

2018
5.

BELÜGYI SZEMLE

A BELÜGYMINISZTERIUM SZAKMAI, TUDOMÁNYOS FOLYÓIRATA



KISS ANNA: Változó szerepek az új Be.-ben

NYESTE PÉTER: A titkos információgyűjtés és a leplezett eszközök, a felderítés új modellje

KOVÁCS ZOLTÁN - MIKÓ ZOLTÁN - SÁGI GÁBOR: A biztonság mint szolgáltatás megteremtésének lehetőségei az állami, önkormányzati elektronikus információs rendszerek esetében II.

LÉNÁRT FERENC CSABA: A titkosszolgálati tevékenység szükségessége és szükségtelensége

RUZSONYI PÉTER: A helyreállító gyakorlat alkalmazása Kanadában a fiatalok fogvatartottak kezelése során

MÁTYÁS SZABOLCS: A településszerkezet és a bűnözés összefüggései a magyar főváros példáján

66.
évfolyam

TARTALOM 2018/5.

KISS ANNA Változó szerepek az új Be.-ben (5–19)

NYESTE PÉTER A titkos információgyűjtés és a leplezett eszközök,
a felderítés új modellje (20–39)

KOVÁCS ZOLTÁN – MIKÓ ZOLTÁN – SÁGI GÁBOR

A biztonság mint szolgáltatás
megteremtésének lehetőségei
az állami, önkormányzati elektronikus információs
rendszerek esetében II. (40–61)

LÉNÁRT FERENC CSABA A titkosszolgálati tevékenység
szükségessége és szükségtelensége (62–86)

RUZSONYI PÉTER A helyreállító gyakorlat alkalmazása Kanadában
a fiatalok fogvatartottak kezelése során (87–104)

MÁTYÁS SZABOLCS A településszerkezet és a bűnözés összefüggései
a magyar főváros példáján (105–115)

TÓTH NIKOLETT ÁGNES A sportrendészet helye és szerepe
a sportigazgatás rendszerében (116–131)

• TANULSÁGOS NYOMOZÁSOK

BOGDÁNY GYULA A prostituáltak sérelmére elkövetett emberölések
és nyomozásuk néhány sajátossága (132–146)

• KÖNYVISMERTETÉS

Anna Feigenbaum:
Tear Gas – From the Battlefields of World War I
to the Streets of Today
LESS FERENC (147–150)

SZERZŐK 2018/5.

BOGDÁNY GYULA rendőr alezredes, osztályvezető-helyettes,
Bács-Kiskun Megyei Rendőr-főkapitányság
bűnügyi osztály

DR. KISS ANNA PHD tudományos főmunkatárs,
Országos Kriminológiai Intézet

DR. KOVÁCS ZOLTÁN elektronikus információbiztonsági igazgató
Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt.

DR. LÉNÁRT FERENC CSABA a közgazdaságtudományok kandidátusa

DR. LESS FERENC rendőr alezredes, főosztályvezető,
Rendőrségi Oktatási és Kiképző Központ
Kutyavezető-képző és Állatfelügyeleti Központ

DR. MÁTYÁS SZABOLCS rendőr őrnagy, egyetemi adjunktus,
Nemzeti Közszerződési Egyetem
Rendészettudományi Kar Kriminológiai Intézet
bűnügyi stratégiai tanszék

MIKÓ ZOLTÁN IT-auditor, Budapest Bank Zrt.

DR. NYESTE PÉTER tanársegéd,
Nemzeti Közszerződési Egyetem
Rendészettudományi Kar Kriminológiai Intézet
bűnüldözési és gazdaságvédelmi tanszék

PROF. DR. RUZSONYI PÉTER bv. dandártábornok, tanszékvezető egyetemi tanár,
Nemzeti Közszerződési Egyetem
Rendészettudományi Kar
büntetés-végrehajtási tanszék

DR. TÓTH NIKOLETT ÁGNES PHD
rendőr alezredes, adjunktus,
Nemzeti Közszerződési Egyetem

SÁGI GÁBOR osztályvezető,
Nemzeti Infokommunikációs Szolgáltató Zrt.

SUMMARY

Kiss, Anna

Changing of the roles in the new Criminal Procedure Act [5–19]

The author provides an overview of the new Hungarian Criminal Procedural Code.

Nyeste, Péter

A new model for covert information collection, operations and intelligence [20–39]

The author provides an overview of the new regulations in the new Hungarian Criminal Procedure Code' and elsewhere on covert operation.

Kovács, Zoltán – Mikó, Zoltán – Sági, Gábor

Security as a service in the governmental and local governmental sector 2. [40–61]

The authors investigate in a series of articles how security can be implemented as a service in the governmental and local governmental sector in Hungary.

Lénárt, Ferenc

The necessity of secret services [62–86]

The author provides an overview of the funding, structure and HR-features of Hungarian secret services in the past decades.

Ruzsonyi, Péter

Restorative practice in juvenile offenders in Canada [87–104]

The author provides an overview of restorative practice within the Waterville Youth Facility in Nova Scotia.

Mátyás, Szabolcs

Settlement structure and criminality: the case of the Hungarian capitol [105–115]

Using the example of Budapest, the author provides a social and geographical analysis of how crime and its settlement structure correlates.

Tóth, Nikolett Ágnes

Sports policing in sports administration [116–131]

The author provides an overview of the role and structure of sports policing in sports administration.

SUMMARY

Bogdány, Gyula

The peculiarities of investigating homicide cases involving prostitute victims [132–146]

Using cases from Bács-Kiskun County, Hungary, the author gives an overview the specialties of these investigations where the victims were prostitutes.

KISS ANNA

Változó szerepek az új Be.-ben

A nyomozás és a bírósági eljárás egymáshoz való viszonya régóta vita tárgya. Az 1973. évi I. tv. (a továbbiakban: régi Be.) szerint mindkét szakasz az igazság megállapítása tekintetében egyenrangú. A megismerés szempontjából ez azt jelenti, hogy a nyomozás ugyanúgy képes a tényállás rekonstruálására és annak bizonyítékokkal való alátámasztására, mint a bírósági eljárás. Így a nyomozást az 1998. évi XIX. tv. (a továbbiakban: hatályos Be.) megszületéséig önállónak tekintették, bár előzetes eljárási szerepét sohasem kérdőjelezték meg. Vagyis a nyomozás önállóságát az sem ásta alá, hogy egyfajta szűrő szerepet is betöltött az eljárásban. Abban az esetben ugyanis, ha a nyomozás folyamán összegyűjtött bizonyítékok azt támasztották alá, hogy a terhelt nem követte el a bűncselekményt, vagy az általa megvalósított cselekmény nem volt bűncselekmény, továbbá ha nem volt bizonyítható, hogy ő követte el, akkor az eljárást már az előzetes eljárásban megszüntették. Ez a szerepe napjainkban is megmaradt, bár a hatályos Be. már nem a szakaszok egyenértékűségéből indul ki.

Visszatérve a régi Be.-hez, a jogalkalmazás akkori mindennapjai nem mindig igazolták a két szakasz egyenértékűségét, ugyanis más volt a nyomozás és más a bírósági eljárás feladata. A jogalkalmazók a rájuk nehezedő hatalmas munkateher következtében, a tényállás teljes körű rekonstrukcióját tekintve, megosztották a feladatokat egymás között. Tették ezt úgy, hogy a nyomozó hatóság végezte a felderítést, tárta fel a tényállást, gyűjtötte össze a bizonyítékokat, az ügyész vádat emelt és a tárgyaláson képviselte a vádat, a bíró pedig a nyomozás folyamán történt bizonyítás eredményét és a vádirati tényállást elfogadva, a bűncselekmény minősítésére összpontosítva, továbbá az enyhítő körülményeket feltárva, kiszabta a büntetést.

Ahogy *Bárd Károly* is fogalmazott, a régi Be. idejében a hétköznapi per alaki szabályokra épült, „*végeredményét a rutinos tárgyaláslátogató a vád ismertetése után jó eséllyel*” megjósolhatta, ünnepélyessége pedig – *Bárd* fogalmaz így – „*akár az iparengedély kiváltását célzó hatósági eljárásé. Így aztán az igazságszolgáltatás a vele kapcsolatba kerülők szemében gyakorta*” nem volt egyéb, mint egy a „*sokféle szolgáltatás közül*”¹.

¹ *Bárd Károly: A büntetőhatalom megosztásának buktatói. KJK, Budapest, 1987, 12. o.*

A hatályos Be. koncepciója elveti az eljárási szakaszok egyenértékűségének elméletét. Így a nyomozásnak ma már nem a tényállás alapos és hiánytalan feltárása a feladata, hanem sokkal inkább a vád előkészítése, a bizonyítékok tárgyalásra való összegyűjtése. A törvény szerint a nyomozás ura az ügyész, aki a vádemelés feltételeinek megállapítása céljából nyomoz vagy nyomoztat. A nyomozó hatóság feladata pedig az ügyészi rendelkezés alapján a nyomozási cselekmények elvégzése.

A hétköznapi gyakorlat az elfogadott új elmélet ellenére gyakran azt mutatja, hogy a nyomozás során ma is bizonyítással egybekötött tényállás-rekonstrukció folyik. Az ügyész pedig ténylegesen nem a nyomozás ura, hanem korábbi feladatának megfelelően leginkább csak törvényességi felügyeletet gyakorol a nyomozás fölött, kivéve a fokozott ügyészi felügyelet eseteit. A bíróság, ahogyan a régi Be. idején is, a nyomozás folyamán beszerzett bizonyítékokra alapítja a tényállást, csökkentve ezzel a közvetlenség és a tárgyalás primátusának elvét. Ezt igazolja a magas váderedményesség.²

Ha a nyomozást nem az ügyész végzi, csak felügyeli, akkor több probléma is adódik az előzetes eljárás folyamán. A gyakorló jogász szerint ez a feladatkör nem homogén, hanem különböző típusú felügyeletet takar. Ha az ügyész nyomoztat, akkor ebben az esetben a felügyelet nem ugyanazt jelenti, mint amikor a nyomozó hatóság önállóan nyomoz. Ráadásul itt a hatályos Be. meg is téveszti a jogalkalmazót, mert amikor részletezi, hogy a nyomozás feletti felügyelet során az ügyész milyen tevékenységeket végezhet³, akkor olyan széles jogköröket ad az ügyésznek, amelyek a nyomozás feletti felügyelethez képest jóval tágabb intézkedésekre jogosítják fel az ügyészt.⁴ Ez valószínűleg azért van így, mert a törvény e része 2009-ben került a kódex szövegébe, s ezzel megtört a kódex alappilléreire vonatkozó korábbi jogalkotói akarat.

A két típusú felügyelettől eltérően mást jelent az ügynevezett fokozott ügyészi felügyelet. Utóbbi lényegében irányítást jelent. Mindamellet az is látható, hogy a mindennapok valóságában, a konkrét ügyek függvényében történik az ügyészi beavatkozás, s ennek mélysége ügyenként más és más.⁵ Tartalmilag a felügyelet és az irányítás váltakozik. Amikor az ügyész a nyomozó hatóságot egy adott ügyben, függetlenül attól, hogy nem fokozott ügyé-

2 Székely György László: Az ügyész szerepe és helye a nyomozás új koncepciójában, a vádemelés előtti elterelés új intézményei. *Ügyészek Lapja*, 2016/3–4., 64. o.

3 Hatályos Be. 28. § (4) bek.

4 Székely György László: i. m. 62. o.

5 Uo.

szi felügyeletről van szó, folyamatosan utasításokkal látja el, akkor tartalmilag ez nem felügyelet, hanem irányítás.

A bírósági eljárást megelőző szakasz új szerepe

Az előkészítő eljárás, a felderítés és a vizsgálat alapja és célja

A 2017. évi XC. tv. (a továbbiakban: új Be.) a büntetőügyekben eljáró hatóságok közötti kompetenciaelosztás terén úgy változtat, hogy nem tartja meg a hatályos Be.-ben szabályozott nyomozással kapcsolatos rendelkezéseket, de nem is tér vissza a jelenlegit megelőző korábbi törvényhez, a régi Be.-hez, amely – mint láttuk – az eljárási szakaszok egyenértékűségének elméletét vallotta.

2018-tól, az új Be. hatálybalépésétől a bírósági eljárást megelőző szakasz megtartja előzetes eljárási szerepét, de megváltoztatja az eddig egységesnek tekintett szakaszt, és két részre, előkészítő eljárásra és nyomozásra osztja azt. A nyomozást tovább tagolja úgy, hogy két alszakaszt teremti meg, a felderítést és a vizsgálatot.

Mindhárom szakasz egymásra épülő eljárást jelent, és a jogalkotó mind-egyikben világosan elhatárolja a felelősségi köröket, valamint az ehhez kapcsolódó eszközrendszereket az ügyészség és a nyomozó hatóság között.

Míg az előkészítő eljárás alapja a gyanú lehetősége, addig a felderítése a gyanú, a vizsgálaté pedig a megalapozott gyanú. Az előkészítő eljárás célja vagy a nyomozás elrendelésének megalapozása, vagy éppen annak a kizárása, addig a felderítése már a megalapozott gyanú elérése, illetve ennek a kizárása, továbbá a bűncselekmény körülményeinek tisztázása, a tettesek felderítése és a gyanúsítottak kihallgatása. A vizsgálat, bár alapja a megalapozott gyanú, célja már a vád kérdésében való állásfoglalás. A vádemelés mellett annak alternatívája is itt jelenik meg. A nyomozás e részében az ügy ura az ügyészség. Ez pedig azt jelenti, hogy a vizsgálat szakaszában az irányításé a főszerep, a felderítésnél a felügyeleté, míg az előkészítő eljárásban a tájékoztatásé.⁶

Fontos változtatás, hogy a bírósági eljárást megelőző szakaszban nem bizonyításra, hanem bizonyíték beszerzésére lesz csak mód, és az ügyészség nem a nyomozást, hanem a nyomozó hatóságot felügyeli, illetve irányítja, attól függően, hogy a nyomozás melyik szakaszáról van szó. A nyomozó ható-

⁶ Lásd részletesen Belovics Ervin – Tóth Mihály: Büntető eljárásjog. Harmadik, aktualizált kiadás. Az új 2017. évi büntetőeljárás törvény tankönyve. HVG-ORAC, Budapest, 2017, 243–306. o.

ság felügyelete és irányítása pedig számos szervezeti kérdést is felvet majd, amelyek esetében szükség lesz más törvények módosítására is.

Az előkészítő eljárás

Az előkészítő szakaszban az eljárási cselekményeket végző szerv (például a nyomozó hatóság, a rendőrség belső bűnmegelőzési és bünfelderítési feladatokat ellátó szerve, a rendőrség terrorelhárítási szerve stb.) sokkal önállóbb, feladata csak az ügyészség kéthavonta történő tájékoztatása, kivéve, ha az ügyészség maga végzi az előkészítő eljárást. Utóbbi esetben az ügyészség a nyomozó hatósággal eljárási cselekményt végeztethet. Az új Be. értelmében az ügyészség bármely nyomozó hatóságot, annak illetékességi területén eljárási cselekmény elvégzésére utasíthat. A nyomozó hatóság tagja a legfőbb ügyész kezdeményezésére a nyomozó hatóság országos parancsnoka egyetértésével az előkészítő eljárás során határozott időtartamra igénybe vehető. A rendőrség belső bűnmegelőzési és bünfelderítési feladatokat ellátó szerve, illetve a terrorizmust elhárító szerve pedig eljárási cselekmény elvégzésére felkérhető.

Az előkészítő eljárás határideje hat vagy kilenc hónap, utóbbi akkor, ha az eljárás olyan bűncselekmény miatt folyik, amelynek kapcsán bírói engedélyhez kötött leplezett eszköz vehető igénybe. Ezt nemcsak az előkészítő eljárás alatt lehet igénybe venni, hanem az elrendelt nyomozás szakaszában is, tehát újabb engedélyre nem kell indítványt tenni, de a határidőt az elrendelés időpontjától kell számítani.

Az előkészítő eljárás során körözés nem rendelhető el. Az előkészítő eljárás célja kizárólag a bűncselekmény gyanújának megállapítása. Ennek érdekében az eljáró hatóság leplezett eszközt, rejtett figyelmet, álvásárlást, fedett nyomozót, valamint bírói engedélyhez kötött leplezett eszközt alkalmazhat. A bírói engedélyhez nem kötött leplezett eszközök között a bűncselekményre vonatkozó információk megszerzése érdekében az eljáró hatóság titkosan együttműködő személyt vehet igénybe, vagy az eljárás valódi céljának titokban tartásával a bűncselekményre vonatkozó információt gyűjthet, ellenőrizhet. Ügyészségi engedéllyel fizetési műveleteket figyelhet meg.

A nyomozást el kell rendelni, ha a beszerzett adatok arra engednek következtetni, hogy fennáll a bűncselekmény gyanúja.

Az előkészítő eljárás megszűnik, ha a határideje lejár, vagy akkor, ha elrendelik a nyomozást, vagy megszűnik az eljárás, mert a beszerzett adatok

alapján a bűncselekmény gyanúja nem áll fenn. Az előkészítő eljárást az ügyészség mellett az ezt folytató szerv önállóan is megszüntetheti.

Az előkészítő eljárásban beszerzett adatok később, a büntetőeljárásban abban az esetben nem használhatók fel, ha az előkészítő eljárást megszüntették.

A nyomozás új szerepe

A nyomozás két szakasza közötti cezúrát – fő szabály szerint – a terhelt bekapcsolódása jelenti, hiszen más típusú feladatokat és kompetenciát követel meg egy ismeretlen bűncselekmény feltárása, és megint másfélét egy megalapozottan gyanúsítható személy büntetőjogi felelősségének vizsgálata.

A felderítés viszonylag kötetlen formával az adatok és nem elsődlegesen a bizonyítási eszközök gyűjtésére koncentrál. Az e körben rendelkezésre álló nagyobb szakismeret, illetve apparátus miatt ez a szakasz a nyomozó hatóság és az ügyészség relációjában a felügyeletre jellemző ügyészi jogosítványokkal jellemezhető.

A felderíthetőség arra ad választ, hogy milyen feltételek mellett juthat egy büntetendő cselekmény a hatóságok tudomására, és milyen műveletek szükségesek ahhoz, hogy a hatóság sikerrel tárja fel a bűncselekmény valamennyi mozzanatát. A bizonyíthatóság pedig azt jelzi, hogy melyek lesznek majd a bírósági tárgyaláson a felhasználható bizonyítékok. Utóbbi már a vizsgálat szakaszát jelenti.

A felderítéssel szemben a vizsgálat tényleges ügyészi irányítás mellett, a konkrét személlyel szembeni vádemelés eldöntéséhez szükséges bizonyítási eszközök beszerzését jelenti. Ez a kétszeres bizonyítás visszaszorítására irányuló jogalkotói törekvést is tükrözi. E koherens szabályozás megteremti a lehetőségét a tömegesen előforduló, egyszerűbb megítélésű ügyek hatékonyabb, gyorsabb elintézésének, a bonyolult ügyek – megfelelő ügyészi kontroll mellett – eredményesebb lefolytatásának.⁷

Már a régi Be. idején és a jelenleg hatályos Be. alatt is úgy működött/működik a nyomozásbeli megismerés, hogy különbség volt és van nyomozási és felderítési verzió között.

Finszter Géza szerint „a nyomozási verzió a bűncselekmény egészét vagy annak valamely részét megmagyarázó feltételes logikai ítélet, a nyomozási tervvel szoros kölcsönhatásban álló taktikai eszköz, amelynek segítségével

⁷ Finszter Géza: A kriminalisztika elmélete és a praxis a büntetőeljárás reform tükrében. Összefoglalás. Kézirat. Budapest, 2005–2007. <http://be.atw.hu/letoltes/Krimjegyzet.doc>

meghatározható a büntetőeljárásban a bizonyítás tárgya, valamint a bizonyító tények és a bizonyítékforrások köre”⁸.

Ehhez képest a felderítési verzió annyival szélesebb, amennyiben nem csupán a múltban bekövetkezett bűncselekménygyanúval kapcsolatos feltételezéseket foglalja magában, hanem tartalmazza a jelenre vonatkozó helyzetértékelést és a jövőre irányuló prognózist. Erre tekintettel lehetséges megtervezni és megvalósítani a felderítés adott ügyben legcélravezetőbb módszertanát. Ezt pedig módszertani verziónak nevezzük.⁹

Az ügyész szerepének változása

Ahogy az eddig írtakból is látható, az új Be. átalakítja a nyomozást, több szakaszra bontja, de nem elégszik meg ezzel, hanem – mint ahogy már többször is utaltam erre – a kompetenciaelosztás területén is változtatásokat hajtott végre, s ennek megfelelően módosul az ügyész szerepe. Egyrészt a természetes személyre utaló elnevezés eltűnik, és helyette a szervezet neve kap szerepet a büntetőeljárásban, vagyis az ügyész helyett az ügyészség lesz az eljárás egyik főszereplője. Az indokolás szerint erre azért van szükség, mert az ügyész sohasem a maga, hanem mindig a szervezete nevében lép fel. *Király Tiborral* egyetértve hadd utaljak arra, miszerint a jogállami büntetőeljárás nem gondolkozhat alá-fölérendelt szervezetben, hanem csak olyan jogalkalmazóban, aki belső meggyőződésre képes, és aki döntéseit erre alapozza.¹⁰ Belső meggyőződése pedig szervezetnek nem lehet.

Ugyanakkor nemcsak a név változik, hanem a feladatok egy része is. Egyrészt azért, mert új jogintézmények kapnak helyet a megújuló eljárásban, másrészt azért is, mert a jogalkotó újraosztja a szerepeket.¹¹ Ennek megfe-

⁸ Uo.

⁹ Illár Sándor (szerk.): *Krimináltaktika. Jegyzet a Rendőrtiszti Főiskola hallgatói részére.* Rendőrtiszti Főiskola, Budapest, 1993, 79. o.

¹⁰ Király Tibor: *Büntetőeljárás jog.* Tankönyv. Osiris Kiadó, Budapest, 2008, 391. o.

¹¹ A büntetőeljárás jogának megváltoztatása egyúttal szükségessé teszi a szervezeti átalakulásokat, és emellett más jogszabály reformjait is. Az új Be.-kódex hatálybalépése érinti majd azokat a jogszabályokat, amelyek még a büntetőeljárás résztvevőjeként az ügyésztől és nem az ügyészségtől szólnak. Ezek a módosítások nem érdemiek. Ilyen például a közúti közlekedésről szóló 1988. évi I. törvény; a szerencsejáték szervezéséről szóló 1991. évi XXXIV. törvény; a csődeljárásról és a felszámolási eljárásról szóló 1991. évi XLIX. törvény stb. Ugyanakkor léteznek olyan jogszabályok, amelyeket érdemben is módosítani kell majd: például az illetékekről szóló 1990. évi XCIII. törvény; a büntetőeljárásban részt vevők, az igazságszolgáltatást segítő Védelmi Programjáról szóló 2001. évi LXXXV. törvényt; a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvényt; a jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvényt; a bűncselekmények áldozatainak

előben, ahogy erről már szó volt, a felderítési szakaszban az ügyészségnek a feladata a felügyelet, a vizsgálati szakaszban pedig az irányítás.

Az ügyészségi nyomozás kapcsán azt mondja ki az új Be., hogy az irányítás és a felügyelet nem értelmezhető a felettes ügyészség és a nyomozást folytató ügyészség viszonylatában, mivel a felettes ügyészi szerv jogköre engedélyezésre és a jogorvoslatok elbírálására szorítkozik. Nem szól viszont arról a törvény, hogy mit jelent pontosan ez a két jogkör, ezért a közigazgatási jogot kell segítségül hívni a fogalmak meghatározására. A büntetőeljárás jogászok számára ugyanis az irányítás és a felügyelet pontos tartalma akkor lesz érthető, ha a közigazgatási joghoz fordulunk, mivel ott ezek a fogalmak régóta használatosak.

A közigazgatásban a felügyelet szűkebb körű jogosítványt jelent az irányításhoz képest. A felügyelet a törvényesség megtartása érdekében alkalmazott ellenőrzés, az irányítás pedig egyfajta befolyás gyakorlása, amelynek a jogosítványa a konkrét utasítási jog.

Kalas Tibor szerint az irányítás szociológiai értelemben a hatalomgyakorlás egyik formája. Feltételezi két szervezet hierarchikus kapcsolatát, ahol az irányító szervezet az akaratának érvényesítése céljából meghatározó befolyást gyakorol az irányítottra. Jogi értelemben az irányítás azt jelenti, amikor az irányító szervezet számára jogszabályok szabják meg azokat a jogi eszközöket, amelyekkel megvalósítható az irányított szervezet működését meghatározó befolyásolás, azaz a szociológiai értelemben vett irányítás. A két szervezet között fennálló tartós és folyamatos jogviszony tartalmát az irányító oldalán az irányítási jogosítványok adják. Ezeket a jogviszonyokat nevezzük irányítási jogviszonynak. Az irányítási jogviszonyokban általában előfordul irányítási jogosítványok a szabályozás (a normatív aktus kiadásának a joga); a konkrét utasítás adásának joga; a konkrét ügyekben való döntés (határozathozatal) joga; az aktus-felülvizsgálati jog; az ellenőrzési jog.

A felügyelet az irányításhoz képest kevesebb befolyásolási lehetőséget enged, de a két fogalom elhatárolásánál a két tevékenység tartalma játszik szerepet. A felügyeletnél általában nem lehetségesek a legerősebb irányítási jogosítványok, mint például a szabályozási jog, a döntési jog és az utasítási jog, de megtaláljuk itt az ellenőrzési jogot, a fogyatékoság megszüntetésére való felhívás és a felelősségre vonás kezdeményezésének jogát.¹²

segítéséről és az állami kárenyhítésről szóló 2005. évi CXXXV. törvényt; a büntető ügyekben alkalmazható közvetítői tevékenységről szóló 2006. évi CXXIII. törvényt stb.

12 Kalas Tibor: Irányítás, felügyelet, ellenőrzés a közigazgatásban. h. n., é. n. <http://www.jogikar.unimiskolc.hu/download.php?fileName=/projectSetup/files/koi/kozig1/iranyitas-felugyelet.pdf>

Vádemelési szakasz

Az új Be. a nyomozás vizsgálati szakaszába integrálja a hatályos Be. vádemelési szakaszát azért, hogy az érdemi döntés meghozatalára, illetve az elterelő intézmények igénybevételére korábban is sor kerülhessen. Az új rendszer következménye, hogy eredménytelen elterelés esetén a nyomozás folytatására is lehetőség nyílik.

Az új Be. a garanciák megtartása mellett jelentősen egyszerűsíti a vádirat vonatkozásában megfogalmazott formai és tartalmi előírások rendszerét. A törvényes vádként szereplő formális elvárásokat felváltja a vád érdemi vizsgálata, így az alapvető tartalmi követelményeknek nem megfelelő vádat már nem a hatályos rendszernek megfelelő formális megszüntetés követi. A törvény ezzel a vádirat legalapvetőbb tartalmi elemeit az érdemi elbírálás körébe emeli, így a jogbiztonság érdekében a vádló felelősségét erősíti, egyúttal megszünteti az ugyanazon cselekmény miatti ismételt vádemelések lehetőségét.

Bírósági szakasz

Az új Be. szerint a bíróság eljárásának formái továbbra is a tárgyalás, a nyilvános ülés, az ülés és a tanácsülés. A bíróság akkor tart tárgyalást, ha a vádlott büntetőjogi felelősségének megállapítására bizonyítást vesznek fel.

Az új Be. a nyilvános ülésnek fontosabb szerepet ad azáltal, hogy annak egyik formájára, az előkészítő ülésre nagyobb hangsúlyt helyez.

Az új Be. egyik fő szabálya az egyesbíró eljárása, így bíróság kifejezésen a bíróság tanácsát és az egyesbírot érteni kell, de a törvény minden esetben megmondja, hogy melyik határozatot ki hozhatja, és amennyiben a bíróság tanácsban ítélik, akkor a tanács elnöke nem hozhat meg minden olyan határozatot és nem tehet meg minden olyan intézkedést, amelyre egyébként az egyesbíró jogosult.

Az új Be. újragondolja a bíróság tényállástisztázási kötelezettségét. A egyes rendszer megőrzése mellett az akkuzatórius jegyek erősödni fognak azáltal, hogy az eljárásnak a szereplők aktívabb tevékenységén keresztül kell az igazságot kiderítenie. Megmarad az elv, miszerint a döntéseket ezen túl is a valóság hű tényállásra kell alapoznia a bíróságnak. Abból a szempontból viszont változás történik, hogy a bíróság nem kötelezhető a tényállás hivatalból való felderítésére. A tényállást az indítványok keretei között kell tisztáznia. Az új megoldás szerint a bíróság döntése nem lehet megalapozatlan amiatt, hogy ügyészi indítvány hiányában hivatalból nem szerzett be bizonyítási eszközt.

Ahogy az új Be. Indokolása fogalmaz, „*a funkciómegosztás következtesebb érvényesítésének eredményeként hangsúlyosabban megjelenik, hogy a vád bizonyítása nem a bíróság feladata, a vádért egyértelműen a vádló viseli a felelősséget, ezért az elsőfokú bíróság – a jelenlegi gyakorlat szerinti – hatályon kívül helyezések útján nem lesz számon kérhető, ha a vádló nem tett eleget a vád bizonyítására irányuló kötelezettségének*”.

A sértett szerepének változása

A sértett fogalma

A sértett fogalma az új Be. szerint: „*A sértett az a természetes vagy nem természetes személy, akinek vagy amelynek a jogát vagy a jogos érdekét a bűncselekmény közvetlenül sértette vagy veszélyeztette.*”¹³

Ha az elfogadott törvényt összehasonlítjuk a korábbi tervezetekkel, akkor látjuk, hogy a sértett fogalmának meghatározása már a Javaslatban szűkült. A sértett fogalma az új kódexben a hatályos Be.-hez képest valamivel tágabb lett, de alapjaiban nem változott, csak egyértelműen kifejezésre juttatja, hogy sértett jogi személy is lehet. *Bérces Viktor* szerint ez azért fontos változás, mert a jogi személy sértettként való fellépése eddig nem törvényből, csak bírósági döntésekből volt levezethető.¹⁴ Korábban *Bócz Endre* is sérelmezte ezt, hiszen véleménye szerint joga vagy jogos érdeke jogi személynek is lehet.¹⁵ Sem az 1973. évi I., sem az 1989. évi XIX. tv. hatálybalépése óta a büntetőeljárásokban soha senki sem vonta kétségbe a jogi személy aktív legitimációját.

A sértett szerepének erősítése

A büntetőeljárás reformnál a jogalkotó fokozottabban figyelembe veszi a sértett érdekeit, így a korábban kivívott jogok mellett igyekszik egyéb olyan feltételeket is megteremteni, amelyek a jövőben lehetővé teszik, hogy a sértettek a büntetőeljárásban az egyéni jellemzőiken alapuló megkülönböztetett bánásmódban részesülhessenek.

A sértett jogainak bővítésénél alapvető szempont, hogy e jogok érvényesítése, vagyis legtöbb esetben a sértett számára nyitva álló lehetőségek igény-

¹³ 2017. évi XC. tv. a büntetőeljárásról. Magyar Közlöny, 2017/99.

¹⁴ *Bérces Viktor*: A sértett perjogi pozíciójában beálló változások elemzése és kritikája az új büntetőeljárás törvény tükrében. *Kúriai Döntések*, 2017/6., 857. o.

¹⁵ *Bócz Endre*: Passzív alany, áldozat, sértett. *Rendészeti Szemle*, 2007/9., 120. o.

bevétele nem kötelezettsége a sértettnek, hanem csupán joga, amellyel élhet, de a sértett dönthet úgy is, hogy lemond ezekről. Így a kierőszakolt jogérvényesítés helyett az új Be. a kímélet szempontjait figyelembe véve, a sértett belátására bízva, milyen jogokkal él majd.

A sértett nyilatkozási joga

Az eddigiektől eltérően sajátos nyilatkozási jogot kap a sértett a jogalkotótól, amelyben kérheti a terhelt megbüntetését. Ebben a nyilatkozatban a sértettnek arra is lehetősége lesz, hogy az őt ért sérelmeket előadhassa, hátha így jobban fel fogja tudni dolgozni a történeteket.

A sértett lemondási joga

A sértett az eljárás folyamán bármikor lemondhat sértetti jogainak gyakorlásáról. Mivel ettől kezdve nem sértettként, hanem többnyire „csak” tanúként vesz részt a büntetőeljárásban, így – bár sértetti jogai már nincsenek – a bizonyítási eljárás szereplője marad, hiszen tanúként még kihallgatható. A tanúzási kötelezettségei tehát megmaradnak. Ez egyben azt jelenti, hogy az eljárási cselekményeken részt kell vennie, kivéve ha ezt a törvény nem engedi meg. A szakértői vizsgálatok esetében a tűrés kötelezettsége is megmarad.

Ha a sértett lemond a jogairól, akkor polgári jogi igényt sem terjeszthet elő, kivéve ha korábban, mielőtt lemondott volna a jogairól, sértettként ezt már megtette. A sértetti jogokról történő lemondás esetén a polgári jogi igényről való későbbi rendelkezési jogát így elveszíti. Mindazonáltal a sértett a lemondási nyilatkozatát bármikor visszavonhatja, de az elmulasztott jogaival utóbb már nem élhet. Jogai így csak a lemondás visszavonásának időpontjától kezdve élednek fel (ex nunc hatály).

A sértett tájékoztatáshoz való joga

A sértettet a bíróság, az ügyészség és a nyomozó hatóság köteles felvilágosítani eljárási jogairól és kötelezettségeiről. Egyes esetekben viszont a felvilágosítás a sértett kérelmére történik, és nem automatikusan a hatóságok kötelezettsége ezt megtenni.

Kérelemre a terhelt szabadon bocsátásáról, a terhelt szökéséről, a végrehajtás felfüggesztéséről, a kényszergyógykezelt vagy a fiatalkorú terhelt elbocsátásáról stb. kell tájékoztatni a sértettet.

A sértett polgári jogi igénye

A sértett polgári jogi igénye a mindennapok jogalkalmazásában leginkább kártérítési igényt jelentett, pedig a jogalkotó eddig sem korlátozta kizárólag erre a magánfél jogosítványát. Az új Be.-ből kiderül, hogy a sértett a kártérítés mellett más igénnyel is felléphet. Kérheti a jogalap nélküli gazdagodás visszatérítését, a jogsértés abbahagyását, a sérelmes helyzet megszüntetését, az eredeti állapot helyreállítását. A törvény azt is kimondja, hogy egyéb igényeket is támaszthat, például kérheti a dolog kiadását is.

