgatásrendészeti feladatok (igazgatási szabályok ellenőrzése, zöldterületek felügyelete);

33 <http://www.bcn.cat/guardiaurbana/pdf/revista/ca/42/GuB-42-4-6.pdf>

34 <http://sac.gencat.cat/sacgencat/AppJava/organigrama.jsp?codi=17739&jq=101>

35 <http://w28.bcn.cat/pressupostos2015/en/>

36 http://njt.hu/onkorm/attachments/adl_id/3179/68779/93786/1426060736_3.%20melleklet.pdf

3. állampolgárok biztonságának elősegítése (bűnmegelőzési feladatok, bűnüldözési feladatok, állampolgárok biztonságát érintő igazgatási jellegű ügyek);
4. segítségnyújtási szolgáltatások megteremtése (szociális feladatok ellátása, ügyfelek ellátása információkkal);
5. települési kapcsolatokra vonatkozó szolgáltatások (más szervezetekkel való kapcsolatok előmozdítása);
6. információ szolgáltatása a *Guardia Urbana* hatásköreiről.

A *Guardia Urbanánál* kérelemre induló eljárások a következők³⁷:

1. különleges szállítmány szállításának engedélyezése;
2. költözés bejelentése;
3. közlekedési baleset bejelentése;
4. közlekedési balesetek esetén fotók és filmfelvételek áttekintése;
5. hangos járművek ellenőrzése;
6. panasz csendháborítás miatt;
7. panasz éjszakai nyitvatartási szabályok megszegése miatt;
8. járművek mozgásának megakadályozása után újbóli forgalomba engedés;
9. az FC Barcelona által játszott meccsek alatt a parkolás szabályozása;
10. panaszok kivizsgálása, javaslatok fogadása;
11. közlekedési bírságok nyilvántartása;
12. légfegyverek vagy sűrítettgáz-fegyverek engedélyezése;
13. veszélyes anyagok szállításának engedélyezése a városon belül;
14. a *Guardia Urbana* intézkedésének kérése;
15. lefoglalt járművek forgalomba visszahelyezése;
16. lefoglalt tárgyak visszaszolgáltatása;
17. kérelem jármű visszahelyezésére vagy elszállítására, amelyet a *Guardia Urbana* elszállított;
18. járműről való lemondás a település javára;
19. beavatkozási jelentés kérése;
20. nehéz daru parkolásának bejelentése;
21. filmforgatás engedélyezése;
22. járművek vagy más dolgok közúti parkolásának engedélyezése.

A hatáskörök áttekintésekor megfigyelhető, hogy a *Guardia Urbanának* jóval szélesebb körű jogosítványai vannak, mint egy hazai közterület-felügyeletnek.

³⁷ http://www.bcn.cat/guardiaurbana/en/quefem_tramits.html

A *Guardia Urbana* hatáskörei olyan feladatokra is kiterjednek, amelyeket hazánkban az állami szervek gyakorolnak, vagy amelyeket a jegyző lát el.

A hatósági feladatokon túl a *Guardia Urbana* különböző bűn- és balesetmegelőzési kampányokat végez, középpontba állítva a hátrányos helyzetben lévő, valamint a fiatalok és az áldozattá válás szempontjából kiemelten veszélyeztetett egyéb társadalmi rétegeket. Az utóbbi években például a *Guardia Urbana* a következő kampányokat intézte:

1. nyári kampány;
2. iskolai közlekedés biztonságáért kampány;
3. a motorkerékpárosok és a gyalogosok védelméért kampány,
4. kampány a kerékpáros turisták által használt utak megfelelő használatáért;
5. iskolák melletti művelés;
6. az időskorúak védelme érdekében szervezett képzések;
7. piaci ellenőrzések;
8. biztonságos karácsonyi időszak.

Összegzés

Történelméből és hagyományaiból adódóan a spanyol állam meglehetősen decentralizált, amelyben a központi hatalom mellett kulcsszerepet játszanak az autonóm tartományok. Az autonómia egyik sajátos megnyilvánulása a katalán rendészeti igazgatás kvázi önállósága, ugyanis a *Mossos d'Esquadra* a spanyol államhatalom rendészeti hatásköreit gyakorolja, és irányítása is az autonóm tartományé.

A decentralizáció meghatározó jelensége a városok önkormányzati rendőrségének működése. Barcelona városi rendőrsége, a *Guardia Urbana* kiemelkedő szerepet játszik a közbiztonság megteremtésében, a közlekedési igazgatás szervezésében, a bűnmegelőzési tevékenységben és az állampolgárokat érintő hatósági feladatok ellátásában. A *Guardia Urbana* rendészetben betöltött szerepe jelentősége ellenére csak kiegészítő a *Mossos d'Esquadra* mellett, amelynek létszáma és hatáskörei bőven meghaladják a *Guardia Urbanáéit*.

A magyarországi és a spanyol szabályozást összevetve a következő lényeges megállapításokat érdemes kiemelni.

1. Spanyolországban a jogalkotó lehetőséget ad önkormányzati rendőrségek létrehozására, e lehetőséggel a települések sok esetben élnek is. Hazánkban önkormányzati rendőrség létrehozása nem lehetséges, csak korlátozottabb hatáskörű önkormányzati rendészeti szervé.

2. Az önkormányzati rendőrségek hatáskörei megegyeznek az állami/tartományi rendőrségek közbiztonsági hatásköreivel. Ha egy önkormányzat önkormányzati rendőrséget hoz létre, akkor elsősorban az gyakorolja a közbiztonsági hatásköröket. A magyarországi önkormányzati rendészeti szervek csak szűk körben vehetnek át feladatokat az állami rendőrségtől.
3. A Spanyolországban működő autonóm tartományok – ha erre a státútumuk lehetőséget ad – létrehozhatnak regionális rendőrségeket, amelyek nem állnak alá-fölé rendeltségi viszonyban az állami rendőrségekkel, sokkal inkább a mellérendeltség a jellemző. Hazánkban ilyen típusú rendőrségek léte ismeretlen. A spanyol tartományi rendőrségek hatásköre megegyezik az állami rendőrségével.

KOVÁCS ISTVÁN

Jogharmonizáció vagy sem?

Harmadik rész:

a New York-i egyezmény és a 13/2014. (V. 16.) ORFK utasítás

A tanulmány első részében¹ igazolást nyert, hogy Magyarország a szexuális célú emberkereskedelem, a prostitúcióból hasznot húzó, kizsákmányoló, és élősdí cselekmények ellen szigorúan a jogszabályi keretek között, a nemzetközi joggal összhangban fel kíván lépni. A hatályos magyar büntetőtörvény a nemzetközi egyezmények előírásait (az előkészület stádiuma büntetendőségének kivételével) abszolválta. Ez a különbözőség – amely a bűncselekmények előkészületi részében mutatkozik – azonban a törvény generális céljától nem tér el, a szexuális kizsákmányolást elkövető személyek a törvény egyik legszigorúbb büntetésére számíthatnak. A jogalkotási hierarchia legfelsőbb szintje, a büntető igazságszolgáltatás (a prostitúció jelenségének tárgyában) a nemzetközi egyezményrel a vizsgált cikkelyek tekintetében harmonizál. A kizsákmányoló és élősdí jellegű bűncselekmények elkövetői a magyar büntetőjog-alkotás szankcióival büntethetők és büntetendők.

A tanulmány második részében² felvetődött a kérdés, hogy ha a büntetőjog az *ultima ratio* elvén e társadalmi viszonyokba beavatkozni kényszerül, akkor a szabálysértési törvény rendelkezései milyen céllal születtek meg. A második részben több olyan norma is a vizsgálat tárgyául szolgált, ami a szabálysértési törvény keretének tartalmát kitöltötte. Az egyezményben (ezáltal a törvényerejű rendeletben is) négy olyan cikkely található, amely a prostituáltak munkavégzésére, a reszocializációs intézkedésekre, az áldozatvédelemre és az alapvető emberi jogok megtartására vonatkozik. A magyar szabálysértésjog-alkotás a nemzetközi kötelezettségvállalással és a joggyakorlással összefüggésben olyan rendelkezést alkotott meg, amely az egyezmény preambulumban megfogalmazott célokat, és különösen a prostituáltakra vonatkozó cikkelyeket sérti, és veszélyezteti. Az előítélet-alapú gondolkodásmód, így a prostituáltak büntetendőségének megteremtése, amely önmagában is ellentétes

1 Kovács István: Jogharmonizáció vagy sem? Első rész: a New Yorki Egyezmény és a 2012. évi C. törvény – a Büntető Törvénykönyv. Jogelméleti Szemle, 2017/2., 89–106. o.

2 Kovács István: Jogharmonizáció vagy sem? Második rész: a New Yorki Egyezmény, valamint a 2012. évi II. és a 1999. évi LXXV. törvény. Acta Humana, 2017/5. (Megjelenés alatt.)

a nemzetközi joggal, valamint erre a mintára épülő jogalkalmazás jogsérelemhez, és visszásságokhoz vezet(het).

E tanulmány feladata a prostitúcióval összefüggő jogsértések és az emberkereskedelem kezelésével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtásáról szóló 13/2014. (V. 16.) számú ORFK utasítás vizsgálata. Bár már a cím is a rendőrség prostituáltakkal kapcsolatos pejoratív intézkedésére utal, a tudományos munka sosem anticipálhat, ezért olyan kézzelfogható eredmény felmutatására van szükség, amely az előbbieknél ellentmond, vagy azokat megerősíti. E tanulmány stratégiai célként határozta meg, hogy az egyezményrel összhangban a címben szereplő utasítást megvizsgálja, különös tekintettel arra, hogy az utasítás kiadója milyen intézkedések bevezetését tartotta indokoltnak a nemzetközi kötelezettségvállalással és a joggyakorlással összefüggésben. Hipotézisem szerint a rendőrség utasítása a New York-i egyezmény szellemével összeegyeztethetetlen, annak rendelkezései a nemzetközi norma preambulumban megfogalmazott célokat sértik, az leginkább a szabálysértési törvényben megfogalmazottakhoz igazodik.

Míndezen ellenőrzésére olyan elméleti kutatási módszert kellett választanom, amely a köznapi gondolkodás szerves alkotóeleme, szakaszai absztrahálhatók, és logika alkalmazását követelik meg. Választásom így az összehasonlítás kutatási módszertanára esett, amely a vizsgálat tárgyáról számos ítéletet feltételez, ezek egymással szoros összefüggésben állnak, az ismereteket pedig a keletkezett rendszeren belül az azonosság, a hasonlóság, a különbség, és az össze nem vethetőség szempontja választja szét. Reményeim szerint a választott kutatási módszertan megerősíti és/vagy cáfolja a hipotézisemben foglaltakat, elősegítve ezzel új tudományos eredmények létrejöttét.

A rendőrség saját hatásköre

Irányított ügyeire vonatkozóan az Országos Rendőr-főkapitányságot (és alárendelt szerveit) szabályozási jog gyakorlása, a normatív döntéshozatal lehetősége illeti meg. (A szabályozási jog elsődlegesen jogszabályi formában, de az állami irányítás egyéb jogi eszközeiben is megjelenhet. A rendőrség által kibocsátható normatív határozatok és az utasítások is e kategória szerves részei.)³ Országos hatáskörű szervként a saját hatáskörben gyakorolható ak-

³ Torma András – Kalas Tibor – Nyitrai Péter – Czékmann Zsolt – Bodnár Norbert: Közigazgatási jog 1. Magyar Közigazgatási jog általános rész. Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Miskolc, 2012.; Pap Gábor: Az új jogalkotási törvényről. *Sectio Juridica et Politica*, Tomus, 2011/1., 268. o.

tusai közül a konkrét utasítás a legerősebb irányítási jogosítvány, amely – az irányított szerv vonatkozásában – kötelezettséget keletkeztet, módosít vagy szüntet meg. Az előbbiekkal összefüggésben a rendőrségnek olyan aktus megalkotására volt szüksége, amely megteremti a prostitúcióval kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtásának lehetőségét.

Tekintettel arra, hogy a tanulmány a hatályos utasítás vizsgálatával foglalkozik, és a szervezett bűnözés elleni törvény is csak 1999-ben jelent meg, irreleváns az az előtti történeti időszakot vizsgálni.⁴ Jelenleg a prostitúcióval összefüggő jogsértések és az emberkereskedelem kezelésével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtásáról a 14/2016. (V. 27.) ORFK utasítással módosított 13/2014. (V. 16.) ORFK utasítás rendelkezik.⁵ Az utasítás kiadására az országos rendőrfőkapitány 2014-ben a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 23. § (4) bekezdés c) pontjában, valamint a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 6. § (1) bekezdés b) pontjában kapott felhatalmazás alapján intézkedett.⁶

Míg szervei hatálya az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerve – összefoglalóan a rendőrségre –, addig tárgyi hatálya

- egyrészt a büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 192. §-ába ütköző emberkereskedelem bűncselekményére, továbbá a prostitúcióra kényszerítéshez, szexuális kizsákmányoláshoz kapcsolódó cselekmények mellett az emberkereskedelem más formáihoz, így különösen a kényszermunkához, szervkereskedelemhez, bérkolduláshoz, tiltott örökbeadáshoz⁷;

4 A szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvénymódosításokról szóló 1999. évi LXXV. törvény. Hatályba lépett: 1999. július 5. https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99900075.TV

5 A prostitúcióval összefüggő jogsértések és az emberkereskedelem kezelésével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtásáról szóló 13/2014. (V. 16.) ORFK utasítás. Hatályba lépett: 2014. május 16. https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99900075.TV; 14/2016. (V. 27.) ORFK utasítás egyes ORFK utasítások módosításáról. Hatályba lépett: 2016. május 27. https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99900075.TV. Érdekeség, hogy a szervezett bűnözés elleni jogsértések kezeléséről szóló törvénnyel összhangban először az 59/1999. (XII. 8.) ORFK intézkedés kiadására kerül sor, amely csak a prostituáltakkal összefüggő rendészeti feladatok végrehajtásáról rendelkezett. Ennek módosítására adták ki az 5/2001. (III. 1.) ORFK intézkedést, amely beemelte az emberkereskedelemmel kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtását is. Kronológiailag a hatályos szabályozás előtt a 4/2006. (I. 23.) ORFK intézkedés, majd a 46/2007. (OT. 30.) ORFK utasítás volt érvényben.

6 A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény. Hatályba lépett: 2010. november 29. https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99900075.TV; a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény. Hatályba lépett: 1994. április 20. https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99900075.TV

7 A büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény. Hatályba lépett: 2012. július 13. https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1200100.TV

- másrészt a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvényben szabályozott prostitúcióhoz kapcsolódó jogsértésekre terjed ki.⁸

A következőkben szükséges tehát annak vizsgálata, hogy a rendőrségi utasítás valóban a nemzetközi egyezményhez asszimilálódott-e, vagy követve a magyar büntetőjogi és szabálysértési szabályozást, annak megfelelően készült. Bár a tárgyi hatály erre enged következtetni, mégis úgy gondolom, hogy szükséges elvégezni az egyezményi rendelkezések harmonizációjának vizsgálatát.

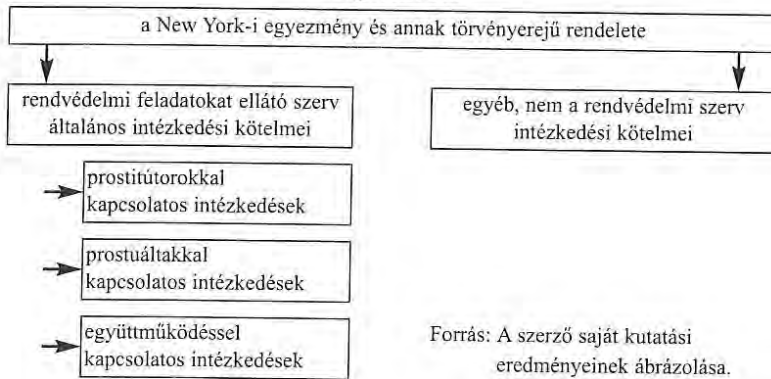
A New York-i egyezmény deharmonizációja és/vagy harmonizációja

Az egyezmény célját és jogpolitikai indokát már ismertettem. A csoportosítás alapját e tanulmányban – függetlenül annak szabálysértési és/vagy büntetőszabályozási voltától – az egyezmény cikkelyeiben kitűzött feladatok, és a részes államra háruló kötelezettségvállalás adta. Példának okáért, a prostituáltak áldozati jellegének elfogadása, és a társadalomba való reintegrálásának segítése nemcsak a büntető-, hanem a szabálysértési eljárás tárgyát is alkotja. A fenti logikát követve így két fő- és három alcsoportot különböztettem meg. A főcsoportot a rendvédelmi feladatokat ellátó szerv általános és az egyéb – nem a rendvédelmi szerv – intézkedési kötelmei alkották. Az alcsoportok a következők szerint az első főcsoport alá tagozódtak: a prostitútorokkal; a prostituáltakkal; és az együttműködéssel kapcsolatos intézkedések.

Az első főcsoportba minden olyan intézkedés beletartozott, amelyet a rendvédelmi szervek a tárgykörrel kapcsolatban végrehajtani kötelesek. Az első alcsoport a prostitútorokkal kapcsolatos intézkedéseket tartalmazta, amely egyebek között az üldöztetéssel és a szankcionálással kapcsolatos rendőri feladatokat integrálta. A második alcsoport a prostituáltakkal kapcsolatos rendőri intézkedéseket ölelte fel, különös tekintettel a reszocializációt, a társadalmi reintegrációt elősegítő rendelkezésekre, és az áldozatvédelmi intézkedésekre. A harmadik csoport az együttműködéssel kapcsolatos intézkedéseket gyűjtötte össze, vagyis a nemzetközi információcserén és tájékozta-

⁸ A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartásról szóló 2012. évi II. törvény. Hatályba lépett: 2012. április 15.
https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1200002.TV

1. számú ábra
 A New York-i egyezmény és annak törvényerejű rendelete cikkelyeinek csoportosítása



Forrás: A szerző saját kutatási eredményeinek ábrázolása.

táson alapuló rendőri feladatok összességét jelentette. Az egyéb, nem rendvédelmi szerv intézkedési kötelmei főcsoport azokat az intézkedéseket foglalta magában, amelyek nem a jogalkalmazó, hanem a jogalkotó szerv jogharmonizációs feladatait határozták meg. Az első főcsoportba tizenegy, a második főcsoportba tizenhét cikkely került. A vizsgálat szempontjából relevanciát az első főcsoport alkot: a prostitútorokkal kapcsolatos intézkedések három (1., 2. és 20.), a prostituáltakkal kapcsolatos intézkedések négy (6., 16., 17., 19.), az együttműködéssel kapcsolatos intézkedések szintén négy (8., 14., 15., 18.) cikkelyt foglaltak magukban. Bár a második főcsoport a tizenhét cikkelyével (3., 4., 5., 7., 9., 10., 11., 12., 13., 21., 22., 23., 24., 25., 26., 27., 28.) szerepe nem elhanyagolható, de a vizsgálat szempontjából irreleváns. A következőkben a csoportosítást egy-egy példacikkely ismertetésével illusztrálom, ezeket szó szerint idézem a törvényerejű rendeletből. (Tekintettel arra, hogy a törvényerejű rendelet a nemzetközi egyezmény szó szerinti fordítása, így az angol nyelvű ismertetéstől eltekintettem.)⁹

⁹ Az emberkereskedés és mások prostitúciója kihasználásának elnyomása tárgyában, New Yorkban, 1950. évi március hó 21. napján kelt nemzetközi egyezmény kihirdetéséről szóló 1955. évi 34. törvényerejű rendelet. Hatályba lépett: 1955. december 24.
http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=95500034.TVR#ljb0idff7d

Prostitútorokkal kapcsolatos rendőri intézkedés

1. cikk

A jelen Egyezményben részes Felek kötelezik magukat arra, hogy mindazokat megbüntetik, akik más személy kéjelgésének kielégítésére:

1. prostitúció céljából megkerítenek, rábírnak, vagy elcsábítanak más személyt, akár annak beleegyezésével is,

2. más személy prostitúcióját kizsákmányolják, akár annak beleegyezésével is.

Prostituáltakkal kapcsolatos rendőri intézkedés

16. cikk

A jelen Egyezményben részes Felek egyetértenek abban, hogy szociális, gazdasági, nevelési, egészségügyi, valamint az ezekkel összefüggő területeken működő szerveiken keresztül, álljanak bár közületi, avagy magánirányítás alatt, a prostitúció megelőzésére, valamint a prostitúció és a jelen Egyezményben említett bűncselekmények áldozatainak újranevelésére és a normális életviszonyokba való beillesztésére alkalmas intézkedéseket tesznek vagy elősegítik az ilyen intézkedéseket.

Együtműködéssel kapcsolatos rendőri intézkedés

14. cikk

A jelen Egyezményben részes mindegyik Fél köteles a jelen Egyezményben említett bűncselekményekre vonatkozó nyomozás eredményeinek központosításával és összehangolásával foglalkozó szervezet létrehozni vagy fenntartani.

Ezeknek a szervezeteknek összesíteniük kell a jelen Egyezményben említett bűncselekmények megelőzése és elnyomása szempontjából hasznos értesüléseket és ugyanakkor más államok megfelelő szerveivel szoros kapcsolatot kell fenntartaniuk.

Egyéb – nem rendvédelmi szerv – intézkedése

11. cikk

A jelen Egyezmény egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, mintha az Egyezményben részes valamely Félnek az általános büntető joghatóságra, mint nemzetközi jogi kérdésre vonatkozó álláspontját meghatározná.

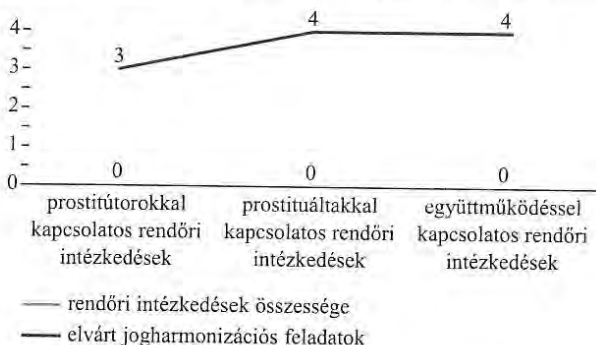
A csoportosítás után a következőkben a hatályos ORFK-utasítás részletes vizsgálatával, az egyes és kettes pontokban rögzített feladataival foglalkozom.

A prostitúcióval összefüggő rendészeti feladatok

Az utasítás 1. pontjában rögzített feladatok közül megvizsgáltam, hogy a rendvédelmi szerv általános intézkedési kötelmei főcsoporton belül a prostitútorokkal, a prostituáltakkal és az együttműködéssel kapcsolatos intézkedések megvalósulnak-e. A csoportosított nemzetközi egyezményrel összefüggő feladatok foganatosítására e fejezetben belül egyik intézkedéssel összefüggésben sem került sor. A prostitútorokkal kapcsolatos intézkedések három (1., 2. és 20.), a prostituáltakkal kapcsolatos intézkedések négy (6., 16., 17., 19.), az együttműködéssel kapcsolatos intézkedések szintén négy (8., 14., 15., 18.) cikkelyt foglaltak magukban, ezek végrehajtása az utasítás e fejezetében nem érvényesül.

2. számú ábra

Az utasítás 1. pontjával összefüggésben elvárt jogharmonizációs feladatok



Forrás: A szerző saját kutatási eredményeinek ábrázolása.

A 2. számú ábrán is jól látható, hogy bármelyik alcsoportot vesszük is alapul, a rendőri intézkedések feladat-meghatározásai a vonallal jelzett és a nemzetközi egyezmény által kijelölt kötelmeket nem érik el. A tanulmány második részében sor került a szabálysértési, valamint a szervezett bűnözés elleni törvény részletes vizsgálatára. Összességében a magyar jogalkotó úgy értékelte, hogy a prostituáltak magatartása olyan jogellenes tevékenység, vagy mulasztás, amely veszélyes a társadalomra, ám az alaptörvény szerinti állami, társadalmi vagy gazdasági rendet, a természetes és jogi személyek, valamint a jogi személyiség nélküli szervezetek személyét vagy jogait a bűncselekményként történő büntet-

ni rendelkezéshez képest a szükségesnél kisebb fokban sérti és/vagy veszélyezteti, amelynek büntetendősége szükséges. A jogszabály ugyan csak keretrendelkezés, mert annak tartalmát más törvény és önkormányzati rendelet tölti ki. A szankció alkalmazását e tartalom megszegése vonja maga után. A tartalmi keretet egyrészt a szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvénymódosításokról szóló 1999. évi LXXV. törvény, másrészt a szabálysértésekről, illetőleg a fővárosi, megyei és helyi illetékességű önkormányzatok testületi döntéseiről szóló 1999. évi LXIX. törvény (a továbbiakban: önkormányzati rendelet) adják.¹⁰ E jogszabályok tartalmazzák, hogy a prostituáltak milyen jogosultságokat gyakorolhatnak, és milyen kötelezettségekkel kell megteremtaniük ahhoz, hogy ne váljanak törvénysértővé. Az üzletszerű kéjelgést a magyar joggyakorlat 1993-ig bűncselekményként, majd 1999 szeptemberéig pedig szabálysértésként kezelte.¹¹ Napjainkban a szabálysértési törvény a prostituáltak számára lehetővé teszi, hogy meghatározott szabályok betartásával e tevékenységet legálisan folytassák. A törvény a tevékenység legalitása mellett három objektív kitévelt határoz meg, amelyhez az utasítás e pontja részleteiben igazodik.

A közrendvédelmi megfeleltetés szempontjából a rendőrhatalóság csak a prostituáltak munkavégzésének ellenőrzésére, az önkormányzatokkal való együttműködésre, és a rendőrség saját hatáskörében megengedett szankcióinak kiszabására intézkedik. Aggályos intézkedési kötelezettségek ezek, hiszen a prostituáltak alkotmányos és emberi jogai, valamint önmagában a nemzetközi egyezmény cikkelyei sérülnek. Mivel a szabálysértési törvény a prostituáltakra – bizonyos szabályok meg nem tartása esetén – bűnelkövetőként tekint, ezért a hatóság őket nyilvántartásba veszi. A hatósági nyilvántartás pedig különleges, speciális nyilvántartás, így sérül az egyezmény 6. cikkelye. Továbbá amikor a rendőr „igazoltat”, helyszíni bírságot szab ki, előállít, szabálysértési őrizetbe vételt foganatosít, azt nem személylyel, hanem személylyel mint rendszerben rögzített prostituálttal szemben alkalmazza. (Az „igazoltatás” során a rendőr priorál, és személyazonosságot állapít meg. A prioráláskor

10 A szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvénymódosításokról szóló 1999. évi LXXV. törvény. Hatályba lépett: 1999. július 5. https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99900075.TV ; a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény. Hatályba lépett: 1999. június 15. <https://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=99900069.TV>

11 A büntető jogszabályok módosításáról szóló 1993. évi XVII. törvény. Hatályba lépett: 1993. március 2. <https://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=99300017.TV>; a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény. Hatályba lépett: 1999. június 15. <https://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=99900069.TV>

adatot nemcsak a bűnügyi, hanem a szabályértési nyilvántartásból is igényel, azaz a nyomozó hatóság – túlmenően a nyilvántartásba vételi tevékenységen – a 6. cikkelyben szereplő ellenőrzési tilalmat is megszegi.) A szabályértési rendszer ismétlődő, ciklikus folyamatot feltételez, így aggályos a nemzetközi egyezmény 6. cikkelye érvényesítésének garanciája. De ugyanígy sérti az utasítás az összesítő jelentés elkészítését is, amely szintén a prostituáltak nyilvántartásba vételén alapul, és azt az ORFK évente összesíti:

„5. A tiltott prostitúció megelőzése, megszakítása és visszaszorítása érdekében szervezett fokozott ellenőrzések során:

a) kiemelt figyelmet kell fordítani a védett övezetekre és az Szbtv. 7. § (3) bekezdésében meghatározott helyekre;

b) rendszeresen és visszatérően kell ellenőrizni a védett övezeteket, továbbá az Szbtv. 4. § a) pontja alapján üzletnek minősülő olyan helyiségeket, amelyek a tiltott prostitúcióval, valamint a hozzá kapcsolódó egyéb jogsértésekkel összefüggésbe hozhatók...”

„9. A megyei rendőrfőkapitány-helyettesnek (rendészeti), a Budapesti Rendőr-főkapitányság rendészeti rendőrfőkapitány-helyettesének, a Repülőtéri Rendőr Igazgatóság (a továbbiakban: RRI) rendészeti igazgatóhelyettesének és a Készenléti Rendőrség (a továbbiakban: KR) rendészeti igazgatójának a prostitúcióval összefüggő jogsértések kezelése érdekében tett intézkedéseikről értékelő jelentést kell készíteniük, amelyet minden év február 1. napjáig az ORFK rendészeti főigazgatójának terjesztenek fel.”

A közegészségügyi és gazdasági megfeleltetés szempontjából az utasítás szintén a két nagy törvényhez igazodik. Azzal, hogy az Alkotmánybíróság az orvosi igazolás azon részét, amely az emberi és alkotmányos alapjogok gyakorlása tekintetében visszásságot tartalmazott megsemmisítette, az egyezmény 6. cikkelyében foglaltakat részben teljesítette. Az egyezmény kimondja ugyanis, hogy a szerződésben részes felek kötelesek minden olyan intézkedést megtenni, és minden olyan normát hatályon kívül helyezni, eltörölni, amely a prostitúcióval foglalkozó vagy azzal gyanúsított személy különleges nyilvántartásba vételét, igazolványkényszerét, ellenőrzési/bejelentési kötelemét előírja. A korábbi törvény az orvosi igazolást olyan pejoratív módon rendelte kezelni, amely személyiségi és emberi jogokat sértett. A prostituáltak részére kiadandó orvosi igazolásról szóló 41/1999. (IX. 8.) EüM rendelet a prostituált személyére és foglalkozására irányuló közvetlen rendelkezést tartalmazott.¹² Tekintettel arra,

¹² A prostituáltak részére kiadandó orvosi igazolásról szóló 41/1999. (IX. 8.) EüM rendelet. Hatályba lépett: 1999. június 15. <http://mkogy.jogtar.hu/?page=show&docid=99900069.TV>

hogy az a nemzetközi joggal összhangban nem állt, ezért azt az Alkotmánybírórság az 1/2011. (I. 14.) számú AB határozatával 2011. január 14-én megsemmisítette.¹³ A hatályos szabályozás által előírt orvosi igazolás munkavégzésre és személyi érintettségre irányuló utalást és ezáltal regisztrált nyilvántartást nem tartalmaz.¹⁴ Ha viszont a prostituáltak nincs a munkavégzéshez szükséges orvosi igazolása, akkor a rendőrség büntetőbírság kiszabására és arányban álló, a szükségesség alapelvére tekintettel akár személyi szabadságot korlátozó intézkedés foganatosítására is jogosulttá válik. Jogalapját a közegészségügyi védelemhez fűződő társadalmi érdek teremti meg. A gazdasági szabályok betartása egyéni vállalkozói igazolvány meglétét, és rendszeres jövedelemadó megfizetését feltételezi. Tekintettel arra, hogy az egyéni vállalkozóról és az egyéni cégről szóló törvény alapján a prostituáltak tevékenysége szolgáltatás jogcímén gyakorolható, valamint a személyi jövedelemadóról szóló törvény alapján adóköteles, így ennek megtartása a gazdasági kritériumnak való megfeleltetést garantálja.¹⁵ Ha a prostituáltak e szabályokat nem tartják meg, akkor az állam oldalán gazdasági hiány, kár keletkezik. Mindezek ellenőrzésére, valamint hiány és/vagy normasértés esetén gazdasági szankció alkalmazására a Nemzeti Adó- és Vámhivatal jogosult.¹⁶ Az együttműködés, ellenőrzés és a szankció alkalmazása az utasításban külön pontként szerepel:

„5. A tiltott prostitúció megelőzése, megszakítása és visszaszorítása érdekében szervezett fokozott ellenőrzések során:

c) lehetőség szerint be kell vonni a fővárosi és megyei kormányhivatalok népegészségügyi szakigazgatási szerveit, valamint az önkormányzatok, a Nemzeti Munkaügyi Hivatal Munkavédelmi és Munkaügyi Igazgatóság és a Nemzeti Adó- és Vámhivatal szerveit is.”

„6. Amennyiben az Szbtv. 4. §-ának e) pontja szerinti prostituálttal szemben tevékenysége miatt rendőri intézkedésre kerül sor, minden esetben vizsgálni kell a fertőző betegségek és a járványok megelőzése érdekében szükséges járványügyi intézkedésekről szóló 18/1998. (VI. 3.) NM rendelet 5. számú

13 1/2011. (I. 14.) AB határozat. Hatályba lépett: 2011. január 14.

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/912C0127947A099BC1257ADA005259DB?OpenDocument>

14 Kovács István: A prostitúció jelensége és társadalmi kontrolljának vizsgálata empirikus módszerekkel. PhD-értekezés. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2016

15 A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény. Hatályba lépett: 1995. december 22. https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=99500117.TV; az egyéni vállalkozóról és az egyéni cégről szóló 2009. évi CXV. törvény. Hatályba lépett: 2009. november 16. https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=a0900115.tv

16 A Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény. Hatályba lépett: 2010. november

19. <http://net.jogtar.hu/jr/gen/getdoc2.cgi?docid=A1000122.TV>

melléklete szerint kiállított orvosi igazolás meglétét, amelynek helyszíni hiánya esetén a rendőr a Szabs. tv. 172. §-a szerinti tiltott prostitúció miatt feljelentést tesz, vagy helyszíni bírságot szab ki.”

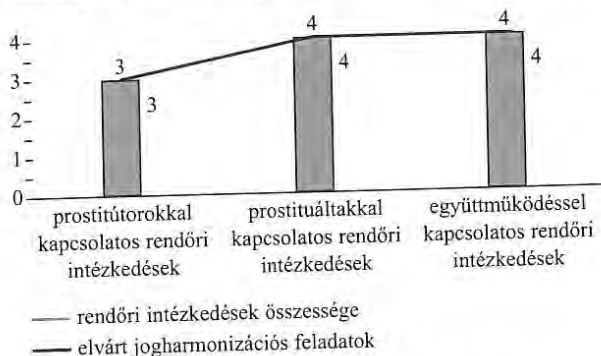
A magyar jogalkotás a szabálysértés területén a nemzetközi egyezmény rendelkezéseit nem tartotta irányadónak. A törvény a prostituáltak részére az egészségügy, a közrendvédelem és a gazdaság területén is többletköteleket határoz meg, míg a nemzetközi joganyag rendelkezéseit figyelmen kívül hagyja. Ezt a hatályos ORFK-utasítás is követi. Minden olyan hiányosság és visszásság, amelyet a szabálysértési jog a prostituáltaknak megenged, azt a hatályos ORFK-norma is alkalmazza. Aggályos továbbá, hogy a meglévő hiányosságokon és visszásságokon túl – amelyek a nemzetközi egyezmény céljaival összeegyeztethetetlenek és ellentétesek – az utasítás 9. pontjában felvetettekről külön országos hatáskörű nyilvántartást is vezet, duplán megszegve az egyezmény 6. cikkelyében foglaltakat. Az utasítás e fejezetében olyan intézkedési kötelmet, amely a prostitútorok üldöztetésére, szankcionálására, a prostituáltak reszocializációjára, a társadalomba való beilleszkedésének elősegítésére, illetve külföldi hatósággal történő áldozatvédelmi együttműködésre irányulna, nem találtam. Részeredményként ezért megállapítom, hogy az utasítás e fejezetének 1. szakaszában rögzített rendelkezések a nemzetközi egyezmény szellemével éles ellentétben állnak, azok a prostituáltak alkotmányos és emberi jogait sértik/veszélyeztetik.

