

2011
I.

BELÜGYI SZEMLE

A BELÜGYMINISZTERIUM SZAKMAI, TUDOMÁNYOS FOLYÓIRATA



FELKAI LÁSZLÓ: A politika értékelvűsége, a tudomány autonómiája

KORINEK LÁSZLÓ: Rendészet a tudásalapú kockázati társadalomban

HAUTZINGER ZOLTÁN: Rendészettudomány és rendőri kutatás

HETESY ZSOLT: Az új irányítási rend hatása az Információs Hivatal tevékenységére és a nemzetbiztonsági koordinációra

KADLÓT ERZSÉBET: A titkos eszközök alkalmazásának határai

SÁRIK ESZTER: A büntetőjogi gondolkodás és a vallás kérdései a posztmodern tükrében

59.
évfolyam

TARTALOM 2011/1.

FELKAI LÁSZLÓ A politika értékelvűsége, a tudomány autonómiája
(5–7)

KORINEK LÁSZLÓ Rendészet a tudásalapú kockázati társadalomban
(8–21)

HAUTZINGER ZOLTÁN Rendészettudomány és rendőri kutatás
(22–35)

HETESY ZSOLT Az új irányítási rend hatása
az Információs Hivatal tevékenységére
és a nemzetbiztonsági koordinációra
(36–55)

KADLÓT ERZSÉBET Vékony jégen
A titkos eszközök alkalmazásának határai
(56–81)

SÁRIK ESZTER A büntetőjogi gondolkodás és a vallás kérdései
a posztmodern tükrében
(82–122)

■ HÍRES BÜNÜGYEK, TANULSÁGOS NYOMOZÁSOK

PAP ANDRÁS LÁSZLÓ Csalások, visszaélések és nyomozati munka
a Katrina hurrikán okozta katasztrófahelyzetben
(123–139)

■ EURÓPAI UNIÓ

A hónap eseményei
az EU bel- és igazságügyi együttműködése terén
(140–144)

SZERZŐINK 2011/1.

DR. FELKAI LÁSZLÓ közigazgatási államtitkár, Belügyminisztérium

DR. HAUTZINGER ZOLTÁN rendőr alezredes, egyetemi adjunktus,
Pécsi Tudományegyetem
Állam- és Jogtudományi Kar
Büntető Eljárásjogi és Kriminalisztikai Tanszék

DR. HETESY ZSOLT altábornagy

DR. KADLÓT ERZSÉBET alkotmánybírósági főtanácsadó,
Magyar Köztársaság Alkotmánybírósága

DR. PAP ANDRÁS LÁSZLÓ egyetemi docens, ELTE,
tudományos főmunkatárs,
MTA Jogtudományi Intézet

DR. SÁRIK ESZTER tudományos munkatárs,
OKRI bűnözéskutatói osztály

DR. SZABÓ ANDRIENN tanácsos, Európai Együttműködési Főosztály,
osztályvezető, BM EU Együttműködési Főosztály

DR. ASZTALOS ERIKA tanácsos,
Európai Együttműködési Főosztály

SUMMARY

Felkai, László

Value-driven politics; autonomous academia

[5–7]

The article, written by the Deputy-Minister for Internal Affairs, focuses on the relationship between politics and science, and uses the case study of municipal police. Examples from legislative endeavours in the past decade are used to demonstrate the complex interrelation of governance and science.

Korinek, László

Law enforcement in knowledge based risk society

[8–21]

In the second half of the 20th century both knowledge and security gained a significant value. Science and the political institutions react, but no longer initiate social change. The author argues that when approaching law enforcement from a scientific point of view, the needs of a knowledge based, and a risk society are in no contradiction. Besides pointing to the importance of institutionalized research on law enforcement, the author also mentions to the difficulties of this discipline, which has moved into the centre of academic interest in the recent years in Hungary.

Hautzinger, Zoltán

Police science and police research

[22–35]

Police science is in the centrefold of international professional and academic interest. The article provides a description of the various fields and disciplines police science in Hungary encompasses – as it includes a wider scope than its habitual focus: police work per se.

Hetesy, Zsolt

The effects of the new governance on the work
of the Information Office and national security coordination

[36–55]

The new Hungarian Government restructured the direction of the civilian national security services in 2010. It abolished the unified direction of the three civilian services, dividing it between the Minister of Interior and the Minister for Foreign Affairs. The article focuses on the consequences of directing the civilian intelligence agency under Minister for Foreign Affairs. The author analyses how Hungarian foreign policy may benefit from the move, and how the work of the Information Office will be affected. The article explains how the change may effect the cooperation of

SUMMARY

the Information Office with its most important counterparts, for example its sister organization, the Constitutional Protection Office – now under the direction of the Minister of Interior –, and the other law enforcement agencies. While analyzing the effects of divided direction, the author proposes certain changes in order to achieve better coordination in the field of national security.

Kadlót, Erzsébet

Skating on thin ice: The limits of covert investigation

[56–81]

By giving a thorough description of an investigation process, the author points to the difficulties in the application and the judicial determination of when covert investigative methods (and the evidence obtained by them) meet statutory requirements.

Sárik, Eszter

Criminal law theory and religion in the postmodern age

[82–122]

The article investigates the relationship between human rights, crime prevention and modern Catholicism through the lenses of postmodern philosophy. The author focuses on the role of religion as potentially key factor in crime prevention.

■ FAMOUS CRIMES, NOTEWORTHY INVESTIGATIONS

Pap, András László

A call for special law enforcement awareness:

The case of disaster-relief fraud

[123–139]

The article focuses on the complexity of challenges law enforcement agencies face during and in the aftermath of natural disasters. Using American examples, mostly incidents after the destruction of hurricane Katrina, investigating insurance- and charity fraud, fighting corruption and other white collar crimes in disaster relief and recovery are in centre of the author's scrutiny.

■ TOPIC-WATCH

Asztalos, Erika – Szabó, Adrienn

Monthly overview of EU legislation and relevant events (December)

[140–144]

FELKAI LÁSZLÓ

A politika értékelvűsége, a tudomány autonómiaja

Megítélésem szerint megalakulásakor vagy feladatrendszerének lényeges átalakulásakor minden szervezetnek definiálnia kell a viszonyát a vele kapcsolatban álló vagy lehetőség szerint kapcsolatba kerülő társadalmi jelenségekhez, intézményekhez.

A Belügyminisztérium nemcsak nevében, hanem tevékenységében is jelenleg ilyen intézmény; ráadásul változtak az értékrendjét meghatározó vezetői is. A tudomány, a tudományos élet szereplői már jelenleg is kapcsolatba kerülnek és fognak is kerülni a minisztériummal; így magától értődik, hogy a tudomány napján erről a viszonyrendszerrel néhány rövid, szubjektív gondolatot kifejtsek.

A politika és a tudomány kapcsolata

A politika és a tudomány kapcsolatrendszerében fontosnak ítélem a kompetenciák kölcsönös tiszteletben tartását. Ezen elsősorban azt értem, hogy a politikai értékek közötti választás a politikusok feladata és kötelezettsége. A tudomány felelőssége az, hogy az értékválasztáshoz szükséges ismeretanyagot rendelkezésre bocsássa, illetve hogy sajátos eszközeivel olyan környezetet teremtsen, amelyben a döntéshozók bármilyen értéket válasszanak is, az ne történhessen meg a tudományos érvrendszerek figyelmen kívül hagyásával.

Mindezt egy példán, az önkormányzati rendőrségen keresztül szeretném bemutatni. Az önkormányzati rendőrség létrehozásában vagy elutasításában a döntés nem a tudomány feladata, hanem a politika felelőssége. Ennek eldöntése alapvetően ugyanis nem rendészettudományi, hanem politikatudományi kérdés. Ennek folyamán olyan elveket, elemeket kell mérlegelni, mint például a centralizált, illetve decentralizált államszervezet előnyei és hátrányai; az állam és az önkormányzat viszonya; az önkormányzat által végezhető közigazgatási feladatok meghatározása. Ebből pedig számomra két tény következik. Egyrészt, hogy a politika szerepzavarára mutat, ha az erről való döntést lényegében a tudományra hárítja, azaz, ha az értékválasztását a tudományos művekre való hivatkozással hozza meg; ekkor ugyanis saját „mun-

kaköri kötelezettségét” mással végezteti el. Másrészt azonban, ha erre a tudomány vállalkozik, akkor a politika területére téved, és társadalmi összefogó erő helyett megosztó tényezővé válik. Mindemellett olyan viták keresztüztübe kerül, amikből esélye sincs győztesként kikerülni; a politikának ugyanis alapvetően más a nyelvezete, mint a tudománynak, és a két terület játékszabályai is gyökeresen különböznek egymástól.

Kormányzat és tudomány

A kormányzat és tudomány problematikáját jól példázzák azok a törekvések, amelyek az elmúlt évtized kodifikációs munkálatai közben történtek. Ismert, hogy néhány alapvető kódex (például Ket., Ptk.) kodifikációjára különböző kormányok a tudományos élet kiemelkedő képviselőit kérték fel. Ők az anyagokat elkészítették, ezek tartalmát azonban az aktuális kormányzat csak részben tette magáévá. Ennek következményeként a tudomány képviselői sértődötten reagáltak a kormányzati elképzelésekre, utóbbiak pedig szakmai kritikával illették a művet.

A feszültség kialakulásának oka – nézetem szerint – alapvetően az volt, hogy a munkálatok kezdetén a felek nem tisztázták egymás szerepét. Véleményem szerint a készülő kódexek tartalmának jogpolitikai meghatározása feltétlenül kormányzati feladat. Kíváncsú, ha mindezt a kodifikáció kezdetekor teszi; bizonyos mozgástere azonban a későbbiekben is marad. Ugyancsak a kormányzat felel azért, hogy az anyag illeszkedjen a társadalmi, társadalompolitikai rendszerbe. E végrehajtó szerv felelőssége továbbá, hogy a kódex intézményei működőképesek legyenek, azaz: hatékony megoldást nyújtsanak a társadalom valós, aktuális problémáira. Nem vitatott kormányzati felelősségnek tekintem, hogy az új intézmények – az ország adott gazdasági helyzetében – pénzügyileg is vállalhatók legyenek.

A tudomány felelősségét abban látom, hogy az általuk készített anyag megfeleljen a magyar tudomány történelmi hagyományainak. Legyen összhangban az uralkodó nemzetközi tudományos tendenciákkal az Európai Unió joganyagával. Elégítse ki a már most megjósolható jövőbeni tudományos ismereteket. Végezetül az anyag homogén tudományos rendszert alkosson.

A közeljövőben kell döntéseket hozni a *Belügyminisztérium tudományos életének* néhány alapvető kérdésében is. Ezek szervezeti intézkedésekben csapódnak le ugyan, de messze túlmutatnak rajtuk; a vezetés tudományhoz való viszonyát fejezik ki.

Ilyen kérdés, hogy kell-e a Belügyminisztériumban vagy egyes szerveinél tudományos tanácsot működtetni. Általánosságban az mondható, hogy a minisztériumok, illetve az alárendelt szervek között meghatározott munkamegosztás alakul ki. Az a kívánatos, ha ezek a szervek különböző feladatokat látnak el, közöttük nem észlelhető párhuzamosság. Ez azonban alapértelmezésben a tudományos munkára nem vonatkozik. Elengedhetetlen, hogy minden háttérintézménynél tudományos tevékenység folyjon. Erőteljes kíváncsomban, hogy a szervezetek tagjai olyan körülmények között szocializálódjanak, amelyek között természetes: az elmélet és a gyakorlat nem egymással ellentétes, hanem szétválaszthatatlan egységet alkot. Hatékony munkavégzés csak e kettő szimbiózisában képzelhető el, a mesterséges szétválasztás természetellenesnek tűnne. Ennek a jegyében szándékozunk 2011. január 1-jétől működtetni a BM Tudományos Tanácsot, és ezt az értékrendet tervezzük közvetíteni a háttérintézmények vezetői számára.

KORINEK LÁSZLÓ

Rendészet a tudásalapú kockázati társadalomban

A tudomány társadalmi rendeltetésének meghatározása régóta foglalkoztatja a gondolkodókat. Marx elégedetlenségének adott hangot, amikor a filozófusok különböző értelmezései ellenében a világ megváltoztatását szorgalmazta¹. Mások – például Fichte – egyenesen a tudósok feladatának tekintették a társadalom alakítását, befolyásolását a tudás átadása és személyes példamutatás útján².

A tudásalapú társadalom követelménye nem ezeknek a filozófusi tételeknek a megvalósítását jelenti. Annyi azonban bizonyos, hogy egyre kevésbé vitatható a tudományok gyakorlati jelentősége, a szó legszorosabb értelmében vett alkalmazott kutatások szükségessége.

Az Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézete tanulmányban foglalta össze a tudásalapú társadalom megteremtésének szükségességéből fakadó főbb követelményeket. Az anyag szerint:

- „A XXI. század nemzetállamának meg kell újulnia abban az értelemben, hogy tevékenysége minden elemét az egységes egész harmonikus részeként kezeli, rendszeres párbeszédben áll polgáraival és civil szervezeteivel, a gazdaság minden szereplőjével, s nem csak azokat alakítja, változtatja, teszi folyamatosan versenyképessé, hanem saját magát is. Az ilyen állam lesz képes választ adni a XXI. század globális kihívásaira.
- A tudásalapú társadalom kiépítésében az állam célja a globális nyitottság elérése, fenntartása, ezt megalapozandó olyan szabályozás megvalósítása, amelynek segítségével a fenntarthatóság a társadalmi, a gazdasági, de a természeti feltételeket illetően is biztosítható.
- Végül egyre erősödik a nemzetállamok feletti kormányzás szükségessége. Az előzőekben jellemzett nemzetállamnak képesnek kell lennie arra, hogy ebbe a folyamatba harmonikusan illeszkedjék, a nemzeti érdekeket képvisel-

¹ Karl Marx: Tézisek Feuerbachról. In: Marx és Engels válogatott művei. Kossuth Kiadó, Budapest, 1977, 73. o.

² Johann Gottlieb Fichte: Einige Vorlesungen über die Bestimmung des Gelehrten (1794). In: Immanuel Hermann Fichte (Hrsg.): Johann Gottlieb Fichtes Saemmtliche Werke. Berlin, Veit, 6., 1845–46, S. 291–346.

je és optimálisan érvényesítse, de tekintettel az átfogó, az emberiség egészének érdekeire.”³

Ezek a követelmények aligha vitathatók. Az pedig szintén nyilvánvaló, hogy az új típusú próbatételekre csak akkor lehet megfelelő választ adni, ha a politikai rendszer egyes alrendszerei és elemei is felismerik működésük korlátait és lehetőségeit. Maga az állam a polgári alkotmányosság kezdetén elképzelt *éjjeliőr*ből mára nyilvánvalóan legalább *igazgatótanács*sá alakult át, amit a liberális gondolkodásnak is el kellett, el kell ismernie, függetlenül attól, miként értékeli azt. Az idézett következtetésekben szerepel például az egyes részek közötti harmónia igénye, ami nyilvánvalóan nem áll teljesen összhangban a polgári alkotmányosság hagyományos hatalommegosztási felfogásával. Mégis látni kell, hogy a *fékek és ellensúlyok* rendszerére épülő mechanizmus sok tekintetben meghaladottá vált. A kormány és a parlament közötti politikai összhang a működőképesség alapja. De a finomabb részletek terén is szükség lehet az elválasztáson alapuló garanciák (*Trennungsprinzip*) oldására. Példaképpen említhető a rendőrség és a titkosszolgálatok kapcsolata. Miközben teljesen indokolt a személyes adatok védelme a korlátlan közhatalmi megismeréssel szemben, aközben egyre fontosabbá válik a legalapvetőbb értékek – így az emberi élet – védelme érdekében a bizonysági szervek közötti együttműködés. A közelmúlt egyik legsúlyosabb bűncselekmény-sorozata, a romák ellen elkövetett emberölések felderítésekor okkal vetődtek fel a kooperáció hiányosságai az egyik nemzetbiztonsági szolgálat és a rendőrség között.

A modern állam kialakulása előtt elképzelt automatizmusok tehát nem képesek a mai társadalom biztonsági szükségleteinek kielégítésére. Az önjáró gépezet helyébe lépő rend viszont értelemszerűen tudatos tervezést igényel, ami nem képzelhető el az irányítás közegének és alanyainak beható tanulmányozása nélkül. Az alkotmányosság lényegét, az önkénynek való emberi kiszolgáltatottság elleni garanciákat is az új körülményekhez kell igazítani. Ebben igen fontos, hogy a tudás ne legyen, ne lehessen a közhatalom monopóliuma. A közérdekű adatok nyilvánosságának követelménye éppen erre irányul. Természetesen ez sem maradhat meg a formai kívánalmak kielégítésé-

3 Báger Gusztáv (szerk.): A tudásalapú gazdaság és társadalom. Az Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézete, Budapest, 2008, 71. o.
[http://www.asz.hu/ASZ/tanulmanyok.nsf/0/B0F4C2738EEB102FC125753F0038D765/\\$File/t268.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/tanulmanyok.nsf/0/B0F4C2738EEB102FC125753F0038D765/$File/t268.pdf)

nek szintjén. Arra van szükség, hogy az állami és önkormányzati döntések jól indokoltak legyenek, a hatóságok és a bíróságok egész tevékenységükkel és minden megnyilvánulásukkal működjenek közre abban, hogy valóban az egész társadalom a tudás alapjára helyezkedjen.

Mindazonáltal valóban el kell ismerni, hogy a folyamat megalapozásához nélkülözhetetlen ismereteket szolgáltatni képes társadalomtudományok, illetve azok képviselői maguk is megosztottak, nincsenek tehát kész receptek. A lehetséges megoldások közötti választás a közhatalomban ezért továbbra sem nélkülözi a politikai mérlegelést, annak kiküszöbölése nem reális cél. A filozófusok nem veszik át az állam vezetését, de az eddigieknél jobban kell segíteniük a politikusokat. Az utóbbiaknak pedig nyitottabbá kell válniuk ennek a segítségnek a befogadására.

A XX. század második felében nem csupán a tudás, hanem a biztonság értéke is megnövekedett. Az embereket foglalkoztató kérdések és gondok miatt találónak nevezte *Ulrich Beck* a mostani együttélést kockázat-társadalomnak⁴. Ebben új helyzetet jelent, hogy a tudomány és a politikai intézmények egyre inkább csak reagálnak a változásokra, amelyek diktálják a mozgásokat. Itt az intézmények működésének célja már nem valamiféle értékek megteremtése, hanem a védekezés azok megsemmisülése ellen⁵. A rizikótársadalmat mindezzel együtt nem csupán a múltbeli történések kezelése jellemzi, hanem az említett változások várható jövőbeni hatásainak felmérése és lehetséges csökkentése vagy az alkalmazkodás stratégiájának kidolgozására törekvés is. A fejlődés (modernizáció) által keletkeztetett fenyegetések nem pusztán a jelent, hanem egyre inkább a jövőt érintik. Ilyen értelemben a kockázati társadalom jellemzője a perspektivikus gondolkodás és a megelőzési szemlélet is⁶. Valójában maga az egész rizikótársadalom-felfogás is inkább egy jövőre irányuló fejlődést vázol, nem egyszerűen az aktuális helyzet leírása.

Megállapítható, hogy a tudásalapú, illetőleg a kockázati társadalom igényei témánk szempontjából nem állnak egymással ellentmondásban, sőt: kifejezetten egymást erősítik a rendészeti tevékenység tudományos megalapozását illetően. A múlt század végén felerősödő tendenciák a rendészetre, azon belül különösen a rendőrségi modellekre is nagy hatással voltak.

⁴ Ulrich Beck: *A kockázat-társadalom – Út egy másik modernitásba*. Századvég Kiadó, Budapest, 2003

⁵ Irk Ferenc: *A társadalmi-gazdasági változások és a bűnözés kapcsolata – A kockázat-társadalom kriminálpolitikája*. In: Irk Ferenc (szerk.): *Globalizáció és kriminálpolitika*. Emlékkönyv Pusztai László tiszteletére halála tizedik évfordulóján. Országos Kriminológiai Intézet, Budapest, 2006, 37–39. o.

⁶ Anthony Giddens: *Risk and Responsibility*. *Modern Law Review*, vol. 62, no. 1, 1999, p. 3.

Említést kell tenni mindenekelőtt az úgynevezett „problémaorientált” rendőrség elképzeléséről, amely ma már igen sok helyen gyakorlattá vált. Az irányzat nem szakadt el teljesen a társadalomhoz való viszony javítását célzó közösségi rendőrség filozófiájától, azzal mégsem azonosítható teljesen. Az átfedés ott jelentkezik, hogy a rendészet az emberi magatartásokra irányul, amelyek pedig elválaszthatatlanok attól a közegtől, amelyben azokat tanúsítják. Mindamellett felvetődik számos olyan tényező, amely nem vizsgálható pusztán a lakossággal fenntartott jó kapcsolatból származó információk alapján (például a közvilágítás, a kamerák hatása a bűncselekmények alakulására).

A problémaorientált rendőri munka abból indul ki, hogy a közbiztonság védelmekor a problémás helyzetek hihetetlen sokféleségével kell foglalkozni. Ezek megoldása nagy tudást igényel, miközben figyelemmel kell lenni azokra a korlátokra is, amelyek között a tevékenység végezhető. E tényezők tudatában kell törekedni a hatékony és igazságos megoldásra⁷. Az ilyen modell keretében a rendőrség az adatoknak nem csupán esetleges (például a gyalogjárőrözéskor történő), hanem szisztematikus gyűjtését, feldolgozását és visszaáramoltatását tekinti döntő jelentőségűnek a közbiztonság fenntartásakor. Helyesen állapította meg *Jean-Paul Brodeur* 1998-ban, hogy éppen ez a vonás mutat a jövő rendőri működése felé⁸.

Brodeur-nek igaza lett⁹. A rendőri munka alapvető, meghatározó elemévé az információk gyűjtése, tudományosan megalapozott feldolgozása és a közbiztonság-védelmi tevékenység végzése közbeni felhasználása vált. Az adatfeldolgozás által vezérelt rendőrségi modell (*Intelligence Led Policing*) alapvető céljait és jellegét illetően nem különbözik a közösségi rendőrségtől és a problémaorientált rendőrségtől, ezért az adatoknak értelemszerűen zömmel a civil társadalomba kell visszajutniuk. Nem szűrés nélkül, hanem éppenséggel a fő célok (bűnözéscsökkentés és -megelőzés) által meghatározott módon és csoportosításban. A – szubjektív és objektív – biztonság alakulása szempontjából releváns adatok és következtetések visszacsatolása azután természetesen újabb adatok keletkezését mozdítja elő, amelyek ismét elemzésre szorulnak. Ez a fajta körforgás különösen a bűnmegelőzés szempontjából fontos, hiszen a közhatalom, de különösen a civil társadalom nem rendvédelemmel foglalko-

⁷ Herman Goldstein: *Problem-Oriented Policing*. McGraw-Hill, New York, 1990, p. 1.

⁸ Jean-Paul Brodeur: *Taylor-Made Policing: A Conceptual Investigation*. In: Jean-Paul Brodeur (ed.): *How to Recognize Good Policing? – Problems and Issues*. Sage, Thousand Oaks–London–New Delhi, 1998, pp. 50–51.

⁹ Uo. 51. o.

zó szervei a prevenció területén felbecsülhetetlenül értékes szerepet játszhatnak¹⁰. Aligha szorul bővebb magyarázatra, hogy ezek a fejlemények lényegi összhangban vannak a tudásalapú kockázati társadalom szükségleteivel.

Az sem szorul bővebb kifejtésre, hogy a biztonság Magyarországon is a társadalmat, a politikát és a közhatalmat foglalkoztató legsúlyosabb problémák közé tartozik. Az utóbbi évtizedekben tapasztalható a rendészet iránti fokozott tudományos érdeklődés. Jelentős munkák születtek, a jogalkotás és a jogalkalmazás azonban igen kevésbé támaszkodott a kutatók munkájára. Álláspontom szerint mindez súlyos hiányosságokhoz vezetett. Példaképpen említhető a „rendvédelem” vagy akár a „közrend” fogalmának magyarázat nélkül hagyása. Az utóbbi esetben ráadásul egyenesen a rendőri működést átfogóan meghatározó feladat kijelölésről van szó. De természetesen nem csupán dogmatikai kérdésekről van szó. Valószínűsíthetően a hatások vizsgálata és a visszajelzések hiánya is szerepet játszik abban, hogy ma Magyarországon a rendészeti politika többnyire elsősorban a rendőri-rendvédelmi létszám növelésével próbál megoldást keresni a gondokra. Ismereteim szerint ez egyoldalú válasz, amellyel igen nagy terhet ró a költségvetésre. Nagy szükség volna mindenesetre olyan felmérésekre és értékelésekre, amelyek alapján a politika pontosabb képet kapna a hatásokról és a lehetőségekről. Természetesen arra is, hogy a legfelsőbb állami, valamint helyi szinten az önkormányzati döntések előkészítői nagyobb érdeklődést mutassanak az általuk akár a legjobb szándékkal is elképzelt, de nem feltétlenül jó megoldások előzetes kontrollja iránt.

Teljes mértékben egyetértek *Finszter Géza* ama következtetésével, amely szerint a rendészeti kutatásoknak függetlenedniük kell a közbiztonsággal és annak védelmével foglalkozó többi diszciplínától, miközben persze azok ismeretanyagára, sőt módszertanára is jelentős mértékben épít¹¹. Ezt a felfogást követi egyebek mellett az Európai Rendőrségi Egyetem (Cepol), amely a rendészeti-rendőrségi tudományok és kutatások eredményeinek, valamint problémáinak publikálására periodikát is megjelentet (*European Police Science and Research Bulletin*). Nyilvánvaló, hogy ezeknek a tudományos fejleményeknek az intézményrendszer alakításában is vissza kell tükröződniük.

Az intézményes rendészeti kutatások fontosságának hangsúlyozása mellett szólni kell a nehézségekről is. Az anyagi és személyi feltételek problémá-

¹⁰ Jerry H. Ratcliffe: *Intelligence-led Policing. Trends and Issues in Crime and Criminal Justice*, no. 248, 2003, p. 6.

¹¹ Finszter Géza: *A rendészet elmélete*. KJK-Kerszöv, Budapest, 2003, 9–18. o.

in túlmenően közismert tény, hogy a fegyveres szervek különösen nehezen nyílnak meg a külső érdeklődők számára, sokszor a tényekre vonatkozó adatok begyűjtése is jelentős akadályokba ütközik. Ezért szükséges egyrészt az ilyen tevékenységet folytató intézetek közvetlen miniszteri alárendeltségbe vagy hasonló pozícióba helyezése. Másrészt ez a körülmény is indokolja a gyakorlattal való legszorosabb kapcsolatot a kutatómunka végzése folyamán.

A Belügyminisztérium és a rendészettudomány

A tudásalapú társadalomnak az Európai Unió által is megfogalmazott igénye túlmutat az ismeretek fontosságát hangsúlyozó nézeteken, hiszen demokratikus célokat is tartalmaz. A kutatások szükségességének és hasznosságának a felismerése azonban természetesen egyáltalán nem új.

A rendvédelem a praxis terepe, de nem a rögtönzések birodalma. A kockázatok korai felismeréséhez szükséges tudás több tudományterület szoros együttműködésével szerezhető meg. A veszélyelhárításhoz a rendelkezésre álló emberi és szervezeti erők megsokszorozása kell. Az elmélet által gondosan megtervezett oktatás és képzés, a szervezéstan ajánlásai az átlagos képességű emberek összefogásával átlagon felüli teljesítményeket garantálnak.

A rendészeti erőszak értéket véd, ezért nem járhat azzal a következménnyel, hogy a beavatkozás súlyosabb károkat okozzon, mint amilyenek elhárításán fáradozik. Ezt a követelményt érvényesíti az alkotmányos jogrend. A rendészet akkor lehet a jog hadserege, ha az állam működésében érvényesül a joguralom, a hatalmi ágak megosztásának elve és az emberi méltóság feltétlen tisztelete.

A természet- és társadalomtudományok egész arzenálja szükséges ahhoz, hogy a modern kori alkotmányos demokráciák sikerre vigyék a közrend és a közbiztonság megbízható védelmezését. A rendészeti igazgatás nem is késlekedett akkor, amikor az elmélet által kínált eredményeket eszközül vehette igénybe a rend védelmében.

Közben azonban a rendészet maga is alaposabb önismeretre kényszerült, főként a következők miatt.

A rendőrállam jogállammá válásának folyamatában sor került a rendészet jogi szabályozására, ez pedig nem történhetett meg a feladatok és funkciók tudományos igényű megismerése nélkül. A rendőrség és más rendvédelmi szervek most már nem csupán felhasználói, de tárgyai is lettek a kutatásoknak. Ez a fordulat azonban még nem mutatott túl a jogtudományok, különö-

sen pedig a közigazgatási jogtudomány kompetenciáján. Nem is véletlen, hogy a rendészet elméletének első kimunkálói kiváló közjogászok voltak, hogy hazai reprezentánsai közül *Kmety Károlyt*, *Concha Győzöt*, *Magyary Zoltánt* és *Szamel Lajost* említsük.

A jogállam alkotmányos alapjainak megteremtése azt jelentette, hogy azokat a funkciókat is garanciális normákkal kellett körülvenni, amelyek korábban elkerültek a jogi szabályozást, lásd a legitim fizikai erőszak monopóliumát, a titkos felderítés egész folyamatát, a csapaterő alkalmazását. Ezek olyan területeket jelentettek az elmélet számára, amelyet csupán jogtudományi kompetenciákkal megismerni, törvényszerűségeit feltárni nem lehetett. A rendészeti empiria hasznossági célkitűzéseit kellett összekapcsolni az alkotmányos demokrácia erkölcsi értékrendjével. Olyan feladat ez, amelyhez a jogon kívül a társadalomtudományok más ágazatait is mozgósítani szükséges. A hazai tudománytörténetben ennek az iránynak nem voltak hagyományai, ezért volt döntő jelentőségű a rendszerváltozás körüli időkből a polgári tudomány teljesítményeinek megismerése és az eredmények átvétele. (Az amerikai *Gary Marx*, az angol *Robert Reiner*, a francia *Dominique Monjardet*, a német *Thomas Feltes* munkássága sokat lendített a hazai rendőrkutatásokon is.)

Egy harmadik tényezőre is felhívom a figyelmet. A közgazdaságtudomány, a szerveztan, a különböző vezetés- és menedzserelméletek látványos sikereket értek el a gazdálkodó szervezetek, az üzleti vállalkozások teljesítményének növelésében. A közigazgatás, és különösen a rendőrigazgatás, megirigylve ezeket a sikereket, igyekezett átvenni a szerveztudomány módszereit. A vállalkozások működtetésében professzionális cégek menedzserei jó üzleti lehetőséget láttak ebben az érdeklődésben. Az elmúlt évek látványos kudarcai azonban azt igazolják, hogy a közszolgáltatásra nem érdemes, de nem is szabad vállalkozói módszereket rászabadítani. A közszolgáltatásnak is szüksége van takarékos, hatékony és időszerű eljárások kidolgozására, tanulhatunk is a piaci szereplőktől, de saját módszertan kialakítása szükséges ahhoz, hogy *Bibó István* szavaival szólva, szakszerű, jogszerű és szolgáltatászerű rendészeti igazgatást teremtsünk.

Az előbbieken összefoglalt hatások együttesen vetették fel az önálló tudományterület, a rendészetelmélet megteremtésének igényét. Egy olyan rendésztudomány körvonalai bontakoztak ki, amelyben együtt van a jog, az igazgatástan, a rendészet szociológiája és hivatáserkölcse, valamint a rendvédelmi menedzsment.

Magyarországon a rendészeti tárgyú kutatásoknak több mint százéves múltjuk van. A közigazgatási jogtudomány számos képviselője szentelt figyel-

met a rendőrigazgatásnak. Ezeknek a teljesítményeknek nem volt folytatásuk 1945 után. Különösen nehéznek bizonyult az 1949-től a hatvanas évek elejéig tartó időszak, amikor a rendőrség a kizárólagosságra törő politikai hatalom kiszolgálójává lett, elveszítve korábbi közjogi fundamentumait, ami szakmai rangját is megkérdőjelezte. De még ez a korszak sem tekinthető a teljes jog nélkülség világának. Noha rendőrségi törvény nem volt, de a közigazgatás anyagi és eljárási joga egyfelől, valamint a büntetőjog-dogmatika művelése másfelől, közvetlenül is képes volt a joguralom irányába formálni a közbiztonság felett őröködő fegyveres testületek tevékenységét, nemegyszer ellensúlyt alkotva a diktatúra pártirányítása ellenében.

A hatvanas évektől a rendészet működésének törvényszerűségeit különösen két területen sikerült elméleti módszerekkel is megismerni. A bűnüldözésben ezt a feladatot látta el a kriminalisztika, amelynek magyarországi eredményei európai mércével is jelentősek voltak. A közbiztonság védelmének rendészeti feltételeit a kriminológia vette górcső alá. A hazai kutatók – a szocialista országok sorában szinte egyedül – támaszkodhattak a bűnügyi statisztika nyilvános adataira. A latencia-kutatások és a bűnügyi prognózisok területén nálunk világszínvonalú művek születtek.

A közbiztonsághoz kapcsolódó társadalomtudományi kutatások első, viszonylag önálló intézményét az ügyészség szervezetében hozták létre. Az eredetileg gyakorlati célú vizsgálódásokra létrehozott *Országos Kriminalisztikai Intézet* profilját 1971-től kiterjesztették a kriminológiára, ennek megfelelően belekerült nevébe a kriminológiai szó is. Az intézmény jelentős mértékben hozzájárult a magyarországi kutatások elindításához, kibontakoztatásához, jelentős részüket pedig le is folytatta. *Irk Ferenc* – mint az intézet akkori igazgatója – 2000-ben lényegében megerősítette a rendszerváltozás előtti értékeléseket, amelyek szerint az ismert politikai és technikai korlátok ellenére már az OKKRI fennállásának első időszakában is jelentős eredmények születtek¹². Ez az ügyészi tudományos bázis azóta is igen nagy mértékben járul hozzá a hazai bűnügyi tudományok fejlődéséhez.

A nyolcvanas évek végétől mind több alkotmányjogi és közigazgatási megalapozású elemzés készült a magyar rendőrség jogállami átalakulásáról. Ezek a munkák hozzájárultak a rendszerváltozás utáni rendészeti jog megalakításához és az új szervezeti struktúrák kialakításához. Ebben az időszakban

¹² Irk Ferenc: Az Országos Kriminalisztikai Intézettől az Országos Kriminológiai és Kriminalisztikai Intézeten át az Országos Kriminológiai Intézetig. In: Irk Ferenc (szerk.): Kriminológiai Tanulmányok, XXXVII. OKRI, Budapest, 2000, 11–14. o.

jöttek létre azok az együttműködési formák és tudományos fórumok, amelyek felépítették a rendészeti kutatók nemzetközi kapcsolatait. Nem kevésbé nyugati hatásra, a rendészeti kutatások olyan ágazatai is lendületet kaptak, amelyek korábban nem voltak jelen a hazai tudományos gondolkodásban. Megszülettek az első magyar művek a rendőrségi szociológia, etika és szervezélmélet körében. A gyarapodó eredmények azonban partikuláris kísérletek maradtak. Nem tudtak párbeszédet folytatni egymással, mert mindegyik a saját tudományának a kompetenciájába zárva vizsgálta új kutatási tárgyát, a rendészetet. Eközben az is nyilvánvaló lett, hogy a rendészet legérzékenyebb területei, mint a politikai és a szakmai irányítás alkotmányos formáinak kidolgozása, a rendőrségi erőszak-monopólium működtetése, a csapaterős rendészet és a honvédelem közötti kapcsolatok feltárása, a titkosszolgálati módszerek hatókörének kijelölése az alkotmányos demokráciában, mind olyan kérdések, amelyek nem kaptak tudományos értékelést.

A fokozódó társadalmi feszültségek és a közbiztonság terén jelentkező problémák miatt a Belügyminisztérium vezetése már a rendszerváltozás előtt nagy jelentőséget tulajdonított a tudományos kutatásoknak. Még akkor is, ha a politikai mozgáster behatárolta a vizsgálódás lehetséges körét, valamint az eredmények értelmezését. *Szabó András, Déri Pál, Kertész Imre, Katona Géza* és sokan mások máig maradandó, és ténylegesen használható értékekkel gyarapították ismereteinket a devianciáról és annak közhatalmi kezeléséről.

A nyolcvanas évek végén megkezdődött a tudomány képviselőinek közvetlen bevonása a minisztérium munkájába, magyarul: tudósok felelős pozíciókba kinevezése. *Verebélyi Imre* és *Lackó László* közvetlenül a rendszerváltozás előtt kapott miniszterhelyettesi tisztséget, *Kara Pál, Balázs István, Szikinger István, Dános Valér* és számos más kutató szintén az apparátusba került. Az 1990-es szabad választások után folytatódott ez a tendencia. Jómagam is akkor kaptam a megtisztelő felkérést arra, hogy rendészeti helyettes államtitkárként próbáljam kriminológusi ismereteimet a demokratikus jogállamiság és a modernizáció szolgálatába állítani. Viszonylag hamar kiderült azonban, hogy nem mindenki alkalmas bürokratának, aki esetleg a tudomány világában bizonyított. Ezt teljesen természetesnek kell tekinteni, valóban nem célszerű, hogy „filozófusok” kormányozzák az országot. A személyi gondok azonban természetesen semmit nem változtattak azon, hogy a megcsontosodott és más értékekhez kötődő hivatalnoki gyakorlat, valamint vezetői rutin meghaladása érdekében a fontos történelmi előzmények nélkül létrejövő demokratikus rendvédelem szervezésében és irányításában szükség volt az objektív tudásra. Nyilván ilyen megfontolás alapján született meg a

döntés 1991-ben a Belügyminisztériumhoz közvetlenül, majd a Rendőrtiszti Főiskolán keresztül kapcsolódó Rendészeti Kutatóintézet létrehozásáról. Hozzá kell tenni: a létező Bűnügyi Szakértői és Kutatóintézet teljesítményét senki nem becsülheti le, de itt a társadalomtudományok szerepéről kívánok szólni.

A Rendészeti Kutatóintézet mindössze néhány fővel, de igen nagy ambíciókkal kezdett hozzá feladatainak ellátásához. Vezetői (kezdetben Szikinger István és Dános Valér, majd főigazgatóként Finszter Géza) lényegében volt munkahelyükről: a minisztériumból hozták magukkal a megoldásra váró kérdéseket, de a tudományos igazgató: Katona Géza sem nevezhető szobatudós-nak: egész munkásságát a gyakorlat tudományos igényű szolgálata jellemzi. Valójában csak a kapacitás szükségessége gátolta a rendészeti jogalkotás és jogalkalmazás valamennyi aktuális problémájának megoldását célzó projektek sokaságának elindítását. Így is el lehet mondani, hogy a működés éveit alatt nem csupán fontos kezdeményezések, hanem jelentős eredmények is születtek. Ezeket a munkatársak különböző folyóiratokban publikálták, amellet az intézet maga is közreadott *Rendészeti Tanulmányok*, majd a gazdasági nehézségek miatti szünetelés után *Új Rendészeti Tanulmányok* címmel egy kiadványsorozatot, amelyben a kutatások anyagai megjelentek.

A Rendészeti Kutatóintézet kezdettől intenzív kapcsolatokat épített ki a külföldi társintézményekkel. 1994. augusztus 25-én és 26-án Szolnokon megrendezték az európai rendészeti kutatóintézetek nemzetközi konferenciáját, amelyen a kontinensen kívülről jövő szakemberek is részt vettek. A rendezvényen 12 ország 20 kutatója számolt be az országában, illetve kontinensen megvalósított, folyamatban lévő és tervezett projektek állásáról. Központi téma volt a tudomány hozzájárulása az európai rendőrségek modernizációjához. A konferencia anyagát nem csupán magyar, hanem angol nyelven is közzétették¹³. A tanácskozáson megjelenők előadásokkal, valamint a vitákban való aktív részvétellel járultak hozzá az eredményes munkához a tudomány olyan kiemelkedő képviselői, mint például a Kanadában élő és dolgozó Szabó Dénes professzor, vagy a francia rendőrségi kutatások irányadó szaktekintélye, Dominique Monjardet. Amit témánk szempontjából hangsúlyozni kell: a szervezők és a résztvevők már ezen a szinten sem szakadtak el a gyakorlattól. A rendezvény egyik fő témájával: a centralizáció–decentralizáció kérdéssel kapcsolatos bevezető előadást is az a Felkai László tartotta, aki a rendőrség egyik vezetőjeként nem csupán elméleti, hanem teljesen

¹³ Rendészeti Tanulmányok, 1995/1., 2.

praktikus oldalról tudta a problémát megvilágítani. De jelen volt és előadást tartott *Patric J. Moran*, ő az ír rendőrség helyettes főparancsnokaként számolt be a modernizáció ügyéről saját hazája közbiztonság-védelmében. Mindezek a tények – de elsősorban magának a konferenciának az anyaga – bizonyítják, hogy a Rendészeti Kutatóintézet valóban nem egyfajta köldök-néző, illetőleg elefántcsonttoronyba visszavonuló meditációval, hanem igenis az aktuális feladatok megoldásához való segítségnyújtás ügyével volt elfoglalva.

A kilencvenes évek közepére a kutatások megtorpanása figyelhető meg, ebben a politika érdektelensége mellett az egyoldalú kutatói megközelítésnek is van felelőssége. A jogdogmatika csak arra figyelt, hogy milyennek kell lenniük a rendészeti eljárásoknak, de arra nem, hogy azok milyenek a valóságban. A rendőr-szociológia hajlamos devianciákra mindig kész szubkultúrákat látni a testületekben, a különböző menedzserelméletek viszont közbiztonságot termelő üzemeknek ábrázolták őket. A kriminológia figyelme a nemzeti bűnmegelőzési stratégiára vetült, nem igazán érezve a saját teendőit akkor, amikor a jogtalan támadó áldozata már csak a rendőri beavatkozástól várhat segítséget, és az állam büntetési igénye jól működő igazságszolgáltatást követel.

Ebben a helyzetben sürgető szükség van egy olyan új tudományos stúdiumra, a rendészet elméletére, amely kutatási tárgyát és módszertanát akként képes kialakítani, hogy azzal meghaladja az eddigi kutatások korlátait. A rendészettudományra vár az a feladat, hogy a rendészet jogát, a rendészet szervezését és annak működését interdiszciplináris megközelítéssel tárja fel, vegye birtokba a rendészeti igazgatásnak azokat a területeit, amelyek eddig nem kaphattak tudományos kontrollt, alakítsa ki a nemzetközi szintű kutatásokhoz nélkülözhetetlen fogalmi apparátusát, teremtsen meg azokat a hazai és nemzetközi fórumokat, amelyek alkalmasak a tudományos teljesítmények objektív mérésére. Az ilyen megalapozású rendészettudomány jelentős támogatást képes nyújtani a rendészeti szakmák művelőinek, és megkerülhetetlen a rendészetért felelős politikai hatalom számára is.

Amint arról szó volt, nem elsősorban elméleti alap kutatások végzésére van szükség, hanem a konkrét döntések előkészítésében való közreműködésre és – ami legalább ilyen fontos – a jogszabályok, jelentősebb hatósági döntések hatályosulásának a vizsgálatára.

Az intézet tevékenységét a későbbiekben a Rendészeti Vezetőképző, Továbbképző és Kutatóintézet sajnos csak részben vette át, ugyanez vonatkozik a rendészetért felelős miniszter által irányított Rendészeti és Bünmegelőzési Intézetre. Ezek a nevükben foglalt tevékenységeket jó színvonalon látták, il-

letőleg látják el, de azt a fajta tevékenységet, amelyről a Rendészeti Kutató-intézettel kapcsolatban szóltam, nem végzik. A kifejtettek alapján szükség volna a gyakorlatorientált társadalomtudományi kutatómunka újbóli beindítására.

A 2010-es választások után olyan jelentős módosulások következtek be a rendészetben és a büntetőjogban is, amelyek hatása, az utóbbiaknak a büntetőzésre és a bűnmegelőzésre kiható tényezői jelentősebb vizsgálódásokat igényelnek. A szabálysértések felderítésében és elbírálásában végrehajtott változtatásokat, a büntetések meghatározott körben történő igen jelentős szigorítását (háromcsapás-törvény) igen sokan megkérdőjelezik. Ezért is szükség van az eredmények lehető legpontosabb mérésére, nem megfelelően természetesen a szélesebb körben érvényesülő társadalmi következményekről sem.

A rendészet elmélete számára nélkülözhetetlen az a tudományos tekintély és közéleti háttér is, amelyet a Magyar Tudományos Akadémia képes nyújtani. A tudós testület kereteket adhat a további fejlődéshez nélkülözhetetlen interdiszciplináris megközelítés számára, örködhet a rendészeti kutatások kívánatos kimagasló színvonala felett, tekintélyével hozzájárulhat ahhoz, hogy a magyar kutatók is szerepet kaphassanak a rendészettudomány nemzetközi színterein. E célkitűzések megvalósítására alakult meg 2008-ban az MTA Gazdasági és Jogtudományi osztályán belül a Rendészettudományi Bizottság.

Már szóltam a rendészet gyakorlati irányultságáról. Most arra szeretném felhívni a figyelmet, hogy ebből az adottságból milyen következtetések vonhatók le a rendészettudomány számára.

Először az, hogy a rendészetelméletet csak *a gyakorlattal szoros kapcsolatban, empirikus kutatásokra támaszkodva lehet művelni. Másodszor az, hogy a kutatásokhoz nélkülözhetetlen minősített adatok felhasználása* csak úgy érhető el, ha a kutatásokban olyan munkatársak is részt vesznek, akik felhatalmazást kapnak ezen adatok megismerésére. Harmadszor az, hogy *a kutatási eredmények egy része tesztelésre szorul*, a szolgálatokban történő kipróbálásukra szükség van. Ezeknek a feltételeknek pedig csak az olyan kutatóhely felel meg, amelyik a rendészeti struktúrában foglal helyet. A rendészeti kutatások nemzetközi mezőnyében több szellemi műhely alakult, hasonló szervezeti megoldással, egyebek között Franciaországban, Németországban, Hollandiában, Szlovéniában és Szlovákiában.

A rendészettudomány hazai fejlesztéséhez szükséges a rendészeti kutató-intézet újra alapítása. Ilyen kutatóintézet 1992 és 2000 között, igaz, változó szervezeti keretek között, már működött hazánkban. Most újra van elhatározás ennek visszaállítására.

A közelmúltban született meg az a belügyminiszteri utasítás, amely szerint a Rendészeti és Bünmegelőzési Intézet *BM Rendészeti Vezetőképző és Kutatóintézet* formában folytatja munkáját. Az utasítás a tudományos tevékenysége körében említi a Belügyminisztérium tudományszervezési feladatait; a rendészeti vezetőképzés és a továbbképzés tudományos megalapozását; a rendvédelmi menedzsmentoktatás és továbbképzés oktatástechnikai és módszertani eszköztárának kimunkálását; a rendvédelmi szervek részére alkalmazott kutatások folytatását; a rendészettel kapcsolatos más kutatásokat.

Véleményem szerint a most újrainduló kutatóintézet jövője nem tűnik reménytelennek. Építhet az említett első kutatóintézet hagyományain túl a Belügyi, majd Rendészeti és az idei évtől ismét Belügyi Szemle 58 év alatt összegyűlt ismeretanyagára, arra a fórumra, amely mindig a legfrissebb ismeretek gyors közzétételét kínálta, nemkülönben, a különböző nézetek ütköztetését. Továbbá támaszkodhat a már kétszer hároméves képzési ciklust végig oktató belügyi doktori iskolára, amelynek hallgatói mostanában kezdenek beérni.

Úgy látszik tehát, hogy a rendészettudomány jövőjének szervezeti feltételei létrejönnek. A személyi feltételek megteremtése még előttünk álló feladat. De a tudományok fejlődéséhez kulturális és erkölcsi támogatás is szükséges. A rendészet olyan szervezeti kultúrát érdemel, amely szembe mer nézni saját valóságával, elviseli a kritikát, és kész a változásokra. A tudomány ezeknek az erényeknek a kifejlesztésében sokat segíthet, ezek nélkül viszont a kutatások értelme kérdőjeleződik meg. A rendészeti kutatóintézet a legjobb szervezeti forma ahhoz, hogy értelmet adjon az ott folyó elméleti munkának.

A rendészet számára kötelező az a hivatáserkölc, amelyben az egyes ember méltósága a legmagasabb érték. Ha ez hiányzik, a rendészeti kutatások nem többek hatalmi technológiáknál, amelyek nem válhatnak tudománnyá.

IRODALOM

Báger Gusztáv (szerk.): A tudásalapú gazdaság és társadalom. Az Állami Számvevőszék Fejlesztési és Módszertani Intézete, Budapest, 2008
[http://www.asz.hu/ASZ/tanulmányok.nsf/0/B0F4C2738EEB102FC125753F0038D765/\\$File/t268.pdf](http://www.asz.hu/ASZ/tanulmányok.nsf/0/B0F4C2738EEB102FC125753F0038D765/$File/t268.pdf)

Beck, Ulrich: A kockázat-társadalom – Út egy másik modernitásba. Századvég Kiadó, Budapest, 2003

Brodeur, Jean-Paul: Taylor-Made Policing: A Conceptual Investigation. In: **Brodeur, Jean-Paul (ed.):** How to Recognize Good Policing: Problems and Issues. Sage, Thousand Oaks–London–New Delhi, 1998, pp. 30–51.