A sértett jóvátételi igénye

A sértett jóvátételi igénye is nagyobb szerepet kap az eljárásban, egyebek között azért is, mert jogainak érvényesítése kevesebb akadályba ütközik majd. A legtöbb ügyészi feltételes felfüggesztés esetén például a terhelt számára magatartási szabályként elő kell majd írni a kár megtérítését, vagy az eredeti állapot helyreállítását.

Jogutódlás

Érdekes kérdést vet fel a sértett jogutódlása. A sértett halála esetén helyébe egy hónapon belül hozzátartozója, törvényes képviselője vagy eltartottja léphet.

Nem természetes sértett esetén a jogutódlás úgy történik, hogy a megszűnt jogi személy sértett helyébe egy hónapon belül a jogutódja léphet.

A jogutódlás több fellépésre jogosult esetén úgy történik, hogy az érintettek megegyezhetnek, és kijelölhetik maguk közül a sértettet megillető jogokat. Megegyezés hiányában a sértett jogait az gyakorolja, aki elsőként fellépett.

A jogutód gyakorolhatja a sértettet megillető jogokat, vagyis az eljárási cselekményeken részt vehet (jelenléti jog), különböző eljárási cselekményekre tehet indítványokat, észrevételeket, kérdéseket tehet fel stb.

A jogutód is lehet magánvádló és pótmagánvádló, de kérdés, hogy vajon magánfél lehet-e. Utóbbi eldöntése nem annyira egyszerű, hiszen az új Be. erre a kérdésre nem ad egyértelmű választ.

A sértett kötelezettségei az új Be.-ben

A sértett kötelezettségeit a sértetti jogokból is levezethetjük, és mint az érem két oldala, hol jogokként, hol kötelezettségekként jelennek meg. Utóbbiak

egy része sértetti, más része pedig a sértett tanúi helyzetéből ered. Így a sértett-tanú – ahogy a jogok ismertetésénél már kiderült – köteles egyes eljárási cselekményeken részt venni, tanúként közreműködni, és ebben az esetben igazmondási kötelezettség is terheli a sértettet. Köteles továbbá a sértett lakcímét (tartózkodási vagy értesítési helyét) bejelenteni, lakcímének változása esetén pedig az új elérhetőségét három munkanapon belül közölni a hatóságokkal vagy a bírósággal.

A sérülékeny csoportokhoz tartozó személyek szerepe

Az új Be.-ben a jogalkotó kiemelt figyelmet szentel az úgynevezett sérülékeny csoportokba tartozóknak. Bár a sérülékeny csoport – mint név – nem jelenik meg a törvényben, a törvényhozó úgy szabályozza az erre a körre vonatkozó normákat, hogy – az eddigi szétszórt elhelyezéssel szemben – külön fejezetet szentel a különleges bánásmód garantálásának. Így az egyéniesítés tényleges érvényesülése biztosítottá válik.

Az új Be.-ben elhelyezett szabályok egyrészt meghatározzák, hogy kik azok, akik különleges bánásmódban részesülhetnek, másrészt a jogalkotó megjeleníti azokat az egyéb rendelkezéseket, amelyeket a döntési jogkörben eljáró jogalkalmazóknak a büntetőeljárás folyamán, az általános garanciákon túl biztosítaniuk kell, harmadrészt pedig kitér a fejezet arra is, hogyan és milyen módon kerülhet valaki ebbe az úgynevezett sérülékeny csoportba. Itt kell megjegyezni, hogy a különleges bánásmódot igénylő személyeket, pusztán attól, hogy bekerülnek a sérülékeny csoportba, nem feltétlenül ugyanazok a jogok illetik meg. (A különleges bánásmódra vonatkozó szabályok leginkább a sértetteket és a tanúkat illetik meg, persze csak abban az esetben, ha bírnak azokkal az ismérvekkel, amelyek alapján az új Be. XIV. fejezete rájuk vonatkozik. Más személyek – terhelt, védő, szakértő, segítők stb. – esetében a különleges bánásmódra vonatkozó rendelkezések néhány szabályát kell csak alkalmaznia az eljáró hatóságnak, ügyészségnek vagy bíróságnak.)

A különleges bánásmódot igénylő személy lemondhat a pluszjogokról, kivéve azokat, amelyeket a törvény értelmében kötelezően alkalmazni kell.

Fontos rendelkezése az új Be.-nek, miszerint a különleges bánásmód körébe tartozó intézkedés alkalmazása nem járhat a büntetőeljárásban részt vevő más személy eljárási jogainak sérelmével.

A különleges bánásmódot igénylő személyek köre

Fő szabály szerint – a törvényben meghatározott esetekben – különleges bánásmódot igénylő személy lehet a sértett és a tanú. A sértett csak akkor lehet ennek a különleges sérülékeny csoportnak a tagja, ha természetes személy, továbbá akkor, ha a személyes jellemzői vagy az eljárás tárgyául szolgáló bűncselekmény jellege és körülményei alapján a büntetőeljárásban való hatékony részvétele azért nem biztosított, mert abban akadályozott, és ezért a törvényben meghatározott jogait nem tudja megfelelően gyakorolni, a kötelezettségeit pedig teljesíteni.

A személyes jellemzőihez tartozó körülményeket az életkor, a szellemi, a fizikai állapot vagy az egészségi állapot, továbbá a büntetőeljárásban részt vevő más személyhez fűződő viszony, vagy az eljárás tárgyát képező bűncselekményhez tartozó körülmény határozza meg. Utóbbi tekintetében a jogszabály a bűncselekmény kirívóan erőszakos jellegét említi.

A sértetten és a tanún kívül más személyek is különleges bánásmódban (leginkább személyes védelemben) részesülhetnek. Az új Be. alapján ebbe a csoportba tartozhat a sértetten és a tanún kívül ezek segítőtje, továbbá a terhelt, a védő, a szakértő, a szaktanácsadó, a vagyoni érdekelt, és az utóbbiak segítőtje, valamint a sérülékeny csoportba tartozó bármely személyre tekintettel más személy is.

Döntés a sérülékeny csoportba sorolásról

A bíróság, az ügyészség és a nyomozó hatóság hivatalból, vagy az érintett indítványára dönthet arról, hogy a büntetőeljárásban részt vevő személy különleges bánásmódot igényel-e. Döntésének alapja mindig az egyéni értékelés.

Külön döntés nélkül különleges bánásmódot igénylő személynek minősül a tizennyolc évesnél fiatalabb személy, a fogyatékos személy, valamint a nemi élet szabadsága és a nemi erkölcs elleni bűncselekmény sértettje.

A különleges bánásmódhoz tartozó intézkedések

A különleges bánásmódhoz tartozó intézkedések a sértett és a tanú vonatkozásában a következők lehetnek: a jogok gyakorlásának elősegítése, a kötelezettségek teljesítésének elősegítése, az érintett személy kímélete, az érintett személy védelme. Az érintett személy kíméletéhez tartozik például az a szabály, miszerint fokozott körültekintéssel kell eljárni a sérülékeny csoportba

tartozó személy kapcsán a magánéletét tekintve, és a kapcsolattartás során is. Az érintett személy védelméhez tartozhat pedig például az olyan intézkedés, miszerint az eljáró jogalkalmazó biztosítja, hogy az érintett személy az eljárási cselekmény során, valamint az eljárási cselekmény helyszínén a büntető-eljárásban részt vevő más személlyel szükségtelenül ne találkozzon. Idetartozhat továbbá, hogy az eljárási cselekményt a hatóságnak lehetőség szerint az erre a célra fenntartott helyiségben kell végeznie, vagy az is, hogy telekommunikációs eszköz útján kiváltja az érintett jelenlétét. A bíróság a tárgyalásról vagy annak meghatározott részéről a nyilvánosságot kizárhatja.

A különleges bánásmódhoz tartozó intézkedések a terhelt vonatkozásában

A tizennyolc évesnél fiatalabb, vagy külön jogszabályban fogyatékosnak minősülő terhelttel szemben indított bűnügyben az eljárási cselekményen lehetőleg kép- és hangfelvételt kell készíteni. Elrendelhető továbbá, hogy igazságügyi pszichológus szakértő is jelen legyen. Az ilyen eljárásokban biztosítani kell az 1991. évi LXIV. törvénnyel kihirdetett, a gyermek jogairól szóló egyezményben, a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló, illetve más törvényekben megfogalmazott, gyermeket megillető jogok hatékony érvényesülését.

A tizennyolc évesnél fiatalabb terhelt vallomása műszeres vallomás-ellenőrzéssel nem vizsgálható. Ha pedig a terhelt nem töltötte be a tizennegyedik életévét, akkor a szembesítése csak a hozzájárulásával rendelhető el.

Az új Be. szerint az egyéb személyeket, a segítőket, a védőt, a szakértőt stb. személyi védelemben kell részesíteni.

Összegzés

A sértett szerepe a hatályos Be.-hez képest kevésbé változik, mint ahogy ez az eredeti elképzelésekben szerepelt. Utóbbiak szerint sokkal tágabb sértetti kör kapott volna aktív legitimációs jogot a büntetőeljárásnak nevezett drámában. A sértett jelenlegi fogalma ugyanis bővült volna a nemzetközi dokumentumokban megjelenő áldozati körrel. A büntetőeljárási törvény tervezete az áldozatok szélesebb körét engedte volna be a büntetőeljárásba. Az áldozat/sértett kettőssége az értelmezési nehézségek mellett más kérdéseket is felvetett. A sértetti jogok túlzott kiterjesztésére tett kísérletekkel párhuzamosan

jogállami aggályok is megjelentek, felhíva a jogalkotó figyelmét a terhelti jogok szűkítésére.

A nyomozási szerepek tekintetében is jelentős változásokat figyelhetünk meg. Az ügyészség az új szerepében például, leginkább azáltal, hogy a nyomozó hatóságot és nem a nyomozást fogja felügyelni, életbe lép mindaz, amit Finszter Géza 2003-ban megírt, miszerint a nyomozásban betöltött szerepét illetően az „*ügyész rendelkezik a rendészeti hatalom felett*”. Ez a viszony azonban felveti a szervezeti törvények változtatását is.

A felderítés és a vizsgálat éles szétválasztása miatt Székely György szerint a jövőben az ügyészség előtt két út áll majd: „*vagy él a felderítés szabályai adta lehetőségekkel, és – egyes ügyekben – gyors, adatgyűjtő nyomozásokat követően felvállalja a felmentés kockázatával járó bírósági eljárást és ilyen módon a váderedményesség csökkenését, vagy fenntartja a mostani rendszert, amely a bizonyítékok teljes körű beszerzésében áll. Utóbbi esetben azonban a vizsgálati szakasszal együtt járó irányítási jogkör tényleges alkalmazása jelentős többletfeladatokat róhat az eljáró ügyészekre.*”¹⁶ A megoldás talán az lehet, ha ügyek szerint meghatározzák majd az ügyészi beavatkozás mértékét.¹⁷

A hétköznapi jogalkalmazás fogja tehát eldönteni, hogy a XXI. századi jogalkotói elképzelések mennyire alakítják majd át a jövő büntetőeljárását. Az elmélet és a joggyakorlat ugyanis nem mindig jár kéz a kézben. Gondoljunk csak arra, hogy 2003 előtt, a jogalkotó akarata ellenére sem volt a két szakasz ismeretelméleti szempontból egyenértékű, és a nyomozás sohasem volt egységes szakasz. A hétköznapiakban gyakran elkülönült egymástól a felderítés és a vizsgálat. 2003 után pedig nem lett egyértelműen az ügyész a nyomozás teljes ura. Az eljárás legelején semmiképpen sem.

Persze az is elképzelhető, hogy a 2017 nyarán elfogadott új Be. a mostani formájában sohasem fog hatályba lépni, ahogyan ez az 1998. évi XIX. tv. esetében is történt. A hatályba léptetését többször elhalasztó törvények miatt akkor is jogtörténeti érdekességként említették a kódexet, nem beszélve arról, hogy az első novelláris változtatás lényegében a régi Be., az 1973. évi I. tv. szellemiségét hozta vissza.

¹⁶ Székely György László: i. m. 66. o.

¹⁷ Uo.

NYESTE PÉTER

A titkos információgyűjtés és a leplezett eszközök, a felderítés új modellje

A parlament által nagy többséggel elfogadott új büntetőeljárás törvényben és a rendőrségi törvény vonatkozó részeit módosító törvényben a tudományos és szakmai közösségek által támogatott elképzelések látszanak megvalósulni. Van természetesen néhol hiányérzetünk az új büntetőeljárás és ágazati törvények elképzeléseivel kapcsolatban, de a 2018-ban hatályba lépő törvények korszerű, innovatív szellemisége miatt hatástanulmányok, rendszerszintű modellezések hiányában is bízhatunk abban, hogy a jogalkotói akarat a szakma, a jogalkalmazók kedvező fogadtatásában részesül. Az új felderítési, nyomozási modellt támogató, rendszerszintű átalakítást végrehajtó jogi szabályozás azonban csak akkor lehet hatékonyan működőképes, ha a szervezet-rendszert is hozzá rendeljük az elérni kívánt célokhoz. Ellenkező esetben fennáll annak a veszélye, hogy ez is – az 1998-ban elfogadott, de csak számtalan módosítás után, a megálmodott szellemiségéhez képest jelentősen módosuló formában, 2003-ban hatályba lépő – hatályos büntetőeljárás törvényünk sorsára jut, aminek okát több ügyészégi tanulmány¹ is elemezte. A tanulmányok szerint a büntetőeljárás törvényt létrehozó jogalkotói elképzelés csak a jogszabályban jelent meg, és a mindennapok gyakorlatában a korábbi, az 1973. évi I. törvénynek megfelelően nem az ügyész lett az ügy ura, mivel sem a nyomozó hatóság, sem az ügyészség nem volt nyitott erre a reformra. Ennek hátterében legtöbbször az áll, hogy az ügyészségen hiányoznak azok a nyomozási technikák, kriminalisztikai ismeretek, elegendő létszám, amelyek lehetővé tennék a jogszabály hatályosulását. A kutatásokban megkérdezett szakági ügyészi álláspontok alapján a büntetőeljárás törvény kidolgozott szabályai azért nem tudnak megvalósulni a gyakorlatban, mert sem a nyomozó hatóságnál, sem az ügyészeknél nem történt meg az a szemléletváltás, amelyre annak működéséhez szükség lett volna. A szemléletváltás hiánya és létszám elégtelensége természetesen a rendvédelmi szerveknél is tapasztalható volt.

¹ Ritter Ildikó: Büntető igazságszolgáltatás a kábítószerpiac ellen. Belügyi Szemle, 2014/9.; Finszter Géza – Kiss Anna – Mészáros Ádám: Az új Be. novella hatályosulása. 2010. évi befejezett kutatás. Országos Kriminológiai Intézet, Budapest, 2010

Az új büntetőeljárás törvény nagyratörő, az eljárások hatékonyságát is elősegítő rendelkezéseket fogalmaz meg, amely a nyomozás egységes szabályozását szolgálja, de egyben kellően rugalmas, az egyszerű megítélésű ügyek szelektálására is valóban alkalmas lehet. A törvény indokolása szerint az egyik legjelentősebb nívum a bűncselekmények felderítése és bizonyítása érdekében folytatható titkos információgyűjtésnek jelenleg a nyomozó hatóság ágazati jogszabályaiban elhelyezett szabályainak teljes integrálása a büntetőeljárás törvénybe.

A törvény jelentős modellváltással a párhuzamos, büntetőeljáráson kívüli és büntetőeljárás keretében folytatott titkos információszerzés szabályozásának a szétválasztottságából, eltérő törvényekben, különböző megfogalmazású szövegezéssel való elhelyezéséből fakadó számtalan gyakorlati, jogalkalmazási akadályt kíván elhárítani.

Az új szabályozás célja megszüntetni a titkos információgyűjtés és a büntetőeljárás keretek között végzett titkos, illetve egyéb adatszerzés kettősségét, és ezzel a bizonyítékok elvesztésének lehetőségét mint a bizonyítás ellehetetlenülésének gyakori okait.

Ezzel a szabályozással a büntetőeljárás megindítása előtt végzett titkos információgyűjtés „nyomozási jellegű tevékenységeit” kívánja a jogalkotó egyértelműen integrálni a büntetőeljárás törvény szabályozási kereteibe. Az indokolás szerint a törvény szakít azzal a szemlélettel, amely a titkos információgyűjtést és a titkos adatszerzést kvázi elkülönült eljárási folyamatként tekintette. A titkos információgyűjtés és titkos adatszerzés különleges eszközei és módszerei a bizonyítási eszközök és cselekmények katalógusát gazdagítják a jövőben, egységesen szabályozva és törvényi szinten biztosítva a szükségesség–arányosság követelményéhez igazodó kivételes alkalmazás feltételrendszerét is. A jelenlegi titkos információgyűjtésre vonatkozó törvényi szintű szabályozásban nem található meg a szükségesség–arányosság követelményrendszerének megjelenítése. Alacsonyabb, rendeleti szintű normákban találunk előírásokat, és a belső, metodikai jellegű minősített BM-utasítás is alapvető szinten fogalmazza meg az arányosság követelményét, de jogállami keretek között elvárható, hogy ezeket az alapvető fontosságú szabályokat a vonatkozó törvényi szabályozás tartalmazza.

A törvényben kialakított eljárási rendszer – a törvény indokolása szerint – megteremti annak lehetőségét, hogy a nyomozás elrendelése előtt, de már a büntetőeljárás keretein belül a bűncselekmények gyanújának megállapítása vagy kizárása érdekében, rövid határidőn belül egyfajta előzetes, proaktív képességű felderítés legyen alkalmazható. A hatályos szabályozási keretek kö-

zött is végezhetnek az erre feljogosított szervek ilyen céllal titkos információgyűjtést, de nem a büntetőeljárás törvény szabályai alapján járnak el, hanem az egyes szervezetekre vonatkozó ágazati törvények szerint. Az új büntetőeljárás törvény ezzel a megoldással megteremti annak lehetőségét, hogy a konkrét bűncselekmények gyanújának megállapítása érdekében a büntetőeljárás törvény biztosította garanciális keretek között végezzék ezt a tevékenységet, és valós idejű büntetőeljárást folytassanak, elkerülve ezzel a „nyombaniség” feltételét nem teljesítő bizonyítékok kizáródását a büntetőeljárásból.

Az előkészítő eljárás során csak olyan leplezett vagy nyílt eszközök alkalmazására lesz lehetőség, amelyek még nem feltételezik a bűncselekmény gyanúját. A büntetőeljárásban ezzel megjelenik egy új eljárási szakasz a nyomozás előtt, az előkészítő eljárás, amelyet az ügyészség és a nyomozó hatóság mellett a rendőrség belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerve, valamint a terrorizmust elhárító szerve is végezhet a nyomozás elrendeléséről szóló döntés meghozatalához szükséges információk összegyűjtése érdekében, korlátozott ideig.

Ezek a rendelkezések valójában a jelenlegi titkos információgyűjtés „nyomozó jellegű” információ-ellenőrző fázisát helyezik át a büntetőeljárás folyamán szabályozott keretek közé. A hazai szemléletmódban, tevékenységrendszerben meghonosodott titkos információgyűjtés „nyomozó jellegű” tevékenységeit Európában speciális nyomozási tevékenységeknek² hívják, és eltérő szemléletük, gondolkodásmódjuk miatt a külföldi rendvédelmi szakemberek nem is értik meg a hazai, a rendszerváltozás előtti időkből megörökölt kétpólusú, nyílt nyomozásra, büntetőeljárásra és titkos nyomozásra (titkos büntetőeljárásra) osztható szemlélethez igazodó titkos információgyűjtés koncepcióját.

Az európai felderítési, nyomozási szemlélet

Kutatásaim során megállapítottam, hogy Európában az elsődleges bűnüldözési célú információk *detektálása, beszerzése, és ellenőrzése* a saját hírszerzési modelljeik alapján és a rendőrségi vagy más ágazati törvényben szabályozott eszközrendszer segítségével történik, amely igazodik a

² Recommendation Rec (2005) 10 of the committee of Ministers to member states on “special investigation techniques” in relation to serious crimes including acts of terrorism. Committee of Ministers, Council of Europe, 20 April 2005; Deployment of special investigative means. Council of Europe Office in Belgrade, Belgrade, 2013, pp. 12–13.

büntetőeljárás törvényekben szabályozott speciális nyomozási eszközökhöz.

A speciális nyomozási eszközöket egy európai uniós szerv támogatásával készített jelentés³ alapján két részre lehet osztani: az egyik részük az úgynevezett „jogi eszközök”, amelyek az igazságszolgáltatás területéhez tartoznak (például tanúvédelem), a másik a „nyomozási eszközök”, amelyeket a rendészet alkalmaz műveletei során. A jelentés nyolc speciális nyomozási eszközt azonosított és vizsgált meg:

1. Technikai vagy elektronikus kommunikáció-ellenőrzés (*interception of communication*): telefonlehallgatás, távközlési adatok, helymeghatározás megszerzése, távközlési eszközök, számítógép távoli, észrevétlen elérése mobil- és rádiófrekvencia-azonosító eszközök, számítógépes, internetes adatállomány-ellenőrző eszközök, ezt súlyosabb bűncselekmények felderítésére és általában maximum hat hónap időtartamra alkalmazzák.
2. A felderítés, megfigyelés, ellenőrzés (*surveillance*) nem egységesen értelmezett a tagállamokban. Egyes tagállamok megkülönböztetnek technikai eszközökkel végrehajtott megfigyelést, felderítést, és technikai eszköz használata nélkül (Ausztria, Belgium, Finnország, Francia, Luxemburg), más tagállamok rövid vagy hosszú időtartamú megfigyelést, felderítést különböztetnek meg, illetve különbséget tesznek igazságügyi engedélyhez kötött vagy anélkül folytatható tevékenységek között. A felderítés, megfigyelés, ellenőrzés tágabb fogalomkörébe sorolhatók a megfigyelés, minták fedett módon való összegyűjtése, vizsgálata, áru fedett módon való kicserélése, videó-, fényképfelvételek fedett módon való készítése testre szerelt, rejtett hang- és képrögzítő eszközökkel, nyomkövető, retinaszkener (például repülőtereken), hőkamerás eszközök.
3. A fedett nyomozó tevékenységein, nyomozásán (*covert investigations*) a következő nyomozási tevékenységeket értik Európában: beépülés, álvásárlás, ellenőrzött szállításban részvétel⁴. A hatóság – kilétét fedőokmányok segítségével leplező – kiképzett tagja vagy civil együttműködő személy hajtja végre. A fedett nyomozás összefoglaló névvel jelzett tevékenység, a különleges eszközök, tevékenység körébe tartozó olyan komplex tevékenység, amely egyben a fedett nyomozó/együttműködő kiválasztását, tanulmányozását, bevonását, képzését, működtetését (háttértámogatás) is jelenti. A fedett nyomozók alkalmazásának három típusa van: a) az általános, sziszte-

³ Andrea Di Nicola – Philip Gounev – Michael Levi – Jennifer Rubin: Study on paving the way for future policy initiatives in the field of fight against organised crime: the effectiveness of specific criminal law measures targeting organised crime. Final report. February 2014, Brussel

⁴ Uo. 266. o.

matikus információgyűjtés meghatározott bűncselekmények felderítése érdekében; b) az álvásárlás típusú rövid távú műveletek végrehajtása; c) a hosszú távú, bűnszervezetbe beépülés.

4. Ellenőrzött szállítás (*controlled deliveries*), nemzetközi együttműködés keretében, bűncselekmények felderítése érdekében az érintett államok az illetékes hatóságok felügyeletével megengedik, hogy az elkövetők és a szállítási útvonalak beazonosítása érdekében területükre be-, azon át- vagy onnan kivigyenek bűncselekménnyel összefüggésbe hozható szállítmányokat.
5. Együttműködők foglalkoztatása (*Informants*), az Europol meghatározása⁵ alapján „*informátor az a személy, aki bizalmasság garantálása ellenében olyan információkat, belső tudást ad át vagy segítséget nyújt az illetékes rendvédelmi szerveknek, illetve titkosszolgálatoknak, amik bűncselekmények felderítését, nyomozását és terrorcselekmények felderítését segítik elő*”. Az informátorok működtetésének két nagy csoportja alakult ki az Európai Unióban, ezeket gyakran párhuzamosan is alkalmazzák egy-egy tagállamban (például Magyarországon is). Az egyik csoportba tartozik az Europol által kidolgozott és támogatott, az informátorok arra kijelölt, speciális egység általi foglalkoztatása (például Nemzeti Nyomozó Iroda felderítő főosztály), a másik modell a hagyományos, amely szerint bármely rendészeti szerv nyomozója saját maga választja ki, tanulmányozza és vonja be a saját informátorait. Utóbbi esetben az informátorok és a kapcsolattartás ellenőrzése, felügyelete csak időszakos.
6. Közös nyomozó csoportok (*joint investigation teams*): bírókból, ügyészekből, nyomozó hatóságok tagjaiból határozott időre létrehozott csoport, amelyet speciális nyomozási célból írásbeli megállapodás alapján hoztak létre két vagy több tagállamot érintő bűncselekmények nyomozása érdekében.
7. A tanúvédelem (*witness protection*) körébe tartozik a tanúvédelmi program végrehajtása, amelyet a követelményeknek megfelelő védett „tanúkkal” szemben lehet alkalmazni.
8. A „forró nyomon üldözés” (*hot pursuit*) az egyik tagállamban bűncselekmény elkövetésén tetten ért személy üldözését teszi lehetővé a határon átnyúlón.

A hazai titkos információgyűjtés eszköztára is lényegében az uniós dokumentumban megállapított speciális lehetőségeket tartalmazza.

⁵ Europol's Permanent Working Group on Informant Handling. Europol, 2012

Az unió jelentése alapján a tagállamok a leggyakrabban a technikai és az elektronikus kommunikáció ellenőrzését alkalmazzák, ez után következik az egyéb felderítési, megfigyelési eszközök, majd az együttműködők alkalmazása, majd pedig a fedett nyomozó bevetése, ellenőrzött szállítások, tanúvédelem, közös nyomozó csoportok és a „forró nyomon üldözés” intézkedések. Hasznosságát tekintve – speciális nyomozási eszközként – első helyen áll a technikai és elektronikus kommunikáció-ellenőrzés, ezt követi az egyéb felderítő, megfigyelő eszközök, és az együttműködők alkalmazása, utána szintén nagyon hasznos a közös nyomozó csoportok bevetése, majd a fedett nyomozó alkalmazása, ellenőrzött szállítások, tanúvédelem, és a sort a „forró nyomon üldözés” intézkedés zárja esetfüggő hasznossággal.⁶ Az előbbieken alapján az intézkedések „rangsorában” egyedül a közös nyomozó csoportok kerültek előrébb hasznosságuk megítélését tekintve.

Speciális, fedett nyomozási tevékenységeket abban az esetben lehet alkalmazni az Európai Unióban, ha

- elérhető, megismerhető nemzeti jogszabályi felhatalmazás van;
- megfelelő engedélyeztetési és ellenőrzési eljárás van;
- alkalmazása szükséges és arányos.⁷

Az alkalmazás alapelvei⁸ a célszerűség, arányosság (bűncselekmény súlya szerinti és a lehető legkisebb korlátozással járó intézkedés), és valamely bűncselekményre utaló gyanú mint „küszöbérték”. Ez azonban nem zárja ki a közbiztonsági veszélyhelyzet megelőzését, elhárítását szolgáló intézkedéseket (például személyvédelem) az adatvédelmi irányelvvel összhangban.

A speciális, fedett nyomozási eszközök alkalmazási szabályainak összhangban kell állniuk az Emberi jogok európai egyezményének⁹ 6. és 8. cikkében foglaltakkal, azaz a fair eljárás (a tisztességes tárgyaláshoz, a magán- és a családi élet tiszteletben tartásához való jog) követelményeivel. A speciális, fedett nyomozási eszközök szükségképpen érinthetnek vétlen személyeket is, ez nem akadályozza alkalmazásukat, de be kell tartani az adatvédelmi rendelkezéseket. Az Emberi jogok európai egyezménye alapján az állampolgári jogokat korlátozó intézkedéseknek a nemzeti jogban pontosan meghatározottaknak és az megismerhetőeknek kell lenniük.

⁶ Andrea Di Nicola – Philip Gounev – Michael Levi – Jennifer Rubin: i. m. 226. o.

⁷ Deployment of special investigative means... i. m. 13. o.

⁸ Andrea Di Nicola – Philip Gounev – Michael Levi – Jennifer Rubin: i. m. 243. o.

⁹ 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről.

Az új büntetőeljárás törvény szemlélete, koncepciója, igazodva az európai mintákhoz, jogi követelményekhez, a rendszerváltozás előtti, szovjet mintájú gondolkodásmódot és tevékenységrendszert törekszik gyökeresen megreformálni.

Az Európai Unióban meghonosodott speciális nyomozási eszközrendszer elemei a detektált releváns információ elsődleges ellenőrzése és elemzése után – a gyanúk konkretizálódása esetén – már az eljárási törvény keretei között folytatódnak, igazodva a büntetőeljárás törvény alapelveihez. Ebben a gondolkodásmódban a „nyílt büntetőeljárás” fel sem vetődik, hiszen nincs ettől eltérő más, titkos büntetőeljárás, eszközrendszer. Ennek a felfogásnak csak a második világháború végétől kiépülő, ideológiai alapú, a párt érdekeit szolgáló, alapvetően titkosításon alapuló és az igazságszolgáltatás kizárásával megvalósuló „titkos büntetőeljárásokat” is kiszolgáló tevékenységrendszerben lehet létjogosultsága.

A hazai „titkos” felderítési, nyomozási szemlélet kialakulása

Az első büntetőeljárás törvényünk, a bűnvádi perrendtartás¹⁰ szemlélete szerint a nyomozás anyaggyűjtő, a vádló tájékoztatására való, egyszóval előkészítő tagozata volt a büntetőeljárás legfontosabb szakaszának, a bűnpernek. A nyomozás annak kerete, amelyet a bűnper ítélező szakasza töltött meg tartalommal. A nyomozás során csak előzetes bizonyítás folyt, a tényleges bizonyítás a bíróság előtt történt.

A bűnvádi perrendtartás alapján a nyomozás ura az ügyész lett, így a nyomozás elrendelése irányításának joga megillette, de kezdetben személyesen nem teljesíthetett nyomozást (csak a bűnvádi perrendtartás 1921-es módosítása után), mivel a perrendtartás az ügyészt is éppen olyan ügyfélnek tekintette, mint a terheltet. Így a bűnvádi perrendtartás a nyomozás tényleges teljesítésének feladatait a rendőri hatóságokra, illetve hatósági személyekre ruházta. A Bűnvádi perrendtartás nem szabályozta részletesen a nyomozást előkészítő feladatokat, mivel úgy gondolták a jogalkotók, hogy a bizalmasan végrehajtott előnyomozásról, puhatolásról az érintettek és kívülállók nem szereznek tudomást, ezért számukra nem okoz jogsérelmet a tevékenység. Ennek folytán a bizalmas módon, fedetten végrehajtott nyomozási technikák kivitelezését a jog-

¹⁰ 1896. évi XXXIII. törvénycikk

alkotó a nyomozók, detektívek, illetve parancsnokaik józan belátására bízta. A puhatolások, puhatoló eljárások eredményei összefoglaló jelentésben jutottak a bűnügyi osztály vezetőjéhez, aki a nyomozás megindításáról tájékoztatta az ügyészt. Ettől a ponttól kezdve a megállapítás szakaszában a bűnvádi perrendtartás előírásai alapján került sor a nyomozati cselekmények végrehajtására, amelyek a vád előkészítését alkották. A bűnüldözési célú felderítés során a releváns események, cselekmények, személyek, tárgyak detektálása, megfigyelése, az információk értékelése-elemzése szolgált alapul a konkrét bűncselekmény megelőzéséhez megszakításához, feltárásához. *A nyomozás, felderítés szemlélete ekkor megegyezett a nyugat-európai gondolkodásmóddal.*

A második világháború után szovjet mintára kialakított titkos információgyűjtő tevékenységet egészen a rendszerváltást követően megszületett rendőrségi törvényig¹¹ *operatív tevékenységnek* hívták. A bűnüldözési célú titkos információgyűjtés másodlagossá vált az állambiztonságihoz képest, és a bűnüldözési jellegű operatív tevékenység is elsősorban a társadalmi tulajdon elleni bűnözésre koncentrált. A büntetőeljárás törvényekben az ügyész szerepköre mellérendelt volt a nyomozó hatóságokkal, a vizsgálóbíró jogintézménye megszűnt. A jogszabályok, szabályzatok alapján az állambiztonsági és nyomozó hatósági vezetők, vizsgálók, nyomozók önállóan, külső kontroll nélkül végezték operatív tevékenységüket. Az operatív tevékenységet szabályozó legmagasabb szintű, minisztertanácsi norma szabályozása szerint is a Belügyminisztérium és szerveinek az operatív tevékenysége nem állt az ügyészség felügyelete alatt.

Az operatív tevékenység végrehajtása során beszerzett adatok, információk, tények nem voltak közvetlenül felhasználhatók a büntetőeljárásban. Az állam elleni és szervezett formájú bűncselekmények felderítése, megelőzése érdekében a büntetőeljárás vizsgálati szakasz előtt végrehajtható volt egy titkos, bizonyítási, vizsgálati szakasz, amely egy alternatív titkos büntetőeljárás-ként volt felfogható. A vizsgálók a „titkos büntetőeljárás” adatai alapján eldöntötték, hogy megindítják-e a büntetőeljárást, vagy más módon hasznosítják az információkat. Döntöttek továbbá arról, hogy hogyan szerzik be a büntetőeljárás keretei között a „titkos büntetőeljárás” által rögzített adatokat, információkat. *A nyomozás, felderítés „titkos” szemlélete egyértelműen a szovjet, egypártrendszerű és ideológiai alapon működő rendszer öröksége.*

¹¹ 1994. évi XXXIV. törvény a rendőrségről

Az új büntetőeljárás törvény felderítési, nyomozási rendszerének egyes kérdései

Kutatásaimban arra a következtetésre jutottam, hogy a 2018-ban hatályba lépő büntetőeljárás törvény szemlélete, eljárásrendje az európai tagállamok körében nem példa nélküli a speciális nyomozási tevékenységek és az azt elősegítő információ-ellenőrzések szabályozását illetően. A konkrét bűncselekményre irányuló információk kizárólagos, eljárási törvényben történő szabályozására egyik példaként említhetjük a holland büntetőeljárás törvény modelljét. Azonban Hollandiában is működik a rendészeti célú felderítés, azaz a bűnügyileg releváns, bűnözésre utaló információk összegyűjtését, együttműködő személyek foglalkoztatását ágazati szabályozás alapján speciális rendőri egységek végzik.