A prostitúcióhoz kapcsolódó bűncselekmények és az emberkereskedelem kezelésével kapcsolatos bűnügyi, bűnmegelőzési és áldozatsegítési feladatok

Az utasítás 2. pontjában rögzített feladatok közül megvizsgáltam, hogy a rendvédelmi szerv általános intézkedési kötelmei főcsoporton belül a prostitútorokkal, a prostituáltakkal és az együttműködéssel kapcsolatos intézkedések megvalósulnak-e. A csoportosított nemzetközi egyezményhez kapcsolódó feladatok foganatosítására e fejezeten belül az összes intézkedéssel összefüggésben sor került. A prostitútorokkal kapcsolatos intézkedések három (1., 2. és 20.), a prostituáltakkal kapcsolatos intézkedések négy (6., 16., 17., 19.), az együttműködéssel kapcsolatos intézkedések szintén négy (8., 14., 15., 18.) cikkelyt foglaltak magukban, ezek végrehajtása az utasítás e fejezetében érvényesült.

3. számú ábra

Az utasítás 2. pontjával összefüggésben elvárt jogharmonizációs feladatok



Forrás: A szerző saját kutatási eredményeinek ábrázolása.

A 3. számú ábra is jól szemlélteti, hogy bármelyik alcsoportot vesszük is alapul, a rendőri intézkedések feladat-meghatározásai maximálisan elérik a vonallal jelzett és a nemzetközi egyezmény által kijelölt kötelmeket. A tanulmány első részében sor került a hazai büntető törvénykönyv részletes vizsgálatára. Összességében a magyar jogalkotó úgy értékelte, hogy mások szexuális úton történő kizsákmányolása, és ezáltal mások emberi jogainak sérelme az egyik legmagasabb büntetési tétellel sújtott bűncselekmény, amelyet büntetőnorma pönalizált. Magyarország a szexuális célú emberkereskedelem és a prostitúcióból hasznot húzó, kizsákmányoló, és élősdű cselekmények ellen szigorúan a jogszabályi keretek között, a nemzetközi joggal összhangban fel kíván lépni, amelyet a rendőrség utasítása is tükröz.

A prostitútorokkal kapcsolatos intézkedési kötelelem az utasítás több pontjában is megjelenik. A rendőrség célul tűzte ki, hogy a nemzetközi joggal összhangban a szexuális célú emberkereskedelem, valamint a prostitúciós bűncselekmények (kerítés, kitarottság, prostitúció elősegítése, gyermekprostitúció elősegítése stb.) elkövetőit elfogja, az ezzel kapcsolatos bűncselekményeket felderíti. Az intézkedés nemcsak a klasszikus futtatói magatartásokat öleli fel, hanem a nemzetközi egyezményrel összhangban a közvetítő jellegű magatartások (szexuális munkát közvetítő cégek) felderítése is megvalósul. Az utasítás e feladatok koordinálására és végrehajtására külön központosított szervezeti egységet hozott létre, amely a végzett tevékenységet folyamatosan elemzi, értékeli, majd a konklúziók alapján megteszi a szükséges fejlesztő intézkedéseket.

„21. A KR NNI Korrupció és Gazdasági Bűnözés Elleni Főosztálya gondoskodik a világháló folyamatos figyeléséről abból a szempontból is, hogy az internet emberkereskedelem vagy prostitúcióra kényszerítés céljából történő felhasználása felderíthetővé váljék. Kiemelt figyelmet kell fordítani az escort-, örökbefogadási vagy házasságközvetítő ügynökségek ilyen irányú megjelenésére, továbbá a gyermek- és fiatalkorú áldozatok és a velük történt visszaélések interneten keresztül történő azonosítására.”

A prostituáltakkal kapcsolatos intézkedési kötelem az utasítás több pontjában is megjelenik. A prostituáltakat – ha ők a felsorolt szexuális célú emberkereskedelem, vagy a prostitúciós bűncselekmények áldozatai – joggyakorlásukban segíti. Az utasítás magában foglalja az áldozatvédelmi, a reszocializációs és a társadalomba való reintegrálódást segítő intézkedések összességét. Az utasítás kiterjed a bűncselekmény áldozatai jogainak gyakorlásának biztosítására, a reintegrálás és reszocializáció, valamint a civil szervezetekkel történő együttműködésre külön rendelkezést tartalmaz. A rendőrség az utasításban a nemzetközi joggal összhangban minden olyan intézkedést foganatosít, amelyet számára a nemzetközi egyezmény előír, és az harmonizál az egyezmény preambulumban megjelölt célokkal.

„26. A nemzetközi emberi jogi egyezményekből fakadó kötelezettségek teljesítése érdekében a rendőri szervek biztosítják, hogy az áldozatok a jogszabályok alapján az őket megillető jogokat gyakorolhassák. Gondoskodnak továbbá arról, hogy az áldozat megfelelő segítségben és védelemben részesüljön...”

Az együttműködéssel kapcsolatos intézkedési kötelem az utasítás több pontjában is megjelenik. Az utasításban a rendőrség szexuális célú emberkereskedelemmel, valamint a prostitúciós bűncselekményekkel érintett nemzetközi együttműködési szerepvállalása érvényesül. A bűncselekményekkel kapcsolatban a rendőrség naprakész nyilvántartást vezet, társhatósági feladatokat lát el, folyamatos elemző-értékelő tevékenységet végez. A beszerzett információkat, valamint az éves összefoglalásokat a nemzetközi és az egyezményben részes államokkal megosztja, bűnmegelőzési stratégiát dolgoz ki. Olyan preventív, és realizáló stratégiát alkalmaz, amely a nemzetközi jog által előírt kötelezettségeket százszázalékosan abszolválni tudja, ezáltal az emberi és alkotmányos jogok gyakorlását biztosítja.

„20. A KR Nemzeti Nyomozó Iroda a határon átnyúló, több országot érintő emberkereskedelem és prostitúcióra kényszerítés elleni hatékony fellépés érdekében – a nemzetközi bűnügyi együttműködés szabályai alapján – szük-

ség esetén kezdeményezi közös nyomozócsoportok létrehozását, kialakítja a nyílt és titkos együttműködés egységes elvek mentén történő szabályozását.”

A magyar jogalkotás a büntetőjog területén a nemzetközi egyezmény rendelkezéseit – az előkészület büntetendősége kivételével – megtartotta. A szexuális célú, kizsákmányoló, élődsi jellegű bűncselekmények elkövetői a törvény egyik legszigorúbb büntetésével találhatják szembe magukat. Ezt a hatályos ORFK-utasítás követi. Minden olyan rendelkezés, amely a bűncselekmény elkövetőinek üldöztetését előírja, az áldozatok jogainak gyakorlását biztosítja, és a tagállamok közötti együttműködés lehetőségét és kötelmét megeremti, az megtalálható az ORFK-utasítás 2. pontjában. Részeredményként megállapítottam, hogy az ORFK-utasítás 2. pontjában foglalt rendelkezések a nemzetközi joggal összhangban állnak. Apró, ám szembetűnő hiányosság viszont, amelyet a módosító rendelkezés sem küszöbölt ki, hogy az utasítás I. fejezetében az általános rendelkezés csupán az emberkereskedelem vonatkozásában sorol fel konkrét büntető tényállást, a prostitúciós bűncselekmények felsorolását viszont mellőzi. Ez ambivalens azzal, hogy egyébként az utasítás 2. pontjában rögzített cím – helyesen – nemcsak az emberkereskedelemre, hanem a prostitúcióval kapcsolatos élődsi jellegű, kizsákmányoló bűncselekményekre ugyanúgy vonatkozik. E tekintetben a jogszabály módosítására van szükség.

Összegzés

A jogrendszer nem azonos szintű normák koordinált rendszere, hanem különböző szintű jogi normák hierarchiája. Olyan általános és egyedi normák összessége, amelyek annak az elvnek a figyelembevételével kapcsolódnak egymáshoz, hogy maga a jog szabályozza saját maga megteremtését. Ebbe a rendszerbe nem csupán az általános, hanem az egyedi normák is illeszkednek, ellenétben azokkal az elképzelésekkel, amelyek a jogforrási hierarchiát csak a normatív aktusokra (vagy esetleg csak jogszabályokra) szűkítik le.¹⁷ Éppen ezért is van nehéz helyzetben az ORFK-utasítás, hiszen két egymástól független, társadalmi életviszony szabályozását megteremtő törvény feladatmeghatározásainak kivitelezését köteles végrehajtani. A Magyarországon uralkodó félreglementációs és félabolicionista rendszereket megteremtő jogi szabályozás ambivalens végrehajtási intézkedéseket szül. A félreglementá-

¹⁷ Hans Kelsen: *Pure Theory of Law*. University of California Press, Los Angeles, 1967; Hans Kelsen: *General Theory of Law and State*. Harvard University, Cambridge, 1946

ciós és félabolicionista szemlélet a futtatói és – törvénysértés esetén – a prostitúciós tevékenységet is egyaránt büntetendő cselekményként kezeli, ami éles ellentétben áll az egyezményvel.¹⁸ Az utasításnak két felette álló jogszabály rendelkezéseit kell kiszolgáltatnia. Az előbbieken taglaltaknak jellemző példája a „melyik ujjamat harapjam meg?” típusú kérdés.

A tanulmánynak pontosan az erre való rávilágítás volt a célja, hogy a nemzetközi egyezmény rendelkezéseit általános feladatként értelmezte, nem pedig jogágra lebontva csoportosította. Így kaphattuk csak meg azt a teljes képet, hogy az egyezményben foglalt kötelmek teljesítése és jogok gyakorlása nemcsak a büntető, hanem a szabálysértési szabályozásban is kell hogy szerepeljen. Megoldotta a helyi és/vagy megyei önkormányzat a védett zóna kijelölését Magyarországon? Szükséges és arányban áll-e a prostituált szabálysértési őrizetbe vétele, ha nincs orvosi igazolása? Szabálysértési eljárás esetén a rendőrség miért nem teszi meg az áldozatvédelmi intézkedéseket, miért nem érvesül a megfelelő tájékoztatás, és a reszocializáció? Számatalan olyan kérdés van, amely a jogszabály ambivalens jellegéből adódik, miközben ezek megválaszolása már nemcsak a hazai, hanem a nemzetközi szinten is megtörtént. 2003-ban a türelmi zónák kijelölésével kapcsolatos – önkormányzati – feladatok elmulasztására – így a rendőrség utasításban meghatározott feladataira – az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének állásfoglalása is rávilágított, azonban intézkedés azóta sem történt¹⁹. A Fővárosi Bíróság kimondta, hogy a jelenlegi jogalkalmazás a kihirdetett nemzetközi egyezmény szellemével ellentétes sérelmekhez vezet, intézkedés szintén nem történt.²⁰ A Legfőbb Ügyészség is rávilágított arra a tényre, hogy annyi év gondolkodása, erőfeszítései, jogi kísérletezése ellenére, a prostitúció problémáinak megoldásában előrelépés nem történt.²¹ 2013-ban az ENSZ Nőjogi Bizott-

18 Kovács István; i. m.; Borai Ákos: Prostitúció. Print 2000 Nyomda Kft., Budapest, 2003

19 „A türelmi zónák kijelölését elmulasztó önkormányzatok több szempontból is sértik a prostituáltak alkotmányos alapjogait. Csorbulnak a prostituáltak emberi jogai; amikor – az önkormányzatok mulasztása miatt – jogukat csak korlátozottan érvényesíthetik. Sértik az emberi méltóság tiszteletben tartásának alkotmányos alapelvét azzal; hogy szükségtelenül, aránytalanul, kiszámíthatatlanul és önkényesen korlátozzák a prostituáltak személyiségi jogainak gyakorlását...” Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa általános helyettesének 4007/2003. számú OBH állásfoglalása. ; 10 éves lett az Egyesület. Hetérák, 2010/5., 1–12. o.

20 „A prostitúciót kísérő nem kívánatos jelenségek leküzdéséhez nem az az út vezet, mely a döntést hallgatva hallgat a problémákról. A jelenlegi rendezetlen jogi helyzet a prostituáltak 1955. évi 34. számú törvényerejű rendelettel kihirdetett New Yorki Egyezmény szellemével ellentétes sérelmeihez vezet.” A Fővárosi Bíróság 2.K.31.607/2002/14. számú ítélete.

21 „A Legfőbb Ügyészség értékelése arra a helyzetre kívánja felhívni a figyelmet, hogy annyi év gondolkodása, erőfeszítései, jogi kísérletezése ellenére, nem jutottunk előbbre a prostitúció problémáinak

sága szintén elmarasztalta Magyarországot.²² Véleményem szerint a prostitúció jogi szabályozása olyan mérföldkőhöz érkezett, amelyet már nem célszerű a szőnyeg alá söpörsni. Rengeteg munka, kodifikáció, de legfőképpen államhatalmi akarat szükséges ahhoz, hogy a jelenlegi egymással ellentétes szabályozást kiküszöböljük, és a nemzetközi normában meghatározott célokat teljesítsük. A hipotézisemben foglaltakat, miszerint a rendőrség utasítása öszszeegyeztethetetlen a New York-i egyezmény szellemével, annak rendelkezései sértik a nemzetközi norma preambulumban megfogalmazott célokat, az leginkább a szabálysértési törvényben megfogalmazottakhoz igazodik, sikerült részben alátámasztanom. Nem sikerült annak teljes bizonyítása, hiszen az utasítás 2. pontjában meghatározottak harmonizálnak a nemzetközi egyezményvel. Jelenleg a rendőrség prostitúcióval kapcsolatos intézkedési kötetmei olyan normára épülnek, amely a felette álló jogi szabályozás éles ellentétéből, és egyrészt a New York-i egyezmény deharmonizációjából, másrészt pedig annak harmonizációjából született meg.

Javaslatok

Mindenekelőtt le kell szögezni, hogy egy demokratikus jogállam szabályok nélkül nem működhet.²³ A szabályok megtartására, és a működés szavatolására a különböző jogágak védelmet garantálnak. A társadalmi együttélés szabályait mindannyian kötelesek vagyunk betartani. Aki ezeket az alapvető magatartási normákat betartani képtelen, az ellen a jog, esetenként szigorú szankciót alkalmazva, fellép. Vitathatatlan tény, hogy olyan súlyos bűncselekmények tekintetében, amely emberi és alkotmányos, azaz velünk született jogainkat sér-

megoldásában. Az önkormányzatok mulasztására is visszavezethető, hogy az utcai prostitúció Budapesten a város egész területére kiterjedt, s nem szűnt meg a védett övezetekben sem. Az ügyészség megállapította azt is, hogy a rendőrség több esetben közlekedési vagy más szabálysértés miatt helyszíni bírsággal sújtotta azokat a prostituáltakat, akik védett övezetben ajánlották fel szexuális szolgáltatásukat. Ezt a gyakorlatot törvényességi szempontból kifogásoljuk. A Legfőbb Ügyészség megállapítása szerint a múlt század 60-as éveiben is a prostituáltakat ellenőrizték, figyelték és vonták felelősségre és ma ugyanazt teszik a különbséggel, hogy ma a büntetést a rendőrség helyett a bíróság szabja ki és az elzárás maximális mértéke a kétszerese, a pénzbírság pedig többszöröse a több mint negyven évvel ezelőtlinek.” A Legfőbb Ügyészség TLÜ.2149/2004/2-1. állásfoglalása.

22 Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Concluding observations on the combined seventh and eighth periodic reports of Hungary adopted by the Committee at its fiftyfourth session (11 February – 1 March 2013).

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/docs/co/CEDAW.C.HUN.CO.7-8.pdf>

23 Ian Budge: *The new challenge of direct democracy*. Polity Press, Cambridge, 1996

ti és/vagy veszélyezteteti, az *ultima ratio* elvén alapulva a büntetőjog beavatkozni köteles. A magyar szabályozás a nemzetközi joghoz e téren kellőképpen alkalmazkodott. (Érdemes megfontolni viszont, hogy bizonyos bűncselekmények tekintetében akár az előkészület büntetendőségének bevezetése is indokoltá válhat. Például a prostitúció elősegítése bűncselekmény kapcsán, az esetlegesen masszázsszalonnak, vagy éjszakai bárnak nevezett, a joghézagokat megteremtő, és a legalitás látszatát keltő helyek, és magatartások milyen szankcionálást vonhatnak maguk után, esetükben az előkészületnek mint stádiumnak létjogosultsága lenne-e.) A büntetőjog által szabályozott társadalmi viszonyok védelmét a továbbiakban is szükséges fenntartani.

Ami viszont a szabálysértési rendszerünket illeti, elgondolkodásra késztet, hogy e szabályozás a következőkben fenntartható-e. Hazai viszonylatban is ismerjük azokat a fórumokat és döntéshozó szerveket, amelyek a kialakult helyzet fennállása miatt aggodalmaikat fejezték ki, 2013-ban ez pedig nemzetközi szinten tetőzött. Mint ahogy azt korábban kifejtettem, nem a jelenleg szabályozatlansága és öntörvényűségének jellege mellett kívánok érvelni, hanem olyan megoldást ajánlok, amely a prostituáltak populációját a társadalom pereméről visszailleszti a társadalmi reintegrálódás folyamatába. Ahhoz, hogy akár a prevenciót, akár a nemzetközi normával kapcsolatos harmonizációt kellő időben, megfelelő helyen és módon tudjuk végrehajtani, szükségessé vált egy célirányos, megfelelő minőségű és színvonalú, jól felépített – és az áldozati célcsoportokra irányuló – stratégia kidolgozása.²⁴

A reglementációból adódó problémák, a hármas megfeleltetés, a prostituáltak oldalán megjelenő többletkötelmek elgondolkodtatnak, hogy vajon egy új szabályozás milyen mértékben és minőségben változtathatná meg a jelenleg kezelését. Meglátásom szerint egy olyan új modell megteremtésére van szükség, amelynek alapját az emberi és alkotmányos jogok érvényesítése adhatná, amelyre az áldozatvédelem, a jogi szabályozás, a rendvédelmi munkavégzés, és a reszocializációs intézkedések sorozata mint alappillér épülne.

A rendőrségnek mint végrehajtó szervnek pedig empatikus, toleráns és legfőképpen szakmailag kifogásolhatatlan, a hatályos szabályozásnak megfelelő intézkedéseket kell hoznia. Azok a populációk, amelyeket a társadalom kirekeszt, emberi, alkotmányos jogaiktól bűncselekmények áldozataként megfosztottak, a rendvédelmi szervektől védelmet és együttműködést várnak el, hogy biztonságban érezhessék magukat.

²⁴ Kovács István: A magyar prostituált munkavállalók jogai és kötelezettségei Németországban, a jelenleggel kapcsolatos illegális migráció, valamint a poszt-traumatikus stressz szindróma kezelésének lehetőségei. Határrendészeti Tanulmányok, 2015/1., 77. o.

IRODALOM

- Borai Ákos:** Prostitúció. Print 2000 Nyomda Kft., Budapest, 2003
- Budge, Ian:** The new challenge of direct democracy. Polity Press, Cambridge, 1996
- Károli Gáspár:** Szent Biblia. Magyar Bibliatársulat, Budapest, 2010
- Kelsen, Hans:** General Theory of Law and State. Harvard University, Cambridge, 1946
- Kelsen, Hans:** Pure Theory of Law. University of California Press, Los Angeles, 1967
- Kovács István:** A magyar prostituált munkavállalók jogai és kötelezettségei Németországban, a jelenséggel kapcsolatos illegális migráció, valamint a poszt-traumatikus stressz szindróma kezelésének lehetőségei. *Határrendészeti Tanulmányok*, 2015/1.
- Kovács István:** A prostitúció jelensége és társadalmi kontrolljának vizsgálata empirikus módszerekkel. PhD-értkezés. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2016
- Kovács István:** Jogharmonizáció vagy sem? Első rész: a New Yorki Egyezmény és a 2012. évi C. törvény – a Büntető Törvénykönyv. *Jogelméleti Szemle*, 2017/2.
- Pap Gábor:** Az új jogalkotási törvényről. *Sectio Juridica et Politica, Tomus*, 2011/1.
- Torma András – Kalas Tibor – Nyitrai Péter – Czékman Zsolt – Bodnár Norbert:** Közigazgatási jog 1. Magyar Közigazgatási jog általános rész. Miskolci Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Miskolc, 2012

JOGSZABÁLYOK

- Az emberkereskedés és mások prostitúciója kihasználásának elnyomása tárgyában, New Yorkban, 1950. évi március hó 21. napján kelt nemzetközi egyezmény kihirdetéséről szóló 1955. évi 34. törvényerejű rendelet
- A büntető jogszabályok módosításáról szóló 1993. évi XVII. törvény
- A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény
- A személyi jövedelemadóról szóló 1995. évi CXVII. törvény
- A prostituáltak részére kiadandó orvosi igazolásról szóló 41/1999. (IX. 8.) EüM rendelet
- A szervezett bűnözés, valamint az azzal összefüggő egyes jelenségek elleni fellépés szabályairól és az ehhez kapcsolódó törvénymódosításokról szóló 1999. évi LXXV. törvény
- A szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény
- Az egyéni vállalkozóról és az egyéni cégről szóló 2009. évi CXV. törvény
- A Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény
- A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény
- 1/2011. (I. 14.) AB határozat
- A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartásról szóló 2012. évi II. törvény
- A büntető törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény
- A prostitúcióval összefüggő jogsértések és az emberkereskedelem kezelésével kapcsolatos rendőri feladatok végrehajtásáról szóló 13/2014. (V. 16.) ORFK utasítás

KARDOS SÁNDOR ISTVÁN

Rendőri generációk fegyelmi érintettségének vizsgálata

Szociológusok, pszichológusok, valamint az üzleti szférában tevékenykedő marketingszakemberek egyre határozottabban fogalmazzák meg napjainkban, hogy a társadalom egymás utáni generációinak világszemlélete, gondolkodásmódja, általános értékrendje, ezáltal a mindennapi élet dolgaihoz való egyéni és csoportviszonya markáns eltéréseket mutat. A *generációelmélet* az életkori egymásutánosság alapján elkülönített társadalmi csoportokat az ábécé betűivel jelöli, a szakirodalom a következő generációkat különbözteti meg: *V, baby boom, X, Y, Z és α generáció.*¹ A generációs különbözőségek hatása egyre erősebben érzékelhető az élet szinte minden területén. A munkavállalók életkora alapján jelentkező világnézeti eltérések hatással vannak – egyebek között – a cégek, vállalatok tevékenységének eredményességére, a munkateljesítmény hatásfokára, így sok munkáltató a vállalati stratégiák kialakításánál fokozott jelentőséget tulajdonít e körülménynek.²

A katonaszociológia a fegyveres jellegű szervezetek vonatkozásában a generációk egymásutánosságát szociológiai jelenségként értékeli, és elsődlegesen a hadi-szakmai tevékenység folyamatosságának fenntarthatósága szempontjából vizsgálja.³ A rendőrségen – mint katonai jellegű⁴ fegyveres szervezetnél – az állomány tagjainak életkori egymásutánosságán alapuló személyiségkülönbségek vizsgálata, valamint azok hatásának értékelése a napi munkavégzésre és a teljes szervezet eredményességére még „gyerekcipőben” jár. A tárgykörben megjelent publikációk száma csekély.

A kérdéskör kutatása – vagyis a rendőr életkorából adódó és kimutatható értékrendi eltérések alapján jelentkező hatásmechanizmusok elemzése – el-

1 Generációs elméletek.

http://janus.ttk.pte.hu/tamop/tananyagok/digitalis_nemzedek/genercis_elmletek.html

2 Braun Róbert: A vállalatok politikája. Vállalati, társadalmi felelősségvállalás, vállalati közösségek és a vállalati stratégia jövője. Vezetéstudomány, 2013/1., 18–28. o.

3 Gyekiczky Kórmos Zsuzsanna: Szocializáció a katonai szervezetben. In: Dobai Pál (szerk.): Katonaszociológia. Egyetemi jegyzet. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Társadalomtudományi Intézet Szociológia Tanszék, Budapest, 2000, 112–123. o.

4 A „katonai jellegű” megfogalmazást a rendőrség szervezeti felépítésére és működési elveire vonatkozóan értelmezem. A fogalmat a rendőrség és a honvédség hasonlóan bürokratikus és hierarchikus szervezeti kultúrájára, valamint a két szervezet azonos működési jellemzőire alapozva használom.

engedhetetlennek tűnik a rendőri szervezet esetében is, mivel a más társadalmi/szociológiai folyamatokhoz hasonlóan a generációk különbözőségének hatása is „betüremkedik” a rendészetbe. A rendőrség még akkor sem függetlenítheti ugyanis magát az általános társadalmi hatásoktól és történésektől, ha figyelembe vesszük, hogy a zárt, hierarchikus formában és bürokratikus elvek alapján működő szervnél a külső, „civil” folyamatok az egyéb munkahelyekhez képest lassabban fejtik ki a szervezetre gyakorolt hatásukat, és általában kisebb hatásfokkal is érvényesülnek. Összességében egy közigazgatási szervtől nem is várható el, hogy olyan rugalmas és innovatív módon alkalmazkodó legyen a szervezeten kívüli folyamatok minden terén, mint a versenyszféra vállalatai⁵, viszont a külvilág hatásai előbb-utóbb jelentkeznek, és érzékelhetők lesznek.

Tanulmányom témájául a generációs különbözőségek megjelenésének egy speciális területét választottam. Szolgálati helyemen, az ORFK fegyelmi osztályán rendelkezésre álló *országos fegyelmi statisztikai adatok* értékelésével azt vizsgálom meg, hogy a hivatásos állomány különböző életkori csoportjainak fegyelmi érintettségét milyen mértékben befolyásolják a generációelmélet szerint kimutatott eltérő életkori tulajdonságjegyek. Feltételezem, hogy az életkor által meghatározott magatartási és általános viselkedési értékrendek generációnként eltérő fegyelmi érintettséget vonnak magunk után a rendőrség hivatásos állományú tagjai esetében. Feltételezem továbbá, hogy e generációs különbözőségek az elkövetési formákban és típusokban érhetőek tetten.

A generációelmélet

A generációelmélet megalkotása két amerikai szociológus nevéhez fűződik. *William Strauss* és *Neil Howe* az egymást követő amerikai generációk vizsgálatával azt állapította meg, hogy egy-egy adott generáció tagjai nagyon hasonló világszemlélettel és értékrenddel bírnak, és a generációk között feltárt jellem- és viselkedésbeli eltérések markánsan mutatkoznak meg. A szerzők rendszerezése azon alapult, hogy nagyjából húszévenként generációváltás történik, az általuk megjelölt nyolcvan évet felölelő emberi élet alatt összesen négy váltást feltételeznek.⁶

⁵ Pirger Tamás: A rendvédelmi szervek szervezeti kultúrájának aktuális kérdései. Magyar Rendészet, 2015/3., 95–105. o.

⁶ William Strauss – Neil Howe: *Generations: The History of America's Future, to 1584 to 2069*. William Morrow Company, New York, 1991

Az elméletet sokan bírálták és bírálják napjainkban, még a kategóriák meghatározásában sincs teljes konszenzus a kutatók, a szociológusok és a marketingszakemberek körében. Szakirodalmi forrásonként eltérő lehet a tipizálást meghatározó születési időpontok kijelölése, viszont az évszámok aránylag szűk – egy-két éves – határok között „mozognak”. A generációk egymásutániségának jelölése és megkülönböztetése céljából – néhány eltéréstől eltekintve⁷ – a szerzők többsége a legszélesebb körben elterjedt és elfogadott módon az ábécé betűit alkalmazza. A megfogalmazódó kritikák ellenére is kijelenthető, hogy a *V*, a *baby boom*, az *X*, az *Y*, és a *Z generáció* kifejezések napjainkra általánosan ismertté váltak, a fogalmak a közbeszédben is megteltek tartalommal, használatuk egyre nagyobb teret nyer. A 2010 után születettek – mivel az ábécé véget ért – a szociológia az „*alfák*” (α generáció) kifejezést használja, az elnevezés újszerűsége révén még nem ivódott be a köztudatba.

Tanulmányomban a következő kategorizálást használom: *V generáció*⁸: 1925 és 1945 között születtek (vizsgálatom idején 91–71 évesek); *baby boom generáció*: 1946 és 1964 között születtek (vizsgálatom idején 70–52 évesek); *X generáció*: 1965 és 1979 között születtek (vizsgálatom idején 51–37 évesek); *Y generáció*⁹: 1980 és 1994 között születtek (vizsgálatom idején 36–22 évesek); *Z generáció*: 1995 és 2009 között születtek (vizsgálatom idején 21–7 évesek); α generáció: 2010 után születtek (vizsgálatom idején hatévesek, illetve fiatalabbak).¹⁰

V generáció

Napjainkban munkaerőpiaci szempontból már jellemzően nem aktív generáció. Amíg munkavállalók voltak, a mobilitás egyáltalán nem volt jellemző rájuk, leginkább egyetlen munkahelyen dolgozták le az életüket. A XX. századi háborúk árnyékában, a politikai rendszerek folyamatos változásában

7 A *V* generációt „építőknek” vagy „csendes” generációnak; az *Y* generációt *M*, vagy „millenáris” generációnak; a *Z* generációt *R* (angol: *responsibility* – felelősség), vagy „leg” generációnak, az amerikai szakirodalomban pedig gyakran *D* (*digital*), vagy *IT* (*information technology*) generációnak; az α generációt „új”, vagy „csendes” generációnak is nevezik egyes szerzők.

8 A jelölés az angol *veteran* (idős, veterán) szóból ered, amely meghatározta a későbbi generációk ábécé szerinti jelölésének egymásutániségát (*X*, *Y*, és *Z* generációk).

9 A jelölést az angol *youth* (fiatalság, ifjúság) szóból is eredeztetik.

10 Generációk, munkaerőpiac és a motiváció kérdései a 21. században.

<http://www.ohe.hu/hrmagazin/cikkek/generaciok-munkaeropiac-es-a-motivacio-kerdesei-a-21-szazadban>

nőttek fel, ezáltal egyfelől megtanulták a nélkülözést, a dolgok megbecsülését, másfelől a lehető legnagyobb mértékű alkalmazkodást. Tekintélytisztelők, fontosnak tartják az általános emberi értékeket.

Kultúrájuk, tudásuk a papíralapú forrásokon alapul, nagyra értékelik a fizikai és a kétféle munkát. Általában ragaszkodnak a jól bevált dolgokhoz. A mai világhoz gyakran nem vagy csak nehezen alkalmazkodnak, nem értik a mindennapok rohanását. Úgy érzékelik, hogy a világ nem jó irányba megy.¹¹

Baby boom generáció

A második világháború utáni demográfiai robbanás gyermekei, akik a felcsperedésük után elutasították a szüleik merev erkölcsi felfogását¹², ezért a szülők ellen lázadó első generációnak is tekinthetők. Kultúrájukat és gondolkodásukat általában a nyitottság, az elfogadás jellemzi, a korai békemozgalmak fő szereplői voltak. Elődeikhez képest kiemelkedő mértékű a rádió- és televíziófogyasztásuk, de már megjelenik a mobiltelefon és az internet, bár ez kisebb mértékben jellemző.

Motivációs struktúrájukban nagyon fontos szerepet játszik a megfelelés, a szakmai tudás, valamint a sokoldalúság igénye.¹³ Munkavégzésük során fontosnak tartják a céghez való lojalitást, és a kemény munkát, a munkafegyelmet. A munkahelyi kultúra hiánya következtében viszont nehezen hoznak autonóm szakmai döntéseket.

X generáció

Sok szempontból átmeneti generációról van szó. Az előző generációhoz képest kevesebb lehetőségük volt a társadalmi jellegű lázadásra, hiszen éppen az elődeik „lázadási kultúrája” teremtette meg számukra az élhetőbb világot. Meg kell említeni, hogy Magyarországon ez a generáció a *Kádár-korszakban* volt gyermek, illetve abban nőtt fel, számukra a szabad világ, az akkoriban nyugatinak mondott élet és értékrend elérése csak vágyalom volt. A rendszerváltozás idején nagykorúvá lett generáció tagjai számára a gyerekkorban megismert szabályrendszerek felnőttként már értéktelenné és érvénytelenné váltak, a kinyíló új világ viszont kiismerhetetlen volt számukra.

¹¹ Milyen a ma élő hat generáció? http://kulturaonline.hu/milyen_a_ma_elo_hat_generacio_3521

¹² A „baby boomer”-ek alkonya. <http://nepszava.hu/cikk/1048588-a-baby-boomer-ek-alkonya>

¹³ Pais Ella Regina: Alapvetések a Z generáció tudomány-kommunikációjához. Pécsi Tudományegyetem, Pécs, 2013

Jelentős szerepet kap életükben a társadalmi ranglétrán történő előrejutás, a karrierizmus, de mindig megmaradnak a valóság talaján. Munkájukért viszont a magánéletüket is hajlandók feláldozni. Ebből is következhet a generáció tagjai között a válások nagy aránya. Tagjai a digitális világhoz is csak nehézségek árán alkalmazkodnak. Bár azzal még viszonylag fiatalon megismerkedtek, de az őket követő fiatalabb generációkhoz képest mindig „digitális bevándorlók”¹⁴ maradnak. Félig a valóságban, félig a neten élnek.

E két utóbbi generáció tagjainak közös jellemvonása, hogy szocializációjuk még egy korábbi társadalmi rendszerben történt, az úgynevezett *szocialista társadalmi viszonyok* között. Ezzel magyarázható, hogy egyes általános erkölcsi értékek mellett elkötelezettségük hasonló (például esetükben erősen jelen van a szakmai lojalitás, a szaktudás tisztelete, és a munkahelyi alkalmazkodás).

Y generáció

Az elődeik lázadásával ellentétben az Y generációnak szinte már csak „bele kellett ülnie” a kész, új világba.

A fiatal felnőttek csoportjának fő jellemzője, hogy különlegesnek érzik és értékelik magukat, ezt az alapozza meg, hogy gyerekkorukban többet foglalkoztak velük, mint a korábbi generációkkal. Ez irányú szülői „védettségek” is hosszabb időtartamú, mint az elődeik esetében, a húszas éveiken túl is gyakran a szülői házban laknak még (úgynevezett mamahotel), s gyakran félnek a felnőtté válástól. Ennek ellenére saját leendő életüket merőben másként képzelik el, mint amilyen a szüleiké.

Magabiztosak, ambiciózusak, az érdeklődési körüknek megfelelő témában rendkívül motiváltak. Optimisták és szeretnek csapatban dolgozni, de ott egyből vezetővé kívánnak válni. Türelmetlenek a munkahelyi előmenetelt, a fizetésemelést illetően. A tapasztalt, idősebb kollégákra felnéznek, gyakran tekintik példaképnek a rangidős munkatársakat, tisztelik a „karrierutakat”.