- Fichte, Johann Gottlieb:** Einige Vorlesungen über die Bestimmung des Gelehrten (1794). In: **Fichte, Immanuel Hermann (Hrsg.):** Johann Gottlieb Fichtes Saemmtliche Werke. Berlin, Veit, 6., 1845–46, S. 291–346.
- Finszter Géza:** A rendészet elmélete. KJK-Kerszöv, Budapest, 2003
- Giddens, Anthony:** Risk and Responsibility. *Modern Law Review*, vol. 62, no. 1, 1999
- Goldstein, Herman:** Problem-Oriented Policing. McGraw-Hill, New York, 1990
- Irk Ferenc:** Az Országos Kriminalisztikai Intézettől az Országos Kriminológiai és Kriminalisztikai Intézeten át az Országos Kriminológiai Intézetig. In: **Irk Ferenc (szerk.):** Kriminológiai Tanulmányok, XXXVII. OKRI, Budapest, 2000, 11–62. o.
- Irk Ferenc:** A társadalmi-gazdasági változások és a bűnözés kapcsolata – A kockázat-társadalom kriminálpolitikája. In: **Irk Ferenc (szerk.):** Globalizáció és kriminálpolitika. Emlékkönyv Pusztai László tiszteletére halála tizedik évfordulóján. OKRI, Budapest, 2006, 36–48. o.
- Katona Géza:** Szervezett bűnözés Magyarországon. BM Kiadó, Budapest, 2000
- Katona Géza:** A kriminalisztika és a bűnügyi tudományok. BM Kiadó, Budapest, 2002
- Marx, Karl:** Tézisek Feuerbachról. In: Marx és Engels válogatott művei. Kossuth Kiadó, Budapest, 1977
- Ratcliffe, Jerry H.:** Intelligence-led Policing. *Trends and Issues in Crime and Criminal Justice*, no. 248, 2003

HAUTZINGER ZOLTÁN

Rendészettudomány és rendőri kutatás

A bűnügyi tudományok és a közigazgatás-tudomány közös határterülete a több mint százéves múltra visszatekintő, de most újra felfedezett rendészettudomány.¹ Tekintettel arra, hogy napjainkban a rendészettudomány mint elsősorban integráló tudomány a fejlődés korai stádiumában van², annak központi kutatási tárgyának meghatározása viták kereszttüzében áll. *Hans-Gerd Jaschke* szerint a rendészettudomány a XVIII. században a kormányzás tudománya volt, mivel a rendészet (franciául *Police*, németül *Polizei*) szó eredeti jelentése megközelítőleg a XV. századtól a kormányzattal és magával a közigazgatással való együttélés, bár nagyjából a rendfenntartás és a polgári viszonyok megelőzésének összefüggésében alkalmazták.³ Egyes szerzők – mint a hazai rendészettudományi oktatás egyik képviselője, *Bodonyi Ilona* – szerint a rendészettudomány tárgya azoknak az ismereteknek az összessége, amelyekre a rendőri vezetőknek szükségük van feladatuk ellátásához, és a rendőrséggel mint funkcióval, intézménnyel és tevékenységgel is foglalkozik.⁴ Hasonló, igaz, már árnyaltabb véleményen van a már idézett *Jaschke*, szerinte a rendészettudomány a rendőrségnek mint intézménynek és a rendészeti tevékenységnek mint folyamatnak a tudományos tanulmányozása, alkalmazott diszciplínaként a rendészeti tevékenység területén egyesíti más kapcsolódó diszciplínák módszereit és témáit, ideértve a rendőrség tevékenységét, és azokat a külső befolyásoló tényezőket, amelyek kihatnak a közrendre és a rendőri tevékenységre. A rendészettudomány kutatási területe meggyőződésünk szerint azonban nem korlátozható kizárólag egy szervezetre, a rendőrségre, de még a rendőrséghez hasonló, a legitim állami kényszer alkalmazásával felruházott rendészeti – a magyar jogi szabályozás szerint rendvé-

1 Korinek László: A bűnügyi tudományok helyzete. *Magyar Tudomány*, 2007/12., 1570. o. <http://www.matud.iif.hu/07dec/10.html>

2 Kondorosi Ferenc: Rend és szabadság: esély Európában. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2010, 7. o.

3 Hans-Gerd Jaschke: Rendészettudomány – Egy európai megközelítés. CEPOL, 2008 www.cepol.europa.eu

4 Bodonyi Ilona: A rendészettudomány kutatómódszertana. Jegyzet. Rendőrtisztai Főiskola, Budapest, 2008, 48. o.

delmi – szervekre (a rendőrségen kívül ilyen a vám- és pénzügyőrség vagy a büntetés-végrehajtási szervezet) és tevékenységükre. Nem beszélve arról, hogy Szamel Lajos gondolatát idézve, a rendészet és a rendőrség – ahogy azt láttuk – sem a múltban, sem a jelenben nem azonos fogalom. Különböznek egymástól egyfelől abban, hogy a rendőrség a legtöbb államban a rendészeti feladatoknak csak egy részét végzi, másfelől, hogy a rendőrség olyan tenni-valókat is ellát, amelyek nem tekinthetők kifejezetten rendészeti jellegűeknek.⁵

Az előbbi elméleti alapvetés ellenére azonban meg kell állapítani, hogy egyes országokban az általános szakmai és tudományos értelmezés a rendészettudományt elsősorban rendőr-tudományként, avagy rendőri kutatásként határozza meg. Ennek megfelelően az ilyen jellegű vizsgálatok elsősorban a szakmai tevékenység támogatása szintjén történnek meg. Emellett fokozódni látszik annak igénye, hogy a rendőri kutatás koordinálása elméleti alapvetések szerint, nemzetközi szinten is megtörténjen.

E koordináció elősegítése volt a legfőbb üzenete annak a szakmai tanácskozásnak, amelyre 2010. június 29–30-án került sor az Interpol székhelyén, Lyonban⁶, és amelynek elsődleges célja volt, hogy egy vitafórum erejéig néhány országból egy asztalhoz ültesse a rendőri kutatásban érintett szakértőket. Tekintettel arra, hogy e rendezvényen mindössze tíz ország (Amerikai Egyesült Államok, Ausztrália, Botswana, Egyesült Királyság, Egyiptom, India, Kanada, Magyarország, Németország, Szingapúr) és három nemzetközi szervezet (Interpol, Europol, Cpol) képviselője vett részt, felelőtlenségnek tűnhet általános modellrendszer felállítása a rendőri kutatásra vonatkozóan. E tanulmány mégis erre tesz kísérletet, mivel megismerve néhány ország erre vonatkozó gyakorlatát, már ezeknek a tapasztalatoknak a birtokában is állítható, hogy a rendészettudomány és ezen belül a rendőri kutatások művelése, annak intézményesített helyzete révén, jól tipizálható.

A rendőri kutatás meghatározása

A rendőri kutatással kapcsolatos elsődleges kérdés annak fogalmi meghatározása. Napjainkban már általánosan elfogadott tétel, hogy a rendőri munka

⁵ Szamel Lajos: A rendészeti igazgatás. In: Szamel Lajos (szerk.): Magyar Államigazgatási Jog. Különös rész. PJPTE ÁJK, Pécs, 1981, 127. o.

⁶ INTERPOL 1st Working Group Meeting on Police Research.

vonatkozásában támasztott társadalmi igények miatt a rendőri tevékenységgel összefüggésben – tudományos igényességgel – végzett vizsgálatok elengedhetetlenek.⁷ Ezeket foglalja magában a rendőri kutatás, avagy az említett tanácskozás ajánlásai szerint, a rendőrséggel kapcsolatos tudomány és kutatás (*Police-related Science and Research*).

Míthogy a rendőri kutatás szinterei lehetnek tudományos társaságok, oktatási intézmények vagy akár egyes rendőri szervezetek, alapvető követelményként kell gondolni a rendőri kutatás fogalmi meghatározására, valamint arra, hogy ennek nemzetközi összehangolása intézményszerű legyen. Intézményi központként ezt a feladatot vállalta az Interpol, összehangolva ezzel a különböző országokban végzett rendőri kutatás szintereit, támogatva az egyes kutatásokat, és teret engedve annak, hogy e kutatások széles körben legyenek megismerhetők és adaptálhatók.

Az említett tanácskozás ajánlásai szerint a rendőri kutatás alapvetően három területet, a rendészettudományt mint kriminológiát és kriminalisztikát, a rendészeti jogalkalmazási technológiákat és a kutatás eredményeinek gyakorlati hasznosíthatóságát érint.⁸ A rendőri kutatás középpontjában ebben az értelmezésben tehát elsősorban a gyakorlati rendőri tevékenység áll, amelynek révén azonban szervezeti oldalról nemcsak a rendőrség egésze, hanem akár a közbiztonság helyzete is megítélhető.

Összehasonlításként érdemes megjegyezni, hogy *Finszter Géza* szerint Magyarországon a rendőrségi kutatások az 1990-es években három irányban indultak el. Megkezdődött az addig alig ismert nyugati eredmények és kutatási módszerek átvétele, tanulmányok születtek a rendőrség helyzetéről, és elképzelések láttak napvilágot a rendőrségi modernizációról.⁹ *Szikinger István* pedig a rendőrséggel foglalkozó kutatások kapcsán a rendőrségen belül feltárt társadalmi veszélyek (erőszak, brutalitás, korrupció, diszkrimináció, rasszizmus) kiküszöbölésének jelentőségére hívta fel a figyelmet.¹⁰

⁷ Francisco del Barrio Romero – Tore Bjørgo – Hans-Gerd Jaschke – Cees Kwanten – Robin Mawby – Milan Pagon: *Police Science Perspectives: Towards a European Approach*. European Communities. Cepol, 2009, p. 22.

⁸ Minutes. Interpol Meeting Group on Police Research. Interpol, Lyon, 2010, p. 6.

⁹ Finszter Géza: *A rendészet elmélete*. KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó Kft., Budapest, 2003, 18. o.

¹⁰ Szikinger István: *Rendőrség a demokratikus jogállamban*. Sik Kiadó Kft., Budapest, 1998, 12–19. o.

A rendőri kutatás gyakorlatának egyes külföldi példái

Amerikai Egyesült Államok

Az Amerikai Egyesült Államok egyik központi rendőri kutató intézménye a Georgia állambeli Glyncó városában található úgynevezett szövetségi rendészeti kiképzőközpont (*Training Research at the Federal Law Enforcement Training Center*). E kiképzőközpont nyolcvannyolc szövetségi ügynökségnek dolgozik, és teljesít – négy amerikai és három nemzetközi bázisán – központi, regionális és helyi szintű alap- és továbbképzési programokat. Az intézmény célja az egyes kutatási módszerek, elvek és technológiák hasznosításával tökéletesíteni és maximalizálni a képzés hatékonyságát. Ezt elsősorban olyan szimulációs gyakorlatok alkalmazásával éri el, amely a központi idegrendszer (*train the brain*) stresszre reagáló képességét fejlesztik. Ilyen jellegű képzésnek számít a gépjármű-vezetési tréning, valamint a lőfegyver gyakorlati használatára vonatkozó képesség fejlesztése. (Megjegyzendő, hogy a kutatások egyes tapasztalatai szerint a képzésben részt vevők stresszes szituációban alig képesek feleleveníteni az ilyen szituációkra tanultakat, sőt a stressz már a helyzet bekövetkezése előtt kialakul.)¹¹

A szövetségi rendészeti kiképzőközpont az egyes képzések mellett gondot fordít a képzések tapasztalatainak felhasználására is. Oktató- (tréner-) és hallgatóközpontú képzést is tartanak, amelyek természetükben abban térnek el, hogy a hallgatókat elsősorban a kreatív, problémamegoldó képességük fejlesztése irányába terelik.

Ausztrália

Ausztráliában a rendőri kutatás központjaként is kell gondolni a Sydney-től délre, Új-Dél-Walesben található Wollongongi Egyetem (*University of Wollongong*) szervezeti rendszerében működő Nemzetközi Bűnmegelőzési Központra (*Centre for Transnational Crime Prevention*).¹² E központ 2000 júliusától mint interdiszciplináris kutatási és oktatási intézmény működik a Wollongongi Egyetem jogtudományi karán belül. Legfőbb kutatási területe a

¹¹ Valerie Atkins: Training Research at the Federal Law Enforcement Training Center. Presentation in INTERPOL 1st Working Group Meeting on Police Research 29–30 June 2010. Lyon (manuscript).

¹² Andrew Goldsmith: Centre for Transnational Crime Prevention. Presentation in INTERPOL 1st Working Group Meeting on Police Research 29–30 June 2010. Lyon (manuscript).

nemzetközi bűnözés és bűnüldözés, amelyen belül a következő témák vizsgálhatók:

- nemzetközi rendészet: együttműködés, kiképzés, szervezett bűnözés elleni harc,
- rendészet és új technológiák,
- rendőri korrupció és antikorrupció,
- nemzetközi békefenntartói tevékenység,
- terrorizmus és terrorizmus elleni harc,
- radikalizmus és radikalizmus elleni harc,
- terrorista szervezetek életkörülményei,
- titkos rendészeti módszerek,
- bűnüldözési gyakorlat,
- nemzetközi gazdasági bűnözés és bűnüldözés,
- nemzetközi környezetszennyezés és terrorizmus stb.

Botswana

Az Afrika déli részén lévő, Dél-Afrika, Namíbia, Zimbabwe és Zambia által határolt Botswana rendőrsége is felismerte annak igényét, hogy a nemzeti és a regionális bűnözés visszaszorítása érdekében rendőri kutatásokat kell végezni.¹³ Ennek érdekében az afrikai országban egy kutatási részleget állítottak fel a rendőrség szervezetén belül. Ez elsősorban a terrorizmusra, a gépjárműlopásokra, a gazdasági bűnözésre, a kábítószerrel, a lőfegyverrel és robbanóanyaggal való visszaélésekre, az arany- és a gyémántcsempészetre, az illegális migrációra és az okirat-hamisításra, továbbá az emberkereskedelempre összpontosít. A rendőri kutatások másik színtere a botswanai rendőrfőiskola (*police college*), amely elő- és továbbképzést is folytat az említett kutatási területeken.

Egyesült Királyság

Az Egyesült Királyságban a rendőri kutatások elsődleges letéteményese a belügyminisztérium (*Home Office*) alárendeltségében működő úgynevezett Nemzeti rendészeti fejlesztési ügynökség (*National Policing Improvement*

¹³ Pauline Maloti Gabositse: Identification of trans-regional trends and needs. Presentation in INTER-POL 1st Working Group Meeting on Police Research 29–30 June 2010. Lyon (manuscript).

Agency), amelyet 2007-ben azzal a céllal hoztak létre, hogy az egyes rendőri erőket információkkal, iránymutatásokkal támogassa.¹⁴ Az ügynökség a rendőri tudás stratégiájának (*Police Knowledge Strategy*) megvalósítása érdekében széles körű együttműködésben dolgozik különböző kutató és oktatási intézményekkel. E stratégia lényege, hogy a rendészeti döntések, intézkedések a lehető legmagasabb szintű elméleti megalapozottságot tükrözzék. Ennek érdekében olyan stratégiai célokat állítottak fel, mint a rendőri munkához szükséges tudás megalapozása, biztosítása, rendelkezésre bocsátása, megosztása és alkalmazása.

Az ügynökség – amelyhez az egyes rendőri szervek közvetlenül fordulhatnak – feladata tehát abban jelentős, hogy a rendőri munka gyakorlati végrehajtásában az elméleti tudás minél magasabb szinten jelenjen meg. Ezt segíti egy kutató- és egy elemző-értékelő csoport, valamint a nemzeti rendészeti könyvtár (*National Police Library*).

Egyiptom

Egyiptomban a rendőri kutatások központja a Rendőrakadémia.¹⁵ Maga az akadémia öt szervezeti egységből, a rendőrképző főiskolából (*Police College*), a kiképzőközpontból (*Training and Development College*), a posztgraduális továbbképző főiskolából (*Post-Graduate Studies College*), a kutyakiképző központból (*Police Dogs General Development*) és a rendőri kutatások központjából (*Police Research Center*) áll.

A rendőri kutatások központját 1981-ben azzal a céllal állították fel, hogy tudományos és szakmai konferenciákat szervezzon, illetve kutatásokat kezdeményezzen és végezzen a rendőri munkát érintő kérdésekben. További funkciója a gyakorlati rendőri tevékenység támogatása a legutóbbi tudományos eredményeken alapuló javaslatok megtételével. A központhoz saját kiadványokat és múzeum tartozik, amelyek arra hivatottak, hogy publikációk és kiállítások útján a rendőri kutatások tudományos értékeit közvetítsék a szakmai szervezeteknek és a civil lakosságnak.

¹⁴ Nerys Thomas: Research in the field of law enforcement technology. Presentation in INTERPOL 1st Working Group Meeting on Police Research 29–30 June 2010. Lyon (manuscript).

¹⁵ Tarek Mahmoud Tohami Afif Diab: The Mubarak Police Academy. Presentation in INTERPOL 1st Working Group Meeting on Police Research 29–30 June 2010. Lyon (manuscript).

India

Indiában a rendőri kutatások eredményeinek első számú hasznélvezője a Központi Bűnüldözési Ügynökség (*Central Bureau of Investigation*), amely a szervezett bűnözéshez, terrorizmushoz, gazdasági, pénzügyi vagy informatikai bűnözéshez kapcsoló bűncselekmények megelőzése és felderítése közben jelentkező gyakorlati problémák megoldása elősegítése érdekében szorgalmaz – elsősorban az ügynökképzésért felelős nemzeti akadémia (*National Academy*) bevonásával – kutatásokat.¹⁶ A rendőri kutatások további célja, hogy szabályokba foglalja mindazokat a vezéreket, amelyek az egyes eljárási cselekmények időszersőségét (gyorsítását) megteremthetik.

A kutatások kiterjednek az egyes eljárási jogok (például anyanyelvhasználat, banktitok) garantálására ugyanúgy, mint a nemzeti igazságszolgáltatás fejlesztésére. Ezek által olyan megoldási javaslatokat szorgalmaznak, amelyek növelhetik a nemzetközi – országok, illetve a tagállamok és az Interpol közötti – bűnügyi együttműködés hatékonyságát, valamint alkalmazható ajánlásokat fogalmaznak meg, eszközöket adnak a nemzetközi bűnözők megfékezése érdekében.

Kanada

Kanadában a rendőri kutatások terén alapvetően két intézményt, a Rendőr oktatók kanadai szervezetét (*Canadian Association of Police Educators*) és a Kanadai rendészeti kutatóközpontot (*Canadian Police Research Center*) kell kiemelni.

Előbbi társaság célja a kutatások ösztönzése, a rendőri képzés fejlesztésére (például a hatósági löfegyverhasználatra, a rendőri intézkedések végrehajtására) vonatkozó javaslatok megfogalmazása és az elméleti tudás gyakorlati alkalmazásának elősegítése.¹⁷ A Kanadai rendészeti kutatóközpont nem csak rendőrségi kutatásokkal foglalkozik, szakmai-tudományos tevékenységét ki-terjeszti a katasztrófavédelem és a sürgősségi egészségügyi ellátás területére

16 R. K. Tandon: Best practices in investigation, impediments and future research areas. Presentation in INTERPOL 1st Working Group Meeting on Police Research 29–30 June 2010. Lyon (manuscript).

17 Curtis Clarke: The purpose of Canadian Association of Police Educators. Presentation in INTERPOL 1st Working Group Meeting on Police Research 29–30 June 2010. Lyon (manuscript).

18 Steve Palmer: Canadian Police Research Center. Presentation in INTERPOL 1st Working Group Meeting on Police Research 29–30 June 2010. Lyon (manuscript).

is.¹⁸ A kutatóközpont technológiai szabványok felállításával alapvetően arra összpontosít, hogy a rendészeti beavatkozások, intézkedések gyakorlata minél hatékonyabban szolgálja a közbiztonság védelmét.

Németország

A rendőri kutatások elsődleges központja a Wiesbadenben működő Kriminallisztikai Kutatóintézet (*Bundeskriminalamt, Forensic Science Institut*).¹⁹ Bár számos rendőri szervezetnek van önálló kutatórészlege, a rendőri kutatások jelentős része e kutatóintézeten belül, a rendészeti tudományok és kiképző-részleg keretében, három fő irányban, a Kriminológiai és bűnügyi felderítő kutató és tanácsadó csoportban, a Technikai fejlesztési és technológiai innovációs részlegben, valamint a kiképzőközpontban zajlik.

A rendőri kutatásokban csaknem húsz szakértő dolgozik rendszeresen. Munkájuk a büntetőeljárás, a kriminológia, a technikai fejlesztés terén jelentős, de különös figyelmet fordítanak a szervezett bűnözés okozta próbatételekre is. A kutatások eredményeit évről évre publikálják, és angol nyelven is hozzáférhetők.

Szingapúr

Szingapúrban a rendőri kutatások öt területre, a szervezetre, a rendőri intézkedésekre, a technológiára, a jogalkotásra és a nemzetközi (regionális) bűnüldözés fejlesztésére terjednek ki.²⁰

E kutatásokkal kapcsolatban a szingapúri rendőrség (*Singapore Police Force*) stratégiai célként fogalmazta meg a rendőri intézkedési és beavatkozási képesség fejlesztését, a szervezeti rugalmasságot és az együttműködés erősítését. A rendőri kutatásokért az úgynevezett szervezési és tervező osztály (*Planning and Organisation Department*) a felelős, amely az intézkedések végrehajtásában, a szervezeti rendszer fejlesztésében és a rendőrképzésben fejt ki tevékenységét.

19 Michael Baumann: The structure of the BKA. Presentation in INTERPOL 1st Working Group Meeting on Police Research 29–30 June 2010. Lyon (manuscript).

20 Alvin Lee: An overview of Singapore Police Force. Presentation in INTERPOL 1st Working Group Meeting on Police Research 29–30 June 2010. Lyon (manuscript).

A rendészeti tudományok és rendőri kutatások nemzetközi szervezetei

Interpol

A rendőri kutatásokkal kapcsolatos tapasztalatok nemzetközi összehangolásának gondolata az Interpol szakértői és rendészeti kiképző csoportjának égisze alatt fogalmazódott meg, e kezdeményezéssel így a nemzetközi rendőri szervezet a rendőri kutatások koordinálásának nemzetközi centrumává vált. Az Interpol küldetésétől amúgy sem áll távol e tevékenység támogatása és koordinálása, mivel a szervezet elsődleges feladata a tagországok rendőri szervei munkájának technikai, technológiai, információs és műveleti támogatása. E segítségnyújtás így a jövőben nemcsak egyes tréningek szervezésével, bünyügyi szakértői tevékenységek biztosításával és releváns információk továbbításával és elemzésével valósul meg, hanem az egyes rendőri kutatások összehangolásával, valamint az elért eredmények széles körű publikálásával is.

Az Interpol tevékenységének fő területei és a támogatásukra létrehozott adatbázisok irányadók a rendőri kutatások fejlesztési lehetőségeire is. Ilyen territóriumnak számít a köz- és nemzetbiztonság, a terrorizmus elleni harc, az emberkereskedelem és az embercsempészség, a kábítószerrel való visszaélés, a pénzügyi és gazdasági bűnözés, a vesztegetés, továbbá a felsorolt bűncselekmények elkövetésén alapuló szervezett bűnözői körök elleni harc, illetve az említett deliktumok visszaszorítása érdekében létrehozott egyes (ujjnyom-, okirat-, DNS-, fegyver-, műkincs-, gépjármű- stb.) adatbázisok.²¹

Europol

Az Európai Unió rendvédelmi ügynökség fő profiljához, a bünyügyi elemzéshez is jól társíthatók a rendőri kutatások. Az Europol a rendvédelmi műveletek támogató központja, a bünyügyi információk, valamint rendvédelmi szakismeretek gyűjtőhelye, továbbá szakértői központként is szolgál. A nemzetközi bűnözői és terrorista csoportok elleni fellépés érdekében hatékony és koordinált válaszlépésként az Europolnak is meg kell újulnia. Ezt segítik az egyes kutatások, amelyek elsősorban a különböző bünyügyi és terortevékenységekre koncentrálnak. E körbe sorolható a kábítószer-kereske-

²¹ INTERPOL – Connecting Police, Securing the World. Lyon, France, 2010, p. 6.

delem, az illegális migráció és az embercsempészás, a gépjárműcsempészet, a kiberbűnözés, a pénzmosás és -hamisítás.²²

Az Európánál folyamatban lévő kutatásnak tekinthető a hálózatelemzés, az egyes biometrikus személyazonosítókkal (DNS, ujjnyom) kapcsolatos fejlesztések, valamint az úgynevezett hightech-bűnözés elleni fellépés módszereinek hatékonyabbá tétele.²³

Cepol

Az európai rendőrakadémiák, főiskolák, egyetemek virtuális hálózatának is tekinthető Európai Rendőrakadémia célja, hogy ösztönözze a határokon átvélt együttműködést a bűnűldözés, a bűn megelőzés, illetve a közbiztonság és a közrend fenntartására irányuló tevékenységek terén.²⁴ Ennek keretében a Cepol széles körben terjeszti kutatási eredményeit, konferenciákat, szemináriumokat, szimpóziumokat szervez, kiadványokat publikál, elektronikus tudásbázisokat hoz létre.²⁵

A rendőri kutatások számos hagyományos, a rendőri munkát közvetlenül segítő területre irányulnak. Ilyennek mondhatók a szervezett bűnözés, az okirat-hamisítás, a löfgyveres bűncselekmények elleni harc érdekében végzett vizsgálatok. A legjobb gyakorlat követését szorgalmazó kutatások mellett azonban teret kapnak teoretikus kérdések is. E körben elsősorban a rendészettudomány definiálásával kapcsolatos nézetek összefoglalása tekinthető jelentősnek. Szintén nem tekinthetők szokványosnak azok a kutatások, amelyek a rendőri kiválasztás és toborzás módszereivel, jellemzőivel foglalkoznak.

A rendőri kutatások helyzete Magyarországon

Az elmúlt évtizedekben a rendészet elvi és gyakorlati kérdései iránti tudományos érdeklődés növekedése kedvezően befolyásolta a rendészettudomány művelését. Az ezredforduló után a Magyar Rendészettudományi Társaság megalakulása, majd az MTA határozata Rendészettudományi Bizottság szer-

²² http://www.europol.europa.eu/index.asp?page=facts_hu&language=hu

²³ Tom Robson: EUROPOL. Presentation in INTERPOL 1st Working Group Meeting on Police Research 29–30 June 2010. Lyon (manuscript).

²⁴ http://europa.eu/agencies/pol_agencies/cepol/index_hu.htm

²⁵ Detlef Nogala: CEPOL – The European Police College. Presentation in INTERPOL 1st Working Group Meeting on Police Research 29–30 June 2010. Lyon (manuscript).

vezéséről jelentős fordulat a rendészet önálló tudományágként történő elismerése terén.²⁶ A rendészettudomány látványos térhódítása mellett azonban nem szabad megfeledkezni arról, hogy a rendőrség munkájával kapcsolatban már évtizedekkel korábban voltak kutatások. Kétségtelen azonban, hogy e kutatások elsősorban a bűnügyi tudományok körébe voltak sorolhatók, azok alapvetően a kriminológia, a kriminalisztika és a büntetőeljárás-jog területeit érintették. Főleg e ténynek volt tulajdonítható, hogy a rendőri kutatás mint terminus technicus mind a mai napig nem honosodott meg a magyar tudományos közéletben, és az ilyen vizsgálatok intézményesített kereteit elsősorban nem rendőrségi szervezetek, hanem az egyes egyetemi jogi karok büntetőjogi, kriminológiai tanszékei, illetve az 1960-ban még Országos Kriminalisztikai Intézetként létrehozott, ma már Országos Kriminológiai Intézetként működő kutatóhely jelentette. Ennek az intézetnek azóta is központi feladata a bűnözés kutatása, a kriminológia, a kriminalisztika és a büntetőjog-tudományok elméletének és gyakorlatának fejlesztése.²⁷

A rendőrségi tevékenységet érintő vagy támogató kutatások helyzete Magyarországon napjainkban sem homogén. Az Országos Kriminológiai Intézethez hasonló példaként kell említeni a Bűnügyi Szakértői Kutatóintézetet, ahol is a különböző szakterületek specialistái, az igazságügyi szakértők munkájának elsődleges célja, hogy a tudomány és a műszaki fejlődés új eredményeinek felhasználásával készített szakvéleményekkel segítsék a bűnüldözést és az igazságszolgáltatást. E tevékenység előfeltétele a kutatómunka, amelynek módja a különböző szakmai – természettudományos és kriminalisztikai – fórumokon való megjelenés, valamint a szakértői vizsgálatokban alkalmazott eljárások megbízhatóságának rendszeres ellenőrzése.²⁸ Nem profilitizta rendőri kutatásról van tehát szó, hanem olyan – kriminológiai, kriminalisztikai, igazságügyi szakértői – vizsgálatokról, amelyek elsősorban az igazságszolgáltatást támogatják, és csak közvetve csatlakozhatnak a rendőri munkához.

A kutatás és a rendőri jelleg közötti szorosabb kapcsolat mutatható ki a Magyar Rendészettudományi Társaság céljaiban. Ezek körében kiemelendő a rendészettudománnyal és a rendészettel kapcsolatos tudományos ismeretek fejlesztése, az egyes rendészeti problémák tudományos vizsgálata, valamint a rendészettudomány fejlődésének szolgálata és a tudományos eredmények

²⁶ Katona Géza: A kriminálpolitikai és a rendészettudományi fogalomrendszer analízise, az egységes fogalomhasználat megteremtése. Rendészeti Szemle, 2010. évi különszám, 38. o.

²⁷ <http://okri.hu/index.php>

²⁸ <http://www.bszki.hu/>

gyakorlati alkalmazásának segítése. Utóbbi kritérium érvényesülésének alapja lehet a rendőri kutatás is, amelyet azonban a magyar rendészettudomány vizsgálódási köréből kiindulva nem helyes pusztán a rendőri tevékenységre leszűkíteni. Minthogy a rendészettudomány képviselői a rendészetet a legszélesebb körű kiterjesztéssel, a közrenddel és közbiztonsággal kapcsolatos állami, önkormányzati, társadalmi, vállalkozói és állampolgári tevékenységek célirányos összességeként értelmezik²⁹, az e körbe tartozó kutatások is inkább rendészeti – és nem kizárólag rendőri – jellegűek. Ez természetesen nem zárja ki azt, hogy az úgynevezett rendészeti kutatáson belül rendőri kutatásról is beszéljünk, különösen annak tudatában, hogy hazánkban a rendészettudomány művelésének jelentős részei a rendőri tevékenységgel összefüggő vizsgálatok, tanulmányok, gondolatok.

Az említett kutatóhelyek szakmai sokarcúsága miatt a szűkebb értelemben vett rendőri kutatás koordinálása külön szervezet felállítását igényelte. E szervezet lett a 2007-ben országos rendőr-főkapitányi normával életre hívott Rendőrség Tudományos, Technológiai és Innovációs Tanácsa. Megalakításának vezérgondolata volt, hogy a tudásalapú társadalom igényeinek megfelelően a tudományos és a technikai fejlődés, valamint az innováció a rendőrség tevékenységének jövőbeni meghatározó tényezőjévé váljon. Ahogy *Bencze József* akkori országos rendőrfőkapitánynak a magyar tudomány napján elhangzott köszöntőjéből kiderül, a gyakorlatban ez azt jelenti, hogy a rendőrség életét érintő legfontosabb döntések előkészítésének mechanizmusával új utat nyitottak a tudományos eredmények és az innovatív kezdeményezések számára.³⁰ Sajátos helyzetet teremtett azonban, hogy a rendőrséggel összefüggő kutatások keretében Magyarországon elsősorban a stratégiaalkotás kapott nagyobb hangsúlyt. Ennek oka leginkább, hogy a stratégiai tervezésnek, illetve a rendfenntartás modernizációjának alapvető célja, hogy – ha a társadalmi fejlődés nemkívánatos kísérőjelenségei indokolják – a kor követelményeinek megfelelően újrafogalmazhatók legyenek az állam rendfenntartó funkciójának alapelemei, és végrehajtható legyen a rendfenntartás modernizációja, vagy szükség esetén annak reformja és természetesen a rendőrség korszerűsítése is.³¹

29 Janza Frigyes: A Magyar Rendészettudományi Társaság megalakulásának előzményei, a Társaság szervezeti és működési céljai. Hátárendészeti Tanulmányok, 2004/2., 11. o.

30 http://www.police.hu/print/rttiit/orf_071112_1.html

31 Bencze József: Előszó. Rendészeti Szemle, 2010. évi különszám, 9. o.

A rendőri kutatást tehát alapvetően átfogóan kell elvégezni, ellentétben az inkább tüneti kezelésként értékelhető egyes rendőri intézkedések módszeres vizsgálatával. Ez a megállapítás azonban – ahogy az a tanács munkaterveiből kitűnik – mégsem jelenti azt, hogy a kutatások körében ne lehetne áldozni a rendőri munka legalacsonyabb szintű kérdéseire. Ennek hasznossága igazolható például a Belügyminisztérium Nemzetközi Oktatási Központjában folyó intézkedéstaktikai tréningek, vagy a Rendészeti Vezető- és Továbbképző Intézetben belül zajló egyes vezetőképző tréningeken keresztül.

Összegzés

A rendészettudomány és azon belül a rendőri munkát segítő tudományok nemcsak Magyarországon, hanem a világ számos országában egyre szélesebb körben lelnek szakmai és tudományos művelőkre. Sajátos azonban, hogy míg Magyarországon a rendészettudomány és ezen belül a rendészeti kutatás tágabb értelemben, alapvető szinten túlmutat a rendőri tevékenységen, más államokban lényegében csak a rendőrségi feladatokra fókuszál. E körülmény miatt célszerű megkülönböztetni a rendészeti és a rendőri kutatást, belátva egyúttal azt is, hogy nemzetközi szinten főként ez utóbbi vizsgálatok nyernek teret.

Célszerű leszögezni, hogy a tágabb értelemben vett rendőri kutatás sem marad meg a rendőri tevékenység keretein belül, hanem magában foglalja a bűnügyi tudományok, elsősorban a kriminológia és a kriminalisztika eredményeit, valamint mindazokat az igazgatási és kormányzati lépéseket, nem utolsósorban technikai és technológiai újításokat, amelyek a rendőri munka hatékonyságát növelhetik. Számottevő különbség, hogy amíg az európai kontinensen (ideértve Németországot, Magyarországot, nemzetközi szervezetként pedig a Cepolt) a kutatások nemcsak a gyakorlati tevékenység támogatására, hanem a stratégiai tervezésre, teoretikus fogalommeghatározásra, illetve – hangsúlyozottan – nemcsak a profiltisztá rendőri munkára, hanem azontúl a rendészet egyéb területeire is irányulnak, addig más fejlett országok (Egyesült Államok, Ausztrália, Egyesült Királyság, Kanada) esetében azok jobbra a rendőri tevékenység és szervezet szintjén maradnak.

A rendőri kutatás végzésének színterei is eltérők. Az egyes külföldi példákat áttekintve megállapítható, hogy az ilyen kutatás központjai vagy oktató-kutató intézmények vagy kormányzati irányítás alatt álló szervezetek. Előbbi körben kell említeni az Egyesült Államokban a Szövetségi rendészeti

kiképzőközpontot, Ausztráliában a Wollongongi Egyetemen működő Nemzetközi Bűnmegelőzési Központot, illetve az egyiptomi Mubarak Rendőrtisztképző Akadémiát. Állami, kormányzati irányítás alatt álló kutatóhelyként gondolhatunk az Egyesült Királyságban a Nemzeti rendészeti fejlesztési ügynökségre, illetve Észak-Amerikában a Kanadai rendészeti kutatóközpont-ra. Gyakori az is, hogy a rendőri kutatásokat rendőri szerveken belül felügyelik. Ez történik Botswana-ban, Indiában, Németországban és Szingapúrban.

A rendőri vagy rendészeti kutatás sokszínűsége is mutatja, hogy a nemzetek és a nemzetközi szervezetek kiemelt figyelmet fordítanak a társadalmat érintő veszélyek elhárításának és megelőzésének korszerűsítésére. Az egyes külföldi példák a magyar gyakorlatban is visszaköszönnek, hiszen hazánkban oktatási intézmények és rendőri szervezeti egységek mellett a rendőrséghez nem tartozó intézmények is foglalkoznak rendészeti és rendőri célú kutatásokkal. Talán még hatékonyabb lehet az ilyen célú vizsgálatok eredményeinek felhasználása, ha azokat nemzeti téren és nemzetközi szinten is egységesíténék, és az eredményeket nemcsak az adott ország nyelvén, hanem angol nyelven is publikálnák, illetve ha a rendőri vagy rendészeti kutatások nemzetközi, az Interpol általi koordinálásába további országok is bekapcsolódnának.

HETESY ZSOLT

Az új irányítási rend hatása az Információs Hivatal tevékenységére és a nemzetbiztonsági koordinációra

A 2010-ben megalakuló új kormány javaslatára a parlament megváltoztatta a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányítási rendjét. Miközben a két katonai szolgálat esetében meghagyta a honvédelmi miniszteri irányítást, a polgári szolgálatok esetében az Információs Hivatalt (IH) a külügyminiszter, míg az Alkotmányvédelmi Hivatalt (AH) és a Nemzetbiztonsági Szakszolgálatot (NBSZ) a belügyminiszter irányítása alá rendelte.

Az irányító miniszter kormányzaton belüli elhelyezkedését érintő változás közvetlenül nem befolyásolja a hivatal szervezeti rendjét, tevékenységét, szakmai feladatellátását. Az új irányítási rend és különösen a megosztott irányítás mégis változtatást hoz egyes területeken.

A Külügyminisztériummal közös miniszteri irányítás okán lehetőség nyílik a szorosabb együttműködésre az IH egyik legfontosabb fogyasztójával. A megosztott irányítás azonban eltávolítja az IH-t hagyományos partnereitől, a két másik polgári nemzetbiztonsági szolgálattól és különösen az AH-tól. A változás befolyásolhatja a rendvédelmi szervekkel való együttműködést is.

Az IH tevékenységének egyre fontosabb része a más minisztériumokkal való együttműködés. Kérdés, hogy várható-e bármilyen változás, hangsúlyeltolódás amiatt, hogy az egyik szakminiszter, vagyis a külügyminiszter egyben irányítói feladatokat kap.

Az esetleges következmények részletes elemzéséhez indokolt áttekinteni az IH szakmai feladatait, legfontosabb fogyasztóit és együttműködő partnereit.

Az Információs Hivatal szakmai feladatai

A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (Nbtv.) és más normák alapján az IH feladatai a következő fő témakörökbe sorolhatók:

Nemzetpolitikai, külpolitikai kérdésekhez kötődő döntés-előkészítés támogatása, az ehhez szükséges más forrásból meg nem szerezhető információk

megteremtése, a biztonságpolitikai szempontból fontos folyamatok, régiók, államok figyelemmel kísérése.

A hivatal a csak a hírszerzés számára rendelkezésre álló sajátos eszközökkel tevékenykedik minden olyan témában, amely a külpolitika alakításában részt vevő vezetők érdeklődésére számot tart. A külföldre vonatkozó vagy külföldi eredetű információk alapvetően a külügyminiszter és a Külügyminisztérium (KüM) munkájához szükségesek, így az új, közös irányítási struktúra javíthat az IH és a KüM tevékenységének hatékonyságán.

A külügyminiszter hatásköreit is megállapító kormányrendelet¹ a miniszter számára több olyan feladatot határoz meg, amelynek végrehajtásában az IH közvetlen közreműködése jelentős hasznot hozhat. Így a külügyminiszter mint a kormány kül- és biztonságpolitikáért felelős tagja, tájékoztatja a kormányt a nemzetközi és biztonságpolitikai helyzetről, valamint a Magyar Köztársaság nemzetközi kapcsolatainak alakulásáról. E miniszteri feladat összecseng az IH előbbieken meghatározott feladataival. A külügyminiszter feladatainak végrehajtását a hivatal elemzéseivel közvetlenül segítheti.

A miniszter a rendelet szerint javaslatot készít a kormány kül- és biztonságpolitikai stratégiájára, végrehajtja az abban foglalt döntéseket és közreműködik a kormány nemzetpolitikai célkitűzéseinek megvalósításában. A miniszter kormányzati szintű koordinációs feladatokat is kap, irányítja a kormány kül- és biztonságpolitikai irányelveiből eredő kormányzati feladatok előkészítését, valamint koordinálja és ellenőrzi azok végrehajtását. A stratégia kialakításában és egyes elemeinek végrehajtásában a külügyminiszter által irányított IH a korábbiaknál integráltabban tud részt venni.

A minisztériumi és a hivatali feladatok egybecsengése sajátos szinergia-hatással jár. A közös irányítás a minisztérium és a hivatal egymásra találását jelenti, megteremtve ezzel, hogy a szűkös kapacitások valóban a fontosabb kérdések figyelemmel kísérésére koncentrálódjanak. A megoldás legnagyobb nyertese a kormány kül- és biztonságpolitikája. Ha a minisztérium diplomáciai, valamint az IH sajátos hírszerzési eszközrendszerét összehangoltan, egymásra épülően alkalmazzák, az egymást erősítő módon segíti elő a külpolitikai célok megvalósítását.

Ezzel együtt a feladat végrehajtásakor az IH által gyűjtött és feldolgozott külpolitikai információk hasznosak lehetnek a miniszterelnök (miniszterelnök-helyettes, miniszterelnökség), illetve a köztársasági elnök, az Ország-

¹ 212/2010. (VII. 1.) kormányrendelet az egyes miniszterek, valamint a Miniszterelnökséget vezető államtitkár feladat- és hatásköréről.

gyűlés elnöke, valamint a parlament külügyi bizottsága és nemzetbiztonsági bizottsága számára is. A szűkebben értelmezett biztonságpolitikai területen a jelentések a kormányzati struktúra más szereplőinél is hasznosulhatnak (honvédelmi miniszter, katonai nemzetbiztonsági szolgálatok, más tárcák).

Külföldi magyar érdekeltségek védelme

Az IH az Nbtv. vonatkozó rendelkezése szerint egyrészt a kormányzati tevékenység szempontjából fontos, külföldön lévő magyar intézmények, kiemelten a magyar külképviseletek biztonsági (elsősorban terrortámadás és kémkedés elleni) védelmét látja el. A tevékenység azonban túlterjeszkedik az említett intézmények védelmén, így a hivatal a nem állami szereplők külföldi érdekeinek védelmében is részt vesz. Ez a védelem elsősorban a terrorcselekmények elleni védelmet, az esetlegesen bekövetkező vészhelyzetek (tűszejtés, háborús vagy rendkívüli állapot, magyar személyek kimenekítése) kezelését foglalja magában. Mivel a témakörben a külügyminiszter felelőssége is elsődleges, az IH külügyminiszter alá rendelése itt is előrelépésre ad alkalmat. A feladatok egy részében azonban elengedhetetlen az IH és a KÜM más szervezetekkel való együttműködése, beleértve az AH-t, vagy az újonnan létrejövő Terrorelhárítási Központot.

Gazdaságbiztonsági feladatok, pénzügyi biztonsági és energiabiztonsági kérdések

A külföldi cégek általi magyarországi beruházások esetében szükség szerint a biztonsági háttér vizsgálata, a csalárd szándékú, állami vagy uniós források elvonására irányuló beruházási kísérletek kiszűrése az IH kiemelt feladata. A tőkek mozgással és beruházással kapcsolatos feladatkör a másik irányban is megjelenhet. Ennek keretében a hivatal az exportlehetőségek, a beruházási környezet feltérképezésével, a biztonsági kockázatok feltárásával támogathatja a külföldre irányuló magyar tőkekiviteli, beruházási elképzeléseket.

Az ország pénzügyi helyzetének veszélyeztetésére irányuló külföldi szándékok feltárásának fontosságát a gazdasági világválság erősítette fel. Az ország energiafüggőségének növekedése elsőrendű feladattá emelte az energiabiztonság kérdéskörét is. A feladat magában foglalja az energiahordozók forrásával, szállításával és infrastruktúrájával kapcsolatos helyzet, valamint az ellátást befolyásoló gazdasági, politikai, biztonsági kérdések figyelemmel kísérését és elemzését.

Bár a kérdéskör túlmutat a külpolitikán, mégis kapcsolódik a külügyminiszter feladatköréhez, aki az előbbi rendelet szerint „*közreműködik a Magyar Köztársaság gazdasági érdekeinek külföldön történő érvényesítésében*”. A témakörben illetékes miniszterek általános hírigényeiket az irányító miniszteren keresztül juttatják el az IH-hoz. A miniszter az éves hírigények meghatározásával e területen is megszabja a hivatal számára a hírszerzési prioritásokat.

Emellett szükség van a hivatal és az illetékes minisztériumok együttműködésére is, ami a gazdasági és fejlesztési minisztériumok vezető tisztségviselőivel való közvetlen kapcsolattartás útján jöhet létre. Ennek során a hivatal tájékozódik a minisztériumok által észlelt fejleményekről, egyeztet a hivatal számára megfogalmazható feladatokról, a feladatok teljesítése után pedig visszajelzést kér. A külügyminiszter a jól bevált együttműködési rendet nem változtatta meg, ezért a minisztériumokkal való kapcsolattartásban az irányító miniszter személyét érintő változás nem okozott törést.

A minisztériumok és a kormány által feltett gazdaságbiztonsági kérdések jelentős részét a hivatal önmagában nem tudja megválaszolni. A gazdaságbiztonság hazai oldalról az AH, kisebb mértékben a KBH illetékességébe tartozik, így elengedhetetlen az előbbi szervezetekkel való szoros együttműködés. A közös miniszteri irányítás megszűnése az AH–IH-együttműködésben okozhat problémákat, az egységes miniszteri feladatsabást és -ellenőrzést más eljárásoknak kell pótolniuk. Esetenként az is előfordul, hogy a feladatok a rendvédelmi szervekkel való együttműködésben hajthatók végre, vagy az IH–AH jelzése alapján a rendvédelmi szerveknek további lépéseket kell tenniük.

Más tárcák külföldi érdekeltségű ügyeivel kapcsolatos információk szerzése

Mint ahogy a gazdaságbiztonsági kérdésekre is jellemző, az IH feladatainak jelentős részét teszi ki a Külügyminisztériumon kívüli, más tárcák hírigényeinek teljesítése. E területen is igazak a gazdaságbiztonsági ügyekre vonatkozó alapelvek. A kormány tagjai a feladatkörükben felmerülő külföldi vonatkozású ügyben információs igénnyel fordulhatnak az IH-hoz. Ilyen kérdések bármelyik minisztérium hatáskörében keletkezhetnek. A hírigény-meghatározás törvényi feltétele, hogy az információt más forrásból ne lehessen beszerezni, vagyis ahhoz az IH speciális eszközrendszerére legyen szükség. Az általános igények megfogalmazása egyrészt az irányító miniszternek történik, aki azt az időszerű feladatokban határozza meg az IH számára. Az *ad hoc* jellegű kérdésekben itt is szükség van az IH és a minisztériumok közvetlen együttműködésére.

A más minisztériumok által „megrendelt” feladatok háttérbe szorulását okozhatja, ha a külügyminiszter irányító miniszterként elvárja, hogy az IH a korábbinál nagyobb hangsúlyt helyezzen a külpolitikai területre. Ez a véges kapacitások miatt a többi terület és minisztérium háttérbe szorulását idézheti elő. Az IH esetében ilyen igény a külügyminiszter részéről nem fogalmazódott meg, sőt miniszteri meghallgatásán hangsúlyozta az IH nem külpolitikai típusú feladatainak fontosságát.² Az irányító miniszter személyének változása miatt a feladatokban beálló hangsúlyeltolódás lehetőségét mutatja azonban a Belügyminisztérium NBSZ-szel kapcsolatos álláspontja³.

Érdekérvényesítő tevékenység

Az IH az ország érdekeinek érvényesítését szolgáló tevékenységet folytat, ilyen kérdések bármely minisztérium hatáskörében előfordulhatnak. A minisztériumokkal való együttműködésre a korábbiakban leírtak irányadók. A hatásköri kormányrendelet szerint a külügyminiszter „közreműködik a Magyar Köztársaság gazdasági érdekeinek külföldön történő érvényesítésében és a kedvező Magyarország-kép kialakításában”. A külügyminiszter feladatköre, összkormányzati felelőssége és közvetlen utasításadási lehetősége e területen is a korábbinál összehangoltabb tevékenységet tesz lehetővé.

Biztonsági jellegű feladatok, terrorelhárítás, a szervezett bűnözés, illegális migráció elleni harc, támadólagos kémelhárítás

Az IH információkat gyűjt a magyar nemzetbiztonságot veszélyeztető, külföldi szervezett bűnözésről, különösen a terrorszervezetekről, a jogellenes kábítószer- és fegyverkereskedelemről. Emellett az IH részt vesz a tömeg-

² NBB-2/2/2010. sz. jegyzőkönyv az Országgyűlés nemzetbiztonsági bizottságának 2010. május 27-i üléséről. www.parlament.hu

³ Az NBSZ főigazgató-jelöltjének nemzetbiztonsági bizottság általi meghallgatásakor a belügyminisztériumi államtitkár arra hivatkozott, hogy „jelenleg a Belügyminisztérium előtt álló legfontosabb feladat a közrend és a közbiztonság helyreállítása Magyarországon. Ennek a nagyon fontos célnak a megvalósítása érdekében a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat tevékenysége során a hozzá jutó információkkal komoly háttértámogatást tud adni. A szervezetnek a Belügyminisztérium irányítása alá helyezésével megteremtődtek a szervezeti feltételei annak, hogy ezt a célt, tehát a közrend, közbiztonság helyreállítását az erők, a szervezetek a rendelkezésre álló információkkal még hatékonyabban, még eredményesebben tudják megvalósítani. Ehhez az új feladathoz, ehhez a nagy feladathoz szemléletváltásra, vezetésváltásra van szükség [...]” NBB-7/2010. sz. jegyzőkönyv az Országgyűlés nemzetbiztonsági bizottságának 2010. június 29-i üléséről. www.parlament.hu

pusztító fegyverek és más nemzetközileg ellenőrzött termékek jogellenes nemzetközi forgalmának felderítésében és megelőzésében, valamint felderíti a magyar érdekeket veszélyeztető külföldi titkosszolgálati törekvéseket. E feladatok nem kapcsolódnak a külügyminiszter tárcafelelősségéhez, ezért a miniszteri irányítás általában nem testesül meg közvetlen miniszteri feladat-szabásban.

A biztonsági/védelmi kérdésekben az IH felelőssége komplementer jelle-gű. Ez azt jelenti, hogy minden felsorolt területnek más szervezet, rendvédel-mi szerv, illetve katonai és polgári nemzetbiztonsági szolgálat a hazai fő fele-lőse. Még akkor is, ha az IH önállóan, saját célmeghatározás alapján jár el, a tevékenység eredménye e témakörökben általában becsatornázódik egy másik szervezet tevékenységébe. A kiegészítő jelleg azzal is jár, hogy az IH a koráb-bi feladatkörökre jellemző önálló munkavégzés helyett itt elsősorban az AH-val, a rendőrséggel és a vám- és pénzügyorséggel szorosan együttműködve, speciális lehetőségeivel támogatja a feladatok végrehajtását. Az IH tevékeny-sége alapvetően a belügyminiszter által irányított területekhez kötődik, de a honvédelmi miniszter és a gazdasági miniszter által irányított szervezetekkel is állandó kapcsolatot, egyszerű együttműködést követel meg. A külügymi-niszter az eddigi együttműködési rendet nem változtatta meg, ezért az IH te-vékenységében nem történik törés. A területen elsősorban – a gazdaságbizton-sági területen leírt okok miatt – az AH-val kell az együttműködést erősíteni.

Együttműködés a kormányzati tájékoztatáskor

Az IH egyik legfontosabb feladata az előbbieken felsorolt témákban folyó elemző-értékelő tevékenység és mindezek alapján a kormányzati tájékozta-tás. A tevékenység a feladatok jellegétől függően változó formát ölt, ezért a külügyminiszteri irányítás, illetve a polgári szolgálatok irányításának meg-osztása más-más módon hat rá.