A holland büntetőeljárás törvény IV.A és V.C fejezete „a nyomozás speciális erői”¹² címszó alatt tartalmazza a speciális nyomozati tevékenységeket, amelyeket 2000 februárjában iktattak be a törvényszövegbe. A holland szabályozás külön eljárási szabályokat tartalmaz a „nem szervezeten elkövetett” bűncselekmények, és a „súlyos és szervezeten, illetve bűnszervezetben elkövetett bűncselekmények elleni harc”, továbbá a „terrorizmus elleni harc” felderítése, nyomozása érdekében. A holland szabályozás alapján csak büntetőeljárás keretében alkalmazhatók a speciális nyomozási tevékenységek. A büntetőeljárás keretében lehetőség van úgynevezett felfedező nyomozás végrehajtására, ha bizonyos tényekből és körülményekből arra lehet következtetni, hogy meghatározott személyek, csoportok olyan bűncselekményeket terveznek vagy követnek el, amelyek a törvény szerint lehetőséget adnak speciális, fedett nyomozási tevékenység bevezetésére.

Ilyen lehet a folyamatosan, hasonló jellegű súlyos bűncselekmények elkövetése, az elkövetett hasonló bűncselekmények jellege, módja, a bűncselekmények egymáshoz való kapcsolódása. Ilyen esetben az ügyész további bűncselekmények megelőzése céljából elrendelheti a személyek, a csoport vizsgálat (felfedező nyomozás) alá vonását. Az ügyész dönti el, hogy a speciális nyomozási lehetőségekből, tevékenységekből származó mely jelentések, tárgyi bizonyítási eszközök lehetnek relevánsak a nyomozás számára. Az ügyész akkor emeli be ezeket az eszközöket a büntetőeljárás anyagába, ha az nem veszélyezteti a nyomozás érdekeit. A személyekre irányuló nyomozások

¹² http://www.ejtn.eu/PageFiles/6533/2014%20seminars/Omsenie/WetboekvanStrafvordering_ENG_PV.pdf

anyagait „súlyos bűncselekmény aktában (serious crime file)” tárolják az adatvédelmi törvénynek megfelelően.

A büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvény eljárási rendszere a holland példához nagyon hasonló szemléletet tükröz, de nem jeleníti meg azokat az eseteket, körülményeket, bűncselekményeket, amelyek esetében leplezett eszköz alkalmazásának van helye, miközben megfogalmazza az arányosság alapelvét, követelményét.

Leplezett eszközt alkalmazni a törvény rendelkezései szerint csak akkor lehet, ha megalapozottan feltehető, hogy a megszerezni kívánt információ, illetve bizonyíték a büntetőeljárás céljának eléréséhez elengedhetetlenül szükséges, és más módon nem szerezhető meg, továbbá annak alkalmazása nem jár az érintett vagy más személy alapvető jogának az elérendő bűnüldözési célhoz képest aránytalan korlátozásával, és alkalmazásával bűncselekménnyel összefüggő információ, illetve bizonyíték megszerzése valószínűsíthető.

Ezek a követelmények egyértelművé teszik, hogy a leplezett eszközök a felderítés, nyomozás, vizsgálat kivételes eszközei, amelyeket körültekintő tervezést követően, az érintett alapjogainak korlátozásától függően belső, parancsnoki jóváhagyáshoz, engedélyeztetéshez, illetve ügyészi vagy bírói engedélyeztetéshez köti.

A törvény jelentős újítása, hogy a bűnüldözési célú titkos információgyűjtés folyamatába az ügyész a korábbiakhoz képest jobban bekapcsolódhat, ezzel garantálja, hogy az ügyész tudta és felügyeleti lehetősége nélkül bűncselekményt érintő titkos információgyűjtést a rendőrség, illetve a Nemzeti Adó- és Vámhivatal ne folytathasson. Ez jelentős és a jogalkalmazók egy része által is elvárt változás, amely nagymértékben hozzájárulhat ahhoz, hogy a titkos eszközök alkalmazása során beszerzett adatok, bizonyítékok eljárási okokból ne vesszenek el.

A törvény szerint a felderítés viszonylag kötetlen jellegű, elsősorban adatgyűjtésre, valamint adat- és nem bizonyítékszerzésre irányuló tevékenysége, amely a nyomozó hatóság nagyobb szakismerete és apparátusa miatt a nyomozó hatóság önállóságával és a törvényességi felügyeletet előtérbe helyező ügyészségi jogosítványokkal jellemezhető. Ezzel ellentétben a vizsgálat ügyészségi irányítás mellett a konkrét személlyel szembeni vádemelés, vagy egyéb ügyészségi intézkedés, illetve határozat eldöntésének vizsgálatára, illetve az ehhez szükséges bizonyítási eszközök beszerzésére irányul, így ügyészi irányítás alatt kell állnia. Több ügyész véleményének megismerése után kijelenthetem, hogy az ügyészség munkatársai is eltérő álláspontot képviselnek a tekintetben, hogy hol van szükség ügyészi irányításra. Vannak,

akik szerint a törvényi szabályozásban kialakított modell helyes, jól állapotot-ták meg a felelősségi viszonyokat, az ügyész továbbra is csak törvényességi felügyeletet gyakorol majd az eljárás kezdeti szakaszában. Más ügyészi állás-pont szerint a nyomozást előkészítő szakasz a legfontosabb, ahol a vádható-ságitól eltérő nyomozó hatósági célokból és szemléletmódból adódóan, az ügy későbbi bizonyítására kiható, jogi szempontú irányítás nélkül a nyomozás eredménytelenné válhat, sor kerülhet a megszüntetésére. Az utóbbi véle-ményhez csatlakozom én is, és már a nyomozás kezdeti fázisában is szüksé-gesnek tartom az ügyészi irányítás lehetőségét. Ez nem azt jelenti, hogy az ügyész nyomozzon, hanem szükség esetén a nyomozó hatóság nyílt és leple-zett tevékenységeivel kapcsolatban, a büntetőeljárás kimenetelét, bizonyítha-tóságát is szem előtt tartó független személy, az ügyész fogalmazhassa meg a kívánalmait, elvárásait. A gyakorlat biztosan ki fogja alakítani a szükséges munkakapcsolatot a nyomozó hatóság és az ügyészség között, de jobb lenne, ha a jogi szabályozás is egyértelműen tartalmazná az irányítás lehetőségét.

A törvény a leplezett eszközök alkalmazására is kiható, rendszerszintű vál-toztatást hajt végre az ügyiratok megismerésének új elvével, amely a jelenle-gi korlátozott és eseti alapon megengedő iratmegismerést a teljes megismerés és eseti alapon korlátozható megismerés elvével váltja fel. E rendelkezés össz-hangban van a terhelti együttműködés intézményének bevezetésével, valamint a vizsgálat nyilvánosságának, kontradiktórius jellegének erősödésével. A megismerés korlátozásának csak meghatározott ügyiratok tekintetében, és az indítvány jogorvoslattal támadható elutasítása alapján van helye. A rendszer-hez az ügyiratok megismerésének lehetőségét folyamatos módon, az eljárás előrehaladásával párhuzamosan táguló körben írja elő.

Fő szabály szerint a leplezett eszközök alkalmazásáig a beszerzett bizonyí-tási eszközök nem részei az ügyiratoknak az ügyészség eltérő döntése hiányá-ban. Az ügyirat ismertetésekor azonban a teljes ügyiratot képező iratanyag be-mutatására sor kerül, beleértve a leplezett eszköz alkalmazására és eredményére vonatkozó iratokat is. Ez alól kivételt képeznek a döntés-előké-szítést szolgáló iratok, tervek, a nyomozó hatóság és ügyészség kapcsolattar-tása körébe tartozó ügyiratok, és a törvényszöveg értelmezése alapján¹³ – össz-

13 Be. 247. § (1) A leplezett eszközök alkalmazásának engedélyezése, végrehajtása, illetve az annak eredményeként keletkezett adatok felhasználása során gondoskodni kell arról, hogy az intézkedések és az adatok illetéktelen személy számára ne váljanak hozzáférhetővé vagy megismerhetővé. Be. 249. § (1) E törvény rendelkezései szerint az eljárás ügyiratainak részét képezik *a*) a leplezett eszkö-zök alkalmazása során keletkezett bizonyítási eszközök, így különösen a technikai eszközzel rögzített adatok, és *b*) a leplezett eszközök alkalmazására vonatkozó engedély.

hangban az európai gyakorlattal – a büntetőeljárás során bizonyítási eszközt nem képező, a végrehajtás során keletkező leplezett eszközök iratai. Ez az elv is hozzájárul a „titkos büntetőeljárás” szellemiségének felszámolásához, ami egyben kemény feladatot is jelent a jogalkalmazók részére a leplezett eszközök alkalmazásának dokumentálását érintően azzal, hogy a törvényesség követelménye is érvényesüljön és a konkrét módszer metodikájának, a forrás személyének bizalmassága is megmaradjon.

A törvény továbbra is biztosítja a lehetőséget, hogy a fedett nyomozó alkalmazása és az alkalmazás eredményének bizonyítékként történő felhasználása során a fedett nyomozó élete, testi épsége, kiléte titokban maradjon, illetve ha az ügyészség a fedett nyomozó alkalmazásának eredményét bizonyítékként nem kívánja felhasználni, és az alkalmazás tényének ismertté válása a fedett nyomozó életét, testi épségét, személyes szabadságát közvetlenül veszélyeztetné. Ebben az esetben lehetőség van a vonatkozó ügyiratok zárt kezelésére.

A megelőzés, a bűnüldözési célú felderítés

A bűnüldözési célú felderítés, mint tágran értelmezett, a bűnözés kontrollálására irányuló tevékenység motorja a bűnüldözési hírszerzés modellje.

A bűnüldözési célú felderítés átfogó fogalomként értelmezhető, amely minden bűnüldözési szempontból releváns információ feltárását, megszerzését és elemzését-értékelését tartalmazza. Ennek részterületei a bűnüldözési célú hírszerzés (stratégiai és taktikai), és a speciális nyomozási eszközök, tevékenységek.

A *bűnüldözési célú hírszerzést* az alaptörvényben megjelenített bűnüldözési célok érdekében, a bűnüldözési ágazati törvényekben meghatározott feladatszabás alapján végrehajtott a magán- és családi élet, a magánlakás és levelezés tiszteletben tartásához és az ehhez szorosan kapcsolódó információs önrendelkezéshez, az információáramlás szabadságához és a személyes adatok védelméhez fűződő jogot is korlátozható, proaktív információszerző tevékenységként jellemezhetjük.

A bűnügyi (bűnüldözési) stratégiai elemzésnek mint ciklikus körfolyamatnak a kiindulópontja, a hírigények támasztása határozza meg a *bűnüldözési stratégiai hírszerzés irányait*. A *bűnüldözési célú stratégiai hírszerzés* a bűnözés nemzetközi és hazai helyzetében bekövetkezett vagy várhatóan bekövetkező lényegi változások esetében képes a kormányzatot és a bűnüldöző szervek vezetőit a kihívások, kockázatok kezeléséhez, megelőzéséhez szük-

séges információkkal támogatni. Továbbá a bűnüldözési stratégiai hírszerzés információi támogatni tudják a szükséges taktikai intézkedések, ellenlépések megtervezését és a rendelkezésre álló erőforrások elosztását. Jelenleg a Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ feladata a központi bűnüldözési stratégiai hírszerzés és elemzés. Pontosabban információs fúziós központként – az aktuális biztonsági kockázatok, feladatok összetettsége miatt – egyben ellátja a nemzetbiztonsági szolgálatok irányában is a kormány hírigénytámasztó, és az együttműködő szervek közötti összekötő csatorna, valamint tájékoztató funkcióját is.

A taktikai bűnüldözési hírszerzés során a bűnüldöző szervek a bűnüldözési felderítés eredményes végrehajtása érdekében együttműködő személyeket, fedett személyeket (titkos megbízott), fedett nyomozókat választanak ki és foglalkoztatnak, ami önmagában egyfajta titkos információgyűjtést igényel. A titkosság itt az érintettek biztonságát garantálja, az alkalmazott titkos tevékenységek egy része a tudtunkal történik. Az együttműködők kiválasztása, tanulmányozása, ellenőrzése és védelme érdekében – az egyes, konkrét bűncselekmények későbbi felderítését elősegítve – a rendészeti feladatokat ellátó szervek bűncselekmény gyanúja nélkül, biztonsági, ellenőrzési feladatokat hajtanak végre a titkos információgyűjtés lehetőségének igénybevételével, de kizárólag a saját hatáskörükben igénybe vehető titkos módszerek segítségével, tehát alkotmányos alapjogokat érintő módszereket nem alkalmazhatnak. Az együttműködő személyek, fedett és fedésben lévő hivatásos állományú nyomozók bűnüldözési hírszerző tevékenysége célirányosan történhet, de ez nem azt jelenti, hogy csak konkrét bűncselekmények felderítéséhez kötődően, hiszen alapvető bűnüldözési cél a bűnözők módszereinek, szervezetségüknek, szervezett bűnözői csoportok felépítésének, működésének feltérképezése a közrend, közbiztonság fenntartása, bűncselekmények megelőzése, megakadályozása érdekében. Ezek az alkotmányos célok összhangban vannak az emberi jogok megengedett korlátozási lehetőségeivel.

A bűnüldözési feladatok egy része a személyvédelmet, rendezvények, események biztonságát is garantálja, amelyek során titkos információgyűjtési feladatok végrehajtására kerülhet sor konkrét bűncselekmény gyanúoka nélkül. E tevékenységek megjeleníthetők egy ágazati szintű törvényben. Elsősorban a rendvédelmi szervek központi, illetve területi szintű szerveinél a nemzetközi kötelezettségvállalásaink, európai uniós jogi aktusok, illetve hazai bűnüldözési célok érvényesítése érdekében igényként jelentkezik a hazai és nemzetközi bűnszervezetek beazonosítása, bűnözői tevékenységük felderítése, bomlasztása, amely elsősorban személy- és csoportorientált jellegű

felderítő és értékelő-elemző tevékenységet igényel. Ezek a bűnüldözési feladatok részben konkrét, folyamatban lévő bűncselekményhez nem kötődők lehetnek. Ilyen a korábbi bűncselekményekkel, nemzetközi trendekkel, nemzetközi „bűnözői vállalkozások” vizsgálatával kapcsolatban beszerzett adatok értékelése, elemzése, stratégiai és operatív műveletek megtervezése. A konkrét gyanú alapján történő intézkedések bevezetése, fedett nyomozó alkalmazása, együttműködő személyek bűnözői csoportba történő bevezetése már szigorúan a büntető törvénykönyvi tényállások alapján, ügyészségi engedéllyel folyhat, ez esetben már a szervezethez való tartozás, illetve egyéb előkészületi jellegű magatartások is büntetendők.

A bűnüldözési hírszerzési feladatok ellátása szempontjából releváns, arra utaló körülmények, információk ellenőrzését nagymértékben elősegítheti a nemzetbiztonsági szolgálatoknál régóta végzett úgynevezett nyílt, nyilvános forrásokból megszerzhető információk értékelése-elemzése (OSINT) bűnüldözési szempontok szerint. Jelenleg a TIBEK látja el központosított formában ezt a tevékenységet, de a területi, helyi szervek is folytathatnak felderítéseik, nyomozásaik során ilyen jellegű tevékenységet.

A rendőrségi törvény 2018-ban hatályba lépő módosítása meghatározza a titkos információgyűjtés fogalmát, és a célhoz kötöttséget úgy érvényesíti következetesen, hogy a titkos információgyűjtés céljait a rendőrség alaptörvényben és az ágazati törvényben meghatározott feladataihoz igazítja.

Az ágazati törvény alapján végezhető úgynevezett *rendészeti célú titkos információgyűjtést* a törvény a büntetőeljárás törvény leplezett eszközeinek fogalmához igazítva határozta meg, és ez alapján olyan, a magánlakás sértetlenségéhez, valamint a magántitok, a levéltitok és a személyes adatok védelméhez fűződő alapvető jogok korlátozásával járó, a rendőrség által végzett különleges tevékenységként jellemzi, amelyet a rendőrség erre feljogosított szervei az érintett tudta nélkül végeznek.

A törvénymódosítás külön-külön pontban sorolja fel a rendőrség büntetőeljárásban meghatározott feladatait és az úgynevezett *bűnmegelőzési tevékenységét*.

A módosítás a bűnmegelőzési tevékenységet olyan bűnügyi hírszerző tevékenységként határozza meg, amelynek tárgya nem egy adott bűncselekmény, hanem a Magyarország társadalmi rendjét veszélyeztető bűnözés. Az indokolás szerint a rendőrség információszerző, -értékelő, kockázatelemző tevékenységének eredményéhez tartozik a rendőrség intézkedési kötelezettsége is, amelynek része lehet egy adott bűncselekmény elkövetésének megakadályozása is. A módosítás következtében a hatályos rendőrségi törvény-

ben külön nevesítve megjelölt „bűncselekmények megakadályozása” a továbbiakban nem lesz a titkos információgyűjtés külön nevesített célja, hanem egyrészt a bűnmegelőzési tevékenység részeként értelmezhető, másrészt olyan bűncselekmények esetén, amelyek előkészületét a törvény büntetni rendeli, a büntetőeljárás szolgál a beavatkozás keretében. A törvény ezért a „megakadályozás” kifejezést valamennyi olyan esetben mellőzi, amely esetben azt a törvény önálló célként jeleníti meg.

Definiálták a bűncselekmények megelőzését mint a titkos információgyűjtés egyik lehetséges célját, és az annak eléréséhez alkalmazható intézkedések meghatározására lépcsőzetesen került sor.

A törvényben elsőként egy általános bűnmegelőzési fogalom- és feladatrendszer meghatározására került sor, amely az úgynevezett értékelt-elemzett bűnüldözési információkon alapuló rendszert (*intelligence-led policing*) modelljének megfelelő működést feltételez.

A törvény szerint a rendőrség az alaptörvényben, az ágazati törvényben és törvény felhatalmazása alapján más jogszabályban meghatározott bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti feladatkörében végzi a bűncselekmények megelőzését, amelynek során *figyelemmel kíséri Magyarország bűnügyi helyzetét, feltárja a bűncselekmények elkövetésének kockázatait, a bűncselekmények elkövetésére irányuló törekvéseket, továbbá megszerzi, elemzi, értékeli, ellenőrzi és továbbítja a bűnözéshez kapcsolódó, a bűncselekmények megelőzése, illetve megakadályozása céljából szükséges információkat.*

Ez az általános célú, ágazati bűnmegelőzési feladatrendszer jelenti a rendőrség stratégiai és taktikai hírszerzésének alapját, amely nem kifejezetten csak bűnügyi irányultságú, hanem más szolgálati ágak információit is becsatornázza és egyben a hírigényeiket is kielégíti.

Az általános bűnmegelőzés célrendszerében alkalmazható intézkedéseken túl szűkített feltételek fennállása esetén vehetők igénybe a titkos információgyűjtés ágazati törvényben szabályozott, bírói engedélyhez nem kötött lehetőségei.

A törvény 65. § (1) bekezdésében szereplő normatív szempontrendszer rögzíti, hogy bűncselekmény elkövetésének megelőzése céljából csak akkor folytatható titkos információgyűjtés, ha *megalapozottan feltehető*, hogy attól a bűnözésre vonatkozó olyan információk megszerzése várható, amelyek elemzése és értékelése révén feltárhatók a bűncselekmények elkövetésére irányuló törekvések, és lehetővé válik a bűncselekmények megelőzése, illetve megakadályozása.

Ezzel a titkos információgyűjtés egyszerűbb, jogkorlátozásra kevésbé alkalmas eszközei is csak indokolás alapján működtethetők.

A legsúlyosabb jogkorlátozó, bírói engedélyhez kötött titkos információgyűjtési lehetőségeket csak a szervezett bűnözéssel szembeni fellépés során engedi meg a törvény bűnmegelőzési céllal.

A jogalkotó elképzelései alapján a jogalkalmazó szervek pontosan definiált bűnmegelőzési célokból folytathatnak titkos információgyűjtő tevékenységet. A bűnmegelőzési tevékenység mint a rendszeret egyik jövőbeli stratégiai célja, detektálja a bűncselekményeket kiváltó okokat, deviáns magatartásokat, a bűnözés állapotát monitorozza, amelynek során egy fontossági sorrend alapján feladatrendszert állítanak fel, tevékenységük célpontjait, irányait meghatározzák. Ennek során titkos információgyűjtést is alkalmazhatnak, amelyek eredményét az 1990-es évek közepétől tiltott, úgynevezett vonaldossziékban gyűjthetik. A korábbi tiltás oka azok nem egyértelmű célokhoz kötése, az eredmények nem megfelelő hasznosulása volt. Pontosán definiált jelenségek, feladatrendszer esetén nem válik jogszerűtlenné ez a fajta tevékenységrendszer, de ajánlott valamilyen belső kontrollrendszer felállítása is a tevékenység törvényes, szakszerű ellátásához. A rendszer törvényes és szakszerű működése során az általánosabb célú bűnmegelőzés információinak konkrét bűncselekményre utalása esetén azok ellenőrzése már csak büntetőeljárás keretében lehetséges. A külső engedélyhez kötött titkos információgyűjtés során beszerzett eredmény felhasználására a büntetőeljárás törvény szűk időkorlátot enged.

A bírói vagy külső engedélyhez kötött titkos információgyűjtés eredménye bizonyítékként a büntetőeljárásban akkor használható fel, ha a büntetőeljárás megindítására jogosult szerv a hozzá való érkezéstől számított *három munkanapon* belül dönt a titkos információgyűjtés alapján a büntetőeljárás megindításáról vagy annak a már folyamatban lévő büntetőeljárásban való felhasználásáról. Ha ágazati (például rendőrségi) törvény alapján folytatott titkos információgyűjtés eredménye alapján kerül sor a büntetőeljárás megindítására, akkor a büntetőeljárásban felhasználni kívánt adat megszerzése után *nyolc napon* belül kell kezdeményezni a büntetőeljárás megindítását. Az eredmény felhasználásának további feltétele, hogy olyan bűncselekmény bizonyítására kívánják felhasználni, amely miatt a büntetőeljárás törvény szerint bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök alkalmazásának lehet helye.

A nemzetbiztonsági szolgálatok és a rendőrség terrorizmust elhárító szerepe a titkos információgyűjtés eredményét harminc napon belül, bizonyos esetekben egy éven belül használhatja fel.

A külső engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtés eredményének felhasználása nincs időkorláthoz kötve.

A rendészeti célú titkos információgyűjtés alkalmazása során bizonyos súlyosabb jogkorlátozó lehetőségek továbbra is a külső ügyészi és bírói engedélyeztetéshez kötöttek, ezzel biztosítva azok külső kontrollját. A titkos információgyűjtés esetleges indokolatlan alkalmazása esetén a belső és külső kontrollelemek továbbra is meg tudják akadályozni annak törvénytelen folytatását, és az eredmény is csak rendkívül szoros időhatárokhoz kötötten lesz felhasználható a jövőben az új büntetőeljárás szabályok szerint.

Lehetséges hazai hírszerzési modell

Az ágazati törvény feladatszabása alapján megfogalmazódó általános bűnüldözési hírszerzési feladatokat és a konkrét bűncselekményekre „utaló gyanú” körülményeinek a tisztázását, a leplezett eszközök, titkos információgyűjtési intézkedések alkalmazását speciális, erre a célra létesített, működtetett hírszerző-elemző egységek tudnák hatékonyan, eredményesen végrehajtani.

A hírszerző-elemző egységeket különböző funkciójú, tevékenységet végző személyek kell hogy alkossák, akik szakterületekre specializálódnak. Ezek a külföldi minták alapján a következők lehetnek: hírszerzési-elemzési egység vezetője, aki – az angol modellben – rendszeresen részt vesz a heti rendszerességgel tartott taktikai jellegű, különféle szolgálati ágak képviselői által támasztott hírigényeket is tárgyaló megbeszéléseken, valamint irányítja az egységet. A hírszerzők ellenőrzését, és munkájuk közvetlen felügyeletét ellátó, kontrolláló személy. Ő biztosíthatja a hírszerzési munka megfelelőségét (a meghatározott irányoknak, konkrét feladatoknak és a belső integritási szabályoknak megfelelően zajlik). Az együttműködők napi kapcsolattartását ellenőrző és a napi kapcsolattartási munkát elősegítő személy. Továbbá célszerű elkülöníteni egy személyt, adatmenedzsert, aki a beszerzett információkat értékeli aktualitás, megbízhatóság, pontosság szerint, és összeveti a kapcsolódó információkkal, illetve a különböző formátumú adatokat beviszi a rendszerbe, a rendszerhozzáféréseket kiadja, ellenőrzi. Az együttműködőkkel való kapcsolattartás szabályozását az Europol ajánlásai, iránymutatásai szerinti belső terjesztésű anyagokban célszerű szabályozni. A bűnüldöző szervezet mérete vagy a bűnügyi fertőzöttség lehet meghatározó a külön egységek kialakításánál. Az amerikai ajánlások szerint hetvenöt főt meghaladó szervezetnél érdemes külön hírszerző-elemző egységet létrehozni, illetve speciális

nyomozásokat igénylő területeken ettől eltérően akár öt nyomozóra is juthat egy hírszerző-elemző személy. A hazai bűnüldözési hírszerző egységek kialakításánál a hatékonyság-eredményesség szempontjait is figyelembe véve, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, a Nemzeti Nyomozó Iroda kisebb létszámú és technikai ellátottságú, illetve a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok közé tartozó Nemzetbiztonsági Szakszolgálat hasonló, meglévő egységei alapján javaslom regionális szinten, azaz több területi szintű szervnél (például dél-alföldi, kelet-magyarországi, Balaton vonzáskörzete, Készenléti Rendőrség, Repülőtéri Rendőr Igazgatóság) speciális bűnüldözési hírszerző-elemző egység létrehozását. A modell szerinti hírszerzőket elsősorban a felderítő osztályok személyzete alkotná, az elemzőket pedig az értékelő-elemző osztályok elemzői, ezeken felül létre kellene hozni a külföldi mintákban megjelenő szakmai ellenőrzést, irányítást, illetve szakmai integritást, felügyeletet ellátó, továbbá különleges szakértelemmel bíró személyek (például kontroller, adatmenedzser) és az előzetesen lefektetett hírszerzési prioritásoknak megfelelő információk beszerzését irányító beosztásokat.

A területi hírszerző egységek koordinált, egységes szakmai, technikai támogatása, a hírszerzést folytató személyek továbbképzése, egységes metodika kialakítása érdekében szükséges a központi szerv (ORFK) irányítása ezen a területen is. A hírszerző egységeknél a nemzetközi ajánlások alapján elérési végpontokat kellene kiépíteni az ORFK Nemzetközi Bűnügyi Együttműködési Központ (Nebek) nemzetközi csatornáitól (Europol, Interpol, Sirene), tudomásom szerint ennek nincs technikai akadálya. Az Europol által üzemeltetett, a bűnüldöző hatóságok számára kifejlesztett biztonságos információcsere alkalmazás (SIENA) végpontjait kiépítették megyei rendőr-főkapitánysági szintig, ezen „Korlátozott terjesztésű!” minősített adatok is továbbíthatók. Magasabb minősítési szintű elektronikus kommunikációnál alternatíva lehet a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat által üzemeltetett e-szolgálati jegyrendszerhez kifejlesztett csatorna, amely jelenleg szintén megyei szintig áll rendelkezésre. A hírszerző egység részére szükséges közvetlen hozzáférés megteremtése a bűnügyi és rendészeti adatbázisokhoz. A központi és területi hírszerző egységeknek képeseknek kell lenniük az előzetes nyomozás és büntetőeljárás felderítés, adatszerzés javasolt módszereinek az önálló végrehajtására (például fedett információszerzés, megfigyelés, elfogás, elektronikus hírközlési adatok közvetlen ellenőrzése és feldolgozása).

Tekintettel arra, hogy ezek a módszerek az ügyészség felügyeleti és rendelkezési joga alatt állnak az előkészítő eljárás és felderítés, vizsgálat során, ezért azok eredményének közvetlen, gyors felhasználását az ügyész által

kontrollált beszerzés közvetlensége és az információk, adatok azonnali feldolgozása garantálhatja. Ennek eléréséhez szükséges a kommunikációs csatornák végpontjainak kiépítése az ügyészségek és bíróságok részére.

A bűnüldözési feladatok ellátása szempontjából releváns, arra utaló körülmények, információk ellenőrzését nagymértékben elősegítheti a nemzetbiztonsági szolgálatoknál régóta végzett nyílt, nyilvános forrásokból megszerzhető információk értékelésének-elemzésének folyamatos végrehajtása. 2015 novemberében megalakult a Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ, majd az annak jogutódjaként létrejött TIBEK feladatkörében a bűnüldöző szervek hatékony felderítő, hírszerző tevékenységét támogató OSINT Központ. Felállítása után távolabbi célkitűzés lehetne a bűnüldözési hírszerző modell szerint kialakított regionális szintű hírszerző egységeknél OSINT-pontok kialakítása, összekötők alkalmazása.

Az új, hatékonyságra törekvő bűnüldözési modell a bűnüldözési célból releváns minőségi, elemzett információk beszerzésére ösztönzi a jogalkalmazókat, aminek eredményeként jelentősen növekedhet a bűnmegelőzési, bűnüldözési, elterelési, vádemelési, igazságszolgáltatási tevékenységük eredményessége.

A jogszabályi keretek adottak, a végrehajtási szabályok megalkotása, a rendszer működtetéséhez szükséges struktúra, szervezetrendszer, feladatrendszer kialakítása jelenleg is zajlik.

IRODALOM

Di Nicola, Andrea – Gounev, Philip – Levi, Michael – Rubin, Jennifer: Study on paving the way for future policy initiatives in the field of fight against organised crime: the effectiveness of specific criminal law measures targeting organised crime. Final report. February 2014, Brussel

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

Finszter Géza – Kiss Anna – Mészáros Ádám: Az új Be. novella hatályosulása. 2010. évi befejezett kutatás. Országos Kriminológiai Intézet, Budapest, 2010

Nyeste Péter: A titkos információszerezés szükséges és lehetséges reformja. *Belügyi Szemle*, 2015/1.

Nyeste Péter: A hazai bűnüldözési célú hírszerzés jövője. *Szakmai Szemle*, 2016/1.

Nyeste Péter: Speciális nyomozási tevékenységek az Európai Unió tagállamaiban. *Belügyi Szemle*, 2016/3.

Ritter Ildikó: Büntető igazságszolgáltatás a kábítószerpiac ellen. *Belügyi Szemle*, 2014/9.

Szendrei Ferenc: A titkos információgyűjtés. In: **Korinek László (szerk.):** Értekezések a rendészetéről. Nemzeti Közszolgálati Egyetem, Budapest, 2014, 309–329. o.

Vári Vince: A nyomozás szerepének változása az új Be. kódexben. II. Turizmus és biztonság nemzetközi tudományos konferencia, Tanulmánykötet. Pannon Egyetem Nagykanizsai kampusz, 2017

JOGSZABÁLYOK

5842/2/2010 tanácsi dokumentum

Az Európai Unió belső biztonsági stratégiája: Az európai biztonsági modell felé
Stockholmi program

Az EU bel- és igazságügyi programja a 2010–2014-es időszakra

A szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésén alapuló térség megvalósítása a polgárok szolgálatában: A stockholmi program végrehajtásáról szóló cselekvési terv – COM (2010)

1896. évi XXXIII. törvénycikk, a bűnvádi perrendtartás

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

1994. évi XXXIV. törvény a rendőrségről

2017. évi XC. törvény a büntetőeljárásról

KOVÁCS ZOLTÁN – MIKÓ ZOLTÁN – SÁGI GÁBOR

A biztonság mint szolgáltatás megteremtésének lehetőségei az állami, önkormányzati elektronikus információs rendszerek esetében II.

A cikksorozat első része¹ összefoglalta Magyarország kibervédelmének főbb elemeit, bemutatva a téma szempontjából legfontosabb stratégiát, jogszabályokat és szervezeteket. Ez után ismertette az állami, önkormányzati infokommunikációs rendszerek konszolidálása okán létrejött szolgáltató-felhasználói modellt, és annak hatását a kibervédelemre. Eközben, mint a téma szempontjából az egyik leglényegesebb elemre, rámutatott, hogy a jelenleg hatályos, a kibervédelmet szavatolni kívánó jogszabályok csupán említik, de nem rögzítik egyértelműen a szolgáltató-felhasználói modellből fakadó feladat- és felelősségelhatárolást. Rávilágított arra is, hogy a hazánkban létrehozott központi szolgáltató, a NISZ Zrt. jogszabályokban leírt feladatainak ellátását úgy tudja elvégezni, hogy alapvetően felhőalapú szolgáltatásokat nyújt, ezért összefoglalta a felhőalapú rendszerek tulajdonságait, csoportosításukat. Bemutatta azt is, hogy a nagy nemzetközi szervezetek ezek közül melyeket ajánlják az állami intézmények számára és a NISZ Zrt. melyben szolgálat.

Ezt követően célszerű elemezni a biztonság mint szolgáltatás alapelveit, majd megvizsgálni, hogy hazánkban az állami és önkormányzati szférában a bevezethetőségnek milyen alapfeltételei, esetleg nehézségei vannak.

A biztonság mint szolgáltatás alapelvei és alapidokumentumai

A biztonság mint szolgáltatás alapelveit a felhőalapú rendszerek biztonságával foglalkozó, iparági szakemberek, vállalatok és más érintettek széles koalíciója által vezetett nonprofit szervezet, a Cloud Security Alliance (CSA) által közzétett dokumentumokból célszerű megismerni és átvenni.

¹ Megjelent a Belügyi Szemle 2018/4. számában.

Ahogy ugyanis a felhőalapú rendszerek meghatározásánál és kategorizálásánál a NIST Információtechnológiai Laboratóriuma által kiadott tanulmány² általánosan elfogadottnak és kváziszabványnak tekinthető, úgy a biztonság kapcsán a CSA kiadványáról³ mondható el ugyanez.