Mivel bizonytalanabb gazdasági környezetben váltak felnőtté, mint a szüleik, így esetenként e téren nagy nyomás nehezedik rájuk a pályakezdés terén, ezzel együtt viszont a munkaerőpiacon egyre nagyobb mértékben feltörekvőknek értékelik őket. Munkahelyet leginkább a jövedelem és a pénz, vagy beosztás alapján választanak. Kevésbé motiválják őket a pályaválasztás esetén a hivatási értékek, inkább a foglalkozási értékek dominálnak, vagyis a

¹⁴ Marc Prensky: On the Horizon. NCB University Press, vol. 9, no. 5, 2001

morális attitűdök háttérbe szorulnak a racionális értékekkel szemben. Munkahelyüket gyakran formálják a saját képükre.¹⁵ A munka és magánélet egyenlő aránya, egyensúlya (*work-lifebalance; WLB*)¹⁶ kiemelt jelentőségű számukra, e gondolkodás kialakulásában szerepet játszott a szülők esetében látott és tapasztalt, a családokat gyakran tönkretévő munkahelyi leterheltség.

A digitális technológiát illetően – az előző generációtól eltérően – már „*digitális bennszülöttek*”¹⁷. A hiányzó tényleges, ember-ember közötti kapcsolati kötődéseket sokszor csak a kibervilágban, az interneten és a közösségi portálokon találják meg. E körülmény alapján gyakran tűnik úgy, hogy a társadalom magukra hagyta őket.¹⁸

Z generáció

A világ első igazi globális nemzedéke, mivel ugyanazon a kultúrán, zenén, filmen nőnek fel, és őket nevelik a legidősebb anyák.¹⁹ Technológiához való viszonyukat tekintve igazi „*digitális őslakók*”²⁰, a technikai és távközlési eszközöket már akkor is megfelelően használták, amikor még írni-olvasni sem tudnak. Ebből adódóan idejük jelentős részét közösségi oldalakon, illetve online töltik, és erre vezethető vissza az is, hogy az internetes marketing legfőbb célpontjaivá válnak. Nekik már nem érdemes hagyományos módszerekkel oktatást tartani, előtérben áll az e-learning és az online oktatás.

A munka világát ridegnek és elutasítónak tartják, az álláskereséshez negatív attitűddel viszonyulnak, amelyet az is generál, hogy az előző generációknak, főleg az X generáció tagjainak, akikkel még valóságos kapcsolatban vannak, pályakezdőként könnyebb volt a helyzetük a munkaerőpiacon. Kompromisszum nélkül odábbállnak egy munkahelyről, ha az nem megfelelő számukra, a formáságmentes egyéni szabadság nagyon fontos nekik. Gyakran élük a mindennapjaikat úgy, hogy az élet kisebb-nagyobb szabályait áthágják, viszont ezzel együtt összességében normakövető magatartást tanúsítanak.

15 Hogyan motiválhatóak a különböző generációk tagjai? <http://www.hrportal.hu/hr/hogyan-motivalhatoak-a-kulonbozo-generaciok-tagjai-20100804.html>

16 Bradley Jorgensen: Baby Boomers, Genertion X and Generation Y. Policy Implications for Defence Forces in the Modern Era. Foresight, vol. 5, no. 4, 2003, pp. 41–49.

17 Marc Prensky: i. m.

18 Tari Annamária: Y generáció. Jaffa Kiadó, Budapest, 2010

19 Jön a Z generáció. Kik ők és mit akarnak? <http://www.cvonline.hu/blog/2011/hirek/jon-a-z-generacio-kik-ok-es-mit-akarnak/1145>

20 Marc Prensky: i. m.

E generáció esetében sem térben, sem időben nincsenek határok, összemósódnak a kontinensek. A virtuális túltengés mellett kapcsolataikban mégis magányosak. Várhatóan a legmagasabb életkort éri meg az emberiség történetében, és a legegészségesebben is fognak élni, iskolai végzettségük magasabb lesz, mint az elődeiké.

Munkavállalásuk is főleg a kibertechnológián keresztül történik majd, eltűnnek az irodák, a hivatalok. Nem áll még rendelkezésre elegendő kutatási adat e generáció kapcsán, de abban kutatói konszenzus mutatkozik, hogy a generáció tagjainak identitása alighanem fejlettebb, élete vidámabb és könnyebb lesz, mint az elődeiké, de vélhetően kevésbé tartalmas.²¹

A kutatás lefolytatása

A tanulmány címében megfogalmazott fegyelmi érintettség – a fegyelmi jogkörrel felruházott vezető tevékenységének irányából – két megközelítésből értelmezhető.

A fegyelmi jogkör ugyanis a legszűkebb és elsődleges értelmezésben a hivatásos állományba tartozók által megvalósított fegyelemsértések elbírálását jelenti. A fegyelmi eljárások alapvető szabályrendszerét a szolgálati törvény²² és a fegyelmi szabályzat²³ tartalmazza.

A parancsnoki fegyelemkezelés tágabb értelmezése viszont a fegyelmi eljárások lefolytatásán túlmenően magában foglalja mindazon vezetői intézkedések összességét, amelyek célja az állomány erkölcsi helyzetének fenntartása, a rendőri szervezet fegyelmezett működésének megteremtése. A törvényes rend és fegyelem megléte ugyanis kiemelten fontos feltétele a katonai jellegű szervezetek hadrafoghatóságának és készenlétének.²⁴ E megkö-

21 Zombainé Tarnótzky Krisztina: Generációk összehasonlítása, különös tekintettel a Z generáció és tanáraik között fellelhető különbségekre. Szakdolgozat. Budapesti Gazdasági Főiskola Kereskedelmi, Vendéglátóipari és Idegenforgalmi Kar, Budapest, 2015

22 A fegyelmi eljárás szabályait a rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (Hszt.) XV. fejezete tartalmazza.

23 A belügyminiszter irányítása alatt álló fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai fegyelmi szabályzatáról kiadott 11/2006. (III. 14.) BM rendelet.

24 Honfi Attila: A katonai fegyelem és a bekövetkezett bűncselekmények összefüggései a Magyar Honvédségnél az 1990-es években. Egyetemi Tankönyv. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Kossuth Lajos Hadtudományi Kar Szociológia Pedagógia és Pszichológia Tanszék, Budapest, 2006

zelítésben tehát nem kizárólag a fegyelemsértések, hanem az állomány által elkövetett valamennyi normaszegés és jogsértés kapcsán szükséges és kötelező parancsnoki intézkedések rendszere jelenti a fegyelemkezelést. Tanulmányomban ez utóbbi értelmezést használom.

A leírtakra figyelemmel a rendőrség hivatásos állományú tagjai által megvalósított valamennyi normaszegés és jogsértés statisztikai adatainak értékelését elvégzem: a fegyelemsértések, a szolgálattal összefüggésben elkövetett szabálysértések, a bűncselekmények (külön a katonai és a köztörvényes bűncselekmények), valamint a szolgálaton kívül megvalósított normaszegő magatartások kapcsán lefolytatott méltatlansági eljárások adatait elemzem.

Elemzésemhez az ORFK fegyelmi osztályán rendelkezésre álló országos fegyelmi statisztikai adatokat használtam fel. Az osztály által kialakított és üzemeltetett *fegyelmi statisztikai rendszer (FSR)* az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott rendőri szerv²⁵ tagjai ellen induló és jogerősen lezárt büntető-, fegyelmi, szabálysértési és méltatlansági eljárások országos adatait elektronikus adatbázisban rögzítve tartalmazza, a rendszer normában szabályozott módon működik²⁶. Az adatbeviteli és -lekérdező rendszer a rendőrség intranetes hálózatán keresztül érhető el.²⁷ Tanulmányomban aktuális állapotot vizsgálok, így kizárólag a 2016-os év adatait értékelem: *a 2016. január 1. és december 31. között jogerősen, elmarasztalással záruló eljárások statisztikáját dolgozom fel.*

Kutatásom nem terjed ki a rendőri állomány fegyelmi érintettsége kapcsán az elmúlt évek generációváltásainak hatásvizsgálatára.

A rendőrség hivatásos állományú tagjai által 2016-ban elkövetett normaszegések és jogsértések esetében kizárólag a *jogerősen, és egyben elmarasztalással záruló*, vagyis az egyértelműen bizonyított cselekmények statisztikai adatait használom fel és értékelem. Álláspontom szerint a megszüntetett eljárások – mivel azokban vagy nem történt normaszegés, vagy nem lehetett az

25 A statisztika kizárólag az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv állománya által elkövetett normaszegések adatait tartalmazza, a belső bűnmegelőzési és bünfelderítési feladatokat ellátó szerv (Nemzeti Védelmi Szolgálat; NVSZ), valamint a terrorizmust elhárító szerv (Terrorelhárítási Központ; TEK) tagjainak jogsértései nem szerepelnek az adathalmazban.

26 A fegyelemkezelő adatállománnyal kapcsolatos feladatokról kiadott 11/2013. (III. 29.) ORFK utasítás.

27 A rendszerbe valamennyi, az országban fegyelmi tevékenységet végző előadó jogosult a saját szerve vonatkozásában fegyelmi tárgyú adatrögzítésre és lekérdezésre. A „piramis jelleggel” biztosított felhasználói jogosultság lényege, hogy egy városi rendőrkapitányságon az adatbevitelre feljogosított személy kizárólag a saját szerve állományának fegyelmi statisztikai adatait rögzítheti és kizárólag ezen adatok vonatkozásában jogosult lekérdezésre, a megyei szervek fegyelmi előadói a megye összes rendőri szervére vonatkozó adatot rögzíthetnek és kérdezhetnek le, az országos szervnél szolgálatot teljesítő fegyelmi előadó pedig teljes országos adatok kezelésére jogosult.

elkövetést egyértelműen, minden kétséget kizáróan bizonyítani – nem nyújtanak/nem nyújthatnak érdemi információt az állomány erkölcsi-fegyelmi helyzetéről, valamint a jog- és normaszegések elkövetésére vonatkozó attitűdről.

A kutatáshoz felhasznált statisztikai rendszer több szempontú lekérdezést tesz lehetővé, tekintettel a vizsgálati szempontokra, a jogerősen, elmarasztalással záruló eljárások vonatkozásában kizárólag az elkövetők életkori megoszlását vizsgáltam meg. Felmérésem keretében – figyelembe véve a rendőri hivatásos szolgálati jogviszony létesítésének és fenntartásának törvény szerinti életkori meghatározottságát – a baby boom, az X, az Y, valamint a Z generációba tartozó, és a hivatásos állományban lévő rendőrök által elkövetett normaszegések és jogsértések értékelését végeztem el. Mindezekre tekintettel az általam vizsgált hivatásos állomány *18 és 60 év közötti*.²⁸

A statisztikai adatok értékelése

A rendőrség hivatásos állományával szemben jogerősen, elmarasztalással záruló eljárások megoszlása (2016; fő)

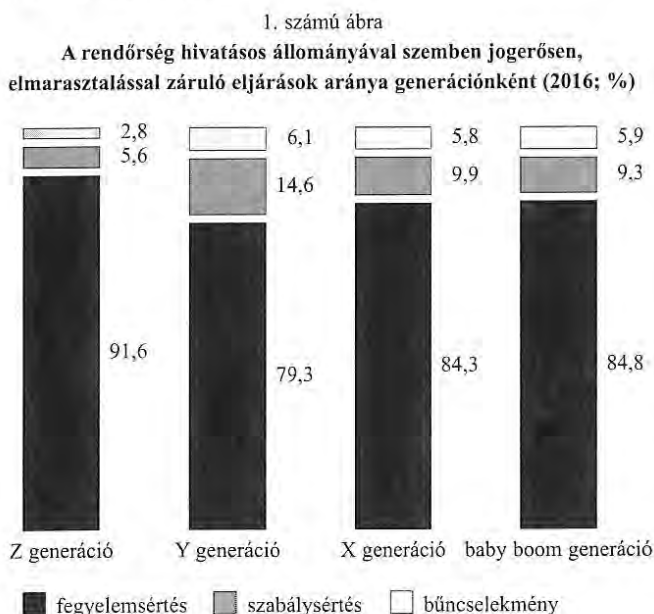
	Elmarasztaltak száma
1. Bűncselekmény:	
– katonai	161
– köztörvényes	177
2. Szabálysértés	653
3. Fegyelemsértés	4386
4. Méltatlansági eljárás	15
Összesen	5392

Kutatásom keretében az értékelt évben jogerősen záruló eljárások számát önmagában nem értékelem, a számértékeket generációnként száz százaléknak veszem. Azt vizsgálom, hogy az egy-egy generáción belül – az adott életkori csoport aktuális létszámától függetlenül – milyen megoszlásban születtek elmarasztalások 2016-ban. E megközelítés álláspontom szerint értékelésre alkalmas adatokkal szolgál a téma kutatásához.

²⁸ A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (Hszt.) 33. § (1) bekezdés a pontja alapján szolgálati viszony létesítésének feltétele a betöltött 18. életév. A törvény 81. § (1) bekezdése alapján a hivatásos szolgálat felső korhatára pedig a hivatásos állomány tagjára irányadó társadalombiztosítási öregségi nyugdíj korhatára, amely 2016-ban 65 év volt. A törvény 78. § (1) bekezdése alapján viszont a hivatásos állomány tagját – megfelelő feltételek fennállása esetén – a hivatásos szolgálat felső korhatárának elérése előtt 5 évvel nyugdíj előtti rendelkezési állományba kell helyezni, mely korhatár 2016-ban 60 év volt.

A rendőrségen belül az egyes generációkhoz tartozók létszáma feltételezhetően eltérő, mivel a magyar társadalomban a 38 és 59 év közöttiek vannak a legtöbbben²⁹, a társadalom életkori megoszlása pedig hatással van a szervezet korosztályi összetételére is. A pontos rendőrségi létszámadatok nem közérdekűek, annyi jelenthető ki csupán, hogy a szervezet átlagéletkora a 2016. január 1-jei adat szerint 35,9 év volt³⁰. A rendőrségi létszámadatok hiányában több szempontú értékelés a kutatás tárgykörében nem folytatható.

Az 1. számú ábra a jogerősen, elmarasztalással záruló eljárások generációkon belüli arányát mutatja.



Az adatok rávilágítanak arra, hogy az elmúlt évben alkalmazott szankciók alapján a rendőrségi generációkon belül a fegyelmi intézkedést igénylő esetek aránya különböző volt.

Az elmarasztalások eljárás-típusonkénti megoszlásában a legnagyobb hasonlóság az X és baby boom generációk esetében tapasztalható. Ennek oka

²⁹ Tanulságos animáció az előregedésről.

http://index.hu/belfold/2014/03/16/tanulsagos_animacio_az_eloregedesrol/

³⁰ Kardos Sándor István: A rendőri jogsértések között jelentkező korrupció megvalósulási körülményeinek, tendenciáinak vizsgálata a beosztotti állomány körében. Doktori (PhD) értekezés. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola, Budapest, 2016

lehet a korábbi azonos, vagy hasonló társadalmi rendszerben történő szocializáció, amely az általános magatartási normák terén is hasonló gondolkodásmódot alakított ki az egyéneknél.

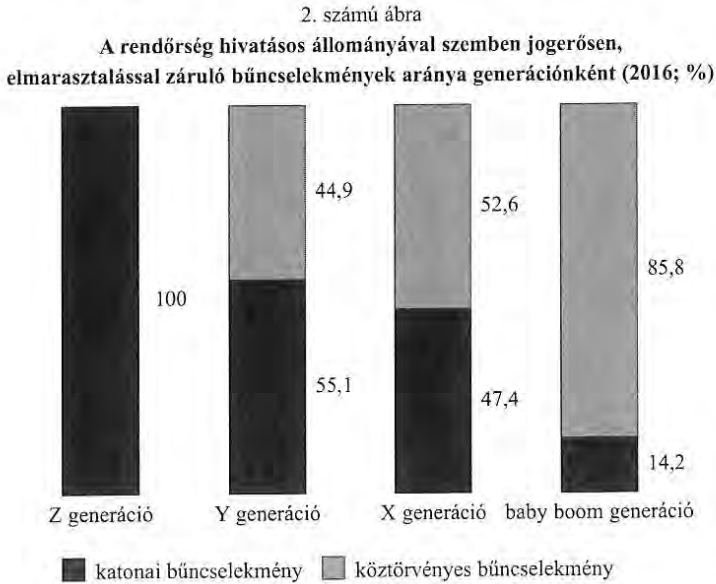
A Z generáció tagjai esetében – az egyéb generációkhoz képest – kifejezetten magas a fegyelemsértések aránya, viszont legkisebb arányú a legsúlyosabb jogsértések, a bűncselekmények megoszlása. Az adatok azt igazolják vissza, hogy a generáció tagjainál határozottan megjelenik a formáságmentes egyéni szabadságra való vágy, de összességében normakövetők. E körülményre az utal, hogy a Z generáció tagjai a katonai szervezetnél meglévő – a hierarchiából és a parancsuralmi rendszerből adódó –, kifejezetten kötött és erős függőségi viszonyokat fogadják el inkább, mivel bűncselekményt kisebb arányban valósítottak meg. Ezzel együtt viszont a csekélyebb tárgyi súlyú normaszegések, vagyis a fegyelemsértések nagyobb arányban mutatkoznak, e magatartásokban „testesül meg” a formáságmentesség igénye. Emellett fontos megemlíteni, hogy a Z generációsok fiatal életkorukból adódóan a szervezeti beilleszkedés kezdeti szakaszán állnak, ezért a súlyosabb vagy nagyobb tárgyi súlyú jogsértés elkövetését gátolja a közösség irányában meglévő egyéni megfelelési igény és az ez irányú szervezeti kényszer is. Kijelenthető tehát, hogy a Z generáció tagjai az „igényelt” szabadságvágyukat a normák kisebb mértékű megszegésével élik meg.

Külön említést érdemel, hogy 2016-ban az Y generációsok esetében volt a legkisebb a fegyelemsértés, a legnagyobb a bűncselekmény elkövetése miatt elmarasztaltak arányának különbsége. A generáció esetében ez az arányeltolódás azzal magyarázható, hogy a munkahely- és a pályaválasztás esetében a legkevésbé az úgynevezett hivatási értékek, és a morális attitűdök motiválják őket, ezek gyakran kerülnek háttérbe a racionális értékekhez/érdekekhez képest.

Feltehető, hogy e tényezők összessége az oka annak, hogy az értékelt évben e generáció tagjai követtek el legnagyobb arányban bűncselekményt, vagyis esetükben a legsúlyosabb elkövetési formák, a jelentősebb tárgyi súlyú magatartások domináltak.

A szolgálattal összefüggésben megvalósított szabálysértések aránya is e generáció esetében a legnagyobb. A statisztika alapján az értékelt évben a szabálysértések jelentős részben (kilencven százalék feletti arányban) a közlekedéssel kapcsolatban megvalósított magatartások voltak, egyéb szabálysértés eseti jelleggel fordult elő. E körülmény ugyancsak utalhat arra, hogy az Y generáció tagjai kevésbé lehetnek figyelemmel az általános morális – köztük a közlekedési – értékekre, és szabályokra.

Megvizsgáltam, hogy a bűncselekményt elkövetők esetében generációnként milyen arányban történt jogerős elmarasztalás a katonai és a köztörvényes bűncselekmény elkövetése miatt (2. számú ábra).



A bűncselekmények elkövetési megoszlásának adatai rámutatnak, hogy a legfiatalabbakkal, vagyis a Z generáció tagjaival szemben az értékelt évben katonai bűncselekmény elkövetése miatt nem indult büntetőeljárás, valamennyi általuk elkövetett – a korábban taglaltak szerinti csekély arányú – bűncselekmény köztörvényes volt. Az adat alátámasztja a korábban leírtakat, miszerint a szervezeti beilleszkedés kezdeti szakaszában lévő állománytagok tartózkodnak a súlyosabb normaszegő magatartásoktól, ezáltal a rendőri szolgálati kötelemet közvetlenül érintő jelentős tárgyi súlyú jogsértést – katonai bűncselekményt – nem valósítottak meg.

Elgondolkodtató viszont, hogy az Y generáció esetében igen magas arányban mutatkozik a katonai bűncselekmények elkövetése, ez az összes bűncselekmény több mint fele. Ez az érték valamennyi generáció esetében a legmagasabb. Az adatok alapján e korosztály után viszont az életkor – és az ezzel együtt járó szolgálati idő – emelkedésével egyértelműen és folyamatosan csökken a katonai bűncselekmények generációkon belüli elkövetése.

A csökkenés tendenciája arra utal, hogy a szervezetbe történő egyéni integrálódás, az úgynevezett *pályaidentifikáció* hatása jelentős mértékben be-

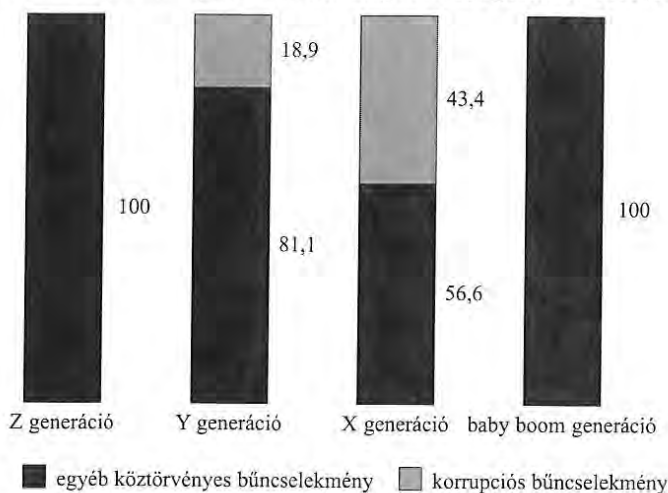
folyásolja azt, hogy a különböző korosztályok tagjai döntően milyen típusú bűncselekményt valósítanak meg. Kijelenthető, hogy a közösségben eltöltött idő emelkedésével, valamint az életkor növekedésével fokozódik az egyén – a rendőr – esetében a szervezeti szocializáció mértéke³¹, s e körülmény hatásos van a szolgálati tevékenységhez és a kötelemekhez szorosan kapcsolódó katonai bűncselekmények elkövetési arányának csökkenésére.

Az életkorral együtt járó szocializáció mértékének fokozódásán túlmenően a babyboomerek esetében a rendőri szervezetenél megszerzett tapasztalatok, valamint a rendőrszakmai ismeretek bővülése, továbbá a generációra jellemző munkahelyi megfelelés igénye is jelen lehet a mért eredményben. A legnagyobb arányban ugyanis a legidősebb rendőrök határolódnak el a szolgálati jellegű bűncselekményektől.

A jogerősen, elmarasztalással záruló bűncselekmények között a korrupciós jellegű bűncselekmények megoszlását külön is megvizsgáltam a generációkon belül (3. számú ábra).

Az adatok szerint az értékelt évben – a köztörvényes bűncselekményeken belül – korrupciós bűncselekmény miatt az X generáció tagjait marasztalták el legnagyobb arányban a generációk közül, vagyis a rendőrség hivatásos ál-

3. számú ábra
A rendőrség hivatásos állományával szemben jogerősen, elmarasztalással záruló korrupciós bűncselekmények aránya generációnként (2016; %)



³¹ Kiss Zoltán László: A professzionalizmus és a pályaidentifikáció dilemmái a szerződéses katonák körében. Társadalom és Honvédelem, 2006/2., 136–151. o.

lományából a 37 és 51 év közöttiek által 2016-ban elkövetett bűncselekmények csaknem fele bizonyíthatóan korrupciós jellegű volt. Az arány – a többi generáció esetében tapasztalt adatokhoz képest – kifejezetten magasnak mondható.

A korrupciós bűncselekmények arányának változása kapcsán elsődlegesen az állapítható meg, hogy a legfiatalabb és a legidősebb generációk nem voltak érintettek 2016-ban ilyen jellegű magatartásban. A fiatalabbak esetében a szervezeti szocializáció kezdeti szakaszára vonatkozóan a korábban leírtak érvényesülnek, az idősebbek esetében pedig az életkorból adódó „elhatárolódás” is jelentkezik/jelentkezhet.

Ezt az életkori általános elhatárolódást a korrupciós magatartások kapcsán fokozhatja az a körülmény is, miszerint egy idősebb rendőr a hosszabb szolgálati ideje alatt már hallhatott, illetve láthatott, tapasztalhatott rendőri korrupciós magatartást kollégával kapcsolatban. A személyes tapasztalat alapján tisztában van azzal, hogy egy ilyen bűncselekmény elkövetése milyen súlyos büntető-, fegyelmi és személyzeti intézkedéseket von maga után. Feltételezésem szerint e körülmény visszatartó hatása sem elhanyagolható. Az adatokat továbbgondolva viszont nem vethető el a jelzettek mellett annak az eshetősége sem, hogy a legidősebb generáció tagjai a rendőri szolgálat során megszerzett „személyes” rutinjuk alapján el tudják kerülni a korrupciós magatartás esetén a lebukást. Álláspontom szerint e hatások együttesen érvényesülnek, arányuk nem megbecsülhető, mivel az egyénenként is eltérő.

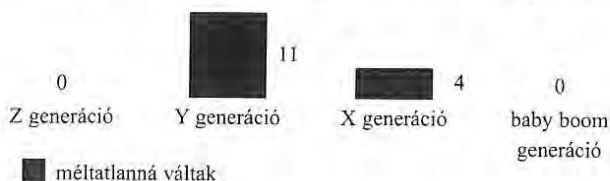
Nem igazolható az adatok alapján, bár nem is zárható ki, hogy a legfiatalabb korosztályok tagjai azért is lehetnek „mentesek” a korrupciós cselekmények kapcsán született jogerős, elmarasztaló ítéletektől, mivel az esetlegesen megvalósított ilyen jellegű magatartásaik miatt induló büntetőeljárások még nem zárultak le. Egy-egy büntetőeljárás jogerős befejezéséig akár évek is eltelhetnek. Kutatásom idején a Z generációs rendőrök 18 és 21 év közöttiek voltak, így maximum három év, vagy annál kevesebb tényleges szolgálati idejük van. Vagyis – figyelemmel a bírósági gyakorlatra is – lehetnek még folyamatban büntetőeljárások, ezeket azonban a statisztikai adatok nem tartalmazzák.

Megvizsgáltam a szolgálati tevékenységgel nem összefüggésben elkövetett normaszegések és jogsértések kapcsán induló és lezárt méltatlansági eljárások megoszlását is (4. számú ábra).

A rendőrség összlétszámához viszonyítva a jogerősen elmarasztalással, vagyis az érintettek szolgálati viszonyának megszüntetésével záruló méltatlansági eljárások száma csekély. Erre tekintettel az adatok nem alkalmasak megalapozott következtetések levonására, a számok kizárólag jelzésértékűek.

4. számú ábra

A rendőrség hivatásos állományával szemben jogerősen, elmarasztalással záruló méltatlansági eljárásokban érintettek száma generációnként (2016; fő)



Annyi jelenthető ki csupán egyértelműen, hogy 2016-ban a szolgálaton kívül elkövetett normaszegésekben azoknak a generációknak a tagjait (Z és baby boom) egyáltalán nem marasztalták el, amely generációk több jelentős tárgyi súlyú magatartás kapcsán is kisebb arányú érintettséget mutattak.

Megállapítások, következtetések

A rendőrségi generációk esetében az eltérő fegyelmi érintettség, vagyis a normaszegések és jogsértések különböző elkövetési aránya igazolást nyert az értékelte statisztikai adatok alapján. Ez az érintettség normaszegéstípusonként jelentősen változó. Az értékelte statisztikai adatok igazolták olyan deviáns magatartási formák létét, amelyek elkövetésére egyes generációk fogékonyabbak.

Hangsúlyozni szeretném viszont, hogy a feltártak alapján nem létezik olyan fogalom, hogy jó, vagy rossz generáció, sem a „civilis” életben, sem a rendőrség berkein belül. Szerzőként nem szeretnék a *kronocentrizmus* hibájába esni, amely szerint egy generáció tagja a saját korosztályát – vagy egy kijelölt korosztályt – helyez előtérbe, és magát, vagy a preferált korosztályt másoknál jobbnak tartja, és ennek alapján ítélkezik másokról, leginkább a nála fiatalabbakról.³² Szakirodalmi értékelések alapján ugyanis nem csupán az idősebbeknél, hanem valamennyi korosztály esetében kimutatható, létező attitűd, hogy „minden generáció rátermettebbnek tartja magát az előzőnél, és bölcsőbbnek az utána következőnél”³³.

A generációk értékelése, vizsgálata nyomán minden, a témát kutató szakember egyöntetű véleményen van a tekintetben, hogy nincs hasznos, vagy felesleges, előnyös, vagy előnytelen generáció. Minden szervezet – így a rend-

32 A szerző életkora a publikáció adatainak, megállapításainak szempontjából nem bír relevanciával, a statisztikai adatok objektív megállapítások levonását tették lehetővé.

33 George Orwell: 1984. Európa Kiadó, Budapest, 2014

őrség is – csak úgy létezhet, ha valamennyi generáció képviselteti magát jó és kevésbé jó tulajdonságaival együtt, ha keveredik a régi és az új, amely fokozza/fokozhatja a szervezet tagjai tevékenységének eredményességét. Sőt a generációk értékeinek keveredése révén, azok előnyeit előtérbe helyezve, és az esetleges konfliktusokat kezelve, azokat megoldva nagyobb hatékonyság érhető el, mint egy-egy homogén generációs közösség vagy munkahely esetén.³⁴

Az általam feltártak alapján a rendőri vezetői állomány szakmai felelőssége az, hogy ismerje meg, és ismerje fel *a generációk különbözősége alapján megmutatózó fegyelmi érintettségére utaló eltérő körülményeket és csoportviszonyokat*. Egy gyakorló parancsnoknak fel kell tárnia az állomány életkori sajátosságaiból adódó és „*létező saját valóságértelmezéseit [...] a belső világukat, a belnézetet*”³⁵.

Ezek a körülmények kimutatható befolyással vannak ugyanis a normaszegések és jogsértések konkrét megvalósulási esélyére. A feltártak ismeretében fokozható a parancsnoki ellenőrző, számon kérő és beszámoltató tevékenység eredményessége és hatékonysága.

A statisztikai adatok nyomán feltárt generációs fegyelmi különbözőségek, elkövetési arányok alapján minden rendőri vezetőnek folyamatosan figyelemmel kell kísérnie, hogy *az általa irányított állomány körében* mely elkövetési módok és formák a jellemzők. Ezekre az ismeretekre építve az ellenőrzéseken túlmenően fontos parancsnoki feladatként kell végrehajtani *a beosztotti állomány életkor szerinti célirányos oktatását, nevelését* is. A következetes és céltudatos parancsnoki nevelő-oktató tevékenység – kiegészülve az egy-egy generációra jellemző elkövetési formák és lehetőségek szűkítésével – hozzájárulhat a rendőri jogsértések és normaszegések számának csökkenéséhez.

IRODALOM

Braun Róbert: A vállalatok politikája. Vállalati, társadalmi felelősségvállalás, vállalati közösségek és a vállalati stratégia jövője. *Vezetéstudomány*, 2013/1.

Fogarasi Mihály – Kovács István – Szedlák Péter: A résztvevők valósága. *Belügyi Szemle*, 2013/7–8.

³⁴ Mark McCrindle – Emily Wolfinger: The ABC of XYZ: Understanding the Global Generations. University of New South Wales Press, Sydney, 2009

³⁵ Fogarasi Mihály – Kovács István – Szedlák Péter: A résztvevők valósága. *Belügyi Szemle*, 2013/7–8., 30. o.

Gyekiczkyné Kormos Zsuzsanna: Szocializáció a katonai szervezetben. In: **Dobai Pál (szerk.):** Katonaszociológia. Egyetemi jegyzet. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Társadalomtudományi Intézet Szociológia Tanszék, Budapest, 2000, 112–123. o.

Honfi Attila: A katonai fegyelem és a bekövetkezett bűncselekmények összefüggései a Magyar Honvédségnél az 1990-es években. Egyetemi Tankönyv. Zrínyi Miklós Nemzetvédelmi Egyetem Kossuth Lajos Hadtudományi Kar Szociológia Pedagógia és Pszichológia Tanszék, Budapest, 2006

Jorgensen, Bradley: Baby Boomers, Generation X and Generation Y. Policy Implications for Defence Forces in the Modern Era. *Foresight*, vol. 5, no. 4, 2003

Kardos Sándor István: A rendőri jogsértések között jelentkező korrupció megvalósulási körülményeinek, tendenciáinak vizsgálata a beosztotti állomány körében. Doktori (PhD) értekezés. Nemzeti Közszolgálati Egyetem Hadtudományi Doktori Iskola, Budapest, 2016

Kiss Zoltán László: A professzionalizmus és a pályaidentifikáció dilemmái a szerződéses katonák körében. *Társadalom és Honvédelem*, 2006/2.

McCrinkle, Mark – Wolfinger, Emily: The ABC of XYZ: Understanding the Global Generations. University of New South Wales Press, Sydney, 2009

Orwell, George: 1984. Európa Kiadó, Budapest, 2014

Pais Ella Regina: Alapvetések a Z generáció tudomány-kommunikációjához. Pécsi Tudományegyetem, Pécs, 2013

Pirger Tamás: A rendvédelmi szervek szervezeti kultúrájának aktuális kérdései. *Magyar Rendészet*, 2015/3.

Premsky, Marc: On the Horizon. *NCB University Press*, vol. 9, no. 5, 2001

Strauss, William – Howe, Neil: Generations: The History of America's Future, to 1584 to 2069. William Morrow Company, New York, 1991

Tari Annamária: Y generáció. Jaffa Kiadó, Budapest, 2010

Zombainé Tarnótzky Krisztina: Generációk összehasonlítása, különös tekintettel a Z generáció és tanáraik között fellelhető különbségekre. Szakdolgozat. Budapesti Gazdasági Főiskola Kereskedelmi, Vendéglátóipari és Idegenforgalmi Kar, Budapest, 2015

JOGSZABÁLYOK ÉS NORMÁK

A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (Hszt.)

A belügyminiszter irányítása alatt álló fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai fegyelmi szabályzatáról kiadott 11/2006. (III. 14.) BM rendelet

A fegyelemkezelő adatállománnyal kapcsolatos feladatokról kiadott 11/2013. (III. 29.) ORFK utasítás

KINDLA ZSOLT**A kifogástalanéletvitel-ellenőrzés
és a méltatlansági eljárás lefolytatása, elhatárolása**

A modern jogállamokban az állam alkalmazottai, a „köz szolgálói” iránt támasztott alapvető követelmény, hogy feladataik ellátása során pártatlanul, befolyástól mentesen, objektíven, a vonatkozó jogi szabályozókhoz maradéktalanul igazodva járjanak el. Mivel munkavégzésük során – közvetve vagy közvetlenül – magát az államhatalmat képviselik, eljárásuk egyúttal egyfajta mérceként szolgál arra vonatkozóan, hogy egy adott ország vezetése mennyire igazodik a jogállamiság követelményeihez. Nem elegendő ugyanis a jogi környezet, a jogi szabályozás megfelelése e követelményekhez: az államhatalom igazi arca a cselekedeteiben nyilvánul meg. Különösen markánsan jelenik meg mindez a fegyveres szervek tagjainak feladatellátása során, hiszen e testületek a fegyveres erőszak monopóliumát jelenítik meg egy adott országban. Vonatkozásukban még erőteljesebb az a társadalmi igény, hogy az eljárásuk jogszerű, szakszerű és pártatlan legyen. Továbbá, a jogvédő szervezetek és a média munkatársai élénk érdeklődéssel figyelik a fegyveres szervek tevékenységét, annak jogszerűségét. Mindezek miatt különösen fontos tehát, hogy a rendvédelmi szervek soraiban csak olyanok teljesíthessenek szolgálatot, akik maradéktalanul megfelelnek mind a jogi szabályozókban lefektetett előírásoknak, mind a társadalom által elvárt, a jogállamokban évtizedek alatt kristályosodott etikai-erkölcsi normáknak. Az államhatalom hazánkban elsősorban egyrészt a kifogástalanéletvitel-ellenőrzés, másrészt a méltatlansági eljárás életre hívásával kívánta mindezt megteremteni. A továbbiakban ennek a két, évek óta működő jogintézménynek a rövid bemutatására vállalkozom, a vonatkozó jogszabályi háttér és konkrét esettanulmányok ismertetése révén.