Az IH elemző-értékelő tevékenységének célja a külpolitikai területen megegyezik a Külügyminisztérium alapfeladatával. Ezért a nagyobb haté-konyság érdekében az új irányítási rendben az IH és KüM közötti koordiná-ció mechanizmusokat a külügyminisztériumi struktúrához kell igazítani a következő elvek szerint:

- A horizontális együttműködés szerepe növekszik, az információk egymás-sal jobban megoszthatók. Az IH elemzői, középvezetői és a KüM témafele-lősei, főosztályvezetői között napi munkakapcsolatot kell kialakítani.

- Az IH számára meg kell teremteni a Külügyminisztérium által összegyűjtött külpolitikai jellegű információkhoz való közvetlen hozzáférést.
- A KüM szakmai értekezletein részt kell vennie az IH képviselőjének is.
- A tájékoztató területen indokolt olyan rendszer kialakítása, amely képes átfogó elemző, stratégiai jellegű anyagok közös elkészítésére.

A külpolitikai területen a két szervezet egyazon témakörben tevékenykedik, de más eszközökkel. Az IH célja a diplomáciai úton nem megszerezhető információk, nem megismerhető szándékok felderítése. Ezért az IH-nak ismernie kell a Külügyminisztérium tudásszintjét, vagyis hogy egyes részterületeken mi ismert, mihez képest kell részletesebb információ, melyek a nyitott kérdések. Indokolt lehet ezért az IH főigazgatójának részvétele a KüM legfontosabb feladatsabó és -értékelő fórumain. Egyes IH-vezetők, így a tájékoztató igazgató jelenléte indokolt az olyan fórumokon, ahol hírigény-meghatározás, helyzetértékelés történik.

A külpolitikai kérdésekben a kormányzati tájékoztatás megerősítése érdekében megfontolandó lenne egy a Külügyminisztériumban létrehozandó külpolitikai elemzőközpont (a továbbiakban: központ) létrehozása, amelynek feladata az integrált elemzések készítése lenne.

A központ feladatsabó, koordináló értekezletein meghatározható, hogy mely aktuális témában készüljön elemzés, egyben a hírigényeket is megfogalmazza az érintetteknek. A feladatsabás alapján a KüM szervezeti egységei, az IH és valamennyi érintett szervezet (minisztérium, nemzetbiztonsági szolgálat, rendvédelmi szerv) is elkészíti az adott témára vonatkozó részanyagát. Ezek alapján a központ munkatársai – kiegészülve a KüM más szervezeti egységeinek szakértőivel és az IH szakértőivel – elkészítik a végleges elemzést. A rendszer lehetővé teheti, hogy a legfontosabb külpolitikai kérdésekben a kormányzat minden információt figyelembe vevő, integrált elemzést kapjon, kizárva a párhuzamos tájékoztatásból származó problémákat.

Kérdés, hogy az említett tájékoztatási rendszerben miképpen lehet megőrizni a hírszerzés és más szervezetek önálló hangját. Az integrált rendszer egyik lehetséges hátulütője, ha a rendszerbe nem illeszkedő, a „konceptiót vagy stratégiát nem igazoló” jelzések eltűnnek, és így a kormányzat elesik az esetleges veszélyeket jelző független figyelmeztetésektől.

A központ az időszerű témakörök meghatározásával egy előre tervezett, „output” vezérelt tájékoztatási rendszert építhet fel a külpolitikában. Az Információs Hivatalnak mindamelllett az is a feladatai közé tartozik, hogy olyan külpolitikai eseményekre, veszélyekre hívja fel a figyelmet, amelyeket a Kül-

ügyminisztérium és a kormányzat nem érzékel. Az IH által működtetett hírszerző rendszer erre is képes, ez azonban a kormányzati tájékoztató rendszerben az eddig is működő „input” vezérelt jelentéstételi rend változatlan fenn tartását követeli meg. Ennek keretében az IH továbbra is önállóan jelent minden olyan eseményről, jelenségről, amelyet a kormányzat számára fontosnak tart. Természetesen az IH jelentéseit a központ is megkapja, és ezek generálhatnak közösen vizsgálándó újabb témaköröket.

Az IH hírszerző és tájékoztató tevékenységének jelentős része a külpolitikán kívüli nemzetbiztonsági érdekekkel foglalkozik. Mivel e kérdések kívül esnek a Külügyminisztérium tárcafelelősségén, az integrált KüM–IH elemző-értékelő kapacitás itt nem idéz elő érdemi javulást, erre azonban nincs is szükség. A hivatal a szakminisztériumok tevékenységéhez szükséges információk szolgáltatása folyamán a külügyminiszter által jóváhagyott rendben, de közvetlenül, „saját jogon” végzi a tájékoztató tevékenységet. Ennek értelmében az IH jogosult bármely minisztériumhoz, kormányzati szervezethez és egyéb államhatalmi szervezethez közvetlenül nemzetbiztonsági információt, elemzést küldeni. A címzettek általában a tárcák legfelsőbb vezetői. A külügyminiszternek e területen nincs közvetlen szerepe, de irányító miniszterként az IH által kiküldött valamennyi tájékoztatót megkapja.

E területek közül kiemelkednek a gazdaságbiztonsági kérdések. A megosztott miniszteri irányítás itt megoldandó feladatok elé állítja a hivatalt. A beruházások vizsgálata vagy az ellenérdekű szándékok felderítései az IH a külföldi eseményeket érzékeli, az AH pedig a hazai gazdaság vagy befektetési célterület releváns információit tudja begyűjteni. Az egységes miniszteri irányítás során a gazdaságbiztonsági témákban a miniszter korábban integrált jelentésekkel látta el a kormányzatot. Jelenleg a jelentési tevékenység nem kellően összehangolt, illetve nincs meg az az integráló pont, ahol eme információk összefutnak és a legfelsőbb kormányzati szinthez jutnak.⁴ Hasonló típusú szintetizáló tevékenységre nemcsak a gazdaságbiztonsági témákban, hanem a szaktárcákat érintő egyéb területeken is szükség lenne.

A tájékoztatási tevékenység új szelete a szövetségi rendszerekben tapasztalt igény a növekvő tagállami hírszerzési, elemző, értékelő részvételre. Az Európai Unión belül létrehozott EU Külügyi Szolgálat és az unió központosított

⁴ Az irányító miniszter az IH és az NBH szintetizált információi alapján heti rendszerességgel referált a miniszterelnöknek a nemzetbiztonságot érintő eseményekről. Az új rendszerben egyelőre nem áll rendelkezésre olyan megoldás, amely az egyes kérdésekben a két hivatal véleményét integrálná és a legfelsőbb vezetéshez továbbítaná.

külpolitikai tevékenysége követeli ki az egyes államok hírszerző szolgálataira történő nagyobb támaszkodást. A NATO új főtítkárának reformelképzelései között kiemelt szerepet kap a polgári hírszerzések bekapcsolása a NATO döntéshozó folyamatába. A jelentkező igények az EU esetében szorosabb IH-AH-, míg a NATO esetében szorosabb IH-KFH-AH-együtműködést tesznek szükségessé. E tevékenységet az IH nagy önállósággal, közvetlen miniszteri szerepvállalás nélkül végezte eddig és végzi ezután is.

Együtműködés a műveleti tevékenység során

Az IH műveleti tevékenységére is a kormányzati tájékoztatási tevékenységnél megfigyelt sokszínűség jellemző.

A külföldön lévő magyar érdekeltségek védelmére irányuló tevékenység a külpolitikai jelentőmunka mellett a második terület, amely a legtöbbet profitálhat a külügyminiszteri irányításból. Az IH és a Külügyminisztérium eddig is együttműködött a védelmi feladatok ellátása terén. A közös miniszteri irányítás azonban nagyobb összhangot teremt a feladatok megvalósításakor.⁵ Az új irányítási rend lehetővé teszi a Külügyminisztérium biztonsági fórumain a hivatal védelmi, informatika- és kommunikáció-biztonsági észrevételeinek markáns megjelenítését. A hatékonyság tovább erősödhet, ha a más tárcáktól külföldre kihelyezett szakdiplomataik szorosabban a KüM, pontosabban a nagykövet felelősségi körébe kerülnek. Emellett lehetővé válik a nem állami szereplők érdekeinek hatékonyabb védelme, az egyes vészhelyzetek integrált kezelése is.

A feladatismertetésnél leírt okok miatt az IH egyéb biztonsági tevékenysége, így a terrorizmus, szervezett bűnözés vagy az illegális migráció elleni fellépés, továbbá a gazdaságbiztonsági tevékenység egy része a társszolgálatokkal történő műveleti együttműködésben teljesül. A tevékenységet az egyirányú jelentési rend helyett a közös műveleti munka, a szervezetek közötti közvetlen és kétirányú információcsere jellemzi. Az információátadás cím-

⁵ A védelmi területen a közös irányítás akkor segít, ha annak következtében megszületnek és végrehajthatóvá válnak azok az intézkedések, amelyek a Külügyminisztériumban és a külképviseleteken egyaránt a személyi, eljárási, informatikai és fizikai biztonsági feltételek javulásával járnak. Ezek egy része az EU-elnökségre történő felkészülés idején megvalósul, más része többéves feladat, ami jelentős erőforrások megteremtését feltételezi. A biztonsági területen a minisztérium és a külképviseleti tevékenységet biztonsági szemszögből vizsgáló IH között előfordultak kemény viták. A közös irányítással a kérdésekben a minisztérium és az IH az összhang megteremtésére kapott a korábbiakban nem létező esélyt.

zettjei többnyire nem a kormányzati felső vezetők, hanem a rendvédelmi szervek vagy társ-nemzetbiztonsági szolgálatok illetékes vezetői.

Mivel az IH e feladatok tekintetében eddig is közvetlen együttműködésben folytatta munkáját, az irányító miniszter személyében bekövetkező változás önmagában nincs hatással a tevékenységére. Az IH–AH műveleti együttműködés tekintetében a megosztott miniszteri irányítás a feltételrendszer – a tájékoztatási együttműködéshez hasonlóan – kedvezőtlenül változtatta meg. Egyes feladatok mindkét szervezetnél megtalálhatók, így a gazdaságbiztonsági kérdések, a kémelhárítás és az illegális migráció elleni harc esetében a külső felderítési feladatok az IH, míg a belső elhárítási feladatok az AH hatáskörébe tartoznak. Az egységes miniszteri irányítási rendszerben a közös IH–AH műveleti feladatszabás magától értődő volt, az aktuális kérdéseket a miniszter és a két főigazgató heti rendszerességgel egyeztetette. A cikk megírásának pillanatában, vagyis öt hónappal az irányítás megosztása után az egyes kiemelt ügyekkel kapcsolatos *ad hoc* egyeztetés már lehetséges, de még nem alakult ki megfelelő általános koordinációs rendszer.

A nemzetbiztonsági tevékenység koordinációja

Magyarországon a nemzetbiztonsági szolgálatokkal kapcsolatos reformelképzelések középpontjában elsősorban a szolgálatok száma és azok összevonásának módja állt. A hatékony nemzetbiztonsági tevékenység azonban nemcsak a szolgálatok számán és nem is az egyes irányító miniszterek kormányon belüli szerepén múlik. Az összehangolt (ahogy a nevében is benne van, *nemzeti szintű*) nemzetbiztonsági tevékenység hatékonysága elsősorban a szolgálatok számának csökkentésével, az irányítás megosztásának csökkentésével, vagy erős koordinációval valósítható meg.

Nemzetközi kitekintés

A világ országai más és más módon ítélik meg, hogy a nemzetbiztonsági feladatokat milyen szervezetrendszerben és hány szolgálat fenntartásával kell ellátni. Arra vonatkozóan sincs egységes megoldás, hogy e szervezeteket a kormányon belül ki irányítsa. A döntéseket erősen befolyásolja az adott ország történelme, a belpolitikai és jogi keretrendszer, illetve az azokat veszélyeztető vélt vagy valós próbatételek. Ezek és velük együtt a jogi, politikai és szakmai érdekek is változnak, és ez a kialakított struktúra változását okozhat-

ja. Egyik rendszer sem tökéletes, illetve mindegyik megoldásnak lehetnek előnyei és hátrányai.

A kérdést tíz európai országban vizsgálva változatos képet kapunk.⁶ Négy nemzetbiztonsági szolgálata van Lengyelországnak és Nagy-Britanniának, három Ausztriának, Németországnak, Portugáliának, Romániának és Szlovákiának, kettő Horvátországnak, Olaszországnak és Spanyolországnak. Románia és Spanyolország esetében több „kisszolgálat” is színezi a képet. Az elmúlt tíz évben új szolgálatok létrejöttére (Spanyolország), szolgálatok szétválására (Lengyelország) és a szolgálatok összevonására is volt példa (Horvátország, Franciaország). Magyarország a négy hagyományos nemzetbiztonsági szolgálatával listavezető Lengyelországgal és Nagy-Britanniával együtt, míg nyolc ország kevesebb szolgálat működtetésével segíti elő az összehangolt tevékenységet.

A polgári hírszerzési feladatok ellátása terén három szervezeti megoldás ismerhető fel. Az IH-hoz hasonló önálló polgári hírszerzés létezik Lengyelországban (AW), Nagy-Britanniában (SIS), Portugáliában (SIED) és Romániában (SIE). Összevont polgári nemzetbiztonsági szolgálat (hírszerzés és elhárítás) létezik Horvátországban (SOA), Spanyolországban (CNI) és Szlovákiában (SIS). Összevont hírszerzés (katonai és polgári) működik Ausztriában (HNA), Olaszországban (AISE) és Németországban (BND).

Így önálló hírszerzéssel, illetve a hírszerzési tevékenységet a hírszerzési/elhárítási vagy katonai/polgári alapon összevont módon végző szolgálatokkal a vizsgált országok csaknem egyforma arányban bírnak. Az önálló polgári hírszerzéssel bíró négy ország közül Portugália és Románia más területen hajtott végre tevékenység-összevonásokat, és ezért van kevesebb szolgálata, mint hazánkban. Magyarország eddig az összevonás egyik módjával sem élt. Az összevonás esélye a kormány 2010-es döntésével tovább csökkent.

Bár a kormány látszólag csak a szolgálatok irányításáról döntött, az igazi meglepetést annak első ránézésre nem érzékelhető következményei okozzák. A kormány ugyanis a döntéssel lemondott a korábban a Fidesz által ellenzékben⁷ és kormányon⁸ is hangoztatott összevonással kapcsolatos elképzeléseiről

⁶ A szolgálatok számának megállapításakor kihagyták az NBSZ-hez hasonló nem hagyományos szolgálatokat, vagyis mindazokat, amelyek nem a hagyományos polgári/katonai vagy hírszerzési/elhárítási tevékenységet végzik.

⁷ A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény parlamenti vitájakor Kövér László vezérszónoki hozzászólása a szolgálatok számának csökkentésére vonatkozóan. Országgyűlés plenáris ülése, 1995. december 6-i jegyzőkönyv.

⁸ Demeter Ervin polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító miniszter vitaindító előadása. Konferencia a Magyar Köztársaság nemzetbiztonsági struktúrájáról és a szolgálatok feladatairól. Budapest, 2000. október 26–27.

is. A katonai szolgálatok összevonása az újonnan kialakított rendszerben is lehetséges lenne, a két miniszter alá helyezett polgári szolgálatok összevonása azonban nem. Az egy katonai és egy polgári szolgálat létrehozása korábban sem találkozott a Fidesz elképzeléseivel. A kialakított rendszer azonban kizárja a Fidesz által korábban támogatott, tevékenység szerinti összevonást is, vagyis a civil és katonai hírszerzések, valamint a civil és katonai biztonsági szolgálatok összevonását. A katonai hírszerzés külügyminiszter általi irányítása hazánkban rendszeridegen lenne, de a polgári hírszerzés honvédelmi miniszter általi irányítása is. Kisebb mértékben, de hasonlóan ellentmondásos helyzet állna elő a biztonsági szolgálatok⁹ területén is. Az irányításra vonatkozó döntés tehát azt a nemzetbiztonsági struktúrát erősíti meg, amelyet a Fidesz szakpolitikusan is megalakulása óta átalakítandónak gondoltak.

Az irányítást tekintve Magyarország a polgári szolgálatok irányításának megosztásával a „kétminiszteres” irányítási rendet háromminiszteres megoldás váltotta fel. A vizsgált országok közül hárompólusú irányítást alkalmaz még Nagy-Britannia és Németország, kétpólusú irányítási rendszert Ausztria, Lengyelország, Portugália, Románia, Spanyolország és Szlovákia használ, míg egységes, központosított irányítást valósít meg Horvátország és Olaszország.

A központosított irányítást alkalmazó országok közül Horvátországban¹⁰ az összevont (hírszerző/elhárító) szolgálatok, vagyis a polgári szolgálat (SOA) és a katonai szolgálat (VSOA) egységesen a nemzetbiztonsági tanács (NBT) irányítása alatt áll.¹¹ A központi koordináló testület munkáját az NBT döntéseit végrehajtó szervezet, a biztonsági és hírszerző szolgálatokat koordináló tanács látja el. Ugyancsak működik az NBT hivatala, amely az NBT támogatása mellett szintetizáló jelleggel elemző-értékelő és koordináló feladatokat is ellát.

Olaszországban¹² a tevékenységi, vagyis hírszerzési-elhárítási logika szerint szétválasztott rendszerben a katonai és polgári feladatokat ellátó hírszerző szolgálat (AISE) és a hasonló elhárító szolgálat (AISI) a miniszterelnök irányítása alatt áll. A miniszterelnököt feladatai ellátásában egy államtitkár segíti. Itt is működik egy nemzetbiztonsági tárcaközi bizottság (CISR), amely

⁹ A katonai biztonsági terület belügyminiszter alá rendelése a rendszerváltozás előtti III. főcsoportfőnökség rendszerét hozná vissza.

¹⁰ www.soa.hr

¹¹ Tagjai a köztársasági elnök, a miniszterelnök, a honvédelmi, a belügy- és a külügyminiszter, az elnök nemzetbiztonsági tanácsadója, a vezérkari főnök és a két szolgálat vezetője.

¹² Francesco Sidoti: *The Italian Intelligence Services. Geheimdienste in Europa, Transformation, Kooperation und Kontrolle*, 2009.

a kormányzati koordinációért felel.¹³ A rendszerben fontos szerepet kap a két szolgálat munkáját és a nemzetbiztonsági tevékenységet koordináló biztonsági információs ügyosztály (DIS), amely stratégiai elemző-értékelő tevékenységet is végez, de megteremti a szolgálatok, a rendőrség és a fegyveres erők közötti információáramlást is.

A „kétpólusú” Lengyelország, Románia, Portugália és Szlovákia esetében a szolgálatok irányítása a polgári és katonai oldalon válik el.

Lengyelországban¹⁴ a polgári hírszerző szolgálatot (AW) és az elhárító szolgálatot (ABW) a miniszterelnök irányítja, míg a katonai hírszerző szolgálat (SWW) és elhárító szolgálat (SKW) névlegesen a köztársasági elnök, a valóságban a honvédelmi miniszter irányítása alatt áll. A speciális szolgálatok bizottsága¹⁵ az illetékes miniszterek részvételével kormányzati szinten hozza meg az össz-nemzetbiztonsági döntéseket. A szolgálatok napi koordinációja 1997 és 2007 között miniszter-koordinátor feladata volt, majd a Tusk-kormány a miniszterelnöki hivatalon belülről csoportosította a feladatot, ahol ezt egy államtitkár végzi.

Románia esetében a két polgári szolgálat, vagyis a hírszerző szolgálat (SIE) és a belbiztonsági szolgálat (SRI) a legfelső nemzetbiztonsági tanács¹⁶ irányítása alatt áll. A tanács a két hagyományos szolgálat mellett a védelmi és őrszolgálat (SPP) és a különleges telekommunikációs szolgálat (STS) munkáját irányítja, illetve koordinálja a harmadik hagyományos szolgálat, a honvédelmi miniszter irányítása alatt álló védelmi hírszerzési főigazgatóság és további három más minisztérium alá tartozó rendvédelmi/nemzetbiztonsági szervezet munkáját is.

Portugáliában¹⁷ a polgári hírszerzés (SIED) és a polgári elhárítás (SIS) irányításában a miniszterelnököket egy nemzetbiztonsági főtitkár, az úgynevezett SIRP-főtitkár¹⁸ segíti, aki a két szolgálat munkájának koordinációjáért felel, de emellett összehangolja e két szolgálat és az érintett szervezetek, mint pél-

13 Tagjai a miniszterelnök, az irányító államtitkár, a belügy-, a külügy-, a védelmi, az igazságügy-, a gazdasági, a pénzügy- és a gazdaságfejlesztési miniszter.

14 Artur Gruszczak: The Polish Intelligence Services. Geheimdienste in Europa, Transformation, Kooperation und Kontrolle, 2009, www.aw.gov.pl

15 Tagjai a miniszterelnök, az irányító államtitkár, a belügy-, a külügy-, a védelmi, a pénzügyminiszter, az elnök nemzetbiztonsági tanácsadója, meghívottak a szolgálatok vezetői.

16 Tagjai a köztársasági elnök, a miniszterelnök, a nemzetvédelmi, a belügy-, a külügy-, az igazságügy-, a pénzügy- és a gazdasági miniszter, a két szolgálat vezetője, a vezérkari főnök és a nemzetbiztonsági tanácsadó.

17 www.sied.pt

18 www.cfsirp.pt

dául a honvédelmi minisztériumi vezérkar irányítása alatt álló katonai hírszerző és biztonsági központ (DIMIS) munkáját is. A legfelsőbb nemzetbiztonsági tanács¹⁹ kormányzati szintű koordinációs fórumként funkcionál.

Szlovákiában²⁰ az összevont polgári szolgálat (SIS) a miniszterelnök, míg a katonai szolgálatok (VSS, VOS) a honvédelmi miniszter irányítása alá tartoznak. A szolgálatok koordinálását a biztonsági tanács látja el.²¹ A döntések végrehajtásáért és a szervezetek közötti szakmai koordinációért a tanács mellett működő biztonsági bizottság felel. A szolgálatok vezetői a bizottságban kaptak helyet.

Spanyolországban²² az összevont polgári szolgálat (CNI) és a katonai hírszerzés a honvédelmi minisztérium alá tartozik, a terrorelhárításért felelős CNCA azonban a belügyminiszterhez. A szolgálatok munkájának koordinációját a kormány hírszerzési bizottsága végzi.²³

Ausztria esetében a hírszerzést (HNA) és a katonai elhárítást (AbwA) a honvédelmi minisztérium, míg a polgári elhárítást (BVT) a belügyminisztérium irányítja.

A hárompólusú megoldást alkalmazó Nagy-Britanniában²⁴ a polgári hírszerző szolgálatot (SIS) és a technikai hírszerzésért felelős GCHQ-t a külügyminiszter, a biztonsági szolgálatot (BSS) a belügyminiszter, míg a katonai szolgálatot (DIS) a honvédelmi miniszter irányítja. A tagolt irányítást a világon ismert egyik legerősebb koordinációs mechanizmus egészíti ki. A szolgálatok tevékenységének koordinációjáért a miniszterelnöki hivatalon belül a miniszterelnök biztonsági tanácsadója felel, de 2010 májusában létrehozták a nemzeti biztonsági tanácsot, amely a miniszterelnök elnöklésével hetente ülésező szervezetként a legmagasabb szintű döntéshozó testület²⁵. Ugyancsak a miniszterelnöki hivatalon belül kapott helyet a hetente ülésező

19 Tagjai a miniszterelnök és helyettese, a védelmi, a belügy-, a külügy- és az igazságügy-miniszter, a vezérkari főnök, a SIRP-főtitkár és a főigazgatók.

20 www.sisgov.sk

21 Tagjai a miniszterelnök, a belügy-, védelmi, a pénzügy-, a külügy-, a közlekedési-postaügyi és telekommunikációs, a mezőgazdasági és az egészségügyi miniszter.

22 Alejandro Pizarro Quintero: The Spanish Intelligence Services. Geheimdienste in Europa, Transformation, Kooperation und Kontrolle, 2009. www.cni.es

23 Tagjai a miniszterelnök-helyettes, a külügy-, a védelmi, a belügy- és a gazdasági miniszter, a miniszterelnöki hivatal főtitkára és a biztonsági államtitkár.

24 Mark Phytian: The British Intelligence Services. Geheimdienste in Europa, Transformation, Kooperation und Kontrolle, 2009. www.cabinetoffice.gov.uk

25 Tagjai a miniszterelnök és helyettese, a pénzügy-, a külügy-, a belügy-, a honvédelmi, a fejlesztési és a biztonsági miniszter, míg a vezérkari főnök és a szolgálatok vezetői a meghívottak között kaptak helyet.

egyesített hírszerzési bizottság²⁶ (JIC). A szervezet feladata a hírigény-meghatározás, a nemzetbiztonsági szolgálatok prioritásainak és követelményeinek egyeztetése, illetve a titkosszolgálati közösség által megküldött információk alapján önálló értékelő-tájékoztató tevékenység végzése.

Az ugyancsak hárompólusú rendszert alkalmazó Németországban²⁷ az alkotmányvédelmi hivatal (BfV) a belügyminiszter, a polgári/katonai hírszerzés (BND) a szövetségi kancellári hivatal, míg a katonai védelmi szolgálat (MAD) a honvédelmi miniszter irányítása alatt áll. A szolgálatok munkájának koordinációjáért a kancellári hivatal vezetője felel, aki egyben a nemzetbiztonsági kérdésekért felelős főmegbízott is. A közvetlen koordinációs feladatot a kancellári hivatal 6. igazgatósága látja el. Az igazgató a BND közvetlen irányítása mellett felel a szolgálatok koordinálásáért, különös tekintettel az átfedő hatáskörökre. Az igazgató részt vesz a szolgálatokat érintő normák előkészítésében, felel a költségvetési kérdésekért, joga van a szolgálatok vezetőitől konzultációt kérni és az együttműködésre vonatkozó intézkedéseket javasolni.

Megállapítások, következtetések

A vizsgált tíz országból csak Lengyelországban és Nagy-Britanniában van a magyarországihoz hasonlóan négy szolgálat. Egyedül a lengyel struktúra egyezik a magyaréval, a britek esetében a negyedik egy technikai hírszerző szolgálat (GCHQ). Az irányítási struktúra tekintetében Magyarország a legbonyolultabb, hárompólusú rendszert alkalmazó csoportban, Nagy-Britanniával és Németországgal együtt található. Így mind a szolgálatok száma, mind az irányítási megosztottság esetében látható, hogy Magyarország a vele nem egy súlycsoportban lévő országokkal együtt sorol.

A polgári hírszerzést és elhárítást egységes szervezet végzi Horvátországban, Spanyolországban és Szlovákiában, míg a polgári hírszerző és elhárító szolgálatok egy személy vagy testület irányítása alatt állnak Lengyelországban, Olaszországban, Portugáliában és Romániában. Vagyis a tizből hét országban a polgári nemzetbiztonsági feladatokat vagy egy szervezetben, vagy egységes irányítás alatt látják el. Ez a 2010 előtti magyar megoldásnak felel meg.

²⁶ Tagjai a négy szolgálat vezetője, a védelmi, a külügy-, a belügy-, az ipari és kereskedelmi, a nemzetközi fejlesztési, a pénzügyminisztérium és a miniszterelnöki hivatal képviselői.

²⁷ www.bnd.de

Az irányításban a jelenlegi magyarhoz hasonló megosztás található Ausztriában (HNaA – honvédelmi miniszter, BvT – belügyminiszter), Németországban (BND – kancellár, BfV – belügyminiszter), Nagy-Britanniában (SIS – külügyminiszter, BSS – belügyminiszter).

A hárompólusú irányítást alkalmazó Németországban és Nagy-Britanniában a miniszterelnökhöz/kancellárhoz közvetlenül kapcsolódó robusztus koordinációs mechanizmusok alakultak ki a széttagoltság ellensúlyozására, ami Magyarországon egyelőre hiányzik. A jelenlegi magyar rendszer az előszeretettel emlegetett brit modellt csak a megosztott irányítás tekintetében másolja, de az azt működőképessé tevő erős koordinációs rendszer egyetlen eleme sem jött létre.

Az elmúlt években a külföldi szakirodalom és szakmai változtatások elsősorban a szolgálatok közötti együttműködés rendjére és a kormányzati szintű koordinációra koncentráltak. A reformok során szinte mindenhol létrehoztak egy-egy koordinációs testületet a nemzetbiztonsági tevékenység összefogására vagy koordinálására, vagy a szintetizált értékelő-jelentő tevékenység ellátására és a más szervezetekkel történő információcseré elősegítésére.

Az Amerikai Egyesült Államokban a 2001-es terrorcselekmények óta a harmadik ütemben alakítják át a hírszerző közösség koordinációját és erősítik az együttműködést, Olaszországban a koordináló államtitkári poszt és a DIS létrehozása a 2007-es titkosszolgálati reform következménye. A portugál SIRP-főtitkár feladataira vonatkozó szabályozás meghatározására ugyancsak 2007-ben²⁸ került sor, miközben a főtitkár alá közös SIS és SIED szervezeti egységeket rendeltek. Franciaországban 2008-ban, a francia védelmi és nemzetbiztonsági fehér könyv²⁹ elfogadásával került sor a nemzeti biztonsági és védelmi tanács létrehozására és a nemzeti hírszerzési koordinátor pozíciójának kialakítására, míg a korábban is erős brit koordinációs mechanizmust 2010-ben erősítették tovább.

Szükséges magyar intézkedések

A tájékoztató tevékenységben érvényesülő együttműködés és a Külügyminisztériumban létrehozandó külpolitikai elemzőközpont nem elegendő a széles értelemben vett nemzetbiztonsági kérdések rendezésére. A magyar érdekeket érintő problémák beazonosítása, a magyar érdekek artikulálása, a

²⁸ 9/2007. törvény. www.sied.pt

²⁹ The French White Paper on Defence and National Security. www.ambafrance-uk.org

lehetőségek felmérése, a döntés-előkészítéshez szükséges információk megszerzése és feldolgozása, a döntéshozatal, a végrehajtás megszervezése és kivitelezése összetett koordinációs mechanizmust tenne szükségessé.

Az új kormányzati struktúra kialakításakor a koordinációs, egyeztetési mechanizmusok csak kismértékben épülhetnek a korábbi rendszerekre, azok ugyanis részben hiányosak, részben pedig átalakításra szorulnak.

A koordinációs mechanizmus kialakításakor az osztott irányítási mechanizmus miatt a kormányzati feladatszabás és prioritásmeghatározás mellett a miniszteri és a szakmai szintű koordináció jelentősége is megnő. A kormányzati koordinációnak működésbe beépítettnek és rendszeresnek kell lennie a brit, francia, olasz és német modelleket alapul véve.

Az ismertetett koordinációs modellek a Nemzetbiztonsági Kabinet megújításával csak részben valósíthatók meg. A kabinet fenntartásához/megújításához az új kormány és parlament az első lépést megtette, amikor kimondta³⁰, hogy „*A Kormány kiemelt fontosságú társadalompolitikai, gazdaságpolitikai vagy nemzetbiztonsági ügyekben a Kormány ülései előtti állásfoglalásra jogosult kabineteket hozhat létre*”. Ezzel egyúttal korlátozta a saját maga és a kabinet mozgásterét.

A kabinetre vonatkozó, jelenleg még hatályos szabályozás³¹ szerint a Nemzetbiztonsági Kabinet közreműködik a kormány honvédelmi és rendvédelmi politikája végrehajtásának összehangolásában. Mindazonáltal ezt a tevékenységet az előző kormány is elsősorban a kormányzati döntések előkészítésében és annak végrehajtásának figyelemmel kísérésében határozta meg. Az iménti példák világosan mutatják, hogy a nemzetbiztonsági tevékenység koordinációja nem mindig egyedi kormánydöntésekkel valósítható meg, hanem más jellegű tevékenységet követel.

A magyar kormányzati struktúrában kialakított kabinet-szerepkör nem hasonlítható a külföldi mechanizmusokhoz. Utóbbiak ugyanis a feladatok, prioritások meghatározása mellett érdemben részt vesznek a szolgálatok munkájának koordinációjában, a költségvetési, fejlesztési kérdések összehangolásában, aktív kapcsolatot tartanak a szolgálatok vezetőivel, és nemegyszer önálló integrált értékelő kapacitással bírnak, illetve központi szerepet kapnak az információáramlásban, a párhuzamos tevékenység kiküszöbölésében. Működésük során a különböző testületeknek (és még inkább az egy személyi vezetőknek,

30 A központi államigazgatási szervekről, valamint a kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2010. évi XLIII. törvény 28. § (1) bek.

31 1047/2009. (IV. 13.) kormányhatározat a kormány kabinetjeiről.

koordinátoroknak) megfelelő szervezeti háttérük van. A kormányzati döntések végrehajtása érdekében tevékenykedő – és kevésbé döntés-előkészítő – szervezetek vagy személyek sokszor a miniszterelnökhöz kötöttek, illetve a Miniszterelnöki Hivatalhoz kapcsolódnak.

Figyelemre méltó, hogy az egyes országokban sokszor többszintű koordinációs struktúrát alakítottak ki. A felsőszintű politikai feladat szabást végző szervezet elnöke általában a miniszterelnök, tagjai pedig a miniszterek, valamint a szolgálatok első számú vezetői. Ehhez a magyar Nemzetbiztonsági Kabinet csak látszólag hasonlít, hiszen a miniszterelnök nem elnöke, feladatai pedig köszönő viszonyban sincsenek az előbbi testületekéivel. A francia és brit rendszer e szervezetek albizottságait is létrehozza. Emellett egyre több helyen működik egy második szint, ahol a politikai döntések végrehajtása érdekében szükséges szakmai intézkedések szervezetek közötti koordinációja folyik. Utóbbi két szervezeti formát eddig a magyar rendszer nem alkalmazta.

A megosztott irányítás és a nemzetközi tapasztalatok Magyarországon is indokoltá tehetik a hagyományos kabinet-megoldással, valamint a döntés-előkészítési fókusszal való szakítást, és egy új mandátummal felruházott koordinációs szervezet miniszterelnökre építő kialakítását. Új típusú nemzetbiztonsági koordinációt tenne indokoltá például az Nbtv. 11. § (1) b) pontja, amely szerint a *miniszter* „biztosítja a Magyar Köztársaság érdekeinek érvényesítésével és védelmével kapcsolatos nemzetbiztonsági feladatok végrehajtását”. Ehhez elsősorban nem egyedi kormánydöntésekre, hanem a három irányító miniszter rendszeres együttműködésére van szükség. Hasonló feladat elé állítja az irányító minisztereket a nemzetközi kapcsolattartásban való részvétel. Ez sem igényel kormánydöntést, de a koordináció hiánya gyengíti annak esélyét, hogy az egyes relációkban a szolgálatok képesek legyenek az egységes fellépésre, észrevegyék egyes külföldi szolgálatok kísérleteit a nem összehangolt tevékenység kihasználására, amely a magyar szolgálatok „versenyeztetésétől” a szolgálatok egymás elleni kijátszásáig terjedhet.

Az új felelősségi rendszerben az albizottsági rendszer kialakítása is megfontolandó, ahol a koordinációs mechanizmust célszerű kettéválasztani külpolitikai, illetve védelmi, biztonsági ügyekre. Az utóbbi kérdések a belügyminiszter, a külpolitikai hírszerzési kérdések pedig a külügyminiszter felelősségi körébe kerülhetnének.

Emellett a megosztott irányítási rendszerben indokolt lehet egy szakmai szintű koordinációs mechanizmus kiépítése, ahol a politikai vezetők részvétele már nem létfontosságú, elegendő, ha a meghozott szakmai döntésekről tudnak. A szakmai koordinációs mechanizmus magában foglalná az összes érin-

tett szervezetet. Ebben kiemelt jelentőséget kaphat az IH–AH, IH–KFH, KBH–AH közötti együttműködés koordinálása, de a szolgálatok és a különböző minisztériumok által irányított rendvédelmi szervek közötti kapcsolat-tartás és az információcsere elősegítése is.

A nemzetközi példák alapján indokolt lehet egy integrált elemzéseket készítő és az aktuális kormányzati hírigényeket megszabó szervezet létrehozása is. Ezt az igényt a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításának szétválasztása csak erősíti, hiszen ezen az úton lehet visszahozni egyebek között a polgári szolgálatok egységes jelentési rendjét a felsőszintű tájékoztatásba. Ez a külföldi példák által is alátámasztottan természetesen nem akadályozza az egyes szolgálatokat abban, hogy jelentési kötelezettségüknek önállóan és közvetlenül is eleget tegyenek.

Az Nbtv. 11. § (6) bekezdése alapján a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányító miniszter irányítja az állami szervektől származó, az ország nemzetbiztonságára vonatkozó információk elemzését, értékelését, valamint az e tárgyú kormányzati döntés-előkészítést támogató munkát. Jelenleg nem világos, hogy ezen melyik minisztert kell érteni. Megoldás lehet a feladat külügyminiszterhez (lásd a kormányzati tájékoztatási tevékenység fejezetben leírtakat) telepítése, azzal, hogy ez esetben a belügyminiszter által irányított szervezetek integrált részvételét is meg kell teremteni. Az Nbtv. iménti szabályának módosításával lehetséges egy önálló felelős szervezet/személy kijelölése is.

A kérdés az elmúlt húsz évben folyamatos vita tárgya volt, és a rendszer teljes egészében soha nem fejlődött ki.³² Az egységes irányítási rendben viszont legalább azt meg lehetett teremteni, hogy az IH és az AH – és kisebb mértékben a katonai szolgálatok – anyagainak feldolgozása egységes rendben történt, illetve az utóbbi időszakban az irányító miniszter közös kormányzati jelentéstételi kötelezettséget írt elő meghatározott témákban a két szolgálatnak.

Összegzés

Az IH a nemzetpolitika teljes vertikumában folytat műveleti, információgyűjtő, érdekvédelem, megelőző, elemző és előrejelző tevékenységet. Minden-

³² A feladat végrehajtása a rendszerváltozás után először Honvédelmi Minisztérium alá tartozott, majd a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat akkor még felügyelő miniszter vette át, később, az előző Fidesz-kormány alatt a Miniszterelnöki Hivatalon belül kívánták kialakítani ennek központját, majd ismét a polgári nemzetbiztonsági szolgálatokat irányító minisztert segítő Nemzetbiztonsági Iroda feladata volt.

hol fellép, ahol az előbbieken felsorolt kiemelt súlyú nemzetbiztonsági érdekek védelmére, érvényesítésére van szükség.

Míg a külpolitikai, védelmi feladatok végrehajtását a külügyminiszter irányító miniszterré válása határozottan elősegíti, míg a más minisztériumokkal kialakult jó műveleti, hírszerzési együttműködést nem befolyásolja. A megosztott irányítás az AH-val folyó közös tevékenység koordinálását mind a műveleti munka, mind a tájékoztató tevékenység terén hátráltatja. Ez feloldható abban az esetben, ha a közös miniszteri irányítást, a két hivatal kormányzati szintű feladatmeghatározását és közös mozgatását, valamint a tájékoztatási területen a közös miniszter szintetizáló tevékenységét más koordinációs mechanizmus helyettesíteni tudja.

A polgári nemzetbiztonsági terület eddig egységes feladatszabásának megszűnése és a hárompólusú irányítási rend a kormányzati koordinációs mechanizmusok megerősítését követeli meg. E tekintetben Magyarország lemaradásban van a vizsgált országokhoz képest, sőt a 2010-es döntéssel a trenddel ellentétes irányban halad. A nemzetbiztonsági tevékenység hatékony kormányzati koordinációja egyaránt megköveteli az Nbtv. ismételt értelmezését és ennek megfelelő érvényesítését vagy módosítását, az eddigi kabinetrendszer radikális átalakítását és új mandátummal felruházott szervezet(ek) létrehozását.

KADLÓT ERZSÉBET

Vékony jégen

A titkos eszközök alkalmazásának határai

Az írott és az elektronikus sajtóban évek óta állandósultak a „jogalkotás eszelős tobzódásáról” szóló kritikák, ami a jogalanyok helyzetét – az élet minden területén – már-már kiszámíthatatlanná teszi. A *Magyar Közlönyt* hivatalból olvasó énem rendszerint osztozik a felháborodásban, minthogy munkám során nap mint nap szembesülök az állampolgárok jogbiztonság iránti erős igényével, és ezzel párhuzamosan – konkrét esetekre lebontva – látom a jog kiszámíthatatlanságának, a jogszabályok ellentmondásainak, a (nemegyszer) tisztavirág-életű jogalkotási termékek okozta káosznak a következményeit. Olykor azonban a büntetőjog „vidékével” és az ahhoz kapcsolódó szakterületekkel foglalkozó énem azt súgja, hogy a tobzódás is relatív kategória.

Van, amikor a jogalanyok kiszolgáltatott helyzetét éppen az alulszabályozottság idézi elő; egyes területeken pedig mintha évszázadokkal ezelőtt megállt volna az idő. Így például a nemzetbiztonsági szolgálatok működéséről, a titkoszolgálati eszközök alkalmazásáról, a bűncselekmények felderítésének, megelőzésének, megakadályozásának ezzel összefüggő területeiről szóló joganyag meglehetősen szűkszavú, esetenként a tautologikus fogalmakkal operáló szabályok szerint üres vagy tartalmilag követhetetlen. Emellett avítsága és elméleti alapjainak tisztázatlansága folytán a büntetőeljárási szempontjából diszfunkcionális, miközben veszélyesen tág keretek között engedi meg az alapjogok korlátozását. Úgy tűnik, hogy a folyamatban lévő jogalkotás sem számol azokkal a bizonytalansági tényezőkkel, amelyek a titkos eszközök alkalmazásának világát – különös tekintettel az utóbbi két évtizedben bekövetkezett technikai fejlődésre – áttekinthetetlenné teszik, az abszurditásig menően kiszolgáltatott helyzetbe hozva ezzel a jogalanyokat. A jogszabályok módszeresen – de nem biztos, hogy megfontoltan – tágitják az eszközök és módszerek alkalmazására jogosultak körét, s ezzel automatikusan kiterjesztik az érintett területek határait.

Minthogy a titkos eszközök és módszerek alapvetően nem a büntetőjog „termékményei”, büntetőeljárási-jogi¹ szabályozásuk nem vizsgálható csupán önál-

¹ Stilisztikai okokból ebben a dolgozatban csak akkor teszek különbséget büntetőjog és rendészeti jog között, ha annak tartalmi szempontból jelentősége van.

ló szakjogi, dogmatikai kérdésként. A történelemből és a diplomáciatörténetből tudjuk, hogy a mindenkori politikai hatalom mindig is ellenállhatatlan vágyat érzett a titkainak „szupervédelme”, a hatalomgyakorlás és a hatalmi törekvések megteremtése érdekében az emberek titokban folyó ellenőrzése és számon tartása iránt. A titkosszolgálatok azonban a „külső” ellenség utáni kutakodás leple alatt nemegyszer csupán az aktuális hatalom ellenzékét (vagy az annak tekintett személyek tevékenységét) követték nyomon, tették lehetetlenné, bénították meg – ha „kellett”, fizikai megsemmisítésük árán is. A jogtörténetből megtanulhattuk, hogy a titkok „védelmében”, a „titkosság” legitimálásában az erős fenyegetettségi szintet garantáló, széles értelemben vett büntetőjog szerepe hamar felértékelődött. Mindaddig, amíg az alapvető szabadságjogok – ezen belül az emberi méltósághoz, a személyi szabadsághoz, a személyi integritáshoz, a cselekvési és szólásszabadsághoz, a személyes adatok védelméhez való jog – nem nyertek megfelelő elismerést, ezt a helyzetet többé-kevésbé mindenki természetesnek vagy legalábbis adottnak tekintette. A szakma doyenje, *Joseph Fouché* még a legnagyobb természetességgel jelenthette ki, miszerint a titkosszolgálatok attól titkosak, hogy amit és ahogyan tesznek, az titkos; és egészen a huszadik század második feléig még a demokráciákban működő szervezeti utódainál sem nagyon illett érdeklődni a titkosszolgálatok természete iránt.

Az eredetileg inkább politikai, állambiztonsági célok érdekében használt titkos eszközökre beleszerető represszív büntetőpolitika, a bűnüldözés hatékonyságát minden más érték elé helyező irányzatok képviselői valójában később sem tudtak azonosulni azzal a gondolattal, hogy a szabadságjogok tisztelete akadályt gördíthet a titkos megfigyelés, a titkos felderítés, a titokban folyó ellenőrzés útjába, vagy a titkos nyilvántartások működtetése elé. Az egészen eltérő körülményekre visszavezethető bűnözési hullámok, az új – elsősorban a szervezett – bűnelkövetési formák megjelenése még a fejlett demokráciákban is többnyire kedvezett annak, hogy a törvényhozás „kellően engedékeny legyen” a titkos eszközök és módszerek alkalmazásának kiterjesztésekor. A terrorizmus felerősödése pedig új érvet adott a szabadságjogok lényegét nemigen értő, szándékosan félreértő vagy másodlagos értéknek tekintő politikai hatalmak kezébe. Az a hagyományos demagógia, amely a jogi szabályozáskor is a szabadság vagy biztonság közötti választást állítja a középpontba, „nagy túlélő”². Az eredetileg

² Csupán a XX. század egyik legismertebb, ám máig ható nemzetközi példáját felidézve: a társadalmi feszültségek kezelésére már a Johnson-kormányt felváltó Nixon-éra is erre alapozta a kampányát és berendezkedését, miközben a bűnözés kezelésére valójában nem tudott elődjénél jobb eszközöket kínálni. Az, hogy a „law and order”(itt: törvényes rend) jelszava mögé bújtatott ésszerűtlen válságkezelés milyen következménnyel járt, közismert.

egyenrangú értékek végletes, mindenki számára közérthetőnek tűnő, ám rendkívül leegyszerűsített szembeállítás az azonban vékony jégre visz bennünket. Ennek nyomán például hamar eljutottunk oda, hogy művelt és elismert – konnotációktól mentesen értendően: a szabadságjogok védelmében elkötelezett – fejlett demokráciákban szocializálódott jogászok biztatnak például a fogvatartottak kínzásához való jog kivételes³ elismerésére, vagy az „ellenség-büntetőjog” koncepció jegyében a magánszférához való jog részleges megvonására, azaz alapjogok relativizálására. Ebbe a gondolkodásba logikusan illeszkedik a „titkos felderítés” értékének túldimenzionálása.

Egy rövid dolgozat nyilván nem alkalmas a vázolt problémakör átfogó feldolgozására; így most csupán azt vizsgálom, hogy a titkos eszközök és módszerek alkalmazásának hatályos (büntetőjog-közel) szabályozása milyen veszélyeket rejt magában.

Az örökség – úton Fouché legszebb álmához

Jogállamban – főként az alapjogokat közvetlenül érintő jogterületeken – a korszerűtlen és alapjogi szempontból hibás törvényi szabályozásnak nem lehet permanens hivatkozási alapja sem a politikai, sem a jogi örökség. Az „örökség” felelőtlenségével távolról sem áll szándékomban tehát a demokratikus jogállamiság évtizedeiben tevékenykedő jogalkotók mentegetése és a mai helyzet igazolása. A titkos eszközök és módszerek alkalmazásával összefüggő hagyatékot vizsgálva felismerhetők azonban olyan tényezők, amelyekről az elmúlt két évtizedben is alig esett szó, noha következményeiről éppen az alkalmazhatóság határainak és az alkalmazás mélységének tisztázása érdekében nem lenne szabad (nem lett volna szabad) megfeledkezni. Amíg ugyanis a dolog elméleti tisztázását el nem végezzük, lehetetlen a dogmatikailag tiszta, az alapjogokat kellően tiszteletben tartó, a tisztességes eljárás követelményeit kielégítő szabályozás.

Magyarországon a titkos eszközök és módszerek alkalmazásának és felhasználásának kritériumait sokáig nem rögzítette megfelelő szintű, a nyilvánosság számára legalább a fő kérdéseket illetően megfelelő hozzáférést nyújtó

³ Alan M. Dershowitz: *Why Terrorism Works*. Yale University Press, New Haven–London, 2002, pp. 139–143.; Az úgynevezett Dershowitz-jelenségről magyar nyelvű összefoglaló például: Filó Mihály: *Az inkvizitor védelmében – a kínzás jogállami apológiája*. Fundamentum, 2005/3., 89–97. o. <http://209.85.135.104/search>; Korinek László: *A bűnüldözés alkotmányos alapjai*. Közjogi Szemle, 2008/1., 37–44. o.

tó jogforrás. Fel sem merült továbbá a nemzetbiztonsági és a bünyügyi célú igénybevétel feltételeinek elválasztása. A titkos információgyűjtés eszközeit és módszereit, az engedélyezés szabályait első ízben – a magát is átmenetilegként aposztrofáló – 1990. évi X. törvény szabályozta. A tartalma és jellege szerint leginkább hosszú preambulumnak tekinthető törvénynek egyetlen erenye volt: megalkotásával a törvényhozó deklarálta annak tarthatatlanságát, hogy a különleges eszközök és módszerek lényegét, alkalmazásuk hatókörét semmitmondó, legtöbbször titkos utasítások, (belügy)miniszteri parancsok és más operatív típusú dokumentumok rögzítsék, vagy „csak úgy” az aktuális kormányzat bizalmas elhatározásának megfelelően kerüljön sor „veszélyesnek nyilvánított elemekkel” szemben a legkülönbébb – büntetőjogi köntösbe bújtatott – alapjogi korlátozásokra.

Ösztönözte a törvényi szintű szabályozás megteremtését az a körülmény is, hogy a büntetőeljárásban alkalmazható kényszerintézkedések – köztük az előzetes letartóztatás – elrendelése, 1990. január 1-jével kikerült az ügyészség hatásköréből, és annak indokoltságát a bíróság előtt igazolni kellett. Mindamelllett a sehol nem szabályozott, a büntetőeljárás törvényen kívül eső titkos eszközökkel végzett „bizalmas (ügynöki) nyomozás” folytán gyanúba kerülő személyekre vonatkozóan a Legfőbb Ügyészség Különleges Ügyek Osztályát létrehozó, 1953. június 15-én kelt iromány azt tartalmazta, hogy letartóztatásukat – valójában a nyomozás adatainak ellenőrzése nélkül, „pecsétörként” – a legfőbb ügyész engedélyezi. Ez a politikai ellenfelek és a rendszer kritikusainak semlegesítésére szolgáló „könnyed lehetőség” azonban a kényszerintézkedésekről szóló döntés bírósági jogkörbe utalásával elveszett. A büntetőeljárás törvény ugyanis megkövetelte legalább a bűncselekmény alapos gyanújával kapcsolatba hozható tények valószínűsítését. Szükségessé vált tehát, hogy a kényszerintézkedés elrendelésére szolgáló kezdeményezés alapjául legalább valamilyen formális keretek között folyó felderítésre irányuló eljárásban született „eredményt” fel lehessen mutatni.⁴

⁴ Nem állítom, hogy a rendszerváltozás körüli eufóriában ezt a praktikus, ám a törvény rendkívül gyors megszületését igazoló logikus érvet annak idején sokan felhozták volna. Ezt már csak azért sem tehették, mert az ügyészség különleges hatáskörére vonatkozó és más hasonló dokumentumok létezéséről az alkotmányozó többség nem is tudott. A diplomáciában azonban gyakorta ki-/felhasznált alaptétel, hogy a hatalmi struktúrák alakításában a részleteket vagy egyes részleteket ismerő „kis technikusoknak” nem lebecsülhető a szerepük a nagy ívű változásokat vezénylő emblematisz figurák, pártok és államok törekvéseinek pártolásában vagy megbuktatásában. Itt is voltak, akik ismerték a szabályozást, és technikai tudásukat felhasználták a jogalkotónak végzett tanácsadásakor. Az már csupán a jogalkotó „szerencséje”, hogy felismerte és megértette az üzenetet.