A dokumentumban a felhőalapú rendszerekkel kapcsolatos biztonsági kérdéseket a CSA szakemberei alapvetően tizennégy területre osztják, ezeket két fő részbe csoportosítják: irányításiba és üzemeltetésibe. Az irányítási

1. számú táblázat

A CSA által definiált irányítási területek

Irányítás és vállalati kockázatkezelés
A szervezet azon képességéről szól, amely segíti, hogy irányítsa és mérje azokat a vállalati kockázatokat, amelyeket a felhőalapú rendszer bevezetése jelent. Olyan elemeket tartalmaz, mint a szerződés megszegésének esete, a felhasználó szervezet azon képessége, hogy megfelelően értékelni tudja a felhőszolgáltató kockázatait, az érzékeny adatok védelmének felelőssége, amikor a felhasználó és a szolgáltató is hibás lehet, valamint az, hogy a nemzetközi határok hogyan hatnak ezekre a kérdésekre.
Jogi kérdések: szerződések és elektronikus felderítés
Lehetséges jogi kérdésekről szól a felhőalapú rendszerek használatakor. Ennek a résznek a kérdései érintik az információ és a számítógépes rendszerek védelmének követelményeit, a biztonsági események közzétételének jogszabályi előírásait, egyéb szabályozási követelményeket, adatvédelmi követelményeket, nemzetközi normákat stb.
Megfelelőség- és auditmenedzsment
A megfelelés fenntartásáról és növeléséről szól a felhőalapú rendszerek használatakor. A kérdéskör annak értékelésével foglalkozik, hogy a számítási felhő hogyan hat a szervezet belső biztonsági előírásoknak való megfelelésére, a különböző szabályozási, jogi és egyéb megfelelési követelményekre. A terület az audit kapcsán a megfelelés javítására is iránymutatásokat tartalmaz.
Információirányítás
Azon adatok menedzseléséről szól, amelyeket a felhőben helyeztünk el. A kérdéskör a felhőben lévő adatok azonosítását és kontrollját, a fizikai kontroll elvesztése miatti kompenzációs kontroll-lehetőségeket tárgyalja. Sor kerül olyan egyéb tényezők említésére is, mint az, hogy ki a felelős az adatok bizalmasságáért, sértetlenségéért és rendelkezésre állásáért.

Szerkesztette: Kovács Zoltán

Forrás: Security Guidance for Critical Areas of Focus in Cloud Computing V3.0. 2011.

<https://cloudsecurityalliance.org/guidance/csaguide.v3.0.pdf>

² Peter Mell – Timothy Grance: The NIST Definition of Cloud Computing Version 15. 2010. 10. 07. www.nist.gov/itl/cloud/upload/cloud-def-v15.pdf

³ Security Guidance for Critical Areas of Focus in Cloud Computing V3.0. 2011. <https://cloudsecurityalliance.org/guidance/csaguide.v3.0.pdf>

részben az általuk stratégiainak, míg az üzemeltetési részben az operatívnak tartott biztonsági kérdésekre koncentrálnak. A CSA által definiált területeket és azok rövid leírását az 1. és a 2. számú táblázat tartalmazza.

A CSA 2009 áprilisában adta ki először az említett tanulmányát, V4.0 változatát 2017-ben tette közzé. A V3.0 változatban újdonságként már megjelent a biztonság mint szolgáltatás, azaz Security as a Service (SecaaS) fogalma is

2. számú táblázat
A CSA által definiált üzemeltetési területek

Hagyományos biztonság, üzletmenet-folytonosság, katasztrófa utáni visszaállítás
Arról szól, hogyan hat a számítási felhő azokra a működési folyamatokra és eljárásokra, amelyeket jelenleg használ a szervezet a biztonság, az üzletmenet-folytonosság és a katasztrófa utáni visszaállítás megvalósításához. Ez a rész segít azonosítani, hogy a felhőalapú rendszerek hol segíthetnek csökkenteni az aktuális kockázatokat és mely területeken növelik őket.
Menedzsmentterv és üzletmenet-folytonosság
A használt menedzsmenttervek és adminisztratív interfészek biztosítása a felhő elérése során, beleértve a webkonzolokat és az API-kat. Az üzletmenet folytonosságának biztosítása felhőtelepítéseknél.
Infrastruktúra-biztonság
A mag felhő-infrastruktúra biztonsága, beleértve a hálózatépítést, a terhelésbiztonságot és a hibrid felhőszempontokat. Ez a tartomány magában foglalja a magánfelhők biztonsági alapjait is.
Virtualizáció és konténerizáció
Hiperfelügyelők (hypervisor), konténerek és szoftveresen meghatározott hálózatok biztonságát írja le.
Incidenskezelés, riasztások, kárelhárítás
Megfelelő incidensérzékelésről, reagálásról, értesítésről és kárenyhítésről szól. Tartalmazza azokat az elemeket, amelyeket mind a szolgáltató, mind a felhasználó oldalán célszerű alkalmazni a megfelelő incidenskezeléshez, bizonyítékgyűjtéshez, a rendkívüli események feltárásához.
Alkalmazásbiztonság
A felhőben futó vagy oda tervezett és fejlesztés alatt álló alkalmazások biztonságosságának megteremtéséről szól. Olyan kérdésekre válaszol, hogy vajon egy alkalmazás megfelelő-e a felhőbe migrálásra vagy hogy oda egyáltalán tervezhető-e ilyen alkalmazás, és ha igen, akkor arra melyik szolgáltatási modell a legmegfelelőbb (SaaS, PaaS, vagy IaaS).
Adatbiztonság és titkosítás
A megfelelő adatbiztonság és titkosításhasználatról és a megfelelő, skálázható kulcsmenedzsment azonosításáról szól.
Azonosítás, jogosultság- és hozzáféréskezelés
Azonosítók és az azonosításhoz szükséges szolgáltatások menedzselése a hozzáférés-szabályozás biztosítása érdekében. A terület olyan kérdésekre fókuszál, amelyek segítségével megállapítható a szervezet felkészültsége a felhőalapú azonosítás, jogosultság- és hozzáférés-kezelés menedzselésére.

Biztonság mint szolgáltatás (Security as a Service)
A felhasználónak egy külső fél nyújtotta, biztonságot szavatoló, incidenskezelési, megfelelőségigazolási, valamint azonosítás- és hozzáférés-szabályozási funkciók szolgáltatásáról szól. A biztonság mint szolgáltatás az észlelésnek, a kárenyhítésnek, és a biztonsági infrastruktúra irányításának az átruházása egy megfelelő eszközzel és szakértelemmel felvértezett, megbízható harmadik félre.
Kapcsolódó technológiák
Már létező, és kialakulóban lévő technológiák, amelyek szoros kapcsolatban vannak a felhőalapú rendszerekkel, beleértve a big datát, a tárgyak internetét (IoT) és a mobil számítástechnikát.

Szerkesztette: Kovács Zoltán

Forrás: Security Guidance for Critical Areas of Focus in Cloud Computing V3.0. 2011, pp. 24–25.

<https://cloudsecurityalliance.org/guidance/csaguide.v3.0.pdf>

(a 2. számú táblázat utolsó előtti területe). Ennek bevezetésére a szerzők szerint azért van szükség, mert míg a felhőalapú rendszerek biztonságáról szóló fejtegetések túlnyomóan arra fókuszálnak, hogyan migráljunk felhőbe, hogyan gondoskodjunk a bizalmasságról, sértetlenségről és a rendelkezésre állásról, és hogyan védjük az adatok tárolását, feldolgozását szavatoló helyszíneket, addig a SecaaS egy teljesen új területet jelent, hiszen a vállalati biztonságot közelíti meg a felhőből nézve.

Szintén 2011-ben jelentette meg tanulmányát⁴ a Cloud Security AllianceSM Security as a Service Working Groupja, ez az alapidokumentum előbb említett témakörét dolgozza fel részletesebben. E szerint a Security as a Service fogalom a biztonsági alkalmazások és szolgáltatások nyújtását jelenti felhőszolgáltatáson keresztül, felhőszolgáltatásra vonatkozó, vagy felhőszolgáltatásból a felhasználó telephelyén lévő rendszerekre.

Az alapidokumentumban leírtaknak megfelelően itt is tíz kategóriát különböztet meg a biztonság mint szolgáltatás (Security as a Service) területen belül (3. számú táblázat).

A CSA már megkezdte egy *Defined Categories of Service v2.0* című dokumentum kidolgozását is, amelyben az előbbieket mellett várhatóan két új kategória is megjelenik: a folyamatos felügyelet és a sérülékenységvizsgálat. A folyamatos felügyeletről már 2016-ban meg is jelentették a még nem végleges, előzetes dokumentumukat, amelyben a kategóriák leírása résznél a két új témakör definiálása kapcsán a következőket találjuk (4. számú táblázat).

Az említett két, már hivatalosan kiadott dokumentumban is jól megfigyelhető, hogy átfedések vannak a CSA által alapként megadott irányítási és üze-

⁴ Defined Categories of Service 2011.

https://cloudsecurityalliance.org/wp-content/uploads/2011/09/SecaaS_V1_0.pdf

3. számú táblázat
A CSA által definiált SecaaS-kategóriák

1. kategória: azonosítás, jogosultság- és hozzáférés-kezelés (IAM)⁵
Az azonosítás, jogosultság- és hozzáférés-kezelésnek biztosítani kell a kontrollt az azonosítók és a hozzáférés-menedzsment felett.
2. kategória: adatszivárgás-megelőzés
Az adatszivárgás-megelőzés az adatok biztonságának monitorozása, védelme és ellenőrzése azok tárolása, továbbítása, mozgása és használata közben a felhőben és a telephelyen egyaránt.
3. kategória: webbiztonság
A webbiztonság a felhasználó telephelyén telepített és futtatott szoftver, alkalmazás segítségével, vagy a teljes webforgalom felhőszolgáltatóhoz történő átirányításával és ott történő ellenőrzésével valósít meg valós idejű védelmet.
4. kategória: e-mail-biztonság
Az e-mail-biztonság kontrollt ad a bejövő és a kimenő elektronikus levelek felett, így védve a szervezetet az adathalászat, a rosszindulatú csatolmányok ellen, erősítve és betartatva az olyan szervezeti előírásokat, mint a kéréstlen levelek kezelése, vagy az üzletmenet-folytonosságot szavatoló lehetőségek kihasználása.
5. kategória: biztonságértékelés
A biztonságértékelés a felhőszolgáltatások harmadik fél általi auditja, vagy a felhasználó telephelyén lévő rendszerek értékelése iparági szabványokon alapuló felhőszolgáltató megoldásokon keresztül.
6. kategória: behatoláskezelés
A behatoláskezelés egy mintázatfelismerésen alapuló folyamat, amely segít a statisztikailag szokatlan események érzékelésében és a reagálásban. Ez magában foglalja a rendszerkomponensek valós idejű újrakonfigurálását is egy behatolás megállítása, megakadályozása érdekében.
7. kategória: biztonsági információs és eseménykezelő rendszer (SIEM)⁶
Biztonsági információs és eseménykezelő rendszerek (push vagy pull mechanizmus segítségével) fogadják a naplóadatokat és eseményinformációkat. Ezeket az információkat korreláltatják és elemzik, majd ezek alapján valós idejű jelentéseket és riasztásokat állítanak elő azokról az incidensekről és eseményekről, amelyek beavatkozást igényelhetnek. A naplóállományokat oly módon kell megőrizni, hogy közben megakadályozzák azok manipulálását, és így azok felhasználhatók lehessenek bizonyítékként a későbbi vizsgálat során.
8. kategória: titkosítás
A titkosítás egy kriptográfiai algoritmust felhasználó adatkódolási folyamat, amelynek eredményeként titkosított adatok jönnek létre.

⁵ IAM: Identity and Access Management = azonosítás és hozzáférés-kezelés.

⁶ SIEM: Security information and event management = biztonsági információs és eseménykezelő (szoftver) rendszer.

9. kategória: üzletmenet-folytonosság és katasztrófaelhárítás
Az üzletmenet-folytonosság és katasztrófaelhárítás olyan intézkedéseket takar, amelyek tervezésével és végrehajtásával szavatolható a működés rugalmassága bármilyen szolgáltatás megszakadása, szünetelése esetén.
10. kategória: hálózatbiztonság
A hálózatbiztonság olyan biztonsági szolgáltatásokból áll, mint a hozzáférések kiosztása, ellenőrzése és a szolgáltatás-erőforrások védelme. Architektúráisan a hálózatbiztonság olyan szolgáltatásokat nyújt, amelyek a hálózatok biztonsági kontrolljával foglalkoznak az egyedi hálózatok mögöttes erőforrásainak egyedi vagy összevontan történő figyelembevételével.

Szerkesztette: Kovács Zoltán

Forrás: Defined Categories of Service 2011.

https://cloudsecurityalliance.org/wp-content/uploads/2011/09/SecaaS_V1_0.pdf

4. számú táblázat

A CSA által várhatóan definiálható új kategóriák

Sérülékenységvizsgálat
A sérülékenységvizsgálat a célinfrastruktúra vagy célrendszer biztonsági réseit keresi nyilvános hálózaton keresztül.
Folyamatos felügyelet
A folyamatos felügyelet a folyamatos kockázatkezelés funkciót takarja, amely megmutatja a szervezet jelenlegi biztonsági pozícióját.

Szerkesztette: Kovács Zoltán

Forrás: Defined Categories of Security as a Service (Preview) – Continuous Monitoring as a Service

<https://downloads.cloudsecurityalliance.org/assets/research/security-as-a-service/csa-categories-securities-prep.pdf>

meltetési területek és az üzemeltetési terület részét képező Security as a Service területnél leírt kategóriák között (például azonosítás és hozzáférés-menedzsment, titkosítás stb.). Ezek az átfedések több dolgot is jeleznek. Egyrészt, hogy a hagyományos ICT biztonsági elemek egy része a felhőalapú rendszerek esetében is használható, másrészt, hogy a felhőalapú rendszerek biztonsági problémái még mindig mennyire újszerűek, és még mindig nincsenek teljesen egzakt elhatárolások, definíciók, standardok. Utóbbiak kimunkálásán dolgoznak az iparág szereplői, beleértve olyan szervezeteket is, mint a CSA, az Európai Távközlési Szabvány Intézet (*European Telecommunications Standards Institute; ETSI*) vagy a Nemzetközi Távközlési Egyesület (*International Telecommunication Union; ITU*).

Mivel a SecaaS akár egy a felhasználó által igénybe vett felhőalapú rendszer biztonsági kontrollját is jelentheti felhőből nyújtott ilyen irányú szolgálta-

tással, ezért az itt leírt kategóriák újabb fontos támpontot adnak arra vonatkozóan, hogy a CSA szakemberei mit tekintenek fontosnak az említett rendszerek biztonsága kapcsán. Ugyanakkor meg is erősítik a CSA által kiadott más dokumentumokban, így például a *Security Guidance for Critical Areas of Focus in Cloud Computing*ben leírtakat.

A felhőalapú rendszerek kockázatainak felmérésében, értékelésében szintén iparági alapidokumentumnak tekinthető a CSA táblázata⁷ (a továbbiakban: CCM) a hozzá tartozó információs lappal együtt⁸. Ez alapvetően a szolgáltatók számára készített útmutató, ha úgy tetszik, egy biztonsági ellenőrző lista a megvalósítandó biztonságikontroll-funkciókról. A CCM a téma szempontjából kiemelendő tulajdonságai, hogy egyrészt az ebben leírt biztonsági elemek, kockázatok megfeleltetését is megadja szinte minden, széles körben használt szervezet, szabvány által azonosított biztonsági elemhez, kockázathoz (például BSI, COBIT, FedRAMP, ISO/IEC 27001 stb.), másrészt pedig megadja, hogy ezek közül melyik elem kinek (a szolgáltatónak vagy a felhasználónak) a felelősségi körébe tartozik. Ez pedig alapvető adatokkal segíti a téma, azaz a biztonság mint szolgáltatás bevezetése feltételeinek meghatározásához szükséges felelősségelhatárolás elvégzését.

A SecaaS bevezetésének alapfeltételei

A biztonság mint szolgáltatás bevezetésének alapfeltétele a szolgáltató és a felhasználó közötti felelősség pontos és egyértelmű elhatárolása. Így van ez a normál piaci alapú szolgáltatás esetében is, ahol a menedzselt biztonsági szolgáltatók (MSSP⁹) közzéteszik szolgáltatási katalógusukat, és a felelősségi köröket az általános szerződési feltételek (ÁSZF) mellett az egyedileg kötött szerződésekben rögzítik. Ebben az esetben a kiberbiztonságot kiszervező cég általában maga dönt – az iparági jó gyakorlatok és az esetleg meglévő anyavállalati és/vagy hatósági előírások alapján – arról, hogy milyen biztonsági kontrollokat kíván megvalósítani, és azok közül melyeket szervezi ki az MSSP-hez, és melyeket látja el saját maga.

⁷ Cloud Controls Matrix v3.0.1. 2014. 07. 11.

https://cloudsecurityalliance.org/research/ccm/#_downloads

⁸ Cloud Controls Matrix v3.0.1 Info Sheet. 2014. 07. 29.

<https://cloudsecurityalliance.org/download/cloud-controls-matrix-v3-0-1-info-sheet/>

⁹ MSSP: managed security service provider = menedzselt biztonsági szolgáltató. Működési területe a kiszervezett biztonsági feladatok ellátása a felhasználó igénye szerint, beleértve a tanácsadást és támogatást, hálózat-, alkalmazás- és végpontbiztonsági elemek kiépítését, működtetését, a felügyelt rendszerek biztonsági állapotának nyomon követését és kiértékelését, a biztonsági incidensek kezelését, a

Magyarországon a kormányzati, önkormányzati rendszerek esetében *az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról* szóló 2013. évi L. törvény¹⁰ (a továbbiakban: Ibtv.), és *az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló 2013. évi L. törvényben meghatározott technológiai biztonsági, valamint a biztonságos információs eszközökre, termékekre, továbbá a biztonsági osztályba és biztonsági szintbe sorolásra vonatkozó követelményekről végrehajtáshoz szükséges szabályozók* című 41/2015. (VII. 15.) BM rendelet¹¹ egyértelműen előírja a megvalósítandó biztonsági kontrollokat. Ezek a kontrollok a NIST 800-53¹² előírásain alapulnak. Mindamellet a hazai jogszabályok egyértelműen arra a modellre épülnek, amikor az elektronikus információs rendszer teljes egészében az azt használó szervezeté, akárcsak az abban kezelt adatok és azok kezelésének, feldolgozásának összes folyamata is. Ennek megfelelően az ezekben a jogszabályokban előírt információbiztonsági kontrollok megvalósítását is egységesen kezeli, a felelősség elhatárolásának a gondolata megjelenik ugyan a szövegben, ám azok tényleges, egyértelmű szétválasztása már nem történt meg.

Ma Magyarországon azonban teljesen más a valós helyzet. A magasabb színvonalú, korszerűbb és olcsóbb infokommunikációs rendszerek biztosítása miatt kialakult az a fajta szolgáltatói modell, ahol a NISZ Zrt. mint központi kormányzati infokommunikációs szolgáltató kínálja az egyes intézmények működéséhez szükséges elektronikus információs rendszerek egy részét (például hálózatot, tárolókat, szervereket, virtualizációt stb.), az adott intézmény pedig a többit. Mindemellet a NISZ Zrt. adatfeldolgozói szerepkörben van¹³, azaz az adatokhoz való hozzáférése és az azokon, általa elvégezhető műveletek lehetősége, a releváns jogszabályok alapján korlátozott, azok élesen elválnak az adatkezelői feladatoktól.

A hazai viszonyokat tovább bonyolítja, hogy vannak olyan rendszerek is, amelyekben nem csupán két, hanem három, vagy akár több szereplő is található. Az ilyen rendszerek esetében az első kapcsolat a NISZ Zrt. és egy másik

sérülékenység- és fenyegetettségmenedzsmentet. From the Gartner IT Glossary: What is an MSSP?
<http://www.gartner.com/it-glossary/mssp-managed-security-service-provider/>

10 https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=a1300050.tv

11 https://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=a1500041.bm

12 Security and Privacy Controls for Federal Information Systems and Organizations NIST Special Publication 800-53 Revision 4. 2013. 04.

<http://nvlpubs.nist.gov/nistpubs/SpecialPublications/NIST.SP.800-53r4.pdf>

13 A cikk nem foglalkozik a NISZ Zrt. által a saját működése érdekében létesített és fenntartott rendszerekkel, ahol adatkezelői szerepköre van. A téma szempontjából kizárólag azok a rendszerek érdekesek, amelyeket a NISZ Zrt. szolgáltatóként biztosít az ügyfelei számára, ám ezek esetében a NISZ Zrt. adatfeldolgozói szerepkört lát el.

intézmény között jön létre, ahol a NISZ Zrt. infrastruktúra-szolgáltatást nyújt a második szereplőnek. A második szereplő azonban a NISZ Zrt. által biztosított infrastruktúrán már SaaS szolgáltatást nyújt a harmadik szereplőnek. Ebben a felállásban a NISZ Zrt. és a második szereplő is adatfeldolgozói, míg a harmadik szereplő adatkezelői szerepkörben található, azaz a felelősségelhatárolás ily módon, csupán a korábban a jogszabályokban rögzített adatkezelő, adatfeldolgozó definíciókat felhasználva nem írható le egyértelműen. Célszerű tehát itt is már a szolgáltató-felhasználó modellt alkalmazni, hiszen az így elvégzett felelősségelhatárolás egyértelmű lesz az ilyen szituációkban is, és függetlenné válik az adatkezelői, -feldolgozói szerepköröktől. Amennyiben ugyanis egyértelműen szétválasztódnak az egyes felhőalapú szolgáltatások kapcsán (IaaS, PaaS, SaaS) a 41/2015. (VII. 15.) BM rendelet által előírt, megvalósítandó egyes biztonsági kontrollok kialakításának és működtetésének kötelezettségei a szolgáltató és a felhasználó között, akkor az említett példában a NISZ Zrt. és a második szereplő között az IaaS szerinti szolgáltató-felhasználó felelősségelhatárolást lehet majd alkalmazni, míg a második és a harmadik szereplő között a SaaS szerinti szolgáltató-felhasználó felelősségelhatárolás lesz felhasználható. A szolgáltatói-felhasználói modell alkalmazásával tehát minden eset – függetlenül a résztvevők számától és adatkezelői, adatfeldolgozói szerepkörétől – egyértelműen és pontosan leírhatóvá válik.

Mindazonáltal jelenleg még sehol nincs ténylegesen szabályozva az információbiztonsági kontrollok kialakításának felelőssége és felelősségi határai, azaz hogy egy adott esetben melyek a szolgáltató, és melyek a felhasználó által elvégzendő feladatok, a szereplők közül ki melyik kontrollt valósítja meg. Ez pedig amellet, hogy problémát okoz a jogszabály által előírt információbiztonsági kontrollok teljes körű kialakításánál, a biztonság mint szolgáltatás bevezetését gyakorlatilag el is lehetetleníti. Amíg ugyanis vita tárgyát képez(het)i, hogy mely kontrollokat kell például egy infrastruktúra mint szolgáltatás esetében a szolgáltatónak kötelező módon biztosítani, és melyek a felhasználó által megteendő intézkedések, addig az is vitatott lesz, hogy melyek – ez utóbbira építhető – a biztonság mint szolgáltatás körébe tartozók, azaz melyek azok, amelyekre külön díjszabás mellett lehet külön szerződést kötni.

Az elektronikus információk biztonságát szavatoló kontrollok szolgáltató és felhasználó közötti felosztását érdemes a felhőalapú rendszerek esetén használt és általánosan elfogadottnak tekinthető felelősségi körök elhatárolására alapozni.¹⁴

¹⁴ Lásd a tanulmány első részében látható 4. számú ábrát!

Az elhatárolást azért is érdemes erre alapozni, mert – ahogy a cikksorozat első részében bemutattuk – a NISZ Zrt. is gyakorlatilag felhőszolgáltatónak tekinthető. Az esetek többségében ugyanis infrastruktúra, platform vagy szoftver mint szolgáltatást nyújt, teljesítve azokat a kritériumokat, amelyek alapján a NIST definíciója szerint felhőalapúnak nevezhetjük az adott szolgáltatást. Az ezekből kilógó, de a téma miatt az ezekhez szorosan kapcsolódó és a tanulmány első részében szintén ismertetett szolgáltatások (hosting, menedzselte munkaállomás-szolgáltatás) esetén pedig vagy némi módosítással szintén jól alkalmazhatók lesznek a kidolgozott felelősségi elhatárolások, vagy pedig más szolgáltatások esetén már ismert és elfogadott felelősségi elhatárolások lesznek egyszerűen alkalmazhatók. Így például amíg a hosting szolgáltatás esetén az iparági jó gyakorlatnak megfelelő, mindenki által elfogadott felelősségelhatárolás felhasználható, addig például azon rendszerek esetében, amelyeknél a NISZ Zrt. nem csupán szoftver mint szolgáltatást, de a felhasználói végkészüléket is biztosítja, ott a szoftver mint szolgáltatásnál alkalmazott felelősségelhatárolás további kiterjesztése lehet a megoldás. Ezt az állami, önkormányzati rendszerek esetében alkalmazandó, alapvető felelősségelhatárolási mátrixot mutatja az *5. számú táblázat*. A táblázat elemei a szolgáltató szemszögéből rögzítik a kötelező vagy éppen szolgáltatásként nyújtható elemeket.

A felelősségi körök elhatárolásának egy potenciális módszertana

Annak érdekében, hogy az *5. számú táblázat*ban meghatározott felelősségelhatárolás a gyakorlatban is alkalmazható legyen, pontosan meg kell határozni, hogy melyek azok az információbiztonsági elemek, amelyeket a szolgáltatónak, azaz a NISZ Zrt.-nek IaaS, PaaS, vagy SaaS szolgáltatás esetén nyújtania kell. Ehhez a korábban már említett Ibtv.-ből és a 41/2015. (VII. 15.) BM rendeletből kell kiindulni, amely egyértelműen előírja a megvalósítandó biztonsági kontrollokat. Ugyanakkor két ok miatt célszerű figyelembe venni a korábban szintén említett CSA CCM táblázatot is. Az egyik ok az ugyanis, hogy a CCM mellett, hogy a szolgáltatók számára készített biztonsági ellenőrző listának tekinthető, egyrészt olyan oszlopokat is tartalmaz, amelyek megmutatják, hogy az egyes biztonsági kontrollok megvalósítását a szolgáltató mellett a felhasználó felelősségi körébe tartozónak is értékelték-e a CSA szakemberei, másrészt azt is, hogy az adott kontroll IaaS, PaaS, vagy SaaS

5. számú táblázat

Alapvető felelősségelhatárolási mátrix – a szolgáltató szemszögéből

		A szolgáltató által nyújtott biztonsági szolgáltatás		
		IaaS-nak	PaaS-nak	SaaS-nak
		megfelelő információbiztonsági szolgáltatások		
A felhasználó által igénybe vett szolgáltatás	SaaS + végfelhasználói munkaállomások	kötelező	kötelező	kötelező + kötelező kiegészítő elemek
	SaaS	kötelező	kötelező	kötelező
	PaaS	kötelező	kötelező	szolgáltatás
	IaaS	kötelező	szolgáltatás	szolgáltatás
	hosting	kötelező + szolgáltatási elemek	szolgáltatás	szolgáltatás

Szerkesztette: Kovács Zoltán

esetén értelmezhető-e. A másik ok pedig az, hogy miután a CCM – a korábban említettek szerint – az iparági ajánlásokra épül, így feldolgozta és tartalmazza a 41/2015. (VII. 15.) BM rendelet alapjául szolgáló NIST 800-53 ajánlásban szereplő biztonsági kontrollokat is. Ráadásul mindezt úgy, hogy az általa definiált biztonsági kontrollokhoz egyértelműen megfelelteti, hogy az melyik ajánlás melyik kontrolljának felel meg.

A leírtakból kiindulva, a 41/2015. (VII. 15.) BM rendelet kontrollpontjait megfeleltetve a NIST 800-53 elemeinek, majd ezeket visszakeresve a CCM-ben, előállítható egy olyan lista, amely a CSA ajánlásán alapulva tételesen megadja az egyes információbiztonsági kontrollok felelőseit. A 41/2015. (VII. 15.) BM rendeletben megadott biztonsági kontrollok NIST 800-53-nak történő tételes megfeleltetése (visszafeleltetése) után ugyanis a CCM-ből ki-kereshető, hogy az egyes biztonsági kontrollpontoknál kit jelöltek meg felelősnek a CSA szakemberei.

A 41/2015. (VII. 15.) BM rendelet és a CCM összefuttatása után megkapott listából két dolog látszik.

Az első, hogy a CCM-ben maradtak olyan ajánlott biztonsági kontrollok, amelyek teljesítése a 41/2015. (VII. 15.) BM rendeletben nincsen előírva (6. számú táblázat).

Ezek esetében úgy célszerű eljárni, hogy az előbbieken leírt elemeket nem kötelező, hanem lehetőség szerint megvalósítandónak kell feltüntetni, és ezáltal – visszautalva az 5. számú táblázatban foglaltakra – a biztonság mint

6. számú táblázat

A nem kötelezően megvalósítandó biztonsági kontrollok listája

CCM V3.0.1 kontrollazonosító: DSI-02	kontrollterület: adatbiztonság és információélelciklus-menedzsment adatleltár/adatáramlás
Frissített kontroll-leírás, segédlet: A helyinek (állandó vagy ideiglenes jelleggel) minősülő adatok leltárba vételére, dokumentálására és az adatáramlás fenntartására a szolgáltatáshoz kapcsolódó földrajzilag elosztott (fizikai és virtuális) alkalmazások és az infrastruktúra hálózati és rendszerelemei között és/vagy azok harmadik felekkel történő megosztására szabályzatokat és eljárásokat kell létrehozni, és ezeket támogató üzleti folyamatokkal és technikai intézkedésekkel végrehajtani, a szabályozási, jogszabályi vagy az ellátási láncra vonatkozó megállapodások (SLA) megfelelési hatásának megállapítása és egyéb, az adatokhoz kapcsolódó üzleti kockázatok kezelése érdekében. Igény esetén, a szolgáltató tájékoztatja az ügyfelet (bérlet) a megfelelési hatásról és kockázatról, különösen, ha az ügyféladatokat a szolgáltatás részeként felhasználják.	
CCM V3.0.1 kontrollazonosító: DCS-01	kontrollterület: adatközpont-biztonság eszközmenedzsment
Frissített kontroll-leírás, segédlet: Az eszközöket be kell sorolni üzleti kritikusság, a szolgáltatásiszint-elvárások és a működési folytonossági követelmények alapján. Az összes telephelyen és/vagy földrajzi területen jelenlévő üzleti szempontból kritikus eszközről és azok használatáról teljes leltárt kell fenntartani és rendszeres időközönként aktualizálni, meghatározott szerepekkel és felelőségekkel tulajdonost kijelölni.	
CCM V3.0.1 kontroll azonosító: EKM-01	kontrollterület: titkosítás- és kulcsmenedzsment jogosultság
Frissített kontroll-leírás, segédlet: A kulcsoknak azonosítható tulajdonosaik kell, hogy legyenek (azonosítóhoz kötött kulcsok), és kell lenniük kulcskezelési szabályzatoknak is.	
CCM V3.0.1 kontrollazonosító: EKM-04	kontrollterület: titkosítás- és kulcsmenedzsment tárolás és hozzáférés
Frissített kontroll-leírás, segédlet: Meg kell követelni a platformnak és az adatoknak megfelelő titkosítást (például AES-256) nyílt/érvényesített formátumokban és szabványos algoritmusokban. A kulcsok nem tárolhatók a felhőben (azaz a kérdéses felhőszolgáltatónál), de karbantarthatók a felhő felhasználója vagy megbízható kulcsmenedzsment-szolgáltató által. A kulcskezelésnek és kulcshasználatnak elkülönített feladatkörnek kell lennie.	

CCM V3.0.1 kontrollazonosító: IAM-04	kontrollterület: személyazonosság- és jogosultságkezelés irányelvek, eljárások
Frissített kontroll-leírás, segédlet: Szabályzatokat és eljárásokat kell létrehozni az azonosítási információ tárolására és kezelésére minden személyről, aki hozzáfér az IT-infrastruktúrához, továbbá a hozzáférési szintjeik megállapítására. Szintén szabályozni kell, felhasználói identitás alapon, a hálózati erőforrásokhoz való hozzáférést.	
CCM V3.0.1 kontrollazonosító: IAM-08	kontrollterület: személyazonosság- és jogosultságkezelés megbízható források
Frissített kontroll-leírás, segédlet: Szabályzatok és eljárások megállapítására kerül sor a hitelesítéshez használt azonosítók megengedett tárolásáról és hozzáféréséről, annak érdekében, hogy azok csak a legkisebb jogosultság elve és a replikációs korlátozások mellett legyenek elérhetők kizárólag azok számára, akiket egyértelműen meghatározott az üzleti igény.	
CCM V3.0.1 kontrollazonosító: IVS-02	kontrollterület: infrastruktúra- és virtualizációs biztonság változásészlelés
Frissített kontroll-leírás, segédlet: A szolgáltatóknak biztosítani kell az összes virtuális gép lemezképének sértetlenségét. A virtuális gép lemezképein történő bármilyen változtatást naplózni kell, és a futási állapottól (például alvó, lekapcsolt, futó) függetlenül riasztani kell. Egy lemezkép változtatásának vagy mozgatásának eredményét és a lemezkép sértetlenségének ezt követő érvényesítését azonnal elérhetővé kell tenni az ügyfelek részére elektronikus úton (például portálok vagy riasztások segítségével).	
CCM V3.0.1 kontrollazonosító: IVS-05	kontrollterület: infrastruktúra- és virtualizációs biztonság sérülékenységkezelés
Frissített kontroll-leírás, segédlet: A kivitelezőknek biztosítaniuk kell, hogy a biztonságisérülékenység-értékelési eszközök vagy szolgáltatások magukban foglalják a használtban lévő virtualizációs technológiákat is (például a virtualizáció tudatosítása).	
CCM V3.0.1 kontrollazonosító: IVS-07	kontrollterület: infrastruktúra- és virtualizációs biztonság operációsrendszer-megerősítés és alapkontrollok
Frissített kontroll-leírás, segédlet: Minden operációs rendszert úgy kell megerősíteni, hogy csak az üzleti igényhez szükséges portokat, protokollokat és szolgáltatásokat nyújtsa, valamint már az alapszintű szabványra vagy sablonra épülő üzemüzemelés részeként is ki legyenek alakítva az olyan technikai támogató intézkedések, mint antivírus-, fájl sértetlenség-ellenőrzés, naplózás.	