Kifogástalanéletvitel-ellenőrzés

A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény (a továbbiakban: régi Hszt.)¹ 2011. január 1-

¹ 1996. évi XLIII. törvény (hatálytalan).

jén vezette be a kifogástalanéletvitel-ellenőrzés jogintézményét. Az eljárás célja, hogy kiszűrje azokat, akik az előéletük, illetve az aktuális életvitelük alapján alkalmatlanok a hivatásos szolgálatra. A rendvédelmi szervek állományába ugyanis kizárólag büntetlen előéletű, magas erkölcsi követelményeknek megfelelő személyek kerülhetnek be, illetve teljesíthetnek szolgálatot.

Az ellenőrzés lefolytatására mind a már állományban lévők, mind a rendvédelmi szervekhez jelentkezők esetében sor kerülhet. Ennek során vizsgálni kell, hogy az illető megfelel-e annak az alapvető követelménynek, hogy szolgálatának ellátása során törvényesen és befolyástól mentesen járjon el.

Mint látható, a kifogástalanéletvitel-ellenőrzésnek két fajtáját különböztethetjük meg (lényege természetesen mindkettőnek azonos): egyrészt a már „aktív” hivatásos állományúak, másrészt a rendvédelmi oktatási intézménybe jelentkezők vagy a hivatásos állományba vételüket kérelmezők vonatkozásában elvégzett vizsgálatot. Lényeges különbség, hogy a 2013-ban bekövetkezett jogszabályi változások alapján a Nemzeti Védelmi Szolgálat csak a hivatásos állományba vagy a rendvédelmi oktatási intézménybe jelentkező esetében állapíthatja meg az életvitel kifogásolhatóságát, míg ugyanez a hivatásos állományban lévőkre vonatkozóan az állományilletékes parancsnok döntési jogkörébe tartozik.

(Természetesen a Nemzeti Védelmi Szolgálat által lefolytatott ellenőrzés adatai ilyenkor is döntő súllyal esnek latba.)

A rendvédelem, a köz szolgálata kiemelkedő alkalmazási követelményeket támaszt az e hivatást vállalók vonatkozásában. A szakmai előírások elméleti ismeretén és azok professzionális gyakorlati alkalmazásán túl szigorú erkölcsi normáknak, hivatásetikai alapelveknek is meg kell felelni. Alapvető társadalmi igény, hogy az állami szervek munkatársai feladataikat nagy kötelességtudattal, szakszerűen, jogszerűen és felelősséggel végezzék.

Az adott területre vonatkozó jogszabályi rendelkezések a pártatlan, előítéletektől és befolyástól mentes feladatellátás kívánalmaival kiegészülve szolgálnak zsinórmértékül a hivatásos és közszolgálati dolgozók munkavégzéséhez, illetve azon túl is irányt mutatnak a magánéleti viselkedési normák, követelmények terén.

A rendvédelmi feladatok ellátására tehát nemcsak jogszabályi előírások, hanem szigorú hivatásetikai elvárások is vonatkoznak. A kifogástalanéletvitel-ellenőrzés azt a célt szolgálja, hogy csak olyanok lehessenek a hivatásos állomány tagjai, akik e kívánalmaknak maradéktalanul megfelelnek; olyan eszköz ez, amely már a jelentkezés, a kiválasztás során lehetőséget ad arra, hogy valóban kiszűrhetőek legyenek azok, akik nem teljesítik e követelményeket.

A normatív szabályozás a következő:

- A rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.).
- A rendvédelmi feladatokat ellátó szervek hivatásos állományának szolgálati jogviszonyáról szóló 2015. évi XLII. törvény (a továbbiakban: új Hszt.).
- A rendőrség belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerve kijelöléséről, valamint feladatai ellátásának, a kifogástalanéletvitel-ellenőrzés és a megbízhatósági vizsgálat részletes szabályainak megállapításáról szóló 293/2010. (XII. 22.) kormányrendelet (a továbbiakban: kormányrendelet).
- A belügyminiszter felügyelete, irányítása alá tartozó egyes fegyveres szervezetekkel hivatásos szolgálati viszonyban állók szolgálati viszonyáról és a személyügyi igazgatás rendjéről szóló 64/2011. (XII. 30.) BM rendelet.
- A Nemzeti Védelmi Szolgálat főigazgatójának vonatkozó belső végrehajtási utasítása.

A kifogástalan életvitel követelményeit a törvény egységesen, a hatálya alá tartozó minden hivatásos állományban szolgálatot teljesítőre kiterjesztette (így a rendvédelmi oktatási intézmény ösztöndíjas hallgatójára, tanulójára, de a hivatásos állományba jelentkezőre vagy ösztöndíjas jogviszonyt, tanulói jogviszonyt létesíteni szándékozó hallgatóra, tanulóra is). A hivatásos szolgálati viszony, valamint az ösztöndíjas és tanulói jogviszony létesítésének feltétele a jelentkező írásbeli hozzájárulása ahhoz, hogy személyes (és bűnügyi személyes) adatait az erre feljogosított szerv kezelje, valamint életvitelének kifogástalanságát ellenőrizze. Mindezen kívül – a hatályos szabályozásnak megfelelően – csatolnia kell a vele közös háztartásban élő közeli hozzátartozók ugyanerre vonatkozó beleegyező nyilatkozatát is.

Az új Hszt. a szolgálati viszony létesítésének feltételeit taxative felsorolja (önkéntes jelentkezés, tizennyolcadik életév betöltése, cselekvőképesség, állandó belföldi lakóhely, meghatározott iskolai végzettség, illetve szakképzettség, magyar állampolgárság, egészségi, pszichikai és fizikai alkalmaság), mindezekon túl, ezekkel egyenértékű követelményként határozza meg az életvitel kifogástalanságát, és a hozzájárulást annak szolgálati viszony létesítése előtti, vagy szolgálati viszony fennállása alatti ellenőrzéséhez.

A Nemzeti Védelmi Szolgálat a következő esetekben végez ellenőrzést:

- az állományilletékes parancsnok megkeresésére;
- a miniszter kinevezési, valamint munkáltatói jogkörébe tartozó hivatásos állományúak esetében az illetékes miniszter megkeresésére;
- az új Hszt. szerint más szervnél szolgálatot teljesítők esetén, ha a hivatásos szolgálati viszonytal kapcsolatos munkáltatói jogok nem a miniszter hatáskörébe tartoznak, a védett szerv vezetőjének megkeresésére;

- a rendvédelmi oktatási intézménybe jelentkező, valamint az ösztöndíjas hallgató és tanuló esetében az ösztöndíjas hallgatói, illetve tanulói szerződést kötő fegyveres szerv országos parancsnokának megkeresése alapján.

A jogszabály lehetőséget ad soron kívüli ellenőrzés kérelmezésére is; ebben az esetben a megkeresésnek tartalmaznia kell az ellenőrzésre okot adó információkat is.

A kifogástalanéletvitel-ellenőrzést a Nemzeti Védelmi Szolgálat főigazgatója határozattal rendeli el, és azt az elrendeléstől számított harminc napon belül be kell fejezni. E határidőt az elrendelő indokolt esetben egy alkalommal, harminc nappal meghosszabbíthatja.

A kifogástalanéletvitel-ellenőrzés felfüggeszthető, ha a kifogástalan életvitel megállapítása bíróság vagy más hatóság hatáskörébe tartozó döntéstől függ. Az eljárás felfüggesztésének időtartama nem számít be az eljárás lefolytatására nyitva álló határidőbe.

A kormányrendelet felsorolja azokat az eseteket, amikor a kifogástalanéletvitel-ellenőrzést meg kell szüntetni. Ezek a következők:

- ha a jelentkező a hivatásos állományba vagy a rendvédelmi oktatási intézménybe jelentkezéstől eláll;
- ha a hivatásos állományba vagy a rendvédelmi oktatási intézménybe jelentkező hivatásos szolgálatra egészségi, pszichikai vagy fizikai okokból alkalmatlan;
- ha a hivatásos állomány tagjának szolgálati viszonya megszűnik;
- ha rendvédelmi oktatási intézmény ösztöndíjas hallgatójának vagy tanulójának ösztöndíjszerződése megszűnik, vagy a kifogástalanéletvitel-ellenőrzés kezdeményezésére jogosult a kérelmét visszavonta.

A kifogástalanéletvitel-ellenőrzésről az ellenőrzést végző összesítő jelentést készít. Ha ennek alapján kifogásolható életvitel nem állapítható meg, az eljárást egyszerűsített határozattal, ha kifogásolható életvitel megállapítására tesz javaslatot, indokolt határozattal fejezik be.

A kifogástalanéletvitel-ellenőrzés befejezéséről szóló határozatot a Nemzeti Védelmi Szolgálat főigazgatója megküldi a kezdeményezőnek.

A hivatásos állomány tagját, a hivatásos állományba vagy rendvédelmi oktatási intézménybe jelentkezőt, az ösztöndíjas hallgatót, valamint a tanulót az ellenőrzés megkezdéséről, valamint befejezéséről nem kell tájékoztatni, az elvégzett vizsgálat eredményét azonban közölni kell vele.

Azt, hogy az életvitel kifogásolható:

- a hivatásos állomány tagja esetében az állományilletékes parancsnok;
- az ösztöndíjas hallgató, valamint tanuló esetében az ösztöndíjas hallgatói, illetve tanulói szerződést kötő fegyveres szerv országos parancsnoka;
- a hivatásos állományba vagy rendvédelmi oktatási intézménybe jelentkező esetében a Nemzeti Védelmi Szolgálat állapítja meg.

Ha az elvégzett vizsgálat azt állapítja meg, hogy a hivatásos állomány tagjának életvitele azért nem kifogástalan, mert az nem felel meg a szolgálat törvényes, befolyástól mentes ellátása követelményének, az állományilletékes parancsnok – a döntésének meghozatala előtt – köteles meghallgatni a hivatásos állomány tagját az életvitel kifogásolhatóságát megalapozó körülményekről. Az állományilletékes parancsnok az elvégzett vizsgálat megállapításai alapján – a meghallgatás eredményét és a fegyveres szerv szolgálati érdekeit is figyelembe véve – dönt arról, hogy a hivatásos állomány tagjának életvitele a hatályos törvény² alapján kifogásolható-e.

Ha az ellenőrzés megállapításai alapján az ösztöndíjas hallgató vagy a tanuló életvitele kifogásolható, az országos parancsnok az ösztöndíjszerződést – az érintett meghallgatása után – felbonthatja.

A kifogástalanéletvitel-ellenőrzést kezdeményező fegyveres szerv haladéktalanul tájékoztatja a Nemzeti Védelmi Szolgálatot arról, hogy a jelentkezővel létesült-e szolgálati, ösztöndíjas vagy tanulói jogviszony. Ha erre nem kerül sor, illetve az e jogviszonyok fennállása alatti ellenőrzés kifogásolható életvitelt nem állapít meg, a keletkezett iratokat, adatokat – a kifogástalanéletvitel-ellenőrzését elrendelő és befejező határozat kivételével – az ellenőrzés befejezésétől számított nyolc napon belül meg kell semmisíteni.

Ha az eljárás adatai alapján kifogásolható életvitel megállapítására kerül sor, a keletkezett iratok az ellenőrzés befejezését követő öt évig kezelhetők (kivéve, ha azokat a törvényben meghatározottak alapján meg kell semmisíteni).

Milyen gyakran ellenőrzik a kifogástalan életvitelt?

A hivatásos állományba jelentkező életvitelét az állományba vétel előtt, míg a rendvédelmi oktatási intézmény ösztöndíjas hallgatójának, valamint tanulójának életvitelét a hallgatói, tanulói jogviszony létesítése előtt ellenőrizni

² 2015. évi XLII. törvény.

kell, enélkül jogviszony létesítésére nincs lehetőség. A hivatásos állomány tagja és az ösztöndíjas hallgató, valamint tanuló életvitelét a miniszter által meghatározott gyakorisággal, de legfeljebb évente egy alkalommal lehet ellenőrizni a jogviszony fennállása alatt.

A törvény lehetőséget ad a kifogástalanéletvitel-ellenőrzés során kívüli elvégzésére is, ha a kezdeményezésre jogosult tudomására jutó adatokból alapos okkal lehet következtetni a kifogásolható életvitelre.

Az ellenőrzés gyakorisága kapcsán kell szót ejteni a rendőri korrupciós cselekmények megelőzésével és visszaszorításával kapcsolatos feladatokról szóló 20/2013. (V. 17.) ORFK utasításról, amely a rendőrség teljes állományát érintően fogalmaz meg feladatokat. Ha a közvetlen előljáró az ismert jövővelmi viszonyoktól eltérő, indokolatlan vagyongyarapodást észlel, a szolgálati út betartásával köteles jelentést tenni az állományilletékes parancsnoknak annak érdekében, hogy az szükség esetén kezdeményezze a Nemzeti Védelmi Szolgálatnál kifogástalanéletvitel-ellenőrzés vagy megbízhatósági vizsgálat lefolytatását.

Első eset

A megyei rendőr-főkapitányság vezetőjének megkeresésére a hivatásos állományban lévő kifogástalanéletvitel-ellenőrzésének során kívüli elrendelésére azért került sor, mert a tudomásukra jutó adatok szerint az illető anyagi helyzete az elmúlt években súlyosan megromlott, több pénzintézettől, természetes személytől vett fel hitelt, kölcsönt, amelyek esedékes törlesztőrészeit szándékosan nem fizette, ezért többen feljelentéstételt fontolgattak. Az életvitel ellenőrzés során beszerzett adatokból megállapítható volt, hogy az ellenőrzött egyik családtagja súlyos beteg, az ápolás miatt a házasársa a munkahelye feladására kényszerült. A lakóhelyüktől távoli intézményekben végzett speciális orvosi gyógykezelések, az utazások, az ott-tartózkodás, a gyógyszervásárlás költségei, valamint a család jövedelmének csökkenése olyan súlyos anyagi gondokat okozott, amely az ellenőrzött hitelek felvételére kényszerítette. A törlesztés alkalmanként problémát okozott, de azok átütemezése érdekében tárgyalásokat, megbeszéléseket kezdeményezett. Az ügyben érintettek meghallgatása alapján megállapítható volt, hogy ezek az egyeztetések eredményre vezettek, az ellenőrzött megállapodott a hitelezőivel. Ezek alapján a hivatásos állomány tagjának elrendelt kifogástalanéletvitel-ellenőrzését befejeztük, az állományilletékes parancsnokot pedig határozatban tájékoztattuk az elvégzett vizsgálat eredményéről.

Második eset

A megyei rendőr-főkapitányság vezetőjének megkeresésére egy kiemelt főnyomozó kifogástalanéletvitel-ellenőrzésére került sor, mivel a keletkezett adatok szerint nevezett bűnöző életvitelt folytató személyekkel tartott fenn bizalmas kapcsolatot. Az ellenőrzés során kétséget kizáróan megállapítható volt, hogy az illető a szolgálati feladatainak ellátásához szükséges kapcsolattartáson túlmenően, magánéletbeli ügyeit érintően tartott fenn bizalmas viszonyt a súlyos élet elleni és kábítószerrel összefüggő bűncselekmények elkövetésével gyanúsítható és ezek miatt előzetes letartóztatásba került polgári személlyel, illetve a megjelölt bűncselekmények elkövetésével szintén gyanúsítható családtagjaival. A kapcsolattartásukkal összefüggő és a kiemelt főnyomozó magánjellegű ügyeit is érintő eseteket, a polgári személy és társai által elkövetett bűncselekmények miatt a megyei rendőr-főkapitányság bűnügyi osztályán és az illetékes nyomozó ügyészségen folytatott büntetőeljárások során is vizsgálni kellett. A kiemelt főnyomozónak a letartóztatott, bűnöző életvitelt folytató személyhez és családtagjaihoz fűződő, azok ügyeivel összefüggésbe hozható kapcsolata közvetlen kollégái, vezetői és polgári személyek előtt is nyilvánvalóvá vált, ez erős ellenérzést, megbotránkozást, elutasítást váltott ki iránta. Magatartása gyengítette, aláásta az állampolgárok rendőrségbe vetett bizalmát. Az előbbiek alapján a polgári személyhez és családtagjaihoz fűződő kapcsolata kifogásolhatóvá tette életvitelét, így szolgálati viszonyát megszüntették. Az illető munkaügyi pert kezdeményezett a hatáskörrel és illetékességgel felruházott munkaügyi bíróságon. A bíróság ítéletében szintén kifogásolhatónak minősítette az életvitelét, amit az illetékes törvényszék jogerős ítéletében helybenhagyott.

Harmadik eset

A megyei rendőr-főkapitányság vezetőjének megkeresésére kifogástalanéletvitel-ellenőrzés elrendelésére került sor egy hivatásossal szemben. A vizsgálat megállapította, hogy nevezett és élettársa tulajdonosa egy gazdasági társaságnak, amely a lakóhelye közelében lévő településen presszót és élelmiszerboltot üzemeltet. A hivatásos az üzletben vásárló több polgári személynek rendszeresen hitelt nyújtott, amelynek törlesztésére jellemzően havi rendszerességgel került sor. Mivel néhányan a kölcsönt az anyagi helyzetük folyamatos romlása miatt nem tudták visszafizetni, így az ellenőrzött személy élettársa – az ő tudtával és beleegyezésével – az adósokat súlyos fenyegetéssel kísérelte meg a törlesztésre rábírn. Egy alkalommal ugyanilyen cél-

lal együtt keresték fel az egyik adóst annak lakásán. Megállapította a vizsgálat továbbá, hogy az üzletben rendszeresen, szolgálati időben, egyenruhában szolgálta ki a vevőket. Megjegyzendő, hogy a hivatásos ellen az ellenőrzés idején is, az előbbieik alapján büntetőeljárás folyt az illetékes nyomozó ügyészségen zsarolás büntette és más bűncselekmények megalapozott gyanúja miatt, illetve korábban az illetékes megyei bíróság katonai tanácsa szolgálatban kötelességszegés vétsége és más bűncselekmények miatt pénzbüntetésre ítélte. Az életvitel ellenőrzés folyamán beszerzett információk és a más nyomozó szervek által folytatott büntetőeljárások során megállapított előzményi adatok alapján a hivatásos személy vonatkozásában kifogásolható életvitel megállapítására került sor, és a szolgálati viszonyát megszüntették.

A kifogástalanéletvitel-ellenőrzés tehát összességében hatékony jogintézmény, mivel módszereivel egyértelműen ki lehetett szűrni a szolgálat törvényes és befolyástól mentes ellátásának meg nem felelő, hivatásos állományú rendvédelmi dolgozót.

Méltatlansági eljárás

A méltatlansági eljárás jogintézménye 2011. január 1-jéig létezett, majd felváltotta a kifogástalanéletvitel-ellenőrzés. A folyamatban lévő ellenőrzések nem szűntek meg, a 2011. január 1. után folyamatban lévő eljárásokra az addigi szabályt kellett alkalmazni, új méltatlansági eljárást azonban nem lehetett indítani.

A méltatlansági eljárás egy humánpolitikai jogintézmény volt. A kifogásolható életvitel megállapítása esetén szükségessé váló személyzeti intézkedések – a nem folyamatos jellegű cselekmények esetében – nem voltak megfelelően szabályozottak, ezért döntöttek a jogalkotók a méltatlansági eljárás jogintézményének visszaállításáról.

A visszaállításhoz azért volt szükség, mert a kifogástalanéletvitel-ellenőrzés egy hosszabb folyamatot vesz alapul (bár a Kúria egyik eseti döntésében nem zárta azt ki, hogy az eset összes körülményeit figyelembe véve, akár egy egyszeri magatartás is alapjául szolgáljon a kifogásolható életvitel megállapításának, ez azonban inkább kivételnek tekinthető), ellentétben a méltatlansági eljárással, amely egyedi esetet, egyszer megtörtént cselekményt vizsgál.

Az 1996. évi XLIII. tv. XII/A fejezete 2013 januárjától ismét szabályozta a hivatásos szolgálatra méltatlanná válást mint felmentési okot.

E szerint méltatlanná válik az, aki olyan cselekményt követ el, amely alkalmas arra, hogy súlyosan veszélyeztesse a fegyveres szerv működésébe vetett közbizalmat. (Megjegyzem, hogy amint az látható, a méltatlanságnak pontosan meghatározott definíciója van, míg a kifogástalan életvitel kapcsán ilyennel nem találkoztunk.) Jogkövetkezményei hasonlóak a nem kifogástalan életvitel miatt megállapított alkalmatlanságéihoz, így például felmentési idő nélkül kell megszüntetni a szolgálati viszonyt.

A fegyelmi eljárás következtében, továbbá a méltatlanság és a kifogásolható életvitel miatti alkalmatlanság is a szolgálati jogviszony megszűnésével jár, a három jogintézmény ugyanakkor más-más okot értekel.

Az új Hszt. kimondja, hogy a hivatásos állomány tagjának szolgálati viszonyát felmentéssel meg kell szüntetni, ha a hivatásos szolgálatra méltatlanná vált, mert olyan cselekményt követett el, amely a fegyveres szerv működésébe vetett közbizalmat súlyosan veszélyezteti és emiatt nem várható el, hogy a fegyveres szerv fenntartsa a szolgálati viszonyát. A munkáltatói jogkört gyakorló előljáró a felmentést köteles megindokolni, ebből világosan ki kell tűnnie, hogy a felmentés indoka valós és okszerű.

A méltatlanná válást az állományilletékes parancsnok, tábornok esetében a miniszter állapíthatja meg. Tábornok esetében a méltatlansági eljárás megindításával egyidejűleg a miniszter értesíti a köztársasági elnököt.

A törvény szerint nincs helye méltatlansági eljárásnak a következő esetekben:

- ha a cselekményt korábbi méltatlansági eljárás során már elbírálták;
- a cselekmény elévült;
- a cselekmény fegyelemsértésnek minősül.

A cselekmény elévül, ha annak elkövetése óta három év, vagy a méltatlanság megállapítására jogosultnak a cselekményről történő tudomásszerzésétől számított három hónap eltelt. E helyütt érdemes felhívni a figyelmet arra a tényre, miszerint a kifogástalanéletvitel-ellenőrzés során nem kerül vizsgálat alá az elévülés, lévén hogy a jogalkotó ezt a kérdést nem szabályozta. Ebből következően, a kifogásolható életvitel megállapítása esetén nem lehet sikerrel arra hivatkozni, hogy az annak alapjául szolgáló cselekmények már elévültek.

A méltatlansági eljárás során vizsgálatot kell tartani, amelynek részletes szabályait a belügyminiszter irányítása alatt álló fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai fegyelmi szabályzatáról szóló 11/2006. (III. 14.) BM rendelet tartalmazza. Lefolytatására az állományilletékes parancsnok, tábornok esetében a miniszter vizsgálatot bíz meg, aki a befejezéskor jelentést készít,

amelyben összefoglalja a megállapításait. Az elkészült jelentést öt napon belül megküldi az elrendelésre jogosultnak.

Az elrendelésre jogosult vezető a kézhezvételtől számított három munkanapon belül meghallgatást tűz ki, amelyen jelen lehet az eljárás alá vont személy és képviselője, valamint a vizsgáló. Az eljárás megszüntetéséről, illetve a méltatlanság megállapításáról az eljárásra jogosult vezető a meghallgatás után öt munkanapon belül határozattal dönt. A határozat tartalmazza a méltatlanná válás kérdésében hozott döntést, az azt megalapozó tényállást és a döntés indokait, valamint a jogorvoslati lehetőségeket.

A méltatlanság megállapításáról szóló parancs ellen jogorvoslati lehetőség van. Ha a jogorvoslat során a parancsban foglaltakat helybenhagyják, az eljárás alá vontnak lehetősége van a becsületbírósághoz, legvégső esetben a munkaügyi bírósághoz fordulni.

Amint az eddigiekből látszik, a kifogástalanéletvitel-ellenőrzés és a méltatlansági eljárás rokon jogintézmények ugyan, mégis számos különbséget mutatnak fel. Ezek a következők:

- a kifogástalanéletvitel-ellenőrzésre az állományba vétel előtt és a jogviszony fennállása alatt is sor kerülhet, míg a méltatlansági eljárás csak az állományban lévőre terjed ki;
- míg a kifogástalanéletvitel-ellenőrzést a Nemzeti Védelmi Szolgálat folytatja le, ennek idején környezettanulmány készül, az ellenőrzés végén pedig határozatot hoznak, a döntés azonban az állományilletékes parancsnoké, addig a méltatlansági eljárást a foglalkoztató szerv folytatja le, az állományilletékes parancsnok dönt;
- a méltatlansági eljárás definíciószerűen meghatározott, míg a kifogástalanéletvitel-ellenőrzés nem;
- méltatlansági eljárásnál hároméves, illetve három hónapos elévülési határidőket állapít meg a jogszabály, kifogástalanéletvitel-ellenőrzésnél azonban nincs elévülési idő;
- a kifogástalanéletvitel-ellenőrzés végrehajtására rendelkezésre álló határidő kétszer harminc nap, míg a méltatlansági eljárás határideje rövidebb;
- a méltatlansági eljárás részletes szabályait BM-rendelet határozza meg, a kifogástalanéletvitel-ellenőrzését kormányrendelet szabályozza.

Első ügy

A hivatásos állományban lévő személyt közúti ellenőrzés alá vonta egy rendőri egység. Az intézkedés során a hivatásos állományban lévő személlyel

szemben – alkoholos befolyásoltság ellenőrzése céljából – kézi légalkoholos berendezést alkalmaztak. A készülék alkoholos befolyásoltságot mutatott, e miatt előállításra, vezetői engedély bevonására és büntetőeljárás megindítására került sor. A lefolytatott méltatlansági eljárás során megállapítható volt, hogy az illető a hivatásos szolgálattal összeegyeztethetetlen magatartást tanúsított, amely súlyosan veszélyeztette a rendvédelmi szerv működésébe vetett közbizalmat. Az előbbiek alapján az állományilletékes parancsnok további hivatásos szolgálatra méltatlannak találta, és az illető szolgálati viszonyát megszüntette.

Második ügy

Az illető hivatásos szolgálati időn kívül, saját gépkocsijával közlekedve egy a lakóhelye belterületén parkoló autónak ütközve anyagi kárral járó balesetet okozott. Ez után a helyszínt elhagyta, majd a balesetben való érintettségének leplezése érdekében a helyi rendőrkapitányságon megjelent az egyik barátjával, és a meghallgatásukkor olyan nyilatkozatot tettek, amely szerint a gépjárművet – tudta és beleegyezése nélkül – a barátja vitte el, és ő okozta a balesetet. A nyilatkozatuk alapján elrendelt büntetőeljárás során fény derült arra, hogy a hivatásos valótlan nyilatkozatot tett; őt a helyi járásbíróóság hamis vád büntette miatt jogerősen pénzbüntetésre ítélte. Az előbbiek miatt lefolytatott méltatlansági eljárás során minden kétséget kizáróan megállapítható volt, hogy a hivatásos a terhére rótt cselekményt elkövette. Magatartása széles körben ismertté vált, a hivatásos állomány tagjához és beosztásához nem méltó, a rendvédelmi szerv működésébe vetett közbizalmat súlyosan veszélyeztette. A cselekmény elkövetése után hosszú ideig tudatosan és szándékosan megtévesztő magatartást tanúsított, ezért a szolgálati viszonya fenntartására nem volt lehetőség.

Harmadik ügy

A hivatásos állományban lévő személyt közúti ellenőrzés alá vonta egy rendőri egység. Az intézkedés során kiderült, hogy a hivatásos által vezetett személygépkocsinak nem volt érvényes hatósági engedélye, jelzése, továbbá az illető nem tudta igazolni a jármű jogszerű használatát, birtoklását, és az intézkedők tudomására hozta rendőri mivoltát. A szabálysértések elkövetése miatt az intézkedők feljelentéssel éltek. A méltatlansági eljárás keretében az állományilletékes parancsnok a további hivatásos szolgálatra méltatlannak találta, és az ille-

tő szolgálati viszonyát megszüntette. Az érintett ez után a becsületbírósághoz fordult, a testület azonban az állományilletékes parancsnok döntésével egyetértve, helybenhagyta a szolgálati viszony felmentéssel történő megszüntetését.

Bár jelen tanulmánynak nem tárgya, a teljesség kedvéért: az új Hszt. 225–227. §-ában szabályozza a becsületbíróság működésének alapvető szabályait. E szerint a testület három, a Magyar Rendvédelmi Kar Elnöksége által kijelölt tagból áll. Összehívását a hivatásos állomány tagja kezdeményezheti három esetben, ezek közül számunkra a második lehetőség releváns: e szerint a becsületbíróság eljárását az kérheti, akinek szolgálati viszonyát méltatlanság miatt szüntették meg, és a felmentés ellen benyújtott panaszát elutasították, vagy a panasz lehetőségét a törvény kizárja. A becsületbíróság az irányadó tényállást nem bírálhatja felül, kizárólag arról dönt, hogy a szolgálati viszony megszüntetése jogkövetkezményként alkalmazandó-e, vagy azt a feltételek hiányában nem tartja indokoltnak.

Zárógondolat

A kifogástalanéletvitel-ellenőrzés és a méltatlansági eljárás jogintézménye a hivatásos állomány tagjának szolgálaton kívül tanúsított magatartását értékeli, eltérő szempontok alapján.

A kifogástalanéletvitel-ellenőrzés során a hivatásos állomány tagjának életvitele kerül górcső alá, vagyis a hivatásos állomány tagjának magánéletét érintő, folyamatosabb jellegű, a viselkedését összefüggéseiben is értékelő vizsgálat, amelynek alapvető célja az, hogy a szolgálat törvényes és befolyástól mentes ellátását szavatolja.

A méltatlanság megállapítása ezzel szemben (fő szabály szerint) egy alkalomhoz köthető, és nem az az alapja a felmentésnek, hogy az érintett nem tudja befolyásmentesen ellátni a hivatásos szolgálatot, hanem az, hogy valamely kirívó cselekményével súlyosan veszélyezteti a fegyveres szervbe vett közbizalmat, a hivatásos állomány megbecsülését.

Az előbbieken kifejtett indokok alapján mindkét jogintézmény lényeges és nélkülözhetetlen a már hivatásos állományban lévők, a tanulói vagy hallgatói jogviszonyban állók, illetve a jelentkezők vonatkozásában.

KOVÁCS GÁBOR – CZEBE ANDRÁS

Egyes kognitív, emberi tényezők szerepe a szakértőivélemény-alkotásban

Az utóbbi évtizedekben egyre több empirikus adat és kutatási eredmény igazolta azt a jóval korábbi feltételezést, hogy döntéseink során azokat az információkat részesítjük előnyben, amelyek saját prekonceptiónkat (előfeltételezéseinket) vagy hipotézisünket erősítik, tekintet nélkül az információ igaz vagy nem igaz voltára.¹ A kognitív idegtudomány által feltárt jelenség leginkább a megerősítési torzítás, vagy kognitív torzítás fogalma alatt foglalható össze.² Ennek alapján rögzíthető, hogy az emberek általánosságban hajlamosabbak az egyoldalú hipotézisvizsgálásra, azáltal hogy egy adott időben feltett hipotézisükkel egyetértésben keresnek bizonyítékokat. Tehát ahelyett, hogy egy döntésnél az összes releváns adatot megvizsgálják, inkább olyan kérdéseket tesznek fel, amelyek úgy vannak megfogalmazva, hogy az igenlő válasz alátámasztja a hipotézisüket. Ha ez általánosságban igaz az emberi ítéletalkotásra és döntéshozatalra, akkor indokoltan vethető fel a kérdés: mennyiben lehet érvényes mindez az igazságügyi szakértői véleményalkotásra?

A kérdés súlya nem lebecsülendő, mivel a szakvélemények kialakítása, a véleményalkotás eredménye döntően befolyásolja a tágabb értelemben vett igazságszolgáltatást. Erre tekintettel fontos vizsgálni, hogy a szakértőivélemény-alkotást mennyiben befolyásolhatja a megerősítési torzítás, illetve ha már ismerjük a jelenséget, akkor mit lehet, és mit kell tennünk annak érdekében, hogy az ebből az emberi tényezőből származó hiba kevéssé, vagy ideális esetben egyáltalán ne befolyásolja a szakértő véleményét.

A nemzetközi érdeklődést és az e körben folyó kutatásokat olyan valós esetek alapozták meg, amelyek felhívták a figyelmet a technikai, laboratóriumi módszerek, eredmények túlértékelésének, vagy inkább helytelen értékelésének veszélyeire.³ Az emberi tényező vizsgálatánál kiemelt hangsúlyt kap a

1 Jonathan Baron: *Thinking and deciding*. 3rd ed. Cambridge University Press, New York, 2000, p. 195.

2 Raymond S. Nickerson: *Confirmation Bias: A Ubiquitous Phenomenon in Many Guises*. *Review of General Psychology*, vol. 2, no. 2, 1998, pp. 175–220.

3 A következő publikáció csupán a daktiloszkópia területén 22 ismert esetre hívja fel a figyelmet: Simon A. Cole: *More than zero: Accounting for error in latent fingerprint identification*. *The Journal of Criminal Law & Criminology*, vol. 95, no. 3, 2005, pp. 1067–1070.

kognitív vagy megerősítési torzítás jelensége.⁴ Tanulmányunkban ezt a – valamennyi szakértői döntéshozatalnál észlelhető – jelenséget egy eset ismertetésével mutatjuk be.

Bevezető gondolatok

A daktiloszkópia már több mint száz éve gyarapítja a forenzikus azonosítás biztosnak vélt módszereinek ismeretanyagát. A közelmúltban ugyanakkor számos nagy horderejű ügy hívta fel a világ bűnügyi tudományos közösségének a figyelmét az emberi kognícióra mint a szakértői döntéshozatalt is interpretáló kognitív jelenségre.⁵

2004-ben tanúi lehettünk e krimináltechnikai szakágazat legnagyobb publicitásra szert tevő botlásának: a Mayfield-ügynek.⁶ *Brandon Mayfield* egy iszlám vallású oregoni ügyvéd, akit az Amerikai Egyesült Államok Szövetségi Nyomozó Irodája (FBI) azon a jögalapon tartóztatott le, hogy részt vett a 2004. március 11-i madridi vonatrobbanásokban, egy terrorcselekményben, amelyben csaknem kétszáz ember vesztette életét, míg több mint ezernégy száz további személy szenvedett sérüléseket.⁷

Az FBI által végzett nyomozási cselekményekhez a spanyol nyomozó hatóság krimináltechnikusai által a helyszínen talált detonátort tartalmazó táskáról rögzített ujjnyomtöredék szolgált alapul. Tekintettel az ügy kiemelt jelentőségére a spanyol nyomozó hatóság az Interpolon keresztül a legmodernebb forenzikus eszközökkel felszerelt FBI közreműködését kezdeményezte a helyszíni ujjnyom azonosításához. Ekkor az amerikai nyomozó hatóság Integrált automatikus ujjnyom-azonosító rendszerében (IAFIS) lefuttatott keresés eredményeként Mayfield ujjnyomata is a szakértői vizsgálat tárgyává vált.⁸ Olyannyira, hogy a helyszíni ujjnyom és Mayfield ujjnyomának azonosságát az FBI ujjnyomszakértői által kategorikusan jelentették

4 Itiel E. Dror – Robert Rosenthal: Meta-analytically quantifying the reliability and biasability of forensic experts. *Journal of Forensic Sciences*, vol. 53, no. 4, 1998, pp. 900–903.