A törvény megkísérelte definiálni a titkos eszközök fogalmát, szűkszavúan rendelkezett az alkalmazás általános és különös feltételeiről, sőt az engedélyhez kötött eszközöket nevesítette is. A bünygyi és nemzetbiztonsági célú felhasználás elválasztására azonban már ekkor sem került sor. Ugyancsak elhanyagolta ezt az elvi jelentőségű kérdést a nemzetbiztonsági feladatok ellátásának átmeneti szabályozásáról szóló 26/1990. (II. 14.) MT rendelet is. Hasonlóképpen elsikkadt az a problémakör, hogy a titkos eszközök és módszerek alkalmazása lehet-e része a nyomozásnak, és ha igen, miként vonatkoznak rá az eljárási törvény garanciális szabályai. Arról sem esett sok szó, hogy ha az igénybevételekre nem a nyomozás keretében kerül sor, az alapjogi korlátozások szükségességének és arányosságának érvényesítése a proaktív szakaszban milyen garanciákat követel meg.

Utóbb az 1990. évi X. törvényt – a nemzetbiztonsági kérdésekben – felváltotta a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (Nbtv.), és ezen túlmenően is jelentősen megváltozott a témakört érintő joganyag. Többször módosultak a büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény rendelkezései, majd hatályba lépett az átfogó szabályozás igényével fellépő, a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény (Be.). Közben megszületett a titkos eszközök alkalmazásával kapcsolatos rendelkezésekben nem szűkölködő rendőrségi törvény (1994. évi XXXIV. törvény), a határőrségről szóló törvény (1997. évi XXXII. törvény), illetve a vám- és pénzügyőrségről szóló törvény (2004. évi XIX. törvény). Erre vonatkozó szabályokkal kiegészült az ügyész-ségi törvény (1972. évi V. törvény), és az alkalmazáshoz kapcsolódó rendelkezések jelentek meg a jövedéki törvényben (2003. évi CXXVII. törvény), illetve a bűnüldöző szervek nemzetközi együttműködéséről szóló 2002. évi LIV. törvényben, az elektronikus hírközlésről szóló 2003. évi C. törvényben.⁵

A jogszabályi környezet módosulásával párhuzamosan többen és többször – nyíltan vagy burkoltan – feltették azt a kérdést: ilyen szűkös anyagi lehetőségekkel bíró, ám magát demokratikus jogállamnak valló országban valóban szükség van-e arra, hogy a titkosszolgálatok, vagy legalábbis – az egyébként drága – titkos eszközök igénybevételeire feljogosított szervezetek gombamód szaporodjanak.⁶ Többen és többször átfogó és részletező áttekintést közölve

5 A területi korlátok a szabályozás változásainak részletes áttekintését, az alacsonyabb szintű joganyag áttekintését nem teszik lehetővé. Azt azonban megjegyzem, hogy 1990. január 1-jétől a kézirat lezárásának időpontjáig (legkevesebb) 97 olyan jogszabály volt (van) hatályban, amely valamilyen szinten érdemi szabályokat tartalmaz(ott) a titkos eszközök alkalmazásával összefüggésben.

6 Tóth Mihály: A magyar büntetőeljárás az Alkotmánybíróság és az európai emberi jogi ítélkezés tükrében. KJK-Kerszöv Kiadó, Budapest, 2001, 190–192. o.

szembesítették a törvényhozást a szervezetek számának gyors gyarapodásával, az eszközök alkalmazásának indokolatlan kiterjesztésével. Mindez azonban a jogalkotót láthatóan hidegen hagyta, ám a szabadságjogok, a tisztességes eljárás követelményei iránt elkötelezett elméleti és gyakorlati büntetőjogászokat vagy a büntetőjog alkalmazásával szükségképpen érintett rendészeti kutatókat, kriminológusokat sokkolta.⁷ Közülük ugyanis sokan átlátták, hogy a jogrend folyamatos változása egyáltalán nem járt a titkos eszközök alkalmazására vonatkozó elvi kérdések tisztázásával, és végképp nem járt az ellenőrizetlen eszközök jelentőségének visszaszorulásával. Mindebből az a riasztó következtetés vonható le, hogy a törvényhozás el sem gondolkodott az alkalmazás végső határainak kijelölésén, a gyakorlatban pedig fel sem merült az önkorlátozás igénye.

A törvények képlékeny, bizonytalan jogfogalmakkal operáló gumiszabályai egyre inkább tágitották a titkos eszközök alkalmazásának körét, a gyakorlat pedig mindig is hajlamos maradt a keretek önkényes vagy célszerűségi alapon logikusnak tűnő kiterjesztő értelmezésére.⁸ Ma már az is látható, hogy az engedélyezésben és ellenőrzésben eredetileg kulcsszereplőnek kikialtott, a demokratikus kontroll alkalmazásának egyes eszközeivel felruházott bíróság sem bizonyult alkalmasnak ama korlátozó szerep betöltésére, amelyet a rendszerbe történő integrálása révén a jogalkotó neki szánt.⁹ Ennek – az elméleti alapok tisztázatlansága mellett – nem utolsósorban ma is az az oka, hogy az engedélyhez kötött eszközök alkalmazásának valódi ellenőrzésére az engedélyező bírónak nincsenek jogszabályban lefektetett, a számon kérhetőséget ténylegesen segítő eszközei, az ügyet érdemben tárgyaló bíró pedig még kollégájánál is kevesebb joggal bír, ha az így szerzett bizonyítékok ellenőrzéséről van szó.

Erre irányuló kutatások híján azt nehéz lenne eldönteni, hogy a bírák valóban egyetértenek-e a büntetőeljárásban játszott szerepük leértékelésével, egy illegitim folyamat végeredményének legalizálásra irányuló „főpecsétőri”

⁷ Például Nyíri Sándor: A titkos információgyűjtés jogi alapjai. BM Duna Palota és Kiadó, Budapest, 1998; Nyíri Sándor: A titkos adatszerezés. BM Kiadó, Budapest, 2000; Bejczy Alexa: Szigorúbb gumiszabály. Rendészeti Szemle, 2008/10., 60–80. o.

⁸ Vö. például Finszter Géza: Az alkotmányos büntetőeljárás és a nyomozás. Fundamentum, 1997/2., 110–111. o.; Szikinger István: A nemzetbiztonság védelmének alkotmányos korlátai és lehetőségei egy jogállamban. Előadás kézírata, 1998

⁹ Lásd például Török Zsolt: Titkos információgyűjtés és titkos adatszerezés során beszerzett bizonyítékok értékelése a bíróság előtt. Ügyészek Lapja, 2005/6., 19–31. o.; Bejczy Alexa: A titkos információgyűjtés célhoz kötöttsége. Rendészeti Szemle, 2006/7–8., 126–146. o.

szerepükkel, vagy hallgatásuknak „praktikusabb” okai vannak. Kétségtelen tény, hogy olvashattunk olyan ítéleti indoklásról¹⁰, amelyben a bíróság meggyőzően érvelt a titkos eszközökből származó ellenőrizetlen bizonyítékok elfogadásának kiterjesztő értelmezése mellett. Tudunk olyan döntésekről, amelyek elintézik a kérdést azzal, hogy a titkos információgyűjtés nem tartozik a Be. hatálya alá, ezért még törvényességi szempontból sem vonatkoznak rá annak szabályai.¹¹ Ám az is előfordult, hogy magas rangú bírósági vezető megintett egy bírót azért, mert (amúgy eredményes) alkotmánybírósági beadványban elméleti szinten is kifogásolta a bírói döntés elvonására irányuló jogszabályi kaoszt.¹²

Mindezek folytán úgy tűnik: ma már lassanként rosszabbul állunk, mint ahonnan elindultunk. Csupán az előzőekben említett listát figyelembe véve is, jogalkotói önmérséklet híján eljutunk odáig, hogy a titkos információgyűjtés (tígy) és a titkos adatszerzés (tasz) rendszere – a maga képlékenyen szabályozott, sokszor a szabad jogtalálás¹³ tartományába utalt és alig követhető világával – (újra, ismét, vagy még mindig) behálózza az egész életünket. A történetnek pedig láthatóan nincs vége, mert a jogalkotó továbbra is rendkívüli fogékonyságot mutat a „fátyolozott” világ eszközei iránt. A T/1337. számú, a nemzeti adó- és vámhivatalról szóló törvényjavaslatból kikövetkeztethetően a folyamat újabb állomásaként a kormányzati alárendeltségben működő adóhatóság (akár már középszintű szervezeti egységeiben) is rövidesen felhatalmazást kaphat az ilyen eszközök igénybevételére.

Bár az Alkotmánybíróság egy ízben – igaz, csak formai alapon – már kifogásolta az APEH nyomozó hatósággá avatását¹⁴, úgy látszik, hogy ezen a jogalkotó egy huszárvágással (szervezeti összevonással) könnyedén túlteszti magát. S hogy Fouché szellemének felélesztése teljes legyen: ehhez társulnak olyan további elképzelések, amelyek szerint a jövőben, bizonyos munkakö-

10 Idézi: Bejczy Alexa: Uo. 134. o.

11 Legfelsőbb Bíróság Bf. I. 2758/2000.

12 E sorok szerzője ennek szem- és fültanúja volt. Sem a megintőt, sem a megintettet nem kívánom megnevezni, mert ennél többet elárulnak bizonyos kísérő körülmények. A megintés külön pikantériája volt, hogy a bírói függetlenség értékét hangsúlyozó AB-döntés kihirdetése után a bírósági vezető kétségbe vonta a bírót azon jogát, hogy a továbbiakban a törvényben biztosított joga lehetősége, illetve kötelezettsége ellenére a „Donáti utcába szaladgáljon”, mert ezt politizálásnak fogja tekinteni.

13 Általánosan elmondható, hogy mind az eszközök igénybevétele, mind a kapott eredmény feldolgozása körében nagyon sok az értékelő, mérlegelő elem, anélkül azonban, hogy a mérlegelés igazodási pontjai törvényi szinten ki lennének jelölve. A dolog jellege folytán a jogorvoslati jog erősen korlátozott, s minthogy az eredmény értékelése nagyon sokszor „szakkérdésnek” minősül, a jogorvoslat megengedése sem jelentene többet üres formalizmusnál.

14 31/2001. (VII. 11.) AB határozat.

rökben a nemzetbiztonsági és a büntetőeljárás jellegű, titkosszolgálati módszerekkel végzett (folyamatos) megbízhatósági vizsgálat döntene a munkavállaló alkalmasságáról. A titkos eszközök és módszerek alkalmazására vonatkozó, az alkalmazási célok határait kijelölő elméleti alapok tisztázatlansága okán pedig az, hogy mikor melyek legyenek ezek a munkakörök, racionális alapon aligha dönthető el. A Belügyminisztérium honlapján közzétett: *Az egyes rendészeti tárgyú törvények módosításáról szóló törvénytervezet (09/02/2010)* ugyanis (remélhetőleg csak ebből a szempontból) már *rendészeti jellegű* beosztásnak tekinti az ügyészségi szolgálati viszonyt, vagy a köztisztviselői törvény hatálya alá tartozó munkavállalót. Ha ehhez hozzávesszük, miszerint eddig is gyakorta változott, hogy bizonyos szerveknél dolgozó ügyviteli, fizikai alkalmazottak (például gépkocsivezetők) aktuálisan az Mtv. vagy a Ktv. hatálya alá tartoznak-e, az eufemisztikusan „védtett állománynak” nevezettek köre bármikor végtelen lehet. Úgy vélem, ezzel megérkeztünk *Fouché legszebb álmához*¹⁵, a társadalom működését minden szinten behálózó, az egyént védtelenné tévő „spionrendszer” virágkorának megalapozásához.¹⁶

Az „érdekek” szerepe és jelentősége a titkos eszközök alkalmazásának szabályozásában

A titkos eszközök „terjedési sebességének” megkérdőjelezése sokakból erős indulatokat vált ki. Képzettségtől, pozíciótól, társadalmi helyzettől függetlenül az első reakció általában az, hogy a terrorizmus veszélyére figyelemmel korszerűtlen gondolat az alkalmazási feltételek szigorításának igényével fellépni; miközben azért (szerencsére) a terrorizmus és kapcsolódó jelenségei az egyes országokban és az élet különböző területein korántsem azonos intenzitással jelennek meg. Az eszközök terjedését szorgalmazók második érve pedig – a kiemelkedő társadalmi jelentőségű – bűnüldözési érdek elsődlegessége a személyiségi jogok védelméhez képest.

¹⁵ A foglalkozás szabad megválasztásához fűződő jog és a titkos eszközök alkalmazásának összefüggéseiről lásd Szikinger István: i. m.

¹⁶ Túl az elméleti kifogásokon, az több mint veszélyes elgondolás, hogy a védtett állomány „élethelyzetek” létrehozásával provokálható, miközben érdemben alig esik szó ennek eljárásjogi háttéréről, egyebek között arról, hogy például a személyes indítékokkal motivált provokációt hogyan lehet kivédeni, miként kell ezt a folyamatot dokumentálni, ki lesz az a végső döntéshozó, aki az „akció” eredményét értékeli, s ezt milyen szempontok szerint teszi.

Az egyébként definiálhatatlan bűnüldözési érdeket a „közérdek” még tágabb fogalma alá szokás besorolni, s ez egyben misztifikációjának végső alapja is. Sajó András az egyik monográfiájában hosszasan fejtegeti, hogy a szabadságjogok „visszavonásának” legalattomosabb esete a szabadság korlátozása a közérdek nevében. A közérdek ugyanis tartalmilag üres, empirikusan nehezen kezelhető fogalom, ezért éppen úgy felhasználják a joguralom, mint a szabadság korlátozása érdekében. *„A közérdekfogalom – politikai rokonaival, a nemzeti érdekekkel, a közjóval és az államérdekkel együtt – a magánérdek és a magánszféra elnyomására, megnyomorítására szolgál; pontosabban egyes magánérdekek, csoportok igazságtalan előnyökhöz juttatásakor alkalmazzák hivatkozási alapul.”* A közérdekre hivatkozás valójában azzal, hogy mindig a magánérdek fölé emelkedik, eleve egyfajta *bűnösség képzetét kelti mindennel szemben*, ami magán.¹⁷

A büntetőeljárás és a büntetőeljáráshoz közel eső vagy azzal hasonlóságot mutató állapotok szabályozása egyaránt a bűnösség képzetét viseli magán. A törvények nem a gyanú- és gyanú közeli állapotok elkerülhetőségéről és elkerüléséről szólnak, hanem a bűnösség, a vétkesség (büntetőjogi beavatkozást igénylő, vagy nem igénylő) bizonyításának folyamatát szabályozzák. Az eljárási és a közvetlenül az alkotmányba foglalt eljárási jellegű garanciák éppen azal szemben adnak védelmet, hogy az eljárás alá vont személy bűnösségét vagy akár csak a megalapozott gyanú közeli állapotát evidenciának tekintsük. Azzal ugyanis, hogy bizonyos szabadságjogok az egyetemes értékeket kifejezésre juttató alkotmányba és az államok széles körű konszenzusán alapuló nemzetközi egyezményekben bekerültek, a közérdekre való tautologikus hivatkozás nem lehet olyan végső érv, amellyel szemben az emberi méltóságnak, vagy az abból közvetlenül levezethető alapjogoknak automatikusan meg kellene hátrálniuk.

Álláspontom szerint a közérdekre, államérdekre, nemzetbiztonsági érdekre, a bűnüldözési érdekre, a bűnmegelőzési érdekre és más hasonló, döntően nem értéksemleges fogalmakra alapított tekintélyelvű felfogás a büntetőeljárásban és a büntetőeljáráshoz közeli rendszerekben több oknál fogva sem lehet a szabályozás és a meghozandó döntés irányítója. Ezeknek az érdekeknek vannak politikailag soha nem semleges letéteményesei, s az érdekek tartalmát nem „helyzetsemleges” körülmények¹⁸ folyamatosan alakítják. Jogilag

¹⁷ Sajó András: A közérdek fogalma – értelemdadási kísérlet. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1999, 241–246. o.

¹⁸ Sajó például a gazdasági válságokra vonatkoztatva mutatja be az alakító hatás következményeit. Sajó András: Uo. 244. o. A társadalmi identitásválságok, a döntéshozóra is közvetlenül kiható szociális

körülírhatatlan, tetszés szerint tágítható és szűkíthető tartalmú, változó érdekeket pedig végrehajtható bírói döntéshez kötött, a szabadságjogok közvetlen elvonására vagy fenyegetésére alkalmas eljárásokban semmiképpen nem lehet az egyének sorsára közvetlenül kiható mércének tekinteni. Konkrét eljárásokban értékmérlegelésre a bíró felhatalmazást nem kaphat. Az említett érdekek lehetnek ugyan olyan szempontok, amelyeket a titkos eszközök alkalmazásának megengedésekor vagy tiltásakor figyelembe kell venni, de a feltételek, okok, következmények rendszerében a jogalkotónak ennél jóval konkrétabb igazodási pontokat kell kijelölnie, ideértve annak meghatározását is, hogy milyen esetekben hol vannak az alkalmazás határai.

Nem kívánok állást foglalni abban a filozófiai vitában, hogy a nemzetbiztonsági és bűnüldözési, bűnmegelőzési érdek közül melyik a fontosabb és melyik helyezhető a többi elé (fölé). Már csak azért sem, mert a jogi szabályozás szempontjából semmi értelmét nem látom bármiféle fontossági sorrend felállításának; az ugyanis nem lenne egyéb, mint szubjektív értékelés. Ahhoz azonban nem szükséges elvont értékek patikamérleglen történő összevetése, hogy belássuk: az állam külső biztonságának – a demokráciákban a társadalmi többség által támogatott –, alkotmányos berendezkedésének védelme alapvetően más módszereket igényel, mint a bűncselekmények megelőzése, illetve az azok üldözése elleni fellépés. Ebből következően még a védelem jogi eszközeinek sem kell azonosnak lenniük, sőt a jogalkotó az azonos típusú eszközök alkalmazásakor is követhet – a szabadságjogok korlátozása szempontjából nem egyenértékű – eltérő megoldásokat.

Az pedig már megint újabb kérdés, hogy az említett érdekek védelmében felhasznált eszközök alkalmazása kiterjedhet-e például a munka világára. Ez utóbbi tekintetben azért vannak erős kétségeim, mert egyrészt a büntetőjog és a büntetőeljáráshoz hasonló eljárások, valamint azok eredményei a munkaadói oldalon előre hozott védelmet is jelentenek. Az eljárások eredményét, az alkalmazott jogkövetkezményeket (diszfunkcionálisan hosszú időtartamban) többretegű nyilvántartásokban őrzik, és ezekhez a foglalkoztatotk különösebb feltételek nélkül közvetve vagy közvetlenül hozzáférnek. Az esetek többségében pedig amúgy sem teremthető közvetlen összefüggés a büntetőjogilag releváns magatartások és a munkavállalás (munkavégzés) szempontjából jelentős körülmények között. Az pedig önmagában is megrázó gondolat, hogy a munkavállalói szféra általános és folyamatos ellenőrzésében még a bünte-

válságok, vagy a távoli terrorizmusveszély azonban éppen ilyen alakító tényező lehet. A befolyásolás mértéke sem azonos; az függhet a döntést hozó érintettségének fokától, a válság nagyságától, a veszély közeli vagy távoli jellegétől.

töeljárásban és a nemzetbiztonság védelmében is kivételesnek számító megoldásoknak, vagy azokkal rendkívüli hasonlóságot mutató eszközöknek ilyen kiemelkedő szerep jusson.

Álláspontom szerint a helyes, követhető és kiszámítható jogállami jogalkalmazás érdekében ezért először is tisztázni kellene a kivételes és súlyosan jogkorlátozó eszközök alkalmazásának a jogrendben betöltött szerepét, célját és hatókörét (megengedhetőségének végső határait). Különbséget kellene tenni a nemzetbiztonsági (újabb terminológia szerint alkotmányvédelmi) és bűnüldözési célú eszközök, így a *tígy* és *tasz* között is; az utóbbi kategórián belül pedig a preventív és a nyomozási célú alkalmazást célszerű eltérő alapon megközelíteni. A konkrét szabályozás során ellenben valamennyi kategórián belül megkerülhetetlen az eszközök alkalmazására vonatkozó szükségesség és arányosság jogalkotói mérlegelése, illetve azoknak az orientációs pontoknak a kijelölése, amelyek szerint a jogalkalmazó a konkrét esetekben mérlegelhet. Éppen az eszközök alkalmazásának súlyos következményei folytán az ugyanis valószínűtlen, hogy a jogalkotói absztrakt mérlegelés elegendő garanciát nyújtson arra, hogy a konkrét esetekben a szükségesség–arányosság követelményei maradéktalanul teljesüljenek.

A nemzetbiztonság (alkotmányvédelem) és a bűnüldözés összefonódása

A nemzetbiztonsági típusú szolgálatok, minthogy feladatuk az állam külső védelme is – rendeltetésükből következően – feladataik döntő részét a nyilvánosság kizárásával látják el. Demokratikus jogállamban azonban elengedhetetlen, hogy a szolgálatok működésére vonatkozó elveket, hatásköröket, a védelem során alkalmazható eszközöket és azok alkalmazási feltételeit a külső kontroll garanciáit is jelentő, nyilvános jogszabályok tartalmazzák. A magyar jogrendben a nyilvános jogszabály kritériumának – az alapjogok korlátozásának szükségességét és arányosságát is elvileg garantálni köteles – törvényi szintű szabályozás felel meg.¹⁹ Elvileg az Nbtv. a formai kritériumoknak megfelel, a téma szempontjából azonban a jogszabály minősége és a

¹⁹ Van olyan álláspont, amely szerint a dolog jelentőségére figyelemmel helyes lenne, ha a szolgálatok rendeltetését és feladatait az alkotmány tartalmazná. Dezső Lajos – Hajas Gábor: A nemzetbiztonsági tevékenységre vonatkozó jogszabályok – Kommentár a gyakorlat számára. HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2000, 4/1.

törvényt kiegészítő joganyag – elsősorban az arányos korlátozás tekintetében – számos kívánnivalót hagy maga után.

A szolgálatok eltérő típusú feladatokat látnak el, az objektum- és személyvédelemtől kezdve az okmányvédelmen keresztül, az egyes feladatokra jelöltek ellenőrzésén, a nemzetbiztonságot fenyegető bűncselekményekről való információszerzésen át azok elhárításáig és részleges felderítéséig. Az Nbtv. szerint nyomozási hatáskörük nincsen ugyan, jogkörük – nyílt és titkos információgyűjtés révén – elsődlegesen a megelőzésre, a nemzetbiztonsági érdekeknek, az ország szuverenitásának, az alkotmányos rendnek a védelmére terjed ki. A felderítést azonban csak akkor kell átadniuk a nyomozó hatóságoknak, ha az már olyan szakaszba ért, amikor *konkrét büntetőügy kezdeményezésének* van helye (3–7. §). A Be. terminológiáját figyelembe véve ez a *bűncselekmény gyanúját* jelenti; vagyis hatáskörük a proaktív szakaszban korlátlan. Az anyagi jog oldaláról – a törvényi tényállási elemek felderítésén és „azonosításán” túl – elsősorban a bűncselekmény stádiumai jelentenek igazodási pontot. Mindazon esetekben, amikor a törvény a bűncselekmény előkészületét is büntetni rendeli, a szolgálatok közreműködési joga ott ér véget, amikor (akár az ismeretlen) terhelt ilyen jellegű magatartást megvalósított.

Az Nbtv. rendszerében az első vitatható pont, hogy még áttételesen sem határozza meg, ténylegesen mely bűncselekményekre terjed ki a szolgálatok felderítési kompetenciája, s hogy mit kell érteni információgyűjtés–felderítés–nyomozás fogalmán. Az utóbbi fogalmakat ugyanis még a képzett büntetőeljárás-jogászok is gyakorta szinonimaként használják. E jogszabályban (vagy a Be.-ben) pedig nyoma nincs annak, hogy az egyes stációk között milyen formai és tartalmi kritériumok alapján kellene különbséget tenni.²⁰ Az összkép – figyelemmel arra is, hogy a Be. a felderítést a nyomozás egyik céljának vagy összetevőjének tekinti – valahol azt sugallja, hogy a szolgálatok tartalmilag *nyomozási típusú előtevékenységet végeznek, a nyomozásra irányadó eljárási garanciák nélkül*.

Igaz ugyan, hogy egyes rendelkezések nevesítenek bizonyos, a szolgálatok felderítési hatáskörébe tartozó bűncselekményeket [például 5. § h) pont; 7. § i)

²⁰ Magam nem nagyon hiszem, hogy a büntetőeljárási dogmatika által megkívánt pontossággal a fogalmak paragrafusokba foglaltan, hibátlanul körülírhatók, de azért a mainál tisztább helyzet teremthető. A régebbi szerzőket is figyelembe véve, annyiban dokumentált „közmegegyezést látszik körvonalázódni”, hogy a felderítés a proaktív szakasz sajátja, vagyis erről akkor beszélhetünk, ha még a bűncselekmény eljárásjogi értékelhető gyanúja sem igazolható. Az Nbtv.-ben használt harmadik fogalom: az információgyűjtés (ami nem azonos a tigy-gyel) azonban sehogyan nem tehető, mert információt gyűjteni a reaktív és a proaktív szakaszban is lehet.

pont], ez azonban korántsem azonos azzal a körrel, amelyre eljárásuk ténylegesen kiterjed. A feladatok kiosztására vonatkozó további szabályok ugyanis olyan megfogalmazásokat tartalmaznak, amelyekből nagyobb „értelmezési mutatóványok” nélkül is egyértelmű, hogy a felderítés hatóköre jóval túlmutat a Btk. szerint nevesített állományon [vö. például 5. § k) pont, l) pont; 7. § f) pont]. Ez pedig mindazon esetekben különösen aggályos, amikor erre titkos eszközök igénybevétele kerül sor. A titkos információgyűjtés engedélyezése ugyanis csak kivételesen indokolt esetben lehetséges, legalább *valószínűsítve*, hogy az alkalmazás igazolható célja túlnyomóan meghaladja a magánszféra védelméhez fűződő érdeket. Ez pedig „akármilyen” bűncselekmény esetén nem igaz. Világosan látni kell ugyanis, hogy a felderítéssel, a nyomozással a történet nem ér véget, az csak „közbenső” cél. Bűncselekmény esetén ehhez a számonkérés, a büntetőeljárás automatikusan kapcsolódik. Ettől eltérők ugyan azok az esetek, amikor például a cél a politikai, gazdasági szuverenitás védelme érdekében valamilyen külső veszély elhárítása, a fenyegetettség megszüntetése, az elleneséges tevékenység megszakítása, ám még ez sem jelenti azt, hogy a titkos eszközök bármelyike, bármikor, bármilyen okból igénybe vehető.

A valószínűsítéshez a proaktív szakaszban is megfelelő támpontok kellenek, ahhoz nem elegendő az ilyen eszközök alkalmazásának kiterjesztő értelmezést lehetővé tevő, valamilyen, közelebbről meg nem határozott bűncselekmény elkövetését általánosságban igazolni látszó teória. Ez még azokban az esetekben is irányadó, amikor a titkos eszközök alkalmazása külső – egymással egyenrangúnak nem tekinthető – engedélyhez kötött. A külső engedélyezés ugyanis nem lehet formális garancia, annak során nem azt kell alátámasztani, hogy „esély van valamilyen bűnügy” felderítésére, hanem éppen fordítva. Körvonalazódni látszik egy konkrét súlyos bűncselekmény, s ahhoz, hogy a kontúrok gyanúvá álljanak össze, szükség van titkos eszközök bevetésére. Az engedélyező külső szerv sem garantálhat ugyanis hatékony alapjogi védelmet akkor, ha a beavatkozás kereteit, az érintettek lehetséges körét a törvény túlságosan tágan írja körül, ha az alkalmazás engedélyezésekor mérlegelendő szempontok bizonytalanul meghatározottak.

Nem téveszthető szem elől, hogy még a legerősebb garanciát jelentő, a független bíróság kezébe helyezett engedélyezés is csupán azt biztosíthatja, hogy az előzetesen szabályozott beavatkozási feltételek ténylegesen teljesülnek. A döntés meghozatalakor a bírói mérlegelés is csak abban az esetben veheti figyelembe a titkos eszközök alkalmazásával ténylegesen vagy potenciálisan érintettek érdekeit, ha a magánszférába való beavatkozási küszöb, a beavatkozással korlátozandó alapjogok világosan szabályozottak.

Az eszközök alkalmazásának következményeire is kiterjedő felismerhető normatartalom pedig még inkább fontos abban az esetben, ha az engedélyező nem semleges. Márpedig az engedélyezésre szintén feljogosított miniszter semmiképpen nem tekinthető ilyennek. A nemzetbiztonsági szolgálatok a kormánynak alárendelt szervezetek, az engedélyező miniszter pedig egyben politikai felelősséget is visel azok működéséért. Az engedélyezés feltételeinek és az engedélyezési eljárás részletszabályainak pontos körülírása éppen azért nélkülözhetetlen, hogy az engedélyező kormánytag a konkrét eseteket a legkevésbé vizsgálhassa a pillanatnyi érdekek szerint, a „politikai szemüvegen” keresztül.

A már említett bizonytalansági tényezők önmagukban is súlyosak, ám a „zavarkeltés” ezzel még korántsem tekinthető befejezettnek. A törvény a felderítés és az információszerezés kategóriáit is felváltva használja, anélkül azonban, hogy ezek különbségét meghatározná, illetve a titkos eszközök igénybevétele szempontjából differenciálna közöttük.²¹ Arra sem ad támpontokat, hogy az engedélyező melyik esetben mit mérlegeljen, ha a szolgálatok teszik az előterjesztést. Ez azért nem elhanyagolható kérdés, mert a szolgálatok nemhogy nem nyomozó szervek, még csak nem is „általános hatáskörű felderítő hatóságok”, még az Nbtv.-ben körvonalozott bűncselekmények esetén sem. Eklatáns példa erre, hogy az Rtv. felhatalmazó rendelkezésére alapított, a Terrorelhárítási Központról szóló 232/2010. (VIII. 19.) kormányrendelet szerint – feltehetően (bár ez így kimondva nincs) az Nbtv. 5. § i) pontja alá nem tartozó esetekben – a terrorcselekmény felderítése e központ hatáskörébe tartozik.²² Másrészt az sem elhanyagolható körülmény, hogy a már említett rendelkezések még a Btk. szerint nevesített egyes bűncselekmények tekintetében is úgy rendelkeznek, hogy a szolgálatok kompetenciájába egészen addig tartozik a felderítés, amíg a nyomozást el nem rendelik. Ebből már az sem világos, hogy ténylegesen mikor kell átadni az ügyet a nyomozás elrendelése céljából; az pedig végképp megkérdőjelezi a szabályozás megfelelőségét, hogy nem tisztázott: mi a helyzet akkor, ha a nyomozó hatóság az átadott anyag alapján nem hajlandó a nyomozás elrendelésére? Ebben a megfogalmazásban ugyanis semmi nem zárja ki a törvény (Nbtv.) szövegé-

21 Nehezen tekinthetünk el attól, hogy ebbe a körbe olyan bűncselekmények is beletartoznak, mint a rémhírterjesztés vétsége, a közveszéllyel fenyegetés vétsége, amelyek a gyakorlatból tudhatóan a nemzetbiztonsági fenyegetés szintjét meg sem közelítő, az alkotmányos berendezkedés elleni támadást jelentő indítékoknál sokkal prózaibb okokból elkövetettek.

22 Azt már persze nehéz lenne megmondani, hogy az Nbtv.-ből hol csúsznak át a „terrorjellegű” cselekmények a központ fennhatósága alá.

nek olyan értelmezését, amely szerint, ha a nyomozó hatóság elzárkózik a nyomozás elrendelésétől (formailag: elutasítja a feljelentést), tovább folyik a szolgálatok felderítési jellegű tevékenysége. Ekkor immár „csak” az a kérdés, hogy ennek hol van a végső határa, s például az így „visszaszármazott eljárás” a titkos eszközök engedélyezése szempontjából új ügynek minősül-e.

Mindezeket a problémákat a törvény az e fejezet rendelkezéseire irányadó, a 3. § szerinti, „nemzetbiztonsági érdekből” való eljárásra utaló terminus technicusszal kívánja kezelni. A nemzetbiztonsági érdek azonban definiálatlan és definiálhatatlan fogalom. Más jelent a politikában, a biztonságpolitikában, a katonapolitikában és a jogban.²³ Kétségtelen tény, hogy a jogalkotó az Nbtv. 74. § a) pontjában formálisan adott erre meghatározást, ez azonban leginkább politikai jellegű, tautologikus fogalomtöredék, amely csak a nemzetbiztonsági érdek egyes részelemeit tartalmazza, ezért semmiképpen nem nyújthat(na) közvetlen alapot az alapjogi korlátozásra.

Szerencsésebb történelmi múltú államokban tapasztalhatjuk, hogy rendszerint kialakul egy *időszakos* közmegegyezés ennek a fogalomnak a tartalmáról, viszont ez az alapkatalógus is azonnal felborul, ha a nemzetnek új próbatételekkel kell szembenéznie (háború, polgárháború, hidegháború, terrorizmus, illegális migráció, gazdasági válság stb.). A tudományos definíció hiányára tekintettel az alkotmánybírószági határozatok is mindeddig úgy foglaltak állást, hogy a nemzetbiztonsági érdek védelme alkotmányosan elismerhető államcél, ám annak többrétegűsége megkívánja, hogy alapjogok korlátozására csak akkor szolgálhat, ha a korlátozás tartalma a jogállamiság, jogbiztonság követelményeinek megfelelően körülírt.²⁴

Mindazonáltal az Nbtv. – kevés kivételtől eltekintve – a titkos eszközök alkalmazására a szolgálatoknak általános felhatalmazást ad (53. §). Mi több, a külső engedélyhez kötött eszközök esetében is – éppen a nemzetbiztonsági érdekre hivatkozással – a kivételes (a főigazgatók meggyőződésére alapozott) engedélyezést szintén lehetővé teszi. A beavatkozási küszöb mind az alapesetben, mind a kivételes eljárásban rendkívül alacsony. A törvény csupán azt az általános kritériumot tartalmazza, hogy a feladatok ellátásához szükséges adatok más módon nem szerezhetők meg. Arról nem esik szó, hogy ezt ténylegesen igazolni vagy legalább valószínűsíteni kellene, mint ahogyan a sürgősségi engedélyezéskor is legfeljebb utólag valószínűsítendő, hogy a késedelem *a szolgálat eredményes működéséhez* (és nem a bűncselek-

²³ Vö. Dezső Lajos – Hajas Gábor: i. m. 17. o.

²⁴ Összefoglalóan: 13/2001. (V. 14.) AB határozat.

mény felderítéséhez vagy a nevesített feladatok ellátásához) fűződő érdeket sértené. Az igénybevételre vonatkozó, hihetetlenül tág keretek között biztosított felhatalmazás ellenére szintúgy hallgat a törvény arról, hogy a nyomozás elrendeléséhez mikor, milyen körben adhatók át az így szerzett információk a nyomozó hatóságnak. Azt sem rendezte el a jogalkotó részletesen, hogy a szolgálatoknak miként kell eljárniuk, ha a titkos eszközök alkalmazásával a felderítési, információszerzési kompetenciájukba nem tartozó cselekményekre vonatkozó adatok birtokába jutnak.

Végző soron úgy tűnik, hogy a nemzetbiztonsági szolgálatok nyomozási típusú kompetenciájának elismerése a védelmi feladatokban rejlő szükségképpen magas kockázati szint mellett olyan funkciókeveredést hozott létre, amelynek kedvezőtlen következményei lehetnek. A védelmi feladatok ellátása (főként a külső védelem) döntően – számos elemében jogilag szinte megfoghatatlan – erős érdekmérlegelést tételez fel, és ezen a területen a késedelem végzetes következményekkel járhat. Más kérdés, hogy ekkor sem a szolgálat eredményes működéséhez kapcsolódó érdek, hanem kizárólag a feladat ellátása indokolhatja a kivételes eszközök alkalmazását, de a beavatkozási küszöb – igaz, csak időlegesen – itt valóban lehet alacsonyabb. Az e feladatok ellátásakor alkalmazott titkos információgyűjtés nem feltétlenül jár az alapjogoknak büntetőeljárás keretében történő további korlátozásával, mint-hogy ezeknek nem szükségképpen következménye a büntetőeljárás megindítása sem. Amikor azonban eleve bűncselekmény gyanújához közeli állapot váltja ki a szolgálatok beavatkozását, a dolog ténylegesen közel kerül a bűnüldözési célból alkalmazott titkos információgyűjtés okához, végző célként ugyanis az érintett büntetőjogi eszközökkel történő felelősségre vonása jelenik meg. Ha viszont a kivételes eszközök alkalmazásának mércéje azonos, ez vagy a magánszféra indokolatlan korlátozásával jár (például a külső engedélyhez nem kötött eszközök esetében), vagy a szolgálatok által ellátandó egyes feladatok teljesítése szenvedhet károkat (például ha az engedélyező az igazolhatóság azonos szintjét kívánja meg). A tiszta profil megteremtése tehát az eredményre kihatóan szerencsésebb lehet a funkciók vegyítésénél.²⁵

²⁵ Más alapon, de Finszter Géza is a tiszta profil megteremtését tartaná kívánatosnak. Vö. Finszter Géza: A rendőrségek megvalósult reformja. In: Both Emőke (szerk.): Kriminológiai Közlemények 63. Magyar Kriminológiai Társaság, Budapest, 2007

Az Rtv. és társai²⁶ proaktív szakaszra vonatkozó szabályai

A bűnözési statisztikákból azt a következtetést vonhatjuk le, hogy az Nbtv. szerinti felderítési kompetenciába tartozó bűncselekmények száma alacsony. Bár a szolgálatok részletes statisztikákat nem közölnek, a befejezett bűncselekményekre vonatkozó adatokból arra kell következtetnünk, hogy az e körben induló ügyek száma is messze alatta marad az Rtv.-ben (és társaiban) szabályozott proaktív szakaszba tartozó eljárásoknak. Ez azonban nem azt jelenti, hogy ebben a körben semmilyen probléma nincs, noha az Rtv. – és a titkos adatszerzés körében a Be. – átesett már alkotmánybíróági revízió.

A 2/2007. (I. 24.) AB határozat az engedélyezés feltételeinek a jogbiztonság követelményébe ütköző volta, s ennek folytán az alkotmánynak a magánszféra védelmével összefüggő egyes rendelkezéseit sértő jellege mellett, részben az engedélyezési folyamat bizonytalanságait is kifogásolta.²⁷ A szabályozási hiányok és anomáliák döntően arra voltak visszavezethetők, hogy a törvényi megoldások lényegében csak „jogszabályosították” a korábbi, az operatív felderítésben megszokott „zsargont”, illetve a törvényhozó kriminológiai terminus technicusok alkalmazásával, pontosabban azok fellazításával végletesen relativizálta az alkalmazás korlátait.

A határozatban is felhívott EJEB-döntésekből és a szakirodalomból megállapíthatóan a korlátok relativizálása és a külső engedélyező hatáskörének önmagukat hatástalanító szabályok szerinti kiüresítése nem példátlan jelenség. Ennek persze nemzetenként is vannak eltérő okai, de az európai kontinentális jogrendszerekben van közös gyökere is.

A francia mintát követő kontinentális rendszerben nem számított evidenciának, hogy az eljárási kódexek a büntetőper előkészítő szakaszát: a nyomozást az eljárás részeként szabályozzák. Azzal, hogy az 1897-es francia eljárási törvény a rendőrség²⁸ nyomozási tevékenységét az eljárás részévé tette, s

²⁶ Bár a titkos eszközök igénybevételére vonatkozó lehetőséget több jogszabály is biztosítja, ezek vonatkozó rendelkezései az Rtv. másolásával születtek.

²⁷ Teljes – és megköszöntöm: felelőtlen – félremagyarázása volt ennek a határozatnak, hogy az Rtv., a Jót. és a Be. rendelkezéseinek megsemmisítésével az Alkotmánybíróság az engedélyhez nem kötött eszközök alkalmazási körének tágítása mellett foglalt állást. A döntés világosan és több ízben kifejezésre juttatta, hogy általában véve a titkos eszközök alkalmazását a szigorú mérce szerint megállapított minimumra kell szorítani, az alkalmazás feltételeit pedig szigorítani kell. Szerencsére a félremagyarázásnak nem akadtak meghatározó támogatói, és ha nem a határozatban foglaltakat tökéletesen kielégítve is, de megszülettek az új szabályok.

²⁸ Az egyszerűség kedvéért a rendőrség kifejezést annak legáltalánosabb értelmében használom, értve ezen minden olyan szervet, amely nyomozási jellegű feladatokat lát el.

ezt a tendenciát kisebb-nagyobb eltérésekkel követte a XX. századi kontinentális jogalkotás, még mindig nem vált magától értődvé, hogy a rendőrség szervezete, feladatai, működése, nyomozási tevékenysége, a nyomozás eszközrendszere is jogilag szabályozott legyen.²⁹ Erre két magyarázat is adódik.

Az egyik szerint a büntetőjog-alkotás aranykorában (a XIX. század végén, XX. század elején) a jogfelfogás úgy tartotta, hogy az igazságszolgáltatás teretében az önálló hatalmi ág: a bíróság fennhatósága alatt zajló büntetőper, ami lényegében a tárgyalási szakaszt jelenti.³⁰ A törvényhozó hatalmak és a jogtudósok egyaránt húzódoztak attól, hogy a végrehajtó hatalom fennhatósága alatt álló, nem csupán nyomozási feladatokat ellátó, hanem közbiztonsági, igazgatási tevékenységet is végző rendőrséget a büntetőkódexek szintjén is az eljárás részesévé tegyék.

A másik, hogy a védelvi eljárás értékeinek előtérbe kerülésével kialakult az az állapot, miszerint a büntetőeljárás kódexek „hatálya alá” a processzuális értelemben vett terhelt fogalmának „realizálhatóságától” (lényegében a vádemelésről) tartozik az eljárás; ami az ezt megelőző szakaszban történik, arra nem vonatkoztathatók a perrendszerű bizonyítás szabályai. Az inkvizitórius eljárás alkonya után azonban az eljárásjogok a nyomozás és a vizsgálat (fakultatív vizsgálat) elkülönítésével igyekeztek pótolni a pert megelőző szakasz hiányzó eljárás garanciáit, aminek a végeredménye a vegyes rendszerben már a nyomozó hatóságok tevékenységének az eljárási kódexekbe történő integrálása lett.³¹

Minthogy a diktatúrák általában szeretik a szabályozatlan állapotokat, a nyilvánosság elől elzárt eljárásokat, a szocialista társadalom rendőrsége „megszokta”, hogy a felderítéshez, a nyomozáshoz a kívüllátnak „nincs köze”. A nyomozó hatóságnak egyetlen feladata van: eljuttatni az ügyet és a terheltet az eredményes (elítélésre alkalmas) vádemelésig. Ezen a téren a konszolidáció időszaka nem sok változást hozott. Még az 1967. május 17-i Koordinációs Értekezlet³² ülésanyagához kapcsolt jegyzőkönyvből is az álla-

29 A fejlődés állomásairól részletesen: Finszter Géza: i. m. 83. o.

30 Ezen nem változtatott, hogy a különböző kódexek a tárgyalásnak mint eljárási formának számos, funkcionálisan is eltérő variációját dolgozták ki, és az sem, hogy a nyomozásba befolyt a vizsgálóbíró.

31 A nyomozás–felderítés–vizsgálat hármáról részletesen lásd Pusztai László: A büntetőper előkészítése. In: Erdei Árpád (szerk.): Tények és kilátások. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1995, 33–46. o. A nyomozásban folytatott bizonyításról: Erdei Árpád: Tilalmak a bizonyításban. In: Erdei Árpád (szerk.): Uo. 47–61. o.

32 Minthogy a Koordinációs Értekezlet fogalma és rendeltetése nem annyira közismert, e helyütt is érdemes rámutatni, hogy ennek működtetése volt az egyik módszer arra, hogy a bíróságokat ellenőrzés alatt tartsák. Továbbá adott esetben itt folyt a *valóságos igazságszolgáltatás*: eldöntötték, hogy kell-e az adott ügyben büntetőeljárást indítani, be kell-e azt fejezni, milyen szakasszigg kell eljuttatni, kell-e

pítható meg, hogy az MSZMP KB KAO képviselőjében eljáró *Borbándi János* igencsak nehezményezte, hogy az ellenforradalom után született büntetőeljárási szabályok a rendőrséget túlzottan akadályozó garanciákat, főleg megkötéseket tartalmaznak, amelyek csak „elnehezítik” az eljárást. Bár az utolsó húsz évben a nyomozási szakasznak egyre több korláttal kellett szembenéznie, a rendszerváltozás után végső soron érthető volt tehát a rendőrség averziója azzal a gondolattal szemben, hogy még a proaktív szakaszban folytatott eljárása is szabályozott és ellenőrzött keretek közé kerüljön. A jogalkotónak pedig vagy nem volt kellő rutinja a probléma kezelésére, vagy az erős rendőrség megteremtésére vonatkozó idea hajszolása közben születő rendőrségi törvény kodifikációjában fel sem merült annak a veszélye, hogy a proaktív szakaszban folyó tevékenység felületes és hiányos szabályozásának milyen következményei lehetnek.

Az elméleti megalapozás hiányának következményeit ma is viseljük. Jelenleg sem válnak el világosan a rendőrség nyomozó hatósági és egyéb funkciói, keverednek a bűnmegelőzési és bűnüldözési feladatok az igazgatási, közbiztonsági tevékenységgel, és ez pregnánsan tükröződik a titkos információgyűjtésre vonatkozó szabályokban. Az Rtv. 63. § (1) bekezdése nem csupán a bűncselekmények és az elkövető felderítése, bizonyítékok megszerzése, körözött személy felkutatása érdekében alkalmazhat titkos információgyűjtést. Teheti ezt bűnmegelőzési célból és a büntetőeljárásban részt vevők, valamint az eljáró hatóság tagjainak, illetve az igazságszolgáltatással együttműködő személyeknek a védelme érdekében is; bizonyos körülmények esetén pedig az érintett kérelmére [64. § (6) bekezdés]. A törvény csak a külső engedélyhez kötött eszközök igénybevételekor szűkíti a kört a bűnüldözési érdekre.

Erősen aggályos és a kivételes eszköz általánossá válását mozdítja elő, hogy sem a preventív okból alkalmazott, sem a védelmi célból elrendelt titkos információgyűjtésnek nincs semmilyen korlátja, annak foganatosítása lényegében az alkalmazó belátására van bízva. A bűnmegelőzési cél esetén persze nehéz olyan körülményt találni, amely az elrendelést megelőzően feltételként mérlegelhető, de még utólag is körülményes olyan pontot keresni, amely az eredményességet, célszerűséget igazolhatja. A megkötések nélküli védelmi klauzulára hivatkozás szintűg tűnik inkább általános információgyűjtési oknak, semmint a személyiségi jogokba, az emberi méltósághoz

kegyelmet gyakorolni stb. Az értekezletnek állandó illusztris résztvevői voltak: a Legfelsőbb Bíróság elnöke, a legfőbb ügyész, az igazságügy-miniszter, az MSZMP KB KAO (Központi Adminisztrációs Osztály) képviselője.

való jogba, vagy az információs önrendelkezéshez való jog tartományába történő beavatkozást igazoló körülménynek. Itt még arra sem merül fel adat, hogy valaki bűncselekmény elkövetését tervezi, vagy a bűncselekmény szintjét el nem érő jogsértést tervez (utóbbi eset már önmagában is kizárná a kivételes eszköz bevetését). Külső engedélyező híján ezekben az esetekben még az a csekély garancia is elesik, hogy menet közben valaki felülvizsgálja az eszköz alkalmazását (miközben talán maga a védendő személy is tiltakozna jogainak korlátozása ellen).

Azt, hogy a törvény „bűnösségi vélelmekkel” dolgozik, számos körülmény mutatja. Annak folytán, hogy a külső engedélyhez nem kötött eseteknek időbeli korlátja nincs, tartalmi feltételei hiányosak, a felderítés formai szabályait a jogalkotó nem tartotta szükségesnek lefektetni, a felderítés eredménye nehezen tehető perrendszerűvé, azaz nehezen lesz felhasználható. A külső engedélyhez kötött kivételes eszközök alkalmazása szintúgy nem problémamentes. Egyrészt az alkalmazás feltételeire vonatkozó bűncselekményműsorban nem ismerhető fel olyan koncepció, amely igazolná, hogy valamennyi esetben indokolt lehet valamennyi (bármely) eszköz alkalmazása; másrészt vitatható az engedélyezés időtartamának megfogalmazása is. Lehet ugyanis a törvénynek olyan értelmezése, hogy az engedély kilencvennaponként „végtelenítve” hosszabbítható³³. Még az ellenkező értelmezés mellett sem egyértelmű továbbá, hogy a határidő számítását valamennyi eszközre külön-külön kell-e alkalmazni, vagy bűncselekményenként csak egy engedélyt lehet kiadni. (Annak ugyanis nincs akadálya, hogy az alkalmazó más módszerre áttérjen.) Mindez azt jelenti, hogy azok a szabályok, amelyek elvileg garanciális célokat szolgálnának, semmilyen biztosítékot nem jelentenek senki számára, csak a bizonytalanságot növelik.

Igaza van tehát *Finszter Gézának* amikor azt állítja, hogy: „A bűnüldözés a jelenlegi rendszerben számos olyan hatósági eljárást foglal magában, amelyek felett a jog uralma csak nagyon korlátozottan érvényesül, s ezek tekintetében hatékony külső kontrollról sem beszélhetünk. Ez a berendezkedés azt a veszélyt rejtí magában, hogy a vádemelés és a tárgyalás szakaszában az igazságszolgáltatásnak nincs módja a jog által kellően nem ellenőrzött eljárási szakaszban feltárt bizonyítékok hitelt érdemlőségéről meggyőződni. Ezen a hiányon a bírói függetlenség maradéktalan érvényesülése sem segít.”³⁴ Mivel a felderítés nem áll a Be. uralma alatt, annak törvényességi követelményei a proaktív szakaszban nem is érvényesülnek. Ezt kellene pótolniuk olyan ga-

³³ Az „ismételten” kitétel nagyobb nehézség nélkül értelmezhető így is.