CCM V3.0.1 kontrollazonosító: IVS-10	kontrollterület: infrastruktúra- és virtualizációs biztonság virtuálisgép-biztonság – adatvédelem
Frissített kontroll-leírás, segédlet: Biztonságos és titkosított kommunikációs csatornákat kell alkalmazni a fizikai szerverek, alkalmazások vagy adatok virtuális szerverekre történő áttelepítésekor, és ahol lehetséges, az ilyen áttelepítés a termelő hálózattól szeparált hálózaton történjen.	
CCM V3.0.1 kontrollazonosító: IVS-11	kontrollterület: infrastruktúra- és virtualizációs biztonság hiperfelügyelő-megerősítés
Frissített kontroll-leírás, segédlet: A hozzáférés minden hiperfelügyelő (hypervisor) menedzsmentfunkcióhoz vagy virtuális rendszert kezelő konzolfelülethez korlátozva kell, hogy legyen a legkisebb jogosultság elve szerint, és ezt technikai intézkedésekkel kell támogatni (például kétfaktoros hitelesítés, ellenőrző nyomvonalak, IP-cím-szűrés, tűzfalak, és a TLS zárt kommunikáció a konzolfelületekhez).	
CCM V3.0.1 kontrollazonosító: IVS-13	kontrollterület: infrastruktúra- és virtualizációs biztonság hálózati architektúra
Frissített kontroll-leírás, segédlet: Hálózati architektúradiagramoknak világosan meg kell határozniuk azokat a nagy kockázatú környezeteket és adatáramlásokat, amelyeknek jogi megfelelőségi hatásai lehetnek. Műszaki intézkedéseket kell bevezetni és mélységi védelmi technikákat kell alkalmazni (például mély csomagvizsgálat, a forgalom szabályozása és korlátozása) az abnormális be- vagy kimeneti forgalomhoz kapcsolódó hálózati támadások (például MAC címhamisítás, ARP mérgezéses támadás) vagy elosztott túlterheléses támadások (DDoS) detektálására és az idejében történő reagálásra.	
CCM V3.0.1 kontrollazonosító: IPY-01	kontrollterület: átjárhatóság és hordozhatóság APIs
Frissített kontroll-leírás, segédlet: A szolgáltatónak nyílt és publikus alkalmazásprogramozási felületet (API) kell használnia az összetevők közötti interoperabilitás támogatása és az alkalmazások költözésének megkönnyítése érdekében.	
CCM V3.0.1 kontrollazonosító: IPY-02	kontrollterület: átjárhatóság és hordozhatóság adatok kérése
Frissített kontroll-leírás, segédlet: Minden strukturált és strukturálatlan adatnak elérhetőnek kell lennie az ügyfél számára, és kérésre szabványos formátumban (például .doc, .xls, .pdf, naplófájlok) át is kell adni neki.	

CCM V3.0.1 kontrollazonosító: IPY-03	kontrollterület: átjárhatóság és hordozhatóság irányelvek, eljárások, rendelkezések
Frissített kontroll-leírás, segédlet: Irányelveket, szabályzatokat, eljárásokat, és kölcsönösen elfogadott rendelkezéseket és/vagy feltételeket kell megállapítani, kialakítani, az ügyfelek (bérlok) alkalmazásprogramozási felületre (API), az információfeldolgozás interoperabilitására, az alkalmazások fejlesztésére és információcseréjére, használatára, valamint a sértetlenség fenntartására vonatkozó követelményeinek megfelelően.	
CCM V3.0.1 kontrollazonosító: IPY-04	kontrollterület: átjárhatóság és hordozhatóság szabványos hálózati protokollok
Frissített kontroll-leírás, segédlet: A szolgáltató csak biztonságos (például nem nyílt szöveget és hitelesítést használó) szabványosított hálózati protokollokat használhat az adatok importálására és exportálására a szolgáltatások menedzseléséhez és a fogyasztók (bérlok) rendelkezésére kell bocsátania (elérhetővé tennie) azokat a dokumentumokat, amelyek magukban foglalják, részletezik a vonatkozó interoperabilitási és hordozhatósági szabványokat.	
CCM V3.0.1 kontrollazonosító: IPY-05	kontrollterület: átjárhatóság és hordozhatóság virtualizáció
Frissített kontroll-leírás, segédlet: Az interoperabilitás biztosítása érdekében a szolgáltatónak az iparág által elismert virtualizációs platformot és szabványos virtualizációs formátumot (például OVF) kell alkalmaznia, hogy elősegítse az együttműködési képességet, és bármely hiperfelügyelőben végzett testre szabást dokumentálnia kell, és minden megoldásspecifikus virtualizációs megoldást az ügyfél rendelkezésére kell bocsátania.	
CCM V3.0.1 kontrollazonosító: MOS-01	kontrollterület: mobileszköz-biztonság ¹⁵ rosszindulatú programok elleni védelem
Frissített kontroll-leírás, segédlet: A mobil eszközökre vonatkozó kártékony szoftverek elleni küzdelemre vonatkozó tudatosságnövelő képzést fel kell venni a szolgáltató információbiztonsági tudatosság képzései közé.	
CCM V3.0.1 kontrollazonosító: MOS-02	kontrollterület: mobileszköz-biztonság alkalmazásboltok
Frissített kontroll-leírás, segédlet: Meg kell határozni azon jóváhagyott alkalmazásboltok dokumentált listáját, amelyek elfogadhatók, hogy azokról a mobil eszközökről elérjék őket, amelyekkel hozzáférnek a szolgáltató által kezelt vagy tárolt adatokhoz.	

¹⁵ Amíg a mobil eszközök biztonsága kapcsán a CCM alapvetően a BYOD (Bring Your Own Device, azaz Hozd a saját eszközöd; a munkavállalók a saját eszközeiket használják a mindennapi munkavégzésükre) eszközökre és a mobiltelefonokra, okostelefonokra helyezi a hangsúlyt, addig a 41/2015. (VII. 15.) BM rendelet elsősorban a(z állami) cég által biztosított hordozható számítógépekre (notebook). Éppen ezért kerültek a CCM-ben leírt kontrollpontok ide, a választható kategóriába.

CCM V3.0.1 kontrollazonosító: MOS-03	kontrollterület: mobileszköz-biztonság jóváhagyott alkalmazások
Frissített kontroll-leírás, segédlet: A cégnek rendelkeznie kell dokumentált szabályzatokkal, irányelvekkel, amelyek tiltják a nem jóváhagyott alkalmazások telepítését vagy a jóváhagyott alkalmazások nem előre meghatározott forrásból történő letöltését.	
CCM V3.0.1 kontrollazonosító: MOS-04	kontrollterület: mobileszköz-biztonság jóváhagyott szoftverek BYOD-ra (saját mobil eszközre)
Frissített kontroll-leírás, segédlet: A BYOD-szabályzat és az ezt támogató tudatosságnövelő képzés világosan meghatározza a jóváhagyott alkalmazásokat, alkalmazás-áruházakat és az alkalmazáskiterjesztéseket és plugineket, amelyek használhatók BYOD alkalmazásakor.	
CCM V3.0.1 Kontroll azonosító: MOS-05	kontrollterület: mobileszköz-biztonság tudatosítás és képzés
Frissített kontroll-leírás, segédlet: A szolgáltatónak kell, hogy legyen dokumentált mobileszköz-szabályzata, amely tartalmazza a mobil eszközök dokumentált meghatározását, és az összes mobil eszköz elfogadható felhasználását és követelményeit. A szolgáltatónak közzé kell tennie és kommunikálnia kell a szabályzatot és követelményeket a vállalat biztonsági tudatossági és oktatási programjai keretében.	
CCM V3.0.1 kontrollazonosító: MOS-06	kontrollterület: mobileszköz-biztonság felhőalapú szolgáltatások
Frissített kontroll-leírás, segédlet: Előzetesen jóvá kell hagyatni minden felhőalapú szolgáltatást, amelyeket a cég üzleti adatainak felhasználására és tárolására használnak a vállalati mobil eszközökkel vagy BYOD-készülékekkel.	
CCM V3.0.1 kontrollazonosító: MOS-07	kontrollterület: mobileszköz-biztonság kompatibilitás
Frissített kontroll-leírás, segédlet: A cégnek kell, hogy legyen dokumentált alkalmazásérvényesítési folyamata, a mobil eszközök, operációs rendszerek és alkalmazáskompatibilitási problémáinak tesztelésére.	
CCM V3.0.1 kontrollazonosító: MOS-08	kontrollterület: mobileszköz-biztonság eszközjogosultság
Frissített kontroll-leírás, segédlet: A BYOD-szabályzat határozza meg a készülék- és jogosultsági követelményeket a BYOD használathoz.	

CCM V3.0.1 kontrollazonosító: MOS-09	kontrollterület: mobileszköz-biztonság eszközleltár
Frissített kontroll-leírás, segédlet: Az összes vállalati adat tárolásához és hozzáféréséhez használt mobil eszközről egy leltárt kell készíteni és fenntartani. Minden változást ezen eszközök állapotához képest szerepeltetni kell minden eszköz mellett a leltárban (például az operációsrendszer- és a patchszint, elveszett vagy forgalomból kivont állapot, és a készülék kinek van kiosztva vagy használatra engedélyezve (BYOD)).	
CCM V3.0.1 kontrollazonosító: MOS-10	kontrollterület: mobileszköz-biztonság eszközmenedzsment
Frissített kontroll-leírás, segédlet: Egy központosított mobileszköz-menedzsment megoldást kell telepíteni az összes mobil eszközre, amelyen engedélyezett ügyfeladatok tárolása, továbbítása vagy feldolgozása.	
CCM V3.0.1 Kontroll azonosító: MOS-11	kontrollterület: mobileszköz-biztonság titkosítás
Frissített kontroll-leírás, segédlet: A mobileszköz-szabályzat előírja a titkosítás használatát minden mobil eszközre, akár az egész készülékre, vagy az érzékenynek ítélt adatok tekintetében, és ezeket technológiai intézkedésekkel kell érvényesíteni.	
CCM V3.0.1 kontrollazonosító: MOS-12	kontrollterület: mobileszköz-biztonság mobil eszközök szoftveres feltörése (jailbreaking, rooting)
Frissített kontroll-leírás, segédlet: A mobileszköz-szabályzatnak meg kell tiltania a mobil eszközökbe épített biztonsági ellenőrzések megkerülését (például szoftveres feltörés jailbreaking, rooting), és érvényesítenie kell a tiltást az eszközökön nyomozati és megelőző kontrollok révén, vagy központi eszközkezelő rendszeren keresztül (például mobileszköz-menedzsment).	
CCM V3.0.1 kontrollazonosító: MOS-13	kontrollterület: mobileszköz-biztonság jogsabályok
Frissített kontroll-leírás, segédlet: A BYOD-szabályzatnak magában kell foglalnia a bizalmas adatok kezelésének nyelvezetét, a peresíthetőség feltételeit, az elektronikus felderítést, és az adatmegőrzési kötelezettségeket. A BYOD-szabályzatnak egyértelműen meg kell határoznia a vonatkozó elvárásokat a nem vállalati adatok elvesztésével kapcsolatban, ha az eszközön teljes törlés szükségessé válik.	

CCM V3.0.1 kontrollazonosító: MOS-14	kontrollterület: mobileszköz-biztonság képernyőzár
Frissített kontroll-leírás, segédlet: A BYOD és/vagy a vállalat tulajdonában lévő eszközökön automatikus képernyőzárát szükséges beállítani, és e követelményt technológiai intézkedésekkel kell érvényesíteni.	
CCM V3.0.1 kontrollazonosító: MOS-15	kontrollterület: mobileszköz-biztonság operációs rendszer
Frissített kontroll-leírás, segédlet: A mobil eszköz operációs rendszerén, patchszinteken és/vagy alkalmazásokon történő változtatásokat a vállalat változáskezelési folyamatán keresztül kell kezelni.	
CCM V3.0.1 kontrollazonosító: MOS-16	kontrollterület: mobileszköz-biztonság jelszavak
Frissített kontroll-leírás, segédlet: A mobil eszközökön alkalmazandó jelszósabályokat dokumentálni kell, és technológiai intézkedésekkel érvényesíteni kell minden vállalati eszközön és BYOD-használatra jóváhagyott eszközön, és tiltani kell a jelszó-/PIN-hossz- és hitelesítéskövetelmény-változtatást.	
CCM V3.0.1 Kontroll azonosító: MOS-17	kontrollterület: mobileszköz-biztonság irányelvek, eljárások
Frissített kontroll-leírás, segédlet: A mobileszköz-szabályzatnak elő kell írnia, hogy a BYOD-felhasználóknak az adatokról biztonsági másolatot kell készíteniük, és tiltania kell a nem jóváhagyott alkalmazás-áruházak használatát, valamint meg kell követelnie az anti-malware szoftver használatát (ahol támogatott).	
CCM V3.0.1 kontrollazonosító: MOS-18	kontrollterület: mobileszköz-biztonság távoli törlés
Frissített kontroll-leírás, segédlet: Minden, a vállalat BYOD-programjában engedélyezett vagy a vállalat által biztosított mobil eszköz-nél lehetővé kell tenni a távoli törlést a teljes eszköz vagy az összes vállalat által biztosított adat tekintetében a cég IT-részlege számára.	
CCM V3.0.1 kontrollazonosító: MOS-19	kontrollterület: mobileszköz-biztonság biztonsági frissítések
Frissített kontroll-leírás, segédlet: A vállalati hálózathoz kapcsolódó, vagy vállalati információt tároló vagy elérő mobil eszközök távoli szoftver verzió/patch érvényesítését engedélyezni kell. Minden mobil eszköznek rendelkeznie kell a legújabb biztonsági frissítés telepítésével, amelyet a gyártó vagy az eszköz használója kiadáskor telepít, vagy az erre meghatalmazott informatikai személyzetnek képesnek kell lennie ezeknek a frissítéseknek a távoli elvégzésére.	

CCM V3.0.1 kontrollazonosító: MOS-20	kontrollterület: mobileszköz-biztonság felhasználók
Frissített kontroll-leírás, segédlet: A BYOD-szabályzat meghatározza azokat a rendszereket és szervereket, amelyeket a BYOD-ként engedélyezett eszközökön használhatnak vagy azokról elérhetnek.	
CCM V3.0.1 kontrollazonosító: STA-01	kontrollterület: ellátásilánc-menedzsment, átláthatóság és elszámoltathatóság adatminőség és integritás
Frissített kontroll-leírás, segédlet: A szolgáltatók kivizsgálják, igazolják, és együttműködnek a felhőalapú ellátási láncban szereplő partnerekkel az adatminőségi hibák és az abból származó kockázatok kijavításában. A szolgáltatóknak olyan intézkedéseket kell tervezniük és végrehajtaniuk, amelyek csökkentik és kordában tartják a biztonsági kockázatokat a feladatok megfelelő szétválasztásával, szerepköralapú hozzáféréssel, és az ellátási lánc személyzetének a legkisebb jogosultságú hozzáférés biztosításával.	
CCM V3.0.1 kontrollazonosító: STA-02	kontrollterület: ellátásilánc-menedzsment, átláthatóság és elszámoltathatóság incidensjelentés
Frissített kontroll-leírás, segédlet: A szolgáltató a biztonsági eseményekkel kapcsolatos információkat minden érintett felhasználó és szolgáltató számára rendszeresen elektronikus formában (például portálokon keresztül) elérhetővé teszi.	
CCM V3.0.1 kontrollazonosító: STA-04	kontrollterület: ellátásilánc-menedzsment, átláthatóság és elszámoltathatóság szolgáltató belső értékelése
Frissített kontroll-leírás, segédlet: A szolgáltató köteles éves belső értékelést végezni a szabályzatai, folyamatai és az azokat támogató mértékek és mérőszámok megfelelőségéről és hatékonyságáról.	
CCM V3.0.1 Kontroll azonosító: STA-06	kontrollterület: ellátásilánc-menedzsment, átláthatóság és elszámoltathatóság ellátási lánc irányításának felülvizsgálata
Frissített kontroll-leírás, segédlet: A szolgáltatóknak felül kell vizsgálniuk a partnereik kockázatkezelési és -irányítási folyamatait, hogy a gyakorlatok következetesek és összehangoltak legyenek az adott partner felhőalapú ellátási láncának egyéb tagjaitól örökölt kockázatok figyelembevételkor.	

CCM V3.0.1 kontrollazonosító: STA-07	kontrollterület: ellátásilánc-menedzsment, átláthatóság és elszámoltathatóság ellátásilánc-mutatók
Frissített kontroll-leírás, segédlet: Szabályzatokat és eljárásokat kell létrehozni annak érdekében, hogy a szolgáltatók és az ellátási láncban (upstream/downstream) részt vevő ügyfelek (bérlők) közötti szolgáltatási szerződések (például SLA) következetes felülvizsgálatára kerüljön sor. A felülvizsgálatokat legalább évente kell elvégezni, és meg kell állapítani a nem megfelelőségeket a szerződési keretekhez képest. A felülvizsgálatoknak olyan cselekvési terveket kell eredményezniük, amelyekkel az eltérő beszállítói kapcsolatokból származó szolgáltatási szintű konfliktusokat vagy következetlenségeket kezelni lehet.	
CCM V3.0.1 kontrollazonosító: STA-08	kontrollterület: ellátásilánc-menedzsment, átláthatóság és elszámoltathatóság harmadik felek értékelése
Frissített kontroll-leírás, segédlet: Az éves értékelések elvégzésével a szolgáltatóknak észszerű információbiztonságot kell biztosítaniuk az információs ellátási lánc egészében. A felülvizsgálatnak ki kell terjednie az összes partnerre/harmadik fél szolgáltatóra, amelyektől az információ ellátási lánc függ.	

Szerkesztette: Kovács Zoltán

Forrás: Cloud Controls Matrix v3.0.1. 2014. 07. 11.

https://cloudsecurityalliance.org/research/ccm/#_downloads

szolgáltatás részének kell tekinteni függetlenül attól, hogy a felhasználó milyen szolgáltatást vesz igénybe. A felhasználó részére pedig azért előnyös e kontrollok megvalósítása, vagy szolgáltatótól történő igénylése, mert ezekkel még nagyobb biztonságot lehet garantálni, hiszen nem véletlenül kerültek be a CSA ajánlásába mint megvalósítandó tételek.

A másik, ami az összefuttatása után kapott listából látszik, hogy a CCM csupán annyit mutat be, hogy egy adott kontrollpont melyik szolgáltatói modellben értelmezhető, alkalmazható, és annak megvalósítása a szolgáltató mellett a felhasználónak is a felelőssége-e, ezért az csupán kiindulásként szolgálhat a tényleges elválasztási táblázat kidolgozásához. Egyrészt azért, mert a CCM szolgáltatóknak készült, így nem írja le azokat a kontrollokat, amelyek kizárólag a felhasználók felelősségi körébe tartoznak. Másrészt pedig azért, mert azoknál a kontrollpontoknál, amelyeknél a szolgáltató mellett a felhasználót is megjelöli felelősként, nem definiálja, hogy az adott pontot párhuzamosan (azaz egymástól függetlenül külön-külön, mindenki a saját részén, önállóan) kell, hogy megvalósítsák, vagy esetleg közösen együttműködve, valamilyen megállapodás szerint. Harmadrészt pedig azért, mert nem írja le tételesen, hogy IaaS, PaaS, vagy SaaS esetében melyek a csak a szol-

gáltató, csak a felhasználó, és melyek a mindkettőjük által (közösén, vagy párhuzamosan) megvalósítandó kontrollpontok. Főleg nem úgy, hogy az illeszthető legyen a biztonsági osztályba soroláshoz is.

Éppen ezért kiindulásként elfogadva a CCM-ből levezetett táblázatot, azt tovább kell bontani, hogy a leírtak szerint egyértelmű felelősségelhatárolást nyújtson az éppen aktuális szolgáltatói modellnek és biztonsági osztályba sorolásnak megfelelően, és egyértelműen rögzítse, melyek ezek közül a szolgáltató, melyek a felhasználó, és melyek a mindkettőjük által (közösén vagy párhuzamosan) megvalósítandó információbiztonsági kontrollok.

Ám ez már az előbbieken alapján megtehető és egy egzakt, az iparági szabványoknak és ajánlásoknak megfelelő, de a hazai érintett jogszabályokkal teljes mértékben harmonizáló felelősségelhatárolási táblázatot szül.

Összegzés, javaslatok

A cikksorozat első része összefoglalta Magyarország kibervédelmének főbb elemeit, bemutatta az állami, önkormányzati infokommunikációs rendszer konszolidálása okán létrejött szolgáltató-felhasználó modellt, és annak hatását a kibervédelemre, így rámutatott, hogy a jelenlegi jogszabályok az ebből adódó feladat- és felelősségelhatárolást nem kezelik. Rávilágított, hogy a hazánkban kijelölt központi szolgáltató, a NISZ Zrt. feladatainak ellátását úgy tudja elvégezni, hogy alapvetően felhőalapú szolgáltatásokat nyújt, ezért összefoglalta a felhőalapú rendszerek tulajdonságait, csoportosításukat. Bemutatta azt is, hogy a nagy nemzetközi szervezetek ezek közül melyeket ajánlják az állami intézmények számára, és a NISZ Zrt. melyben szolgáltatót.

Jelen tanulmány ismertette a biztonság mint szolgáltatás alapelveit és alapvető szakmai dokumentumait, kiemelve azoknak a téma szempontjából legfontosabb részeit. Ez után bemutatta, hogy a SecaaS bevezetésének elengedhetetlen feltétele az Ibtv. és a 41/2015. (VII. 15.) BM rendelet által előírt, megvalósítandó biztonsági kontrollok feladat- és felelősségelhatárolásának rögzítése, amelyet a szolgáltató-felhasználó modell alkalmazásával célszerű megvalósítani. Bemutatott egy olyan potenciálisan alkalmazható módszertant, amely lehetővé teszi a feladat- és felelősségelhatárolást oly módon, hogy az egy egzakt, az iparági szabványoknak és ajánlásoknak megfelelő, de a hazai érintett jogszabályokkal teljes mértékben harmonizáló eredményre vezessen.

A tanulmány alapján a SecaaS kialakítása, hazai bevezetése kapcsán összegzésként, továbblépésként a következők fogalmazhatók meg:

1. A feladat elvégzéséhez alapként megfelelő mennyiségű és minőségű nemzetközi ajánlás áll rendelkezésre.
2. A bevezetés egyik alapfeltétele a megvalósítandó információbiztonsági kontrollok feladat- és felelősségelhatárolásának elvégzése és megfelelő szintű, minden szereplő számára egyértelmű deklarációja. Éppen ezért ki kell dolgozni és el kell fogadni, fogadtatni.
3. A feladat- és felelősségelhatárolás az alap ahhoz, hogy a szolgáltató által kötelezően nyújtandó biztonsági kontrollokon felüli tételek esetében a biztonság mint szolgáltatás igénybevételéről a felhasználók dönteni tudjanak, azaz hogy a számukra előírt feladatok közül melyeket kívánják saját hatáskörben megvalósítani, és melyeket kívánják kiszervezni.
4. Az állami, önkormányzati szférában a sérülékenységvizsgálatnál alkalmazott jogszabályi korlátokhoz hasonlóan a biztonság mint szolgáltatás esetében is ki kell dolgozni a jogszabályi kereteket, egyértelműen rögzítve, hogy mely szolgáltatók milyen feltételek mellett működhetnek, az állami, önkormányzati szervezetek mikor kell vagy lehet adott esetben az Nemzeti Kibervédelmi Intézetet, mikor a NISZ Zrt.-t, és mikor külső gazdálkodó szervezetet mint menedzselt biztonsági szolgáltatót igénybe venniük, és ezt milyen feltételekkel tehetik meg. Egy nem állami kézben lévő menedzselt biztonsági szolgáltató igénybevétele ugyanis legalább olyan kockázatokat hordoz, mint a sérülékenységvizsgálatok kiszervezése.
5. A feladat- és felelősségelhatárolásra alapozva a szolgáltatóknak ki kell dolgozniuk egy szolgáltatáskatalógust, amelyben egyértelműen rögzítik a feladataikat, felelőségeiket, valamint olyan mérőszámokat (KPI¹⁶), amelyek alapján a szolgáltatás minősége és mennyisége egyértelműen mérhető és kimutatható mind a szolgáltató, mind a felhasználó számára.

FELHASZNÁLT JOGSZABÁLYOK (2017. augusztus 1-jei állapot)

2013. évi L. törvény az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról 41/2015. (VII. 15.) BM rendelet az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról szóló 2013. évi L. törvényben meghatározott technológiai biztonsági, valamint a biztonságos információs eszközökre, termékekre, továbbá a biztonsági osztályba és biztonsági szintbe sorolásra vonatkozó követelményekről

¹⁶ KPI: Key Performance Indicators = Kulcsmutatók.

LÉNÁRT FERENC CSABA

A titkosszolgálati¹ tevékenység szükségessége és szükségtelensége

A rendszerváltozás óta a magyar titkosszolgálati politika² nem foglalkozott³ általánosan a titkosszolgálatok munkájának, tevékenységének értelmével-értelmetlenségével, hasznával-haszontalanságával, értékével-értéktelenségével, azaz a titkosszolgálatok, illetve munkájuk szükségességével, létjogosultságával⁴.

A rendszerváltozás időszakában kisebb terjedelmű költség–haszon elemzések, számítások készültek ugyan, ami mögött a cél az állami központi költségvetési kiadások drasztikus csökkentése és annak alátámasztása volt. Katonai vonatkozásban a NATO-csatlakozás idején csak a magyar harcászati és hadászati katonai képességekre készültek szakanyagok, ezek tartalmi követelményét a NATO határozta meg. A titkosszolgálatokra konkrétumot tartalmazó nyílt elemzési anyag ez idáig nem készült. E hiányt igyekeznek részben pótolni e tanulmány.

Egy rövid áttekintés erejéig a *titkos adatszerző, információgyűjtő, befolyásoló (kapcsolatépítő) tevékenység szükségességét, létjogosultságát, értelmét, esetleges értelmetlenségét tárgyalja, figyelemmel a törvényi feladatokra, a gyakorlati munka tapasztalataira. Ezt követően a hazánkban az egyre „népszerűbb” magán-titkosszolgálatok jellemzőit, műveleti irányait és szerepeit veszi górcső alá.*

1 Tágabb értelemben a *titkosszolgálati szervek*, és tevékenységük nemzeti és nemzetközi érdekből és célból létrehozott (alapvetően humánerővel, kapcsolati körrel, nyílt, titkos, leplezett hálózattal végrehajtott) titkosszolgálati műveletek alkalmazására törvényben, jogi normákban felhatalmazott biztonsági szervek (polgári és katonai nemzetbiztonsági szolgálatok, valamint hibrid működési átfedésű nemzetbiztonsági szolgálatok belső és külső (fedett) operatív szervei, rendőrség, Terrorelhárítási Központ, ügyészség, Nemzeti Adó- és Vámhivatal stb.); e biztonsági szervekkel együttműködő szervezetek; az árnyék- (magán-) titkosszolgálatok; a külföldi partnerszolgálatok, továbbá a titkos, leplezett, nyílt módszerrel végzett biztonsági, műveleti (operatív) munkában együttműködő, közreműködő külföldi szervek, személyek, hadi, rendészeti, illetve krimináltechnikák.

2 A *titkosszolgálati politika* mint fogalom – a kül-, biztonság-, katonai-, védelmi stb. politikák mellett, illetve azokkal együtt – a politika- és államtudomány területén önálló biztonsági kategóriának tekinthető.

3 Kivéve, amikor az Országgyűlés nemzetbiztonsági bizottsága a különféle nemzetbiztonsági „botrányok” kapcsán nem szakmai, inkább politikai aspektusból vizsgálódott.

4 Általánosan a szerző a titkosszolgálatok tevékenységének, napi munkájának értelmét és értelmetlenségét, hasznát és haszontalanságát, továbbá értékét és értéktelenségét komplexen érti és értékeli.

A szerző a titkosszolgálati munkát hírszerző, felderítő és elhárító műveleti tevékenység körében vizsgálja, elsődlegesen a titkosszolgálati (szakmai) munka hatékonyságának fejlesztése, növelése érdekében. Fő célnak tekinti, hogy egyrészt az érdeklődő – a jogszabályokban foglalt védelmi, biztonsági, nemzetbiztonsági alapelvek, alkalmazott titkosszolgálati erők, eszközök, módszerek és eljárások törvényességét, cél- és szükségszerűségét felismerve – szellemi növekedését, fejlődését elősegítse; másrészt az olvasó által ismert és alkalmazott védelmi, biztonsági és nemzetbiztonsági „lehetőségek” ismeretében mind a nemzetek, mind Magyarország működése (törvényes rendjének fenntartása, fejlődése stb.) a szakma által „befolyásolva” pozitív irányba mozduljon el.

A tanulmány írásakor titkos információk felhasználására nem került sor. A titkosszolgálatokról kifejtett gondolatok a szerző magánvéleménye.

Az emberiség – társadalmi szervezettségénél és működésénél fogva – csak kis ideig volt képes békében élni. Az öldöklés, az egymás anyagi-szellemi javainak zsákmányolása, elvétele, eltulajdonítása újra és újra felbukkan. A természeti katasztrófákat, járványokat sokszor egy-egy háború követte. Napjainkban azonban már „menetrendszerűek” a több egy időben zajló helyi háború, terrorista akció. A miértre sajnos ma sem tudjuk a pontos választ.

Manapság kétségbeejtő, hogy már a XXI. század elején megint tömegek (népek, csoportok) menekülése, vándorlása köti le politikusainkat, döntés-előkészítő és -hozó vezetőinket. A jóléti államokat amúgy is sújtó, azokat eltérően érintő gazdasági válságot, illetve a gazdasági migrációs hullámot sokan már egy harmadik világháborúnak tartják. Napjainkban a világ globalizálódása, az új védelmi, biztonságpolitikai és stratégiai problémák – ezáltal az új kockázatok – megjelenése intenzitásában, megváltozott arányaiban új helyzet elé állítja a világ országait, nemzeteit, így hazánkat is.

A kelet-közép-európai országokban a múlt század kilencvenes éveiben lezajló társadalmi-gazdasági változások, belső-külső átrendeződések kapcsán megjelenő kisebb válságok a jövőkutatóknak még viszonylag jól kiszámíthatók voltak, alakulásuk, lefolyásuk többé-kevésbé befolyásolható volt. Akkor tájt merte valaki is gondolni, hogy például Magyarország „körül” is aktívvá, forróvá válik minden?! A kicsit távolabbi, egykori NDK megszűnik létezni; a „környezete” által gyanakvással figyelt Németország újraegyesül, gazdaságilag mostanság egyre erősödik; az egykori Csehszlovákia viszonylag békésen (igaz, a szlovák nacionalista törekvések erősödésével) két önálló államra bomlik; az erős diktatúrában élő Romániában a fegyveresek, népfelkelők teljesen átalakítják az országot; a régiós viszonylatban erősnek és stabilnak számító egykori Jugoszlávia – súlyos harcokkal járó etnikai tisztogatások, nép-

irtások, tömegsírok „árán” – több államra esik szét, többségük még negyedszázad távlatában sem „tér magához”. A kicsit távolabbi egykori szovjet birodalom darabjaira szakad. Ma a központi mag, Oroszország egyre erősödik, már-már birodalmi törekvésekkel. A többi szatelitállam önállósul, a maga választotta pályán több, de inkább kevesebb sikerrel építi jövőjét.

A szomszédos Ukrajna biztonsági vákuumba kerül: önállósága óta nemcsak gazdasági, de társadalmi válságban is van, nemcsak az országot elérő élelmiszer- és energiahíánnyal, állami korrupcióval, mélyszegénységgel, örökölt, át nem alakított társadalmi-gazdasági aránytalansággal küszködik, de – a Krím félsziget annektálása, energiaválsága és az eszkalálódó kelet-ukrajnai események kapcsán – a hatalmas keleti szomszédjával, az ismét erőfitogtató Oroszországgal is. A térségben viszonylag stabilnak Lengyelország, de inkább csak Ausztria tűnik.

Napjaink Magyarországon keresztül, illetve közelünkben még mindig zajlik a (gazdasági) menekültáradat, a XXI. század eleji népvándorlás. Az erős országkormányzás ellenére társadalmi stabilitásunk, pénzügyi, gazdasági biztonságunk erősen függ a pénzügyi/befektetői tőkéből, gyakran hangoztatjuk az Európai Unióval kapcsolatos nézetkülönbségeinket. Az ország gazdasági kiszolgáltatottsága növekszik, a társadalmi, vagyonosodási különbségek erősödnek. A rendszerváltozás utáni negyedszázad sem hozta meg a jóléti színvonal várt emelkedését. Mindezek számos kockázatot, ezáltal védelmi, biztonsági, nemzetbiztonsági kihívást hordoznak magukban, amelyekre hazánk, de az érintett országoknak (valahogyan) reagálniuk kell. Megállapítható, hogy a háború művészete immár dinamikusává vált. A politikai-társadalmi átalakulások napjainkban is folytatódnak. Az újabb világméretű társadalmi-gazdasági válságok, fenyegetések már sokkal intenzívebbek, komplikáltabbak, sokkal nehezebben ismerhetők fel, ezáltal bonyolultabban is kezelhetők, ennek anyagi, szellemi terhei egyre „többe kerülnek”.

A globalizált világban Magyarországnak új belbiztonsági és taktikai-stratégiai kihívásokkal kell számolnia. A regionális fegyveres konfliktusok, az energiaválság, az országhatárokon átnyúló nemzetközi terrorizmus során, de akár a hazánkat is érintő menekültáradat, gazdasági-politikai migráció kikényszeríti országunk vezetésétől a nemzeti érdekek alapján szerveződő állami, hatalmi összefogást. Ezáltal nemcsak az ország körül zajló konfliktusos eseményekre, de akár az országon belül zajló nemzeti, nemzetiségi, kisebbségi törekvésekre, humánus értékek megvalósítására is aktívan reagálhatunk.

Az országunkat érintő védelmi és biztonsági hatások (fenyegetések, veszélyek [kockázatok] és kihívások) ütemének és elemeinek (például a mes-

terséges intelligenciák megjelenése a nemzetbiztonság területén) *rendkívül gyors növekedése, szaporodása a nemzetközi, regionális együttműködés és fejlődés, továbbá a nemzeti biztonság erősödése elleni hatást indukál* (fegyveres konfliktusok, energiaválság, terrorizmus, migráció).

A világméretűvé váló konfliktusok, bizonytalanságok mellett – *titkosszolgálati szemszögből nézve* – már könnyen észre lehet venni az egyre szorosabb „összezárást”, a hírszerző, felderítő és elhárító szervezetek, de akár a regionális (visegrádi négyek stb.), valamint több ország kormányzati, nem kormányzati szervezeteinek egyre erősebb, jobb együttműködését. Minderre a magyar titkosszolgálatoknak is lépniük, gyorsan reagálniuk kell! Ha a konfliktusok, bizonytalanságok lényegét idejében felismerik, akkor a nemzetközi szervezeteknek, minden államnak, benne a nemzeti titkosszolgálatoknak is igyekezniük kell felkészülni a hatékony kezelésükre.

Ezek az akciók a titkosszolgálatok mindennapi hírszerzési, felderítési és elhárítási munkáját rendkívül megnehezítik. Illusztrálására szemléletes példa a virtuális valuta, a bitcoin hazai megjelenése és alkalmazása, hiszen azt például a terroristák az akcióik finanszírozására használhatják, mivel teljes anonimitást ad. A virtuális valuta elterjedését korlátozó intézkedéseket már kidolgozták, bevezetésük azonban – a munka nehézségéből adódóan, mivel azokat a felügyelő Magyar Nemzeti Bank sem vizsgálja – még késlekedik. A bitcoin nem hivatalos valutaárfolyamát, elterjedését a magánbankok beavatkozása (tudniillik konkurencia), illetve a számítógépes hackerek pénzcsapó-lási törekvései nagymértékben befolyásolják, „alakítják”.