5 Latent Print Examination and Human Factors: Improving the Practice through a Systems Approach, The Report of the Expert Working Group on Human Factors in Latent Print Analysis. U.S. Department of Commerce, National Institute of Standards and Technology, 2012, p. 6.

6 Simon A. Cole: More than zero: Accounting for error in latent fingerprint identification. *The Journal of Criminal Law & Criminology*, vol. 95, no. 3, 2005, p. 985.

7 A Review of the FBI's handling of the Brandon Mayfield Case. Office of the Inspector General, Oversight and Review Division, U.S. Department of Justice, 2006, p. 1.

8 Mayfield ujjnyomatait korábbi letartóztatása, továbbá katonai szolgálatai okán tartalmazta az FBI IAFIS-adatbázisa.

I. számú ábra
A spanyol nyomozó hatóság által rögzített helyszíni ujjnyom
és Brandon Mayfield ujjnyomata



Forrás: Itiel E. Dror – David Charlton – Ailsa E. Péron: Contextual information renders experts vulnerable to making erroneous identifications. *Forensic Science International*, vol. 156, no. 1, 2005, p. 75.

ki (I. számú ábra). Annak ellenére, hogy a spanyol nyomozó hatóság laboratóriumában végzett vizsgálatok az előbbi eredményt cáfolták, Mayfieldet – az oregoni szövetségi kerületi bíróság határozatának megfelelően – az amerikai hatóságok őrizetbe vették.⁹

A bírósági tárgyaláson Mayfield tagadta, hogy bármiféle köze volna a madridi vonatrobbanásokhoz, tudniillik már több mint tíz éve nem hagyta el az Egyesült Államokat, így ártatlanságára hivatkozván szabadon bocsátását kérte. A bíróság ennek ellenére elutasította Mayfield kérelmét, és egy független ujjnyomatszakértő meghallgatását kezdeményezte, aki a daktiloszkópiai vizsgálat során az FBI krimináltechnikusaival azonos következtetésre jutott. Nem sokkal ezután a spanyol hatóságok pozitívan azonosították a helyszínen rögzített ujjnyomtöredéket egy másik személy, az algériai származású *Ouhmane Daoud* ujjnyomatával, erről az amerikai hatóságokat is haladéktalanul értesítették. Daoud ujjnyomatának daktiloszkópiai azonosítása után az FBI laboratóriuma visszalépett korábbi vizsgálati eredményeitől, Mayfieldet pedig szabadon bocsátották.¹⁰

Az FBI-nál indított belső ellenőrzés és az általános felügyeleti igazgatóság (a továbbiakban: általános felügyeleti igazgatóság) beszámolója nyomán a kognitív torzítás jelenségét is nevesítették a Mayfield téves azonosításában közrejátszó tényezők körében.¹¹

Tanulmányunk keretében tárgyaljuk a helyszíni ujjnyom-azonosítás metodológiáját, különös tekintettel az automatikus ujjnyom-azonosító rendszerek

⁹ Simon A. Cole: i. m. 986. o.

¹⁰ A Review of the FBI's handling of the Brandon Mayfield... i. m. 21. o.

¹¹ Saul M. Kassin – Itiel E. Dror – Jeff Kukucka: The forensic confirmation bias: Problems, perspectives, and proposed solutions. *Journal of Applied Research in Memory and Cognition*, vol. 2, no. 1, 2013, p. 42.

alaptételeit. Ez után vizsgálat alá vonjuk azoknak a kognitív tényezőknek az összességét, amelyek torzíthatják az igazságügyi ujjnyomatszakértők döntéshozatalát. Végül olyan ajánlásokat fogalmazzunk meg a gyakorlat számára, amelyek alkalmasak lehetnek e jelenség visszaszorítására.

A helyszíni ujjnyom-azonosítás metodológiája

Egy ujjnyom az ujjbegyet behálózó bőrfodorszál-rajzolatok természetes tükröképe, amelyet az érintkezés során a verejték és egyéb szubsztanciák jelenítenek meg.¹² A daktiloszkópia, mint krimináltechnikai szakág, a változatlanág anatómiai és az egyediség hipotetikus törvényszerűségére támaszkodik, amelyek értelmében bőrléceink az embrionális élet harmadik-negyedik hónapjától egészen testünk oszlásáig változatlanok maradnak, továbbá más személynél meg nem ismétlődő jelleget öltenek.¹³

A helyszíni ujjnyom-azonosítás metodológiája szükségszerűen legalább két azonosító tárgyat feltételez: egy ujjnyomatot és egy helyszíni ujjnyomot (1. számú ábra).

Az ujjnyomatok olyan ismert eredetű, meglehetősen jó minőségű ujjnyomok, amelyeket mesterséges körülmények között – az ujjnyomatlap megfelelő rovatába tinta, vagy elektronikus ujjnyomatszkennelő készülék segítségével, az ujjbegyek végighengerítésével – a krimináltechnikusok manuálisan rögzítenek. Az ujjnyomatok adják a tízujjas daktiloszkópiái nyilvántartás alapját.

A helyszíni ujjnyomok ezzel szemben ismeretlen eredetű, többnyire rossz minőségű, latens ujjnyomtöredékek, amelyek előhívására és rögzítésére a krimináltechnikusok kémiai és fizikai módszereket alkalmaznak. Tudniillik a helyszíni ujjnyomok információtartalmát olyan nyomképződési tényezők redukálják, mint a nyomképző erő nagysága és iránya, a nyomképző és nyomhordozó tárgy halmazállapota, keménysége, egyes szerkezet- és anyagbéli tulajdonságai, továbbá felületének domborzati viszonyai. Következésképpen a helyszíni ujjnyomok az ujjnyomatoknál alacsonyabb információtartalommal szolgálnak az igazságügyi ujjnyomatszakértők számára.¹⁴

12 A Review of the FBI's Progress in Responding to the Recommendations in the Office of the Inspector General Report on the Fingerprint Misidentification in the Brandon Mayfield Case. Office of the Inspector General, Oversight and Review Division, U.S. Department of Justice, 2011, p. 3.

13 Strengthening Forensic Science in the United States: A Path Forward. National Academies Press, Washington, DC, 2009, p. 143.

14 A Review of the FBI's Progress... i. m. 4. o.

A genetikai és környezeti tényezők kombinált hatására kialakuló bőrfodorszálak részletei a holisztikus módszert támogató országokban¹⁵ az ujjnyomat-szakértő számára három szinten bírnak információ tartalommal (2. számú ábra), amelyek alapján az egyes ujjnyomok differenciálhatóvá és kategorizálhatóvá válnak. Az első szintű információhordozók körén a bőrfodorszál-rajzolatok típusa értendő, úgymint az íves, a hurkos, vagy az örvényes ujjnyomok kategóriája. Másodszintű információ tartalommal a papilláris vonalaknak olyan sajátossági pontjai, azaz minúciái szolgálnak, ahol azok elágaznak, megszakadnak, vagy szigeteket alkotnak. Végül, a bőrlécrendszer részleteinek harmadik szintjét a bőrfodorszálak individuális struktúrája, így azok vastagsága, élük formája, továbbá a verejtékcsoportok pozíciója alkotja.¹⁶

2. számú ábra

A bőrlécrendszer háromszintű információ tartalma (példák)



tornyos, íves
nyom



szigeteket alkotó
fodorszál



verejtékcsoportok
a fodorszálakon

Forrás: The Science of Fingerprints. Federal Bureau of Investigation U.S. Department of Justice, 1985, p. 34.

A helyszíni ujjnyom-azonosítás világszerte alkalmazott metodológiája az úgynevezett ACE-V folyamat, amely az analízis (*analysis*), az összehasonlítás (*comparison*), az értékelés (*evaluation*) és az ellenőrzés (*verification*) egymásra épülő szakaszaiból áll.¹⁷

A helyszíni ujjnyom vizsgálatának nélkülözhetetlen kiindulópontja az analízis, amely lényegét tekintve egy információgyűjtő fázis. Ennek során az igazságügyi ujjnyomat-szakértő annak a kérdésnek a megválaszolására hivatott, hogy az azonosító tárgyra jellemző-e az azonosítandó tárgy megállapításához szükséges információ tartalom. Ha nem, az analízis a szakértő azon

¹⁵ A holisztikus módszer hívei – így például az Egyesült Államok, Anglia, Wales, Észak-Írország és Norvégia – a minúciák számán alapuló numerikus eljáráshoz képest, a bőrfodorszálak egyéb kritériumaira is tekintettel vannak daktiloszkópiái vizsgálatuk során. Magyarországon a numerikus szabványon alapuló azonosítási módszert alkalmazzák.

¹⁶ Latent Print Examination and Human Factors: Improving the Practice through a Systems Approach... i. m. 4. o.

¹⁷ Bradford T. Ulery – R. Austin Hicklin – JoAnn Buscaglia – Maria Antonia Roberts: Accuracy and reliability of forensic latent fingerprint decision. Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America, vol. 108, no. 19, 2011, p. 7733.

megállapításával zárul, hogy a helyszíni ujjnyom alkalmatlan az azonosításra. Ellenkező esetben a folyamat az összehasonlítás szakaszába lép.¹⁸

Az összehasonlítás fázisában a szakértő az ismeretlen eredetű azonosításra alkalmas helyszíni ujjnyom részleteit veti össze egy vagy több ismert eredetű ujjnyommal egyező, vagy eltérő jelleget öltő konfigurációjával. Ha a hasonlóság eléri a szakértő szubjektív küszöbértékét, a folyamat az értékelés fázisába lép.¹⁹

Az értékelés a helyszíni ujjnyom-azonosítás legnagyobb felelősséggel járó szakasza, amelyben a szakértő a korábbi fázisokban érzékelt egyező, vagy eltérő információkból von le következtetéseket a helyszíni ujjnyom és az ujjnyom azonosítását illetően. Ennek három lehetséges kimenetele lehet: az azonosítás kategorikus megállapítása, kizárása, vagy inkonkluzív volta. Az azonosítás kategorikus kimondására az azonosító tárgyak közötti kellő számú sajátossági pont egyező, jól látható és bizonyítható megléte esetén kerül sor, amelynek határértékét az egyes országokban a népesség számához igazítva hét–tizenhat közötti számban fogadják el. Kellő számú sajátossági pont egyezősége hiányában a szakértő kizárja a nyomok azonosítását, mondván, azok nem származnak azonos nyomképzőtől. Végül egy sajátos, úgynevezett nem inkonkluzív helyzet áll elő, amikor az azonosító tárgyak azonos konfigurációjának olyan hiányosságai érzékelhetők, amelyek megghiúsítják az azonosítás kategorikus megállapításának, vagy kizárásának a lehetőségét.²⁰

Végül, az ACE-V-metodológia utolsó fázisa az ellenőrzés, amelynek során az imént tárgyalt szakaszokat megismétli egy másik, az alapvizsgálatot végző szakértőtől független igazságügyi ujjnyomszakértő, annak érdekében, hogy ne legyen hibás a helyszíni ujjnyom-azonosítás folyamata és eredménye. Az ellenőrzés módszere azonban megoszlik az egyes országok forenzikus laboratóriumai között. Egyes intézményekben az ellenőrzést végző szakértő előtt ismert, máshol ismeretlen az alapvizsgálatot végző kollégájának a kiléte és következtetése.²¹

A helyszíni ujjnyom-azonosítás módszerének relatíve új segédeszközeiként funkcionálnak az automatikus ujjnyom-azonosító rendszerek (AFIS)²².

18 A Review of the FBI's Progress... i. m. 6. o.

19 Latent Print Examination and Human Factors: Improving the Practice through a Systems Approach... i. m. 5. o.

20 A Review of the FBI's Progress... i. m. 7. o.

21 Latent Print Examination and Human Factors: Improving the Practice through a Systems Approach... i. m. 8. o.

22 Az AFIS nem csupán egy szoftver, vagy hardver. A világon ugyanis számos gyártó foglalkozik automatikus ujjnyom-azonosító rendszerek előállításával, amelyek telepítése megoszlik az államok joghatósága között. Az FBI például IAFIS-t használ, amely az ujjnyomokon túlmenően további – személyazonosításra alkalmas – adatokat is integrál az adatbázisába.

Lényegét tekintve az AFIS egy olyan kognitív technológia, amely másodpercek alatt képes az adatbázisában tárolt többmilliónyi ujjnyom konfigurációjának az egybevetésére (3. számú ábra).²³

3. számú ábra

A Bűnügyi Szakértő és Kutatóintézetben használt AFIS kezelőfelülete



Forrás: <http://www.police.hu/sites/default/files/images/20151102110625.jpg>

Napjaink krimináltechnikusai széles körben hasznosítják az AFIS által nyújtott lehetőségeket, például az ismeretlen, illetve álnevet használó egyének személyazonosságának megállapítására. Ennek során az ujjnyomszakértők az azonosítandó személy biometrikus jellemzőit kódolják be, majd futtatják végig a jó minőségű tízujjas daktiloszkópiai adatbázisban. Ilyen körülmények között az AFIS meglehetősen jól teljesít. Ebből adódóan a tízujjas daktiloszkópiai azonosítást az emberi tényező kihagyásával már számos intézmény automatizálta.²⁴

Ezzel szemben a helyszíni ujjnyom-azonosítás folyamata eltérő aspektusból vizsgálendő. A rossz minőségű, egyes nyomképződési tényezők által deformált helyszíni ujjnyomok ugyanis kevesebb információval bírnak a jó minőségű tízujjas daktiloszkópiai nyilvántartáshoz képest. Mivelhogy az AFIS működése a bekódolt ujjnyomok biometrikus jellemzőin

²³ Itiel E. Dror – Jennifer L. Mnookin: The use of technology in human expert domains: challenges and risks arising from the use of automated fingerprint identification systems in forensic science. *Law, Probability and Risk*, vol. 9, no. 1, 2010, p. 51.

²⁴ Uo.

alapul, a lefolytatott keresés eredményessége egyebek között a helyszíni ujjnyom információtartalmától és az adatbázisban tárolt ujjnyomok konfigurációjától függ. Következésképpen minél jobb minőségű a helyszíni ujjnyom, annál hatékonyabb a rendszer.²⁵

Az AFIS-ben helyszíni ujjnyom-azonosításra háromféleképpen kerülhet sor. A keresés tárgya lehet a szakértő által újonnan bekódolt helyszíni ujjnyom, amelyet az ismert eredetű tízujjas daktiloszkópiái, vagy az ismeretlen eredetű helyszíni ujjnyomok adatbázisával vetnek egybe. A keresés tárgyát ezen túlmenően adhatják a tízujjas ujjnyomatlap biometrikus jellemzői is, amelyeket az ismeretlen eredetű helyszíni ujjnyomok adatbázisával vetnek össze.²⁶ Az AFIS azonban egyik esetben sem ad kategorikus véleményt. Tudniillik e kognitív technológia az algoritmusai által azonosnak vélt jelölt listát kínálja a szakértő elé, akinek e listán szereplő minden ujjnyomot és ujjnyomatot a tudományos ismereteire támaszkodva legjobb tudása szerint kell megvizsgálnia. Következésképpen a kategorikus azonosság megállapítása a daktiloszkópus szakértő feladata.²⁷

Emberi kogníció és daktiloszkópia

Az emberi kogníció neurobiológiai architektúrájának a daktiloszkópiái tudományos közösség mind ez idáig nem tulajdonított különösebb jelentőséget, sem az igazságügyi ujjnyomatszakértők, sem pedig az AFIS technológia vonatkozásában.²⁸ Mivel két ujjnyom azonosságának a megállapítása a helyszíni ujjnyom-azonosítás látszólag automatizált folyamatában továbbra is emberi kogníción alapul, indokolt megismernünk azokat a kognitív tényezőket, amelyek a szakértői észlelés, ítéletalkotás és döntéshozatal befolyásolására képesek.²⁹

A kognitív tudományok művelői az utóbbi években végzett kutatásaik nyomán számos olyan kontextus hatásra hívták fel a kriminológusok figyelmét, amelyek az emberi perceptuális rendszer flexibilitásától függően a szakértői

25 Kenneth R. Moses: Automated Fingerprint Identification Systems (AFIS). In: The Fingerprint Sourcebook. U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of Justice, 2011, p. 11.

26 Uo. 10. o.

27 Itiel E. Dror – Jennifer L. Mnookin: i. m. 52. o.

28 Thomas A. Busey – Itiel E. Dror: Special Abilities and Vulnerabilities in Forensic Expertise. In: The Fingerprint Sourcebook. U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of Justice, 2011, p. 4.

29 Itiel E. Dror – Christophe Champo – Glenn Lagenburg – David Charlton – Heloise Hunt – Robert Rosenthal: Cognitive issues in fingerprint analysis: Inter- and intra-expert consistency and the effect of a target comparison. Forensic Science International, vol. 208, nos. 1–3, 2011, p. 10.

vélemény szubjektivitását³⁰, végső soron pedig a büntető igazságszolgáltatás fogyatékoságát idézhetik elő.³¹ Tudniillik a kriminalisztika önálló kutatási tárgya „a büntetőeljárás jog által szabályozott és a védelem kontrollja alatt álló ismeretszerzés az igazságszolgáltatás számára arról, hogy történt-e bűncselekmény és annak ki az elkövetője. Mindennek legitim célja az, hogy az állami büntető igény az igazságszolgáltatás által elbírálható legyen.”³²

A kontextushatás a kognitív pszichológia azon törvényszerűségét tükrözi, amely szerint a megismerés alanyát a külső ingerek észlelésében és értelmezésében releváns múltbéli tudása, valamint tapasztalatai is befolyásolják. Következésképpen az emberi percepció nem csupán a vizuális ingerek karakterisztikáitól, hanem összetett módon a megismerés alanyának belső paramétereitől, továbbá a megfigyelés kontextusától is függ (4. számú ábra).³³

4. számú ábra

Kontextushatás

Amit az illusztrációk közepén érzékelünk, az attól függ, hogy azt milyen kontextusból szemléljük. Bal oldalról indulva egy férfarcot, míg jobb oldalról indulva egy női alakot látunk az illusztráció közepén:



Vízszintesen szemlélve betűként, míg függőlegesen szemlélve számként tekintünk a középső karakterre:



Forrás: D. Michael Risinger – Michael J. Saks – William C. Thompson – Robert Rosenthal: The Daubert/Kumho Implications of Observer Effects in Forensic Science: Hidden Problems of Expectation and Suggestion. California Law Review, vol. 90, no. 1, 2002, pp. 12–13.

30 Itiel E. Dror – David Charlton – Alisa E. Péron: Contextual information renders experts vulnerable to making erroneous identifications. Forensic Science International, vol. 156, no. 1, 2005, p. 74.

31 Saul M. Kassin – Itiel E. Dror – Jeff Kukucka: i. m. 50. o.

32 Finszter Géza: Bizonyításméletek a jog világában. In: Tóth Éva – Belovics Ervin (szerk.): A büntetőeljárás segéd tudományai I. Pázmány Press, Budapest, 2015, 101. o.

33 Michael J. Saks – D. Michael Risinger – Robert Rosenthal – William C. Thompson: Context effects in forensic science: A review and application of the science of science to crime laboratory practice in the United States. Science & Justice, vol. 43, no. 2, 2003, p. 78.

Az emberi elmében lejátszódó kontextushatások így a külső inger információtartalmának téves észleléséhez, logikátlan értelmezéséhez, végül helytelen ítéletalkotáshoz vezethetnek. E jelenséget a szakirodalom kognitív torzításnak nevezi.³⁴

A helyszíni ujjnyom-azonosítás folyamatának torzítására potenciálisan alkalmas kognitív folyamatoknak a nemzetközi szakirodalom által leginkább nevesített fajtája a megerősítési heurisztika. E kognitív torzításon egy olyan intuitív jellegű leegyszerűsítő ítéletalkotási eljárást értünk³⁵, amelynek alkalmazása során a döntéshozó kizárólag a már meglévő tudását, elvárásait és hipotéziseit alátámasztó információk érzékelésére és értelmezésére törekszik.³⁶ A közelmúltban végzett empirikus kutatások a megerősítési heurisztika potenciális forrásaként az ACE-V folyamat összehasonlítási fázisának azon pontját nevesítik, amikor a daktiloszkópus szakértő az ujjnyomatról visszatekint a helyszíni ujjnyomra. E reverzív összehasonlítás nélkülözhetetlen ugyan az egyes eltérések felfedése érdekében, a szakértőknek azonban tisztában kell lenniük a megerősítő bizonyíték csapdájával. Mihelyst a szakértő az azonosító tárgyak között egy potenciálisan egyező sajátossági pontot vél felfedezni, a bőrfodorszálak mentén haladva az azonos konfigurációt megalapozó további egyezőségek megjelölésére törekszik. E kognitív folyamat pedig torzíthatja a helyszíni ujjnyom már analizált konfigurációját a hasonlóság, valamint a reverzív összehasonlításra fordított idő és erőfeszítés függvényében.³⁷

Példaként említendő a bevezetésben tárgyalt Mayfield-ügy, amelyben az FBI szakértői – az azonosító tárgyak reverzív összehasonlítása, valamint a bőrfodorszálak szokatlan hasonlósága következtében – a helyszíni ujjnyom konfigurációjában olyan kölcsönösen egyező vizuális ingereket észleltek, amelyek a valóságban kizárólag Mayfield ujjnyomatában voltak jelen.³⁸

A külföldi szakirodalom a megerősítési heurisztika további lehetséges forrásaként nevesíti a kontextuális információt, amelyet a megfigyelés alánya a

34 Daniel Kahneman – Amos Tversky: Subjective Probability: A Judgment of Representativeness. *Cognitive Psychology*, vol. 3, no. 3, 1997, p. 430.

35 Bruce Budowle – Maureen C. Bottrell – Stephen G. Bunch: A Perspective on Errors, Bias, and Interpretation in the Forensic Sciences and Direction for Continuing Advancement. *Journal of Forensic Sciences*, vol. 54, no. 4, 2009, p. 803.

36 Raymond C. Nickerson: Confirmation Bias: A Ubiquitous Phenomenon in Many Guises. *Review of general Psychology*, vol. 2, no. 2, 1998, p. 175.

37 Bradford T. Ulery – R. Austin Hicklin – Maria Antonia Roberts – JoAnn Buscaglia: Changes in latent fingerprint examiner' markup between analysis and comparison. *Forensic Science International*, vol. 247, 2015, p. 55.

38 A Review of the FBI's handling of the Brandon Mayfield... 7. o.

vizuális inger természetével kapcsolatos következtetések megalkotásához használ fel. Egy kísérlet során a kutatók olyan ujjnyomokat tártak ismételten igazságügyi ujjnyomszakértők elé, amelyeknek az azonosságát évekkorábban már kategorikusan megállapították, vagy kizárták. Ezúttal azonban az azonosító tárgyakat olyan, az eljárás irataiból származó egyéb információval látták el, amelyek torzíthatják az azonosítás objektív folyamatát. A kísérletben a szakértők többsége a korábbi konklúziójától eltérő álláspontra jutott, vagyis nem kizárólag az azonosító tárgyak információtartalmára alapozta a döntését.³⁹ A közelmúltban számos tanulmány támasztotta alá a kontextuális információból eredő megerősítési heurisztika torzító hatását, hangsúlyozván, hogy a komplex összehasonlító vizsgálatok során kimutatható jelenlétük⁴⁰ nem feltétlenül változtatja meg a szakértői döntéshozatal kimenetelét.⁴¹

Visszatérve korábbi példánkhoz, az általános felügyeleti igazgatóság nem talált ugyan bizonyítékot arra, hogy az FBI szakértői az ujjnyom-azonosítás ellenőrzése során tudatában voltak a Mayfield személyéhez fűződő információknak – így annak, hogy muszlimként egy egyiptomi bevándorlóval kötött házasságot, továbbá védőként egy elítélt terroristának a képviselőjét látta el, akinek további potenciális terroristákkal lehet kapcsolata –, mégis arra a következtetésre jutott, hogy e külső információk az eljárás későbbi szakaszában kontextuális tényezőkként redukálhatták az azonosítási hiba feltárásának a lehetőségét. Az FBI szakértőinek egyike ugyanakkor nyíltan állította, hogy ha Mayfield nem bírt volna ilyen karakterisztikákkal, a laboratórium nagyobb szkepticizmussal közelítette volna meg az ellenőrzés fázisát.⁴²

A kognitív tudományok egyre több képviselője állítja, hogy az elérhetőség heurisztikája további kognitív torzításokat okozhat a helyszíni ujjnyom-azonosítás folyamatában. E jelenség már az azonosító tárgyak vizsgálatát megelőzően – a külső ingerek előfordulásának gyakoriságára alapozván – elvárásokat generálhat az igazságügyi ujjnyomszakértőben. Számos forenzikus laboratóriumban ugyanis az ellenőrzést végző szakértő tisztában van az alapvizsgálatot végző kollégájának a munkájával, így idővel egy olyan elvárást alakít ki magában, amelynek megfelelően az alapvizsgálatot végző szak-

39 Itiel E. Dror – Robert Rosenthal: Meta-Analytically Quantifying the Reliability and Biasability of Fingerprint Experts' Decision Making. *Journal of Forensic Sciences*, vol. 53, no. 4, 2008, p. 902.

40 Glenn Langenburg – Christophe Champod – Pat Wertheim: Testing for Potential Contextual Bias Effects During the Verification Stage of ACE-V Methodology When Conducting Fingerprint Comparisons. *Journal of Forensic Sciences*, vol. 54, no. 3, 2009, p. 581.

41 Thomas A. Busey – Itiel E. Dror: i. m. 18. o.

42 A Review of the FBI's handling of the Brandon Mayfield... 12. o.

értővel azonos vagy eltérő következtetésre fog jutni, függetlenül attól, hogy mekkora erőfeszítést vagy figyelmet szentel az ellenőrzés folyamatának.⁴³

Brandon Mayfield téves azonosítása során az ellenőrzést végző ujjnyomatszakértő tisztában volt azzal, hogy az ujjnyomok azonosságát az alapvizsgálatot végző FBI-szakértő már kategorikusan megállapította. Az FBI-t ugyanakkor a szakértőibe vetett túlzott bizalma is gátolta abban, hogy a spanyol nyomozó hatóság laboratóriumában lefolytatott vizsgálatok eltérő eredményét kellő komolysággal kezelje és az ellentmondást annak gyökerénél ragadja meg.⁴⁴

Az elérhetőség heurisztikájának torzító hatását kognitív technológiák is előidézhetik. E rendszerek ugyanis olyan kognitív műveletek ellátására alkalmasak, amelyekre egykor kizárólag az ember volt képes.⁴⁵ A kognitív technológiák iránti bizalmunk és szükségletünk napjainkra már abba a stádiumba jutott, ahol az ember és a technológia egyre inkább összefonódik és együttműködik egymással, ezáltal interkognitív kommunikációt kialakítva.⁴⁶ A helyszíni ujjnyom-azonosítás folyamatában e jelenség a daktiloszkópus szakértő és az AFIS – mint két eltérő kognitív képességű szereplő – között végbemenő információcserében érhető tetten. Az AFIS egy rendkívül hasznos krimináltechnikai eszköz ugyan, adott esetben képes lehet a szakértői döntéshozatal torzítására.

Mindez eredhet egyrészt az AFIS algoritmusai által azonosnak vélt ujjnyomoknak a rangsorolt listájából. Tudniillik az azonosság kategorikus megállapítására leggyakrabban a jelöltlista elején található ujjnyom esetében kerül sor. E technológia által indukált inger előfordulásának gyakorisága pedig idővel olyan elvárásokat generálhat az igazságügyi ujjnyomatszakértőben, hogy a kognitív erőforrásait a jelöltlista elején található ujjnyomokra fogja fordítani. E folyamat nem csupán az ujjnyomok téves azonosításához, hanem a rendszer által lejjebb rangsorolt ujjnyomok azonosításához is vezethet.⁴⁷

Az AFIS által generált torzítás eredhet ugyanakkor a keresés eredményeként kijelzett jelöltlista korai vizsgálatából is. Ahogyan azt már korábban ki-

43 Itiel E. Dror: Practical Solutions to Cognitive and Human Factor Challenges in Forensic Science. *Forensic Science Policy & Management*, vol. 4, nos. 3–4, 2013, p. 107.

44 A Review of the FBI's handling of the Brandon Mayfield... i. m.10. o.

45 Itiel E. Dror – Kasey Wertheim – Peter Fraser-Mackenzie – Jeff Walajtys: The Impact of Human-Technology Cooperation and Distributed Cognition in Forensic Science: Biasing Effects of AFIS Contextual Information. *Journal of Forensic Sciences*, vol. 57, no. 2, 2012, p. 343.

46 Baranyi, Péter – Csapó, Ádám: Definition and Synergies of Cognitive Infocommunications. *Acta Polytechnica Hungarica*, vol. 9, no. 1, 2012, p. 68.

47 Itiel E. Dror: i. m. 108. o.

fejtettük, a helyszíni ujjnyom-azonosítás világszerte alkalmazott metodológiája az analízis, az összehasonlítás, az értékelés és az ellenőrzés szakaszaiból áll. Ennek ellenére az AFIS használatakor a szakértők olykor ránézésre kizárják a jelöltlistában szereplő ujjnyomok némelyikének az azonosságát tekintettel a bőrfodorszál-rajzolatok típusára. Az AFIS algoritmusai számára ugyanis elsősorban a papilláris vonalak sajátossági pontjai között mért távolság bír információ tartalommal. Következésképpen a szakértők csak e korai vizsgálatukat követően alkalmazzák a formális ACE-V folyamatot, amelyet ekkor már az AFIS-ből származó inger potenciálisan torzított.⁴⁸

Ami a Mayfield-ügyet illeti, a nyomképző tárgyat az FBI adatbázisa nem tartalmazta, ellenben a rendszer Mayfield szokatlanul hasonló ujjnyomatát ajánlotta a szakértők figyelmébe. Annak ellenére, hogy az általános felügyeleti igazgatóság beismerte az AFIS potenciálisan félrevezető erejét, beszámolója végére elhatárolódott saját konklúziójától. Igaz ugyan, hogy a szakértők a jelöltlista elemeire külön-külön alkalmazták a hagyományos ACE-V folyamatot, döntéshozatalukra mégis befolyással volt a keresés eredménye mint e kognitív technológiából eredő torzító tényező.⁴⁹

Ajánlások a helyszíni ujjnyom-azonosítást torzító egyes kognitív tényezők redukálására

Ahogy már kifejtettük, a kognitív torzítások különösen problematikusak lehetnek a helyszíni ujjnyom-azonosítás folyamatában, ahol a reverzív összehasonlítás, a kontextuális információ, a külső ingerek előfordulásának a gyakorisága és a kognitív technológiák konspirációja kedvező körülményeket teremthet a heurisztikus döntési modellek kialakulásához. E kognitív tényezők visszaszorítása érdekében a következő ajánlásokat fogalmazzuk meg a gyakorlat számára.

A daktiloszkópus szakértőknek a helyszíni ujjnyom-azonosítás során a lineáris ACE-V modellt ajánlott követniük, amelynek minden szakasza külön dokumentálandó. Így ha a szakértő az összehasonlítás fázisában a helyszíni ujjnyom konfigurációjának olyan információ tartalmára lesz figyelmes, amelyet az analízis során még nem érzékelt, azt külön kell dokumentálnia.⁵⁰ E fo-

48 Itiel E. Dror – Jennifer L. Mnookin: i. m. 61. o.

49 Uo. 59. o.

50 A Review of the FBI's Progress in Responding to the Recommendations in the Office of the Inspector... i. m. 40. o.

lyamatnak a standardizálása, digitalizálása mindamellettt elősegítheti a minőségbiztosítási eljárások automatizálását. Így azok a vizsgálatok, amelyekben az analízis és az összehasonlítás fázisa között gyakori dokumentáció valósul meg, további felülvizsgálat tárgyául szolgálnának a potenciálisan téves következtetések kiküszöbölése érdekében.⁵¹

A helyszíni ujjnyom-azonosítást azonban minden olyan kontextuális információtól elszigetelten kell elvégezni, amelyek az azonosság kategorikus megállapításában, vagy kizárásában a szakértői objektivitás megingatására alkalmasak.⁵² Itt külön kell utalnunk az ellenőrzés fázisának függetlenségére, amelynek elengedhetetlen feltétele, hogy az ellenőrzést végző szakértő ne ismerje sem az alapvizsgálatot végző kollégájának a kilétét, sem pedig annak következtetését. E folyamatba azonban olyan próbanyomoknak az integrálása is indokolt lenne, amelyek rendkívüli hasonlóságuk ellenére a valóságban külön nyomképzőtől származnak.⁵³

Hogy kiküszöbölhessük az AFIS technológia torzító hatását, gondosan kell mérlegelnünk e kognitív rendszer képességeit, hiszen azok még nem egyeztethetők össze egy jól képzett igazságügyi ujjnyomszakértő komplex döntéshozatalával.⁵⁴ Amíg ugyanis a szakértő a helyszíni ujjnyom-azonosítás során a bőrfodorszálnak olyan információtartalmát is érzékeli, amelyeket a rendszer algoritmusai képtelenek kezelni, vagy a vizsgálati metodológiája különbözik a komputerétől, addig a szakértő saját konklúzióját illetően nem csupán az AFIS módszerével fog azonosulni, hanem egy új és egyben megerősítő bizonyítékot talál az azonosságot megállapító, vagy kizáró következtetése mellett.⁵⁵

Az AFIS kognitív képességei az utóbbi években javuló tendenciát tükröznek, az ujjnyom-azonosító algoritmusok – különösen a nyomképződési tényezők által redukált helyszíni ujjnyomtöredékek esetében – korántsem olyan pontosak, mint a daktiloszkópus szakértői vizsgálatok. Ebből kifolyólag mind a szakértőknek, mind pedig az AFIS technológia fejlesztőinek tisztában kell lenniük az e rendszer algoritmusainak korlátaiból fakadó heurisztikus döntési stratégiákkal.⁵⁶ Hiszen kognitív torzításokat már az ujjnyomoknak a jelöltlistán való besorolása is kialakíthat. A keresési eredményeket ezért nem az azo-

51 Bradford T. Ulery – R. Austin Hicklin – Maria Antonia Roberts – JoAnn Buscaglia: i. m. 61. o.

52 Saul M. Kassir – Itiel E. Dror – Jeff Kukucka: i. m. 49. o.

53 A Review of the FBI's Progress in Responding to the Recommendations in the Office of the Inspector... i. m. 44. o.

54 Saul M. Kassir – Itiel E. Dror – Jeff Kukucka: i. m. 49. o.

55 Itiel E. Dror – Jennifer L. Mnookin: i. m. 62. o.

56 Kenneth R. Moses: i. m. 31. o.

nosság mértéke szerint rangsorolva, hanem véletlenszerű sorrendben lenne indokolt a felhasználói felületen megjeleníteni. E megoldás ugyanis lehetővé tenné, hogy a daktiloszkópus szakértők a rendszer által generált jelöltlistán szereplő minden ujjnyomot a tudományos ismereteikre támaszkodva, legjobb tudásuk szerint, egyszerűsítő döntési stratégiák nélkül vizsgáljanak meg.⁵⁷

Zárógondolatok

A leírtak kapcsán úgy gondoljuk, hogy az e tanulmányban összegzett kutatási eredményeknek messzemenő következtetések vannak a kriminalisztikai azonosítással – így egyebek között a Daubert-kritériumok⁵⁸ interpretációjával – összefüggésben. Világos, hogy az igazságügyi szakértők érzékelését, ítéletalkotását és döntéshozatalát számos, a kognitív tudományok által alátámasztott tényező torzíthatja. E tanulmány azonban nem csupán a gyakorlati szakemberek munkáját hivatott előremozdítani, hanem a forenzikus kognitív infokommunikáció⁵⁹ újonnan formálódó kutatási területébe is betekintést kínál.