³⁴ Finszter Géza: i. m. 94–95. o.

ranciáknak, amelyek a felderítés egyes eszközeinek alkalmazására vonatkoznak, azokat csak kivételesen és csak a szükséges időtartamban, ellenőrzött keretek között teszik lehetővé.

Közös problémák az Nbtv. és az Rtv., valamint a Be. külső engedélyezésre vonatkozó szabályaiban

Közelebb vihetne például az Nbtv. és az egyéb törvények szerinti kompetenciahatárok tisztázásához, illetve a proaktív eljárásokban a garanciák valódi érvényesüléséhez a titkos eszközök engedélyezési folyamatának – az engedélyezés típusaira figyelemmel lévő – részletes érdemi szabályozása.

Alapvető probléma, hogy sem az Nbtv.-ben, sem az Rtv.-ben nincsenek a titkos információgyűjtés külső engedélyezésének *tartalmát* körülíró szabályok. Még az sem egyértelmű, hogy az engedélyezőnek van-e és milyen körben *mérlegelési joga*. A közkeletű felfogás szerint a mérlegelést a törvényhozó már elvégezte azzal, hogy megállapította az engedélyezés lehetséges esetköreit és a számba jöhető eszközöket, módszereket. Következésképpen a jogalkalmazónak – legyen az bíró vagy miniszter – további mérlegelési joga nincs; ha a kérelmező megfelelő jogszabályra és rendelkezésre hivatkozik, az eszköz alkalmazását engedélyezni *kell*. Álláspontom szerint ez az engedélyező tevékenységének garanciális jelentőségét meglehetősen lebecsülő érvelés több okból vitatható.

Az engedélyezés első pontja, mind a proaktív szakaszban, mind a nyomozás elrendelése után az ellenőrzés. Megállapítandó, hogy az előterjesztő által hivatkozott törvényi feltételek formálisan fennállnak-e, olyan bűncselekménnyről, esetről van-e szó, amelyre a törvény a kivételes eszköz alkalmazását lehetővé teszi, olyan eszköz alkalmazását kéri-e, amelyet a jogszabály tartalmaz, volt-e sürgősségi eljárás, annak a feltételei fennálltak-e. Ezzel azonban a kérelem vizsgálata nem érhet véget.

A következő pont már mérlegelési tevékenység. Ez arra vonatkozik, hogy megállnak-e az engedély megalapozására alkalmas valószínűségi elemek, azaz van-e valamilyen adat arra a körülményre, amelyre a kérelmet alapozták, ezt a kérelmező egyszerű kijelentésén kívül alátámasztja-e, megerősíti-e valamilyen információ, van-e tényleges nemzetbiztonsági vagy bűnüldözési érdek. Mindezek után vizsgálandó, hogy az alkalmazás általános feltételei megvannak-e: megerősíti-e valamilyen körülmény, hogy a titkos eszköz (módszer) igénybevétele azért indokolt, mert a célzott eredmény máshogyan nem vagy

csak aránytalan nehézségek árán lenne elérhető.³⁵ Ebből következően a kérelmezőnek erre vonatkozóan is megfelelő információkkal kell szolgálnia.

Álláspontom szerint az engedélyezőnek joga, sőt kötelessége is erről tájékoztatást kérni, ha az indítvány nem elég meggyőző, és ezen az alapon is módjában áll elutasítani az előterjesztést. Ennek során figyelembe kell vennie a más eljárásokból szerzett gyakorlati tapasztalatokat és az adott ügyben felmerülő kockázati tényezőket. Nem az engedélyezőnek kell bizonyítania azt, hogy a kérelem ebből a szempontból megalapozatlan, hanem a kérelmezőnek kell arra elegendő adatot, információt szolgáltatnia, hogy a kockázati elemek reálisak.

A leginkább vitatott kérdés, hogy abban az esetben, ha az előzőekben írt körülmények „igazolása” a kérelmező részéről eredményes, joga van-e az engedélyezőnek mégis elutasítani a kérelmet azon az alapon, hogy a konkrét esetben valamely eszköz alkalmazása a magánérdek aránytalan sérelmével járna. Megítélésem szerint igen.

A kivételes eszköz alkalmazásának az az elméleti alapja, hogy léteznek olyan esetek, amikor a magánszféra számos aspektusához fűződő alapjognak meg kell hátrálnia a nemzetbiztonsági, bűnüldözési érdek előtt. Ezeket az eseteket a törvényhozó csak általánosságban, a jellemző eseteket alapul véve tudja körülírni, mert különben a jog nem lesz elég konkrét, a jogszabály nem fogja kiállni a normavilágosság, jogbiztonság próbáját. Az absztrakció azonban ezen a szinten mindig pontatlan, mert nem tud figyelembe venni olyan körülményeket, amelyek egyes esetekben az eszközök alkalmazását potenciálisan elszenvedőknek aránytalan hátrányokat okoznak. Nem lehet például számításon kívül hagyni, hogy a kivételes eszközök alkalmazása többnyire nem csupán az azzal célzott személyre terjed ki, sőt olykor nagyon sok „véetlen” érintettje lehet. Az aránytalanságot – minthogy az engedélyezés alapjául szolgáló esetekben nem csupán súlyos bűncselekményekről és kiemelkedő jelentőségű érdekekről van szó – az is okozhatja, hogy az eszköz alkalmazása a jogalanyok túlzottan széles körét érintené, indokolatlanul nagyszámú egyén személyi integritáshoz fűződő jogát sértené. A jogalkotó éppen azért bízta ezekben az esetekben a megítélését külső engedélyezőre (döntően bíróra), mert ebben látott olyan garanciális eszközt, amely a magánszférába való indokolatlan beavatkozásoktól megvédi a polgárokat. A védelmet pedig nem lehet formálisan kezelni. A mérlegelésnek ezt az esetkörét sem tiltja a törvény, tehát már csak emiatt sem lehet azt az engedélyezőtől elvitatni. Mindazonáltal jobb lett volna, ha ez pozitív megfogalmazásban megjelenik a törvényben, különös tekintettel azokra az esetekre, amikor a

³⁵ Itt eltérőek a nemzetbiztonsági érdekre és a bűnüldözési érdekre alapozott kérelem feltételei.

miniszter az engedélyező. (Ott ugyanis feltűnően tartózkodott a jogalkotó attól, hogy az engedélyezőre valódi felelősséget telepítsen.)

A mérlegelés kiterjedhet továbbá az alkalmazás időtartamára is, de csak egy irányban. Az engedélyező a kérelmező által megjelölt tartamon nem mehet túl. Nem képezi azonban mérlegelés tárgyát az alkalmazandó eszköz (módszer). Az engedélyező ugyanis nem az eljárás ura, így alakító hatása sem lehet az ügymenetre.

Az engedélyező széles körű mérlegelési joga megvédheti a jogalanyokat a titkos eszközök felelőtlen alkalmazásától, az ő számára előírt, a döntésére vonatkozó indokolási kötelezettség pedig a kérelmező oldalán lehet garancia az engedélyező önkényes döntése ellenében. Ezt azonban a törvények megint csak hézagosan tartalmazzák. Az indokolás lehetséges tartalmára döntően csak következtetni lehet, s a szabályokból az végképp nem derül ki, hogy a mérlegelés lényeges elemeit, tartalmát és egyes lépéseit is végzésbe kell foglalni. Nézetem szerint azonban részletes indokolásnak helye van mind az engedélyező számára pozitív, mind a negatív döntések meghozatalakor.

A kivételes eszköz alkalmazására irányuló eljárás leggyengébb pontja a közbenso (az alkalmazás tartama alatti) és az utólagos (az alkalmazás befejezése utáni) ellenőrzés. Mostanra eljutottunk odáig, hogy a bírónak az engedélyezés után is módja van bármikor ellenőrizni az ügymenetet, ennek során az iratokba betekinthez, az ügy állásáról tájékoztatást kérhet. A baj csupán az, hogy a közbenso ellenőrzés mindössze jog, s a bírák mai leterheltsége mellett nem tűnik túl merész következtetésnek, hogy ezzel a jogukkal rendszerint nem élnek. Ezzel viszont elvész az a visszatartó erő, amelynek a kivételes eszközök alkalmazásával folyó olyan eljárásban, amelynek a végéről sok esetben senki – ideértve az érintetteket is – nem értesül (mert nem vezetett eredményre a kért eszköz, vagy mert bebizonyosodott, hogy indokolatlan volt a nemzetbiztonság sérelmét, illetve a bűnüldözési érdek fennállását vélelmezni). Ahhoz tehát, hogy az ellenőrzés hatékony és valóban garanciális jelentőségű legyen, szükség volna a kötelező időszakos felülvizsgálatra. Az ilyen esetek meghatározása kötődhetne időtartamhoz, függhetne attól, hogy alapeljárásról vagy hosszabbítás utáni szakaszcól van-e szó, megállapítható lenne eszközök vagy az alkalmazást indikáló körülmények alapján. A kör pedig azzal zárható be, hogy – megfelelő részletszabályok beiktatásával – a bírói vizsgálat a bíró ilyen irányú tevékenységére is kiterjedne.³⁶

³⁶ Ezzel a titkok védelme nem kerül veszélybe. Ma is jogosult a törvény alapján bizonyos adatok megismerésére az igazgatási vezető (a kizárás szabályainak érvényesülése érdekében), a megyei bíróság elnöke, mindazon esetekben, amikor igazolnia kell egyes eljárások tényét.

Az előzőhöz hasonló neuralgikus pontokat a kivételes eszközök alkalmazásának felhasználásakor is felfedezhetünk.

A jogalkotó eredetileg garanciális jelentőségűnek szánta a Be. azon rendelkezését, amely a titkos információgyűjtés és a titkos adatszerzés eredményének felhasználását az engedélyben nem szereplő személy vagy bűncselekmény tekintetében teszi lehetővé. Ezzel azonban szinte mindenki (a bírák jó része is) elégedetlen. Két álláspont van. Az egyik szerint a kivételes eljárás eredményét csak az engedélyben szereplő személy és cselekmény esetében lehet felhasználni; a másik szerint fölöslegesek a törvényi kötöttségek, evidens, hogy ha bármely bűncselekményre és bárkire van „eredmény”, az felhasználandó.

Mindkét megoldás végletes. Az elsővel szemben felhozható az alapállás: azaz hogy nem követünk el bűncselekményeket. Az eljárási garanciák a tisztességes eljárás részeként megilletik a terheltet, ám a jogsértőknek arra nincs alanyi joguk, hogy a büntetőigény érvényesítéséért felelős állam kísérletet se tegyen a kivételes eljárásban szerzett, de létező bizonyíték perrendszerű eljárásban történő felhasználására.

Nem lehet érdemben vitatkozni azzal az állásponttal, amely szerint a legtisztább helyzet az lenne, ha a körülmények változásakor (titkos adatszerzés esetén más személyre, más bűncselekményre utaló körülmények felmerülése, titkos információgyűjtés esetén mindezen feltételek, továbbá a nem bűnüldözési célból vagy nem bírói engedély alapján folytatott eljárás során bűnüldözési cél felmerülése) a kérelmező újabb kérelmet nyújtana be, vagy a bűnüldözési célnak megfelelő kivételes eljárást kezdeményezne. Kellő garanciák mellett azonban létezhetnek áthidaló megoldások.

Ilyen garancia az, hogy a törvény nem ad lehetőséget az információk vizsgatartására, előírja a feljelentési kötelezettség haladéktalan teljesítését. Biztosíték, hogy a felhasználhatóság megmarad abban a körben, ahol a Be. egyébként is lehetővé teszi a *tasz* alkalmazását. Ennél azonban már problematikusabb a titkos információgyűjtés eredményének kezelése, illetve azok az esetek, amikor nem a bíróság volt az engedélyező. Ez utóbbi ügyekben ugyanis a kivételes eljárás feltételei eltérőek, a *tasz*-ra irányadó kritériumokhoz képest kevésbé szigorúak, s mivel a *tigy* a proaktív szakaszban történik, az eljárási szabályok is lazábbak. Ennél fogva a folyamat kevésbé ellenőrizhető.

Önmagában már az is nehézkes, és a rendszerbe újabb bizonytalansági tényezőket visz, hogy a két eljárást meg kell egymásnak feleltetni. A legkritikusabb pont azonban, hogy a *tigy* folyamatából az ügyet érdemben tárgyaló bíró „vajmi keveset” ismerhet meg; annak létezésére vonatkozóan is kényte-

len megelégedni a kompetens bírósági vezető által erről kiadott igazolással és a nyomozási bíró jelentésével. Ez azonban egyrészt a bizonyíték hitelt érdemlőségének ellenőrzése szempontjából nagyon kevés, másrészt szinte lehetetlenné teszi a kiterjesztő felhasználást. A *tígy* igénybevételeéről szóló igazolás ugyanis csupán arra a személyre és arra a cselekményre tartalmazhat adatokat, akire és amelyre a kivételes eszköz alkalmazásával folyó eljárás megindult. (Nem véletlen, hogy a nem bűnüldözési célú *tígy* eredménye más személyre nem is terjeszthető ki.)

Nehezíti a kiterjesztő alkalmazást, egyáltalán a *tígy* eredményének a nyílt eljárásba történő bevonását, hogy a tárgyaló bíró – jogszerűen – akkor sem igen tájékozódhat tovább, ha a szükséges okiratok alapján kétségei vannak a felhasználhatóság ténye iránt, hézagokat észlel, mert a kapott iratok hiányosak. Nyilván nem járható az az út, amely a bizonyítási eljárást a titkos eszközök alkalmazását végző személyek, a titkos eszközök, módszerek, a technikai alkalmazás felfedésének irányába viszi. Közbenes megoldások azonban kínálkoznak.

A kivételes eljárást alkalmazó szervezeteknek vannak vezetői, vannak olyan parancsnokai, akiknek a személye nem titkos, vagy intézményesíteni lehet olyan munkatársak alkalmazását, akik a tárgyaláson kellően felkészülve megjelennek, s a bíróságot és a védelmet – sőt mivel a folyamatból nagyobb részt ő is kirekesztett: az ügyészt is – kielégítő felvilágosítást adnak, felelős nyilatkozatot tesznek. Adott esetben a tárgyalásnak ez a szakasza folytatható a nyilvánosság kizárásával vagy korlátozásával. Nem állítom, hogy ez a tökéletes megoldás, de a mai pazarló rendszernél minden jobb. Most ugyanis végső soron csak kétféle – egyaránt támadható – döntés hozható: a rendelkezésre álló eredmény elvetése, ami a büntetőigény érvényesítésére vonatkozó állami kötelezettség teljesülése szempontjából aggályos, vagy a bizonytalanságok ellenére annak elfogadása, ami az alapjogok érvényesülése és a tisztességes eljárás követelménye folytán tarthatatlan.

Az itt felhozott problémák azonban csak a jéghegy csúcsát jelentik. Önálló dolgozatot lehetne írni arról, hogy a védelemhez való jog érvényesülése milyen viszonyban áll általában a kivételes eljárás eredményének felhasználásával, s még inkább arról, hogy a kiterjesztő alkalmazás olyan korlátozást jelent-e, amelyet a tisztességes eljárás elvisel. Szűkmarkú a Be. abban a kérdésben is, hogy a védelem mely esetekben, az eljárás mely pontjától (fázisától) kezdve szerezhet tudomást a kivételes eszköz alkalmazásával járó eljárás eredményéről, s milyen módon ismerheti meg az adatok tartalmát. Nem sok szó esik az érintett (nem csupán a terhelt) tájékoztatáshoz való jogáról, vagy

például arról, hogy legkésőbb az eljárás jogerős lezárása után mikor tartható vissza az az információ, hogy volt ilyen eljárás, és az kiket érintett. Végletesen tisztázatlan a közjogi és a diplomáciai mentességet élvező személyek státusa a kivételes eszközök alkalmazhatósága szempontjából, ideértve azokat az eseteket is, amikor ezek igénybevétele amiatt terjed ki rájuk, mert a célszeméllyel kapcsolatba kerülnek. Homályosak az adatkezelési és a bizonyítékmegőrzési szabályok, és csupán részben rendezett az ügyész jogköre, szerepe. A szabályszerűen folytatott eljárások esetére sincsenek tisztázva a minosítésváltozásból adódó következmények (miközben erre már a kivételes eljárás előrehaladásával sor kerülhet). A pozitív jog – orientációs pontok kijelölése nélkül – teljes egészében a gyakorlatra bízta azt is, hogy az ilyen eszközökkel folyó felderítés eredményét csak a bizonyítási eljárás kiindulópontjának, a származékos bizonyítékok lehetséges forrásának, vagy közvetlen bizonyítéknak kell-e tekinteni. A már jelzett kérdéseken túl számos vitatható pontja van a tárgyi és személyi kiterjesztésnek: kezdve azzal, hogy az eljárásjogi mentességre jogosultak helyzete merőben csak technikai alapon, csupán részlegesen tisztázott, zárva a sort azzal, hogy a Be. szövege féltve őrzi azt a jogfogalmat, amelyet az Alkotmánybíróság más jogszabályban már csaknem egy évtizede elfogadhatatlannak nyilvánított.³⁷

A kivételes eszközökkel folyó eljárások rendszere oly sok és oly súlyos problémával terhelt, ami eleve az alkalmazó (kezdemenyező) hatóságok számának növelése ellen szól. Önmagában az alkalmazásra jogosítottak arányának növelése, vagy az alkalmazási kör kiterjesztése több költséggel, mint haszonnal jár akkor, ha az alkalmazás rendszerében tömegesen vannak olyan pontok, amelyek rendszeresen ellehetetlenítik az eredmények felhasználhatóságát.

³⁷ A „bűnös kapcsolat” helytálló a romantikus regényekben, de a bűnmegelőzési ellenőrzés megsemmisítéséről szóló 47/2003. (X. 27.) AB határozat szerint a jog világában nem értelmezhető.

SÁRIK ESZTER

A büntetőjogi gondolkodás és a vallás kérdései a posztmodern tükrében

A büntetőjog, a modernitás és posztmodern, valamint a vallás – a kriminológiában eddig feltáratlan – összefüggéseivel foglalkozom cikkemben. A tudomány és a jog a modern gondolkodás korszakában messze került a vallás kérdéseitől, és Magyarországon – bizonyos dimenzióiban – nehezen is találja a kapcsolatot vele. A büntetőjog, amelynek modern kori megszületése a felvilágosodáshoz, közelebbről Beccariához köthető, éppen a szekularizáció égisze alatt jött a világra. A felvilágosodás egyik legfőbb célja az egyháztól való távol kerülés volt: így a modern büntetőjog humanista vonásai is elsősorban liberális ihletettségűek.

A liberális demokrácia zsidó–keresztény gyökerei azonban Európában, illetőleg az úgynevezett nyugati kultúrában megkerülhetetlenek. A modern államszerkezet és társadalom nem jöhetett volna létre a zsidó vallás monoteizmusa és törvénytisztelte, a görögök demokráciája és a keresztény szolidaritási eszme nélkül. „A Nyugat tekintélyes klasszikus örökségeként említendő a görög filozófia és racionalizmus, a római jog, a latin nyelv és a keresztény vallás”¹ – erősíti meg az állítást Samuel P. Huntington.

Azonban a modern büntetőjogi gondolkodásban is immanensen benne rejlik a keresztény megalapozottság, amelyet az idők folyamán elfelejtettünk. Egon Friedell ekképpen jellemzi a felvilágosodás korát: „A művelt köröket inkább a belső kormányzás témái foglalkoztatták és érdekelték, mint az alkotmány és a külpolitika kérdései. Rendkívüli hatást értek el Beccaria márkí írásai, kivált »Degli delitti e delle pene« (Büntett és büntetés) című műve, amelyben nemes lelkesültséggel lépett fel a kínpad és a halálbüntetés ellen, és a nyilvános, pártatlan és emberi igazságszolgáltatás mellett [...] A varázsigé, melytől a kor minden társadalmi, erkölcsi és gazdasági probléma megoldását remélte, a »nevelés« volt. Nevelni akarták nemcsak a gyermeket, de a népet: a földművest, a kispolgárt, a proletárt is, és ezen erkölcsi tanfolyam végén ott látták az emberszeretetet, a boldogság és a szabadság édeni birodalmának megvalósulását; a pedagógia egyetemes erejébe vetett hit – ez volt az egyik leglényegesebb vonása ennek az új kultúrának (értsd: a felvilágosodásnak), melyet lényegében tanítók és lelkipásztorok teremtettek meg.”²

A felvilágosodás eszmerendszerének középpontjában a nevelés állt, mindeme törekvések élén pedig *Pestalozzi*, a neveléstörténet kiemelkedő személyisége. Pestalozzi azonban nem ódzkodik Istenre hivatkozni műveiben: gondolkodásában és felfogásában pedig a keresztény nevelési etikát vitte tőkélyre. *Lénárd és Gertrúd* című munkájában, amelyben egy alkoholista férfi családjának nehézségeit veti papírra, ekképpen ír: „*Gertrúd arcával az ágyra borulva feküdt, nem hallotta az ajtó nyílását s nem látta a belépő apát. A gyermekek sem vették észre, ők csak a jajgató anyát látták, csüggték karján, nyakán, ruháján. Így találta őket Lénárd. Isten a mennyekben látja a nyomorultak könnyeit, s jóra fordítja bánatukat.*”³ A felvilágosodott pedagógia kezdeti szakaszában tehát még alapozott az isteni jószág és gondviselés szerepére és fontosságára, az évszázadok folyamán azonban mind a pedagógia, mind a büntetőjog etikai gyökerei fokozatosan háttérbe fordítottak ennek.

Munkámban éppen erre a kettősségre hívom fel a figyelmet: a felvilágosodott gondolkodás és a zsidó–keresztény etika problémájára: a vallás és jog, a vallás és a tudományos gondolkodás összeegyeztethetőségére. A problémaelemzésemben az elméleti és elvi háttérrel világítom meg a bűnmegelőzés és vallás közös filozófiai kérdéseivel kapcsolatban, azt a tételt alapul véve, hogy korunk büntetőjogi felfogása és ezen belül a bűnmegelőzés problémaköre a modern, illetőleg bizonyos dimenzióiban, a posztmodern filozófiájában gyökeredzik. E helyütt a jogfilozófia nézőpontjából elemzem a büntetőjog, a posztmodern és a vallás kérdéseit, oly módon, hogy az igazságszolgáltatás működésének és a büntetőjognak elsősorban azon aspektusait vizsgálom meg, amelyek hatást gyakorolnak a generális és speciális prevenció kérdéseire.

Gondolatmenetemben arra keresem a választ, hogy a posztmodern égisze alatt újra lehetségessé válik-e a vallás és a jog, valamint a vallás és tudomány együtt gondolkodása. Melyek azok a közös értékek, amelyek összekapcsolhatóvá teszik ezeket – a látszólag – egymástól nagyon távol lévő jelenségeket? Benne rejlik-e a posztmodern – mindent újra tematizáló és újra színező – világában a vallásnak és tudománynak egy közös és – akár a gyakorlat számára is – gyümölcsöztethető együttműködése? Igaz-e az, hogy a posztmodern megnyilvánulások a jogban, ad absurdum a kriminológiában, véglegesen elzárják az utat a vallás és a jog közötti párbeszéd előtt? Vagy pedig éppen ennek ellenkezőjére számíthatunk a posztmodern értékek érvényesülése során, amelyek – bizonyos dimenzióiban – az egyháznak bizonyos megnyilatkozásaira is hatással vannak?⁴

A posztmodern választását több tényező indokolja. Egyrésztől az, hogy a posztmodern égisze alatt nagyon sokféle gondolat, filozófiai elmélet⁵ elfér; más-

résről az, hogy a posztmodernnek nevezett gondolkodásmódban merült fel újra annak a létjogosultsága, hogy összeegyeztessük a tudomány és a vallás, illetőleg a vallás és a jog kérdéseit. Míg a klasszikus modern felfogás tudományos kánonja távol tartotta magát a vallástól, addig a modernnek ez a továbbgördülő formája (amelyet nevezhetünk „második”⁶ vagy „reflexív”⁷ modernnek is) „a minden megengedhető” és „minden összeegyeztethető mindennel” gondolati ernyője alatt, szabad utat enged/engedhet a vallás és a tudomány közös életének. A harmadik tényező, amely a posztmodern kiemelését alátámasztja, az Inglehart-féle értékmodellben keresendő. Ebben a szerző nem kevesebbet állít, mint hogy a társadalmi értékefejlődésnek a nyugati társadalmakban már beköszöntött az a korszaka, ahol a gazdaság már nemcsak az anyagi növekedésre törekszik, hanem úgynevezett posztmaterialista értékek vannak felnövekvőkben. Az emberek értékválasztása hangsúlyosan a kultúra és a szubjektív jólét irányába tolódik, az anyagi dimenziók értékelésén túl megjelennek az önkifejezés, a kreativitás és az önmegvalósítás művészettől örökölt, „posztmodern értékei”. Az értékek elemzése⁸ azonban nem önmagáért fontos, hanem azért megkerülhetetlen, mert a társadalom értékrendje befolyással van a gazdaságra⁹, valamint a társadalmi szereplők viselkedésére is. Az úgynevezett posztmodern értékek megjelenése nyomán bukkanhatott fel a kapitalizmus harmadik szellemének¹⁰ is nevezett, úgynevezett projektalapú kapitalizmus, amelynek arculatát és kialakulását a művészetek, illetőleg a posztmodern irányából jövő kritikák és értékdimenziók határozták/határozzák meg; illetve a posztmodernitás értékdimenziói adták meg az alapot az úgynevezett narcisztikus¹¹ személyiségű típus soha nem látott népszerűségének és sikerének.

A posztmodern tehát kevesebb, mint korszak, de több, mint egyetlen filozófia a sok közül. A posztmodern filozófiai attitűdje azért is releváns, mert a tudományos, jelesül a kriminológiai gondolkodásmódra is hatást gyakorolt. A kriminológia hazánkban nem posztmodern, értéktételezésében és megnyilvánulásaiban azonban már érezhetők a posztmodern felfogás nyomai. Munkámban, amikor a posztmodern kriminológiára hivatkozom, a konstitutív kriminológia definiáltan posztmodern ágát értem rajta, amelyet *Stuart Henry és Dragan Milovanovic* képvisel a nemzetközi irodalomban.

Ebben az értekezésben, a vallás vonatkozásában, a katolikus egyház elveit ismertetem, és azt hasonlítom össze a modernitással, illetőleg a posztmodern értékszemlélettel. A katolikus álláspont kiemelését három tényező indokolja: egyrészt a katolikus klérus attitűdje köztudottan a legkonzervatívabb a keresztény vallások közül, másrészt Magyarország lakosságának a legnagyobb hányada katolikus¹², harmadrészt a katolikus egyháznak a vonzás- és hatókör-

zete ugyanúgy univerzális, mint az emberi jogokat tematizáló nemzetközi szervezeteké (például ENSZ).

A modern és a posztmodern meghatározása

De mit értünk a modernen, illetve a posztmodernen? A modern definíciója Franz Xaver Kaufmann¹³ és Jürgen Habermas¹⁴ tolmácsolásában is megegyezik abban, hogy a modernitás meghatározása viszonylagos, és egyetlen történelmi korszakra sem üthetjük rá a modernitás bélyegét kizárólagos minősítésként, hiszen a modern mindig csak egy másik korszak viszonylatában érvényes terminus technicus, önmagában értelmezhetetlen. A klasszikus történelemszemlélet azonban számon tartja a modern történelmi korszak megszületését, amely bizonyos szegmenseiben már a reformációban csírázni kezdett, majd az angol polgári forradalomban bontott rügyet, és teljes „kivirágzása” a nagy francia forradalomhoz köthető. A modern – egyetértve Heller Ágnes definíciójával¹⁵ és Babarczy Eszter¹⁶ szemléletmódjával – összefoglalható az újkori társadalom bizonyos sajátosságaként. Első és legfontosabb sajátossága, hogy túllép a premodern konstrukciókon, amely elsősorban rétegződésének minőségében különbözött a moderntől. A modernben megszűnnek a születési kiváltságok, a törvények uralkodnak a születés útján örökölt hatalom személyes gyakorlója helyett, megtörténik a hatalmi ágak elválasztása, az állam és az egyház szétválasztása, megvalósul (vagy legalábbis ideaként megjelenik) a törvény előtti egyenlőség, amelyből levezethetővé válik majd az alapvető emberi jogok fontossága. Heller szerint „A modern berendezkedésnek az a hitvallása, hogy minden ember szabadnak született...”¹⁷

A modernitás három alapvető logikáját a funkciómegosztás, azaz a piac mint rendező elv, a jogra alapozó államvezetés és a technológia adja.¹⁸ Heller Ágnes értelmezésében ebből a három rendező elvből hol az egyik, hol a másik primátusa jelenik meg nagyobb hangsúllyal: vagyis a modernitás ingája hol a piaci irányítás (vagyis a szabad kapitalista viszonyok és kisméretű állam), hol a törvényekre alapozó államvezetés dominanciája (ez a totális állam vagy szelídebb formájában a paternalista államviszonyok képét idézi), vagy a nagyobb mértékű technológiai befolyás irányában leng ki. A modernitás legfőbb gondolati pillére viszont az emberi fejlődésbe, a haladásba vetett hit volt.

Hazánkba a modernizáció a második világháború után jutott el. Ez a történelmi időszak azonban a modernitást egy olyan totalitarizmus formájában jelentette meg Magyarországon, amelyet radikális egyház- és vallásellenes-

ség jellemzett. Az egyházak elleni harc – amelynek immanens módon tárgya volt a kiváltságok elleni küzdelem – legnagyobb részben a vallás tartalmi elemei ellen irányult. A modernizáció tehát egyet jelentett a vallás értékeinek, a tartalmi elemeinek a lebontásával is, nem csak az egyház uralmának a „nyesegetésével”. A vallással szembeni idegenkedést az az elvárás is erősítette, amelynek értelmében a szocialista társadalomban egy szocialista embertípusnak kellett (volna) megszületnie, amely a szocialista erkölcsök szerint él. *Bangó Jenő* ezt így fogalmazza meg: „A homo socialisticus, a szocialista embertípus például egy olyan ideológiai eszménykép, ideál (Wunshbild) volt, amely semmi reális alappal nem rendelkezett. Csak a pártvezérek által szocialistának nevezett társadalomban élő átlagemberről beszélhetünk, aki a »reálisoc« kevés előnyét élvezte, és rengeteg hátránytól szenvedett. Ezt az embertípust a szocialista családban kellett volna előállítani, amely szintén csak az ideológusok elképzelése volt.”¹⁹ A szocialista erkölcs – egalitárius voltánál fogva – sok tekintetben hasonlított a keresztény embereszményre, de hiányzott belőle a transzcendens elem.

A rendszerváltozás egy újabb fejezetet jelentett a magyarországi modernitás életében: a kapitalizmussal, a piaci viszonyok regnálásával, illetve az individualista felfogással Magyarország 1989 után találkozott először. A hazánkba érkező kapitalizmus azonban már nem az eredeti tőkefelhalmozás kapitalizmusa és nem is a klasszikus ipusztériális kapitalizmus volt: hanem a piaci viszonyok merőben új formulájának bizonyult. A magyarországi formula már nem tartalmazta sem a weberi kapitalizmus kisközösségi dimenzióit, sem a jóléti kapitalizmus vállalati felépítettségét. Magyarország – *Boltanski* kifejezésével élve – egy „projektalapú kapitalizmust” kapott „ajándékul” Nyugat-Európából, amelyet egy olyan talajba kellett plántálni, amelyben a modernitásnak csak egy torzult változata volt ismert. Ez a „projektalapú kapitalizmus” részben a posztmodern filozófiai áramlatnak köszönhetette létét, részben pedig szerkezeti sajátosságai maguk is erősítették az úgynevezett posztmodern értékek²⁰ érvényesülését: jelesen a kreativitás, az önkifejezés és önmegvalósítás ethosát. Így Magyarország gondolkodásmódjára és értékrendjére a nélkül kezdett el hatni a posztmodernitás, hogy hazánkban „kivirágozhattak” volna a modernitás alappillérei, teret nyerhettek volna a klasszikus kapitalizmus értékei, illetve meggyökeresedtek volna a modernitás intézményei, ad absurdum jogintézményei (törvényesség, törvény előtti egyenlőség, hatalmi ágak elválasztása).

A posztmodern fogalma önmagában számos vita tárgya: a posztmodern elkülönülése a modernről sokak számára kérdéses: *Fehér Ferenc* szerint például – a posztmodern „*semmi egyéb, mint a modernitás kritikai készletfelmérése*”²¹, vagy Kaufmann szavaival élve: „*a modernitás radikalizált formája*”²². Azt azonban el kell ismerni, hogy a posztmodern mint filozófiai áramlat²³ – amely elsősorban a hatvanas–hetvenes évek francia posztstrukturalista felfogásában gyökerezik – nagyon markánsan rajta hagyta a bélyegét korunk tudományos és köznapis gondolkodásmódján is, és képes ernyője alá vonni több olyan tényezőt, amelyek egyenként jellemzői korszakunknak.²⁴

A posztmodern érdekessége, hogy primer támadását a művészetek irányából intézte a korábban uralkodó nézetrendszere és fennálló társadalmi viszonyokra. Szakított a magas művészet létezésével, egybemosta a tömegkultúrát a magas kultúrával, és ezzel az attitűddel kérdőjelezte meg a regnáló paradigmákat: nemcsak a művészet, de a társadalom vonatkozásában is.²⁵ Míg azonban a posztmodern művészeti platformját a század elejétől érlelte²⁶, társadalomfilozófiája a második világháború után, a totális államberendezkedés ellenében született meg²⁷. Támadása a totalitás – annak minden formája – ellen irányult, felfogásának minden ízébe beszüremkedett a hatalomtól, annak bármilyen megnyilvánulásától való berzenkedés. Ez az explicit hatalomellenesség jelenik meg *Jacques Derrida* nyelvi dekonstrukciójában²⁸, ez köszön vissza *Lyotard*-nak az akadémiai tudományok ellenében megfogalmazott hitvallásában²⁹, ezzel a hatalomgyűlölettel találkozunk *Foucault* igazságszolgáltatási és börtönkoncepciójában³⁰, és ez az attitűd határozza meg az úgynevezett konstitutív (posztmodern) kriminológia³¹ bűncselekmény-fogalmát is.

A posztmodern filozófia azonban nemcsak az államot és a hatalmat vette tűzharc alá, hanem azt a mögöttes hitet is, amelynek értelmében az emberiség története leírható a lineáris fejlődés modelljével, és a történelemnek immanens része a haladás. A haladás hite ugyanis szükségszerűen magában foglal egy hatalmi momentumot, amelynek a léte szükségszerűen káros. *Foucault*-t jellemezve, *Pintér Zsuzsanna* erről így írt: „*Az igazság keresésének történetében a haladás fogalma benne foglaltatik. Foucault szerint a haladás szükségessége megkérdőjelezhető.*”³² A haladásba vetett hitet, pedig kizárólag azok az elméletek sugalmazták, amelyeket *Lyotard* „nagy elbeszélésként” aposztrofált. „*François Lyotard nagy beszéleknek (grand récits, metanarratives) nevezi azon elméleteket, melyek egyetemes magyarázatokat igyekeznek nyújtani, és az így nyert autoritást kihasználják. Nagy beszély például vallás,*

erkölcs, tudomány, fejlődés, történelem, identitás. Lyotard állítja, hogy az efféle sémák implicite autoriterek, és hogy a kései 20. században az egyedi viselkedés feletti autoritásuk minden jogalapját elvesztették.”³³ A posztmodern így tehát egyszerre indított támadást a vallás és a politikai ideológiák ellen mint autoriter tudatformálók ellen, és így – ahogyan azt Kiss Endrénél olvashattuk – az értelmiség számára az egyedüli megváltási lehetőség az irodalom, illetve a művészi önkifejezés maradt. Ez a tendencia, amely a gondolkodó ember egyedüli menekülési útvonálát a kreatív művészetekben látta, logikusan kérte számon a kapitalista termelésen az alkotási lehetőségek hiányát. Boltanski egy interjúban ezt így fogalmazta meg „A hetvenes évektől bekövetkezett elmozdulásokat az tette lehetővé, hogy a kapitalizmusba beépült a vele szemben művésznézőpontból megfogalmazott bírálatok egész sora (melyeket 1968-ban határozottan visszautasítottak a gyáriparosok) mindenekelőtt az autonómiaigény.”³⁴ A kapitalizmus tehát magára vette a posztmodern számos sajátosságát: nagyobb teret kapott a társadalom gazdasági szegmensében is az önállóság, a hierarchikus szervezettség helyett a hálózati szerveződés, a vállalatvezető személye helyett a coach, a biztonságos vállalati karrier helyett pedig a projektalapú együttműködés.

Magyarország tehát egy a posztmodern filozófia és a művészetek irányából beinjekciózott kapitalizmussal találta magát szemben a rendszerváltozás után. Országunk így speciális helyzetbe került, hiszen a modern társadalmi berendezkedés attribútumai olyan lassan araszoltak be hozzánk – és annyi zubbonyt (időnként kényszerzubbonyt) húztak magukra, legutóbb a posztmodern színes, szélesvásznú „álomkabátját” –, hogy szépen lassan azt is elfelejtettük, hogy a modernitás eredetileg melyik „köpönyegből” bújtt elő. Ez a köpönyeg pedig vitathatatlanul a zsidó–keresztény kultúra volt. A feladat az, hogy felfejtsük azokat az elvi pontokat, ahol a modern társadalmi sajátosságokon még látható az eredeti születési helye: és megtaláljuk azokat a területeket, amelyekben a posztmodernnek bizonyos túlkapásai nem feleltették, nem fedték el a modern társadalmi berendezkedés zsidó–keresztény gyökereit. A „posztmodern takaró” felfejtésével, illetve némelykor csak „fellibbenésével”, eljutunk arra pontra, ahol a tudomány, a hétköznapi filozófia (leggyakrabban a politika) és a vallás tartalmi elemei és képviselői már könnyedén folytatnak egymással érdemi párbeszédet.

Franz Xaver Kaufmann ezt a következőképpen fogalmazza meg: „Az alapvető kihívás abban a felismerésben áll, hogy a modernizáció folyamatában és a modern társadalmak »szekularizált« struktúráiban, jelentős mértékben hatnak azok az eredetüket tekintve keresztény motívumok és gondolatok, ame-

lyek »implicit vallásként« vagy polgári-vallásos etoszként továbbra is a modern társadalmak normatív előfeltevései közé tartoznak, amint az az alkotmányos alapelvekben és az emberi jogok értelmezésében megmutatkozik. A modern szociális jogállamiság alapelveiben nagyon sok megőrződött azokból az eredetileg keresztény gondolatokból, melyeket a felvilágosodás úgyszólván elidegenített eredetüktől, és amelyeket, a konzervatív erőket támogató egyház ellenállásával szemben kellett érvényre juttatni. Mindamellett Európa egész területén éltek olyan vallási kisebbségek, amelyek a XIX. és XX. századi demokratikus, valamint szociális reformok lényeges tényezői voltak. Az adott helyzetértékelés, nevezetesen az, hogy Európa modernizálódásának sajátos feltételei a kereszténység által motivált megismerési, szabadság- és igazságossáigigény nem szándékolt eredményei, valamint hogy a kereszténység implicit jelenléte szekularizált formában a modern jog-, illetve szociális államok felfogásában is kimutatható, sajátos módon keresztelkedik a művelt nyugat-európai nyilvánosság önmegértésével, ugyanakkor az egyházi önértelmezéssel is. Az uralkodó társadalmi önértelmezés a modernitást alapvetően a politika, a tudomány és a gazdaság önmegalapozása eredményének tartja, ezáltal viszont saját emancipációjának és önmegalapozásának előtörténetét, történeti feltételeit teszi zárójelbe.³⁵

A bűnmegelőzés mint kriminálpolitikai prioritás Magyarországon

A bűnmegelőzés részben tudományos, részben büntetőjogi, illetve jogpolitikai kérdés, és mint ilyen természetesen magában hordoz alapvető filozófiai kérdésfelvetéseket. A politika feladata az, hogy tematizáljon, a filozófiáé pedig az, hogy a téma mögött rejlő gondolatokat egységbe rendezze. Az viszont korántsem indifferens, hogy a politika által tematizált filozófiák milyen állapotban találnak egy társadalomra.³⁶ Magyarország a rendszerváltozás utáni bűnözési robbanáskor szembesült a bűnelkövetés problémáival. Az országot mind a politika, mind az igazságszolgáltatás tekintetében felkészületlenül érte a megnövekedett bűnözési szint. A diktatúrából a demokratikus társadalmi rendszerbe való áttérés ugyanis szükségszerűen magával hozta a bűnözés növekedését, de az új bűnözési helyzetre adandó adekvát reakciók sebessége lassabb volt, mint a deviancia növekedésének gyorsasága. Hazánk speciális helyzetbe került. Az ország ugyanis egyszerre találkozott a bűnözési helyzet radikális romlásával és a nyugati demokráciákból történő nyomással a tekin-

tetben, hogy a társadalmat be kell vonni a bűnözés elleni küzdelembe. A jóléti demokráciákban ugyanis nagyjából ez idő tájt kristályosodott ki az a probléma, hogy a bűnözési helyzet kezelésére nem elegendők a büntető igazságszolgáltatás eszközei – ahogyan azt *Borbíró Andrea* megfogalmazta: „*a büntető igazságszolgáltatás és a büntetőjog eszköztára elégtelennek bizonyul(t) a bűnözés elleni fellépéshez*”³⁷. Magyarország anélkül volt kénytelen egy új szemléletet plántálni a magyar közgondolkodásba, hogy az igazságszolgáltatási intézményeit megerősítette volna, és anélkül tette magáévá az új attitűdöt, hogy lépésről lépésre végighaladt volna a jóléti államokban tapasztalható büntetőpolitikai krízisen.

Nyugat-Európában a hetvenes években, a jóléti államokban a büntetőjogban a kezelési modell volt az uralkodó. A korszak tudományos gondolkodói – jelesen a társadalomtudósok – a modern filozófia elvi bázisáról kiindulva, valóban hittek abban, hogy a bűnözés problémája jól működő intézményekkel és szakértői közreműködéssel megoldható. A kriminológia a bűnelkövetők egyéni kezelésére helyezte a hangsúlyt, a büntetőeljárás fókuszában az elkövető volt. A büntetőeljárás legfontosabb céljának a speciális prevenciót tekintették. A jóléti büntetőpolitika azonban, legnemesebb szándékai ellenére is, kudarcba fulladt. Az intézményi kezelés nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket: a büntetőjogi problémának a tudomány körébe való exportálása pedig azzal az előre nem várt következménnyel járt, hogy az egyén „*az állam és szakembereinek túlhatalmával szemben csaknem teljesen védtelenné vált*”³⁸. A büntetőeljárás – a hibás szocializáció korrekciójának, illetőleg a patológikus tünetek gyógyításának égisze alatt – túlterjeszkedett saját célján, és a büntető igazságszolgáltatás messze került az arányos büntetékiszabások ideájától. A büntető igazságszolgáltatás célt tévesztett, és az elkövető személyiségének túlhangsúlyozása a bűncselekmény megbüntetésének rovására történt meg. A kezelési ideológia válságának másik összetevője az volt, hogy az eljárás megfeledezett a sértett jogainak érvényesítéséről. A hetvenes évektől azonban az áldozat személye és az áldozattá válás folyamata is a tudományos érdeklődés középpontjába került. A viktimológiai érdeklődés pedig megalapozta a bűnmegelőzés áldozatcentrikus értelmezését is. A cél a bűncselekmények megelőzése, illetve az áldozattá válás megakadályozása lett.

A leírt folyamatok együttesen vezettek ahhoz a kriminálpolitikai felfogáshoz, amelyben a megelőzés szempontjai legalább olyan súllyal eshetnek a latba a büntetőpolitikai koncepciók tervezésénél, mint a bűnelkövetés következményeire adandó válaszok konceptualizálása. A bűnmegelőzés mint prioritás megfogalmazása azonban Magyarországon éppen abban az időben jelentke-

zett, amikor a bűnözési helyzet radikálisan megváltozott a korábbi évtizedekhez képest. Az anómiás társadalmi viszonyok között a bűnmegelőzés természetes módon kapcsolódott össze „a rendet kell tennünk” hívószavával. Az ország olyan gazdasági és társadalmi viszonyok közé került, amelyben a bűnmegelőzés mint politikai program is nagy vonzerőt képviselhet. A bűnmegelőzés, különös tekintettel szélesebb társadalmi dimenzióira, kiváltképpen ingoványos talajjá vált az alapvető emberi jogok védelmének kontextusában.

**A nemzeti bűnmegelőzési stratégia
és a nemzetközi dokumentumok bűnmegelőzési ajánlásai
– fókuszban az ENSZ:
Effective community based crime prevention**

Hazánk 2003-ban fogadta el a nemzeti bűnmegelőzési stratégiát³⁹, amelynek alapelvei, szemlélete és célkitűzései megfelelnek mind az ENSZ által képviselt szemléletnek, mind az Európa Tanács⁴⁰ elvárásainak, illetőleg az EU 1997-es amszterdami szerződésének. Magyarországon megvan a politikai szándék a bűnmegelőzési célok prioritásként való kezelésére, nem mindegy azonban, hogy ez milyen módon valósul meg.

A bűnmegelőzési célok elérése csak oly módon lehetséges, ha nem feledkezünk meg arról, hogy az állampolgárok biztonságérzetének komoly tényezője, mennyire érzik törvényesnek, eredményesnek és hatékonynak a büntető igazságszolgáltatás működését. Egy olyan országban, ahol hosszú évtizedekig nem volt biztosított a hatalmi ágak szétválasztása, kemény erőfeszítéseket igényel mind a politika és az igazságszolgáltatás szereplőitől, mind a tudomány részéről annak a bizalomnak a megteremtése vagy megszilárdítása, amelyet az állampolgárok az igazságszolgáltatás vonatkozásában éreznek. A bizalmatlanság kettős: egyrészt a lakosság egy része megkérdőjelezi az igazságszolgáltatás törvényes működését, másrészt alapvetően nagy a bizalomhiány a nyomozó hatóságok bűnüldözési eredményességét, illetve a bíróságok igazságos és arányos büntetékiszabását illetően.⁴¹ Ahhoz, hogy hatékonyan működjön a bűnmegelőzés, feltétlenül szükség van egy jól funkcionáló igazságszolgáltatásra, amely természetesen involválja az előbbi követelményeket oly módon, hogy annak keretein belül fel sem merülhet az emberi jogok megsértésének problémája. A büntetőeljárás és a kiszabott büntetés ugyanis csak ilyen módon tudja érvényesíteni a generális prevenciók célzatát.

Az ENSZ-deklaráció értelmében „egy megalapozott bűnmegelőzési program bizonyítottan nemcsak a bűnözést és az áldozattá-válás esélyét csökkenti, hanem hozzájárul a társadalmi biztonság és fenntartható fejlődés biztosításához is. A jól működő, felelős bűnmegelőzés tehát javítja a polgárok életminőségét, és nagyon érzékenyen figyel az alapvető értékekre, illetve az emberi jogokra.”⁴² Egy biztonságosabb társadalom természetesen nagyobb teret enged a gazdasági fejlődésnek, kellemesebb életkörülményeket a lakosnak, és sokkal olcsóbb a költségvetésnek, mint a bűnüldözés egyre nagyobb mértékű finanszírozása, illetve a büntetés-végrehajtási intézmények építése.

A bűnmegelőzés fokozott előtérbe kerülése és a közbiztonság prioritásként történő megfogalmazása felszínre hozta a témában rejlő emberi jogi dilemmákat, amelyeket Borbíró Andrea a következő kérdések köré csoportosítva elemzett:

1. az alapvető emberi jogok érvényesülése: a diszkrimináció tilalmának kiemelt fontossága;
2. az elkövető és az áldozat emberi jogainak biztosítása; illetőleg
3. az állami beavatkozás mértékének meghatározása.

Cikkemben csatlakozom Borbíró gondolatmenetéhez és tartalmi fókuszpontjaihoz, és a megjelölt témákat oly módon vizsgálom, hogy az egyes kérdések értékelésekor górcső alá veszem azt a jogfilozófiai dilemmát, hogy az emberi jogok érvényesítésének, illetve az állami jelenlét korlátozásának igénye, elméleti szinten, összekapcsolható-e a vallás filozófiájával. Felteszem a kérdést, hogyan társítható a büntetőjog alapvető feladatköre (a büntetett megbüntetés) és az állami szerepvállalás posztmodern átalakulása a vallás, jelesen a kereszténység értékeivel. Kimutatható-e a zsidó–keresztény kultúra hatása az emberi jogok formálódására, az állam és az egyén viszonyának sajátos volta-ra, amelyben az egyén radikálisan elkülönül az állami befolyástól? Illetve létezik-e keresztény gyökere az elkövetővel való humánus bánásmódnak?