Több neves politikai véleményformáló, így például *Henry Kissinger*⁵ szerint olyan korszakváltás tanúi vagyunk, amelyben nem érvényesülnek a megszokott politikai sablonok, megoldások. Ha nem sikerül új világrendet kialakítani, akkor *„hatalmas térségek süllyedhetnek anarchiába és nyílhatnak meg a szélsőségesek különböző formái előtt, amelyek más régiókra is áttérjedhetnek. [...] Líbia polgárháborúba süllyedt, fundamentalista hadseregek saját maguk által kikiáltott kalifátust építenek Szíriában és Irakban, a fiatal afgán demokrácia pedig a működésképtelenség küszöbére jutott. Mindezekhez a bajokhoz társul az Oroszországgal kiújult feszültség, valamint a Kínával való viszony, ami az együttműködési ígéretek és nyilvános vádaskodások között hanykolódik. Az a berendezkedési elv, ami modern korunk alapját jelentette, mára válságba jutott.”* Mindezen történéseket napjainkban a koreai válság igazolja vissza.

⁵ Henry Kissinger: *World Order: Reflections on the Character of Nations and the Course of History*. Penguin Books, New York, 2014

A jelentősebb titkosszolgálatok (az orosz Szövetségi Biztonsági Szolgálat [FSZB] és a Külső Hírszerző Szolgálat [SZVR], a CIA, a Moszad stb.) szerepe a védelem- és biztonságpolitikában sokszor nagyobb, mint egy olyan klasszikus nemzeti hírszerző szolgálaté, amelynek elsősorban az a feladata, hogy titkos adatokat, információkat szolgáltasson a gazdasági-politikai stratégiai és taktikai előrejelzésekhez, döntésekhez. A többi (nem jelentős) titkosszolgálat „ellenség” vagy „fő ellenség” elleni harcként fogja fel szerepét, elsősorban a vezető nagyhatalmak (Egyesült Államok, Kína, Oroszország), a NATO és az Európai Unió ellen, amelyek a világpolitikát alakítják, végeredményben az egész világ elleni harcban.

A titkosszolgálat teljesítményei a nyers információk szerzésében látványosak, annál is inkább, mert a nyílt társadalmakban ez a „játék” nem is olyan nehéz. Aligha van a világon olyan terület – beleértve a jelentősebb szolgálatokat is –, ahova ne épülnének be ellenérdekelt hírszerzők, kémek. Ezen kívül még azt is figyelembe kell venni, hogy a kémkedés emberi-technikai erőforrásai, illetve módszerei egyre tökéletesebb lehetőségeket kínálnak gyakorlatilag bármely tetszőleges titkos adat és információ megszerzéséhez. Ennek értelmében sokszor csak évek múlva derül ki. A szolgálatok sokszor tesznek kísérletet arra, hogy a politikai folyamatokat sajátos anyagi-politikai érdekeiknek megfelelően manipulálják. De a „fordítottja” is megtörténhet: a politika mind gyakrabban igyekszik a titkosszolgálatokat a maga érdekeinek megfelelően kihasználni (adat-, információszerzés, -gyűjtés, befolyásolás, manipulálás).

A vezető titkosszolgálatok az úgynevezett „aktív intézkedéseik” révén – amelyek a titkos befolyásolástól a politikai terrorig terjedhetnek – még azt is megkísérelhetik, hogy külföldön a politikai és társadalmi folyamatokat irányítsák, befolyásolják sajátos külpolitikai, diplomáciai, titkosszolgálati technikák alkalmazásával. Ennek lehetséges eszközei, módszerei például a média manipulálása, a kormánytagok, a vezető tisztségviselők, a parlamenti képviselők behálózása, vagy akár azok befolyásolása ügynökök útján, távozásra kényszerítése, a háttérből tiltakozó, szimpatizáló mozgalmak, tömegtüntetések szervezése, országok közötti konfliktusok gerjesztése, kezelése. Jeles képviselője a hidegháború befejezése után formálódott, tökéletesedett (az Egyesült Államok katonai-ipari komplexumán⁶ belül): a *hírszerző közösség*,

⁶ A katonai-ipari komplexum fogalmát sokáig marxi kategóriaként kezelték, manapság azonban többen elismerik, illetve elismerték létezését, sőt aktív politikai és gazdasági irányító szerepét. Fogalmát a komplexummal behatóan foglalkozó szerző korábban a következők szerint határozta meg. A *katonai-ipari komplexum*: legális és illegális összefonódás a hadikonzernek és a nekik hitelező bankok, a ka-

amely azóta is napi szinten aktív szerepet játszik a világ konfliktusaiban (fegyveres összecsapás kirobbantása, helyi háborúk, állami vezetők elmozdítása, likvidálás stb.).

Úgy látszik, a második világháború befejezése óta e tekintetben alig változott a világ: a napjainkban zajló orosz–ukrán, koreai belső konfliktusban az országot körülvevő és további „berángatott” államok – az amerikai és a nyugat-európai katonai-ipari komplexummal együtt – aktív szerepet játszanak úgy, hogy az orosz, az amerikai és a meghatározó nyugat-európai államok érdekeinek is megfeleljenek. Az egyre több és több részt vevő ország tudtán kívül vált és válik a nemzetközi titkosszolgálati játszma passzív, illetve aktív alanyává.

Felvethető a kérdés: a titkosszolgálatok révén a nemzeti kül-, biztonság- és katonapolitika jobb, kvalifikáltabb, hatékonyabb-e, mint a munkájuk nélkül? Például az egykori szovjet birodalom hirtelen és látványos összeomlása azt mutatja, hogy hosszú távon még a leghatalmasabb titkosszolgálat sem helyettesítheti a jó politikát és különösen nem egy legitim és hatékony politikai rendszert. Ez a fajta jelenség – Oroszország vonatkozásában – napjainkban újra megjelent. *Vlagyimir Putyin* orosz elnök birodalmi törekvései tartósan veszélyeztetik nemcsak az Európai Unió, hanem a szomszédos térségek országait is. Mindezek alapja a régi hidegháborúhoz hasonlító orosz fegyverkezés növekedése. Úgy látszik, hogy a leghatékonyabb titkosszolgálatok sem képesek tartósan kompenzálni az alapvető rendszerhibákat és a kudarcra ítélt

tonaság hadászati, harcászati és *titkosszolgálati* ügyeket intéző szervei és az állami-politikai hatalmi apparátus személyei és intézményei között. Háttérben a tőkét képviselő katonai és politikai erővel, a hatalmas, mindent átfogó propaganda-, reklámgépezettel. Mindez magas társadalmi, kulturális fejlettségi fokon álló, komoly gazdasági, tudományos-műszaki és hadipotenciállal rendelkező országban jelenik meg, amelynek társadalmi rendszerén belül jelentős a központi irányító és végrehajtó hatalmi struktúra. Ahol kialakul, ott a katonai-ipari, vagy katonai-gazdasági-politikai komplexumnak önmagát fenntartó és megerősítő természete van. Ez az erőteljes gazdasági és szellemi, forrásban gazdag és kiterjedt koalíció egyetlen közös célra teremtődött: a katonai szektor további bővítésére, függetlenül a tényleges katonai szükségletektől. (Lénárt Ferenc: Az Amerikai Egyesült Államok és az egykori Szovjetunió katonai-ipari komplexumának komparatív vizsgálata. Kandidátusi értekezés. MTA, Budapest, 1995.) Napjainkban a fogalmat a szerző kissé átalakította. A katonai-ipari komplexum nem csupán a nagyszámú *magánbiznisz* képviselőinek csoportosulása, hanem a modern, fejlett állam életének igen fontos szektora: az állami és a *magánvállalkozás*, a katonai, az *állami és a magán-titkosszolgálati*, továbbá az *állami vezető réteg* olyan szövetsége, amely a társadalmi és gazdasági fejlődés adott szakaszára jellemző konkrét feltételek között jön létre. E szövetség tovább erősödik a katonai, a titkosszolgálati felső irányítás és az óriási, egyre inkább egyesülő hadiipari korporációk között. Mai léte hatékonyabbá, eredményesebbé teszi a titkosszolgálati munkát. Fejlett katonai-ipari komplexum nélkül most nem létezne a szélsőségesé váló észak-koreai konfliktus a mind több szuper extraprofit reményében, illetve a folyamat regionális és globális szintre történő emelése. Ennek általános oka az újra aktívvá és tartóssá váló fegyverkezési hajsza, a helyi, regionális, globális háborúk szítása.

politikát. Oroszország jelenlegi titkosszolgálati történései is ebbe az irányba mutatnak (például szakadárok támogatása, titkosszolgálati játszma előkészítése a balti államok irányában, csecsenek befolyásolása gyilkossági ürüggyel, politikai gyilkosságok vizionálása, közel-keleti „beavatkozás”, diverziók indítása, a Szics-gárda újjáélesztése, vagy akár az egész Európát befolyásoló energia- és pénzügyi krízis kirobbantása, az amerikai elnökválasztás [számítógépes] manipulálása stb.).

Úgy tűnik, hogy mind az orosz, mind az amerikai, kínai, vagy akár mind a nyugat-európai katonai-ipari komplexumok (bennük a hírszerző közösségek) „csúcsra járatása” zajlik. Ennek mindennapi megjelenései – titkolt, leplezett, nem a média nyilvánossága előtt zajló formája – az intenzív fegyverkereskedelemben, az egyre fejlettebb haditechnikai termékek kifejlesztésében, kereskedelmében, sajátos finanszírozási, támogatási rendszerében, az aktív, tömeges (totális) felturbózott hírszerzési, felderítési és elhárítási munkában nyilvánul meg. Ezek a komplexumok (köztük a hírszerző közösségek) csapnak össze a világpolitika színpadán, ennek immár Magyarország is a részesévé vált. Szükséges megemlíteni a már megjelenő és egyre jelentősebbé váló (bár alig hallani róla) kínai katonai-ipari komplexum szerepét.

Legutóbb az európai menekültkérdés kapcsán vetődött fel elsőként, hogy – hasonlóan a hírszerző közösség működéséhez – *Európában* úgynevezett *biztonsági közösséget kell(ene) létrehozni*, amely szemléletmódja, eszközrendszere által egységesen kezelné a manapság jelen lévő bel- és külbiztonsági, katonapolitikai, migrációs és terror kérdéskört.

A komplexum egyelőre lassan, de folyamatosan tör előre, szerepe – különösen a fegyverkezés, haditechnikai fejlesztések exportja révén – egyre inkább számottevő, ami előbb-utóbb a legnagyobbak pozícióját veszélyezteti. Jelenléte, hatása mind inkább érezhető a világ konfliktusaiban.

A részt vevő többi (érintett, „berángatott”) ország a világ (bármely) részében kiújuló konfliktusba bevonása által – egyfajta felfogásban – akár a katonai-ipari komplexumok (bennük a saját hírszerző, biztonsági közösségek), titkosszolgálati játszmák eszközévé válik. Így hazánk, mint a NATO és az Európai Unió aktív tagja egyrészt – a békefenntartás, a NATO-haditechnika vásárlása és alkalmazása által – az amerikai/európai közösség érdekei, másrészt – az energia-kiszolgáltatottsága, a paksi atomerőmű bővítése, az orosz–ukrán konfliktus közelsége miatt – az orosz érdekek tudatos kiszolgálójává válik.

Az adatszerző, információgyűjtő és befolyásoló (kapcsolatépítő) titkosszolgálati tevékenység⁷ létjogosultsága

A *titkosszolgálati munka* létjogosultságát a műveleti munkavégzés keretében mélyrehatóan célszerű vizsgálni. A műveleti munka összetett, alapvetően humán erővel végrehajtott hírszerzési, felderítési és elhárítási szakmai tevékenység, amely titkosszolgálati külső és belső műveleti eszközökkel, kapcsolati körrel, hálózattal és módszerekkel (eljárásokkal, engedélyezésekkel) kombinált titkos, állandó, alap- és rendkívüli feladatok végrehajtását és ellátását szolgálja a klasszikus hírszerzési, felderítési, elhárítási, illetve bűnmegelőzési és bűnüldözési területeken. A mindenkori kormány a döntéseivel nagymértékben befolyásolja a törvényesen alkalmazható titkos műveleti elemeket.

Indokolt esetben a szolgálatok feladatellátási rendszerében, annak struktúrájában, erőforrásaiban, működési szabályaiban, valamint az irányításában és a törvényes felügyeletében változtatásokat, valamint a törvényhozásnál jogszabály-módosításokat kezdeményeznek. Ezáltal tud kiteljesedni a nemzeti titkosszolgálati politika, a titkosszolgálati munka.

Maga a *művelet* a titkosszolgálat valamely törvényes alapfeladatából eredő, konkrét célra irányuló, alapvetően titkos, részben nyílt műveleti erővel és eszközökkel végrehajtott akciókból és intézkedésekből álló szükségszerű, értelmes tevékenység, munka, az emberi és gépi (mesterséges) intelligencia alkalmazása.

A titkosszolgálati munka szükségessége (létjogosultsága)

Bizonyos „korlátok közé szorított” (tudniillik a legális, már felderített, illegális partnerszolgálatok) külföldi titkosszolgálatok régóta működnek hazánkban.

Az utóbbi időben viszont – talán épp a mi szolgálataink eredménytelensége (például kiszorítás, akadályozás tekintetében), a részbeni felderítettség, illetve a „kényszer-irányítottsága”⁸ miatt (tudniillik még nem érdek a lebuktatás) – e külföldi ellenérdekelt titkosszolgálatok fokozták tevékenységüket hazánkban. Budapest megint Kelet-Európa, sőt egész Európa kémparadicsomává vál(ha)t.

⁷ Míg az *adatszerző tevékenység* büntetőeljárás kategóriaként jut szerephez, addig az *információgyűjtés, befolyásolás* nemzetbiztonsági kategória.

⁸ „*Kényszerirányítottságon*” a szerző az adott szolgálatnak a mindenkori kormányzattól és titkosszolgálati politikától való (irányítottsági, pénzügyi stb.) függést ért.

A magyar titkosszolgálatok munkájának létjogosultsága⁹ épp az ellenérdekelt¹⁰, itt „működő” külföldi titkosszolgálatok munkájának megakadályozásában, adatainak és információinak megcsapolásában, tevékenységük csaknem teljes kontrolljában fejezhető ki, *e tekintetben van létjogosultsága a hazai titkosszolgálati működésnek.*

A „korlátok közé szorított” külföldi, ellenérdekelt titkosszolgálatok tevékenysége minősíti a hazai (állami) titkosszolgálati munka értelmét, hasznát és értékét. Az ellenérdekelt szolgálatok magyarországi működése megteremti az állami titkosszolgálatok munkájának azon elvárt (nemzeti szempontból helyes) arányát, amely megfelelhet nemzeti érdekeinknek és értékeinknek. Mindez persze magában hordozza azt a lehetőséget, eshetőséget is, hogy a külföldi titkosszolgálatok erősödése egyben a hazai titkosszolgálatok tevékenysége gyengülésének tulajdonítható, illetve fordítva. A nemzeti szempontból helyes titkosszolgálati (aktivitás) arányok időszakos kilengése, majd végleges kialakulása adja a hazai titkosszolgálati tevékenység létjogosultságát vagy nélkülözhetőségét, ami azonban hosszú távon mégis *értelmet ad a titkosszolgálati tevékenységnek.* E nélkül ma sem létezhet modern állami működés.

Az állami titkosszolgálati tevékenység a terrorelhárítás tekintetében nagobbrészt igen eredményes, humánerővel végrehajtott ügynöki munkát alkalmaz, *ez ad különös szükségességet a titkosszolgálati jellegük fenntartásának,* és más titkosszolgálati műveletek területein is követendő példa lehet.

Az állami titkosszolgálati tevékenység értelmét, hasznosságát, eredményességét adhatja az, ha

- a hazai titkosszolgálatok tevékenységüknek megfelelő helyen és időben a külföldi titkosszolgálatokat csaknem teljes kontrolljuk alatt tudják tartani;
- azok releváns (társadalmi, gazdasági) hasznot, értéket (információkat, adatokat) ad(hat)nak az ország számára;
- amíg tevékenységük értékelése „igazolja” a hazai titkosszolgálatok munkájának értelmét, legitimációját,

ez egyfajta létjogosultságot, értéket ad a hazai titkosszolgálati munkának.

⁹ A szerző *a titkosszolgálati munka* értékelhető, mennyiségileg és minőségileg detektálható „*létjogosultságán*” a közigazgatási tevékenységet ellátó legális és illegális titkosszolgálatok munkáját érti, mely tevékenységeket törvényekben, jogszabályokban, belső jogi normákban meghatározottak szerint végzik (a társadalomban időnként/folyamatosan megjelenő biztonsági hatások, kockázatok, kihívások kezelése céljából).

¹⁰ Itt szükséges megjegyezni, hogy egyes mérvadó szakmai vélemények és a szakirodalom szerint hazánkban nemcsak partner, hanem egyben ellenérdekelt, ellenfél, sőt ellenséges titkosszolgálatok is intenzíven tevékenykednek, illegálisan.

A hazai titkosszolgálatoknak szükségszerűen együtt kell működniük a szövetséges partnerszolgálatokkal a nemzeti és a nemzetközi feladatok végrehajtásában. Ez nemcsak szövetségesi kötelesség, hanem össznemzeti érdek is, így *a titkosszolgálati munka* nemcsak hazai, hanem szövetségesi szinten is *értelmet képvisel*.

1. számú táblázat
A titkosszolgálati munka szükségessége
(általánosan a jogi normák tartalmazzák)

Megnevezés	Megjegyzés (továblépés)
általános titkosszolgálati kontrollprevenció belföldön és külföldön	részletes szabályozás szükséges
ellenérdekelt titkosszolgálatok akadályoztatása	részletes szabályozás szükséges
a túlnyomórészt humán erősz terrorelhárítás nemzeti és nemzetközi terepen	részletes szabályozás szükséges
taktikai és stratégiai együttműködés a szövetséges partnerszolgálatokkal	részletes szabályozás szükséges
titkosszolgálat szempontjából fontos metaadatok és információk gyűjtése, illetve azok zárt rendszerű szolgálati és üzleti célú hasznosítása, értékesítése (különösen a katonai vonalon szerzett nyílt információk tekintetében: kutatás-fejlesztés-innováció)	részletes szabályozás szükséges

*A titkosszolgálati munka szükségtelensége,
a megkérdőjelezhető létjogosultság*

A hazai titkosszolgálati munkára és a szolgálatokra vonatkozó jogszabályokban és gyakorlatban *nincs egyértelműen* meghatározva, hogy titkosszolgálataink tevékenységüket külföldön vagy belföldön, polgári vagy katonai területen és irányban, hazai vagy külföldi állampolgár, szervezet ellen fellépve lássák el (jogszabályok értelmezése, helytelen alkalmazása, „kivételes” kitétel definiálása, alkalmazása).

Így akár az is előfordulhat, hogy

- a külső hírszerzés országhatárainkon belül;
- a belső felderítés és elhárítás országhatáron túl¹¹;
- a katonai felderítés és elhárítás polgári területen;
- a polgári felderítés és elhárítás katonai területen

¹¹ A belső felderítés és elhárítás országhatáron túl történő feladatvégzését – 2016. július 17-től – az Nbt. 2. §-a határozza meg.

végzi szakmai munkáját, *e tekintetben* akár sokszor *értelmetlennek*¹² is tekinthető a *titkosszolgálati (rendszer) tevékenység*. Törvényi szinten az illetékeségi és hatásköri párhuzamosságok sajnos a magyar joggyakorlatban is jelen vannak.

Elsősorban békeidőszakban, az *állami titkosszolgálatok esetében* igaz az, hogy a hírszerzéshez, felderítéshez és elhárításhoz alkalmazott *nyílt, technikai és ügynöki adatszerzési és információgyűjtési* arányok – a szakma megítélése szerint – a 60–20–20 százalékot teszik ki. Mindezen arányok a *magán-titkosszolgálatoknál* – vélhetően a „korlátlan” anyagi és kvalifikáltabb humán erőforrásaik birtokában, a mögöttes államot, magánérdeket érő presztízsveszteség elkerülése érdekében (amely akár diplomáciai botrányba vagy súlyosabb retorzióba csaphat át) – szakmai becslések szerint immár elérheti a 20–30–50 százalékot is. Ennek felső/alsó határok közötti változása napjainkban titkosszolgálatától függően nagy kilengést mutat.

Tehát az állami titkosszolgálatok munkájuk során ma már nagyjából nyílt, bárki által elérhető forrásokra (média, internet, hazai és külföldi könyvtárak, adattárak, adatbázisok, kutatóintézetek stb.) támaszkodnak, *ezért értelmetlen* a munkájuk *kizárólagos titkosszolgálati jellegének fenntartása*. Ennek alapvető oka lehet a speciális munkavégzés túlzott, szükségtelen, nagy rejtettsége, indokolatlan titkossága. Az információk mintegy hetven-nyolcvan százaléka nyílt (például OSINT), de a szakmailag igazán értékelhető (lényegi) információk (öt-tíz százalék) az ügynöki tevékenységből származnak, ezeket szükséges minősíteni.

A hazai titkosszolgálatokat az jellemzi, hogy tevékenységüket alig leplezve, munkájukat törvényileg nyíltan, többségében „*nem fedett*”, hanem *nyílt objektumban*, járművekkel, interneten stb. végzik (munkakörülmények, titoksértés, biztonsági-konspirációs veszély).

Mindezek tekintetében nem szükségszerű a titkosszolgálati jelleg fenntartása, *ezért nélkülözhető* (célirányosan továbbfejleszhető, változtatható) *a munka titkos jellegének a további fenntartása*.

A hazai titkosszolgálatoknál nagyobb arányban fordul elő, hogy szakmai munkájuk során – nagyobb fokú specializáció, különleges, ritka szaktudás miatt – a szakembereiket sokszor „*üresjáratban*”, vagy nem a szaktudásuknak

12 A szerző a *nemzetbiztonsági munka „szükségtelenségén”* a nemzetbiztonsági szolgálatok olyan speciális megítélését érti, amely a nemzetgazdaság számára indokolatlanul nagy (élőerő, anyagi, technikai) terhet jelent, mely tevékenységek nem ráfordítás arányos (= pazarló) nemzetbiztonsági adatokat, információkat eredményeznek, a kormányzati döntés-előkészítést, támogatást nem segítik (esetleg akadályozzák), ezáltal a munka értelmetlenné, pazarlóvá válik.

megfelelően foglalkoztatják, vagy nem szakmai titkosszolgálati tevékenységet végeztetnek velük (kvázi értelmetlen a foglalkoztatásuk). Ez nem példa nélküli, hiszen már a rendszerváltozás előtt hosszú időn keresztül a kémelhárításban is tucatjával alkalmaztak pályakezdő programtervező matematikusokat, akik zömében nem matematikai munkát végeztek. Így tevékenységüknek titkosszolgálati szükségessége, haszna nem volt, *ezért is felesleges az intenzív titkosszolgálati munkájuk fenntartása.*

A rendszerváltozás előtt a hazai állambiztonsági szervek és a bűnügyi operatív felderítő szervek egymás mellett működtek, szorosan együttműködtek. E mögött világos, áttekinthető titkosszolgálati politikai döntés húzódott.

A jelenlegi állami titkosszolgálati munka – alapvetően a polgári, katonai nemzetbiztonsági szolgálatoknál – sokszor úgy tűnik, nem több mint sajátos rendvédelmi, rendőri tevékenység, mivel ma sem léteznek a nemzetbiztonsági stratégiára épülő, a prioritásokat figyelembe vevő és a gyakorlati nemzetbiztonsági munkát komplexen vezérlő titkosszolgálati (ágazati) stratégiák (állami működtetési hiányosság), illetve stratégiákat vezérlő, kialakító titkosszolgálati politika. Épp ezen indokok miatt a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok (mellérendeltként) akár integrálhatók is a rendőri, rendészeti, rendvédelmi struktúrákba, és *ezért is megkérdőjelezhető (felesleges) a titkosszolgálati működésük.*

Egyes nemzetgazdasági, közszolgálati és privát területeken, továbbá kényes nemzetközi műveleti tevékenységek során az állami titkosszolgálatok fedésük – elsősorban gazdasági okokra visszavezethető – elégtelensége miatt és/vagy diplomáciai botrányok elkerülése érdekében nem végezhetnek teljes értékű szakmai munkát, pedig erre a hatályos jogszabályok lehetőséget adnak. E területeken – épp ezen indokok miatt – megjelentek és sikeresen működnek az árnyék- (magán-) titkosszolgálatok, sőt igénybevételek gyakorisága egyre jelentősebb, kiszorítva ezzel az állami titkosszolgálatokat. Mivel *a feladatot az állami titkosszolgálat (érdemben) nem tudja ellátni és/vagy nincs rá igény, ez is az állami titkosszolgálati tevékenység szükségtelenségét igazolja.*

Az állami *titkosszolgálati tevékenység szükségtelensége nyilvánul meg* a tekintetben, hogy a magán-titkosszolgálati munkának tekintett magánnyomozás, őrző-védő feladatok, vagyonörök, vagyonvédelmi cégek stb. vonatkozásában megjelenő árnyék- (magán-) titkosszolgálatok részben teret kaptak a gazdasági életben, közszolgálatban, továbbá a mindezt jogilag lehetővé tevő állami jogszabályok megalkotására ez idáig nem került sor (például nincs meghatározva, hogy mi számít magán-titkosszolgálati tevékenységnek, azok mit végezhetnek, mi tiltott számukra stb.).

Az Európai Unióban nincs egységes titkosszolgálati együttműködés, ez nyílt terepet kínálhat a magán-titkosszolgálatok igénybevételének és alkalmazásának.

Mindezen túl a hazai polgári nemzetbiztonsági szolgálatoknál a titkosszolgálati munka szakmai (és nem kormányzati) minőségbiztosítása¹³, a nemzetközi standardoknak való megfelelése és az egységes nemzeti és nemzetközi fogalmi terminológia használata jelenleg – szakmaiságát tekintve – egyáltalán nem kielégítő, hiányos (például a kiberbiztonság területén egységes rendszer létrehozásának igénye). Ezért a titkosszolgálati munka értékét, eredményességét és hatékonyságát – az összehasonlítási lehetőségek hiányában, az objektív szakmai tényezőkön túl – egyáltalán nem lehet lemérni (kvázi felesleges a feladatvégzés), ezért is tekinthető *feleslegesnek a titkosszolgálati tevékenység fenntartása*.

Az elmúlt időszakban egyes magyar titkosszolgálatok jogszabályban deklarált alaptevékenységük ellátásához – elsősorban költségvetési okokra visszavezethetően – több esetben „elhanyagolták, lazára vették” a hír- és adatigényeik teljesítését, amelyet a vonatkozó törvények, továbbá a kormány és szervei ütemezetten, illetve esetileg határoztak meg részükre, ezért is *szükségtelen* sok esetben *a titkosszolgálati tevékenységük meghatározása*.

A rendszerváltozás után egyes titkosszolgálatok feladatvégzése – objektív szakmai mérhetőség, továbbá kidolgozott és alkalmazott pénzügyi elszámolás, mutatók hiányában, szubjektív értékelésük folytán – sokszor csupán formális (árfolyam megvédése, pénzügyi biztonság megteremtése, iparbiztonság, offshore tevékenység felderítése stb.). Emiatt a *titkosszolgálati tevékenység* ez esetben akár *nélkülözhetővé is válik*.

A hazai szakmai berkekben már többször igazolódott, hogy – a szakspecifikus titkosszolgálatok helyett (!) – a bűnügyi operatív felderítés egyes kiemelt szakmai műveleti munkákat sokszor sikeresebben és hatékonyabban tud elvégezni. Ennek megfelelően a titkosszolgálati politikai döntés után a szolgálatok e tevékenységüket kvázi rendőrséggként (rendvédelmi, rendészeti szervként) is el tudják, illetve el tudnák látni (indokolatlan, duplikált párhuzamos munkavégzés), ezért sokszor *felesleges¹⁴ a titkosszolgálati jelleg szerinti megkülönböztetés*.

¹³ A minőségbiztosítás a titkosszolgálati szakmai munkában is jelen van, és a felderítés, elhárítás hatékonyságában, az információk értékében, a szolgálatok közötti együttműködésben ölt testet.

¹⁴ A műveleti munka szempontjából értéktelen, ezáltal *értelmetlen*, a titkosszolgálatok részére meghatározott igénybe nem illeszthető (nem releváns) információk, adatok felesleges gyűjtése, tárolása.

2. számú táblázat

**A titkosszolgálati munka szükségtelensége, „megkérdőjelezhető” létjogosultsága
(napi munka terméke)**

Megnevezés	Megjegyzés
műveleteknél a tervszerű és nem tervszerű adatszerzési arányok kialakulásának az anomáliája	felülvizsgálatot igénylő jelenség
az erőltetett, indokolatlan titkosszolgálati jelleg fenntartása	felülvizsgálatot igénylő jelenség
az állami titkosszolgálati működés magánosításának a kieroszakolása	felülvizsgálatot igénylő jelenség
unión belül a magán titkos műveletek indokolatlan igénybevétele	felülvizsgálatot igénylő jelenség
minőségbiztosítás szerepének eltúlzása	felülvizsgálatot igénylő jelenség

*Átfedések a titkosszolgálati munka
szükségessége és szükségtelensége között*

Hazánk – rendszerváltozás utáni – történelme során a polgári titkosszolgálatok sokszor „cseréltek” gazdát. Amikor az Információs Hivatal a Külügyminisztériumhoz vagy a Miniszterelnökséghez került – az amerikai, az izraeli és a német titkosszolgálatokkal való együttműködés további erősítése mellett –, a szolgálat az EU-, a NATO-szövetséges tagországok ellen is folytathat hírszerző, felderítő és elhárító tevékenységet. „Természetes” e titkosszolgálatok között, hogy akár partnereik, szövetségeseik ellen is végezhető felderítés, azonban épp a szövetséges(ek) elleni titkos tevékenység kvázi tilalma miatt a titkosszolgálat tevékenységének alapvető *létjogosultsága* „kérdőjeleződik meg”. Ezt természetesen tudják a szövetséges országok hírszerző, felderítő és elhárító szolgálatai is (hiszen ők is „hasonlóan” cselekszenek).

Mostanában az egykori szocialista országok hírszerzésének többsége – munkájuk jellegénél fogva – külügyi irányítás alatt tevékenykedik¹⁵. Magyarországon a Miniszterelnökséghez tartozik az Információs Hivatal, amelynek irányító, felügyeleti feladatai ellátásához nem feltétlenül szükséges az önálló külső hírszerzési tevékenység fenntartása, a felügyeleti, irányítási és a végrehajtási szintek nem egyértelműen különülnek el, így tevékenységének *létjogosultsága* „megkérdőjeleződik”.

¹⁵ Az Információs Hivatal 2010 és 2012 között a Külügyminisztérium, 2012 és 2018 között a Miniszterelnökség, 2018-tól pedig ismét a Külgazdasági és Külügyminisztérium alá tartozik.

Hasonló problémával találkozunk a magyar Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat tekintetében, amely honvédelmi miniszteri irányítás alatt látja el feladatát. A szolgálat végrehajtó szintű tevékenysége és a minisztérium irányító, ellenőrzési, felügyeleti feladatai nem egyértelműen különülnek el, némely tekintetben összeolvadnak, így létjogosultsága úgyszintén „megkérdőjelezhetővé” válik.

Napjainkban az offshore-, befektetési, brókerbotrányok, „sajátos” felszámolási és csődeljárások hívták fel a figyelmet arra, hogy egyes bankok, társaságok nem ügyeltek a titkosságra, és nyilvánosságra kerültek egyes ügyletek résztvevőinek adatai, megkérdőjelezve ezzel a titkosszolgálati tevékenység létjogosultságát.

A titkosszolgálatok államon belüli hatalmi berendezkedése zárt, legitim rendszer. Azonban sajátos érdek- és értékrendszer alapján fennáll annak lehetősége, hogy a kormány némely esetben szabadon „belenyúlhat” mindezek működésébe. A titkosszolgálati munkában feltételezhető, hogy a „félkatonai”, sokszor magánhadseregnek titulált, „túldimenzionált” terrorelhárítási feladatokat végző Terrorelhárítási Központ – jogszabályban a részére meghatározott feladatai mellett – akár szakmailag nehezen megítélhető titkos információt, adatot is gyűjthet (ami vélhetően bűncselekmény) egyes államhatalmat, kormányzatot irányító tényezőkről, vezetőkről, vezető testületekről, ezáltal a jelenlegi a törvények, jogszabályok által a szolgálatot is magában foglaló, deklarált titkosszolgálati rendszer létjogosultsága „megkérdőjelezhető”.

Az Alkotmányvédelmi Hivatal közvetlenül a Belügyminisztérium irányítása alá tartozik, így a korábbinál hatékonyabb és eredményesebb az együttműködése a rendvédelmi, rendészeti, igazságügyi, büntetés-végrehajtási szervekkel. Így akár a hivatal *önálló tevékenységének létjogosultsága „kérdésessé válhat”*.

Napjainkban sokszor aszerint ítélt meg egy-egy titkosszolgálati munka létjogosultsága, hogy a valós és reális nemzetbiztonsági tevékenység végrehajtását gyakran „felülírja” a rendelkezésre álló költségvetési (speciális működési) kiadások nagysága. Ha nincs pénz, akkor „véltetően” szükségtelen az adott titkosszolgálati feladat végrehajtása is. A titkosszolgálatokat irányító/felügyelő miniszterben sokszor nincs meg az a politikai és szakmai „akarat”, hogy sort kerítsen a pluszpénzek igénylésére, jóváhagyására. Ugyanez akár nemzetközi szinten is előfordulhat úgy, hogy adott kiemelt titkosszolgálati akciókra nincs elegendő pénzügyi keret, mégis elnöki/kormányfői döntéssel a hiányzó pénzforrás soron kívül előteremtődik.

A titkosszolgálati munka *létfogosultsága egyaránt igazolható* korábbi magyar gyakorlati példával is: a Nemzetbiztonsági Szakszolgálat, a Nemzetbiztonsági Hivatal (a jelenlegi Alkotmányvédelmi Hivatal) és az Információs Hivatal együttes tevékenysége során, irányítási, hatásköri és illetékességi tisztázatlanságok, együttműködési „zavarok” miatt nem realizálódott egy-egy műveleti tevékenység (például amikor – a média szerint – külföldi bankjegypapír-szállítmány „tűnt el” a fővárosi Orczy téren), a hazai titkosszolgálatok „asszisztálása”, nem kellő koordinációja mellett.