57 Itiel E. Dror – Kasey Wertheim – Peter Fraser-Mackenzie – Jeff Walajty: i. m. 350. o.

58 A szakértői vélemények kialakításánál alkalmazott módszerek összességének a szakemberek közössége által elismertnek, tudományosan publikáltak, a gyakorlatban teszteltnek, a szabványok által ellenőrizhetőnek, továbbá ismert hibaarányúnak kell lennie.

59 A forenzikus kognitív infokommunikáció (Forensic CogInfoCom) önálló tudományterületként történető megfogalmazását az a felismerés szülte, miszerint napjainkban egyre inkább tapasztalható az emberi kogníció, a kognitív folyamatok és az infokommunikációs technológiák szövevényes összefonódása a kriminalisztika területén.

VARGA JUDIT

A börtönprivatizáció hazai tapasztalatai¹

Napjainkban a büntetés-végrehajtási intézményeknek több funkciójuk van. Egyrészt céljuk büntetni a jogsértőket, másrészt védeni a társadalom tagjait, nem utolsósorban pedig elősegíteni a fogvatartottak későbbi társadalmi integrációját.² E célok a hazai büntetés-végrehajtási intézmények vonatkozásában is megfogalmazódnak, sőt a jogalkotó további feladatok teljesítését is elvárja e létesítményektől. A 2013. évi CCXL. törvény kimondja, hogy eme intézmények a büntetési célok érvényesítésén túl elő kell hogy segítsék a megelőzést, a társadalomba való beilleszkedést és a jogkövető magatartás kialakulását, fiatalok esetén a gyermekek jogainak érvényesülését, kényszergyógykezelték esetén pedig a társadalom védelmén túl a kényszergyógykezelték megfelelő kezelését és gondozását is. Mindezt a fogvatartottak emberi méltóságának tiszteletben tartása, valamint a kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmának és az egyenlő bánásmód követelményének érvényesülése mellett.³ Mindamellet tény, hogy egyre nagyobb teher hárul az említett intézményekre a fogvatartotti létszám, valamint az átlagos fogva tartási idő folyamatos emelkedése miatt, ami a „kemény kéz”-nek nevezett büntetőpolitika terjedésével hozható összefüggésbe. Ezért is van az, hogy világszerte egyre nagyobb figyelmet kap a szabadságvesztés lehetőségeinek kutatása.⁴ Ám a megfelelő lehetőségek feltárásának hiányában egyelőre a büntetés-végrehajtási intézmények zsúfoltságának további fokozódásával kell számolni nemcsak Magyarországon, hanem számos más európai és Európán kívüli államban is.⁵

¹ A tanulmány az IM és a DE ÁJK 9507. számú, *A közpénzek keletkezéskori védelmének főbb területei* projektje keretében készült. A projektrány elhelyezésére lásd Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó: Az ágazati közszolgáltatások rendszertanáról. In: Horváth M. Tamás – Bartha Ildikó (szerk.): *Közszolgáltatások megszervezése és politikái*. Dialóg Campus, Budapest–Pécs, 2016, 25–37. o.

² Sandro Cabral – Stéphane Saussier: *Organizing Prison through Public-Private Partnerships: A Cross-Country Investigation*. ANPAD & BAR, 2012, p. 6.

³ A büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény preambuluma, 1. §.

⁴ Vókó György: *A büntetés-végrehajtás sajátosságai és tapasztalati Európában*. In: Vókó György (szerk.): *Kriminológiai Tanulmányok 50. Jubileumi kötet*. Országos Kriminológiai Intézet, Budapest, 2013, 245–246. o.

⁵ Lásd a Council of Europe SPACE statisztikáit.

A büntetés-végrehajtási intézetek túlszűfoltóságának csökkentésére a legcélrazevetőbb válasz a férőhelyek számának bővítése, azonban e lépésnek roppant magas a költségigénye⁶, amely – lévén hogy a büntetés-végrehajtás hagyományos állami feladat – komoly megterhelést jelent az államháztartás egyensúlyra törekvő gazdálkodása számára. Előbbiek miatt vetődött fel több államban – mind kontinentális, mind angolszász jogi hagyományú országban – a magán-szektor és forrásainak bevonása e közfeladat ellátásába. Kérdés, hogy mit is jelent a köz- és magán-szektor közötti szerződéses együttműködés a büntetés-végrehajtás területén. Vajon ugyanolyan tapasztalatokat szül a PPP (Public-Private Partnership) használata a kontinentális, mint az angolszász jogi hagyományú államokban? Hazánkban milyen eredménnyel alkalmazták e jogintézményt a tárgyalt közfeladat-ellátási területen? A tanulmányban e kérdésekre keresem a választ.

A büntetés-végrehajtási feladatok privatizációja

Nagyon fontos, hogy a büntetés-végrehajtással összefüggő feladatok esetén csupán tágabb értelemben vett privatizációról beszélhetünk. Mivel a bírói hatalom által kiszabott büntetések végrehajtása alapvető emberi jogokat érint, egyedül az államot, főhatalma birtokában, e feladatok ellátására a társadalomtól kapott felhatalmazás alapján illeti meg az előbbi jogok korlátozásának lehetősége. E logika alapján az állam teljes egészében nem „vonulhat ki” e feladatok ellátásából, de annak nincs akadálya, hogy a kapcsolódó teendők ellátása során a korábbihoz képest nagyobb mértékben támaszkodjon államháztartáson kívüli szereplőkre és azok forrásaira.⁷ *Vígvári* ezt úgy fogalmazta meg, hogy a privatizáció fogalmán nemcsak az állami tulajdon értékesítését lehet érteni, hanem azt is, amikor „*kollektív jószág termelése és/vagy finanszírozása kikerül a köztermelés és/vagy a közfinanszírozás keretei közül*”⁸.

A nemzetközi szakirodalom a börtönprivatizáció kifejezésen a kormányzattal (állami vezetéssel) kötött szerződéses alapon nyugvó megállapodást érti.⁹ A szerződésben részes felek egyike a kormányzat, a másik pedig a fel-

6 Schmechl János: Új utakon a büntetés-végrehajtás. *Belügyi Szemle*, 2015/11., 30. o.

7 Emanuel S. Savas: Privatizáció: Hogyan vonuljon ki az állam a gazdaságból? Akadémiai Kiadó, Budapest, 1993, 19. o.

8 Vígvári András: Állami funkciók. In: Zsugyel János (szerk.): *A közpénzügyek nagy kézikönyve*. CompLex, Budapest, 2009, 50. o.

9 Makubetse Sekhonyane: The Pros and the Cons. Public-private partnerships (PPP) in South Africa prisons. *SA Crime Quarterly*, no. 3, 2013, p. 33. <https://www.issafrica.org/uploads/7sekon.pdf>

adat ellátását vállalni szándékozó és arra képes gazdasági szereplő. A szerződés tartalmát bizonyos keretek között – a feladat jellege okán – a felek határozzák meg. Az állammal szerződő fél a büntetés-végrehajtással összefüggésben nagyon sokféle feladat ellátását magára vállalhatja. Ilyen feladat lehet az elítéltek őrizete; a kiszolgáló személyzet (munkaerő) biztosítása – köztük vannak őrzés-védelmi feladatokat és egyéb kapcsolódó tevékenységet ellátók (például takarítás, orvosi ellátás stb.) –; étkeztetéssel összefüggő teendők, egészségügyi ellátás biztosítása; programok (oktatás, rehabilitáció, foglalkoztatás, egyéb) szervezése; továbbá és nem utolsósorban az ingatlanberuházások, vagyis a különböző építési munkálatok elvégzése.

Az állammal szerződő fél általában fejkvótában meghatározott ellenértéket kap munkájáért. Ilyen formában a büntetés-végrehajtási feladat finanszírozója a költségvetés. Az állammal szerződő fél a fejkvótában meghatározott összegből fedezi a feladatok ellátásával összefüggő költségeit, és ebből gazdálkodik ki a saját hasznát, profitját is. Éppen ezért a fejkvóták nagyságát úgy kell kalkulálni, hogy az az infrastrukturális beruházást, a létesítményműködtetés költségeit, az egyéb vállalt feladatok ellátását és reális profitot is hozzon az állammal szerződőnek. Az ellenérték ilyen formában való juttatása arra készteti a feladat elvállalóját, hogy a költségeit minimalizálja, a teendőit minél költséghatékonyabban lássa el. Ennek kapcsán felvetődik a kérdés, hogy az állammal szerződő fél profitérdekeltége jegyében nem fogja-e olyan szintre csökkenteni a fogvatartottak ellátását, amely sérti az alapvető jogait. Előbbi miatt különösen fontos a megfelelő monitoringrendszer kiépítése, vagyis hogy az állam folyamatosan ellenőrizze az ilyen formában működő büntetés-végrehajtási intézményeket, hogy szükség esetén beavatkozhatson. Ide kapcsolódik, hogy a nemzetközi szakirodalomban hozzáférhető írások nincsenek azonos állásponton a tekintetben, hogy a privatizált börtönökben fogva tartottak életkörülményei javultak volna vagy sem a büntetés-végrehajtási intézmények és/vagy intézményi feladatok államtól való átvételével. Az angolszász területekről származó források egyértelműben az előbbi körülmények pozitív irányú változásáról számoltak be, ám a kontinentális jogi hagyományú területekről szóló esettanulmányok nem ennyire egységesek. Ebből arra is következtethetünk, hogy szerződésről szerződésre változó a magán-szektor bevonásának eredményessége, illetve hogy az angolszász államoknak régebbre visszanyúló hagyományaik vannak a szektorok közötti együttműködést illetően.

A büntetés-végrehajtási feladatok kiszervezésének mértéke

Nagyon sokféle módon elképzelhető a büntetés-végrehajtással összefüggő állami feladatok tágabb privatizációja, kiszervezése. Egyrészt e megoldások vizsgálhatók a szerint, hogy az állam forprofit vagy nonprofit szektorbeli szereplőnek adja-e át kapcsolódó feladatai egy részét. Csoportrendezési szempont továbbá az is, hogy milyen terjedelemben adja át az állam kapcsolódó feladatait, vagyis hogy mennyi és milyen jellegű feladatokat szervez ki.¹⁰ Nem mindegy ugyanis, hogy az állammal szerződő fél „csupán” az intézet megépítésével, illetve karbantartásával kapcsolatos feladatokat vállalja, vagy ennél nagyobb mértékben kapcsolódik be a büntetés-végrehajtási teendők ellátásába, és a menedzselési, valamint a fogvatartottakkal kapcsolatos feladatok egy részét is átveszi.

A büntetés-végrehajtási feladatok kiszervezése vonatkozásában születő szerződések tartalmuk szerint négy nagy csoportba sorolhatók. E szerződések első típusába azok a megállapodások tartoznak, ahol a közszektorral, vagyis állammal szerződő fél az infrastrukturális beruházás tervezését, kivitelezését és előbbiek finanszírozása feladatait vállalja. Az állam csupán a szervezési teendők ellátását végzi. A szerződések másik csoportjába azok az ügyletek tartoznak, amelyekben az állammal szerződő partner vállalja a felvetődő finanszírozási, tervezési és kivitelezési feladatokat, s az egyes szolgáltatások közül az állam kizárólag a büntetések végrehajtásával közvetlenül összefüggő teendők ellátásában vesz részt. A harmadik típusba azok a megállapodások tartoznak, amelyekben a finanszírozó az állam, a tervezési és kivitelezési feladatok pedig a közszektorral szerződő partner oldalán csapódnak le. Az állam továbbá osztozik a vele szerződő féllel a fogvatartottakkal összefüggő feladatok ellátásán is. A közszektor a fogva tartással közvetlenül összefüggő feladatokat látja el állami alkalmazottak közreműködésével, minden más teendő a vele szerződő félre és annak szerződéses partnereire hárul. Az utolsó típusba pedig azokat a szerződéseket sorolhatjuk, amelyek esetén az állam magára vállalja mind a finanszírozást, mind a tervezési és építési feladatok ellátását, de a feladatellátás megszervezésére, irányítására külső menedzsereket alkalmaz a magánszektorból.¹¹

10 Cody Mason: *International Growth Trends in Prison Privatisation*. 2013, pp. 2–9.

11 Stephen Nathan: *The European Market for Privatised Correctional Services: Development and Implications*. Workshop at the EPSU Standing Committee on National and European Administration on Prison Services Luxembourg 19. May, 2005, p. 3.

<http://www.epsu.org/IMG/pdf/PSIRUprisonreport2005-2.pdf>

A börtönprivatizáció elsősorban az angolszász államokban érhető tetten, azok közül is különösen jellemző Ausztráliában, Nagy-Britanniában, Új-Zélandon, Dél-Afrikában, illetve az Egyesült Államokban.¹² A kontinentális jogi hagyományú államokban a büntetés-végrehajtási intézetek tradicionálisan állami tulajdonban és fenntartásban álltak, így ezekben az országokban nincs olyan kiterjedt hagyománya az államon kívüli szereplők bevonásának e közfeladat-ellátási területen.

Érvek és ellenérvek a büntetés-végrehajtási feladatok kiszervezése kérdésében

A börtönprivatizáció melletti érvek sokszor említik a *költséghatékonyságot* mint célt, amely a büntetés-végrehajtási feladatok kiszervezése révén könnyebben teljesíthető. A költséghatékonyság valóban jelentkezik, ha profitorientált magánszektorbeli szereplőt vonnak be e feladatok ellátásába, hiszen ők a haszonszerzés céljával töreksenek a költségeik lefaragására, ugyanis minél alacsonyabb szinten képesek tartani a költségeiket, a fejkvóta alapján számukra juttatott ellenérték annál nagyobb része lesz a profit. Ilyen formában a költséghatékonyság nem jelentkezik a megrendelő állam oldalán automatikusan, hiszen a megtakarításokat a magánszektor profitként kezeli. Megtakarítás akkor jelentkezne a közszektor számára, ha tisztában volna vele, hogy mekkora az a legalacsonyabb összegű fejkvóta, amelyből a fogvatartottak számára megfelelő színvonalú ellátás nyújtható, és elfogadható mértékű profit is garantálható belőle a vele szerződő fél számára, miközben még mindig alacsonyabb összeg ahhoz képest, amennyiért ő – az állam – lenne képes el látni e feladatokat. Azonban eme optimális mértékű fejkvóta meghatározása roppant problémás az állam oldalán jelentkező információs aszimmetria okán, hiszen az állam nem tudja, hogy milyen megtakarításokat tudnak elérni a vele szerződő felek, s azzal sincs tisztában, hogy mekkora az a profit, amelyet a vele szerződő fél még elfogadható nagyságúnak ítél és hajlandó érte vele szerződést kötni.

A börtönprivatizáció mellett felhozott másik érv a feladatellátás *minőségének* pozitív irányú változása. Ekként értékelhető, ha javul az intézetekben nyújtott szolgáltatások (egészségügyi ellátás, étkeztetés, oktatás stb.) színvonala, ha új programok jelennek meg, vagy a már meglévőket bővítik. A mi-

¹² Cody Mason: i. m. 1. o.

nőség javulásaként értékelhető, ha fokozódik a fogvatartottak, valamint a börtönszemélyzet biztonsága, és mérséklődik az általánosnak tekinthető túlszűfoltosság mértéke. Azonban fontos, hogy a profitra törekvő magánszektorbeli alanyok önmaguktól nem érdekeltek a minőség javításában, tekintve, hogy a minőség javulásának irányába ható valamennyi változtatásnak költségvonzata van, amely ellentétes az előbbi szereplőknek a nagyobb haszon elérésének reményével összefüggő költségmegtakarítási motivációival. Vagyis az állammal szerződő magánszektorbeli szereplők csak akkor motiváltak a minőség javítására, ha az aláírásra kerülő szerződés keretében azzá teszi őket az állam. A minőség javulása sem jelentkezik automatikusan pozitív következményként.

A magánszektor közfeladat-ellátásba vonása gazdaságélénkítő hatású, hiszen *megnyílnak* olyan *piacok* e szektor előtt, amiben korábban kizárólag csak az állam jelent meg feladatellátóként, szolgáltatásnyújtóként. A büntetés-végrehajtási szolgáltatások piacán az állam ilyenformán megrendelőként tűnik fel, s megrendelése során költekezik, fogyaszt, ezzel pedig gazdasági növekedést, GDP-növekedést generál.¹³

Mivel az állam a költekezései során költségvetési forrásokat használ fel, köteles garantálni ezek felhasználásának hatékonyságát és átláthatóságát, nyilvános ellenőrizhetőségét, valamint a tisztességes verseny érvényesülésének feltételeit.¹⁴ Előbbi kívánalmaknak közbeszerzési eljárások lefolytatása révén kíván eleget tenni a jogalkotó. Nem szabad megfélemednünk arról, hogy ezeknek az eljárásoknak megvannak a maguk defektusai, amelyek összegyűjtésére és tárgyalására e tanulmány nem vállalkozik. Mindamelllett, ha a közbeszerzési eljárásokra vonatkozó előírások lehetőséget teremtenek arra, hogy kibontakozzon *valódi verseny* a büntetés-végrehajtási feladatokat vállalni szándékozó magánszektorbeli szereplők között, akkor e piacon is élvezhetjük a verseny áldásos hatásait: az árak csökkenését, a minőség javulását és az innovációt.¹⁵

Mint látható, az említett előnyök megvalósulása nem automatikus, nem jár kéz a kézben a magánszektor közfeladat-ellátásba vonásával. Ezek a pozitívumok csak akkor jelentkeznek a közszektor oldalán, ha az állam mint megrendelő erre motiválja a vele szerződő felet rendszeres ellenőrzések lefolytatása,

13 Az aggregált keresletben a háztartások, a vállalkozások, a külföldiek és az állam fogyasztása is megjelenik. Ha növekszik az állam fogyasztása – minden más változatlansága mellett –, az az aggregált keresleti görbe jobbra tolódását, a gazdasági növekedést generálja.

14 A közbeszerzésekről szóló 2015. CXLIII. törvény preambuluma.

15 David Begg – Gianluigi Vernasca – Stanley Ficher – Rudiger Dornbusch: Economics. McGraw-Hill, 2013, pp. 197–220.

valamint a következetesen érvényesített megfelelő jogkövetkezmények révén – ilyen lehet a díjsökkentés vagy a szerződés felbontásának kilátásba helyezése és végrehajtása. Igaz, hogy megfelelő szerződési garanciák rögzítése és alkalmazása hiányában is valószínűleg csökkenni fog a feladatellátás költsége, ám az nem az állam oldalán fog jelentkezni, ráadásul a magánszektorbeli felek profitérdekei nem adnak lehetőséget az állam által elvárt feladatellátási színvonal megvalósulására előbbi szerződési garanciák híján.

Nem csak a börtönprivatizáció mellett, ellene¹⁶ is érvelhetünk. Első körben kell említeni az *etikai*¹⁷ kérdéseket, hiszen visszásan hat, ha olyan közfeladatokat, amelyek során alapvető emberi jogokat korlátoznak, profitérdekelt gazdasági szereplőkre bíznak. Annál is inkább, hiszen a magánszektorbeli alanyok elsődleges célja a haszonszerzés, s nem a közjó előmozdítása a közérdekek szolgálata révén.

Az előzőhöz kapcsolódik, hogy profitorientált gazdasági szereplők bevonásakor a *közérdekből nyilvános adatok hozzáférhetősége* hajlamos sérülni, mivel olykor fel nem oldható ellentétbe kerülnek az állammal szerződő magánszektorbeli alanyok üzleti titkainak védelem kapcsán jelentkező érdekei a közpénzek felhasználása során a közösség közérdekből nyilvános adatok hozzáférhetőségének biztosításában manifesztálódó érdekeivel. Főleg akkor, amikor a költségvetésből származó forrásokat felhasználó állammal szerződő szereplők üzleti titkaik védelmére hivatkozással megtagadják a kapcsolódó adatok nyilvánosságra hozatalát. A nem megfelelő transzparencia pedig a *korruptió* kockázatát rejti.¹⁸

Ellenért lehet a *munkaerő-állomány minőségének* romlása, ez a szolgáltató profitérdekeltségéből fakadó megtakarítási politikájára vezethető vissza. A költségek csökkentése gyakran a dolgozóknak juttatott bérek redukációjában is testet ölt. Az alacsonyabb bér pedig jellemző módon a munkamorál csökkenéséhez, majd a jól képzett, magasan kvalifikált munkaerő távozásához vezet.

Számos hátrányos következmény fakadhat abból a körülményből, hogy a PPP-megállapodások jellemzően *hosszú távra* (több évre) születnek, s a szerződés előkészítése során nem lehet valamennyi jövőbeli eseményt (legyen ez

16 Pap András László: Közbiztonság magánkézben? A huszonegyedik századi rendészeti kiszervezés problematikája amerikai példák nyomán. *Állam- és Jogtudomány*, 2007/2., 258–261. o.

17 Makubetse Sekhonyane: i. m. 35. o.

18 Valerie Sands: The Right to Know and Obligation to Provide: Public Private Partnerships, Public Knowledge, Public Accountability, Public Disenfranchisement and Prison Cases. *UNSW Law Journal*, vol. 12, no. 2, 2006, pp. 336–337.

http://www.unswlawjournal.unsw.edu.au/sites/default/files/57_sands_2006.pdf

akár politikai, gazdasági, jogi vagy társadalmi változás) számba venni, s kel-
lő pontossággal megbecsülni azok költségekre való kihatását. A profitorien-
tált gazdasági szereplők előbbi bizonytalanságok ellen úgy próbálnak meg
védekezni, hogy „beárazzák” saját várakozásaikat, és azokat beépítik az ár-
ba. Ez a szolgáltatás drágulásának irányába hat.¹⁹

Azt lehet mondani, hogy a hozzáférhető információk alapján a büntetés-
végrehajtással összefüggő közfeladatok privatizációja a feladatellátás minő-
ségére és költségigényére gyakorolt hatása változatosan alakul. Vannak álla-
mok, ahol a magánszektor bevonása révén a költségek csökkenéséről és a
szolgáltatási színvonal javulásáról számoltak be, máshol a költségek növeke-
dését tapasztalták. Megint máshol mind a szolgáltatási színvonal, mind a
költségek csökkenéséről számoltak be. E sokszínűség okát a kutatók a követ-
kező három körülményre vezették vissza és arra, hogy e körülmények orszá-
gonként különbözők. A privatizáció eredménye egyrészt attól függ, hogy az
állam a vele szerződő felet mennyire képes szerződéses keretek között a költ-
ségek csökkentésére és a minőség javítására ösztönözni. Ezen kívül a bünte-
tés-végrehajtási feladatok kiszervezésének hatásfokát befolyásolja, hogy
mekkora a mozgásteret az állammal szerződő fél feladatai ellátása során, és
milyen eszközök állnak az állam rendelkezésére a szerződés szerinti teljesí-
tés előmozdítására. Nem elhanyagolható továbbá a szerződésben részes felek
és intézményeik közötti kommunikáció formája, minősége sem.²⁰ Tehát a kü-
lönböző privatizációs megoldások megjelenése nem okoz automatikusan
költségcsökkenést és minőségjavulást.

„Börtönhelyzet” Magyarországon

Az Emberi Jogok Európai Bírósága már több ítéletében elmarasztalta Ma-
gyarországot, mert a fogva tartás körülményei nem feleltek meg a nemzetköz-
i normáknak. Ha a fogva tartás körülményei nem megfelelőek, akkor sérül az
emberséges bánásmód követelménye.²¹ Az emberséges bánásmód elve sérül-
het a büntetés-végrehajtási intézmények túlszűfolttsága miatt is.

19 Brad Lundahl – Chelsea Kunz – Cyndi Brownell – Norma Harris – Russ Van Vleet: Prison Privatization: A Meta-Analysis of Cost Effectiveness and Quality of Confinement Indicators. Utah Criminal Justice Center, College of Social Work, University of Utah, 2007, pp. 29–30. http://www.privateprisonnews.org/media/publications/utah_criminal_justice_center_college_of_social_work_private_prison_analysis_2007.pdf

20 Sandro Cabral – Stéphane Saussier: i. m. 8. o.

21 Végh Marianna: Büntetés-végrehajtás és az európai elvárások. Themis, 2016. június, 174., 177–178. o.

Magyarország több olyan nemzetközi egyezmény aláírója, illetve ratifikálója, amelyek célként az alapvető emberi jogok védelmét fogalmazzák meg, s ennek keretében határozottan fellépnek a kínzás, az embertelen, megalázó bánásmód, illetve büntetés ellen. Ilyen egyezmény egybek között az Emberi jogok európai egyezménye, amelynek 3. cikke kimondja, hogy „*Senkit sem lehet kínzásnak, vagy embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni*”. S ahogy az egyezményben meghatározott több jogot, úgy ezt is megkülönböztetés nélkül kötelesek az államok garantálni.²² Előbbit erősíti meg a hazánk által ratifikált Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának 7. cikke, továbbá annak 10. cikke kimondja, hogy „*A szabadságuktól megfosztott személyekkel emberségesen és az emberi személyiség veszélyeztetett méltóságának tiszteletben tartásával kell bánni*”. Itt említhetjük továbbá a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód elleni nemzetközi egyezményt is. De a témát érintően tanulságos az Európa Tanács által elfogadott R(2006)2 ajánlás (a továbbiakban: európai börtön szabályok), amely a büntetés-végrehajtási infrastruktúra kapcsán kimondja, hogy „*szabadságuktól megfosztott személyek csak büntetés-végrehajtási intézetben [...] tarthatók fogva*”²³, valamint hogy „*Az anyagi források hiánya nem szolgálhat indokul az emberi jogokat sértő fogva tartási körülményekre*”²⁴. „*A fogvatartottak számára biztosított elszállásolásnak [...] tiszteletben kell tartani az emberi méltóságot és amennyire lehetséges, a magánszférát, és meg kell felelnie az egészségügyi és higiéniai követelményeknek, kellő figyelmet fordítva az időjárási viszonyokra, és különösen a hely nagyságára, a levegő köbtartalmára [...]*”²⁵ Ajánlás továbbá, hogy „*A fogvatartottakat éjszaka általában külön cellába kell elhelyezni, azon esetek kivételével, amikor vélelmezhető, hogy előnyök származhatnak számukra a más fogvatartottakkal való közös elszállásolásból*”²⁶.

Az említett kötelező erejű és ajánlott követelmények tagállamok, így Magyarország általi teljesítésének jelentős infrastrukturális követelményei vannak, ezeknek a hazai börtönviszonyok csupán részben felelnek meg. A követelmények teljesítését nagyban megnehezítette – és nehezíti napjainkban is – az intézetek túlszűfolttsága, ennek 2002 és 2015 közötti alakulásáról a *táblázat* ad információt.

22 Emberi jogok európai egyezménye 14. cikk.

23 Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által 2006. január 11-én elfogadott, az európai börtön szabályokról szóló R/2006/2 ajánlás a tagállamok számára, 10.2 pont.

24 Európai börtön szabályok 4. pont.

25 Európai börtön szabályok 18.1 pont.

26 Európai börtön szabályok 18.5 pont.

Jelenleg Magyarországon 29 büntetés-végrehajtási intézet működik, ezek fegyház-, börtön-, illetve fogházfokozatban²⁷ gondoskodnak a szabadságelvonnással járó büntetések, intézkedések végrehajtásáról. A szabadságvesztés-büntetésekén túl ellátják a büntetőeljárású kényszerintézkedések végrehajtását, a szabadságvesztésből szabadultak utógondozását, továbbá a büntetés-végrehajtási pártfogó felügyelői feladatokat.²⁸ A büntetés-végrehajtási szervezet központi vezető szervének, a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságának honlapján²⁹ találjuk meg az előbbi intézetek listáját, valamint rövid bemutatásukat. Azonban az egyes intézetekről szóló leírás, a hozzáférhető adatok köre sem tartalmában, sem struktúrájában nem egységes. Vagyis tematikailag nem azonos típusú információkat tárnak az olvasó elé. A tanulmány szempontjából releváns információk közül például több intézet esetén nem derül ki, hogy milyen fokozatban hajt végre szabadságvesztést, illetve hogy hány férőhelyes, s hogy adott időpontban a fogvatartotti létszám mekkora. Mivel hazai források egzakt módon nem tájékoztatnak a fogvatartotti férőhelyek számáról, illetve arról, hogy ehhez képest hogyan alakul a fogvatartotti létszám, így kénytelen voltam e körben az Európa Tanács éves jelentéseit felhasználni. Az Európa Tanács statisztikáját a hazai források közül a büntetés-végrehajtási szervezet évkönyvei is alátámasztják, amelyek generális megállapításokat téve rögzítik, hogy bár a fogvatartotti létszám év közben dinamikusan változik, a túltelítettség évek óta általános trend a büntetés-végrehajtási intézetekben.³⁰

A táblázatból kiolvasható, hogy a büntetés-végrehajtási intézetekben a fogvatartotti létszám 2002 és 2007 között folyamatos csökkenést mutat, 2008-tól azonban növekvő tendenciát produkál. Az intézeti férőhelyek száma ezzel szemben 2002 és 2007 között nagyjából azonos szinten mozog, 2008 után lényegesen – valamivel több mint 1330-cal bővülnek a helyek. Bár 2008 után is van a férőhelyek számában némi növekedés, ám annak mértéke 2015-ig elhanyagolható, 2015-ben azonban több mint 860 férőhelyes bővítést végeztek. A hazai büntetés-végrehajtási intézetek telítettsége a vizsgált években 2002-ben volt a legmagasabb, nagyjából 160 százalék. A telítettség minimumát pedig 2008-ban érte el, ez a fogvatartotti létszám 2002 és 2007 közötti csökkenésével, másrészt a férőhelyek számának 2008-as bővítésével hozható összefüggésbe. 2008 után azonban az intézetek telítettsége 2014-ig ismét növekszik.

27 2013. évi CCXL. törvény 97. § (1) bek.

28 A büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény 1. § (1) bek.

29 <http://bv.gov.hu/intezmenyek>

30 Büntetés-végrehajtási Szervezet Évkönyve 2015. BVOP, Budapest, 2016, 11–13. o.

**A hazai büntetés-végrehajtási intézetek telítettségé
éves bontásban 2002 és 2015 között**

év (adatok IX. hó 1-jén)	intézeti férőhelyek száma (fő)	fogvatartotti létszám (fő)	telítettség (%)
2002	11 314	18 054	159,6
2003	11 299	17 012	150,6
2004	11 322	16 410	144,9
2005	11 253	16 394	145,7
2006	11 378	15 591	137,0
2007	11 252	14 892	132,3
2008	12 585	15 079	119,8
2009	12 335	16 459	133,4
2011	12 604	17 413	138,2
2012	12 668	17 585	138,8
2013	12 639	18 313	144,9
2014	12 869	18 270	142,0
2015	13 736	17 773	129,4

Forrás: Council of Europe Annual Penal Statistics 2002–2015.
Saját szerkesztés

A hazai börtönprivatizáció előzményei

Ahogy a 16/2014. (XII. 19.) a szabadságvesztés, az elzárás, az előzetes letartóztatás és rendbírság helyébe lépő elzárás részletes szabályairól szóló IM-rendeletet, úgy az azt megelőző 6/1996. (VII. 12.) IM rendeletet is az Európa Tanács ajánlása alapján fogadták el. Annak érdekében, hogy a tanács ajánlásainak mind jobban megfeleljenek a hazai büntetés-végrehajtási intézetek, a kormány elfogadta a 2072/1998. (III. 31.) kormányhatározatot, amelyben a büntetés-végrehajtási intézményrendszer hosszú távú fejlesztéséről döntött, megfogalmazta az erre vonatkozóan 1999 és 2007 között teljesítendő céljait. Azonban a kormányhatározatban rögzített tíz cél közül öt forráshiány miatt megghiúsult. Nem került sor Debrecenben egy 180, Nyíregyházán egy 150, Balassagyarmaton egy 100 fős, Martonvásáron egy 550 fős létesítmény megvalósítására, Pécssett pedig egy 50 fős bővítés kivitelezésére. Mindössze 405-tel sikerült bővíteni az előbbi időszakban a férőhelyszámot.³¹

³¹ 0567. Jelentés az Igazságügyi Minisztérium fejezet működésének ellenőrzéséről. Állami Számvevőszék, Budapest, 2005, 53. o.

Tekintve, hogy a fogva tartási intézetek telítettsége érdemben nem változott, a kormány elfogadta a 2147/2002. (V. 10.) kormányhatározatot. Ez 2003 és 2008 közöttre irányzott elő négy börtönépítési projektet, ám a rendelkezésre álló források korlátozottsága okán ezek közül csupán kettő valósult meg.³²

Az Európai Unióhoz csatlakozás időszakában azonban nemcsak a büntetés-végrehajtási infrastruktúra fejlesztésére jelentkezett erős igény, hanem az oktatási, illetve közlekedési létesítmények korszerűsítésére és bővítésére is. E beruházások költségigényük okán jókora terhet jelentettek volna a központi költségvetésnek. A döntéshozók előtt két út állt: vagy elmarad az előbbi beruházások nagy része, s fokozatosan, lassú ütemben kerítenek sort a megvalósításukra, vagy új, alternatív módszerekhez folyamodnak, amelyek révén a fejlesztések rövid időintervallumon belül megvalósulhatnak, a központi költségvetés mérsékelt megterhelése mellett. Az akkori vezetők az utóbbi mellett döntöttek. Ebben az időszakban ráadásul egyre nagyobb népszerűsége tett szert a PPP intézménye, amely a magánszektor forrásainak integrálása révén azzal a lehetőséggel kecsegtetett, hogy a tervezett beruházások gyorsan megvalósíthatók egy olyan módszer segítségével, amely az Európai Unióhoz képesti lemaradásunk lefaragását úgy teszi lehetővé, hogy közben a központi költségvetést mérsékelt, időben elnyúlva, tervezhető módon terheli meg. 2003-ban elfogadták a 2098/2003. (V. 29.) kormányhatározatot az állami és magánszektor közötti fejlesztési, illetve szolgáltatási együttműködés (PPP) újszerű formáiról. Persze a magánszféra alanyainak bevonása a közösségi igények, közfeladatok ellátásába korábban sem volt teljesen idegen a hazai jogi kultúrától, gondoljunk a koncesszióra.³³

A PPP mint a magánszektor és a közszektor közötti közfeladat-ellátásra irányuló, hosszú távra szóló szerződéses együttműködés hazai alkalmazásának feltételeit a 2098/2003. (V. 29.) kormányhatározat alapozta meg. A kormányhatározat elrendelte tárcaközi bizottság felállítását, amelyre a PPP-ügyletekkel kapcsolatos feladatok ellátását testálta. A tárcaközi bizottság teendője volt a PPP alkalmazására alkalmas szabályozási környezet kialakítása érdekében a vonatkozó normák vizsgálata, a PPP-beruházások szakmai véleményezése, a befektetések kivitelezésének figyelemmel kísérése és értékelése. Ugyancsak a 2098/2003. (V. 29.) kormányhatározat volt, amely kötelezte a Központi Statisztikai Hivatalt, hogy vizsgálja meg a PPP finanszírozási módszereinek Európai számlák rendszerével (ESA 95) meglévő

32 Uo.

33 A koncesszióról szóló 1991. évi XVI. törvény.

összhangját³⁴, és tegyen javaslatot olyan finanszírozási, vizsgálati, illetve könyvvezetési módszerek alkalmazására, amelyek elősegítik – illetve nem nehezítik meg – a költségvetési hiányra vonatkozó maastrichti kritériumok teljesítését. A PPP alkalmazásához továbbá elkerülhetetlen volt bizonyos jogszabályok (például államháztartásról, koncesszióról, helyi önkormányzatokról szóló törvény, egyes ágazati törvények) kapcsolódó részeinek vizsgálata, valamint módosítása. A 2003-as kormányhatározat a pénzügyminiszter számára előírta, hogy a PPP alkalmazása esetén várható makrogazdasági hatásokról készítsen jelentést, és tegyen javaslatot a költségvetési kiadások maximumára a PPP-ben megvalósuló projektek vonatkozásában.