*Az alapvető emberi jogok katalógusa a modern filozófiában
és a nemzetközi egyezményekben,
illetve az emberi jogok cizellálódása a posztmodernben*

Az Emberi jogok egyetemes nyilatkozatának 1948-as megjelenése óta az alapvető emberi jogok köre nem változott.⁴³ A nyilatkozat 1. cikkében megfogalmazta azt a filozófiát, amelyen a dokumentum alapul. „Minden emberi

lény szabadon születik és egyenlő méltósága és joga van. Az emberek, ésszel és lelkiismerettel bírván, egymással szemben testvéri szellemben kell, hogy viseltessenek.” A nyilatkozat megerősíti a konkrét szabadságjogok érvényesítését, illetőleg hitet tesz a feltétlen egyenlőség mellett és a megkülönböztetés minden formája ellen; és megtilt „bármely megkülönböztetést, nevezetesen fajra, színre, nemre, nyelvre, vallásra, politikai vagy bármely más véleményre, nemzeti vagy társadalmi eredetre, vagyonna, születésre, vagy bármely más körülményre való tekintettel”.⁴⁴

Az Emberi jogok egyetemes nyilatkozata olyan történelmi korban fogant, amikor az ENSZ tagállamai sürgetőnek érezték, hogy hitet tegyenek az emberi jogok fontossága mellett; a diktatúrák borzalmait után pedig a hasonló rémtettek elkerülésére biztos hivatkozásul szolgálhassanak minden ember számára az állami törvénykezések ellenében is. A modern filozófia emberi jogi alapállását azonban továbbszínezte a napjainkban regnáló posztmodern felfogás. A modernben gyökerező alapvető jogelvek katalógusát kvázi megtartottak tekintve, az Európa Tanács értelmezése számos vonatkozásban fogalmazott meg tartalmi súlypontokat, így mozdítva el az egyenlőségi alapállást a különbségek nagyobb fokú respektálásának irányába. Ez a posztmodern emberi jogi felfogás érzékelhető már az ENSZ bűnmegelőzési dokumentumában, illetőleg ez a hangsúlyeltolódás figyelhető meg a tudományos gondolkodásban, jelesen a kriminológiában is.⁴⁵

Szabó Máté az emberi jogok posztmodern megjelenési formáiról a következőképp ír: „*Míg az emberi jogok eredeti koncepciója a jogalanyokat mint egyforma biliárdgolyókat fogta fel, Michael Ignatieff, a jeles kanadai politológus szerint ma az emberi jogok alanyait mint egy rongyszőnyeg sokszínű és különféle hosszúságú és vastagságú szálait értelmezzük. [...] A korábbi homogenizáló jogegyenlőségi szemlélettel szemben a jogállami forradalom megnyerése után a helyzetek sokféleségének elismerésére és elismertetésére van szükség a jogállam által. Ignatieff kanadai példája az őslakosok (native) jogainak speciális jellegére szabott intézmények. De a nők, gyermekek, a különféle fogyatékosággal élők és betegek, hajléktalanok, homoszexuálisok, menekültek, bevándorlók, etnikai kisebbségek jogainak sajátosságait és specialitását el- és felismerő sajátos emberi jogi szemléleti differenciálásra van szükség, azaz Ignatieff szavai szerint a biliárdgolyók egységes, sima világról a rongyszőnyeg sokszínű tarkaságára való átállásra az emberi jogi kultúrában. Mindez érvényesül a hagyományos, a politikai, büntető és civil jogterületeken, és a folytonosan fejlődő-alakuló posztmodern jogi kultúrában a környezeti jogok, az adatvédelem, a szociális jogok összes területein.*”⁴⁶

Az egyenlőség elvének és a diszkrimináció tilalmának kérdése a kriminológiában

A kriminológia tudománya – mint a modern jogelvek őre – évtizedekig zászlós hajója volt hazánkban a jogegyenlőségért folytatott küzdelemnek⁴⁷. A tudomány a törvény előtti egyenlőség, a törvényes eljárások, az igazságos szankciók kifejezett védelmezőjeként lépett fel, és látásmódját meghatározta a diszkrimináció bármely formájának elutasítása. A bűnözéskutatás megpróbált a büntetőpolitikák fékje lenni azokban az esetekben is, amikor az megdőlt a radikálisabb büntetési igények kiszolgálásának irányában. A tudomány elsődleges bázisa a rendszerváltás óta a harmadik köztársaság alkotmánya volt:

„57. § (1) A Magyar Köztársaságban a bíróság előtt mindenki egyenlő, és mindenkinek joga van ahhoz, hogy az ellene emelt bármely vádat, vagy valamely perben a jogait és kötelességeit a törvény által felállított független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el. 70/A § (1) A Magyar Köztársaság biztosítja a területén tartózkodó minden személy számára az emberi, illetve az állampolgári jogokat, bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül. (2) Az embereknek az (1) bekezdés szerinti bármilyen hátrányos megkülönböztetését a törvény szigorúan bünteti.”⁴⁸

A kriminológia azonban szembe kellett hogy nézzen új paradigmákkal is, amelyek a filozófia, tudományos gondolkodás és a nemzetközi szervezetek irányából (lásd Európa Tanács) érkező feladatként jelentkeznek. Míg a tudomány a szocialista rendszerben egy homogén államhatalom ellenében, a törvényesség öreként definiálhatta magát, addig napjainkban az igények sokszínűségében kell értelmeznie magát, és egyensúlyi pozíciót találnia az esetleges túlzások felbukkanása esetén is.⁴⁹ A kriminológia – így részben hagyatkozva az európai követelményekre, részben saját indíttatásánál fogva – bizonyos témákat kiemelten kezel, amelyek között említést érdemel – az emberi jogi dimenzióiban is elsőséget élvező – gyermekbűnözés és a nők elleni erőszak témaköre.⁵⁰

A gyermekek jogainak kérdése

A *Beszélő* hasábjain a gyermekek jogairól érdekes elemzés jelent meg Szabó Máté tolmácsolásában: „A gyermeki jogok speciális védelmet kívánnak. A

gyermekek gyenge érdekérvényesítők, nem tudnak megszerveződni, szétszórta-
tak, nincsenek tisztában jogaikkal, függők, kihasználhatók és kizsákmányol-
hatók. Többféle speciális veszélyeztetésnek vannak kitéve, szüleik nem kíván-
ják, vagy nem akarják felnevelni őket, ekkor az állam vagy egyház vagy, más
civil szervezet gondoskodik róluk, illetve új családba kerülhetnek be. Ez a fo-
lyamat az állami gyermekvédelem különös érdeklődésére számíthat. Az erő-
szak és a kizsákmányolás számtalan formája veszélyezteti fejlődésüket a csa-
ládban, az iskolában és újabban a virtuális és a médiatérben. A védelmükre
és segítségükre hivatott intézmények kafei világot jelentenek a liliputiak szá-
mára, hiszen Gulliver építette fel azokat a saját léptékei szerint. Nem csoda,
hogy a gyermeki jogok az emberi jogok új generációjának összefüggésében
egyre több figyelmet vonnak magukra globálisan és európai szinten is. Fon-
tos tézis, hogy ugyan a gyermekek speciális jogalanyok, akár a fogyatékos-
sággal élők, avagy a hajléktalanok, de nem »liliputi«, minijogaik vannak, ha-
nem ugyanaz a védelem, sőt több és jobb illeti meg őket, mint Gulliverét.”⁵¹

A kriminológia mindig is a szívén viselte a gyermek- és fiatalkorúak bün-
elkövetésének és áldozattá válásának kérdéseit. Figyelemmel a nemzetközi
ajánlásokra⁵² (is), a tudomány törekedett a gyermekek jogairól szóló törvény
szabályainak érvényesítésére, illetve kemény erőfeszítéseket tett a büntetőjo-
gi diverziós⁵³ lehetőségek fejlesztése ügyében. A gyermekkori bűnelkövetés
jellegzetességeinek, okainak és következményeinek kutatása a kriminológia
egyik „húzóágazata”. A gyermekek sértettsége pedig kiemelt jogvédelemben
részesül a minősített bűncselekmények körében.⁵⁴

A gyermekvédelem és a gyermek- és fiatalkorúak bűnözési problémái vi-
tathatatlanul a legfontosabbak közül valók az emberi jogok kérdésében, ha a
kriminológiáról gondolkodunk. A téma érzékenysége miatt azonban feltétle-
nül meg kell jegyezni, hogy a fiatalkorúak ügyeiben különösen fontos meg-
találni a határvonalat a büntetőbíróságok és a segítő szakmák között. A leg-
főbb cél természetesen és kiemelten – mint ahogyan azt a témaválasztás is
sugallja – a gyermekek vagy fiatalkorúak bűnelkövetővé válásának megelő-
zése, javarészt a segítő szakmák hangsúlyos odafigyelése által. A bíráskodás
azonban – ultima ratióként – súlyos bűncselekmény elkövetése esetén a cse-
lekmény megítélésére jogosult, és nem eshet abba a hibába, hogy átveszi a
gyermek feletti gyámkodást, ez ugyanis „ellentmond a jogtudomány minden
tételének”⁵⁵.

*A női bűnelkövetés és sértetté válás specialitásai,
a nők védelme a kriminológiában*

Az emberi jogi kérdések másik kritikus halmaza a nők hátrányos megkülönböztetésének témaköre. „A gender mainstream” szemléletet az ENSZ honosította meg, amikor az 1975 és 1985 közötti kampányával a nők hátrányos helyzetén kívánt enyhíteni.⁵⁶ Az Európa Tanács 1450/2000. számú ajánlásával felhívta a figyelmet „A nők elleni erőszak kérdéseire Európában”. A kriminológia kiemelt kutatási tárgyként kezeli és kezelte mind a nők elkövetővé válását, mind a sértetti oldalon való megjelenésüket. A női bűnözés specialitásainak leírásán túl azonban⁵⁷ a nők védelmének a kérdése a családon belüli erőszak témakörében⁵⁸ zajló kutatásokban érte el csúcspontját. „Nők százai néznek szembe fizikai és mentális erőszakkal otthonukban és azon kívül, olyan erőszakkal, amelyet néha a közhatalok/hatóságok vagy kényszerítő intézmények okoznak. A nők családon belüli erőszakban mint erőszakban és szexuális megcsönkítésben megnyilvánuló elnyomása olyan valós tény, amelyet sok országban ismernek és felismertek” – áll az ET 1450/2000-es ajánlásában, amelynek tartalmával maradéktalanul egyet kell hogy értünk. A nők jogainak tiszteletben tartása, sértetté válásuk prioritásként kezelése nem vezethet oda, hogy adott esetben – ad absurdum – elfeledkezzünk a férfiak lehetséges sértetté válásáról.

A posztmodern (konstitutív) kriminológiai felfogás

A posztmodern (konstitutív) kriminológia azt állítja, hogy a jelenleg regnáló bűncselekmény-meghatározás egy szociológiai kreáció, olyan kategória, amely szintisztán tautológia, tekintettel arra, hogy nem involvál közös tartalmi elemeket a meghatározásban. A posztmodern szellemében az nem elegendő, ha azt mondjuk, hogy bűncselekmény az, amit a törvény büntetni rendel, mert ezzel nem nyújtunk semmilyen releváns információt a bűncselekmény konkrét tartalmi felépítéséhez. A posztmodern kriminológia szerint bűncselekmény az olyan magatartás, amelynek törvényszerű része a fájdalom és a konfliktus, illetve bűncselekmény az is, ha valaki másnak bármilyen sérelmet és sérülést okoz. Ezekben az esetekben fel kell tételeznünk, hogy a kár vagy sérelem elszenvedői pillanatnyilag (vagy hosszabb távon) egyenlőtlen helyzetben vannak a bűncselekmény elkövetőjéhez képest. A posztmodern fogalom tehát így hangzik: „Bűncselekmény valamilyen működési energiának a megnyilvánulása, amely arra irányul, hogy mást megkülönböztessen, illető-

leg, hogy másokat kirekesszen, azokat az embereket, akik pillanatnyilag láthatóan képtelenek fenntartani vagy felmutatni az emberi természetüket. [...] A bűncselekmény tehát nem más mint a hatalom megnyilvánulása. Az áldozat pedig »nem-személyiség«, »nem ember« vagy egy nem teljes létező.”⁵⁹ Ez a posztmodern (konstitutív) kriminológiai értelmezés jelentős hatást gyakorol a kiemelt, védett csoportokra vonatkozó magatartásra. A nők és a gyermekek védelmezése, a gyengébbek, kiszolgáltatott társadalmi szereplők támogatása fontos célkitűzése az emberi jogok szellemében tevékenykedő jogvédőknek és – üdvözlendő módon – a kriminológusoknak is. Abban az esetben viszont, ha bizonyos társadalmi szereplőket ab ovo gyengébbeknek, illetőleg a hatalmi helyzeteket immanensen bűncselekménynek tituláljuk, többszörösen vétünk a liberális demokrácia alapvető elvei ellen.

„A törvényhozó valamilyen cselekménytípust akként nyilvánít bűncselekménynek, hogy a Btk. Különös Részébe iktatja annak törvényi tényállását, és meghatározza a törvényi tényállást megvalósító cselekmény elkövetőjének megbüntetését. A törvény tényállás a büntetőjogban garanciális jelentőségű, a nullum crimen sine lege elvének megtestesítője. Csak az vonható büntetőjogi felelősségre, akinek a cselekménye megvalósítja valamely bűncselekmény törvényi tényállását...A nullum crimen sine lege elve abban is kifejezésre jut, hogy a Különös Részben a diszpozíciók felsorolása teljes, analógia útján további bűncselekményi tényállást nem szabad alkotni.”⁶⁰ A büntetőjognak az a szándéka tehát, hogy ne átfogó tartalmi meghatározásokkal éljen a bűncselekmények megalkotásánál, nem elméleti tudatlanságából, és nem is tudományos slendriánságából fakad, hanem garanciális okokra vezethető vissza. Az analógia alkalmazása a büntetőjogban tilalmazott, hiszen a hatalmi helyzetek bűncselekménnyé minősítése alkalmatlanná tenné a szervezetek belső hierarchikus működését, és lehetőséget adna az állam olyan fokú visszaéléseire, amelyek ellehetetlenítenék a társadalmi együttélést. „Egészen a legutóbbi idő-kig megkérdőjelezhetetlen volt a modern büntetőjogban az egyéni felelősség elve. Ahogyan arra a 2/1994. (I. 14.) AB határozat is rámutatott, a kollektív bűnösség idegen a büntetőjog fogalomrendszerétől. Amikor ettől eltértek, akkor a polgári alkotmányosság alapértékei is sérelmet szenvedtek. Egyes népek, nemzetek és etnikumok súlyos hátrányokat szenvedtek ettől a torzulástól. Az Alkotmánybíróság hivatkozott határozata szerint a kollektív felelősség a kezdetleges büntetőjogi gondolkodás jellemzője volt. Ezt a felfogást tükrözte az elkövető mellett annak családját, törzsét, lemenőit érintő intézményes bosszú. Ezzel szemben a modern büntetőjogban a felelősség mindig egyéni, ennek megfelelően a büntetés is csak az elkövetőt érheti.”⁶¹

Egy cselekmény bűncselekménnyé minősítésének tartalmi kereteit a cselekmény társadalomra veszélyessége adja meg.⁶² „*A materiális jogellenesség tana tartalmi indokát próbálta adni annak, hogy a törvényhozó miért nyilvánított valamilyen cselekményt bűncselekménynek. [...] A társadalomra veszélyesség valamilyen cselekménynek (azaz valamilyen cselekménytípusba tartozó konkrét cselekménynek) az a sajátossága, hogy sérti vagy veszélyezteti a büntetőjogilag védett tárgyak valamelyikét.*” Ez a védett tárgy azonban nem feltétlenül jelent személyt, és a védett tárgy kiszolgáltatott volta sem szükség-szerű. Az állam elleni bűncselekmények körét nehéz volna az állam kiszolgáltatottságával, kirekesztettségével indokolni, de a példának okáért a közélet tisztasága mint védett jogtárgy sem az elszenvedett fájdalom vagy konfliktus miatt válik védendő értéké.

Egy analógiával érzékeltetném a kérdésre való adekvát odafigyelés lehetőségeit. Heller Ágnes írja a *Szocialista mozgalmak és társadalmi igazságosság* című esszéjében, hogy „*A modern világban az elosztás a »mindenkinek a képessége szerint« elvén nyugszik. Emellé a szocializmus egy másik elvet is csatolt: »mindenkinek szüksége szerint«.* [...] *A két elv között van egy különbség, és van egy különös hasonlatosság. A különbség a következő: az első elv korrigálható a másodikkal, de a második nem korrigálható az elsővel. Ha a mindenkinek képességei szerint elvét fogadjuk el, attól még a szükségleteket tekintő elv is – másodlagosan – elfogadható. [...] Ha azonban a »mindenkinek a szüksége szerint« elvét fogadjuk el, az nem ismeri a versenyt és a kiválóságot.*”⁶³

Mondandómban elvi párhuzamot tételezek: a törvény előtti egyenlőség elve és a speciális védettséget támogató elv ugyanis ugyanolyan viszonyban van egymással, mint a Heller által megfogalmazott két szükséglet-elv. Az első korrigálható a másodikkal, de a második az elsővel nem. A törvény előtti egyenlőség axiómája nyerhet abból a korrekciós elvből, ha az egyenlőség megtartása mellett *kiemelt figyelmet fordítunk a speciális csoportigények és különbségek elvére*; fordítva azonban ez nem lehetséges. Ha a speciális védettségi igényeket tekintjük elsődleges szempontnak, és azt a törvény előtti egyenlőséggel korrigáljuk, akkor a jog, leegyszerűsítve – szintén Heller szavaival élve – kiváltsággá válik, ami viszont a legsúlyosabban ütközik a modernitás és immanensen a liberális demokrácia legfőbb elvével. Heller így fogalmaz: „*Ha valamely csoport igényt tart egy bizonyos társadalmi-politikai szükségletre, akkor azt valóságos igénynek kell elismerni. Ehhez egy megszorítást szeretnék tenni: feltéve, hogy ez a csoport elismeri vetélytársai szükségleteit is. Ez utóbbi a szükséglet »kötelezettség« oldala. [...] Ha utób-*

bi elismerés hiányzik, akkor a jog nem jog, hanem kiváltság.”⁶⁴ A nők áldozattá válásának prioritásként való kezelése nem vezethet oda, hogy a másik irányban jelentkező súlyos esetekről elfeledkezünk, ekkor ugyanis áthágjuk a törvény előtti egyenlőség imperatívuszát, és kiváltsággként kezeljük a nők sértetté válásának lehetőségét.

A kereszténység, különösképpen a katolikus egyház viszonya az emberi jogokhoz, valamint az emberek egyenlőségének és a diszkrimináció tilalmának kérdéséhez

Jézus tanításának alappilléreiként aposztrofálhatjuk mind az emberek egyenlő kezelésének, mind a gyengébbek gyámolításának (legyen az nő, gyermek vagy fogyatékos) az elvét. Korának forradalmian új gondolata volt, hogy az emberek tekintsék egymást egyenlőnek. Az irgalmas szamaritánus története – bár a helyzet megítélése számunkra már nem okozna erkölcsi dilemmát – radikális szakítást jelentett a kor felfogásával. A Római Birodalom uralma alatt élő zsidóság erősen széthúzott, és a palesztin terület állandó lázongásoktól volt hangoz. A farizeusok, szamaritánusok, szadduceusok konfliktusban éltek egymással, a vallási vezetők családi alapon szerveződtek (Kajafás Annás főpap veje volt), a népet a szegénység, az elnyomás és a társadalmi ellentétek fordították egymás ellen. *Paul Johnson* erről így ír: „A zsidók tisztában voltak vele, hogy milyen hatalmas dinamizmus rejlik a hitükben, de azt is tudták, hogy azt a hitet a múlt szinte elviselhetetlen kötelékei kötik gúzsba és tesszik erőtlenné. Rátermett, szorgalmas, istenfélő emberek voltak, és keserű csalódottsággal gondoltak szemmel látható tehetetlenségükre politikai problémáik megoldásában.”⁶⁵

Jézus korában és történelmi kontextusában valódi újdonság és bátorság volt színre lépni az egyenlő bánásmód elvével, és a szeretet kizárólagos ígéjét hirdetni, társadalmi helyzetre és nemre való tekintet nélkül. Tudjuk azonban, hogy az egyház kétezer évre ugyanez a krisztusi tolerancia és türelem nem volt maradéktalanul jellemző. A vallási türelmetlenség, a kirekesztés, a gazdagsággal való elnéző bánásmód – amely Ambrus, milánói püspök IV. századi regnálásához köthető⁶⁶ – elsodorta a szervezett vallást az eredeti megértő és békétűrő világfelfogásától.

A világról való gyakorlati gondolkodás és a hétköznapi léthez való közeledés azonban utat tört magának a második vatikáni zsinaton: és sok tekintetben a megértés és a társadalommal való párbeszéd útján is. A katolikus egyház így – a természetes elvi érintkezések okán – nagyon sok tekintetben közeledett a

nemzetközi szervezetek célkitűzéseikhez, és üdvözölte is őket. Erdő Péter a témáról ekképpen fogalmaz: „II. János Pál pápa az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát valódi mérföldkőnek nevezte az emberiség erkölcsi haladásának útján. Ugyanez a pápa, néhány évvel később, az ENSZ megalapításának 50. évfordulóján kijelentette, hogy ez a nyilatkozat »mindmáig az emberi lelkiismeret egyik legmagasabb rendű kifejeződése korunkban«⁶⁷. „Az egyházi tanítóhivatal a II. Vatikáni zsinat óta hangsúlyozza azt is, hogy az emberi jogok abban a méltóságban gyökereznek, amely minden embert megillet. Ez a méltóság, pedig egyfelől az emberi léteztől elválaszthatatlan, másfelől, pedig minden személy számára azonos.”⁶⁸

A második vatikáni zsinat a *Gaudium et spes* című iratában expressis verbis hitet tett az emberi jogok tisztelete és a diszkrimináció tilalmának globális érvényesítése mellett. A katolikus egyház felfogásában az emberi jogok egyetemesek, hatósugaruk univerzális, a jogok relativizálásának lehetősége fogalmilag kizárt. „Mivel minden értelmes lélekkel rendelkező és Isten kép-mására teremtett embernek ugyanaz a természete és ugyanaz az eredete; s mert Krisztustól megváltottan ugyanaz a hivatása és isteni rendeltetése, egyre határozottabban el kell ismerni, hogy minden ember alapvetően egyenlő. Kétségtelen, hogy a különböző fizikai képességek, valamint az értelmi és erkölcsi erők szempontjából nem egyformák az emberek. De mint Isten szándékaival ellenkező dolgot, a személy alapvető jogaiban le kell küzdeni, és ki kell küszöbölni minden nem, faj, bőrszín, társadalmi helyzet, nyelv vagy vallás alapján történő társadalmi vagy kulturális megkülönböztetést.”⁷⁰ (*Gaudium et Spes* 29. pontja)

Az emberi jogok posztmodern felfogásának újdonsága az egyéni különbségek és egyéni igények elismerésében ismerhető fel leginkább. Az egyéniség kultusza, az individuum kiteljesedésének fontossága elsöre nem tűnik a keresztény embereszmény, a zsidó–keresztény felfogás szerves részének. Ez azonban megtévesztő. „A törvény bibliai rendszere az emberi világot a természet fölé emelte, s az egyénnek végtelen értéket adott. A mezopotámiai törvény ezzel szemben az emberi társadalmat a természet, az egyént pedig a társadalom igájába hajtotta.”⁷¹ A kollektív gondolkodást favorizáló keleti kultuszokban a személyes tulajdonságok fontossága sohasem kaphatott volna szikrát. Franz Xaver Kaufmann erről így ír: „... legalább ennyire történelemformálónak bizonyult az egyéni lelkiismeret, valamint a hozzá kapcsolódó teológiai tanítás a lélek megtisztulásáról az Utolsó Ítéletet megelőző tisztító tűzben. Vélhetőleg, itt keresendő a modern individualizmus teológiai értelemben vett eredete, hiszen a vallásháborúk korában az egyéni lelkiismeret

ret tana indította arra főként a kálvinista felekezet híveit, hogy lelkiismereti és kultuszszabadságot követeljenek. S ez vezetett azután – az amerikai bevándorlók vallási vitái következtében – egyház és állam szétválasztásához.”⁷²

A posztmodern által megfogalmazott igény, amelynek értelmében „a nők, gyermekek, a különféle fogyatékossgal élők és betegek, hajléktalanok, homoszexuálisok, menekültek, bevándorlók, etnikai kisebbségek jogainak sajátosságait és specialitását el- és felismerő sajátos emberi jogi szemléleti differenciálásra van szükség”, javarészt azokhoz a harmadik generációs jogokhoz tartozik, amelyek az „alapgondolata a szolidaritás elve”⁷³. A szolidaritás a kereszténység kulcsmotívuma. Jézus nemcsak hogy negatív értelemben nem tett különbséget az emberek között, hanem megkülönböztetett szeretettel vette pártfogásába a védteleneket és gondoskodásra szorulókat. Jó példa erre Jézus munkálkodása a leprások között, akik a kor és a közösség számkivetettjei voltak; buzgó fáradozása a fogyatékosok gyógyításában, a nők befogadása a keresztény közösségekbe, vagy a gyermekekhez való odafordulása.

A gyermekekhez való viszony a kereszténységben

Alapige, Máté 10,13-16: „Ekkor kisgyermekeket vittek hozzá, hogy megérintse őket, a tanítványok azonban rájuk szóltak. Amikor ezt Jézus észrevette, megharagudott, és így szólt hozzájuk: »Engedjétek hozzám jönni a kisgyermekeket, és ne tiltsátok el tőlem őket, mert ilyeneké az Isten országa. Bizony, mondom néktek: aki nem úgy fogadja az Isten országát, mint egy kisgyermek, semmiképpen sem megy be abba.« Ekkor átölelte és kezét rájuk téve megáldotta őket.”⁷⁴ Ebből az evangéliumi részből kiviláglik, hogy a gyermekekkel való bánásmód nem a mai szellemben zajlott: „...a tanítók és írástudók megvetették a gyerekeket, mert a gyermek még nem ismeri a törvényt, nem tud felmutatni semmilyen vallásos teljesítményt. Isten országa szempontjából tehát nem számít”⁷⁵. Jézus odafordulása a gyermekekhez újdonság volt egy vallás-tanító részéről.

A nőkkel kapcsolatos felfogás megváltozása a katolikus doktrínában

A nőkkel való negatív bánásmód sokak szerint a Bibliára vezethető vissza. Ez fakadt az első bibliai emberpár történetéből, amelyben Éva csábítja bűnre a férfit, és lesz okozója az eredendő bűnnek. Az Újszövetség Szűz Mária szerepével csökkenti a nő – eleve elrendelten – rossz helyzetét, de a nő arculatát és egyetlen elfogadható szerepét a szűzies erényben és a magát az Isten és

a férfi akaratának alárendelő anya pozíciójában látja. Jézus azonban befogadta a nőket közösségébe. A Máté 5,31-32-ben a régi hagyományról az áll, hogy „*aki elbocsátja feleségét, adjon neki válólevelet*”. Jézus viszont ebben az esetben egészen új magatartást vesz fel, ugyanis nem kiegészíti ezt a törvényt, hanem felülírja: „*aki elbocsátja feleségét – kivéve a paráznaság esetét –, házasságtörővé teszi, és aki elbocsátott nővel összeházasodik, házasságot tör*”. A betoldás („kivéve paráznaság esetét”) fontos exegetikai kérdéseket vet fel (nagy valószínűséggel az előtűnő jogi gondolkodást mutatja). A zsidó hagyomány a nőt a férfi tulajdonaként kezelte, és ennek megfelelően a házastársi jogok a férfi irányába tolódtak el, aki ha úgy érezte, akár válólevéllel el is bocsáthatta feleségét. Jézus megtiltja az asszony elbocsátását, ezzel pedig a mérleget egyensúlyba hozza. Jézus tilalma eleve feltételez egyfajta házassági rendet.

A Katolikus Egyház Katekizmusa erről így ír: „369 A férfi és a nő teremtvé vannak, azaz Isten akarta őket: egyrészt mint emberi személyeket tökéletes egyenlőségben, másrészt saját férfi és női mivoltukban. A »férfiúi lét« és »női lét« jó és Isten akarta valóság: mindkettőnek, a férfinak és a nőnek elveszithetetlen méltósága van, melyet közvetlenül Istentől, Teremtőjüktől kapnak. A férfi és a nő ugyanazzal a méltósággal »Isten képmása«. »Férfiúi és női mivoltukban« tükrözik a Teremtő bölcsességét és jóságát.

370 Isten semmiképpen sem képmása az embernek. Ő sem nem férfi, sem nem nő. Isten tiszta szellem, akiben semmiféle nemek közti megkülönböztetésnek nincs helye. De a férfi és a nő »tökéletességei« valamit mégis tükröznek Isten végtelen tökéletességéből: ilyenek az anya, az apa és a jegyes tökéletességei.”

A nők tisztelete jelentkezett XXIII. János *Pacem in terris* nevű enciklikájában is. Kovács Gusztáv a következőket írja erről a *Vigília* hasábjai: „Ez az első alkalom, hogy a Tanítóhivatal a nőmozgalom törekvéseit pozitívan értékeli. Azután ott vannak az államban a nők, nincs senki sem, aki ezt ne tudná; ez talán hamarabb jelentkezett azoknál a népeknél, amelyek a keresztény hitet vallják, későbbben ugyan, de mindenütt, azoknál a népeknél is, melyek más kultúrának és életmódnak az örökösei. A nők ugyanis mindinkább tudatában vannak az emberi méltóságuknak, nem tűrik el, hogy vagy élettelen tárgynak vagy eszköznek tartsák őket, sőt mindinkább követelik, hogy az emberi személyhez méltó jogok és kötelezettségek őket is megillessék mind az otthon falai közt, mind az államban.”⁷⁶ Az emberi jogok elemzésének körében a *Gaudium et spes* külön említést tesz a nőkkel való egyenrangú bánásmód fontosságáról: „Sajnálatos, hogy a személy alapvető emberi jogait még nem mindenütt tartják tiszteletben. Ez fordul elő például, ha a nőtől megtagadják,

hogy szabadon válassza meg férjét vagy életállapotát, s nem részesülhet ugyanolyan nevelésben és műveltségben, mint a férfi. Noha az emberek között léteznek jogos különbségek, a személyek egyenlő méltósága megköveteli, hogy emberibb és méltányos életfeltételekhez jussanak. Ugyanis az egy emberi család tagjai vagy népei közötti kirívóan nagy gazdasági és társadalmi egyenlőtlenségek botrányt okoznak, és ellenkeznek a társadalmi igazságsággal, az emberi személy méltóságának egyenlőségével, s a társadalmi és nemzetközi békével.”

A homoszexualitás kérdése a katolikus felfogás szerint

Kritikusnak nevezhető terület az egyházi felfogásban a homoszexualitáshoz való viszony. A homoszexualitás természetszerűleg soha nem lesz támogatott az egyházi tanítások szerint. A második vatikáni zsinat szellemiségének térnyerése óta azonban a katolikus felfogás is távolodni kezdett az ítélkezés és megbélyegzés platformjától. Ezt példázza a Katolikus Egyház Katekizmusa, amelyben az egyneműek kapcsolatáról a következők fogalmazódtak meg: „különböző századokban és kultúrákban (az egyneműek kapcsolata) rendkívül változatos formát öltött. Lelki keletkezésének eredete még nagyban feltáratlan. A Szentírásra támaszkodva, amely súlyos romlottságként mutatja be, a hagyomány mindig is azt jelentette ki, hogy »a homoszexuális kapcsolatok önmagukban rendezetlenek«, ellentétesek a természeti törvénnyel...” Az ilyen kapcsolatban élőkrol viszont hozzát teszi: „Tisztelettel, együttérzéssel és gyengédséggel kell fogadni őket. Kerülni kell velük kapcsolatban az igazságtalan megkülönböztetés minden jelét.”⁷⁷

A büntettes és a sértett átértékelődése a posztmodern filozófiában, illetve a kriminológia tudományában

A büntetőjognak és a kriminológia tudományának emberi jogi szempontból a legfontosabb kérdése az állami igazságszolgáltatás viszonyulása az elkövetőkhöz és a sértettekhez. Az igazságszolgáltatási attitűd a tettesek és áldozatok vonatkozásában és az emberi jogoknak az a skálája, amelyet a büntetőeljárásban egy állam nyújt az eljárás szereplőinek: különböző igazságszolgáltatási modelleket hozott létre. Az igazságszolgáltatás fejlődése három jól elkülöníthető fázison ment keresztül az elmúlt évszázadokban. A retributív (megtorló), a pre-

venatív (megelőző) és a resztoratív igazságszolgáltatási modellek voltak uralkodók a XVIII. század végétől napjainkig.

A megtorló igazságszolgáltatás az 1700-as évek végén és az 1800-as évek elején formálódott ki a polgári forradalmak hatására elsősorban a fejlett európai államokban. „*Lényege (az volt), hogy a bűncselekmény szabad akarattal következzen, csak az egyéntől függ, hogy milyen magatartást tanúsít, ezért a bűnösség megállapítása után a tett súlyával arányos, megtorlási céllal kiszabott büntetés az indokolt és az igazságos.*”⁷⁸ A XIX. században felbukkanó, és ideológiai jelentőségét tekintve a mai napig meghatározó, preventív célú igazságszolgáltatási modell a társadalmi determinizmus elvi bázisán állt. A pozitív modell értelmezésében az elkövető csak részben felel cselekedeteiért, hiszen magatartásának okai pszichikus állapotából és objektív szituációs hatásokból fakad, közvetve pedig a személyiséget formáló múltbeli és környezeti hatásokból. A determinista attitűd büntetésekszigor gyakorlata nemcsak a bűncselekmény súlyához, hanem az elkövető személyes körülményeihez igazodott. Az igazságszolgáltatás célja a speciális és (kisebb részben) a generális prevenció volt. Az elkövetővel való bánásmód jól látható változásokon ment keresztül a két felfogás regnálása között. Míg az első attitűd a bűnös embert teljes mértékben felelősnek tekintette tetteiért, addig a preventív (más néven pozitívista) modell nagyobb megértéssel és együttérzéssel viszonyult a bűncselekményt elkövető emberhez, a büntetés helyett pedig elsősorban a nevelést és a gyógyítást, valamint a társadalmi viszonyok megváltoztatását favorizálta büntetési céljainak megvalósításában. Ez a cél pedig a bűnmegelőzés volt.

A tisztán preventív modell – ahogyan elemeztük – nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. A bíróságok a terheltet állították az eljárás középpontjába, ő volt a centrumfigura, akinek a megjavítása és meggyógyítása körül forgott az egész büntetőprocedúra. A büntetőeljárásban a sértettnek a „gyenge tanú” szerepe maradt. A vád képviselője azonban nem jelentett garanciát a sértett érdekeinek és jogainak a képviselésére: a valódi tettes–sértetti kapcsolat, az eredeti bűncselekményi szituáció az eljárás folyamán elfelejtődött. Az áldozat szerepének újraértékelődése a viktimológiai gondolkodás népszerűvé válásával kezdődött meg. Benjamin Mendelson és Hans von Hentig úttörő tevékenysége vezetett el az áldozat, a sértett szerepének újraértékeléséig.⁷⁹ A sértett szerepének hangsúlyosabb megjelenítése az eljárásban, valamint a kár jóvátételének a gondolata számos nemzetközi egyezménynek és ajánlásnak is a tárgyává vált.⁸⁰

Az áldozat szerepének felértékelődésével kezdett magának utat törni az úgynevezett resztoratív szemlélet. A helyreállító igazságszolgáltatásban⁸¹ a

hangsúly a bűneset valódi szereplőire helyeződött: a bűncselekmény elkövetőjére és annak elszenvetőjére, az áldozatra. Az eljárás elsődleges célja a sértett kárigényének helyreállítása lett, valamint a körülmények visszaállítása az eredeti állapotba (ez természetesen nem teheti meg nem történtté a bűncselekményt, de mérsékelheti az elszenvedett károkat és sérelmeket). A resztoratív szemléletben az eljárás célja lett az is, hogy az elkövető felelősségérzete feltámadjon, és cselekményét tevőlegesen megbánja. A resztoratív igazságszolgáltatás szemlélete által kitűzött büntetési cél a bűncselekmények megelőzése, illetőleg a kár helyreállítása.⁸² *Vigh József* szerint a helyreállító igazságszolgáltatás ideológiai alapja a társadalmi determinizmus, vagyis immanensen az a hit, hogy a bűnelkövetés meghatározott szociológiai kondíciók között törvényszerűen bekövetkezik.

A helyreállító igazságszolgáltatási attitűdnek nagy filozófiai dilemmája, hogy valójában a determinizmus talaján áll-e. A kérdés értelmezésekor arra kell választ találni, hogy mi lehet, mi legyen a helyreállítás valódi célja. Ha ugyanis egyetértünk azzal, hogy a helyreállító igazságszolgáltatásnak – a kár szigorú értelemben vett helyreállításán túl – célja az elkövető felelősségének megerősítése, illetve a morális felelősség vállalása; ezenkívül pedig járulékos cél az is, hogy az elkövető és az áldozat reintegrálódjon a társadalomba, a közösségi életbe⁸³, akkor a resztoratív igazságszolgáltatási szemléletnek feltétlen erkölcsi üzenete és tartalma is van.⁸⁴ Az egyéni felelősség céltételezéséből sokkal inkább következik a szabad akarat ideológiai paradigmája, mint a determinizmus kizárólagossága.

A helyreállítás és a posztmodern filozófia

A helyreállító szemlélet filozófiája szinkronban van a posztmodern gondolkodásmóddal azzal az ideájával, hogy a büntetett ne csak passzív elszenvetője legyen az állam által rá oktrojált eseményeknek, hanem felelős magatartást tanúsítva egyéni szinten is vállalja negatív viselkedésének következményeit. A büntetőeljárás hatósági résztvevői ebben a szisztémában inkább asszisztálják a tettes és áldozat közötti dialógust, mintsem az állam büntetőjog-hatósági szerepét ellátva: alá-fölé rendelt aktusban rendelkeznek a büntetett megbüntetéséről.

A helyreállító szemléletnek azonban nagy dilemmája az igazság megfogalmazásának problémája. A posztmodern filozófiai attitűd, és ezzel párhuzamosan, a posztmodern (konstitutív) kriminológia az igazságot inkább kon-

szenzusok sorának tekinti, mint anyagi vagy metafizikai értelemben vett igazságnak. A posztmodern kriminológia „policy” felfogása arra épít, hogy a bűnözés kérdésének a megoldása nem lehet az akadémiai műhelyek feladata, sem pedig a bíróságok kizárólagos privilégiuma: a büntetettek kezelése egy széles körű társadalmi vita alapján létrejövő konszenzus következménye kell hogy legyen.⁸⁵ A posztmodern attitűd szellemében a bűncselekményi helyzet létrejötte után is határozottan üdvösebb a deliktumban részt vevő felek kölcsönös megegyezése, mint a bírósági ítélet. Lyotard⁸⁶ gondolkodásában ugyanis kizárólag annak a fajta igazságosság-dimenzióknak van létjogosultsága, amelyet a társadalmi diskurzus munkál ki, folyamatos kritikái és lebontó-felépítő „hadműveletei által”, és nem a tudomány emberei vagy az állami műhelyek jogalkotói álmodnak meg⁸⁷. Lyotard igazságosság-definíciója erősen közelít a hatékonyság meghatározásához: ami hatékony és működik, minden bizonnyal igazságos is, mert különben mint idegen és fölösleges testet kivetné magából a társadalom. A *restorative justice* ezen a posztmodern „puding-próbán” is feltehetően jól vizsgázna, nem törekszik ugyanis anyagi értelemben igazságos döntések meghozatalára. A *restorative justice* alapvető filozófiája, amely részben a bűnelkövetőkkel való humánus bánásmódra, részben a sértettek jogainak érvényesítésére alapoz, szervesen kapcsolódik a kereszténység bünfelfogásához. A keresztény ideológia kiválóan összeköthető a helyreállításban fellelhető törekvésekkel: a bűnnel legyünk szigorúak, ne a bűnösrel, és az elkövetett bűnért való feltétlen felelősség ideájához. Elvi azonosság fedezhető fel, véleményem szerint, közös ideológiai bázisában is, amely a szabad akaratban gyökeredzik.

A resztoratív attitűd megjelenése a társadalmi bűnmegelőzésben – mint a közösségi kommunikáció és konfliktusmegoldás hatékony eszköze – nagyon pozitív törekvés. A helyreállító szemlélet alkalmazása a büntetőeljáráshoz azonban korlátokkal és megkötésekkel használható. A sértett szerepének megerősödése elengedhetetlen volt a büntetőeljáráshoz részt vevő szereplők viszonyainak teljes felbillenése miatt. Az igazság és hatékonyság fogalmának azonosítása, az igazságos döntés és konszenzus, különösen pedig az igazságos döntés és a kompromisszum⁸⁸ szinonimává tétele azonban kétséges. A helyreállítás törekvései nagyon fontosak és helyesek: a sértett kárának megtérülése nélkül anyagi értelemben vett igazságról sem beszélhetünk. A laikus elem kizárólagossá tétele, a felek kölcsönös egyezkedésének a mediációs asszisztálása azonban nem szükségszerűen egyenlő a végkifejlettel, hogy a részt vevő felek feltétlenül elégedettebbek az eljárás végkimenetelével, mint a klasszikus igazságszolgáltatási modellben. A bíráskodás intézménye ugyanis

éppen olyan esetek eldöntésére született, amikor a felek bármilyen jellegű jogvitájukban nem tudtak és/vagy nem akartak maguk döntést hozni. Ez az állítás pedig különösen igaz a büntetőjog esetében, ahol az egyének azért adták az állam – mint független döntéshozó – kezébe döntési jogosultságukat, hogy ne érvényesüljön a „fogat fogért” elve, és kizárt legyen az önbíráskodás. Amellett, hogy a helyreállító igazságszolgáltatás elemei határozottan hatékonyak, és sok tekintetben nélkülözhetetlenek is, alkalmazásukkor tisztában kell lenni azzal, a helyreállítás megjelenésével, sajnálatos módon, nem tudtuk zsebre tenni a bölcsek követ a bűnözési probléma megoldásának kérdésében.

Az elkövető megítélése a kereszténység szemszögéből

A keresztény embereszmény a bűnökhöz és a bűnös emberekhez való viszonyában hozta a legnagyobb újdonságot a történelemben. Jézus tanítása a legnagyobb mértékben azzal háborította fel a korabeli vallási vezetőket, hogy a bűnös emberek pártfogójává vált. Gondoljunk csak a megtévedt asszony történetére, akit – a kor szokásainak megfelelően – azért állítottak az összesereglett tömeg elé, amelynek tagjai – részben önkéntes – bírái voltak, hogy halálra kövezzék házasságtörése miatt, amikor Jézus felszólította az embereket, hogy „Az vesse az első követ erre az asszonyra, aki maga bűntelen”. A bűnös ember megtérésének és az iránta való kiengesztelődésnek a legszebb parabolája az Újszövetségben a tékozló fiú esete, illetőleg Jézusnak a jobb latorhoz, Diamashoz való viszonyulásában bukkan fel. Jézus maga mondja a jobbán keresztre feszített bűnözőnek: „Emlékezzél, mivel megbántad bűniedet, még ma velem leszel a Paradicsomban.”¹⁸⁹ Az ember feladatává így a megbánás válik, míg a bűnök elítélése és megítélése, illetőleg azok megbocsátása szükségképpen az Istené lesz.

Az a hit, hogy a bűnös megjavítható és megjavítandó, szintén a keresztény gondolkodás alappillére. A „Jeruzsálemi templomi kárpit kettészakadásával” megnyílt az út az egyéni megváltás felé: míg Mózes istene közösségi szinten büntette és jutalmazta kiválasztott népét, Jézus azt hirdette, hogy, amennyiben az ember Ő útját választja, születési helyzetétől függetlenül, szabad akaratú és választása alapján, csatlakozhat a „jó akol bárányaihoz”, és megmenekül az örök kárhozattól. Az ember tehát – bár a keresztény teológia értelmében – alapvetően rossz, de javulhat és javítható is. A nevelés pozitív eredményeibe vetett hit részben ebből a felfogásból eredeztethető. A fiatalokkal és gyermekekkel való megkülönböztetett bánásmód a keresztény gondol-

kodás szerves része: a gyermek nem lehet „elvetemült”: korának és körülményeinek áldozata, így segítése és szeretettel való nevelése nagyon fontos. A fiatakorúakra vonatkozó büntetőjogi szabályozás, amely a büntetés és intézkedés céljaként elsősorban azt jelöli meg, hogy a fiatakorú helyes irányba fejlődjék, és a társadalom hasznos tagjává váljék, igen komoly szinkronitást mutat a keresztény paradigmákkal.

Az egyház viszonyulása a bűnelkövetőhöz

A bűnnel és a bűnössel való bánásmód sok változáson ment keresztül az egyház működésének kétezer éve alatt. „*A modern értelemben vett büntetőjog lassan bontakozott ki a nemzeti igazságszolgáltatás rendszeréből. Bizonyos normákat átvett az állam előtti társadalomból, de a kialakuló államhatalom új büntetőjogszabályokat is alkotott, és ebben a jogalkotásban nagyon döntő szerepet játszott az egyház. Előbb vagy utóbb egész Európában a vallásetika a jog, s így a büntető jogalkotás alapjává vált, és ennek oka főleg abban keresendő, hogy a kánonjog szorosan összefonódott a római joggal, valamint a római kultúra máig továbbél az európai civilizációban.*”⁹⁰ A katolicizmus tanai két ponton vettek részt a büntetőjog felépítésében: egyrészt a tízparancsolatba foglalt bűnöket tényállásba foglalták, másrészt a többi bűncselekményre és a büntetések rendszerére általános tételeket állítottak fel. A vallás, természetesen, szigorú szankciókat helyezett kilátásba az isteni rend megszegőivel szemben, de a korai kereszténységben „*Julianus Apostata 361-ben még természetesnek vette, hogy keresztény hivatalnok nem volt hajlandó halálra ítélni embertársát, mondván, hogy ez ellenkezik vallásával, a keresztény tanítással és a keresztény erkölccsel*”⁹¹. A vallás azonban egyre nagyobb fokú intézményesedésével, az államhoz való kötődésével és erősödő hatalmával fokozatosan távolabb került az eredeti keresztény tanításoktól. Tudjuk, hogy a keresztesháborúk, az inkvizíció milyen sok ember vérének kiöntásával járt, és milyen mély morális sebeket ejtett a valláson, de legfőképpen az egyházon magán.⁹²

A keresztény vallás azonban mégsem egyenlő az egyház által vagy nevében elkövetett bűnökkel. A kereszténység ugyanis – amellet, hogy a történelemben sajnálatosan gyakran és hosszú időn át képviselte a bűnökért kiszabandó kegyetlen retorziók eszméjét – elsődlegesen a megbocsátás és a keresztényi humánus vallása maradt. A második vatikáni zsinat konkrétan meg is fogalmazta ezt az attitűdváltozást: „*Krisztus jegyese ma szívesebben*

nyúl az irgalmasság olaja után, mintsem hogy a szigor fegyverével fenyegetőzzék; úgy véli, hogy jobban segít korunk szükségletein, ha tanításának gazdagságát kínálja fel az embereknek és senkit sem ítél el.”⁹³ A második vatikáni zsinat az ellenségeinkhez és a bűnösökhöz való helyes keresztyéni viszonyulásról így ír: „...különbséget kell tennünk a mindig elvetendő tévedés és a tévedő ember között, aki mindig megőrzi személyi méltóságát, még akkor is, ha vallási fogalmai pontatlanok vagy hamisak. Egyedül Isten a bíró és a szívek vizsgálója, ezért tiltja nekünk, hogy bárki belső bűnéről ítéljünk. Krisztus tanítása azt is megköveteli, hogy bocsássuk meg a sérelmeket, és a szeretet parancsát pedig – mely az Újszövetség törvénye – minden ellenségre kiterjeszti: »Hallottátok a parancsot: Szeresd embertársadat és gyűlöld ellenségedet. Én pedig azt mondom nektek, szeressétek ellenségeiteket, tegyetek jót haragosaikkal, és imádkozzatok üldözőitekért (és rágalmazóikért)« (Mt 5,43-44).”⁹⁴

Az állami beavatkozás dilemmája a posztmodern gondolkodásban

A társadalmi bűnmegelőzés nagy dilemmája, hogy az állam milyen mértékben és gyakorisággal avatkozhat az egyén privát életébe a közbiztonság és a bűnmegelőzés indokaira való hivatkozással. Borbíró Andrea erős aggályokat fogalmaz meg azzal a tendenciával kapcsolatban – amelynek kiváltképpen az angol bűnmegelőzési koncepcióban és gyakorlatban lehetünk szemtanúi –, hogy az állam olyan területeken is beavatkozik a privát szférába, amelyhez csak a bűncselekményi helyzet manifesztálódása esetén lenne joga. „Az angol bűnmegelőzésben megjelennek olyan »ingoványos kategóriák«, mint a prekriminális helyzet, az egyénben rejlő veszélyesség vagy a biztonsági kockázat.”⁹⁵

Az állami beavatkozás-be nem avatkozás kérdése a posztmodern legalapvetőbb kérdése. A modern társadalmak azon a kvázi egyensúlyi állapoton alapultak, amelyet a liberális demokrácia jogintézményei és a civil társadalom alkot. A modern alapelve a fejlődésbe vetett hit volt, amely technikailag és morálisan is „végtelenbe tart”, és a tökéletes társadalom utópiájának (a múltban még realitásként értelmezett) világába vezetett. A modern társadalom kiiktatta a vallás szerepét a szekularizációval, és a józan ész iltette fel a vezérlő elv trónjára. A modern társadalom azonban a totalitárius államok rémuralmainak idején csapdába került. A posztmodern legfőképpen az ígéretek, a „nagy elbeszélésekből”, illetőleg az igazságos állami irányítás eszméjéből ábrándult

ki. A vallást követő nagy elbeszélések ugyanis még veszélyesebbekké váltak, mint elődje. A politikai valláspótlékról, a politikai ideológiákról – amelyek az emberiség politikai „megválthatóságának” eszméjét hirdették – kiderült, hogy korábban soha nem látott mértékű pusztításokra képesek. Az állam pedig egy-egy vált a nagy elbeszéléseket „diktáló fejjel”, amelynek a túlhatalmára minden idegszálunkkal oda kell figyelni. A posztmodern így arra az álláspontra jutott, hogy „amit nem lehetett fölülről felépíteni, próbáljuk meg alulról”.⁹⁶ Az államnak az egyetlen lehetséges és a liberális demokráciákban működtethető ellenpontjává a nagyon erős éberséggel jelenlévő civil társadalom vált.⁹⁷ Hazánkban azonban a szocialista állam omnipotens voltának megszűnése után nyilvánvalóan felszínre került a társadalmi szervezetek alacsony önjáró voltának problémája. Kiderült ugyanis, hogy az állam által létrehozott kényszerközösségek helyére nem léptek automatikus önszerveződéssel bíró társadalmi közösségek, amelyek sok tekintetben részesedhetnének az állami feladatok egy részéből, és megfelelő kontrolláló erővel bírnának.

A kriminológia viszonya az állami beavatkozás témaköréhez

A kriminológia jellegénél fogva kritika párti, de jogalkotói vénája miatt megmaradt az intézményi gondolkodás talaján. A kriminológia – bármennyire befolyásolt is a kor komplex filozófiai beállítottságától – szükségszerűen magában kell hogy hordozza az intézményi pozitivizmus elemeit. Nincsen jogalkotás az intézményekbe vetett hit nélkül, és nincsen kriminológia jogalkotás nélkül. A működő modern társadalom egyébként sem működhet az intézményesültség egy meghatározott foka nélkül. „A modernitásnak intézményesítenie kell a dinamikus igazságot ahhoz, hogy fennmaradjon. Tartós intézményekre és tartós eljárásokra van szüksége az igazságosság működtetéséhez. S mivel »mindenki szabadnak születik« és úgyszintén mindenki az intézmények (normális esetben több mint egy intézmény) által kerül különféle rétegekbe és a hierarchiába, szabad lehetőség szükségeltetik mind az egyéni, mind a kollektív (csoport-)versengéshez.”⁹⁸

Az intézmények azonban a modern társadalmi viszonyok között ésszerű, törvényes és igazságos eljárásukhoz megfelelő mennyiségű kritikát igényelnek. A megfelelő mennyiség szándékolt kifejezés: a liberális demokráciák legnagyobb balanszművészeite ugyanis abban rejlik, hogy oly módon hozzák létre stabil és ezáltal kiszámítható intézményrendszerüket, hogy az intézmény léte és formája ne legyen kőbe vésve. Azok a liberális demokráciák azonban, amelyek folyamatosan és kiszámíthatatlanul változtatják intéz-

ményrendszerüket, „saját kardjukba dőlnek”. A transzparencia hiánya ugyanis, szomorú módon, ahhoz a modern társadalmi következményhez vezet, amelyben a társadalom saját maga kezdi favorizálni a totalitárius és paternalista jelszavakkal megjelenő politikai erőket. Ez zajlik jelenleg Magyarországon is. A kiszámíthatatlan adórendszertől kezdve a folyamatosan változtatott törvényekig az intézmények átláthatatlansága és megismerhetetlensége, sajnálatos módon, destabilizálja a civil társadalom és az állam közötti törekény egyensúlyt. „1992 óta ötvenszer módosították a szociális törvényt, márpedig így nem lehet értelmes szociálpolitikát csinálni.”⁹⁹ Mint ahogyan stabilan működő intézményrendszert sem.¹⁰⁰

A liberális demokrácia legfőbb követelménye azonban a kritikai módon működő civil szféra és a stabil társadalmi és állami intézmények összhangjában summázható. Heller Ágnes korábban alkalmazott analógiájára hivatkozva itt azt kell mondani, hogy a stabilan és következetesen működő állami intézmények (amelyek saját rendszerükön belül adekvát módon alkalmazzák a hierarchikus struktúrákat) elengedhetetlenül fontosak a modern társadalmi igazság érvényesítéséhez.¹⁰¹ A fő szabály az alapvető átláthatóság és stabilitás, a korrekciós elv pedig az építő, kritikai felfogás kell hogy legyen. A sorrend nem fordítható meg.