Az eddigiek is igazolják, hogy adott pillanatban a titkosszolgálati munka szükségessége-szükségtelensége, de akár értelme-értelmetlensége, hasznahasztalansága, vagy értéke-értéktelensége egy időben hosszú távon tud érvényesülni.

A titkosszolgálati munka értelméről, értelmetlenségéről csak annak tekintetében lehet beszélni, ha ismert a munka értelme, illetve fordítva: ismert annak értelmetlensége. E munkák kölcsönösen függenek egymástól, beszélni róluk nyilvánvalóan csak mindkettő ismeretében lehet, együtt érdemes/kell a kettőt nézni, kezelni.

A magán-titkosszolgálati¹⁶ műveletek

Az elmúlt évtizedekben a hazai titkosszolgálati munkában is jelentős változások történtek. Mindehhez szükséges fel-/elismerni, hogy jogilag deklarált – nemzeti biztonsági és katonai stratégiákra épülő – ágazati stratégiák nélkül az ország biztonsági érdekeihez és értékeihez igazodó tényleges *állami titkosszolgálati* munka¹⁷ hosszú távon megkérdőjeleződhet.

A „készülő” ágazati nemzetbiztonsági, rendészeti, rendvédelmi, valamint a már megjelent katonai stratégia és az azokat megalapozó nemzeti biztonsá-

¹⁶ A *magán-titkosszolgálatok* kizárólag anyagi érdekű és célú, privát hírszerzésre, felderítésre, önálló operatív-technikai szolgáltatásra (munkára és kutatásra-fejlesztésre-innovációra), értékelésre, elemzésre aktív, titkosszolgálatok irányába történő közvetítésre, továbbá rendészeti, kriminalisztikai és rendvédelmi, katonai jellegű feladatokra vállalkozó belföldi és külföldi személyek és szervezetek, amelynek erőforrásai fedezetét a magántőke, alkalmanként állami költségvetési forrás biztosítja. A magán-titkosszolgálatok létét, tevékenységét, szükségességét a biztonsági szakma széles köre elismeri, miközben az állami jogalkotás differenciáltan értelmezi, szabályozza. A magán-titkosszolgálatok fogalmába természetesen nem tartoznak bele az állami titkosszolgálatok által létrehozott fedőintézmények és vállalkozások.

¹⁷ A nemzetbiztonsági szolgálatok belső és külső (fedett) műveleti szervei, valamint a titkos információgyűjtésre törvényben felhatalmazott szervezetek által végzett munka.

gi stratégia hiánya következtében – az elmúlt negyedszázadban – *megjelent és egyre jelentősebbé vált a magánszektor a titkosszolgálati területeken.*

A *magán-titkosszolgálatok* jogi személyiséggel felruházottak, vagy a nélküliek, magán- és anyagi érdekű és célú, polgári és katonai hírszerzésre, felderítésre, elhárításra, operatív-technikai szolgáltatásra (munkára és kutatási-fejlesztési-innovációs tevékenységre), valamint értékelésre, elemzésre létrehozott vállalkozások. Nagyobb, tömeges alkalmazásukra a közel- és távol-keleti események kapcsán került sor.

E szolgálatok az információs rendszereik működtetéséhez, műveleteikhez a haditechnikai eszközöket illegálisan és/vagy legálisan alkalmazzák. Az eszközök többsége ultramodern, korszerű, haditechnikainak nem minősülő, kettős rendeltetésű, saját fejlesztésű termék. A humánerői és a titkosszolgálati eszközei és szabadon választott módszerei alkalmazásánál sokszor használja ki a jogi normák, a biztonsági rezsimek és protokollok adta „lehetőségeket” és hiányosságokat.

Nemcsak a hazai, hanem a külföldi magántőke is törvényszerűen hívja életre, illetve tart rá igényt. Kialakulásuk – a tőkés országokban – a hidegháború időszakára tehető. Szerveződéseik a katonai-ipari (modern szakterminológia szerint hadiipari, hadigazdasági) komplexumok integráns részeként a katonai-állami szektor és a hadiipari monopóliumok közé – az állami titkosszolgálatokkal együtt – ékelődnek. Így befolyásuk, irányító szerepük még eredményesebben hathat nemzetek életére, nemzetközi integrációkra és koalíciókra. A társadalmi-gazdasági rendszerátalakulások után majdnem minden rendszerváltó országban megjelennek. A 2008-as globális gazdasági-pénzügyi válság hozadékaként számuk rohamosan növekszik, szerepvállalásukat a társadalomban, közigazgatásban nem lehet figyelmen kívül hagyni. A magán-titkosszolgálatokhoz szorosan kötődnek a magánhadseregek (hazánkban jellemzően a félkatonai szervezetek). Jelen tanulmánynak azonban nem célja a magánhadseregek vizsgálata.

A közelmúlt fontosabb magán-titkosszolgálati jellegű beavatkozásainak eredményei a következők:

- a pénzügyi szektorban a Magyar Nemzeti Banknál a jövedelemszerző korlátok bevezetésére való törekvés figyelmen kívül hagyása;
- az egészségügyi szektorban a vakcinagyártás körüli – pénzügyi, valamint a hazai és a külföldi ellenérdekelt gyártó-forgalmazó és egészségügyi szakmai csoportok céljait szolgáló – bizonytalanság mesterséges gerjesztése;
- az önkormányzati szektorban a budapesti és egyes vidéki ingatlanok – külföldi támogatást is élvező – tőkefelhalmozási célú eladásai;

3. számú táblázat

A magyar titkosszolgálatok szerveződésének statikus rendszere

Jellemzők	Szerveződésük	
	Állami	Magán
Fegyveres jelleg	igen	általában nem (kivétel a bűnözői szerveződés)
Erő, eszköz, módszer, eljárás (hadi, rendvédelmi, rendészeti, kriminalisztikai)	titkos	részben legális
Szervezet	titkos	részben legális

- a fővárosi önkormányzat felügyelte BKV-nál tőkefelhalmozási célú egyéni „akciók”;
- az állam által felügyelt MÁV-nál pénzügyi, gazdasági, szakmai túlkapások okozta egyéni tőkefelhalmozások;
- a nemzeti vagyonkezelő által felügyelt egyes állami ingatlanok, vagyontárgyak „sajátos privatizálása”;
- a hagyományos és nukleárisenergia-szektorban az alternatívenergia-források felhasználásának, gyakorlati alkalmazásának pénzszerzési célú késleltetése, akadályozása (például szélerőművek);
- a katonai (például vadászrepülőgépek, helikopterek vásárlása, szállítórepülőgépek felújítása, repülőgép idegen-barát felismerő rendszer [IFF] beszerzése, csereügylet), nemzetbiztonsági (például lehallgatórendszer) beszerzésének haszonszerzési célú anomáliái;
- hazai és uniós közbeszerzések, központosított közbeszerzések „vélelmezett” haszonszerzési célú szabálytalanságai.

Az egyének és szervezetek magán-titkosszolgálati vállalkozásai – annak ellenére, hogy behatolnak a korábban állami monopóliumnak tekintett érdekszférába – ígéretes jövő előtt állnak, hiszen

- az elhúzódó gazdasági és pénzügyi válságok ellenére a pénzügyi-gazdasági „érdekkormányzat” válságkezelési intézkedései több áttételen keresztül a magán-titkosszolgálatokat favorizálják a korlátlan mértékű hazai és uniós pénzügyi források biztosításával;
- egyes speciális, kényes és bizalmas biztonsági feladatokat továbbra is csak ők végezhetnek;
- a magán-titkosszolgálatok közvetítésével bármely magán- és állami szereplő (személy, szervezet) eljuthat az állami és a hivatalos titkosszolgálati hatalom csúcsáig;

- az állami hírszerző, felderítő és elhárító szervezetek hatékonysága az idők során többször is megkérdőjeleződött (2001. szeptember 11., iraki válság, afgán helyzet, Észak-Korea, Iszlám Állam, pénzügyi-gazdasági válság és annak kezelése, gazdasági népvándorlás stb.);
- egyes hírszerzési és elhárítási állami funkciókat (például kiemelt személy- és objektumvédelem, őrző-védő feladatok) egyre gyakrabban adnak magánkézbe;
- a magán-titkosszolgálati szerepvállalással az állami titkosszolgálatok a háttérben maradhatnak.

Mindezek alapján várható, hogy az állami titkosszolgálatok szakmailag (horizontálisan: információs, műveleti és támogató feladatok által; vertikálisan: stratégiai és taktikai szinten) és a magánszektor (szabad magántőkével) egyre gyakrabban számítanak egymásra a hírszerzés, felderítés, önálló operatív-technikai szolgáltatás, értékelés-elemzés, az állam és a hivatalos titkosszolgálatok irányába történő közvetítés rendészeti, rendvédelmi, kriminalisztikai és katonai jellegű feladatvégzés területén.

A magán-titkosszolgálatok jövőbeni bevonása az állami titkosszolgálati feladatellátásba azt jelentheti, hogy az állami titkosszolgálatok törvényben meghatározott feladatai – igaz, drágábban, de – kiszervezhetők, ezáltal az állam szűkös erőforrásait és képességeit a számszerűen növekvő és a sokszor egyidejűleg jelentkező védelmi, biztonsági hatások (fenyegetések, veszélyek [kockázatok] és kihívások) hatékony és eredményes kezelésére fordíthatja.

Már akár most is belátható, hogy az állami titkosszolgálatok működése a magán-titkosszolgálatok nélkül kétségessé válhat. Például a nemzetközi fegyverkereskedelemből napjainkban már nem lehet kizárni az állami és a magán-titkosszolgálatok ideiglenes, esetleg tartós fúzióját, együttműködését; válság-, konfliktusokkal terhelt övezetekbe, régiókba túlnyomórészt a magán-titkosszolgálatok juttatják el a haditermékeket, fegyverzeti eszközöket (Ukrajna, Közel-Kelet, Észak-Korea). Az ilyen „kényes” eszközök, termékek forgalmazását az állami titkosszolgálatok nyíltan nehezen vagy egyáltalán nem vállalják, ezért szükséges a magán-titkosszolgálati szerepvállalás. Szemléletes példa minderre, hogy az ukrán szakadárok logisztikai támogatásában kulcsszerepet kaptak (kapnak) – az orosz állami, ukrán állami titkosszolgálatok mellett – a „beazonosíthatatlan” magán-titkosszolgálatok is.

Az államnak a dinamikusan fejlődő, terjeszkedő magán-titkosszolgálatokkal kapcsolatosan jelentkező – szükségszerűen elvégzendő – szakmai feladatai a következők:

- a magán-titkosszolgálatok makrogazdasági, szakmai piacszervező tevékenységének, érdekeinek feltárása;
- az állami titkosszolgálatok vetélytársaként megjelenő magánvállalkozások piaci tevékenységének korlátozására irányuló erőfeszítések, piacszerző törekvések befolyásolásának figyelemmel kísérése;
- a multinacionális gazdasági társaságok vagyónvédelmi magán-vállalkozásainak figyelése;
- a magánnyomozói, őrző-védő, vagyónvédelmi tevékenységek teljes kontrolljának, monitoringrendszerének kiépítése.

Míg az állami titkosszolgálatok kötelezően csatlakoznak, addig a magán-titkosszolgálatok önkéntesen, együttműködés keretében csatlakozhatnak más kormányzati tárcáknak, főhatóságoknak a bizalmas és titkos – a titkosszolgálati munka általános jellegét automatikusan magában hordozó, illetve azt igénylő – pénzügyi, külpolitikai, külgazdasági, iparfejlesztési és kutatási területein működő szerveihez. Ezen együttműködésbe Magyarországon – valamennyi állami titkosszolgálat mellett – az esetek többségében szükségszerűen bevonhatók az ügyben érintett minisztériumok, államigazgatási, kormányzati szervek, országos hatáskörű intézmények, továbbá az ügyészség, az Állami Számvevőszék, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal stb.

A magyarországi társadalmi-gazdasági rendszerváltozás után a jelentősebb magán-titkosszolgálati munka (feltételezhetően) az állami titkosszolgálatokhoz hasonlóan zajlik. A magán-titkosszolgálatok információs és műveleti irányai közötti nyílt, rejtett differenciát a műveleti belföldi és külföldi érdekek, a végrehajtás konkrét lehetőségei (objektum védettsége, behatolás mikéntje, módja stb.), és az azt befolyásoló pszichológiai tényezők (meggyőzés ereje; felkínált haszon reménye; verbális képesség; metakommunikációs taktika stb.) határozzák meg.

A 4. számú táblázatban a magán-titkosszolgálatok részben ismertté vált jelentősebb akcióinak műveleti irányai láthatók azzal, hogy azok összetétele, struktúrája – a társadalmi mozgások dinamikájától függően – erőteljesen változó.

Jelenleg az állami titkosszolgálatok legitimitása rendezett, azok a hazai hatályos jogszabályok alapján működnek. A magán-titkosszolgálatok azonban – jogszabályi felhatalmazás hiányában, illetve anélkül – a társadalom meghatározó (állam, önkormányzat, magán-) szektoraiban csak részben tudnak legálisan tevékenykedni, munkájuk zöme alapvetően illegális.

4. számú táblázat

**A magán-titkosszolgálatok akcióinak műveleti irányai napjainkban
(a magáncélú bűnmegelőző, bűnüldözési, valamint a katonai célú nyílt akciók és intézkedések,
továbbá a haszonszerzésű kiberműveletek nélkül)**

Megrendelő/megbízó – cél	Magán-titkosszolgálati műveleti irány, szerep	
	Adatszerzés és információgyűjtés	Befolyásolás, kapcsolattartás
Bankok, brókerek, pénzügyi befektetők, takarékszövetkezetek – haszonmaximalizálás	nyílt, rejtett	rejtett
Bennfentes információkkal kereskedők – többletjövedelem szerzése	rejtett	rejtett (külföldi részvétel nem kizárt)
Bizalmi vagyonkezelés – adóelkerülés (adóoptimalizálás) – offshore-ozás	rejtett	rejtett (külföldi részvétellel)
Energetikai beruházást végzők – új beruházások késleltetése, akadályozása – megjelenés az energetikai piacon, nagyobb részesedés	rejtett	rejtett (külföldi részvétel nem kizárt)
Építőipari vállalkozások – ár kalkulációk manipulálása, haszonszerzés	rejtett	rejtett (külföldi részvétel nem kizárt)
Értékpapír-kibocsátók – árfolyam mesterséges manipulálása – fiktív kötvénykibocsátás	nyílt, rejtett	rejtett (külföldi részvétellel)
Felszámolók – vagyon, tőke alulértékelése, annak megszerzése	rejtett	rejtett (külföldi részvétellel)
Gyógyszerkutatók, gyártók, forgalmazók – haszonmaximalizálás	nyílt, rejtett	rejtett (külföldi részvétellel)
Haditechnikai, kiemelt kormányzati beszerzők – szabálytalansággal kiemelt jövedelemszerzés	rejtett	rejtett (külföldi részvétellel)
Hazai és uniós pályázati pénzek – elosztásának torzítása – pályázati pénzek megszerzése	nyílt, rejtett	rejtett (külföldi részvétellel)
Hazai jogalkotás belföldi, külföldi érdekből történő manipulálása – bennfentes információk szerzése	nyílt, rejtett	rejtett (külföldi részvétellel)

Megrendelő/megbízó – cél	Magán-titkosszolgálati műveleti irány, szerep	
	Adatszerzés és információgyűjtés	Befolyásolás, kapcsolattartás
Ingtatlanérték-beclők, -fejlesztők – ingatlanérték mesterséges manipulálása – haszon maximalizálása	rejtett	rejtett (külföldi részvétellel)
Internetes kereskedés, áruházak – többletjövedelem-szerzés	nyílt	nyílt, rejtett
Kiemelt beruházást végzők – nagyobb részesedés megszerzése	rejtett	rejtett (külföldi részvétellel)
Közbeszerzést végzők – szabálytalanságok kihasználása – nagyobb jövedelemszerzés	rejtett	rejtett
Közlekedési vállalatok – nagyobb részesedés	nyílt, rejtett	rejtett
Közteherviselést (áfa, szja) tudatosan elkerülőök – kötelezettség nagyságának csökkentése	nyílt	nyílt, rejtett (külföldi részvétel nem kizárt)
Külföldi kereskedelmi láncokat üzemeltetők – haszonmaximalizálás	rejtett	rejtett (külföldi részvétellel)
Letelepedéskötvény-értékesítők – közvetítői díj	rejtett	rejtett (külföldi részvétellel)
Magántőkealapok	nyílt, rejtett	rejtett (külföldi részvétellel)
Nemzetközi valutaárfolyam megállapítói – többletjövedelem szerzése	rejtett	rejtett (külföldi részvétellel)
Nukleárisenergia-ipari beruházások – lobbitevékenység – nagyobb jövedelem szerzése	titkos	rejtett (külföldi részvétellel)
Offshore ügyletek, tőke kivonás, pénzmosás – adóelkerülési céllal – „adóoptimalizálás” (ahol kisebb az adó) – illegális jövedelem „kifehérítése”, pénzmosás	nyílt, rejtett	rejtett (külföldi részvétellel)
Önkormányzatok (fővárosi, helyi) – „rendhagyó” privatizáció, többletjövedelem	nyílt, rejtett	rejtett (külföldi részvétel nem kizárt)
Távközlési szolgáltatók – jövedelemmaximalizálás	rejtett	rejtett (külföldi részvétellel)

Megrendelő/megbízó – cél	Magán-titkosszolgálati műveleti irány, szerep	
	Adatszerzés és információgyűjtés	Befolyásolás, kapcsolattartás
Tőzsde manipulálása – haszonmaximalizálás	rejtett	rejtett (külföldi részvétellel)
Vagyonkezelést végzők – többletjövedelem, privatizáció	rejtett	rejtett (külföldi részvétel nem kizárt)

Például fontos lehet, hogy „*a vagyonőrök és magánnyomozók elsősorban megbízóik érdekeit kell hogy képviseljék, [...] megfelelő képzés és továbbképzés és a mainál jobb jogszabályi környezet esetén ugyanúgy hasznos segítője lehet a magánbiztonsági szféra a rendőrségnek, ahogyan a 80 ezres polgárőrség*”.¹⁸

Az állami titkosszolgálati monopólium megmaradását, érvényesülését elősegíti, ha

- mindhárom (állami, önkormányzati, magán-) szektorban legálisan csak az állami titkosszolgálatok dolgozhatnak;
- az állami titkosszolgálatoknak – államhatalmi, titkosszolgálati politikai okok és történelmi tradíció miatt – megmarad a nemzetbiztonsági monopóliumuk;
- a magán-titkosszolgálat illegális tevékenységével kvázi rejtett módon szünteti meg az állami titkosszolgálati monopóliumokat.

Elsősorban a magán-titkosszolgálatok érdeke, hogy tevékenységüket mielőbb legálisan végezhessék.

Összegzés

Magyarországon a nemzeti kül- és belbiztonság-politika, a nemzet érdekei, értékei határozzák meg a titkosszolgálatok napi tevékenységét. A hírszerző, felderítő és elhárító munka jelentőségét, értékét felismerve azonban el kell ismerni, hogy a biztonságunk szempontjából rövid távon sokszor a katonai taktikai, stratégiai előrejelzéseknek van nagyobb jelentőségük.

Le kell szögezni továbbá azt is, hogy hazánkban – a katonai biztonság mellett – titkosszolgálataink munkájának szükségessége, elismertségük az

¹⁸ Valenta Lászlónak a Személy-, Vagyonőr és Magánnyomozói Szakmai Kamara társadalmi elnökének nyilatkozata a magánbiztonsági szférában dolgozó több mint 120 ezer biztonsági munkatársról. Fekete Gy. Attila: Magánbizonytalanság. Népszabadság, 2015. március 23., 5. o.

utóbbi időkben növekedett, erősödött irántuk a társadalmi bizalom. A magyar hírszerző, felderítő és elhárító szervek munkájukat sikeresen végzik, tevékenységükkel eredményesen járulnak hozzá az országépítéshez, munkájuk létjogosultsága igazolódott. A társadalom, az ország a titkosszolgálati gyakorlati munka eredményei tekintetében – épp az adat- és információvédelem szigorú szabályai miatt – továbbra sem vár(hat el) olyan nyitottságot, nyíltságot, mint más állami, közintézmény esetében.

A magyar nemzetbiztonsági szolgálatok munkájának eredményei napjainkban többször igazolják a törvényhozás szintjein megfogalmazott létjogosultságot. Elmondható, hogy a közvélemény, a média szükségszerűnek, szükségesnek tartják a magyar nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységét.

Konklúzióként megállapítható tehát, hogy a nemzetbiztonsági érdekeinket mindenképpen védeni kell. Céljaink megvalósulását költségvetési vagy más, nem szakmai szempontból megszorítani nagyfokú felelőtlenség. Nemzetbiztonsági szolgálataink szervezeti átalakításával, eredményességük, működési és technikai színvonaluk visszaesésével akár fiskális, gazdasági kényszerűségből, akár más (politikai) megítélésből nem lehet egyetérteni.

Az állami titkosszolgálatok mellett a magán-titkosszolgálatok munkájára egyre nagyobb a társadalmi és gazdasági igény, a nemzetközi és belpolitikai elvárás miatt tevékenységükre igenis szükség van.

Remélni lehet, hogy a jelen tanulmány elérte a célkitűzéseit: sikerült bemutatni, rávilágítani a titkosszolgálatok tevékenységének szükségességére, szükségtelenségére, munkájuk értelmére, értelmetlenségére, napjaink legújabb nemzetbiztonsági kihívásaira, továbbá a katonai-ipari komplexum valamennyi új elemére és arra, hogy a napjaink védelmi-biztonsági helyzete kialakulásának fő oka a katonai-ipari komplexum (benne a titkosszolgálatok) érdekszférájából eredeztethető.

FELHASZNÁLT IRODALOM

Bán Károly: Milliárdos spórolás átszervezéssel. Interjú Hajdu Jánossal, a Terrorelhárítási Központ (TEK) főigazgatójával. *Magyar Hírlap*, 2015. május 9.

Boda József: A felderítés, hírszerzés, titkos információgyűjtés elvei és gyakorlata. *Belügyi Szemle*, 2015/9.

Boda József: „Szigorúan titkos?” Nemzetbiztonsági almanach. Zrínyi Kiadó, Budapest, 2016

Brückner Gergely: A tökéletes rejtőzködés eszköze: a magántőkealap. *Index*, 2017. augusztus 7.

Dávid Ferenc: Biztonságpolitikai hangsúlyok a polgári nemzetbiztonsági szférában 2001 és 2010 között. *Hadtudomány*, 2013/1–2.

- Fekete Gy. Attila:** Magánbizonytalanság. Interjú Valenta Lászlóval, a Személy-, Vagyonőr és Magánnyomozói Szakmai Kamara társadalmi elnökével. *Népszabadság*, 2015. március 23.
- Finszter Géza:** Magánvállalkozások a biztonságért. *Belügyi Szemle*, 2004/12.
- Finszter Géza:** A rendészet elmélete és a rendészeti eszközrendszer. Nemzeti Közszerzési és Tankönyv Kiadó Zrt., Budapest, 2013
- Kissinger, Henry:** World Order: Reflections on the Character of Nations and the Course of History. Penguin Books, New York, 2014
- Hetesy Zsolt:** Másodlagos nemzetbiztonsági kihívások. *Hadtudomány*, 2013/1–2.
- Izsa Jenő:** Javaslatok a nemzetbiztonsági/titkosszerzési stratégia kidolgozásához. *Hadtudomány*, 2007/1.
- Izsa Jenő:** A hírszerzés céljáról és rendszeréről. *Hadtudomány*, 2009/1–2.
- Lénárt Ferenc:** Az Amerikai Egyesült Államok és az egykori Szovjetunió katonai-ipari komplexumának komparatív elemzése. kandidátusi értekezés. Magyar Tudományos Akadémia, Budapest, 1997
- Lénárt Ferenc:** A hadiipar hatalmi komplexummá szerveződése. *Hadtudomány*, 2000/2.
- Lénárt Ferenc:** Biztonság, nemzetbiztonság. *Új Honvédségi Szemle*, 2001/1.
- Lénárt Ferenc:** Hazánk felkészülése a XXI. századi biztonsági kihívások kezelésére. *Új Honvédségi Szemle*, 2004/5.
- Lénárt Ferenc:** Az új típusú nemzetbiztonsági információgyűjtés stratégiája. *Új Honvédségi Szemle*, 2004/8.
- Lénárt Ferenc:** Nemzeti Biztonsági Stratégiánk megvalósításának eszközei. *Új Honvédségi Szemle*, 2004/10.
- Lénárt Ferenc:** Az átalakuló nagyhatalmi hírszerzés. *Új Honvédségi Szemle*, 2007. április
- Lénárt Ferenc:** Változó világ – fejlődő hírszerzés és elhárítás. *Hadtudomány*, 2007. szeptember
- Lénárt Ferenc:** A magán-titkosszerzési tevékenység és a biztonság. *Új Honvédségi Szemle*, 2007/11.
- Lénárt Ferenc:** A magán-titkosszerzés hazai megjelenése és működése. *Hadtudomány*, 2008-e-5. www.zmne.hu/kulso/mhtt/hadtudomany/index.html
- Lénárt Ferenc:** A titkosszerzés és a válságkezelés – a titkosszerzési tevékenység újraértelmezése. *Hadtudomány*, 2010-e. www.mhtt.eu/hadtudomany/2010/2010_elektronikus/2010_e_6.pdf
- Lénárt Ferenc:** A titkosszerzés hatékony feladat-ellátási rendszere, különös figyelemmel a gazdasági és pénzügyi válságok kezelésére. *Belügyi Szemle*, 2014/2.
- Lénárt Ferenc:** A titkosszerzés és napjaink biztonsági hatásai. *Belügyi Szemle*, 2015/9.
- Szalai Gábor:** A nemzeti hírszerzés és a magánszerzés kapcsolatának alapkérdései az USA-ban. *Hadtudományi Szemle*, 2008/2.

JOGSZABÁLYOK

- A Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1035/2012. (II. 21.) kormányhatározat
A Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiájáról szóló 1656/2012. (XII. 20.) kormányhatározat

RUZSONYI PÉTER

A helyreállító gyakorlat alkalmazása Kanadában a fiatalok fogvatartottak kezelése során

Tanulmányunkban a helyreállító gyakorlat (*restorative practice*) nevű eljárás alkalmazásának Új-Skócia Waterville Ifjúsági Központjában szerzett tapasztalatairól számolunk be. Kanada büntető igazságszolgáltatási struktúrájának sajátossága miatt a fiatalok fogvatartottak büntetésének végrehajtása tipikusan tartományi keretek között, az adott helyi szabályozás koordináta-rendszerében zajlik. A bűnelkövető fiatalokra vonatkozó új-skóciai büntetőfilozófia, és az abból levezetett gyakorlat nemcsak Kanadán belül, de az egész világon is egyedinek számít, ezért nagy vonalakban bemutatjuk azt a sajátos fejlődési folyamatot, amelynek eredményeképpen bevezették ezt az eljárást. A helyreállító gyakorlat jellemzőinek összegyűjtése után a Waterville-ben alkalmazott konkrét gyakorlat jellemzőit, és az eljárás folyamatában kulcsszerepet játszó ifjúságsegítő¹ tevékenységét ismertetjük.

Új-Skócia

Kanada a világ második legnagyobb területű országa, az amerikai kontinensen pedig az első helyen áll, népességét tekintve a harmincyolcadik a rangsorban.² Kanada tíz tartományból és három területből álló föderáció. Az ország elsődleges törvénye az alkotmány, amely írott forrásokból és íratlan szokásokból áll. Kanadában tartományi és szövetségi szintű bíróságok is működnek, mivel a szövetségi jog mellett az egyes tartományok törvényhozása is alkot jogszabályokat. A büntetőjog azonban kizárólagos szövetségi hatáskör, és így egységes az egész országban. Az igazságszolgáltatás, beleértve a büntetőbíróságokat, tartományi jogkörbe tartozik. A büntetés-végrehajtási intézetek két nagy csoportra oszlanak; a szövetségi börtönök (a két évre és az annál hosszabb időre ítélt fogvatartottaknak) és a tartományi intézetek (a két évnél rövidebb szabadságvesztés-büntetés végrehajtására szolgálnak) hálózata-

¹ A munkakör eredeti elnevezése: Youth Worker.

² Kanada területe: 9 984 670 négyzetkilométer, népessége: 37 016 600 fő. Az adat a 2018. február 13-i állapotot mutatja a hivatalos népességmérő óra alapján.

tára. A tartományi börtönök saját tartományaik szabályozása szerint és költségvetési támogatása mellett működnek.

Új-Skócia³ legnagyobb része az Atlanti-óceán által körülvett Új-Skócia félszigeten fekszik. Lakói meg vannak győződve, hogy övék Amerika legrégebbi, legcivilizáltabb, legromantikusabb és egyben leggyakorlatiasabb kultúrája. Tanulmányunk irányultsága miatt a továbbiakban a társadalmi kultúra egy speciális szegmensét, a kanadaiaknak, majd pedig az új-skóciaiaknak a fiatalkorú bűnelkövetőkhöz való viszonyulását vizsgáljuk, mivel az Atlanti-óceán európai oldaláról szemlélve szinte elképzelhetetlen, hogy Kanadában a fiatalkorú bűnelkövetők kezelésének vonatkozásában milyen tényezők hatására alakulhatott ki ez a teljesen egyedi, a szomszédos Egyesült Államoknál lényegesen emberibb, valamint az amerikai kontinens többi országánál összehasonlíthatatlanul fejlettebb büntetés-végrehajtási elmélet és gyakorlat.

Véleményünk szerint a háttérben meghúzódó okokat a földrész európai meghódításának időszakától érdemes vizsgálni. A XVI. században olyan európai felfedezők, mint *Jacques Cartier* 1534-ben és *Marquis de La Roche* 1598-ban Észak-Amerikába érkezve személyükben jelenítették meg a francia kormány befolyását, illetve hatását. Az új földrész korabeli politikai klímájában – az óhazában kialakult szemlélettel és gyakorlattal párhuzamosan – a büntető igazságszolgáltatás alapvetően a büntetés alá vont személyek szigorú megbüntetését jelentette, ami magában foglalta a fizikai fájdalomkózt és a testcsontkítást is, de voltak, akiket száműztek, vagy más gyarmatokra szállítottak át. A XVII. és a XVIII. században a büntetés-végrehajtás büntetőjellege tovább erősödött, ráadásul a végrehajtás körülményei is teljességgel embertelenek voltak. A korabeli tipikus büntetési nem az akasztás volt, de a legbrutálisabb kínzások is széles körben elterjedtek, ráadásul a szerencsétlenek megkínzott testét, vagy annak maradványait elrettentésül és megszegyenyítésül közszemlére tették.⁴ Mivel a XVII. és a XVIII. században még mindig testi fenyítést és a kivégzéseket részesítették előnyben, ezért Kanadában sem jelentkezett valós igény a klasszikus értelemben vett börtönökre.⁵ A korabeli börtönök funkciója mindössze annyi volt, hogy a bírósági eljárás lefolytatásáig, majd az utána következő szabadításig, vagy a kivégzésig, de mindenképpen relatíve rövid ideig őrizték az eljárás alá vontakat. Ennek

3 Eredeti neve Nova Scotia.

4 Ruzsonyi Péter: *Criminal Pedagogy and the Reintegration of Prisoners*. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018

5 Andre Cellard: *Punishment, imprisonment and reform in Canada, from New France to the present*. Canadian Historical Association, Ottawa, 2000

megfelelően a büntetőintézeteket főként erődítmények pincerendszerében alakították ki.⁶

Kanadában már a XVIII. századtól kezdve több olyan – a korabeli büntetőfilozófiai nézeteket jelentősen meghaladó, valamint a fogvatartottak jogait és érdekeit szolgáló – intézkedést hoztak, amelyek nagymértékben hozzájárultak a mai „kanadai modell” kialakulásához. 1835-ben nyílt meg az első kanadai börtön (Kingston börtön), amely vitathatatlanul humánusabb alternatívát jelentett a korszak durva büntetéseivel képest. Az intézetben már a kezdeti időktől fokozott figyelmet fordítottak a fogvatartottak egyéni szükségleteinek figyelembevételére; a nemek, az életkor, a mentális és a szociális állapot szerinti elkülönítésétől kezdve a szakképzés (asztalos-, cipésműhely és egyéb képzőhelyek) megteremtéséig.⁷

A börtönön belüli emberi körülmények kialakításának két amerikai élharcosa *John Howard* és *Elizabeth Fry* volt. Mindketten elkötelezettek voltak a reformok iránt, és munkájukkal a korabeli kanadai büntetés-végrehajtást is alakították. Fryt elsősorban a női foglyok börtönön belüli helyzetének állapota foglalkoztatta. Véleménye teljes egészében szinkronban volt Howard álláspontjával, aki szerint a fogvatartottak jólétét kiemelten kell kezelni. Más szavakkal: mindketten egyetértettek abban, hogy a börtönnek olyan helynek kell lennie, amely alkalmas a vezeklésre, a tanulásra, az önfegyelműzésre és a bűnbánat gyakorlására⁸, „*ahol a fogvatartottak töprenghetnek elkövetett tetteiken, és levonhatják a tanulságokat; ahol jobb emberekké válhatnak. A börtön többé már nem lehet a száműzetés, vagy a kizárólagos büntetés helyszíne. Éppen ellenkezőleg; a börtön a közös munka helyszínévé alakul, ahol megtörténik a nemenkénti és életkori elkülönítés (felnőtteket a fiataloktól, férfiakat a nőktől), ahol napközben vannak olyan néma időszakok, amelyek lehetőséget adnak a fogvatartottaknak az elmélyedésre; és éjszakára magánzárkában történő elkülönítés a bűnbánat gyakorlására.*”⁹

Az elmúlt évtizedek, sőt évszázadok, a demográfiai, valamint a társadalmi és politikai élet jellemzőinek változásai egyaránt jelentős hatást gyakoroltak a kanadai büntetés-végrehajtás formálódására. A kanadai büntetés-végrehajtás változásai nagyban függtek attól, hogy miképpen definiálták a büntetést, és

6 Archibald M. Kirkpatrick: Penal reform and corrections. In: William Th. McGrath (ed.): Crime and its treatment in Canada. Macmillan of Canada, Toronto, 1965

7 Andre Cellard: i. m.

8 Uo. 11. o.

9 Rose Ricciardelli – Hayley Crichton – Stuck Adams: Conditions of Canadian Confinement. In: Mathieu Deflem (ed.): Punishment and Incarceration: A Global Perspective. Sociology of Crime, Law and Deviance, vol. 19, 2014, p. 100.

hogy ezekre az értelmezésekre milyen hatást gyakoroltak a társadalom tagjai, beleértve az áldozatokat, az elkövetőket, a politikusokat és a médiaszereplőket.