PPP-szerződések alkalmazásáról a kormányzat a 2126/2004. (V. 28.) kormányhatározatban döntött. E jogi normában két, egyenként 700 új férőhelyet magában foglaló, börtön- és fegyházfokozatban működő intézet létesítéséről határoztak. A kormány három feltétel egyidejű érvényesülését várt a projektektől. Egyrészt azt, hogy 2006. június 1-jétől tervezhető legyen az intézetek üzemeltetéséhez – egyenként – szükséges 280 fős létszámkeret költségvetésből finanszírozott személyi jellegű ráfordítása, beleértve a kiképzéssel és a dolgozók első felszerelésével összefüggő költségeket is. Másfelől megfogalmazott követelmény volt, hogy a 2004. január 1-jén érvényben lévő árszinten számolva az állam által a későbbiekben kifizetendő üzemeltetési díj és a tizenöt éves szerződési időre kalkulált lízingdíj együttes összege intézetenként ne haladja meg az egymilliárd-kilencszáztízmillió forintot. Végül, de nem utolsósorban tényleges versenyhelyzet teremtedjön a kapcsolódó közbeszerzési eljárások lefolytatása során.

A témát érintő jelentőségére tekintettel szólni kell a hosszú távú kötelezettségvállalás egyes szabályairól szóló 24/2007. (II. 28.) számú kormányrendeletéről, amely eljárási szabályokat fektetett le a PPP-szerződésekkel összefüggésben. Előírta az e formában megvalósuló beruházások esetén a projektek döntésre való előterjesztése előtt a PPP tárcaközi bizottság véleményének kikérését. Problémát csupán az jelentett, hogy a bizottság által megfogalmazott szakmai véleményeket a döntéshozó teljes egészében figyelmen kívül is hagyhatta. A szakmai kontroll ilyen formában nem tölthette be kellő hatásfokkal a funkcióját.

Lényeges, hogy már a joganyag formálódása, a kapcsolódó gyakorlat letisztulása előtt beindultak PPP-beruházások, bizonyos projektek kivitelezési

34 Kotán Attila: Pazarlás vagy perspektíva. PPP-konstrukciók és hazai alkalmazásuk. *Competitio*, 2005/1., 98–99. o.

munkálatai már javában tartottak, adott esetben a létesítmények működése is megkezdődött. Gondolunk itt akár egyes felsőoktatási, illetve közlekedési projektekre.

PPP-börtönök Tiszalökön és Szombathelyen

Magyarországon két olyan büntetés-végrehajtási létesítményről beszélhetünk, amelyek PPP-szerződés keretében jöttek létre. Az egyik zöldmezős beruházás körében Tiszalökön jött létre hétszáz ember befogadására. A másik Szombathelyen található. Utóbbi barnamezős beruházás formájában született, és nyolcszáz személy befogadására tették alkalmassá. Mindkét objektumot 2008-ban adták át. Továbbá a tiszalöki és a szombathelyi épületeket is DBFO (*design, build, operate, finance*) típusú PPP-ügyletek keretében valósították meg. A DBFO a magánszektorbeli alany kötelezettségeire utaló angol nyelvű igék kezdőbetűiből összeálló mozaikszó, és arra utal, hogy az állammal szerződő fél a tervezéssel, kivitelezéssel, működtetéssel kapcsolatos feladatokat és azok finanszírozását is vállalja.³⁵

A PPP-ben megvalósuló létesítményekben hasonlóan alakul a szerződéses felek feladatainak elosztása. Az állam, illetve az állam nevében szerződő fél vállalta az elítéltek szabadságvesztésével, valamint az előzetesben lévők fogva tartásával összefüggő büntetés-végrehajtási feladatok ellátását. A magánszektorbeli partnerek pedig olyan teendők elvégzéséért vállaltak felelősséget, mint a létesítmények üzemeltetése, az épületek állagának védelme, a fogvatartottak ruházattal és más szükséges felszerelési tárgyakkal való ellátása, a mosatási feladatok ellátása, az informatikai és telekommunikációs szolgáltatások nyújtása, takarítási és élelmezési teendők ellátása stb. Másként megfogalmazva, a magánpartnernél csapódott le minden olyan teendő, amely kívül esett a fogvatartottak felügyeletén, őrizetén. Az építési és ellátási feladatok a vállalkozót terhelték, ugyanakkor a hagyományos büntetés-végrehajtási teendők ellátása, vagyis a rabok felügyelete, továbbra is az állam feladata volt.

A két intézet között lényegi eltérés a tulajdonosi helyzetükben mutatkozott. A szombathelyi létesítmény az állam tulajdonában állt a kivitelezés és a működtetés ideje alatt is, de azon haszonélvezeti jogot alapítottak a magánvállalkozó számára. Ezzel szemben a tiszalöki börtön épülete a magánpartner

35 Leiner Vera (szerk.): PPP-kézikönyv: a köz- és magánszektor sikeres együttműködése. Gazdasági és Közlekedési Minisztérium Protokoll és Sajtófőosztály, Budapest, 2004, 22. o.

tulajdonában állt, és a szerződési idő végén a felek megállapodásától függően – a kérdést nyitva hagyták – került volna az állam tulajdonába, a földterület vonatkozásában pedig haszonélvezeti jogot létesítettek a magánpartner javára. A szombathelyi létesítmény esetén az állam mindvégig az épület tulajdonosa maradt. Itt a bérleti díjakat kalkulálták úgy, hogy a beruházás nyomán jelentkező értéknövekedést ellentételezzék a bérleti idő alatt. A tiszalöki intézet bérleti szerződésének lejárta végén pedig a felek gazdasági érdekeiknek megfelelően állapotok voltak meg az intézmény tulajdonosának személyéről.³⁶

A PPP alkalmazásának defektusai a hazai büntetés-végrehajtási projektekben

Kontinentális jogi hagyományú állam lévén hazánknak adaptációs nehézségekkel kellett szembenéznie a PPP mint angolszász jogi gyökerekkel bíró intézmény átvétele során. A konzisztens kapcsolódó joganyag hiánya pedig tovább nehezítette e szerződések gyakorlati alkalmazását. Szerencsétlen helyzet, hogy hazánkban a kapcsolódó joganyag formálódása és e projektek előkészítése, majd kivitelezése egymással párhuzamosan zajlott. Ráadásul a 2007-re teljessé váló norma szétszórtan volt megtalálható jogrendszerünkben, ami nem tette egyszerűbbé a jogkövetést. A jogalkotás, illetve a meglévő normaanyag „PPP-konformmá” alakításának megkésettisége már a szerződések előkészítésének fázisában érezte hatását. Remek példa e nehézségekre a beruházás helyéül szolgáló földterületek tulajdonosi sorsa. A területek tulajdoni viszonyainak alakításakor ugyanis olyan megoldást kellett keresni, amely biztosította, hogy az építési munkálatok kezdetére bérleti szerződés jöhessen létre az állam és a magánfél között úgy, hogy egyébként e területek az állam tulajdonában álltak. Különösen szokatlan helyzet az, amikor az állam olyan földterületekért – és persze a rajta fekvő épületekért – fizet bérleti díjat, amelyek egyébként az ő tulajdonában állnak. Ráadásul a földterületek tulajdonjogát érintő megoldásnak olyannak kellett lennie, amely a bankok számára, a tőlük felvett hitel biztosítékeképpen megfelelő fedezet nyújtott. A felvetődő kérdések így Tiszalökon és Szombathelyen is hasonlóak voltak. Hogyan adhatja bérbe a magánszféra azt a földterületet a közmegrendelőnek (államnak),

³⁶ Kiss Ágnes Katalin: A PPP-konstrukcióban megvalósuló bv. intézetek gazdasági keretrendszere. Börtönügyi Szemle, 2007/4., 35–36. o.

amely már egyébként is köztulajdon? A bank milyen garanciát találhat azon az ingatlanon, amely egyébként nem a hitelfelvevő tulajdonában áll? Végül az a megoldás született, hogy az állammal szerződő felek részére határozott időre szóló haszonélvezeti jogot létesítettek a szóban forgó ingatlanokon.³⁷

A PPP-szerződések előkészítése során a közbeszerzési eljárásokhoz kapcsolódóan is felvetődhetnek nehézségek. A szakértők ilyenként értékelték például az ajánlattevők részére biztosított nagyfokú szabadságot. Előbbi legtöbbször az ajánlatkérő, vagyis a megrendelő oldalán jelentkező bizonytalanságra vezethető vissza. Ezért is fordulhat elő olyan helyzet, amikor a megrendelt szolgáltatások pontatlanul vannak meghatározva, vagy amikor a szerződés végrehajtása során olyan kérdések is felvetődnek, amelyekről a szerződésben a felek nem rendelkeztek, mert például azt nem látták előre, vagy a mértékét nem tudták felmérni. Több a kivitelezés során jelentkező probléma az előkészítés fázisában gyökeredzik.³⁸ A büntetés-végrehajtás mint közfeladat sajátosságai csak részben tették lehetővé a más közfeladat-ellátási területeken felhalmozódott tapasztalatok hasznosítását.

A magánszektorból érkező szerződő felek profitérdekeltsége az üzemeltetési feladatok ellátásakor is éreztette hatását a hazai intézményeknél. Jelentkezett konfliktus az elítéltek étkeztetése kapcsán.³⁹ Az étkeztetési teendők ellátása során ugyanis jelentős megtakarításokat érhetnek el az üzemeltetők, a gyengébb minőségű étel azonban a fogvatartottak elégedetlenségéhez vezet. A konfliktusok kezelése, a rend megőrzése viszont nem az üzemeltetőnél csapódik le feladatként, hanem az állami alkalmazásban álló hivatalos állomány oldalán. Hazánkban akadt arra is példa, hogy az állam eszköztelen maradt az étkeztetéssel összefüggő feladatok nem megfelelő ellátása esetén amiatt, mert a tényleges teendőket nem az a vállalkozó végezte, akivel az állam szerződést kötött, hanem annak alvállalkozója.

Szakirodalmi források beszámolnak arról, hogy a főügyészség a büntetés-végrehajtás törvényességének felügyelete során a hozzá korábban beérkező panaszok alapján vizsgálta a vállalkozó által vállalt, az elítéltek munkáltatására vonatkozó kötelezettségek teljesítését. A vizsgálatok során kiderült, hogy az aláírt szerződések alapján a vállalkozó részéről súlyos szerződésszegésnek minősül, ha magatartása vagy mulasztása következtében a vállalt fog-

37 Radnay József: A PPP-projekt előkészítése, szervezeti háttere, a szerződés fő elemei. Börtönügyi Szemle, 2007/4., 18. o.

38 Bárándi Gyula: A beruházás megvalósítása során jelentkező gyakorlati problémák és azok megoldásai. Börtönügyi Szemle, 2007/4., 42. o.

39 Vóko György – Hegedüs László: A büntetés-végrehajtással kapcsolatos állami feladatok privatizálásának problémái Magyarországon. Magyar Jog, 2010/10., 586. o.

lalkoztatási kötelezettséget nem teljesíti. Az ügyészség megállapította, hogy a vállalkozó nem garantálta a fogvatartottak szerződésben vállalt arányának foglalkoztatását, miközben amikor a büntetés-végrehajtási intézet igazolta a szerződés teljesítését, ezt nem jelezte hibának. Vagyis az ügyészségi vizsgálatok megtörténteig úgy zajlott kifizetés az állammal szerződő fél részére, hogy a magánpartner e mulasztásának ellenértékét nem vonták le a kifizetett díjból.⁴⁰ A hazai magánbörtönökből a munkáltatáshoz kapcsolódóan további panaszok is érkeztek a főügyészségre. A kapcsolódó vizsgálatokban az ügyészség megállapította, hogy a büntetés-végrehajtási intézetek fogvatartotti munkarendre vonatkozó előírásai hiányosak.⁴¹ A fogvatartottak munkáltatásának szerződésben vállalt létszámhoz képesti elmaradása nemcsak a szerződésszegés miatt előnytelen, hanem azért sem szerencsés, mert az elítéltek keresménye a tartásuk költségeibe részben beszámítható, amely a közpénzek hatékonyabb felhasználását, valamint a vállalkozó költségsökkentő célkitűzéseit is elősegítette volna. Továbbá a rabok foglalkoztatása jelentékeny pozitív hatással van az intézeti rend megőrzésére, valamint megkönnyíti a társadalomba való integrációt is.

A PPP forma éreztette hatását a tiszalöki és szombathelyi intézetek zsúfoltságán is. Az üzemeltető ugyanis csak annyi elítélt ellátására vállalt kötelezettséget, amennyit a szerződésben rögzítettek, minden azon felüli ember befogadását díjtöbblet fejében vállalta. Emiatt előbbi intézetek telítettsége nem érte el a hazai büntetés-végrehajtási intézetek százhusz százalékos, illetve azt meghaladó szintjét.⁴²

Zárógondolatok

Hazánkban a PPP ezredforduló környékén a közpolitikai döntéshozók körében megfigyelhető támogatottsága 2010-re megszűnt. Ekkor a Nemzeti Fejlesztési Minisztériumon belül felállított Kiemelt Állami Szerződéseket és Támogatásokat Vizsgáló Államtitkárság megkezdte a korábban született szerződések felülvizsgálatát, és az állam számára előnytelennek számító ilyen megállapodások kiszűrését. A költségvetési és zárszámadási törvények előirányzataiból pedig az említett intézmények állami kivásárlására, államosítására következtethetünk, hiszen mindössze három év központi költségve-

40 Uo. 584. o.

41 Uo. 585. o.

42 Uo. 586–587. o.

tési törvényében voltak ilyen célú kifizetések előirányozva: 2007-ben 1550,8 millió⁴³, 2008-ban 3737,3 millió⁴⁴, és 2009-ben 4150,9 millió forint.⁴⁵ Tény azonban, hogy az előbbi lépésekről, akárcsak az e létesítmények magánpartnerek által történő üzemeltetéséről nem állnak rendelkezésre nyilvánosan hozzáférhető információk. A közpénzek felhasználása miatt előbbi adatok közérdekűnek számítanak, így közzétételük elmaradásának menthető indokát nem látom. A PPP formában zajló üzemeltetés során felhasznált költségvetési források ismerete roppant hasznos lenne, hiszen azokból a PPP-konstrukciók működésének hatékonyságára, hibáira, a fejlődés lehetséges útjaira, alternatívájára következtethetnénk, ezzel segítve elő a jövőre nézve a közpénzek még hatékonyabb felhasználását.

IRODALOM

Bárándi Gyula: A beruházás megvalósítása során jelentkező gyakorlati problémák és azok megoldásai. *Börtönügyi Szemle*, 2007/4.

Begg, David – Vernasca, Gianluigi – Ficher, Stanley – Dornbusch, Rudiger: Economics. McGraw-Hill, 2013

Cabral, Sandro – Saussier, Stéphane: Organizing Prison through Public-Private Partnerships: A Cross-Country Investigation. ANPAD & BAR, 2012

Kiss Ágnes Katalin: A PPP-konstrukcióban megvalósuló bv. intézetek gazdasági keretrendszere. *Börtönügyi Szemle*, 2007/4.

Kotán Attila: Pazarlás vagy perspektíva. PPP-konstrukciók és hazai alkalmazásuk. *Competitio*, 2005/1.

Leiner Vera (szerk.): PPP-kézikönyv: a köz- és magánszektor sikeres együttműködése. Gazdasági és Közlekedési Minisztérium Protokoll és Sajtóosztály, Budapest, 2004

Lundahl, Brad – Kunz, Chelsea – Brownell, Cyndi – Harris, Norma – Vleet, Russ Van: Prison Privatization: A Meta-Analysis of Cost Effectiveness and Quality of Confinement Indicators. Utah Criminal Justice Center, College of Social Work, University of Utah, 2007. http://www.privateprisonnews.org/media/publications/utah_criminal_justice_center_college_of_social_work_private_prison_analysis_2007.pdf

Mason, Cody: International Growth Trends in Prison Privatisation. 2013

Nathan, Stephen: The European Market for Privatised Correctional Services: Development and Implications. Workshop at the EPSU Standing Committee on National and European Administration on Prison Services Luxembourg 19. May, 2005.

<http://www.epsu.org/IMG/pdf/PSIRUprisonreport2005-2.pdf>

43 A Magyar Köztársaság 2007. évi költségvetéséről szóló 2006. évi CXXVII. törvény.

44 A Magyar Köztársaság 2008. évi költségvetéséről szóló 2007. évi CLXIX. törvény.

45 A Magyar Köztársaság 2010. évi költségvetéséről szóló 2009. évi CXXX. törvény.

Pap András László: Közbiztonság magánkézben? A huszonegyedik századi rendészeti kiszervezés problematikája amerikai példák nyomán. *Állam- és Jogtudomány*, 2007/2.

Radnay József: A PPP-projekt előkészítése, szervezeti háttere, a szerződés fő elemei. *Börtönügyi Szemle*, 2007/4.

Sands, Valarie: The Right to Know and Obligation to Provide: Public Private Partnerships, Public Knowledge, Public Accountability, Public Disenfranchisement and Prison Cases. *UNSW Law Journal*, vol. 12, no. 2, 2006

Savas, Emanuel S.: Privatizáció: Hogyan vonuljon ki az állam a gazdaságból? Akadémiai Kiadó, Budapest, 1993

Schmehl János: Új utakon a büntetés-végrehajtás. *Belügyi Szemle*, 2015/11.

Sekhonyane, Makubetse: The Pros and the Cons. Public-private partnerships (PPP) in South Africa prisons. *SA Crime Quarterly*, no. 3, 2013

Végh Marianna: Büntetés-végrehajtás és az európai elvárások. *Themis*, 2016. június

Vigvári András: Állami funkciók. In: **Zsugyel János (szerk.):** A közpénzügyek nagy kézikönyve. CompLex, Budapest, 2009, 50. o.

Vókó György – Hegedűs László: A büntetés-végrehajtással kapcsolatos állami feladatok privatizálásának problémái Magyarországon. *Magyar Jog*, 2010/10.

Vókó György: A büntetés-végrehajtás sajátosságai és tapasztalati Európában. In: **Vókó György (szerk.):** Kriminológiai Tanulmányok 50. Jubileumi kötet. Országos Kriminológiai Intézet, Budapest, 2013, 245–246. o.

PALLO JÓZSEF

Karakteres elvek és értékek
napjaink büntetés-végrehajtási jogában¹

Előjáróban szeretném leszögezni, hogy álláspontom szerint a címben szereplő két kategória egymással szorosan összefügg, azaz elvek nélkül nincsenek értékek, miközben az értékek mindig az elvek vonzásában jelennek meg. Nincs ez másképp a büntetés-végrehajtási jogban sem. Úgy gondolom, hogy a biztos viszonyítási pont, amelyből ki kell indulnunk, az nem más, mint az a tény, hogy az elítélt az állammal közjogi viszonyban áll. Ennek nyilvánvaló következménye pedig az, hogy a szabályozást e körben a törvényhozónak kell a maga teljességében kibontania, külön figyelemmel arra, hogy semmiképpen nem szabad csupán az igazgatási szférának átengedni a végrehajtás kialakítását. Mindez azt szolgálja, hogy az önkényes jogkorlátozások és visszaélések teljes mértékben kiküszöbölhetőkké váljanak.

A másik fontos bevezető gondolat a címben is hivatkozott, formálódó büntetés-végrehajtási jog terminológia. Azt hiszem, hogy ez nem igényel különösebb magyarázatot, hiszen a bv.-törvény több mint egyéves múltra tekint vissza. Szellemiségében felfrissült és pragmatikus alapokon nyugvó jogszabályt tudhatunk a magunkénak, amely valóban alakította a hazai szabályozást, és formálja napjainkban is. Elegendő a kompenzációs mechanizmusra utalni, amely 2017. január 1. óta gazdagítja a honi büntetés-végrehajtási jog normarendszerét. Mondom ezt még akkor is, ha tudom, hogy sokan sokfélét gondolnak a bv.-törvényről.² Ha tárgyilagosak akarunk maradni, akkor azért el kell ismerni, hogy a hatálybalépése óta azért sokkal több jó fűződik hozzá, mint negatív megállapítás. (Egyébként a fanyalgó vélemények egy szokványos pesszimista emberi reflexnek is tulajdoníthatók: *egy új dolgról előbb mondunk tíz rosszat, mint egy jót!*)

¹ A magyar tudomány ünnepe 2016 rendezvénysorozat *Dogmatika és praxis* című tudományos konferencián elhangzott előadás szerkesztett változata. Magyar Tudományos Akadémia Nagyterem, 2016. november 21.

² A büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény.

Törvényesség

A jogalkotás szempontjából vizsgálva az első érték, amelyről szólni kell az nem más, mint a *törvényesség*. A választ keresve óhatatlan, hogy valamilyen definíciót adjunk a törvényességre. A törvényesség a legáltalánosabban, mondhatni hétköznapi megfogalmazásban megjelenő értelmezése kevésbé alkalmas arra, hogy azt a jogi szempontoknak is megfelelő módon azonosítsuk. Ezért célszerűnek látszik valamilyen keretek közé szorítva megvizsgálni azokat az irányokat, amelyek alapján egy használható fogalmat alkothattunk a kérdésről. Kézenfekvőnek tűnik, ha külön vizsgáljuk a jogalkotói és a jogalkalmazói törvényesség tartalmát, előrebocsátva azt, hogy ezek természetesen mindig egy irányba hatnak.

A jogalkotási törvényesség nem jelent mást, mint azt, hogy adott állam jogrendjébe tartozó jogszabályokat úgy hozzák létre, ahogyan az erről rendelkező legfőbb norma – az alaptörvény, illetve a jogalkotási törvény – ezt előírja. Ha a vonatkozó rendelkezések maradéktalanul érvényre jutnak, elmondható, hogy a jogalkotói törvényesség követelménye megvalósult. Ez a fajta törvényesség minden további és más dimenzióban megjelenő törvényességmagyarázatnak, illetve -értelmezésnek a szükségképpeni előfeltétele. Jelleget vagy inkább állapotát tekintve azonban ez statikus állapot. Ha elfogadjuk ezt a kijelentést, akkor logikusan adódik a következő kérdés: mivel és hogyan lehet ezt dinamizálni, mert a jog világában mégis csak a folyamatos mozgás az, ami jellemző. Megítélésem szerint ehhez mindenféleképpen valamilyen külső hatásra van szükség, és ez nem más, mint a törvényesség értelmezésének másik fontos szegmense, a jogalkalmazói törvényességen alapuló megfelelő cselekvés.

Ennek lényegét az adja, hogy a jogalkalmazók úgy és olyan keretek között végezzék tevékenységüket, oly módon tegyék élővé a joganyagot, hogy az a formális és etikai sarokpontok között maradjon. Másképp fogalmazva a módszer mindig legyen alkalmas a törvények betartására és betartatására. Azért is nagyon fontos mindez, mert ha nem érvényesül a jogalkalmazói törvényesség, akkor az egyes jogintézmények nem képesek elérni a jogalkotó által megjelölt célt.

Praktikus példán keresztül bemutatva ez azt jelenti, ha egy szabadságvesztés-büntetés során nem valósulnak meg maradéktalanul a végrehajtásra vonatkozó rendelkezések, akkor a büntetés célja sem érheti el a célját és ezzel akár fontos, jogfilozófiai alapértékek is megkérdőjelezhetővé válnak.

A törvényesség kapcsán feltétlenül ki kell térni az alapértékekkel való kapcsolatra is. Az alapelvek a legáltalánosabb megfogalmazás szerint olyan, a jog világában vezető erkölcsi és szakmai értékek, amelyek szellemisége az adott terület valamennyi rendelkezését áthatja. Nyilvánvaló, hogy a törvényesség azonban kiemelkedik valamennyi más alapérték közül, mert jellegéből és onnipotens hatásmechanizmusából adódóan nem jogági, hanem jogrendszeri azonosságként jelenik meg. Másképp fogalmazva, azt is lehetne mondani, hogy a törvényesség olyan abszolút érték, olyan közeg, amelyben valódi értéket kap minden más alapelv.³ Mindez szakmai, jogi és spirituális értelemben is egyfajta etikai magaslatot és entitást testesít meg. Itt egy schopenhaueri gondolatot hívnék segítségül, ez a következőképpen hangzik: „Érdekesnek lenni könnyű, szépnek lenni nehéz.”⁴ Azt gondolom, hogy ezt a „nehéz szépséget” teremti meg a törvényesség a jogban.

Vissza tehát a korábban feltett kérdéshez: hogyan lehetne definiálni a törvényességet? A következő megállapításra jutottam: *a törvényesség olyan, az absztrakció magas fokán megjelenő abszolút jogi érték, amely alaki és tartalmi értelemben egyaránt jogállami keretbe foglalja az adott ország jogrendjének és ezen keresztül társadalmának közös értékeken alapuló működését, és meghatározza valamennyi jogintézményének lényegi elemeit. A törvényesség olyan abszolút értékrend, olyan ideális állapot, amelynek megteremtése minden demokratikus jogállam és minden intézménye számára, így a büntetés-végrehajtás számára is elsődleges cél és a működés alapja.*

Már régóta bebizonyosodott, hogy a jogalkalmazás potenciálisan magában rejt a visszaélések lehetőségét. Nyilvánvaló késztetés az is, hogy ez nemkívánatos jelenség, amely ellen meg kell találni és ki kell építeni a hatékony fellépés lehetőségeit. Ha ennek lehetséges módzatait vizsgáljuk, akkor megítélésem szerint két nagy irány körvonalazódik, amelyeket nagyon sommás véleményt megfogalmazva idézek fel.

Az első és szinte csak elméleti szinten megjelenő lehetőség, amikor a jogsértést elkövető és ezzel a törvényességet megsértő rendszer elismeri és felismeri a funkcionális hibáit, és kijavítja őket. Ez olyan önkritikus hozzáállást igényel, amilyen szinte nem létezik, ennek oka, hogy a rendszert működtető, gyarló emberek nem motiváltak a nagymérvű változtatásokban.

3 Pallo József: Plans, Hopes and Stresses in Hungarian Legalisation. In: Barabás A. Tünde – Belovics Ervin (szerk.): Sapiens in sapientia. Ünnepi kötet Vókó György 70. születésnapja alkalmából. Budapest, Pázmány Press, 2016, 245. o.

4 Arthur Schopenhauer: Paraerga és paralipomena. Világirodalmi Kiadóvállalat, Budapest, 1941, 34. o.

— Persze előfordul egy másik megoldás is, nevezetesen, hogy a külső kontroll nélkül működő rendszer mégiscsak rászánja magát „*az önreformációra*”, azonban ezekben a helyzetekben fennáll a parttalanság vagy egy helytelen szakmai túlmozgás veszélye.

Mindkét esetben igen nagy a valószínűsége annak, hogy a megsérült törvényesség nem vagy nem teljes mértékében áll helyre. Jól látszik tehát, hogy egyik ismertetett megoldás sem lehet eredményes, ebből pedig az következik, hogy csak a külső, a szervezeten kívüli ellenőrzés lehet mérvadó a törvényesség megítélésénél.

Ma Magyarországon a törvényességet a jogállami elvárásoknak mindenben megfelelő komplex garanciarendszer védi. Ennek egyes irányai, mechanizmusa a büntetés-végrehajtás vonatkozásában is pontosan meghatározó. E ponton nem kerülhető meg, hogy egy rövid kitérőt tegyek a nemzetközi kontroll területére, amelyet elsősorban két szervezet tevékenysége fémjelez. Mielőtt azonban ezt megtenném, hasznosnak tűnik e szervezetek működésének rövid bemutatása, azért is, mert talán nem mindenki foglalkozik napi szinten ezekkel a kérdésekkel.

Az európai börtönügy fejlődésének nyitánya az Európa Tanács 1949-ben történő megalakítása volt, ennek közvetlen eredményeként született meg 1950-ben az Emberi jogok európai egyezménye nevű nemzetközi szerződés. Az egyezmény második része teremtette meg az alapvető jogok intézményesített védelmét, amikor létrehozta a legmagasabb szintű jogvédelmet garantáló nemzetközi bírói testületet, az Emberi Jogok Európai Bíróságát (EJEB), amely 1959 óta működik. Magyarország csak 1992-ben csatlakozott az egyezményhez, tehát a fogvatartottak ettől az időponttól terjeszthetik elő kérelmeiket (kereseteiket) a védett jogok megsértésére hivatkozással.

Csak olyan állam ellen nyújtható be a kérelem, amely részese az egyezménynek, azonban az nem feltétel, hogy a panasz előterjesztője az Európa Tanács tagállamának polgára legyen.

Az EJEB ítéleteiben megállapított fizetési kötelezettség nem a büntetés-végrehajtást terheli. Ennek forrása a mindenkori költségvetési törvényben, külön fejezetként szerepel a költségvetés közvetlen bevételei és kiadásai alatt, egyéb költségvetési/vegyes kiadásként megjelölve a magán- és egyéb jogi személyek kártérítése címen. Az EJEB előtti képviseletet a magyar állam nevében az Igazságügyi Minisztérium végzi, és egyben gondoskodik az ítéletek három hónapon belüli végrehajtásáról is, azaz a kártérítési összeg kifizetéséről.⁵

⁵ Az ítéletek rendelkezéseit három hónapon belül kell végrehajtani. Ezután késedelmi kamatot kell fizetni, amelynek mértéke az Európai Központi Bank által meghatározott kamatlábhoz igazodik.

Az ítéletek rendelkezéseit három hónapon belül kell végrehajtani. Ezután késedelmi kamatot kell fizetni, amelynek mértéke az Európai Központi Bank által meghatározott kamatlábhoz igazodik.

Az Európa Tanács égisze alatt 1987-ben született meg a *kínzás és embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzéséről szóló európai egyezmény*, amelyet Magyarország az 1995. évi III. törvénnyel fogadott el és hirdetett ki. Az egyezmény alap gondolata, hogy a tilalmazott magatartások ellen való fellépés tovább erősíthető a már meglévő jogorvoslati rendszer mellett egy nem bírósági jellegű megelőző látogatási szisztéma bevezetésével.

Az egyezmény végrehajtását ennek szellemében a *kínzás, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetések megelőzésére létrehozott európai bizottság* (CPT) ellenőrzi, ennek létrehozataláról szintén ez az egyezmény rendelkezik.

A CPT-re vonatkozó előírások egyértelműen rögzítik, hogy a bizottság feladata nem az egyes tagállamok elítélése, hanem segítségnyújtás annak érdekében, hogy a személyi szabadságuktól megfosztott személyek elleni rossz bánásmód lehetősége a minimálisra legyen csökkenthető. Az együttműködés keretében valamennyi tagállam arra vállal kötelezettséget, hogy engedélyezik a joghatóságuk alá tartozó olyan helyszínek felkeresését, ahol a szabadságuktól a közhatalom által megfosztott személyeket tartják fogva. Ennek megfelelően a CPT feladatköre kiterjed a büntetés-végrehajtási intézetekre, a rendőrhatalom létesítményekre (rendőrségi fogdák) és a pszichiátriai intézményekben elhelyezettekre. Az egyes látogatások befejezése után a bizottság megjegyzéseket, javaslatokat és észrevételeket tehet a fogvatartottak életkörülményeinek javítása érdekében. Az ellenőrzés alá vont tagállam kötelezettsége, hogy írásban válaszoljon a jelentésben foglaltakra, és egyúttal tájékoztatást kell adnia arról is, milyen intézkedéseket léptet életbe a kifogásoltak javítása érdekében.

Látogatásukkor a CPT tagjait kötelező akadályozás nélkül bárhová beengedni, továbbá lehetővé kell tenni, hogy a szervezet képviselői a fogvatartottakkal tanúk vagy az örök jelenléte nélkül találkozhassanak. Arra is lehetőség van, hogy a fogvatartottak hozzátartozóival is beszélhessenek annak érdekében, hogy valóban pontos képet kapjanak a fogva tartás valamennyi részletéről.

A látogatások jellegüket tekintve periodikus és ad hoc típusúak lehetnek. A periodikus látogatásokon előre rögzített időpont és program alapján (ellenőrzési ütemterv) hajtja végre ellenőrzéseit a bizottság. Az ad hoc jellegű látogatásokra akkor kerül sor, ha az eset körülményei, vagy a CPT-hez érkező

konkrét bejelentések ezt indokoltá teszik. Az ellenőrzési metódus során minden látogatáskor több olyan intézményt keresnek fel, ahol fogva tartás vagy kvázi fogva tartás történik.

A CPT komplex követelményrendszert dolgozott ki a fogvatartottakkal kapcsolatos bánásmódot illetően. Emellett a bizottság évente általános jelentést terjeszt az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága elé, ebben részletesen bemutatja az adott évre vonatkozó tevékenységét. E jelentéseknek büntetőügyi relevanciájuk is van, mert gyakran foglalkoznak speciális végrehajtási kérdésekkel is. A magyar büntetés-végrehajtás számára kiemelkedik ezek közül a 2. számú általános jelentés⁶, amelyben rögzítik az egy fogvatartottra jutó lakóterület nagyságát. A CPT kezében a szó jogi értelmében vett szankcionálási lehetőség nincs, ugyanakkor az egyes ajánlásokban megfogalmazottak az európai közösség előtti nyilvánossá tételével hatalmas nyomást tud gyakorolni a tagállamok gyakorlatára.

E problémakörben felvetődik egy érdekes kérdés, nevezetesen, hogy ha egy demokratikus jogállamban egy jól működő és intézményesített garancia-rendszer működik, szükség van-e a CPT látogatásaira és ajánlásaira. A válasz megítélésem szerint egyértelműen igen, hiszen ezek a tényezők nagymértékben hozzájárulnak ahhoz, hogy a magyar és az európai szakmaspecifikus joganyag harmonizációja ütemesebben haladjon.