A kriminológia beavatkozási attitűdje a bűnmegelőzés vonatkozásában

A kriminológia viszonyát az államhoz, illetve az állami beavatkozáshoz az a tárgykör határozza meg, amellyel foglalkozik. Nyilvánvaló, hogy az államra és bűncselekmény esetén az állami beavatkozásra szükség van, de a már taglalt korrekciós elvek figyelembevételével. A társadalmi bűnmegelőzés témakörében azonban a kriminológia gyakran találkozik olyan témákkal, amelyek kapcsán a minimális állami jelenlét és maximális közösségi aktivitás a favorizált kriminológiai attitűd. A társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiája a következők szerint tagolja a prevenció tematikáját:

- a *rendészeti bűnmegelőzés*, amely a bűnelkövetési szituációra reagáló intézkedéseket tartalmaz (járőrözés, jó közvilágítás);
- és az úgynevezett *közösségi bűnmegelőzés*, amely hosszú távú, társadalmi folyamatokat befolyásoló, a bűnözést kiváltó okokra reagáló, a közösségi összetartást erősítő programokat (például konfliktuskezelési képességek fejlesztése, lakókörnyezet iránti felelősségérzet felkeltése, szomszédok egymásért mozgalom fejlesztése) involvál.¹⁰²

A rendészeti bűnmegelőzés és a közösségi rendőrség problémája folyamatosan jelen van a tudományos vitákban. A rendészeti bűnmegelőzés mára klaszszikussá váló elemeinek megvitatása (a megfigyelés, a CTV, az állandó rendőri jelenlét stb.) állandó témává vált a közbiztonsági igény mellett érvelők és az emberi jogok sérelmei ellen protestálók érveiben is. A rendészeti bűnmegelőzés tárgykörébe sorolható a közösségi rendőrség kérdése. A posztmodern filozófia és a posztmodern kriminológia, amely konstruktív intézményi javaslatokkal, lokalizált és állandóan az igényekhez igazodó problémamegoldással operál, nyomatékosan támogatja a közösségi rendőrség ideáját. A közösségi rendőrség feladata az állampolgárokkal való hatékony együttműködés, a folyamatos – és az emberek számára könnyen hozzáférhető – társadalmi jelenlét, a gyors és integrált reakció bűncselekményi helyzetben, a lakosság panaszainak meghallgatása, az állampolgárok közérthető tájékoztatása és az áldozatokkal való kiemelt törődés. A közösségi rendőrség azonban aktív közösséget kíván: olyan közösséget, amelyben természetes az állampolgári aktivitás, és amelyben mind a közrendvédelmet ellátó rendőrök, mind a nyomozás szereplői joggal várhatják el a visszajelzést munkájuk eredményéről, illetőleg természetes a lakosoknak a hatóságokkal való támogató együttműködése. A közösségi rendőrség nyitottsága és átláthatósága azonban leginkább a közrendvédelmet ellátó hatósági szerveket érinti, a nyomozó hatóságok nyomozati eredményességének ugyanis immanens érdeke, hogy a nyomozás folyamata titkos maradjon.

A közösségi bűnmegelőzésben ideális terep juthat a posztmodern gondolatok kibontakoztatásának. A közösségi bűnmegelőzés a bűnözés kiváltó okaira összpontosít, és céljai között szerepel a közösségek megerősítése is. A prevenció e szegmensében kiválóan alkalmazható a resztoratív szemlélet, illetőleg a közösségi mediáció, hiszen ezzel a módszerrel számos kisközösség problémája megoldhatóvá válhat.¹⁰³

A kriminológia posztmodern attitűdjében felbukkan a rizikó mint új kategória. A rizikó fogalma „*átöri a társadalmi osztály, a munkásság és a nagyon hagyományos határvonalait és kategóriáit, és elmossa, vagy újraértelmezi a hagyományos hierarchikus viszonylatokat*”¹⁰⁴. A posztmodern kriminológia elsődleges célja, hogy felszámolja az igazság szolgáltatásának kizárólagos bírósági allokációját. Az igazság, amely Lyotard értelmezésében a helyi, kisközösségi konszenzusokat jelenti¹⁰⁵, és semmiképpen sem jelenthet univerzális, metafizikai értelemben vett igazságot, a rizikó fogalmának használatában eleget tesz a posztmodern kihívásoknak. A rizikófaktor/veszélyes csoport meghatározása nem a bíróság feladata, a hangsúly a bűn megelő-

zésén, az igazságszolgáltatás társadalmi dimenzióinak növelésén van – az állam túlhatalma így csökkenhet. A posztmodern kriminológiának azonban ugyanúgy célja az, hogy ne használjon diszkriminatív címkéket, kerülje a megbélyegzést és az előítéletek táplálását. A posztmodern e helyütt „saját kardjába dől”. Bár a rizikó kategóriájának megjelenése áttöri a metafizikai értelemben vett igazság dimenzióit, megszünteti a klasszikus igazságszolgáltatás bírósági allokációját, a címkézés nem szűnik meg. Az igazságról való gondolkodás mindössze előbbre tolódik: a bűnmegelőzés feladata prioritássá, a társadalmi bűnmegelőzés gondolata szuperprioritássá válik – a címkézés azonban csak helyet és „igazságmeghatározó” szervet változtat. A rizikófaktorok – ad absurdum –, a veszélyes helyzetek és veszélyes emberek kijelölésével ugyanis a kritikus situációk kiválasztása a rendőrség kezébe kerül, és a veszélyesség¹⁰⁶ meghatározása váltja fel a bűnösség kategóriáját. A bűncselekmény elkövetése esetén kiszabott legális bírósági ítélet helyébe pedig nem léphet a rendőrség korai címkéző ítélete.

A kereszténység viszonya az államhoz

A korai kereszténység attitűdje, amely a legnagyobb hűséget mutatta a keresztény eszmerendszer valódi arcához, alapvetően államellenes volt, hiszen jellegét természetesen meghatározta a keresztényüldözés. „Amikor az Egyház belement abba, hogy tanításai csak birodalmi hozzájárulással legyenek terjeszthetők, s vezetőit is csak az állam nevezhette ki, megkezdődött az eredeti biblikus értékrend fel-bomlása. Elérte és összezavarta még a legalapvetőbb keresztény igazságokat is, mint amilyen az is, hogy az Egyház feje egyedül Krisztus.

A keresztény eszménykép azonban – negatív kilengései ellenére is – magában hordozta a homogenitás megszűnésének lehetőségét, és történelmi szinten sok szempontból kvázi saját sírját ásta. A nyugati kereszténységben ugyanis elvált a világi és az egyházi hatalom – tehát az egyház lassan, fokozatosan kiszorult a fejek irányításának teljességéből. Éppenséggel a pápaság volt az, amely döntően hozzájárult a funkcionális különbségek kialakulásához. A modernizálódás a nyugati fejlődés terméke, amely a kereszténység római és bizánci ágra való szakadásával érte el pályaváltó szakaszát. Az 1054-es év nagy története közvetlenül összefüggött a pápai politikára hatást gyakorló Cluny-reform szellemével. A katolikus egyház nem utolsósorban az abszolutizmus és a nemzetállamiság korszakaiban helyezkedett szembe sikeresen (gyakran áldozatok árán) a politika bármiféle totalitárius törekvésével, mégpedig nemzetek feletti létmódja és azon igénye révén, hogy az állammal

egyenrangú societas perfecta legyen. Ez a napjainkig ható és végső soron a szocializmus bukását is gyorsító feszültség vallás és politika között a nyugati szabadságtörténet alapfeltétele.”¹⁰⁷

Az egyház másik fontos lépése az állammal való szembehelyezkedés tekintetében a reformáció volt, hiszen a protestantizmus javarészt a hierarchikus doktrínával szemben fogalmazta meg önmagát. A protestantizmus egyik vezéreszméje a szentíráshoz való visszatérés volt, és az az idea, hogy a Biblia nem igényel közvetítő értelmezést a római főhatóság részéről, hanem a hívvekhez közvetlenül juttatandó el „Jézus igéje”. A protestáns egyházban nincsen a Biblia értelmezésére szolgáló hatóság, a Biblia isteni tartalma minden kereszténynek feltárul.¹⁰⁸ Fehér Ferenc így írt erről: „[...] Luther nagyszabású tettéből táplálkozott, abból, hogy ő kétségbe vonta, hogy az Egyház szolgálhatja a Textus tekintélyt parancsoló értelmezésének kizárólagos letétemenyeként, végső szentségének és relevanciájának garantálójaként (bár Luther számára maga ez a Textus [mármint a Biblia – a szerző] – az egyetlen isteni és kizárólagosan helyes szöveg).”¹⁰⁹ A reformáció jelentette a kezdetét annak a folyamatnak, amelyben az egyház ismét visszatért eredeti küldetéséhez és a keresztény elvek szolgálatához. A protestantizmus lebontó folyamatának a végén a modern korszak szekularizációja állt. A szekularizáció, azaz az egyház eltávolodása államtól és az államhatalomtól pedig kiváló táptalaja volt az egyház megtisztulásának.

A kereszténység kritikus történelmi helyzeteiben és az ezekkel járó szellemi megújulási korszakaiban, tisztulási folyamataiban mindig visszatért az eredeti államkritikus eszményképéhez, ami eklatánsan látható a második vatikáni zsinat szellemiségében is.¹¹⁰ Kránitz Mihály a zsinat jelentőségét elemző munkájában erről így ír: „A zsinat mindenekelőtt egy ekkleziológiai fordulatot hajtott végre. Az egyház titkának tárgyalásánál lemondott az eddigi piramisszerű hierarchikus bemutatásról, és elsődleges fontosságot kapott az Isten népe, mely részesül az általános papság és a karizmák adományaiban. Krisztusra és a Szentlélekre való utalás kiegyensúlyozottá teszi ezt az egyházképet. A fordulat lényege, a tökéletes társaság (*societas perfecta*) képétől a közösség, a *communio*-egyháztan felé való haladásban foglalható össze.”¹¹¹

Összegzés

A büntetőjogi gondolkodásra – és immanensen a bűnmegelőzés kérdésre – számos ponton hatott a posztmodern filozófia. Ez a hatás gyengíti a klasszi-

kus igazságszolgáltatási modellek stabilitását és az állami igazságszolgáltatás homogenitásába vetett hitet: a posztmodern új intézmények és új „igazságformálási” konstrukciók megalkotásának irányába hatott. Ennek az attitűdnek azonban éppen nyitottsága okán számolnia kell a tisztán szekularizált modellek bizonytalanná válásával is. Nem mindegy azonban, hogy a posztmodern jelenléte a vallás mely aspektusait hagyja működésbe lépni; és az sem, hogy a vallás felbukkan-e a büntetőjogot formáló erőként, mint ahogyan az sem mindegy, hogy a büntetőjognak mely szegmensében találkozunk vele. Míg ugyanis a resztoratív modell laikus elemeinél elképzelhető az egyházi személyek bevonása a kvázi-igazságszolgáltatási feladatok ellátásába, addig az egyház és az állam egyéb vonatkozású összekapcsolódása semmiképpen sem üdvös.

A művészetek, a kreativitás mint érték, a tiszta rációtól való távolabb kerülés, egyszersmind az értékek képlékennyé válása, az akadémiai tudásformák és az abba vetett hitnek az elbizonytalanodása, a piac és az önérvényesítés, az önmegvalósítás – alkalmanként az önimádat népszerűvé válása – törvényszerűen billenti/billentheti a modernitás ingáját egy erősebb rendet és plasztikusabb értékvilágot favorizáló társadalom irányába. Kérdés, hogy ebben az értékkeresésben képesek vagyunk-e arra, hogy a büntetőjog rendszere megmaradjon a józanság talaján, és megtartsa a klasszikus modernitásnak vindikálható értékeit. Kérdés, hogy szükségesnek érzi-e a törvényhozás, hogy a keresztény humanizmust zsinórmértékül használva és fix pontként értelmezve támaszkodjon a zsidó–keresztény gyökerek értékbázisára, és ne a vallás rigorózus megnyilvánulásait építse be büntetőjogi attitűdjébe. Valamint kérdés az is, hogy a teológiai bűn-felfogásnak melyik része involválódik a büntetőjogba: annak kollektívizmusa¹², vagy pedig a – resztoratív eszmével szinkronban lévő – szabad akarat eszméje, amely a bűnös feltétlen felelősségvállalását, egyszersmind a bűnnel való szigor ideáját és a bűnossal való megértő bánásmódot hirdeti.

A társadalmi bűnmegelőzés témakörében a vallás és az egyházak tevékenysége aggálytalanul megállja a helyét mind filozófiai, mind gyakorlati szempontból. Különösképpen azért, mert a bűnmegelőzés – bár közhelynek tűnhet – közös feladata a társadalomnak. Mind a lakosságnak, a segítőszakmáknak, mind a hatóságoknak és az egyházaknak részt kell vállalniuk a bűnmegelőzési feladatok megvalósításban és egy hatékony párbeszéd lefolytatásában. A közösségi bűnmegelőzés valódi közösségi szemléletet és valódi közösségeket kíván. A tények viszont azt mutatják, hogy társadalmunk súlyos bizalmi válsággal küszködik, mind a fennálló intézmények, mind kölcsönös kapcsolataik vonatkozásában. „*A kultúra alapja egy közös hiedelemrendszer,*

közös narratíva, amelyet a kultúrához tartozók többsége elfogad, elhisz, lehet róla beszélni, fel lehet idézni. A közös kultúra alapja egy olyanfajta kommunikáció, amely megteremti a közös hiedelemrendszert az egymást követő generációk szocializációja során. Akkor beszélhetünk közös kultúráról, ha a hiedelmek elfogadottságának a mértéke bizonyos szintet elért. A magyar rendszerváltással az eddig közösnek tekintett hiedelmek esnek szét, mert millióan hisznek különböző dolgokban, és lassan a nyelven kívül már nincs közös hiedelem, amely a társadalmat egyesítené. Európának e közös hiedelemrendszert kell megteremtenie.”¹¹³

Ennek a közös hiedelemrendszernek a felépítésében az egyik építőkő lehet a vallás, amely közösségépítő és értékteremtő funkciói által hatékony segítséget nyújthat a bűnmegelőzésben is. A katolikus egyház – csakúgy, mint a többi egyházközösség¹¹⁴ – aktív tevékenységet folytat a közösségépítés területén, és segítséget nyújt a veszélyeztetett csoportoknak. Említést érdemel például a katolikusok nemzetközi börtönpasztorációs tevékenysége (ICCP-PC)¹¹⁵, a Katolikus Alkoholistamentő Szolgálat, a Sziget Droginformációs Alapítvány, a Katolikus Szociális Módszertani Intézet vagy a jezsuita szerzetesrend cigánypasztorációs¹¹⁶ munkája, illetve a görög katolikus egyház¹¹⁷ aktív, építő részvétele a kisközösségekben.¹¹⁸ Az egyházak tevékenysége pedig – ha megmaradunk a keresztény gyökerek és a második vatikáni zsinat szellemiségénél – kiválóan alkalmas e feladatok ellátására. Ahogyan a *Guadium et Spes* 3. fogalmaz: „Az Egyházat semmiféle földi hatalomvágy nem mozgatja, hanem csak egyet akar: a vigasztaló Lélek vezetésével folytatni akarja Krisztus művét, aki eljött a világba, hogy tanúságot tegyen az igazságról, hogy üdvözítsen, és ne elítéljen, hogy szolgáljon, és ne neki szolgáljanak.”

LÁBJEGYZETEK

1 Samuel P. Huntington: A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása. Európa Kiadó, Budapest, 1999, 101. o.

2 Egon Friedell: Az újkori kultúra története II. Holnap Kiadó, Budapest, 1998, 82. o.

3 Pestalozzi: Lénárd és Gertrúd. In: Mészáros István – Németh András – Pukánszky Béla (szerk.): Neveléstörténeti Szöveggyűjtemény. Osiris Kiadó, Budapest, 2003, 155. o. [Osiris Tankönyvek]

4 Hangsúlyozva azt, hogy az egyház semmilyen formában nem támogatja a posztmodern relativizmusát.

5 A káoszelmélet, Niklas Luhmann rendszerelmélete stb. elférnek a posztmodern fogalma alatt. Bangó Jenő: Útkeresés a posztmodernben. Mundus Magyar Egyetemi Kiadó, 2008

6 Richard Münch fogalma. Bangó Jenő: A modern szemantikája és a globális társadalom. In: Bangó Jenő: Uo.

7 Ulrich Beck fogalma. Bangó Jenő: Uo.

8 Az értékek elemzését indokolja az is, hogy a későbbiekben kutatásom egyik fő iránya a magyarországi értékrend elemzése lesz a fiatalok körében.

- 9 Az értékrend, értékválasztás és a gazdaság szignifikáns kapcsolatát igazolja az a tény, hogy az értékrend-kutatásokat mindig fokozott érdeklődés kíséri a gazdaság világából, ugyanis a piaci preferenciák, a termékválasztási szokások, a gazdasági szereplők viselkedése nagyobb eséllyel megjósolhatók egy ismert értékrend alapján.
- 10 Luc Boltanski kifejezése.
- 11 Michael Mocooby: *The Narcissist Visionary*. Forbes, March 2003; Christopher Lasch: *Az önimádat társadalma*. Európa Kiadó, Budapest, 1996
- 12 „A legutóbbi, 2001-es népszámláláson 7,6 millió magyar vallotta magát valamilyen felekezethez tartozónak. Közülük a legtöbben, több mint 5,2 millió ember római katolikus, 1,6 millió református, 304 ezer evangélikus, 269 ezer pedig görög katolikus.” Hazánkban 1999-ben készített a társadalomban a Medián egy reprezentatív felmérést, amelyben 3600 embert kérdeztek meg a vallásos elkötelezettségéről. A lekérdezésből az derült ki, hogy a lakosság 13 százaléka tartozik az egyház tanítását követők (intézményesen vallásosak) csoportjába: ebből nyolc százalék katolikus, két százalék református, egy százalék evangélikus és egy százalék egyéb felekezetbe tartozó, és ugyanennyi felekezet nélküli volt.
- 13 Franz Xaver Kaufmann: *Vallás és modernitás*. Replika, 1996/21–22.
- 14 Jürgen Habermas: *Egy befejezetlen projektum – a modern kor*. In: Jürgen Habermas – Jean-François Lyotard – Richard Roty: *A posztmodern állapot*. Századvég Kiadó, Budapest, 1993, 151. o.
- 15 Heller Ágnes: *A modernitás ingája*. In: Heller Ágnes – Fehér Ferenc: *A modernitás ingája*. T-Twins Kiadó, Budapest, 1993, 26–27. o.
- 16 Babarczy Eszter: *A siralmas posztmodern*. Replika, 1998. június
- 17 Heller Ágnes: i. m.
- 18 Heller Ágnes szerint „A modernitás logikáját mozgásirányok adják, amelyek a középkor lebontásának hosszú folyamatában keletkeztek és szilárdultak meg. Az ezeréves rend felbomlásztásának óriási feladatát (a reneszánszban, a reformációban és a felvilágosodásban, egy időben és egymás után) különböző oldalokról és más-más célra úgyelve végezték el. [...] A modernitás logikájának tézise ezért három állítást foglal magában.” Uo.
- 19 Bangó Jenő: *A homo szemantikája*. In: Bangó Jenő (szerk.): i. m.
- 20 Inglehart értékbesorolási kategóriái. Ronald Inglehart: *The Silent Revolution*. Princeton University Press, Princeton, 1977
- 21 Fehér Ferenc: *A modern és a posztmodern politikai állapot*. In: Heller Ágnes – Fehér Ferenc: i. m. 51. o.
- 22 Franz Xaver Kaufmann: i. m.
- 23 A posztmodern fogalmáról részletesebben: Kiss Endre: *A posztmodern gondolkodás története és logikája*. Korunk, 2006/7.
- 24 A posztmodern mindazonáltal a legkifejezettebben a szerzőivel jellemezhető: Jean-François Lyotard, Jürgen Habermas, Jacques Derrida, Richard Roty, valamint Michel Foucault nevével találkozunk a leggyakrabban, amikor az érintett filozófiai felfogással foglalkozunk.
- 25 Erről részletesebben Jürgen Habermas: i. m.
- 26 A dadaisták és szürrealizmus művészetfelfogása.
- 27 Stuart Henry – Dragan Milovanovic: *Constitutive Criminology, Beyond Postmodernism*. SAGE Publications, London, 1996, p. 4.
- 28 Részletesebben Jacques Derrida: *Grammatológia*. Magyar Műhely/Életünk, Budapest, 1991
- 29 Jean-François Lyotard: *A posztmodern állapot*. In: Jürgen Habermas – Jean-François Lyotard – Richard Rorty: i. m.
- 30 Részletesebben: Michel Foucault: *Felügyelet és büntetés. A börtön története*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1990
- 31 Stuart Henry – Dragan Milovanovic: i. m.
- 32 Pintér Zsuzsanna: *Hatalom és büntetés – Foucault elemzéseinek tükrében*. Szakdolgozat.
<http://www.pointinternet.pds.hu/kissendre/posztmodern/20061022011357846000000354.html>

- 33 Botond Gyula: Tudat, médium, média – Valóságépítés. www.botondgyula.hu/posztmodern. A hivatkozott tartalom: Jean-François Lyotard: A posztmodern állapot. In: Jürgen Habermas – Jean-François Lyotard – Richard Rotry: i. m.
- 34 Bajomi Iván: A kapitalizmus harmadik szelleme. Replika, 2007/60.
- 35 Franz Xaver Kaufmann: Az Egyház és a Teológia Janus arcú közönsége. www.merleg-digest.eu
- 36 Ez a kijelentés minden társadalmi kérdés elemzése kapcsán igaz. Chikán Attila *Az értékek és a bizalom kérdése a mai magyar társadalomban* című előadását (2010. május 4. Corvinus Egyetem) azzal a kérdéssel kezdte, hogy „Jó irányban céloztunk-e egyáltalán a rendszerváltáskor?”, majd kérdését pontosítva, megfogalmazta azt a kételyét, miszerint abban sem biztos, hogy Magyarország megtalálta a társadalmi célok cél tábláját. Szerinte nagyon nehéz úgy döntéseket hozni és nagyobb léptékű társadalmi változásokat remélni, hogy nem vagyunk tisztában az ország közösen megfogalmazott, megfogalmazható céljaival, értékeivel.
- 37 Borbíró Andrea: Társadalmi bünmegelőzés és emberi jogi követelmények. Acta Humana, 2004/4., 11. o.
- 38 Uo.
- 39 Az Országgyűlés 15/2003. Országgyűlési Határozatával döntött a társadalmi bünmegelőzés nemzeti stratégiájáról, de korábban is tettek már lépéseket a bünmegelőzés kérdésében: Országos Bünmegelőzési Tanács létrehozása (1995), 1997. Országos bünmegelőzési program kialakítása (1997).
- 40 Az Európa Tanács 2001/427. JHA határozatával döntött egy közös európai bünmegelőzési együttműködésről, és létrehozta az Európai Bünmegelőzési Hálózatot (European Crime Prevention Network; EUCPN).
- 41 A Tóth István György által készített, *Kockázat, bizalom és részvétel a magyar gazdaságban és társadalomban című* 2005-ös Tárki-tanulmány még feltűnően jó bizalmi indexet jelöl – az EU-tagállamok viszonylatában is – a rendőrségnek és a bíróságoknak: EU15-ök bírósági bizalom: 48, új EU-tagok: 27, Magyarország: 47-es bizalmi index; rendőrség EU15-ök: 65, új EU-tagok: 42, Magyarország: 54. A 2009-es Tárki-felmérés (*Bizalomhiány, normazavarok, igazságtalanságérzet és paternalizmus a magyar társadalom értékrendszerében*) adatai szerint azonban a válaszadók a 10-es bizalmi skálán csak 4,5-del jutalmazták a rendőrséget, 4,0-del a magyar jogrend működését. Ennél is szomorúbb képet festett Hack Péter az igazságszolgáltatásba vetett bizalom alakulását illetően 2010. március 24-én a *Kriminálpolitikai szempontok a korrupció elleni küzdelemben* című előadásában (OKRI), amelyben az igazságszolgáltatásba vetett hit és bizalom súlyos hanyatlására hívta fel a figyelmet.
- 42 Effective community based crime prevention. p. 5.
- 43 Az Emberi jogok európai egyezménye, a módosított európai szociális karta, az európai egyezmény a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzéséről, az egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről, valamint a keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről – hogy csak a legfontosabbakat említsük, folyamatosan fenntartotta a tartalmi és szellemi-ségbeli kontinuitást az úgynevezett „anyaegyezménnyel”.
- 44 Az Emberi jogok egyetemes nyilatkozata. Magyar ENSZ Társaság. www.menszt.hu
- 45 A kriminológia az a tudományág, amely egyszerre kénytelen lavírozni a büntetőjogi és posztmodern filozófia keskeny pallóján: és mint ilyen természetes kontrollt alkot a konkrét büntetőpolitika esetleges túlkapásaival szemben, mindazonáltal, szerepéből adódóan, védelmezi a büntetőjogi jogintézmények létjogosultságát a posztmodern felfogás határozott intézményellenességével szemben.
- 46 Szabó Máté: Az emberi jogok fejlődésének fordulópontjain. Beszélő, 2008. november–december
- 47 Utalok itt Gönczöl Katalin, Vigh József, Tauber István munkásságára.
- 48 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság alkotmányra.
- 49 Az Európa Tanács tematizálja a fókuszpontokat: kampányokat folytat Európa-szerte, ezek meghatározzák a politikai tevékenységek legfőbb irányvonalait és célkitűzéseit, valamint a tudományos gondolkodás mainstream haladási irányát is. Az Európa Tanács főbb kampányai: a gyermekek és az erőszak: Építsük Európát a gyermekekért a gyermekekkel; az emberkereskedelem elleni harc; „Te is más vagy, te sem vagy más” európai ifjúsági kampány a sokszínűségért, az emberi jogokért és a közügyek-

- ben való részvételért, a nők ellen elkövetett erőszak és az otthonokban elkövetett erőszakos cselekmények felszámolása. Szabó Máté: i. m.
- 50 A gyermek- és fiatalkori bűnözés, a viktimizáció témaköre és a családon belüli erőszak a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégia öt prioritása között szerepel, a városi bűnözéssel, a visszaesés csökkentésének kérdésével együtt.
- 51 Szabó Máté: i. m.
- 52 A gyermekek jogairól szóló, 1989. évi ENSZ-egyezmény (1991. évi LXIV. tv.); pekingi szabályok (ENSZ-közgyűlés 1985. évi minimumszabályok); rijádi elvek (az ENSZ-közgyűlés által 1996-ban elfogadott irányelvek a fiatalkori bűnözés megelőzésére); ENSZ-szabályok a szabadságelvonás alatt állók védelmére (1990); Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (R)2000. 20. számú ajánlása (a korai pszichoszociális beavatkozás szerepe a bűnmegelőzésben); Európa Tanács Miniszteri Bizottságának (R)2003. 20. számú ajánlása (a fiatalkori bűnözés kezelésének új módszerei és a fiatalok bünelkövetőkre vonatkozó igazságszolgáltatás szerepe). Összegejtette: dr. Lévy Miklós.
- 53 Gönczöl Katalin, Kerezi Klára, Lévy Miklós, Csemáné Várady Erika tudományos munkáira hívom fel a figyelmet.
- 54 Régóta folyik a vita arról, hogy a gyermekkorú bünelkövetőket – nevezetesen a 14 év alattiakat – a gyermekvédelem rendszerén belül vagy a büntető igazságszolgáltatás berkein belül kezeljék, illetőleg büntessék. Több ízben felmerült már a büntethetőségi határ leállításának a gondolata, ami azt jelentené, hogy 12 év fölött egyéni döntést kellene hozni a delikvens büntethetőségéről, a gyermekvédelem rendszerébe való utalás nem lenne automatikus. Az nyilvánvaló, hogy a diskurzus résztvevői mindkét irányból a gyermekek jogainak plasztikusabb érvényesülését akarják: és a vita inkább a probléma lokalizálásáról, semmint a gyermekkori bünelkövetés jó vagy rossz megoldásáról szól. Magyarországon ez a vita már a rendszerváltozás előtt elkezdődött, de a mai napig nem jutott nyugvópontra. A témában olvashatjuk többek között Vavró István, Herczog Mária, Gyurkó Szilvia, Ligeti Katalin és mások írásait.
- 55 Christopher Lasch: i. m. 247. o.
- 56 Parti Katalin: Nők és gyermekek szexuális kizsákmányolása, gyermekpornográfia. In: Ligeti Katalin – Kondorosi Ferenc: Az Európai Büntetőjog Kézikönyve. Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2008, 588. o.
- 57 Magyarországon Tóth Olga, Fehér Lenke, Cseres Judit és Parti Katalin írásaiban.
- 58 A családon belüli erőszak témakörének kutatásai főként Morvai Krisztina, Herczog Mária, Tamási Erzsébet és Virág György nevéhez kapcsolhatók.
- 59 Stuart Henry – Dragan Milovanovic: i. m.
- 60 Berkes György – Rabóczki Ede (szerk.): Magyar Büntetőjog. Kommentár a gyakorlat számára, 2. kiadás. HVG-ORAC Kiadó, Budapest, 2005, I. kötet, 18. o.
- 61 Korinek László: A bűn kriminológiájáról. Belügyi Szemle, 2010/6.
- 62 A társadalomra veszélyesség és a veszélyesség kategóriájával a későbbiekben még foglalkozom.
- 63 Heller Ágnes: Szocialista mozgalmak és társadalmi igazságosság. In: Heller Ágnes – Fehér Ferenc: i. m.
- 64 Heller Ágnes: A szükségletek elmélete – új szemzögből. In: Heller Ágnes – Fehér Ferenc: Uo.
- 65 Paul Johnson: A kereszténység története. Európa Könyvkiadó, Budapest, 2001, 23. o.
- 66 Ambrus püspöknek „A pénzzel kapcsolatban az volt a véleménye, hogy a magántulajdon gonosz dolog, másfelől azonban: »A vagyon a bűnösöknél akadályozza az erényességet, ám az igazaknál elősegíti azt.«” Paul Johnson: Uo. 145. o.
- 67 Erdő Péter: Kultúránk világnézeti alapjai és emberi jogok problémája. Előadás. A Magyar ENSZ Társaság ünnepi ülése, 2009. október 9.
- 68 Uo.
- 69 Az emberi jogok egyetemességének és a kulturális különbségek viszonyának kérdéséről részletesebben: Heller Ágnes (1993): i. m.; Kis János: Emberi jogok egykor és most. Beszélő, 2007. január
- 70 A második vatikáni zsinat *Gaudium et spes* című enciklikája.

- 71 André LaCocque: Ne ölj! In: Paul Ricoeur – André LaCocque: Bibliai gondolkodás. Európa Könyvkiadó, Budapest, 2003, 163. o.
- 72 Franz Xaver Kaufmann: i. m.
- 73 Milyen jogaink vannak? Emberi jogi nevelési portál, 2006. szeptember 19. http://kompasz.balzac.zpok.hu/kompasz/milyen_jogaink_vannak
- 74 Máté 10,13-16. Jelen idézet: Cseri Kálmán: Pasaréti Prédikációk. www.refpasaret.hu
- 75 Uo.
- 76 Kovács Gusztáv: A nőkérdés az egyház társadalmi tanításában. Vigília, 2009. február
- 77 Lukács László: A püspöki kar körlevele a házasságról és a családról. In: Hamp Gábor – Kelemen Gábor: A család. Balassi Kiadó, Budapest, 2000
- 78 Vigh József: A helyreállító igazságszolgáltatás eszközei a hazai büntető igazságszolgáltatás rendszerében. In: Tamási Erzsébet (szerk.): A helyreállító igazságszolgáltatás lehetőségei a bűnözés kezelésében. Budapesti Szociális Forrásközpont, Budapest, 2006
- 79 Hazánkban Fehér Lenke, Kiss Anna, Görgényi Ilona és Parti Katalin munkáiban olvashatjuk.
- 80 Az igazságszolgáltatás alapelveinek deklarációja a bűncselekmények és a hatalmi visszaélések áldozatait vonatkozásában. ENSZ, 1985; Az áldozatok büntetőjogi és büntetőeljárás-jogi jogállására vonatkozó 1985/18-as ET-ajánlás; az áldozatoknak nyújtandó segítségről és az áldozattá válás megelőzéséről szóló 1987/21-es ET-ajánlás; az ET 2006/8. számú ajánlása a bűnözés áldozatainak nyújtandó segítségről.
- 81 Az Európa Tanács R(87) 18-as ajánlása a bírósági igazságszolgáltatás egyszerűsítéséről; az Európa Tanács R(92) 16-os ajánlása a közösségi szankciókról; az Európa Tanács R(92) 17-es ajánlása a konzisztens ítélataktól.
- 82 Részletesebben: Kerecsi Klára: A közvélemény és a szakemberek a helyreállító igazságszolgáltatásban. In: Tamási Erzsébet (szerk.): i. m.
- 83 A helyreállító igazságszolgáltatás közösségi elemének hangsúlyozásáról: Barabás Tünde – Windt Szandra: Fiatal bűnelkövetők véleménye az alternatív büntetésről. In: Tamási Erzsébet (szerk.): Uo.
- 84 A helyreállító igazságszolgáltatási felfogás és közvetítői eljárás útkeresését jelzik a jogalkalmazói dilemmák, illetve a jogszabályi módosulások is, amelyek az elmúlt három évben bekövetkeztek: 3/2007. BK, 2007.EL.II. E.1/26.; 67/2008. BK.
- 85 Stuart Henry – Dragan Milovanovic: i. m.
- 86 Lyotard szerint az igazság csak helyi szinteken (local sites) valósítható meg, metafizikai szinten létező igazság nincsen.
- 87 Jean-François Lyotard: i. m.
- 88 „Állítólag, mióta Lenin azt mondta a breszti béke kapcsán, hogy nem minden kompromisszum elvtehen, azóta minden elvtelenséget kompromisszumnak hívnak.” Idézet Vámosi Nagy Szabolcstól: Az adótörvények változásáról: Túl a karkai fantázián. Élet és Irodalom, 2010. január 29. <http://www.es.hu/?view=doc;25090>
- 89 A jobb lator tanítása válik egyébként a katolikus börtönmissziók erkölcsi bázisává is.
- 90 Szabó Péter: A büntetés, annak célja, jogalapja. Jogi Fórum, 2003. június 20. <http://www.jogiforum.hu/publikaciok/86#axzz13dNudjgp>
- 91 Uo.
- 92 Ismeretes azonban, hogy a pápák az elmúlt időben több ízben bocsánatot kértek az egyház által elkövetett bűnökért.
- 93 Kránitz Mihály: A Második Vatikáni Zsinat jelentősége. http://web.axelero.hu/kesz/jel/03_01/zsinat.html
- 94 II. Vatikáni zsinat. Gaudium et spes, 28. pont.
- 95 Borbíró Andrea: i. m. 106. o.
- 96 Christopher Lasch: i. m. 71. o.

- 97 „1989-cel azután fordult a kocka, a korábbi »alulról felfelé« (bottom up) jogérvényesítés átadta a helyét a »felülről lefelé« (top down) mechanizmusának. Az emberi jogok a hivatalos állami ideológia és értékrend szervezésévé váltak, a jogalkotás és a jogalkalmazás gyakorlata zsinórmértéknek tekintti őket.” Szabó Máté: i. m.
- 98 Heller Ágnes: i. m.
- 99 Ferge Zsuzsa: „a szocialisták között is iszonyúan fertőző a náci gondolkodásmód”. www.kommunistanet.hu
- 100 Célserűt elkerülnünk azt az állapotot, ahogyan Egon Friedell II. József Ausztriáját jellemezte. A „felbuzdulások országaként” aposztrofált Ausztria nagyon sok tekintetben hasonlított korunk Magyarországhoz. „II. József lényegében nem volt egyéb, mint kivételesen markáns reprezentánsa a tipikus osztrák bürokratizmusnak, ama világ-bölcsességnek, amelynek csak annyi kell, hogy valami pontosan írásba legyen foglalva, s akkor már azt hiszi, hogy a dolog meg is van. A Jozefinus reformok egy császár igen ártatlan és nagyon veszélyes játékaik voltak, merő modellek és bábuk, díszletvázatok és képsorok, tervrajzok egy újjászervezéshez, mely azonban sohasem került előadásra.” Egon Friedell: i. m. 75. o.
- 101 E helyütt Habermasra hivatkozom, aki súlyos aggályait fogalmazza meg azzal az alapállással kapcsolatban, amely a modern állami intézményekben a terror nyomait véli felfedezni. „Aki a modern kor projektumát az individuális terroristák tudati állapotával és nyilvános-látványos tetteivel kapcsolja össze, az éppoly rövidzárlatosan következtet, mint aki a homályban, a katonai és a titkosrendőrség kazamatáiban, lágerekben és ideggyógyintézetekben gyakorolt, sokkal állandóbb és átfogóbb bürokrata terrort a modern állam (és a pozitivisták módon kimerített legális uralma) raison d’etre-ének nyilvánítaná, csupán azért, mert ez a terror az állami erőszak apparátus eszközeit veszi igénybe.” Jürgen Habermas: Egy befejezetlen projektum. Századvég Kiadó, Budapest, 1993
- 102 Az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium és az Országos Büntetőkezelési Bizottság beszámolója a társadalmi bűnmegelőzés területén kifejtett tevékenységéről 2002 és 2009 között.
- 103 Bővebben a Foresee Kutatócsoport, Fellegi Borbála, Győrfi Éva, Negrea Vidia szellemi és gyakorlati tevékenységét érdemes megismerni a közösségi helyreállítás területén, iskolákban, kistérségeken.
- 104 Stuart Henry – Dragan Milovanovic: i. m. 113. o.
- 105 Jean-François Lyotard: i. m.
- 106 A büntetőjog egyik axiómája, hogy a társadalomra veszélyesség kategóriája nem az elkövetőre, hanem az általa előidézett cselekményre alkalmazható.
- 107 Franz Xavier Kaufmann: Az egyház és a teológia Janus arcú közössége. Európa kulturális és társadalmi fiziognómiájához. Mérleg, 2003/1.
- 108 Helmuth von Glasenapp: Az öt világvallás. Gondolat Kiadó, Budapest, 1977
- 109 Heller Ágnes – Fehér Ferenc: i. m.
- 110 A kereszténység és az állam kapcsolata összetett probléma, amelyet egyfajta ciklikusság jellemez. A krisztusi tanításban ugyanúgy megjelenik az „Adjuk meg az Istennek, ami Istené, illetve a császárnak, ami császáré” felfogás, mint Jézus lázadása a fennálló igazságtalan rendszerek ellen, amely a jeruzsálemi templomi jelenetben csúcspontot ér, amikor elzavarja a kufárokat a templomból, akik abban a korban, a papság védelme alatt és a vezetők jóváhagyásával árusították portékáikat a Templom udvarában.
- 111 Kránitz Mihály: i. m.
- 112 Részletesebben Korinek László: i. m.
- 113 Tóth Teréz: „...lassan a nyelven kívül már nincsen közös hiedelem, ami a társadalmat egyesítené”. Beszélgetés Csányi Vilmos etológussal. Új Pedagógiai Szemle, 2006. november
<http://epa.oszk.hu/00000/00035/00108/2006-11-np-Toth-Lassan.html>
- 114 Jelenleg mindössze néhány katolikus szervezetet emelek ki (görög és római katolikusokat egyaránt), de természetesen mind a hazai protestáns egyházak, mind a nem keresztény közösségek (például zsi-

dó, iszlám, buddhista, Krisna-tudatú hívek) aktív közösségépítése és segítő tevékenysége nagyon fontos a társadalomban. Ezekről későbbi munkáimban írok.

115 Az ICCPPC az International Commission of Catholic Prison Pastoral Care-ből alkotott mozaikszó, amely a katolikus börtönpasztorációt összefogó nemzetközi szervezet neve. A szervezet minden föld-részen megtalálható, és aktív segítőmunkát végez.

116 Érdemes külön megemlíteni a jezsuiták által indított „Szeretet iskoláját” vagy a felnőttképzésben való aktivitásukat.

117 A görög katolikusok szerepét kiemelném például az UNDP–SZMM Cserehát programban. A programot 2005 novemberében indította útjára a Szociális és Munkaügyi Minisztérium (SZMM) és az Egyesült Nemzetek Szövetségének Fejlesztési Programja (UNDP). A görög katolikus egyház Rakacaszen-den, Garadnán és Mogyorósán is aktív részt vállal a közösségépítésben.

118 A felsorolást hosszú oldalakon keresztül lehetne folytatni. Az egyházak gyakorlati tevékenységének ismertetése egy következő publikációm tárgya lesz.

HÍRES BŰNÜGYEK, TANULSÁGOS NYOMOZÁSOK

PAP ANDRÁS LÁSZLÓ

Csalások, visszaélések és nyomozati munka
a Katrina hurrikán okozta katasztrófahelyzetben

Természeti és ipari eredetű katasztrófák esetén a rendészeti szervekre többféle feladat ellátása hárul egyidejűleg: elvégzik az áldozatok azonosítását; az esemény bekövetkezése utáni kaotikus időszakban védelmezik a lakóházakat és üzleteket a fosztogatóktól; emellett nyomozást folytatnak a katasztrófa felölőseinek felderítése ügyében; és ugyancsak nyomozást folytatnak a károsultak segélyezése közben felvetődő visszaélésekkel, valamint a katasztrófa következményeinek elhárítása során jelentkező egyéb visszaélésekkel (például biztosítási csalásokkal, korrupciós ügyekkel) kapcsán.

A következő írás – a hazai vörösiszap-katasztrófa árnyékában – a katasztrófahelyzetek kezelésében széles körű tapasztalattal bíró amerikai rendészeti szervek tevékenységét mutatja be a természeti csapások sújtotta övezetekben, a figyelmet egy ilyen helyzetben sorozatban felmerülő bűncselekmények által megkívánt szerteágazó nyomozati munkára irányítva. A következőkben ennek megfelelően elsősorban a 2005-ös Katrina hurrikán – amely New Orleans 1,1 milliós lakossága csaknem felének evakuálását tette szükségesé, hiszen a város 86 százaléka víz alá került, 1,2 millió ember hajléktalanná vált¹, 1803 ember pedig meghalt – idején, valamint az utána alkalmazott intézkedésekről lesz szó.

Az Atlanti-óceán amerikai térségében június 1. és november 30. között hivatalosan „hurrikánszezon” van. Csak 2005-ben, azaz a Katrina évében 15 forgószeél csapott le a térségre. A Katrina azonban 1851 óta, amikortól hivatalosan nyilvántartják a hurrikánok erősségét, a legerősebb és a harmadik legtöbb halálos áldozatot követelő volt², és ez okozta a legtöbb kárt is (81 milliárd dollár). (A 2005 augusztusában New Orleansra lecsapó légörvény következtében a házakban a szél okozta pusztítást tovább növelte az, hogy az épüle-

1 Lásd például Susan L. Waysdorf: *Returning to New Orleans: Reflections on the post-Katrina recovery, disaster-relief, and the struggle to social justice*. University of the District of Columbia Law Review, Spring 2009.

2 1900-ban a Galveston 8000, 1928-ban az Okeechobee pedig 2500 ember halálát okozta. 1893-ban ehhez hasonló hatással, majdnem 2000 áldozattal járt egy louisianai és egy georgiai–dél-karolinai hurrikán. Rachel Grace Stabler: *Adding insult to injury: Opportunities for fraud in the Katrina-related government contracts under false claims act*. Alabama Law Review, no. 58, 2007, p. 632.

tek nyolcvan százalékát előntötte a víz, illetve sok ház teljesen víz alá került.) A költségek körülbelül felét, negyvenmilliárd dollár értékben, biztosítótársaságok fedezték, a többit a szövetségi vészhelyzetkezelő ügynökség, az 1979-ben alakult, majd 2002-ben a belbiztonsági minisztérium alá sorolt FEMA (Federal Emergency Management Agency). A rekonstrukcióban részt vevő vállalatok 8,6 milliárd, az Egyesült Államok hadseregének mérnöki alakulata és más magáncégek három és fél-három és fél milliárd dollár értékű hozzájárulást nyújtottak a kárelhárítási munkálatokhoz. 2007. január 8-ig a FEMA 8,59 milliárd dollár értékben kötött szerződéseket az alapellátások (szállás, étel, orvosi ellátás) mellett az irodai, szállítási, költöztetési és építési munkálatokra. A hadsereg mérnöki alakulata 3,4 milliárd dollár értékben 2161 szerződést kötött, elsősorban romeltakarításra.³ New Orleansban 275 ezer ház lett semmivé; 650 ezer ember vált hajléktalanná⁴, és a katasztrófa után hatszázezen nem tértek vissza a városba; 18 750 vállalkozás ment csődbe.⁵ A szomszédos Mississippi államban 134 ezer ház sérült meg, 65 ezer épület pedig teljesen tönkrement.

A Szövetségi Nyomozóirodának (FBI) sok évtizedes tapasztalata van az ilyen eseményekben, hiszen a 9,8 millió négyzetkilométeres, 310 milliós lakosú Egyesült Államokban a prognosztizálhatatlan természeti katasztrófák mellett kalkulálhatóan visszatérő jelenségnek számítanak a hurrikánok. Egy ilyen esemény a rendészeti szervek és egyéb szakhatóságok összehangolt tevékenységét igényli, és ennek az Egyesült Államokban még a Katrinahoz hasonlóan sokkoló erejű és hatású katasztrófák esetén is jól begyakorolt rutin szerint kell haladnia. A hurrikán érkezése után néhány nappal már egy ötszáz szövetségi ügynökből álló, lakókocsikban és egyéb alkalmi építményekben elszállásolt csapat működtetett irodákat New Orleansban. A következőkben bemutatott rendészeti és nyomozati eljárások során végzett feladatokat egy Katrina-akciócsoport (Katrina Task Force) elnevezésű operatív egység koordinálta, amely tucatnyi szövetségi, állami és helyi szervezet munkáját hangozta össze, illetve hangolja össze a mai napig. A korábbi hurrikánok tapasztalataiból kiindulva, a katasztrófaelhárítási műveletek megkezdésével egyidejűleg alakult meg e csoport – 24 órás telefonszolgálattal és honlappal –, amely szoros kapcsolatot tart fenn a szövetségi ügyészség, a postai nyomoz-

³ Uo. 639 o.

⁴ Laurie A. Morin: A tale of two cities: lessons learned from New Orleans to the District of Columbia for the protection of vulnerable populations from the consequences of disaster. University of the District of Columbia Law Review, Spring 2009, p. 82.

⁵ Uo. 82–83. o.

zószolgálat, a titkósszolgálat, a tőzsde- és pénzügyi felügyelet, az állami számvéviszék, a szövetségi és a helyi rendőri szervek, valamint különböző segélyszervezetek munkatársaival.

A természeti vagy ipari katasztrófák után a rendészeti tevékenység első fázisa az áldozatok azonosítása. Az FBI egy 1940-es virginiai repülőgép-katasztrófa után felállított speciális mobil azonosító csapata – amely az Egyesült Államokon kívül 31 országban fordult meg, és 230 katasztrófa után 6809 áldozatot azonosított – a Katrina becsapódása utáni két hónapban 816 áldozatot vizsgált meg, és 155 holttestet azonosított ujjlenyomat alapján. Ezzel egyidejűleg jelentkező feladat a polgárok testi épségének és javainak megóvása: ilyenkor a rendvédelmi szervek dolga az emberek (és lehetőség szerint) a vagyontárgyak mentése; a rendbontók megfékezése, valamint az alapvető szolgáltatások, a szálláshely, étel-miszer és egészségügyi ellátás előteremtése. A katasztrófa első szakaszának elmúltával egészen más feladatok hárulnak a nyomozó hatóságokra, ezek az újjáépítéshez kapcsolódnak. Többféle kriminális tevékenység jelenhet meg ebben a második szakaszban: a továbbiakban ilyen, speciális rendészeti nehézséget jelentő esetekről lesz szó.

A segélyek és támogatások jogtalan igénylése és megszerzése

Az emberi szenvedéssel és a sokakat megindító kiszolgáltatottsággal együtt jár a kárelhárítás idején mozgósított és mozgósítható összegek megszerzését célul tűző csalók megjelenése is. Megállapíthatjuk: minél nagyobb a társadalmi együttérzés és az állami szerepvállalás, annál nagyobb lehetőséget látnak a magánszférából és állami forrásokból érkező támogatások, kártalanítást célzó összegek jogtalan megszerzésére szakosodó, illetve alkalmi bűnözők. A nyomozó hatóságok tevékenysége e tekintetben kétirányú: előfordul, hogy a különböző segélyszervezetek nevével vagy a károsultak megsegítésére létrehozott honlapokkal kerül sor visszaélésekre – ez tehát a csalárd adománygyűjtés jelensége –, másrészt pedig sokan jogosulatlanul vesznek igénybe különféle támogatásokat.

Az első típusba tartozó visszaélések leküzdése érdekében a rendőrség munkája különböző álapítványok üzemeltetőinek felderítésére is ki kell hogy terjedjen. Az ilyen esetek számtalan formát ölthetnek: különböző jótékonyági szervezetek (például az amerikai Vöröskereszt vagy az Űdvhadse-

reg nevével visszaélve) csalárd honlapokat működtetnek, újsághirdetéseket adnak fel, de éttermekben, boltokban elhelyezett perselyekben vagy éppen befőttesüvegben, vagy utcán, lakások ajtajaiban is szervezhetnek gyűjtést – valójában magáncélra. A Katrina hurrikán pusztítása után az FBI a Katrina-segélyekre létrejövő több mint négyezer(!) honlapból több száz hamis weboldal ügyében folytatott nyomozást. A legismertebb talán az a floridai szélhámos volt, aki magát veterán vadászpilótának adta ki (állítása szerint korábban az elnöki különgépet is vezette), majd részletesen beszámolt arról, hogy gépével politikusokat mentett ki válságövezetektől, és miután korábban a Fehér Háznak is dolgozott, ezért továbbra is beengedik a katonai repülőterekre. Erre alapozva egy olyan mentőakciót szervez, ahol kollégáival együtt, nagyrészt saját felajánlásból, repülővel mentenek áldozatokat. A www.airkatrina.com oldalon – amely néhány órával a katasztrófa után már élt, és szívhez szóló és mélyen átélt jeleneteket írt le elektromos kábelek közé csavarodó kutyákról, sikerrel kimentett hétnapos csecsemőkről – mindössze a háromezer dollárnyi kerozinra gyűjtött adományokat, amelyből megtehető egy repülő üzemanyagtartalva. Felhívására 49 embertől érkezett összesen negyvenezer dollár. Az augusztus 28-án induló honlap tulajdonosa egyáltalán nem volt pilóta, valamennyi pénzt a saját bankszámlájára utaltatta; október 3-án letartóztatták.⁶ Meglehetősen széles körben vált ismertté a két testvér, a 24 és 27 éves *Steven* és *Bartholomew Stephens* is, akik 250 gyanútlan adakozótól összesen 48 ezer dollárt gyűjtöttek a saját számlájukra. A bíróság 111, illetve 105 hónap börtönbüntetésre ítélte őket.⁷

Az előbbtől eltérő, és az amerikai gyakorlat szerint igencsak rendszeres eset, amikor a katasztrófa áldozatainak, károsultjainak különböző állami vagy magánszervezetektől juttatott támogatást arra nem jogosult személyek veszik igénybe, illetve a károsultak a számukra megítélt támogatásnál, segílynél nagyobb összeget, vagy például egyszeri támogatást többször vesznek igénybe. Csak a Katrina-károsultak közül háromszáz(!) ilyen esetben került sor vádemelésre, illetve bírósági ítéletre. Az FBI a Katrina-károsultak segélyezésére elkülönített segélyek, juttatások jogosulatlan igénybevétele miatt indított eljárásokról külön honlapot üzemeltet, amely⁸ 2010 novemberében 110 bejegyzést tartalmazott. 2007. augusztus 30-ig e tárgykörben 768 személy ellen emeltek vádat.⁹

6 <http://www2.fbi.gov/page2/sept05/katrinarelief091405.htm>

7 <http://www.justice.gov/criminal/cybercrime/stephensSent.htm>

8 <http://www.fbi.gov/news/katrina>

9 Laurie A. Morin: i. m. 186. lj.

A leggyakoribb eset, amikor valaki hamis, a katasztrófa sújtotta övezetben lévő lakcímet ad meg, és igényel házfelújítási, lakbér-támogatási vagy egyéb hozzájárulást. Tekintettel arra, hogy a szövetségi és a Vöröskereszt-támogatáshoz csak be kellett jelentkezni, rengetegen – az FBI honlapja szerint többnyire fiatalok, a húszas-harmincas éveikben járó elkövetők (igaz, akad köztük hetvenéves is) – éltek e könnyű pénzszerzési lehetőséggel. Akár ötven-százezer dollárhoz is hozzá lehetett jutni egy hamis lakcím megjelölésével. Igen sok olyan ügyről is olvashatunk, ahol a tényleges rászorulóknak többször, esetenként nyolcszor-tízszor igényeltek és vettek fel a Vöröskeresztől egyszeri alkalommal igényelhető, kb. ezerötven dolláros gyorssegélyt.

A honlap tanúsága szerint a bíróságok ezeket az elkövetőket az összeg visszatérítése mellett legtöbbször csupán felfüggesztett szabadságvesztésre, esetleg közérdekű munkára ítélték. Szigorúbb elbánásban csak a kirívó vétséget elkövetők részesültek. Így járt például a Fishers of Men Worship Center egyház két lelkésze, *Sheila Diana* és *Eric Washington*, valamint a pénztárnok, *Tony Overstreet*, akiket 63, illetve 43 hónapnyi szabadságvesztésre ítélték, amiért elcsikasztottak 830 ezer dollárt oly módon, hogy több száz, az egyházközösség ingatlanjában ténylegesen el nem szállásolt károsult után igényeltek költségterítést a FEMA-tól, amellet hogy 150 diákhitel folyósítása kapcsán négy millió dollár értékben követtek el visszaéléseket. Hasonló büntetést kapott a 44 éves *Shelley Jerie Dewitt* is, aki FEMA-munkásnak adta ki magát, és ellopott három 29 ezer dollár értékű, átmeneti szálláshelyül kijelölt lakókocsit.

Nézzünk még néhány további példát: *Noah Thomas*, a Pilgrim Missionary Baptist Church lelkésze 35 ezer dollárt utaltatott a saját bankszámlájára egy a viharban megrongálódott templom megjavítására, ám végül egy terepjárót vásárolt belőle – 17 hónap letöltendő szabadságvesztést kapott. Vélhetően nem ússza meg végrehajtandó büntetés nélkül a 24 éves *Charlie Monroe Reid* sem, aki egy ismerőse barátjának a katasztrófa sújtotta övezetben parkoló lakókocsijáról állította segélykérelmében, hogy az övé, ám a valóságban csak annyi köze volt a járműhöz, hogy feltörte és kifosztotta. A hatóságok szigorúan jártak el azokkal a csalókkal szemben, akik úgy kérték lakbértámogatást, hogy közben az ország másik pontján börtönbüntetésüket töltötték: elég sok ilyen eset olvasható – és szolgál okulásul – a szövetségi nyomozóiroda honlapján. Érdekes a harmincéves *Desma James* esete is, aki az ország öt különböző államában öt különböző természeti katasztrófa károsultjaként igényelt és kapott (ami persze, az összes többi esettel együtt a folyósító rendszer hibáit is megmutatja) harminc esetben összesen harmincezer dollár értékben

segélyt. Kiemelést érdemel *Ryant Price* esete is, aki úgy kapott 105 ezer dollárt megrongálódott háza felújítására, hogy egyáltalán nem is volt ingatlana. Az 53 éves *Andre Morning* egy kormányzati tulajdonban álló épületet jelölt meg saját megrongálódott házáként. A *Wallace* házaspár, Robert és Cherise úgy kapott 150 ezer dollárt, hogy a házuk még 2004-ben leégett. *Maurice Hammond*, a Mississippi állambeli Lumberton rendőrkapitánya egy FEMA-lakókocsihoz és 19 ezer dollár készpénzhez jutott hozzá azért, hogy egy a katasztrófazonában lévő, víz és áram nélküli ingatlant jelölt meg lakóhelyül. A visszaélések speciális esete az, amikor személyiséglopást megvalósítva mások élnek (vissza) a katasztrófa-károsultaknak járó juttatásokkal.

Noha az esetek meglehetősen sokat, számukat tekintve – a több millió érintettet figyelembe véve – nem mondhatók kirívó nagyságrendűnek. Összehasonlításképpen: a *New York Times* 2010 novemberében beszámolt a holokauszt-kárpótlások kapcsán felmerült visszaélésekről¹⁰: az alapítvány kezelője csaknem hatezer (42,5 millió dollárt érintő) visszaélésszerű igénylésről számolt be, ami a 63 ezer kárpótlásra jelentkező kb. egy százaléka.

Biztosítási csalások

A biztosítási csalások is többfélék lehetnek. A ténylegesnél magasabb biztosítási kárösszeg bejelentése mögött is sokfajta magyarázat húzódhat meg. A miami államügyész-helyettes szerint például ezen a téren akadnak habituális bűnözők, de olyanok is, akik életükben először – és csak egyszer – tesznek ilyet. Van, aki egyszerűen jogosnak érzi, mert évtizedeken keresztül szorgalmasan fizette a biztosítást káresemény nélkül, és most a biztosító a tényleges kárnak – például egy ház újjáépítési költségeinek – pusztán töredékét téríti csupán. Akad olyan is, aki kétségbeesésében, poszttraumatikus stressz-szindrómától szenvedve, fájdalmak és veszteségek hatására ténylegesen eltűnő az őt ért kárt, és úgy érzi, csak így módon állhat talpra.¹¹

A biztosítási csalás több formát ölthet: alapesete az egyébként is nehezen bizonyítható vagyontárgyak elvesztésére vagy megsemmisülésére való hivatkozás; gyakori a ténylegesnél magasabb összegű javítási költségek bejelentése (ebben adott esetben az építési vállalkozók is érintettek vagy társtettesek lehetnek); előfordul, hogy a kárbecslési felmérésre egy-egy értékes vagyon-

10 Mosi Secret: U.S. Says Holocaust Fund Was Defrauded. *New York Times*, November 9, 2010

11 Fredric A. Kerstein: An overview of „post-disaster fraud”. *Saint Thomas Law Review*, Spring 2006, pp. 791–792.

tárgyat, például bútort házról házra szállítanak; gyakori, hogy költözési és kényszeralbérlési költségeket számolnak el, miközben nem is költöznek el. A leggyakoribb és a legnagyobb volumenű biztosítási csalás elkövetői azonban általában azok a vállalkozók, akik a helyreállítási munkálatokban vesznek részt. A Katrinánál lényegesen kisebb pusztítást végző, 1992-es Andrew hurrikán rekonstrukciója idején például nyolcezer ilyen esetet derítettek fel a nyomozó hatóságok. Idetartozott az engedély nélkül végzett tevékenység, a hibás teljesítés, a munka késedelmes befejezése vagy félbehagyása stb.¹²

A biztosítási csalások krónikája nem lehet hiteles, ha elhallgatjuk a biztosítótársaságok olyan jellegű magatartásait, amelyek egyértelműen arra irányulnak, hogy a biztosítottakra és az államra hárítsák az anyagi felelősségvállalást. A nagy amerikai biztosítótársaságok számos esetben beszámoltak arról, hogy 2005 katasztrófális év volt az üzletág számára is. A Katrina, a Rita és a Wilma hurrikán egyenként is a világ tíz legnagyobb biztosítási káreseménye közé tartozik, így természetesen alapjaiban rázták meg az amerikai biztosítási piacot is. A 2005. augusztus és október közötti események idején bekövetkezett biztosított kár 61,2 milliárd dollárra rúgott, ami a megelőző – és 27,3 milliárdnyi kárral szintén rekordévnek számító – évhez képest több mint kétszeres kárt jelentett. A szféra általában tízévenkénti duplázódással számol. A biztosítási szakma a 25 millió dollárt meghaladó biztosítási kár feletti összeget tekinti katasztrófának; az ágazat 2005-ben 190 ilyen esetet regisztrált az Egyesült Államokban. Számításaik szerint a biztosítási szektor egyszerűen nem bírta ki még egy a 2005-öshöz hasonló évet: évtizedes profitokat vittek el a hurrikánok. Ennek ellenére az ágazat legjelentősebb szereplőinek közzétett mérlege még 2005-ben is nyereséget mutatott: talán azért is, mert bár a biztosítási összegek stagnáltak, a biztosítási díjak emelkedtek.¹³ A díjemelés mellett a biztosítótársaságok egységesen azt az álláspontot képviselték – és képviselik –, hogy a katasztrófákban bekövetkezett károk megtérítésének állami feladatnak kell lennie. Emellett mindent megtesznek annak érdekében is, hogy a károk költségeinek viselését a biztosítottakra hárítsák. Az érintett régióban az egyik legjelentősebb biztosító, a State Farm például olyan politikát követett, amely lényegében lehetetlenné tette a kár bizonyítását a károsultak számára. Oly módon értelmezte ugyanis a kifejezetten hurrikánra is vonatkozó biztosítási jogviszonyt, hogy az kizárólag a szél által okozott kárra terjed ki, de az utána következő árvíz okozta károokra nem. Elvileg

¹² Uo. 795. o.

¹³ Kelsey D. Dulin: The disaster after the disaster: Insurance companies' post-catastrophe claims handling practices. *Oklahoma Law Review*, Spring 2008, pp. 189–190.

a biztosítót terheli ugyan a kár bizonyításának kötelezettsége, de e frappáns húzással a károsultra hárították annak a bizonyítását, hogy a kár bekövetkezte a viharnek és nem a víznek tulajdonítható, pontosabban, hogy a biztosító nem mentesülhet a vízkárra való hivatkozással. Egy Mississippi állambeli bíróság elvi érveléssel rámutatott ugyan egy ilyen ügyben indított perben, hogy a bizonyítási teher illetően megfordítása jogellenes, valamint biztosításiszerződés-ellenes, a biztosítótársaságok nyugodt szívvel apellálnak egyfelől a károsultak tömeges perlési képességének és hajlandóságának hiányára, másfelől arra számítanak, hogy a kifizetéseknek a jogerős bírósági ítéletek végrehajtásáig történő elhúzásával is rengeteg pénzt nyernek, a pénzek kamatai és befektetései révén.¹⁴ Egyébként is, az említett ítélet hárommillió dollárt ítélt meg a felperesnek, ami a 2005-ös katasztrófévben is 50,2 milliárd forgalmú céget nem rázta meg különösen, és egyezség útján még a perek tucatjait is könnyedén kezelni tudta.¹⁵

Számos esetben a biztosítótársaságok maguk vesztegettek meg szakértőket, mérnököket. A Watkins v. State Farm Fire and Casualty Co.-ügyben például egy oklahomai bíróság 1999-ben megállapította, hogy a biztosítótársaság azt kérte a texasi Haag Engineering cégtől, hogy a biztosítottakra károsan állapítsa meg a hurrikánkárokat, egyértelművé téve, hogy a viharok nem okoztak strukturális károkat az épületekben. Annak ellenére, hogy korábban ugyanezen biztosítótársaságot és ugyanezen építészceget egy texasi bíróság egy ugyanilyen ügyben már elmarasztalta, a két vállalat Katrina-ügyekben is dolgozott együtt.¹⁶ Nem is meglepő módon büntetőeljárás is indult az ügyben, a biztosító ugyanis arra vette rá a szakértőket, hogy ne – a biztosító által térítendő – viharkárokat állapítsanak meg, hanem szövetségi forrásokból kár-talanítandó, víz által okozott károkat.

Jól látható tehát a biztosítótársaságok azon törekvése, hogy a biztosított-ra, a kormányra vagy viszontbiztosítóra (a 2002-es Terrorism Risk Insurance Act alapján például terrorcselekmény esetén az állam százmilliárd dollár értékig kilencven százalékot térít a biztosítónak)¹⁷ hárítsák a költségeket. A katasztrófaveszélyre hivatkozva gyakran már egyáltalán nem kötnek biztosítást, vagy, ahogy a 2005-ös fejlemények mutatják, eleve csak a kár harminc százalékára, és például csak a szél, de nem a víz által okozott károkra vonatko-

¹⁴ Uo. 197. o.

¹⁵ Uo. 229–230. o.

¹⁶ Uo. 205–207. o.

¹⁷ Uo. 220. o.

zón.¹⁸ Mindez persze nem menti, de némiképp magyarázza az elkeseredettségükben biztosítási csaláshoz folyamodó károsultak eljárását.

Kárelhárítási tevékenység, építőipari szolgáltatásokban alkalmazott csalások

Az előbbieken túlmenően a rendészeti szervek az építőiparban tevékenykedő családokkal kapcsolatos olyan ügyekben is részt vesznek, amelyek látszólag polgári jogi ügyeket érintenek. Egy tömeges kárral járó természeti csapás ugyanis értelemszerűen jelentős feladatok elé állítja az építőipart, amely nehezen tud megfelelni a hirtelen jelentkező keresletnek. A károsultak ellenben, érthető módon, kevésbé empatikusak a távoli teljesítési határidőkkel, így örömmel kötnek szerződést egy azonnali munkakezdést vagy igen alacsony árat kínáló vállalkozóval – aki aztán vagy hibásan, vagy gyakran egyáltalán nem teljesít. Így a nyomozó hatóságok katasztrófaelhárítási tevékenységének része, hogy kampányt folytatnak a károsultak között, felhíva a figyelmüket arra, hogy melyek a gyanús, így elkerülendő vállalkozói ajánlatok; sőt az amerikai rendőrök ilyen esetekben – talán szervezetedegennek tűnő módon – nemegyszer vádindítvány elkészítése helyett mediációra vállalkoznak, és megpróbálják rávenni az érintett feleket (a károsultakat és az építési vállalkozókat) valamilyen egyezségre.

Az ilyen ügyek az árdrágítástól kezdve (a kormányzó az adott időszakra elrendelhet hatósági árat bizonyos, a rekonstrukcióban érintett tevékenységekhez kapcsolódóan) a silány munkavégzésen keresztül a nemteljesítésig terjedően számos olyan esetet magukba foglalnak, ahol a katasztrófa károsultjaival szerződő vállalkozók nem vagy hibásan teljesítenek. Ezek első megközelítésre polgári ügynek tűnnek ugyan, azonban tömeges előfordulás esetén – és a katasztrófa utáni helyreállítást hivatalból ellátott állami feladatként tekintve – rendészeti feladatként jelentkezhetnek. Amerikában ez a megközelítés dominál. A vállalkozási szerződés nem teljesítése lehet előre kitervelt, szándékos bűncselekmény, de lehet jó szándékú, ártatlan hiba következménye is. Ilyen például az az eset, amikor egy építési vállalkozó (például tetőfedő) egyszerűen túlvállalja magát, mondjuk azért, hogy ügynökök szolgáltatását veszi igénybe, akik a nevében, mondjuk ötven százalék foglaltó kifizetésével kötnek szerződéseket, majd a jutalékkal vagy a teljes

¹⁸ Uo. 215. o

felvett összeggel távoznak. Ilyenkor – még csalás vagy bűncselekmény hiányában is – előfordulhat az, hogy a hirtelen túl sok megrendeléssel és kevés munkaerővel vagy alapanyaggal dolgozó vállalkozó kifut az időből, kiútként egyedül a további (átmeneti megoldásokhoz, vagy csak szuboptimális teljesítéshez elegendő) munkák elvállalása és előlegek felvétele szolgál, míg végül az egész össze nem omlik. Egyfajta piramisjáték-szerű csalást is előidézhet ez a helyzet.¹⁹

A helyzetben nem változtat: akik katasztrófa áldozatai, könnyen csalás áldozataivá is válnak, főleg az idős és a kérdésekben (nemcsak a katasztrófa-helyzetek kezelésében, hanem építőipari szolgáltatások igénybevételeiben) tapasztaltan károsultak. Ráadásul, a trükkös csalások különböző esete mellett, bizonyított tény, hogy amikor álvállalkozók íratnak alá szerződéseket és vesznek fel előlegeket, szélsőséges stresszhelyzetben az emberek hajlamosak olyan dolgokat tenni, vállalni, aláírni, amit egyébként képzettségükből, élettapasztalatukból fakadóan nem tennének. Tanult, sikeres emberek írnak alá például kedvező árajánlat – vagy adott esetben még annál is vonzóbb, közeli határidőre vállalt teljesítés ígérete – esetén olyan szerződést, sok ezer dolláros előleg kifizetése mellett, amelyben mindössze annyi szerepel, hogy a vállalkozó újjáépíti a házat – minden további részletezés, illetve minőségi követelményt és kifogást megalapozó feltétel nélkül. Igen gyakori az ilyen esetekben a nemteljesítés, vagy alacsony ár mellett rossz alapanyagok használata, illetve silány kivitelezés.

Az előbbi esetek sajátossága, hogy a rendészeti szervektől elvárja feladatuk újradefiniálását is: a mediáció, valamint a lakosság tájékoztatása a katasztrófaelhárítási tevékenység alapfunkciójává válhat. Ily módon a rendőrség is részt vesz ama információk terjesztésében, amelyek óva intik a károsultakat a túl általános szerződési feltételektől, a kedvező ár mellett egyösszegű előzetes fizetéssel járó szerződésektől, illetve a nem bejegyzett cégekkel történő szerződéskötéstől – valamint azoktól is, akik a szerződéskötéskor a nyomásgyakorlás és a befolyásolás különböző eszközeivel élnek: például „ha most nem szerződünk, máshova megyek”, „kedvezményt adok, mert referenciamunkának – illetve tanulók oktatására – szánom a munkát”, „máshonnan megmaradt alapanyagból olcsón dolgozom”.

Ahogy az arról az Andrew hurrikán rekonstrukciójában aktív miami államügyész-helyettes beszámolt, jelentős energiákat követelt, mire a rendőrökkel és a bíróságokkal megértették: ezeknek az eseteknek a kezelése egy-

¹⁹ Fredric A. Kerstein: i. m. 791–792. o.

részt a helyreállítás alapfeladatai közé tartozik, másrészt ezek az ügyek anyagi jogi tekintetben a csalás különböző tényállásai, nem pedig polgári ügyek.²⁰ Az 1992. augusztus 24-én Floridában lecsapó Andrew hurrikán rekonstrukciójakor ugyancsak több ezer csalást derített fel az 1993 augusztusában felállított, két évig működő akciócsoport, amely nyolcezer panaszt vizsgált meg. A panaszok nyolcvan-kilencven százaléka közigazgatási vagy polgári jogi jellegű volt, de az állami ügyészség háromszázötven szabálysértési, valamint ötszáz teljesen új keletű, az említett sajátosságokat mutató büntetőeljárást kezdeményezett.²¹

Hivatali visszaélés

További speciális esetként említhetők azok a visszaélések – és a Katrina-rekonstrukció kapcsán erre is legalább két tucat példa akadt –, amikor állami alkalmazottak hivatali visszaélést valósítanak meg például azzal, hogy a ténylegesnél több ellátottat számolnak el, mondjuk szállás- vagy élelmiszer-osztás során. Az egyik ilyen esetben húszezer dollárért egy élelmiszer-szállító cégnek számoltak el a ténylegesnél több ebédet.²² Az ilyen jellegű visszaélések kapcsán Amerikában újabb lendületet kaptak a korrupciós bűncselekményeknél alkalmazott specializált, úgynevezett *qui tam* közérdekű keresetek kapcsán folyó viták. Az ilyen eljárásokban a korrupciót nyilván első helyen érzékelő magánszemélyek (munkavállalók, üzletfelek) a perköltségeken túlmenően harminchárom-ötven százalékos részesedést kaphatnak az érintett összegekből (a per tárgyaként szereplő, korrupcióban érintett pénzből, illetve az egyezségben meghatározott összegből).²³ Az 1863-ban elfogadott és a polgárháború közbeszerzései kapcsán visszaélő vállalkozók felelősségre vonását célzó False Claims Act²⁴ alapján működő jogintézmény azért is fontos, mert becslések szerint évente százmilliárd dollár a korrupcióval elnyelt állami pénzek mértéke, vagyis a szövetségi költségvetés tíz száza-

²⁰ Uo. 799. o.

²¹ Uo. 793. o.

²² <http://www2.fbi.gov/page2/sept05/katrinareliefo91405.htm>

²³ Lásd például Pamela Bucy – Jonathan Diesenhaus – Marc S. Raspanti – Holly Chestnut – Katherine Merrell – Chad Vacarella: States, statutes, and fraud: a study of emerging state efforts to combat white collar crime. Cardozo Law Review, April, 2010, p. 1536.

²⁴ 31 U.S.C. § 3729–3733.

léka.²⁵ 1987 és 2003 között 4200 ilyen per folyt, 7,8 milliárd dollárt érintve, de kevesen ismerik és használják az intézményt.²⁶

A leírt korrupciós gyakorlat egyáltalán nem ismeretlen az amerikai közéletben: az alelnökké választása előtt *Dick Cheney* által vezetett Halliburton cég egy a hadügymisztériummal az afganisztáni–iraki bevetésekre kötött tíz-milliárd dolláros szerződés alapján 42 ezer menüt számolt el az adófizetők pénzéből, jöllehet csak 14 ezret szolgáltat fel; ily módon 186 millió dollárt tünnetett el. Ugyanez a cég egy másik esetben a ténylegesen elhasználnál 61 millió dollárral többet számolt el benzinből.²⁷ A privát szektor szerepvállalása a katasztrófa utáni helyreállítás egyéb területein sem bizonyult problémamentesnek. Az iraki botrányokból jól ismert, katonai szolgáltatásokat is nyújtó cég, a Blackwater emberei például 950 dolláros napidíjért vettek részt a Katrina utáni mentésben és a rendfenntartásban; összesen legalább 73 millió dollár értékben.²⁸ Ugyanez a cég őrizhette az Irakot önálló kormánya megválasztásáig irányító átmeneti koalíciós hatóság fejét, *Paul Bremert*, de neki jutott a Szaddám Huszein hatalmának megdöntése után kinevezett két amerikai nagykövet, *John Negroponte* és *Zalmaj Kalizad* védelme is. Emellett a cég több mint kilencven kongresszusi delegációt védett Irakban. A Blackwater tulajdonosa, az akkor harminchat éves *Erik Prince* korábban az idősebb *George Bush* mellett volt gyakornok a Fehér Házban, nővére, *Betsy DeVos* pedig négy éven át a republikánus párt michigani elnöke volt, és férjével (ifjabb *Richard DeVosszal*, aki a párt kormányzójelöltje, civilben pedig az Amway alapító vezérigazgatója) önkéntesként százezer dollárt szerzett a 2004-es Bush–Cheney-kampányhoz. A család a korábbi tíz évben 325 ezer dollárt juttatott a republikánus pártnak kampány-hozzájárulásként.²⁹ Mindettől talán nem független módon, az 1997-ben alapított cég 2002 és 2007 között mintegy egymilliárd dollár értékben szerződött az amerikai kormánnyal.

A Katrina és Rita hurrikán okozta károokra 120 milliárd dollárt utaltak át a szövetségi költségvetésből, a Government Accountability Office legvisszafo-

25 Lásd Carl Pacini – Michael Bret Hood: The role of qui tam actions under the false claims act in preventing and deterring fraud against government. University of Miami Business Law Review, Spring/Summer 2007, p. 276.

26 Uo. 277. o.; lásd még Russell J. Chibe: Foreword: A golden age of white-collar criminal prosecution. Journal of Criminal Law and Criminology, Winter 2006

27 Bővebben lásd Pap András László: Közbiztonság magánkézben? A huszonegyedik századi rendészeti kiszervezés problematikája amerikai példák nyomán. Állam- és Jogtudomány, 2007/2., 247–272. o.

28 Pogár Demeter: Zsoldosbiznisz. Kiszervezett háború. HVG, 2007/21., 39–41. o.

29 Blackwater's rich contracts. The New York Times, October 3, 2007, http://www.nytimes.com/2007/10/03/opinion/03wed2.html?_r=1

gottabb becslése szerint is legalább egymilliárdot hibásan vagy csalás nyomán fizettek ki. 2007. március 31-ig több mint kétezer nyomozás folyt csalás és sikkasztás bűncselekménye miatt: 749 vádemelésre került sor, és 397 ítélet született, többségében olyan magánszemélyek ellen, akik jogosulatlanul vettek fel valamilyen segílyt. Elvértve indult azonban eljárás nagy cégek ellen. Egy a Demokrata Párt által kezdeményezett kongresszusi beszámoló pedig rámutatott arra, hogy a jelek szerint a nagy halak zavartalanul úszkálnak: 8,75 milliárd dollár értékben állapítottak meg ugyanis túlszámlázást és hűtlen kezelést. Az újjáépítésben központi szerepet játszó Blue Roof Program például ezerhatszáz százalékos inflációs költséggel dolgozott, és 15,5 milliárd dollár értékben számlázott túl.³⁰ Arra is rámutattak, hogy a közbeszerzési pályázatok kikerülésével elnyert szerződések többségét olyan, az előbbiekhöz hasonló, a republikánus kormányzat politikai szövetségésének tekinthető cégek nyerték meg, mint a Halliburton/KBR, a Bechtel, a Fluor, a CH2M, a CorpWatch, a Big, az Easy Money és a Blackwater, és amelyek csak a 2000-es elnökválasztási kampányhoz nyolcvanezer dollárnyi támogatással járultak hozzá.³¹ 2005. szeptember végéig ugyanis a szerződések nyolcvan százalékat tender nélkül írták alá, és felük az említett cégekhez került.³²

Több tucat hétköznapi is nevezhető hivatali visszaélésről is beszámol az FBI honlapja. Ilyen például a 37 hónap letöltendő büntetést kapó ötvenéves *Jody Burnett* esete, aki a Vöröskereszt gyakornokaként eltulajdonított egy a károsultak segílyezését szolgáló bankkártyát, 63 381 dollár értékben. A 42 éves *Margaret Segure* egy hajléktalanná váló károsultakat ellátó katolikus segílyszervezet munkatársaként a saját testvérét tüntette fel főbérelőként, és utalt ki neki ötezer dollárt. *Michael Roussel* és *Joseph Branch* New Orleans-i rendőrkapitányok a piaci ár feletti összegben barátaiknak adtak megbízást különböző őrző-védő tevékenységek végzésére. Hasonló ehhez egy későbbi, 2008-as hurrikán becsapódása idején történt eset, amikor a louisianai Ball város polgármestere, *Ray Hebron*, *Jay Barber* rendőrkapitány és három további önkormányzati munkatárs nagy tömegben hamisított mentési munkavégzésről és túlórázásról szóló bérpapírokat.

30 Wayne Turner: The false claims act: How vigilantes find justice fighting government fraud and corruption. University of the District of Columbia Law Review, Spring 2009

31 Uo. 132. o.

32 Laurie A. Morin: i. m. 186. lj.

Záró gondolatok

Az előbbiekre arra kívánták felhívni a figyelmet, hogy egy természeti vagy ipari katasztrófa esetén a rendészeti feladatok rendkívül sokrétűek lehetnek, egyes esetekben a hagyományos rendvédelmi szerepfelfogás ártértekéltése is felvetődik. A FEMA és a különböző szövetségi, állami és civilszervezetek példaként hozott amerikai együttműködése fontos referenciapont, egyszerűen, mint látható, mindig van mód és igény a koordináció, valamint a szemléletmód fejlesztésére.

A hurrikánnak, legyen bármilyen elementáris erejű, egyáltalán nem lett volna szabad a New Orleans-i esethez hasonlóan felkészületlenül érnie a hatóságokat. Egyrészt a körzetben rendszerek a hurrikánok. Másrészt, csaknem egy évvel a Katrina előtt egy ötnapos, kifejezetten az ilyen eseményeket célzó szükséghelyzet-gyakorlatot tartottak, amelynek során Louisiana állam és New Orleans kiemelt célterület volt. Részletesen kidolgozott mentési, kár-elhárítási terv is készült.³³ Az időjárás-jelentést figyelve a kormányzó már augusztus 27-re, szombatra vészhelyzet elrendelését kérte Bush elnöktől, egyirányúsította az autópályákat, és reggel kilenc órától evakuációt javasolt minden polgár számára. Egymillióan meg is tették, de sokan megkésve; addigra pedig lecsapott az árvíz. A kötelező kiürítést így csak vasárnap reggel rendelték el; ekkor azonban sokan már nem tudtak hova és hogyan menni, ezért átmeneti szállásként sportcsarnokokat, majd szállodákat és hajókat is ki kellett jelölni. Eddigre megérkezett a nemzeti gárda, a parti őrség, a mérnöki ezred és a Vöröskereszt több ezer munkatársa is. Rájuk igencsak nagy szükség volt, a kötelező evakuációs utasítás ellenére ugyanis vagy hetvenezer ember a városban maradt³⁴, és a kijelölt átmeneti szállások alkalmatlannak bizonyultak az elhelyezésükre: nem volt elegendő víz, élelmiszer, orvosi segítségnyújtás, biztonsági szolgálat (például nem volt fegyverellenőrzés a bejáratnál), és állandósult a túlszűfolttság. A legnagyobb sportcsarnokban, a Superdome-ban például ezer ember elhelyezését tervezték, ehhez képest huszonháromezren zsúfolódtak össze.³⁵ Nem volt kellőképpen szervezett transzport a saját kocsival nem bírók kitelepítésére; de a kórházakra, idősök otthonaira és börtönökre sem gondoltak kellőképpen körültekintően. Az egyik idősök otthonában 35 ápolt halt meg a költözés közben³⁶, egy 6700 fogvatar-

³³ Uo. 60. o.

³⁴ Uo. 65. o.

³⁵ Uo. 70. o.

³⁶ Uo. 66–67. o.

totat elhelyező büntetés-végrehajtási intézetet pedig egész egyszerűen 24 órára bezártak, és sorsukra hagyták a bent lévőket – nyakig vízben. (Tegyük hozzá, sokuk előzetes fogva tartásban, tehát bűnössége formális megállapítása nélkül töltötte ott az idejét.) Az áradás tönkretette emellett a bíróságok és az ügyészségek irattárait, megsemmisítve bizonyítékok és periratok százezreit. A kárenyhítésre allokált sok millió dollár ellenére sokáig akadozott a mindennapi élet megszervezése, részben a logisztikai feladatok ellátásával (az időnyomás miatt értelemszerűen közbeszerzési eljárás és nyílt pályázás nélkül) megbízott cégek gyenge teljesítése miatt.³⁷ Hiába rendelt például a FEMA kétszázezer kényszerszállásként alkalmazható lakókocsit és konténert, csak havi hatezer készült el.³⁸ A munkatársai által végzett heroikus erőfeszítések ellenére a karitatív feladatok koordinálásával megbízott amerikai Vöröskereszt ugyancsak alkalmatlannak bizonyult a kétmilliárd dollár értékű ügykezelésre: soha ilyen volumenű feladatot nem kapott még.³⁹ Számos olyan intézkedés történt, amely súlyos fennakadásokat okozott: sok esetben életszerűtlen volt az átmenti szálláson való elhelyezéshez megkívánt internetes regisztráció, valamint az is, hogy a kitelepítettek jogosultak voltak ugyan 18 hónapnyi lakbértámogatásra, ám az nem terjedt ki a kaucióra, ezért sokan lehetetlen helyzetbe kerültek, és képtelenek voltak albérletet találni.⁴⁰

Számos kritika fogalmazódott meg tehát a New Orleans-i katasztrófahelyzet-kezelés szociális szempontokra vonatkozó érzéketlenségével kapcsolatban.⁴¹ A szegényebbek, elesettebbek ugyanis ezen eseményeknek is kiszolgáltatottabbak. Több szempontból is: egyrészt a társadalmi rétegek tekintetében lefelé haladva a szociális kapcsolatok köre is egyre szűkebb: aki szegényebb, az általában elszigeteltebben él, illetve kevesebb olyan barátja, rokona, kollégája akad, akikhez átmenetileg beköltözhet.⁴² A vészhelyzet esetén a lakosságot érintő kitelepítési tervek – a motorizációt a középosztály számára adottnak véve – Amerikában nem kellő mértékben számolnak például a (vészhelyzetben még a szokásosnál is nehezebben elérhető) tömegközlekedésre szoruló polgárokkal, különös tekintettel arra, hogy a tömegközlekedés alkalmatlan a vagyontárgyak (akár mégoly szűk körének) mentésére. A modern infokommunikáció adta lehetőségek, amelyek telefonos, internetes regisztrációra épí-

37 Uo. 70. o.

38 Uo. 84. o.

39 Uo. 72–73. o.

40 Uo. 271. lj.

41 Uo.

42 Uo. 53. o.

tik például az átmenti szállások elosztását, ugyancsak nem biztos, hogy elérhetők a marginalizálódó csoportok tagjai számára. Azt is figyelembe kell venni, hogy a településszerkezet sokszor követi a vagyoni viszonyokat abban a tekintetben is, hogy a szegényebb negyedek, a gettók védtelenebbek a természeti csapásokkal szemben, így az itt lakók különösen veszélyeztetettek. Erre is tanít a Katrina és New Orleans példája. A faji szegregáció időszakában jogi és közigazgatási eszközökkel kialakított városszerkezet nyomán New Orleans gazdagabb, döntően a mai napig fehér középosztály által lakott és a turizmus központjaként szolgáló része például távolabb esett a pusztítást hozó víztől, mint a színes bőrűek által lakott, szociális bérlakásoknak is helyt adó szegénynegyed.⁴³ Ez a városrész az Egyesült Államok hetedik legszegényebb településrésze volt, a lakosság negyven százaléka a szegénységi szint alatt élt, és nem mellékesen 84 százaléka színes bőrű volt.⁴⁴

Van azonban egy olyan aspektusa is a Katrina-ügynek, ami igenis példaeértékű lehet: a privát szféra, a polgárok szerepvállalása. 2006. január 9-ig nem kevesebb mint 3,13 milliárd dollár gyűlt össze a katasztrófa károsultjainak megsegítésére⁴⁵, ami azzal egyenértékű, mintha valamennyi amerikai polgár (beleértve a csecsemőket, a mélyszegénységben élőket és természetesen a károsultakat is) száz dollárt adott volna negyedév alatt. A jogi hivatásrend is kivette a részét a segítségnyújtásból. A hétezer-ötszáz ügyvéd evakuálásával⁴⁶ és a bírósági, ügyészégi, továbbá ügyvédi iratok megsemmisülésével – további tanulságként az is levonható, hogy az igazságszolgáltatási rendszer megfelelő működtetéséhez gondoskodni kell az adatok digitalizálásáról is – ellehetetlenült volna a jelentős jogi segítségnyújtásra szoruló károsultak képvisellete, ha nincs az a rengeteg önkéntes, *pro bono* ügyvéd és joghallgató, akik az Amerikai Ügyvédi Kamara kifejezetten erre a célra létrehozott szekciójának (ABA Katrina Task Force, Young Lawyers' Division) ingyenes telefonvonalán és egyéb segítségnyújtó szolgálatain keresztül azonnal munkába álltak. A Student Hurricane Network ugyancsak több száz joghallgató részvételével szervezte meg a károsultak jogi képviselését.⁴⁷ Az ügyek a rendkívüli segélyek gyakran követehetetlenül bonyolult igénylésében nyújtott jogsegélytől a vonakodó biztosítótársaságokkal szembeni, esetenként csoportos kereset (*class action*) formájában ellátott képviselaten át az

43 Uo. 4. o.

44 Uo. 52–53. o.

45 Uo. 207. lj.

46 Uo. 75. o.

47 Uo. 80–82. o.

HÍRES BŰNÜGYEK, TANULSÁGOS NYOMOZÁSOK

ingatlan tulajdonjogának fennállásának adott esetben nehéz bizonyításán keresztül a felújítás helyett lebontásra ítélt házak lerombolását megakadályozó végzések kérelméig igen sokrétűek voltak – és melleleg a joghallgatók számára is kiváló lehetőséget teremtettek a szakmai fejlődésre.⁴⁸

⁴⁸ Uo. 84. o.

EURÓPAI UNIÓ

A hónap eseményei az EU bel- és igazságügyi együttműködése terén (december)

A BEL- ÉS IGAZSÁGÜGYI TANÁCS DECEMBERI ÜLÉSÉNEK EREDMÉNYEI. 2010. december 2. és 3. között került sor a belga elnökség alatti utolsó bel- és igazságügyi tanácsülésre. Erre elsősorban az elnökségi kezdeményezések elfogadását és a folyamatban lévő tárgyalások állásának bemutatását időzítették a belga kollégák. Megkezdődött tehát a visszaszámlálás, 2011. január 1-jén Magyarország veszi át az Európai Unió Tanácsának soros elnöki posztját.

A decemberi bel- és igazságügyi tanácsülésen a miniszterek elfogadták az *utas-nyilvántartási adatállományok (PNR)* harmadik országokba történő továbbításának átfogó megközelítéséről szóló bizottsági közlemény alapulvételével előkészített és a tagállamok álláspontjának figyelembevételével véglegesített Európai Unió–Egyesült Államok, Európai Unió–Ausztrália és az Európai Unió–Kanada PNR-megállapodásokra vonatkozó tárgyalási irányelveket tartalmazó mandátumokat, így a magyar elnökség kezdetén mindhárom országgal egy időben kezdődhetnek meg a tárgyalások. Az amerikai megállapodás esetében az első egyeztetésre már a december 8–9-i Európai Unió–Egyesült Államok miniszteri találkozón sor került. A témakör általában a már korábban az unió által megkötött megállapodásokban érintett harmadik országok, különösen pedig az Egyesült Államok szempontjából, illetve a legszélesebb értelemben vett uniós érintettek körében is kiemelt politikai és szakmai érdeklődésre tart számot.

A belga elnökség kezdeményezése alapján a tanács következtetéseket fogadott el a *személyazonossággal összefüggő bűncselekmények megelőzéséről és az ellenük való küzdeletről, valamint a személyazonosság kezeléséről*, ezen belül az Európai Unió tagállamai közötti állandó strukturált együttműködés kialakításáról és fejlesztéséről. A személyazonossággal összefüggő bűncselekmények egyre súlyosabb fenyegetést jelentenek minden tagállamban, ezért senki nem vitatja a közös fellépés szükségességét. Az elkövetők a fejlett technológiák alkalmazásával akár önálló bűncselekményként, vagy egy másik jogellenes cselekmény támogatására, illetve leplezésére előszere-tettel használják a személyazonossággal való visszaélések különböző formáit. A személyazonossággal összefüggő bűncselekmények pontos köre, az

érintett cselekmények definiálása a következtetéstervezet által kitűzött egyik legfontosabb cél. A következtetésekben a tanács felszólítja a bizottságot, hogy támogassa a tagállamok közötti együttműködést azáltal, hogy platformot teremtsen a személyazonossági lánc egészének kezelése területén alkalmazott bevált gyakorlatok cseréjéhez, valamint hogy idővel európai szakértői hálózatot hoz létre. Felkéri a tagállamokat, hogy tegyék lehetővé az Interpollal a valóban rendszeres adatcserét az ellopott elveszett útlevelek adattairól. Sajnos abban nem tudtak megállapodni, hogy ideje lenne az alapidokumentumok esetében is rögzíteni bizonyos biztonsági minimumkövetelményeket. Az Európai Bizottság a polgárközeliség és az élhetőbb uniós eszméje jegyében Zöld könyvet készített arról, hogyan lehetne felgyorsítani például az egyes személyazonosítást megalapozó okmányok hitelességének elismerésére vonatkozó tagállami eljárásokat, megszüntetni az elismerést gátló akadályokat, ezek ugyanis akadályozzák a szabad mozgáshoz való jog érvényesülését a mindennapi életben. Az ebben a témakörben Zöld könyvet alkotó Európai Bizottság elkötelezte magát amellett, hogy felszámolja ezeket az akadályokat, a könyv által feltett kérdésekre április 30-ig lehet válaszolni. A bizottság ezeket a véleményeket lehetőség szerint figyelembe veszi, amikor jogalkotási javaslatot tesz; erre várhatóan 2013-ban kerülhet sor.

A személyek szabad mozgása nem csak a jóhiszemű polgárok számára nyitva álló lehetőség, sajnos magában hordozza a bűnözők, bűnözői csoportok szabad mozgásának lehetőségét is. A határokon átnyúló bűnözés megállítása a modern technológiák világában és a valódi határok hiányában jelentős próbatétel elé állítja a bűnüldöző szerveket. Mindezek alapján a belga elnökség következtetéstervezetet nyújtott be a tanácsnak a *vándorló bűnözői csoportok által elkövetett bűncselekmények elleni küzdelemről*, amelyet a tagállamok a decemberi tanácsülésen el is fogadtak.

Szintén elfogadták a *bűncselekményekben használható vagy használt úgynevezett nehézlőfegyverek illegális kereskedelme elleni küzdelemről szóló európai cselekvési tervet*. A szervezett bűnözői csoportok és az utcai bandák birtokában Európa-szerte egyre több, bűncselekményekben használható vagy használt úgynevezett nehézlőfegyver (például puskák, gépfegyverek, aknavetők) van, ezek a csoportok könnyen hozzájuk juthatnak. Az unióban forgalomban lévő efféle löfegyverek száma jelenleg nagyrészt kielégíti az ezek iránti keresletet, a délkelet-európai beszállítók azonban képesek lennének kielégíteni a keresletet annak növekedése esetén is. Ezekből a készletekből látják el az Európán kívüli konfliktusövezeteket és a délkelet-európai helyi szervezett bűnözői csoportokat is.

Mindezekre figyelemmel született meg az európai cselekvési terv, amely a következő területeken ír elő intézkedéseket:

1. A bűncselekményekről jelenleg alkotott kép pontosítása.
2. A tagállamok bűnüldöző szervei és az uniós ügynökségek közötti együttműködés erősítése.
3. A rendőrségi, illetve közigazgatási ellenőrzés fokozása, valamint a lopások megelőzésére irányuló szakpolitika kialakítása.

A MINISZTEREK VITÁT FOLYTATTAK A TERRORIZMUS ELLENI KÜZDELEM AKTUÁLIS KÉRDÉSEIRŐL: egyrészt a légiközlekedés-védelmi szakértőkből álló bizottság az úgynevezett jemeni csomagincidens nyomán bemutatta a novemberi tanácsülés döntésének megfelelően készített jelentést. Amint ismeretes, 2010. október 29-én egy brit repülőtéren és Dubajban is csomagba rejtett, folyékony robbanóanyagot tartalmazó robbanószerkezetet (manipulált nyomtatófesték-kazetta) találtak polgári teherszállító gépeken a hatóságok. A csomagok Jemenből érkeztek és az Egyesült Államokba tartottak; a chicagói zsinagógának címzett küldemények mögött valószínűleg az al-Kaida Arab-félszigeten működő szárnya, az AQAP áll. A jelentésben a szakértők átfogóan értékelik a *légiközlekedés-védelem* jelenlegi szabályait és gyakorlatát, valamint javaslatot tesznek egy cselekvési terv végrehajtására. Az ebben fogalt, a szakértők által megvalósítani ajánlott intézkedések egyaránt célozzák a jelenlegi uniós áruvédelmi rendszer megerősítését, a tagállamokon belüli és az uniós szintű koordináció és információcsere fejlesztését, az átfogó nemzetközi standardok megerősítését és a harmadik országok képességfejlesztését. A jelentést azonban a miniszterek egyelőre nem hagyták jóvá.

Elfogadtak viszont egy másik dokumentumot a terrorizmus elleni küzdelemhez kapcsolódóan, nevezetesen a *tagállami fenyegetettségi szintek módosításával kapcsolatos információmegosztásról* szóló következtetéseket. A következtetések célja, hogy az érintett nemzeti hatóságok az információcserére már jelenleg is rendelkezésre álló csatornákat a lehető legnagyobb mértékben kihasználják, és a lehető leggyorsabban és a lehetséges mértékben tájékoztassák egymást a fenyegetettségi szintjük módosításáról. Az információáramlás az EU közös helyzetelemző központján (SITCEN) keresztül az összes tagállam és az érintett uniós szervek és intézmények irányába lehetséges.

A területhez kötődő utolsó pont az EU terrorizmus elleni koordinátora, Gilles de Kerchove által összeállított javaslatok megvitatása és az elmúlt egy év eseményeit bemutató jelentés jóváhagyása volt. A koordinátor a tagállamok értékelése szerint jól foglalta össze a terrorizmus elleni küzdelem aktuális pró-

batételeit. A legnagyobb feladatok a közlekedésbiztonság és -védelem, a terroristák utazásának nyomon követése és a számítógépes biztonság kérdéseihez kapcsolódnak. A tagállamoknak emellett terror elleni szakpolitikájukban is foglalkozniuk kell a diszkrimináció és a társadalmi marginalizáció elleni küzdelemmel, mivel ezek a társadalmi jelenségek hozzájárulhatnak az egyének radikalizációjához. Végül, az EU belső biztonságát kívülről fenyegető veszélyek hatékonyabb kezelése érdekében, kiemelt figyelmet kell szentelni a terror elleni küzdelem külső, vagyis a tagállamok területén kívülre irányuló vetületének, az unión belüli és a külső cselekvések összehangolásának.

ÁTADTÁK A 2010. ÉVI EURÓPAI BŰNMEGELŐZÉSI DÍJAT. Az Európai Bűnmegelőzési Hálózat ez évi legjobb gyakorlatok konferenciáját 2010. december 1–2-án Brüsszelben rendezte meg, amelyen 17 tagállam legjobb bűnmegelőzési gyakorlatai mutatkoztak be. A konferencia keretében került sor a 2010. évi Európai Bűnmegelőzési Díj (ECPA) átadására, amellyel Lengyelország *Idősek biztonságban* elnevezésű projektjét jutalmazták.

A program az idősek elleni csalások (ezen belül is az úgynevezett „unokacsalások”) megelőzésére összpontosított részben technikai jellegű preventációs eszközöket alkalmazva, részben a felvilágosítás, ismeretterjesztés lehetőségeit felhasználva. A nemzetközi zsűri méltatta a célcsoport és a kezelni kívánt probléma aktualitását, különös tekintettel a lakosság elöregedésének EU-szerte ismert demográfiai tendenciájára és az ilyen típusú csalások gyakori előfordulására szinte valamennyi tagállamban.

A zsűri értékelése szerint bár az ismeretterjesztésnek a projektben alkalmazott módszerei (előadások, figyelemfelhívó kampányok) önmagukban nem alkalmasak a legtöbb célcsoport és probléma kezelésére, az idősek sérelmére elkövetett csalások megelőzésének valóban hatékony eszközei lehetnek. A rendőrség által működtetett program széles körű együttműködésben valósult meg: az idősek szervezetei mellett mindazon szervezetek, szolgáltatók (állami posta, energiaszolgáltatók, szociális ellátó szolgálatok) képviselői részt vettek az ismeretterjesztésben és a jelenséggel kapcsolatos információcserében, amelyek identitásával visszaélve gyakran követnek el csalást időskorúak sérelmére.

A magyar *Magdolna Negyed Program II. – szociális és bűnmegelőzési és alprogram* projekt a legígéretesebb pályázat minősítéssel a második helyen végzett. A program többféle célcsoportra (általános iskolások, drogfüggő fiatalok, hajléktalanok, hátrányos helyzetű családok) koncentrált, és sikeresen ötvözte a szituációs, szociális és resztoratív bűnmegelőzési eszközöket. A projekt eredményeit tudományosan megalapozott hatásvizsgálattal mérték.

EURÓPAI UNIÓ

A leginnovatívabb pályázatként a harmadik helyet az észti *Önkéntes támogató szolgálat kialakítása ritkán lakott területeken* projekt kapta. A program keretében helyi lakos önkéntesekből szerveztek hálózatot, amelynek tagjai sürgős esetben képesek rövid időn belül a helyszínen megjelenni, és segítséget nyújtani a ritkán lakott településeken egyedül élő, zömében idős személyeknek. Az önkénteshálózat közvetlen összeköttetésben áll és együttműködik a helyi rendőri szervekkel és az állami sürgősségi szolgálatokkal.

Az Európai Bűnmegelőzési Hálózatról és követendő bűnmegelőzési gyakorlatokról további információ olvasható magyarul a www.bm.gov.hu, angolul a www.eucpn.org honlapon.

Összeállította: Asztalos Erika és Szabó Adrienn

Ára: 470 Ft