Ugyanakkor hangsúlyozni kell azt is, hogy ez a munka csak fokozatosan valósulhat meg, mert a gyors és nem kellőképpen előkészített normaátvétel magában rejti a magyar viszonyok közötti alkalmazhatatlanság veszélyét is.

A nemzetközi kontroll arra is kiváló eszköz, hogy ösztönözzön minket. Ehhez hatékony és rugalmas eszközrendszerre van szükség, ebben a fegyvertárban pedig a külső és belső kontroll az egyik legfőbb eszköz, amely elősegíti a ténybeli valóság megismerését, valamint helyes interpretációját.

Reintegráció

A büntetés-végrehajtási szervezet tevékenységével kapcsolatban két nagy kíváncsi fogalmazódik meg. Az első az, amit a társadalom – még napjainkban is – fokozottan elvár: a fogvatartottak őrzése. Szorosan ehhez köthető a szakmailag kiemelkedő színvonalú munkáltatás, oktatás, kapcsolattartás, valósággyakorlás, rehabilitációs programok, ezek nem azonosak a reintegrációval,

⁶ 2nd General Report. CPT/Inf (92) 3.

mégis rengeteg átfedésen keresztül függőhídként vezetnek a szabadulás utáni beilleszkedéshez. Ezt tekinthetjük úgy is, mint a számunkra mérvadó külső elvárást. Nyilvánvaló az is, hogy a büntetés végrehajtása nem lehet azonos csak a szabadságelvonással és nem elégedhet meg csak a biztonság elérésével, azaz nem egyenlő a humánus őrizet kategóriájával. Ennél minőségileg többet kell jelentenie, és ezt a minőséget hozza magával tevékenységünk másik része, amit küldetésként lehet azonosítani, ez pedig a bv.-törvény által is fókuszba helyezett reintegráció kérdése, amely szellemiségében és módszereiben is felváltotta a korábban nevelésként azonosított munkát.

Minden szociálisan érzékeny jogállamban a büntetés-végrehajtási jogszabályokat meghatározó elvekben meg kell jelennie a segítségnyújtásnak, illetve annak elérhető közelségbe hozásának. Ez viszont két nagyon fontos elemet is magában foglal, mert egyrészt jelenti annak elismerését vagy inkább felismerését, hogy a reintegrációt nem lehet tűzön-vízen keresztül elérendő célként meghatározni, de egyúttal követelmény, hogy a jogállami keretek között minden feltétel adott legyen az „embermentő” tevékenységhez.

Másképp fogalmazva: szintetizálni kell a jogállami alapon működő biztonsági célkitűzés eszméjét a szociális reintegráció értékeivel. Mindez gondos mérlegelést igényel, és nyilvánvalóan kényes egyensúlyt jelent. Ha elhibázzuk az optimális arányok megtalálását, könnyen kerülhetünk olyan helyzetbe, amelyet *Olivecrona* a jogalkotás kapcsán szellemesen így jellemezett: „*Persze lehet keresztezni a majmokat az elefántokkal, de ne csodálkozunk, ha aztán a dzsungelben kidőlnek a fák.*”⁷

A reintegrációval kapcsolatban természetesen megjelennek a kritikák is. Több olyan véleménnyel találkozhattunk, akár a kodifikációs időszakban, amelyek szerint (csak néhány jellemző példát említve): sérti az egyenlőség elvét és az emberi méltóságot, a büntetőjogi kontroll szigorításához vezet vagy éppen a tettesorientáltság melegágya. Azt gondolom, hogy e felvetéseket a bv.-törvény szellemisége egyenként és tételesen is cáfolja.

Az egyenlőség elvét nem sérti, mert pontosan az egyenlőtlenek kompenzálásának lehetővé tételéről szól. Az emberi méltóságot sokkal inkább szolgálja, hiszen célja, hogy az elítélt a későbbiekben önmagán is tudjon segíteni, és ezzel képes legyen kialakítani egy emberhez méltó életvitelt. Ami a rettegett tettesorientáltság veszélyeit illeti, arról azt gondolom, hogy a szabadságvesztés alapelveként is megjelenő egyéniesítés (individualizáció) szellemisége mindenki számára világossá teszi, hogy nincs valós veszély, a két dolog csak

⁷ Karl Olivecrona: *Law as Fact*. Stevens & Sons, London, 1971, p. 35.

látszólag konvergál egymással, de teljesen más az oka, illetve a mögöttes tartalma.⁸ Röviden ebben a néhány gondolatban igyekeztem összefoglalni a reintegrációval kapcsolatos fontosabb gondolataimat, kiemelve tehát, hogy a reintegráció elérése nem lehet feltétlen végrehajtási cél, de annak elősegítése viszont igen. Úgy gondolom, hogy a reintegrációról vallott nézeteink kapcsán nem haszontalan, ha az elmondottak szellemiségében kicsit árnyaljuk a vágyakat és lehetőségeket. Ebben a munkában pedig a nagyobb energiát a lehetőségeink minél nagyobb kiaknázásra kell fordítanunk, például ilyen terület lehet a munkáltatásban részt vevő fogvatartottak számának folyamatos növelése.

Pragmatizmus

A szabadságvesztés hatékonyságát az új szemléletű büntetés-végrehajtási törvény hatálybalépéséig nem lehetett kifejezni, illetve mérni. Az erre irányuló mutató elsősorban az egyéni visszaesések számának tükrében értelmezhető. Ahhoz, hogy e helyzet változzon, célszerű egyfajta pragmatizmust alkalmazni. Mindez azt jelenti, hogy a reintegrációs elmélet igazsága és eredményessége annak gyakorlati működőképességében is bizonyosságot nyerjen.⁹ Ehhez mérten került sor például az elítéltek kezelési rendszerének új szemléletű kidolgozására, amely tehát pragmatikus elveken felépülő struktúrát jelent. Nagy előnye lehet ennek, hogy alkalmas a visszaesés kockázatának prognosztizálására (reintegrációs hajlandóság), és ezen keresztül a szabadságvesztés hatékonysága mérőszámokkal is jellemezhetővé válik. E helyen óhatatlanul felvetődik a kérdés, hogy az elmélet, vagy a gyakorlat a fontosabb-e a mindennapok munkájában. Megítélésem szerint még mindig a gyakorlat az, amelyik nagyobb hatással van egy terület működésére. Alapvető fontosságú, hogy egészséges arányok alakuljanak ki a dogmatika és a praxis között, azaz nem lehet olyan következménye a két dolog egymás mellett élésének, amely deformitást, vagy filozófiai törést okoz. Meglátásom szerint ehhez arra kell törekedni, hogy az elmélet legyen gyakorlatiasabb, míg a gyakorlat jobban közelítsen az elmélet igényeihez, illetve mindez az elvszerűség és célszerűség szoros kapcsolatában jelenjen meg.

⁸ Egy szemléletes zenei-dramaturgiai párhuzamot vonva, Ferencsik János, a kiváló magyar karmester az ilyen helyzeteket egy vele készült beszélgetésben így jellemezte: „*Verdi Falstaffjának adott jelenetében a címszereplő nem azért ugrik fel, mert nagyot ütnek a dobba, hanem azért ütnek nagyot a dobba, mert Falstaff felugrik.*”

⁹ Pallo József: i. m. 246. o.

Transzparencia

A XXI. században nem kerülhető meg annak középpontba állítása, hogy a társadalom valós képet kapjon a börtönben zajló eseményekről, az ott folyó munkáról. Azt is látni kell, hogy a zárt falak közül igen nehéz sikerkommunikációt folytatni, aminek több oka is van. Az első, hogy a társadalom soha nem volt büszke a börtönreire, és ez magával hozta, hogy a marginalizálódás volt az osztályrészünk. Talán profán példának tűnik, de mindezt jól mutatja, hogy soha nem létezett „smasszerromantika”, viszont ugyanez nem mondható el például a rendőrökről, vagy éppen a tűzoltókról, azaz a hollywoodi rendezőknek soha nem jutott eszükbe a börtönőrök szakmaiságát középpontba állító, azt dicsőítő filmeket forgatni. A börtönvilág ábrázolása mindig valamilyen negatív konnotációt rejtett magában.

A második ok, hogy a büntetés-végrehajtás sokáig csak úgynevezett követő kommunikációra volt kárhozható, azaz a már megtörtént és jellemzően botrányszagú híreket kellett magyaráznia. Megjegyzendő, hogy igazából az átlagember is erre volt fogékony.

Mindez olyan negatív spirált indukál, amelyből csak szisztematikusan és tudatosan felépített munkával lehet kitérni. Ennek legfőbb célja pedig nem lehet más, mint hogy a már említett, alapvetően elutasító társadalmi attitűdöt kell átformálni, és bemutatni, hogy a bv. szervezet valós értékek hordozója, és végső soron egy más által el nem végezhető szolgálatot nyújt a közösség számára. Ha figyelembe vesszük a bv.-törvény adta új lehetőségeket a reintegrációs őrizettől a mediáción át a társadalmi kötődés programig, akkor ezek hatásmechanizmusának és eredményeinek bemutatása hatékony eszköz lehet a társadalmi gondolkodásmód alakításában.

Nagyon fontosnak tartom, hogy a megfelelő szakmai kommunikációra olyan eszközként tekintsünk, amelyet ha jól használunk, akkor az fontos segítséget nyújt a napi értékteremtésben is. Korábban azt mondtam, hogy az elsődleges cél a valós kép közvetítése a társadalomnak. Ennek direktebb, a büntetés-végrehajtás mindennapjait jellemző szegmense, hogy képesek legyünk vonzóvá tenni a börtönben végzett munkát, annál is inkább, mert rövid időn belül több mint kétezer új munkatárs felvételére készülünk.

Az elvek karakterisztikája

Bár számos más személyi szabadság elvonásával együtt járó jogkövetkezményt is végrehajt, a büntetés-végrehajtási szervezet szakmai profilját még-

icsak a szabadságvesztés határozza meg. Azt, hogy a büntetést miképpen kell végrehajtani, a jogszabályi rendelkezések rögzítik, továbbá számos jogfilozófiai, sőt etikai szempont is befolyásolja.

Ezzel szemben a másik oldalon ott áll a rideg tény: a börtön „par excellence” totális intézmény marad, bármennyire igyekeznek azt nyitottá tenni, vagy humanizálni.¹⁰ Ebben az „isteni gépezetben” pedig ott áll, vagy éppen öröklődik az elítélt, a maga sajátos jogállásával.

Az emberi jogok és azok érvényesülése a szabadságvesztés végrehajtása során mindenképpen izgalmas téma, ugyanis a büntetés rigid célja és a humanitárius elvek fennköltége között mutatja meg azt a legszűkebb keresztmetszetet, ahol a látszólag kibékíthetetlen ellentétes hatásoknak elfogadható módon kell egy más mellett élniük, és egy olyan végrehajtási közeget jellemezniük, amely mind jogi, mind morális értelemben hatékony és elfogadható. Arra, hogy ennek az elfogadhatóságnak hol helyezkednek el a sarokkövei, az alapelvek szellemiségéből következtethetünk.

A büntetés-végrehajtási jog legnagyobb és legfontosabb területe a szabadságvesztés végrehajtásának szabályrendszere. E kiemelt terület fontosságát emeli ki a kifejezetten erre a jogintézményre vonatkoztatott szakmaspecifikus alapelvek megjelenése. Ezeket olyan alapvető jog- és szakmapolitikai értékeknek nevezhetjük, amelyek a végrehajtás valamennyi rendelkezését áthatják és ezzel a jogalkalmazók munkáját éppúgy támogatják (zsinórmérték szerep), mint a jogalkotók tevékenységét (determinálják a szabályozás fejlesztését).

A *normalizáció, vagy az életviszonyok hasonlításának elve* a büntetés-végrehajtási jog egyik meghatározó alapelve. Viszonylag későn vált általánosan elfogadott büntetőfilozófiai alaptétellé, hogy a szabadságvesztés a legsúlyosabb büntetés, hiszen a szabad ember legfontosabb jogát, a személyes szabadságot vonja el a legitim (állami) erőszak alkalmazásával.

Erre az alapvetésre épül az a megközelítés, amely szerint a szabadságvesztésben a büntetőelem csak és kizárólag a szabadság elvonása, és semmi más. Ahhoz, hogy ez a tétel a gyakorlatban is valóságos tartalommal jelenjen meg, az szükséges, hogy absztrakt módon fogalmazódjon meg: a szabadságvesztés során az elítéltet csak olyan törvényes joghátrány érheti, amelyet a bíróság jogerős ítélete kimond. Mindez csak akkor valósulhat meg, ha a végrehajtás körülményeit úgy alakítjuk, hogy törekszünk azokat közelíteni a szabad élet körülményeihez.

¹⁰ Pallo József: Évforduló. Visszatekintés a Bv. törvény kodifikációjára és a jogalkalmazás néhány első tapasztalatára, Börtönügyi Szemle, 2016/1., 42. o.

Azonban ebben az esetben is érvényesülnie kell annak, hogy a büntetés célja nem sérülhet, azaz a normalizáció nem válhat parttalaná, mert annak természetes korlátját a jogszabályi háttér pontosan meghúzza. A másik fontos tényező az, hogy a szabad élethez való közelítés minősége országonként változik, másképp fogalmazva annak a függvénye, hogy az adott állam mennyi támogatást ad a börtönrendszerének. Ez a gyakorlatban azt jelenti, hogy a normalizációt jellemző elemek annál látványosabbak, minél többet költ az állam a börtönökre. Kicsit torz a kép, amikor egy skandináv börtön körülményeit hasonlítjuk össze egy volt szocialista ország büntetőintézetének viszonyaival: mindkettőben ismerik, és azonos tartalmat tulajdonítanak a normalizációnak, mégis teljesen másképp jelenik meg a külvilág előtt.

A bv.-törvény szemlélete alapján megjelenik az „atipikus normalizáció” is. Ez abban nyilvánul meg, hogy az elítélteknek fizetniük kell olyan többletszolgáltatásokért, amelyek jellegüknél fogva a szabad életben is pénzért igénybe vehetők. Ebbe a kategóriába tartozik például az edzőterem használatának díja, vagy a hűtőszekrény használatának díja. Jól látható a jogalkotói szándék, amely azt a célt szolgálja, hogy az elítéltek se kerüljenek indokolatlanul kedvezőbb helyzetbe, mint a szabad állampolgárok.

A normalizáció végső soron azt a célt szolgálja, hogy a szabaduló elítélt olyan élethelyzetben legyen, hogy a személyisége és szociális készségei alkalmassá tegyék az önálló és jogkövető életvitelre. Ennek azonban van egy másik oldala is, nevezetesen az, hogy az alapeszmét soha nem szabad elfelejteni: a társadalom elvárása nem az, hogy a börtönbüntetésüket példásan töltő elítéltekkel büszkélkedjünk, hanem hogy a szabadulásuk után valóban visszailleszkedni akaró embereket kapjon vissza. Röviden szólva nem benti jó rabokra, hanem kinti törvénytisztelő állampolgárokra van szükség. Azt gondolom, ennek szem előtt tartása a jövő számára is bátran ajánlható.

Tudományosan bizonyított, hogy a megszokott környezetből való kiragadása, és a korábbiakhoz képest egy érzelmileg és fizikailag is behatároltabb közegbe való elhelyezése súlyosan rombolja az ember személyiségét. Ezt a nemkívánatos jelenséget hivatott csökkenteni a *káros hatások minimalizálására való törekvés*. E hatások főképp a deprivációban és a prizonizációs hatásokban öltenek testet. A szabadságvesztés végrehajtásának nem lehet olyan következménye, amely testileg vagy mentálisan sérült embereket bocsát ki a szabad életbe, hiszen ez szöges ellentétben állna a büntetés céljával és a társadalom érdekeivel is. Ezért a hosszabb tartamú bebörtönzés említett káros hatásainak ellensúlyozására vagy kizárására a bv. szervezetnek a megfelelő eszközöket kell alkalmaznia. Jellegüket tekintve ezek a megfelelő differenciáláshoz (pél-

dául a fogvatartottak szakmai szempontú csoportosítása) kapcsolódnak, másrészt a konkrét reintegrációs tevékenységben, illetve programokban jelennek meg. A káros hatások minimalizálásának elve egyúttal szorosan kapcsolódik a normalizációhoz is, mert a megfelelő normalizáció hatékonyan támogatja és megfelelő keretbe foglalja a bebörtönzéssel együtt járó káros hatások elleni küzdelmet. A normalizáció és a káros hatások minimalizálása között fontos eltérés, hogy míg az előbbi jobban közelít az általános jogági alapelvekhez, utóbbiban kifejezetten egy olyan szakmaspecifikus érték fogalmazódik meg, amely a szabadságvesztés valamennyi részletszabályát áthatja.¹¹

A káros hatások minimalizálása kapcsán, amely egyébként deklaráltan a bv.-törvényben jelenik meg először, különös hangsúlyt kapnak az elkülönítésre vonatkozó szabályok, különösen a fiatalok és az első bűntényesek vonatkozásában.

Az alapvető dilemma itt sem más, mint hogy a börtönből mint totális intézményből szabad életre pszichésen és szociálisan is alkalmas embereket kell kibocsátani, azonban itt már felsejlik a mai napig megválaszolatlan kérdés, hogy a bebörtönzés és a javítás hogyan hozható közös nevezőre, illetve mi az a legkisebb közös szakmai és ideológiai többszörös, ahol ennek még vagy már létjogosultsága van. Ennek patikamérlegben való méricskélése ma is élő és még nagyon sokáig, hacsak nem örökre fennálló kérdés marad.

A büntetés-végrehajtási törvény egyik nagyon fontos új eleme az a paradigmaváltás, amelynek lényege, hogy a korábbi paternalista szemléletmódot elhagyva az elítélteket a személyes sorsuk aktív alakítójává kívánja tenni. Ennek elsődleges eszközei a felelősség, egyéni aktivitás, együttműködés elérése. Ez lehet az előfeltétele annak, hogy minden elítélt felelősséget érezzen a saját élete iránt, és ismerje fel annak lehetőségét, hogy a számára felkínált reintegrációs programok, illetve az azokban való aktív közreműködés a fogva tartás minőségét befolyásoló tényező. Gyakorlati oldalról ez nem jelent mást, mint az elítélt önkéntes jogkövető magatartásának kialakításával végrehajtani a reintegrációs programot, növelve ezzel a társadalomba való beilleszkedés esélyét. A felelősség, az egyéni aktivitás és az együttműködés olyan egymást feltételező és egy irányba mutató hatásmechanizmust teremt, amely hatékonyan támogatja a reintegrációt. Az önálló életvitelre előkészítés – a paternalista alapállással szemben – a mindennapi börtönélet „hotelfunkcióinak” visszaszorítását igényli az egyik oldalon, míg az elítélt felelősségé-

11 Pallo József: Új horizontok a büntetés-végrehajtási jogban. In: Hack Péter – Horváth Georgina – Király Eszter (szerk.): Kodifikációs Kölcsonhatások. Tanulmányok Király Tibor tiszteletére. ELTE Eötös Kiadó, Budapest, 2016, 232. o.

nek fokozását, önállóbb életvezetésének elősegítését és szorgalmazását a másikon. A felelősség elvéből is következik, hogy az elítélt nem tárgya a büntetés-végrehajtásnak, hanem alanya, akinek jogai és kötelezettsége, vagyis felelőssége kell hogy legyen.

Mindamellett sajátosság, hogy mindennek sajátos életkörülmények között kell kiteljesednie, ennek a szabadságvesztés jellegéből szükségszerűen adódó szigorú fegyelem ad intézményesített keretet. Az új jogi szabályozás egyik sarokpontja, hogy a szabadságvesztés mechanizmusa alapvetően a szabadulásra készít fel. Ennek a folyamatnak a sikere nagyban függ az elítélt akaratától és változni vágyásától, ehhez akkor tudunk valódi segítséget nyújtani, ha olyan reintegrációs programokat alkotunk, amelyek között az elítélt válogatni tud.

Itt kell említést tenni egy igen kényes kérdésről, nevezetesen arról, mit lehet kezdeni azokkal az elítéltekkel, akik a „szürke zónába” tartoznak, azaz nem hajlandók semmiféle együttműködést tanúsítani.

Azt kell mondanunk, hogy erre a problémára nemcsak Magyarországon, de a világ egyetlen börtönrendszerében sincs egyetlen üdvözítő válasz. Véleményem szerint csupán arra számíthatunk, hogy ez a bázis egyre jobban felmorzsolódik, ha másért nem, akkor a progresszív rezsimrendszer kínálta előnyökért. Persze ez már magával hozza a konformizmus vádját is, bár ez egyébként is árnyékként követi a legfényesebb reintegrációs elképzeléseket. Biztos vagyok benne, hogy nem lenne haszontalan a dezisztenciakutatások mintájára megfordítani a kérdést, és azt megvizsgálni, milyen jellemzői vannak és milyen okok miatt zárkóznak el egyes fogvatartottak, vagy ezek csoportjai a reintegrációs programokban való részvételtől. Véleményem szerint ez sokkal összetettebb, mint amit el lehet intézni a „*mert megrögzött bűnöző*” válasszal. Ennek a kérdésnek a kutatása akár szép közös feladat lehetne a büntetés-végrehajtás és az Országos Kriminológiai Intézet munkatársai számára.

A reintegrációs tevékenység hatékonysága nagymértékben attól függ, hogy az egyes elítéltekre alkalmazott kezelési módszerek valóban személyre szabottak-e, azaz milyen szakmai tartalommal telített az individualizáció. Arra, hogy a szabadságvesztés végén a remélt célok elérhetővé váljanak, csak akkor van esély, ha az egyes elítélt olyan reintegrációs programban részesült, amely az egyéni és egyedi igényeihez igazodott.

Az egyéniesítés egy lépcsőzetes szakmai folyamat, amely már az ítélet kiszabásakor megjelenik, hiszen a bíró első lépésként meghatározza a végrehajtási fokozatot. Ez után az elítéltet a bv. intézetben különböző személyiségadekvát szempontok (életkor, kriminológiai jellemzők, reintegrációs szempontok,

egészségi állapot stb.) alapján csoportba sorolják, és azonosítják az individuális reintegrációs szükségletet. A lépcső utolsó fokaként az elítélttel együttműködve készül el az egyéni reintegrációs terv, amelynek végrehajtása vagy szükséges módosítása ugyancsak a szabad életre való alkalmasságot hivatott előmozdítani. Ez nem azt jelenti, hogy minden elítéltnak van egy kizárólag vele foglalkozó szakembere, hanem azt, hogy az azonos, vagy közel azonos szakmai módszereket igénylő elítéltek biztosan hozzájutnak a megfelelő reintegrációs programokban való részvétel lehetőségéhez.

Az új Btk. előkészítése során nem első alkalommal foglalkoztak azzal a kérdéssel, hogy a Csemegi-kódex alapjain nyugvó fegyház-, börtön-, fogházstruktúra megfelel-e a valós igényeknek. Elmondhatjuk, hogy ez a tagolás hungarikum, és bizony meglehetősen merevvé teszi a végrehajtási rendszerünket is. Ennek oldására alkalmas a progresszív rezsimszisztem, amely már egy *sui generis* jogintézményként is felfogható. Ennek az egyéniesítésben is kiemelkedő szerepe van, mert többszörösére nőtt az egyes elítélt vonatkozásában alkalmazható szakmai eszközszer. Abból sem kell titkot csinálni, hogy ez a rezsimeosztás pontosításra, jobbításra szorul, ehhez nagy mértékű segítséget nyújtanak a jogalkalmazási tapasztalatok. Álláspontom szerint ez szép példája annak, hogy amikor azt gondoltuk, hogy alapvető kategóriák szintjén nincs továbblépés, mert azok a megismert tartalommal oszthatatlan egységet alkotnak, akkor kitermelődik egy olyan elem, amelyik mégiscsak továbbérleli a gondolkodást. Ezt a szakmai lendületet és nyitott gondolkodást a jövőben is meg kell őriznünk!

Végezetül az értékek és elvek vizsgálata során óhatatlanul fel kell tenni a kérdést, hogy ezek nélkül mi történne a büntetés-végrehajtási jogban. Minden menne tovább a jogszabályok alapján? Netán meg sem éreznénk ezek hiányát?

A kérdés megválaszolásához álláspontom szerint abból kell kiindulni, hogy a börtönt büntetésstani keretként azonosítsuk. Az itt zajló tevékenység egy sor jogi, etikai, sőt filozófiai problémát felvet, amelyek sajátossága, hogy nemcsak önmagukban léteznek, hanem egymásra is hatnak, és sokszor felerősítik hatásaikat. Ahhoz, hogy ezeket megfelelő módon lehessen kezelni, az kell, hogy a dogmatika és a praxis, vagy ha úgy tetszik, a közhatalom pontosan rögzítse a börtön lényegi funkcióival kapcsolatos elvárásokat, azaz lényegében a központi rendező elvet kell kimondani, azért is, hogy a börtön két alapvető funkciója, a megőrzés és a reintegráció között ne boruljon fel az egyensúly. Mindez azért nagyon veszélyes, mert ha ez megtörténik – és erre már volt példa a büntetés-végrehajtás történetében –, akkor jellemzően az izoláció irányába történik az elmozdulás, ami mindenképpen retrográd átren-

deződéshez vezet. Mindemellett az egyes funkciók összhangját, vagy jobb esetben szintézisét is segítenek megteremteni az elvek és értékek, és lehetővé teszik, hogy a totális intézmény látszólag áthatolhatatlan korlátait áttörve megfelelő irányt szabjanak az ott zajló tevékenységnek. Biztos viszonyítási pontokat jelölnek meg az elvek és értékek a szakmai „finommozgásokban” is, lehetővé téve, hogy a jogalkalmazó könnyen felismerhesse egy vitatott helyzetben a helyes irányt. Nem vitatható az sem, hogy az értékek és elvek félreértelmezhetetlen karakterisztikát és profilt adnak a szakmai tevékenységünknek is. A funkciók és az értékek, elvek közötti összhang megvalósulása a napi gyakorlat szintjén is kiemelten fontos, ugyanis ez az együttállás a hatékonyságunk egyik garanciája.

Talán nem nagy idealizmus azt kimondani, hogy az értékek mindig elvek, és jó lenne, az elvek mindig értékke nemesülnének.

Zárógondolatként, búcsúüzenetként arra szeretném felhívni a figyelmet, hogy az elvek és értékek nem azonosak valamiféle univerzális „*börtönügyi megoldó képlettel*”, amely csak úgy magától működik. Mindig a cselekvő ember áll mögöttük, akit ezek szellemiségében szolgálnak, éppen ezért nagyon fontos, hogy ne úgy tekintsünk ezekre, mint egy „*fennkölt ünnepi színjáték kötelező elemeire*”, hanem inkább úgy, mint a hétköznapi csodára, amelyet közösen kell napról napra nemcsak átélnünk, hanem hittel és tisztességgel megvalósítanunk.

Egy rendőrségi intézkedés Nagyváradon 1900 körül*

„... Ekkor még a rendőrség nem volt az az államosított, katonailag fejlesztett szerv, mint ma; a rendőrség mindegyik városnak a házi ügye volt, és a régi alabárdos bakterekből fejlesztette ki a szükség és lehetőség mértékében. Várad volt talán az egyetlen város az országban, amelyben a rendőr-főkapitány zsidó volt. Gerő Ármin olajsárga, nemes arcélével, barna körszakállával tekintélyparancsoló volt, int egy arab sejk, és kivételes hivatalában zsidó voltát merev katonás eréllyel és megközelíthetetlen becsületességgel kompenzálta.

De hát maga a legénység gatyaszárából és bocskorából a városi egyenruhába átöltöztetve is megmaradt a fálvak és tanyák földolgozatlan emberanyagának. Ha hivatalos hatalmának fegyvereit magára övezve ott állott őrhelyén, az emberi társadalom két élesen elválasztott csoportba hasadt előtte. A rongyosak, nyomorgósak társasága fölött megrendíthetetlenül magasodott ki a tekintélyével, gyanakodva szimatolt feléjük, mint a hú házőrző eb. De ha úrféle közeledett, egyszerre megingott a bátorsága. Kenyéradó gazdáját sejtette benne, és feudális zselléri buzgalmában legszívesebben megemelte volna a kalpagját előtte.

Egy éjszaka Ertsey Kálmán főszolgabíró, akinek daliás alakjában a magyar főszolgabírák remekbe szabott szobra személyesítődött meg, mulatozás végén betévedt egy görbe kis kávéházba. Egyetlen vendég ült már csak benne, egy civil ruhás fiatalember. A kasszában pedig a kifestett kasszatündér trónolt lobogó, szalmasárga hajbozótjával. Ertsey a kasszára könyökölve, állva »knikebájn«-t rendelt, és az illendőség kedvéért éppen csak l'art pour l'art udvarolni kezdett a frajlának. De úgy látszik, idegen érdekekben gázolt, mert a fiatalember ingerülten szólt rá, hogy onnan jó lesz visszahúzódnia, ott semmi keresnivalója sincsen. Az már »bezec«. Ertsey a régi főszolgabíró frazeológiából kiválasztott kurta szólammal válaszolt: erre a fiatalember föl pattant, az ajtóhoz szaladt, és kikiáltott a havas éjszakába:

– Hé, János! Gyere be!

A rendőr topogott be fejétől talpáig zúzmarával beborítva. Jólesett szegénynek, hogy egy kicsit feloldózhatott a meleg kávéházi levegőben. Gondolta, egy pohár italt is kijár majd: a torkát már előre köszörülgette hozzá. A fiatalember erélyesen rászólt:

– János! Azonnal tartóztasd le ezt az egyént!

* Nagy Endre: Egy város regénye. Magvető Kiadó, Budapest, 1958, 69–71. o.

A főszolgabírónak leesett az álla ámulatában. Ilyen csuda még nem esett véle. Hátrakapta a fejét, kidüllesztette a mellét, és gögösen rákiáltott a szerencsétlen rendőrrre:

– Engem-i? Tudod-i, hogy ki vagyok én? Én vagyok a te urad, parancsolód, atyaistened, mert én vagyok a főszolgabírau! Ezennel átveszem a parancsnokságot! János! Tartóztasd le ezt az egyínt!

Most a fiatalemberen volt a sor:

– Engem? Engem? Tudja az úr, hogy kivagyok én? Én vagyok a rendőrkapitány! János, tartóztasd le ezt az egyént!

– Rendőrkapitány? Az is valami? Tudja meg az úr, hogy előbb jön a főszolgabíró, aztán jön három semmi, aztán jön a rendőrkapitány!... János, tartóztasd le ezt az egyént!

– A főszolgabíró csak a járásában úr, ez pedig városi terület! Itt én vagyok az úr!... János, tartóztasd le ezt az egyént!

– Bolond beszíd! A városban nincs benne a járás, de a járásban benne van a város, hát ha a járásban én vagyok az úr, akkor itt is én vagyok! – ... János, tartóztasd le ezt az egyént!

Szegény rendőr ijedten kapkodta a fejét egyik hatalmasságtól a másikhoz, aztán elkeseredve mondta:

– A jóisten tudja, hogy melyik a nagyobb kutya a kettő közül! Igazítsák el az urak maguk a bajukat egymás közt!

Ilyen rendőrség mellett gyöngyélete volt az éjszakai lumpoknak. Üvöltözve kószálták be az alvó város utcát, és a rendőr tisztelettel félrehúzódva, egykedvűen nézte az urak mulatozásait. Valahányszor vége volt a nyomdában az éjszakai munkának, Halász János Szüts Dezső társaságában elindult a Peceparti tanyák felé. Szüts Dezső városi jegyző volt, a hivatalában nagy tekintélyű ember, tudnivalóit a kisujjában hordta, de izgékony képzeletű, robbantó temperamentumú fiatalember – nappal kitűnő tisztviselő, de éjszaka zenebonás kurafi. Igazán nagy tisztesség volt számomra, hogy engem is magukkal vittek. Mielőtt elindultak, megtrakták a zsebüket kavicssal; olyan lelkiismeretesen szerelték fel magukat az utazásra, mintha valami nélkülözhetetlen műszerről lett volna szó. A Kert utcában volt egy szép, olajfestéssel barnára mázolt földszintes ház, annak a két sarokablaka mögött aludt a város egyik divatfia, Weiss Ernő, egy gazdag szeszgyáros fia. Nem tudom, mi volt ez: valami ősi viszály vagy valami titkos fogadalom, de ezt a két ablakot minden éjszaka betörték, a kavicsok után üvöltve üdvözlötüket:

– Jó éjszakát, Weiss Ernő!

Akkor aztán uzsgyé!, nyakunkba szedtük a lábunkat, és végigfutottunk a sötét Pece-parton. Hát egy éjszaka az történt, hogy amint épp futni kezdtünk, a kapualjból elibénk toppant egy rendőr, revolverrel a kezében, és ránk kiáltott:

– Megállj!

Szüts Dezső kedélyesen megveregette a vállát, és odakinált neki egy szivart:

– Jól van, fiam! Látom, hogy tudod a kötelességedet! Most aztán mehetsz a dolgozatra!

De megjárta a kedélyességével; a rendőr kegyetlenül ráripakodott:

– Megvesztegetni a hatóságot? Ezért majd külön számolunk! És most gyerünk!

Most már Halász Lajos előszedte az öreg ágyút.

– No ne bolondozzék! Tudja, ki ez az úr? Városi tanácsjegyző! Én pedig a hivatalos lap szerkesztője vagyok!

De a rendőr ettől csak még jobban megkeményedett:

– Elég szégyen, hogy ilyen állású urak ilyen csirkefogó tempókat csinálnak! De majd megkapják a magukét! Gyerünk, gyerünk! És megmondom, ne is próbáljanak meglógni, mert én utánuk lövök! És jó céllövő vagyok!

Hát biz ezt kifogtuk magunknak. Gerő Ármin főkapitány valami új pedagógia módszert kezdett el a legénység kiképzésénél, és mi épp az eminens tanulóval kerültünk össze. Ránk szegezett revolverrel irgalmatlanul bekísért bennünket a rendőrségre. Az inspekciós rendőrtiszt Sarkady Jóska volt; hozzá vezetett be egyenest, és kemény, katonás hangon adta le a jelentését, hogy ezen három polgárruhás egyént tetten érte, amint közsendet háborított, és idegen vagyontárgyakat rongált. Olyan szakszerűen beszélt, mint egy jogász.

Sarkady fölborzolta a haját, a szemét vadul forgatta, a lábujja hegyére állott, úgy rikácsolta:

– Jól van, fiam! Nagyon derekasan csinálta, fiam! Így kell elbánni az ilyen rendbontó csibészekkel! Jól van, fiam, majd jelentést teszek magáról, fiam! No, most elmehet! Majd én ellátom ezeknek az ipséknek a bajját!

A rendőr elégülten eltopogott. Sarkady megvárta, amíg a lépte elkopog a folyosón, aztán hozzánk fordult:

– No most mit isztok, fiúk?

Kinyitott egy kopott vén iratszekrényt, amely tele volt likőrös üvegekkel. Amint mondta, letartóztatásban levő, bűnös italok voltak. Éppen nekünk való. Reggel hatig ittunk, akkor letelt az inspekciója, fölcsatolta a kardját, és szívélyesen mondta:

– No most gyerünk valami rendesebb helyre.

Szerencsére, őt még nem kezdte ki az új pedagógiai szellem.”