Kanadában a XVII. századtól kezdődően a büntetőítéleteket elsősorban elrettentési szándékkal rótták ki a bajkeverőkre, valamint azért, hogy fennartsák a társadalomnak az igazságügyi rendszerbe vetett bizalmát, egyúttal a visszaesés megakadályozása is központi célként jelentkezett. Hangsúlyozni kell, hogy – mintegy látens funkcióként – már a kezdetektől igyekeztek megteremteni a fogvatartottak rehabilitációjának lehetőségét, gyakran szándékosan kívánták formálni pszichológiai állapotukat és személyiségüket.¹⁰

A fiatalkorú bűnelkövetők kezelésének alakulása Kanadában

Kanadában a felnőtt bűnelkövetők bebörtönzésének célja a mai napig is – igaz, hogy jelenleg egyre csökkenő hangsúllyal – a rehabilitáció és az eredményes reintegráció. Ez a büntetőfilozófiai irányultság a fiatalkorú fogvatartottak esetében már a kezdetektől lényegesen markánsabban van jelen. A fiatalkorúak igazságszolgáltatási rendszere – az 1908-as megalakulása óta – a korosztály rehabilitációs szükségleteinek kielégítését szolgálja egy holisztikus megközelítést alkalmazva.¹¹

Kanadában 1908-ban – a világon az elsők között – vezettek be speciálisan a fiatalkorúakra kidolgozott büntetőjogi törvényt (*Juvenile Delinquents Act of Canada*). Ez a törvény már a létrejöttékor azon a felismerésen alapult, hogy a törvényszegő gyerekeket a felnőtt bűnelkövetőktől eltérő módon kell kezelni.¹² A törvény tételmondata, hogy „*egyetlen fiatalkorú elítéltet sem lehet bűnözőként kezelni, sokkal inkább rosszul irányított gyermekként, aki segítségre, bátorításra és támogatásra szorul*”.

A törvény szellemisége már túlzottan támogató és megengedő volt a XX. század végi Kanadának, mivel a hetvenes évek végére Kanada – mint mennyi más nyugati ország – elfordult a treatment ideológiától, és a fiatalkorúak büntetőjogának elméleti alapjává tette a büntetőjogi felelősség, a felróhatóság és a társadalom védelmének elveit, azaz megalapozta a neoklasszikus

¹⁰ Uo.

¹¹ Patricia G. Erickson – Jennifer E. Butters: How Does the Canadian Juvenile Justice System Respond to Detained Youth with Substance Use Associated Problems? Gaps, Challenges, and Emerging Issues. *Substance Use & Misuse*, vol. 40, no. 7, 2005, pp. 953–973.

¹² Michael Boudreau: Delinquents Often Become Criminals: Juvenile Delinquency in Halifax, 1918–1935. *Acadiensis*, vol. 39, no. 1, 2010, p. 110.

büntetőjogi irányzatot. Ez a folyamat a *fiatalkorú bűnelkövetők törvényének (Young Offenders Act¹³)* 1984-es hatálybalépésével teljedett ki.¹⁴ Ez a törvény azonban nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, mert érvényességének 19 éve alatt mindvégig a közvélemény, majd egyre inkább a büntető igazságszolgáltatási szakma kritikájának céltáblája volt. A felmerülő problémák megoldására 2003-ban került sor egy új törvényi szabályozás, a *fiatalkorúak büntetőtörvényének (Youth Criminal Justice Act;* a továbbiakban: fiatalkorúak büntetőtörvénye) bevezetésével. Az új törvény célkitűzései számos lényeges újdonságot tartalmaznak. Az egész jogszabály arra az újszerű megközelítésre épül, miszerint a bűnözés megelőzése a bűnös magatartás kiindulópontjánál lévő negatív körülmények „megtámadása” által lehet eredményes. A fiatalkorúak büntetőtörvényének korszerűségét mutatja az is, hogy állami feladatként nevesíti a fiatalkorú bűnelkövetők rehabilitálását, valamint reintegrálását a társadalomba. A fiatalkorúak büntetőtörvénye nemcsak azt mondja ki, hogy a fiatalokat meg kell büntetni, hanem egyértelmű célként határozza meg az eredményes rehabilitációra való törekvést is.¹⁵

A törvény szövegszerűen is kiemeli, hogy „*minden szabadságvesztés-büntetés elsőrendű célkitűzése az, hogy a fiatalkorú személy reintegrációját segítse, és megakadályozza abban, hogy újból bűncselekményt kövessen el*” (83. §). Ennek érdekében a fiatalkorúak büntetőtörvénye bevezetett egy két-szintű büntetési rendszert, amelynek értelmében minden egyes szabadságvesztési időtartamot egy a büntetés részét képező felügyeleti időszaknak kell követnie a társadalomba történő visszatérés során.¹⁶ A kanadai szabadságvesztés-büntetés első időszakában tehát a tényleges büntetés intézményesítésére kerül sor, a büntetés második részében azonban ez a rendszer átváltható úgynevezett közösségi felügyeletre.

A fiatalkorúak büntetőtörvényének szabadságvesztésre vonatkozó alapelvei között kiemelt helyet foglalnak el a *reintegrációs szabadságvesztés és fel-*

¹³ A Young Offenders Act 1984-től 2003-ig volt érvényben.

¹⁴ Lőrincz József: Nemzetközi tendenciák a fiatalkorúak büntetés-végrehajtásában. IM Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokság, Budapest, 1992, 66. o.; Kapa-Czenczer Orsolya: Fiatalkorúak reszocializációs nevelése a szabadságvesztés büntetés alatt. Doktori értekezés. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Budapest, 2008, 97. o.
http://corvina.kre.hu:8080/phd/Dr.KapaCzenczerOrsolya_PhD_dolgozat.pdf

¹⁵ Nicholas Bala – Julian V. Roberts: Canada’s Juvenile Justice System: Increasing Community-based Responses to Crime. Paper presented at the Conference of the European Society of Criminology Amsterdam, 25-28 August 2004. Conference Paper, 2004, p. 17.
<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.688.7295&rep=rep1&type=pdf>

¹⁶ Russel Smandych: Canada: Re-penalization and Young Offenders’ Rights. In: John Muncie – Barry Goldson (eds.): Comparative Youth Justice. SAGE Publications, London, 2006, p. 53.

*ügyelet*¹⁷ intézményei, amelyek célja, hogy attól a pillanattól kezdve, amikor a fiatalkorú megkezdí szabadságvesztés-büntetését, minden erőfeszítés arra irányuljon, hogy sikeres legyen a reintegrációja a közösségbe.¹⁸

Fontosnak tartjuk kiemelni, hogy a fiatalkorúak büntetőtörvénye az alapelvek között elsőként szögezi le a fiatalkorúak elkülönült igazságszolgáltatási rendszerének három célját, egyenlő hangsúlyt helyezve az idősíkokra. A célok között ugyanis elsőként jelenik meg a bűnmegelőzés mint végrehajtandó feladat. A törvény célul tűzi ki továbbá a bűncselekményekre adott válaszként a hatékony intézkedések és büntetések alkalmazását, majd végezetül a fiatalkorúak társadalomba való visszavezetését.¹⁹

A folyamatot áttekintve megállapíthatjuk, hogy az új törvény egy évtizedek óta tartó elégedetlenség és kísérleti periódus végét jelenti Kanadában. Úgy tűnik, a fiatalkorúak igazságszolgáltatásának szövetségi és tartományi szinten eltérő, sokszor ellentmondó és megosztó szabályozásában a fiatalkorúak büntetőtörvénye egységet teremtett. Világosan megfogalmazott alapelvek és irányvonalak alapján elkezdődött egy olyan folyamat, amely valós és eredményes alternatívát látszik biztosítani a növekvő fiatalkori bűnözéssel szemben.²⁰

A fiatalkorúak büntetőtörvénye tehát szövetségi szintű és egységes szabályozást tesz lehetővé, végrehajtása azonban a tartományok feladata. A fiatalkorúak ügyeiben a fiatalkorúak bírái döntenek, akiket a tartományi igazságügy-miniszter nevez ki. A fiatalkorú bűnelkövetőkkel szemben alkalmazható büntetések végrehajtása, így a szabadságvesztés-büntetésé is tartományi szinten történik.²¹

A fiatalkorúak kezelése Új-Skóciában

A fiatalkorúak esetében a büntetés izoláló és megtorló szerepének visszaszorítása, egyszersmind a nevelő, javító funkció előtérbe kerülése Új-Skóciában is meghatározó törekvés, amelynek több mint százéves hagyománya van. A *fiatalkorúak új-skóciai büntetőtörvényének (Nova Scotia of the Juvenile De-*

17 Eredeti nevén: re-integrative custody and supervision

18 Kapa-Czenczer Orsolya: i. m. 100. o.; Josine Junger-Tas: Trends in International Juvenile Justice: What Conclusions Can be Drawn? John Muncie – Barry Goldson (eds.): i. m. 508.

19 Vincze Eszter: Vissza a társadalomba – társadalmi összefogás nélkül? Börtönügyi Szemle, 2008/1., 75–82. o.

20 Kapa-Czenczer Orsolya: i. m.

21 Vincze Eszter: i. m.

linquents Act) kihirdetése után, 1911 februárjában hozták létre a *halifaxi Fiatalkorúak Bíróságát*, amely Új-Skóciában, sőt Kanadán belül is elsőként kezdte meg a munkáját, és mindvégig a fiatalok bűnözéstől való megmentéséért folytatott küzdelem élharcosa volt. A két világháború sem tántorította el az új-skóciai kormányzatot a tradicionális értékek töretlen alkalmazásától.

A *Young Offenders Act* hatására 1984-től 2003-ig Új-Skóciában – hasonlóan a többi kanadai tartományhoz – soha nem látott mértékben emelkedett a fiatalok fogvatartottak száma. Ennek a tarthatatlan helyzetnek a megoldására vezették be 2003-ban az új törvényt (fiatalok büntetőtörvénye), amely gyors és átütő eredményt ért el: a fiatalok fogvatartottak száma az elmúlt tizenöt évben Új-Skóciában kilencven százalékkal csökkent²². Jelenleg a tartomány korábban működő négy fiatalok intézetéből már csak az új-skóciai fiatalok intézete (korábbi nevén fiatalok waterville-i központja) működik, amelynek befogadóképessége százhusz fő, de jelenleg mindössze huszonnégy fiatalok lakója van. A beutaltak számának ilyen kedvező alakulása lényegesen jobb feltételeket teremtett a reintegrációs törekvések érvényesítésére.

A fiatalok fogvatartottak reintegrációs kezelésének kulcsszereplői az ifjúságsegítő munkatársak

Az ifjúságsegítő munkakör jellemzői

Az angolszász területen (Nagy-Britannia, Egyesült Államok, Kanada, Ausztrália, Új-Zéland) már több mint ötven éve létezik az ifjúságsegítő munkakör. Az alkalmazási feltételek országonként és államonként is eltérők, de bizonyos szakmai – elsősorban pedagógiai – kompetenciákat és készségeket mindenütt elvárnak:

- erős elkötelezettség a fiatalok körében végzett munka iránt, és a fiatalok életét befolyásoló tényezők megértése;
- megfelelő szakmai ismeret és képesség a fiatalokat támogatására stresszhelyzetben;

²² A fiatalok fogvatartottak számának csökkenése Kanada egészére igaz. Új-Fundlandban például 2013-ban egyidőben maximum tíz fiatalok fogvatartott volt felügyelet alatt, szemben az egy évtizeddel korábbi 90-120-as fiatalok-átlagléttszámmal. Alain Marc: Conclusion. In: Raymond Corrado – Alain Marc – Susan Reid (eds.): *Implementing and Working with the Youth Criminal Justice Act Across Canada*. University of Toronto Press, Toronto, 2016, p. 363.

- kiváló interperszonális készségek, amelyek alapján képesek jó kapcsolatot teremteni a fiatalokkal;
- türelem, tolerancia és rugalmasság;
- kalandvágy, és hajlandóság új dolgok kipróbálására;
- megfelelő írásbeli kommunikációs készség prezentációk, jelentések és pályázatok elkészítéséhez;
- képesség a fiatalok ügyeinek és érzéseinek tiszteletteljes, tapintatos és érzékeny kezelésére, miközben betartják a titoktartási szabályokat, valamint a fiatalok és az ifjúságsegítők eredményes együttműködéséhez szükséges korlátokat;
- átlagot meghaladó rugalmasság.²³

További követelmény, hogy az ifjúságsegítő értse a szociokulturális hatások jelentőségét és a konfliktusorientálódás előidéző tényezők természetét. Pontos tudnia kell, miként járhat el az ilyen erőket felerősítő intézményi szabályok enyhítése érdekében. Tisztában kell lennie azzal, hogy közreműködésével mobilizálja a felnőttek és a bűnelkövető fiatalok közötti kapcsolatokban meglévő lehetőségeket. A szociális, egyszersmind hivatali megbízatása természeténél fogva az ifjúságsegítőnek csoporttagként is eredményesen kell együttműködnie a fiatalokkal. Annak ellenére, hogy bizonyos társadalmi viszonyok már önmagukban is növelik a szubkulturális konfliktusok bekövetkezésének esélyét, maga a bűnözői csoport az, amely kialakítja, majd továbbfejleszti és rendszerre szervezi a saját normáit, értékeit és hiedelmeit, amelyek végső soron a bandaháborúk kialakulásához is vezethetnek. Az ifjúságsegítőnek a csoportos megbeszélések során törekednie kell arra, hogy korábban meg nem fogalmazott, illetve látens célokat fogadtasson el a csoporttal. Mindent el kell követnie annak érdekében, hogy a csoport számára növelje a proszociális értékek vonzerejét. Az ifjúságsegítőnek segítenie kell abban is, hogy a rábízott fiatalok oly módon definiálják újra a sikeresség kritériumait, amelyek összhangban állnak a hagyományos társadalmi elvárásokkal. Az ifjúságsegítő egyik kiemelt feladata, hogy szembesítse a fiatalok bűnelkövetőt a jelenlegi élethelyzetével. A fiatalok olyan készségeit kell aktivizálnia, amelyek segítségével megérthetik az aktuális reakcióikat, valamint a mindennapi élettel kapcsolatos érzéseiket. Törekednie kell a bűnelkövető fiatalok életútjának megismerésére, de csak addig a mértékig, amely nélkülözhetetlen a munkavégzéséhez. Az ifjúságsegítőnek igyekeznie kell megér-

²³ <https://www.prospects.ac.uk/job-profiles/youth-worker>

teni és alakítani a fiatalok azon kapcsolatépítési sémáit, valamint érzéseit, amelyek kellő útmutatás és segítségnyújtás nélkül hosszú távon negatív hatást fejtenének ki.²⁴

A jelenlegi törvényi szabályozás egyértelműsíti a fiatalkorú fogvatartottakkal dolgozó ifjúságsegítők feladatkörét és felelősségi rendszerét. A fiatalkorúak büntetőtörvénye értelmében, amikor egy fiatalkorú személyt szabadságvesztésre ítélnék, automatikusan kijelölnek mellé egy ifjúságsegítőt, hogy együttműködjön a fiatalkorúval, és segítse reszocializációs törekvéseit. Ez a segítség valójában annak a reintegrációs tervnek az elkészítését – majd később a megvalósítását – foglalja magában, amely meghatározza azokat a kulcsfontosságú támogatásokat és hatékony programokat, amelyek segítségével maximális esélyt szerezhet az adott fiatal a szabadulása után a társadalomba történő visszailleszkedéshez.

Tapasztalatunk szerint Waterville-ben is az ifjúságsegítők tevékenysége a fiatalkorú fogvatartottakkal kapcsolatos reintegrációs munka eredményességének a kulcsa, így teljesen érthető, hogy az alkalmazási feltételek Új-Skóciában is igen szigorúak.

Alaphelyzetben ifjúságsegítő az lehet, akinek felsőfokú pszichológiai, kriminológiai, szociológiai, szociálismunkás- vagy tanár BA végzettsége van; de annak a jelentkezését is elfogadják, akinek van érettségije és teljes állású munkatársként már legalább öt évet ledolgozott fogvatartottak között valamelyik büntetés-végrehajtási intézetben.²⁵ A felvételi procedúra (büntetlen előélet ellenőrzése; a fizikai, a pszichológiai és a mentális alkalmasság vizsgálata, kommunikációs készség felmérése) eredményes befejezése után kezdődik meg a belső képzések sora, ennek elméleti része szervezett kiscsoportos keretek között trénerek irányításával zajlik, a gyakorlati felkészítés pedig mentorok bevonásával a waterville-i intézetben, valós gyakorlati terepen az intézeti élet mindennapi feladatellátása közben történik.

A személyzet képzése tehát egyaránt egyéni és csoportos folyamat, amikor is az egyes események folyamatos megvitatására és az alkalmazott intervenciós stratégiák felülvizsgálatára kerül sor. A folyamat során a szakemberek a társadalmi és szervezeti célokból kiindulva a fellépő kölcsönhatásokra, a pszichodinamikára és a célkitűzések megvalósítására összpontosítanak. A belső továbbképzés célja a munkatársak felelősségérzetének növelése, vala-

²⁴ Irving Spergel: A Multidimensional Model for Social Work Practice: The Youth Worker Example. *Social Service Review*, vol. 36, no. 1, 1962, pp. 62–71.

²⁵ Michael J. Sampson szóbeli közlése. Nova Scotia Department of Justice, Correctional Services Division, Halifax, 2016

mint a koordináció és az értékelési eljárások folyamatos fenntartása. Ez a tényező kulcsfontosságú annak érdekében, hogy a személyzet képes legyen megbirkózni a csoportok mindennapi élete során adódó konfliktusokkal. Az ifjúságsegítők számára így biztosítható a folyamatos visszajelzés és a szakmai tanácsadás, amely lehetővé teszi, hogy a különböző nehézségek megoldására a leginkább megfelelő módszereket válasszák ki. Ezen a módon segítséget kapnak az intervenciós erőfeszítéseik elemzéséhez, az értékelési készségeik folyamatos fejlesztéséhez és finomításához, valamint iránymutatást ahhoz, hogy az együttműködésen alapuló csapatmunka során milyen módon teremtsék meg a rájuk bízott csoport rendszerszintű állandóságát.

Az ifjúságsegítőknek tisztában kell lenniük azzal, hogy az egyes csoporttagoknak eltérők az érzelmi, kognitív és szociális készségeik. A fiatalok csoportba integrálása, majd a csoport harmonikus működése érdekében a szakembereknek meg kell tanítaniuk a résztvevőket az információk helyes feldolgozására és átadására, valamint arra, hogy legyenek elfogadók másokkal, és ezt képesek is legyenek megfelelően kifejezni. Ezeket a készségeket az együttműködés, a figyelem, a tudatosság, az érzékenység és a kölcsönös tisztelet gyakorlása révén lehet bensővé tenni; fejleszteni pedig a csoporton belüli teendők hajszálpontos meghatározásával, a szerepek változásának felismerésével, a csoport egységességének és céljainak definiálásával, a közös döntéshozatal megtanításával, az egyes csoporttagok magabiztosságának kialakításával, valamint a veszteségekkel és változásokkal való megküzdés megtanulásával lehet. Az ifjúságsegítőnek kritikusan fel kell hívnia a csoporttagok figyelmét arra, hogy az együttműködés felelősséget is jelent (csoportszellem elfogadása), hogy a csoport pillanatnyi hangulatát, vagy hangvételel tudomásul kell venni, de egyszersmind meg kell tanítani a fiatalokat arra is, hogy megfelelő mértékű kockázatvállalással és a negatív csoportnyomásnak történő ellenállással miképpen hatástalaníthatják a konfliktusos szituációkban rejlő feszültségeket.²⁶

A fiatalkorúak waterville-i intézetében az ifjúságsegítő munkakör bevezetése óta rendkívül kevés az adminisztratív dolgozó, a szó klasszikus értelmében vett biztonsági személyzet pedig egyáltalán nincs. Ez azt is jelenti, hogy a személyi állomány nyolcvanöt-kilencven százaléka direkt módon lát el reintegrációs feladatokat. Az intézet működése alapvetően az ifjúságsegítők

²⁶ Don Pazaratz: Youth Worker Job Description and Self-Evaluation Compendium. Residential Treatment for Children & Youth, vol. 18, no. 1, 2000, pp. 57–74.

munkájára épül. Tapasztalatunk szerint az ifjúságsegítők képesek egyidejűleg ellátni a következő feladatokat:

- nevelő (bizalmas társ és tanácsadó egyszemélyben, aki támogat és bátorít, irányt szab, valamint mozgósítja a fiatalok erőforrásait);
- tanár (segítő, motiváló pedagógus, akinek személyiségépítő szerepe jelentős, aki meghatározza a célt, és közreműködik a program kialakításában és végrehajtásában);
- ellenőr (határokat szab, megfigyel, előrelát, szervez, és ha szükséges, akkor büntet);
- biztonsági tiszt (ellenőríz, gondoskodik, megőríz, betartatja a biztonsági rendszabályokat);
- csoportvezető (tetterős, rugalmas, pontos, képes összpontosítani, tárgyilagos és céltudatos);
- büntető és jutalmazó apa (jellemformáló szerepe jelentős; birtokában van a szükséges élettapasztalatnak, tárgyaló és közvetítő fél, aki értelmez és minősít, tisztességes, határozott és következetes);
- mintakép (olyan vezető, aki tiszteletre méltó, megértő és a kapcsolataiban korrekt);
- szociális előadó (jó kommunikációs és kapcsolatteremtő képességgel megáldott személy, aki egyszerre adminisztrátor, és az intézet információs és kapcsolatrendszerének is kulcsszereplője).

Az ifjúságsegítők a fiatalkorú fogvatartottak élettevékenységének valamilyeni aspektusát személyes közreműködésükkel „fedik le”.²⁷

Az ifjúságsegítők vezetésével és koordinációjával mellett Waterville-ben a reintegrációs munka alapvetően a helyreállító gyakorlat eljárásra épül.

A helyreállító gyakorlat jellemzői

Napjainkban a resztoratív eljárások széles skálája ismert. Konkrét elnevezésük a felhasználói szakterület profiljához kötődik: a büntető igazságszolgáltatás területén „helyreállító igazságszolgáltatás”²⁸, a szociális munka területén

²⁷ Ruzsonyi Péter: A büntetés-végrehajtási korrekciós nevelés új irányzatai. BVOP, Budapest, 2003 [Büntetés-végrehajtási Szakkönyvtár, 2003/2.]; Ruzsonyi Péter: A büntetés-végrehajtási dolgozók felsőfokú képzése 1. rész. Börtönügyi Szemle, 2006/4., 67–76. o.

²⁸ Howard Zehr: Changing Lenses: A New Focus for Crime and Justice. Herald Press, Scottsdale, 1990

„felhatalmazás”²⁹, az oktatás területén „pozitív fegyelem”³⁰ vagy „válaszadó osztály”³¹, a szervezeti vezetéselmélet területén pedig „horizontális menedzsment”³². Mindezek az elnevezések az érintettek szükségleteinek és motivációinak hasonló nézőpontból történő megközelítése alapján alakultak ki.

A helyreállító igazságszolgáltatási programok közös alapelve, hogy a bűnözői magatartás nemcsak a jogot gyalázza meg, hanem az áldozatokat és a közösséget is sérti. A bűnözői magatartás következményeinek kezelésére irányuló minden erőfeszítésnek – lehetőség szerint – ki kell terjednie az elkövetőre, valamint a károsult félre is, miközben egyaránt segítséget és támogatást kell nyújtania az áldozat és az elkövető számára. A helyreállító igazságszolgáltatás a bűnmegelőzés folyamatát is jelenti, hiszen az áldozatok kárának orvoslására, az elkövetők felelősségre vonására törekszik, és gyakran a közösséget is bevonja a konfliktus megoldásába. A felek részvételének biztosítása a folyamat lényegi eleme, amely lehetővé teszi a kapcsolatok kiépítését, a megbékélést, valamint az áldozatok és az elkövetők közötti kívánatos kimenetelű megállapodások létrejöttét.

A helyreállító igazságszolgáltatás (*restorative justice*) alapvető célja a visszaesés csökkentése a bűnelkövetők megváltozásának ösztönzésével, valamint a társadalomba való újbóli beilleszkedésük elősegítése. A helyreállító folyamat központi elemei a bűnelkövető múltbeli viselkedése és annak következményei, valamint a jövőbeni viselkedése. A bűnelkövetőnek a jövőbeni viselkedésével kapcsolatos vállalása a létrejövő megállapodás lényeges eleme, amely a mediáció vagy más helyreállító eljárás során fogalmazódik meg.³³ A helyreállító igazságszolgáltatás szemszögéből a rehabilitáció mindaddig nem valósulhat meg, amíg az elkövető el nem ismeri a sértett(ek)nek és a közösségnek okozott károkat, és azokat helyrehozza, vagy kártalanítással szolgál.³⁴ A helyreállító igaz-

29 Barbara L. Simon: *The Empowerment Tradition in American Social Work*. Columbia University Press, New York, 1994

30 Jane Nelsen: *Positive Discipline*, 2nd ed. Ballantine Books, New York, 1996

31 Ruth Charney: *Teaching Children to Care: Management in the Responsive Classroom*. Center for Responsive Schools, Inc., 1992

32 D. Keith Denton: *Horizontal Management*. Rowman and Littlefield, Lanham, 1998

33 Yvon Dandurand – Curt T. Griffiths: *Handbook on Restorative justice programmes*. United Nations Publications, New York, 2006. https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Handbook_on_Restorative_Justice_Programmes.pdf; Kathleen J. Bergseth – Jeffrey A. Bouffard: “The Long-Term Impact of Restorative Justice Programming for Juvenile Offenders.” *Journal of Criminal Justice*, vol. 35, no. 4, 2007, pp. 433–451.

34 Gordon Bazemore – Mark S. Umbreit: *A Comparison of Four Restorative Conferencing Justice Models*. U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention, Washington, D.C., 2001

ságszolgáltatási programok általában önkéntes jellegűek, azonban ha a bűnelkövető részt kíván benne venni, akkor elvárják tőle, hogy vállaljon felelősséget az elkövetett bűncselekményéért.

Általánosságban is megállapíthatjuk, hogy a helyreállító igazságszolgáltatás mint átfogó jelenség az elmúlt négy évtizedben megfelelő súlyra tett szert³⁵, de tanulmányunk szempontjából fontosabb kiemelnünk, hogy Új-Skóciában konkrétan is rendkívül erős hagyománya és számos jelentős eredménye van a helyreállító igazságszolgáltatási gyakorlatnak. A vonatkozó szakirodalom megállapítása szerint: „Az új-skóciai helyreállító igazságügyi program (NSRJ) az egyik legjobb büntető igazságszolgáltatási kezdeményezés a kanadai helyreállító igazságszolgáltatási programok között.”³⁶

A továbbiakban a témánk szempontjából fontosabb helyreállító gyakorlat eljárásmóddal foglalkozunk. A helyreállító gyakorlat koncepciója a helyreállító igazságszolgáltatásból eredeztethető, de az előbbi változat a büntető igazságszolgáltatás egy teljesen új megközelítését adja, amely elsősorban az okozott kár helyrehozását helyezi a középpontba, valamint az emberi kapcsolatok javítására összpontosít, nem pedig az elkövetők megbüntetésére. Az elmúlt évtizedben a Helyreállító Gyakorlat Nemzetközi Intézete kidolgozta ennek az új gyakorlatnak és elméletnek az átfogó keretrendszerét, amely a helyreállító paradigmát kiterjesztette a büntető igazságszolgáltatás keretein túlra is.³⁷

A helyreállító gyakorlat koncepciójának elfogadását, majd bevezetését nagyban elősegítette, hogy a kanadai büntetés-végrehajtási szervezet elismert szakemberei³⁸ több tanulmányban is rámutattak arra, hogy az utóbbi két évtizedben a kutatók gondolkodása megváltozott; a börtön rehabilitációs funkciójával kapcsolatos „semmi sem működik” viszonyulást felváltotta egy lényegesen optimistább szemlélet, amely szerint néhány program képes proszociális irányba módosítani a fogvatartottak magatartását. Egyetértettek a szinergikus

35 Jennifer J. Llewellyn – Bruce P. Archibald – Donald Clairmont – Diane Crocker: *Imagining Success for a Restorative Approach to Justice: Implications for Measurement and Evaluation*. *Dalhousie Law Journal*, vol. 36, no. 2, 2013, pp. 281–316.

36 Donald Clairmont – Ethan Kim: *Getting Past the Gatekeepers: The Reception of Restorative Justice in the NS Criminal Justice System*. *Dalhousie Law Journal*, vol. 36, no. 2, 2013, p. 360.

37 Paul McCold – Ted Wachtel: *In pursuit of paradigm: A theory of restorative justice*. Paper presented at the XIII World Congress of Criminology, Rio de Janeiro, Brazil, 2003.
<http://www.realjustice.org/library/paradigm.html>.

38 James Bonta – Don A. Andrews: “Viewing offender assessment and treatment through the lens of the risk-need-responsivity model”. In: Fergus McNeil: *Offender Supervision*. Willan Publishing, New York, 2010

hatások jelentőségében, valamint felhívták a figyelmet arra, hogy „*a nem kriminogén szükségletek kezelése* (jellemzően ez áll a helyreállító gyakorlat fókuszában – *a szerző megj.*) *fontos lehet a bűnelkövetők kriminogén szükségleteinek kezelését akadályozó korlátok felszámolásában, valamint növeli a fogvatartottak motivációját a programokon való részvételre*”³⁹.

A waterville-i intézetben már több mint fél évtizedes hagyománya van a helyreállító gyakorlat alkalmazásának. Büntetés-végrehajtási szakemberek és egyetemi oktatók közös tervezőmunkája után az eljárást 2012-ben vezették be első lépésben a waterville-i Ifjúsági Központ fiatalok fogvatartottak elhelyezését szolgáló két lakóegységében, majd a kedvező tapasztalatok alapján az eljárásmódot 2014-ben kiterjesztették az intézet egészére. A legújabb fejlesztésre 2015–2016-ban került sor, amikor a) fokozott mértékben kezdték alkalmazni a helyreállító gyakorlatot a kiemelkedő biztonsági kockázatot jelentő fogvatartottak fegyelmi eljárása során; b) a helyreállító gyakorlat alkalmazását kiterjesztették az intézetben elhelyezett fiatal lányokra; c) intenzívebbé alakították az együttműködést az Izaak Walton Killam Egészségügyi Program igazságügyi szakértőivel a problémás fiatalok kezelése érdekében.⁴⁰

Véleményünk szerint a kanadai szakemberek kezdeményezése rendkívül bátor és úttörő jelentőségű tett volt, hiszen a helyreállító gyakorlat büntetés-végrehajtási intézetbe történő bevezetését általános idegenkedés és elutasítás fogadta az igazságszolgáltatás területén. Számos tudós és helyreállító igazságszolgáltatási szakember állította, hogy a börtönökben bármilyen helyreállító megközelítés bevezetése képtelenség, mivel ez a két dolog teljes mértékben kizárja egymást. Álláspontjuk szerint a börtönkörnyezet legmeghatározóbb jellemzője a fogvatartottak korlátozása és az együttműködésük kikényszerítése, ám ezek a dolgok végletesen sértik a helyreállító megközelítés alapjául szolgáló önkéntesség elvét.

Be kell látnunk, hogy a helyreállító gyakorlat alkalmazása a börtönkörnyezetben valóban kemény feladat, hiszen egy korlátozó környezetben kell gondoskodni az önkéntesség elvének az érvényesüléséről: meg kell teremteni annak a feltételét, hogy a részt vevő fogvatartottak szabadon cselekedjenek még akkor is, ha adott esetben ennek akár negatív következményei is lehetnek.

Az új-skóciai szakemberek kezdeményezése azonban nemcsak a helyreállító gyakorlat alkalmazásának helyszínében jelentett újdonságot, hanem a

³⁹ Donald Clairmont: *Restorative Practices in a Custodial Setting: An Evaluation Framework for the NSYF's Total Institutional Pilot Project*. Atlantic Institute of Criminology, Dalhousie University, Halifax, Nova Scotia, 2016, p. 10.

⁴⁰ Uo.

célkitűzésében is eltért a klasszikusnak tekinthető helyreállító igazságszolgáltatás megszokott céljaitól. A börtönök resztoratív munkájának megvalósításáról szóló szakirodalom szinte egyöntetűen azt emeli ki, hogy a törekvések csak a legritkább esetben irányulnak a börtönkörnyezet alakítására (börtönkapcsolatok, a börtön szubkultúrája), sokkal inkább a helyreállító megközelítés lényegét kívánják megértetni a fogvatartottakkal, valamint felkészíteni őket arra, hogy szabadulásuk után miképpen járulhatnak hozzá a sértettek „pszichés gyógyulásához”. A waterville-i Ifjúsági Központban ezzel szemben a börtönön belüli aktivitásra és a börtönkörnyezet alakítására koncentrálnak.⁴¹ A helyreállító gyakorlat alkalmazása során Waterville-ben tehát az együttműködés kialakítására, a fiatalok és a személyzet közötti konstruktív kapcsolat létrehozására törekednek, ezzel is hangsúlyozva egy – mindkét felet érintő – sajátos közösség kialakításának jelentőségét. Arra számítanak, hogy az ilyen irányultság különösen pozitív változást idézhet elő a fiataloknál abban a tekintetben, hogy miként gondolkodnak önmagukról és másokról, hogy a felvetődő problémáikat képesek legyenek alternatív módon szemlélni és megoldani, ezzel is hozzájárulva a magatartásuk társadalmilag pozitív és eredményes irányú alakításához. A cél tehát egyértelműen az intézményen belül pozitívabb kapcsolatok kialakítása. Ez az elképzelés, illetve a gyakorlat az elmúlt évtizedben a „civil” iskolákban felvetődő magatartási nehézségek kezelésében már jelentős eredményeket ért el. Az ilyen célok elérésére irányuló stratégiákból és eszközökből ma már egyre több van.⁴²

Waterville-ben a hangsúlyt jelenleg az intézeti élet mindennapjait meghatározó börtöntársadalom/-kultúra fejlesztésére helyezik. A börtönéletre történő összpontosítás során négy olyan kapcsolatrendszer került előtérbe, amelyek hatása meghatározó: 1. a fiatalok fogvatartottak és az ifjúságsegítők kapcsolata; 2. a fiatalok egymás közötti kapcsolata; 3. az ifjúságsegítők egymás közötti kapcsolata; valamint 4. az ifjúságsegítők és az intézet vezetése közötti kapcsolatok.

A waterville-i intézetben a helyreállító gyakorlat bevezetésének folyamatát és tapasztalatait a kezdetektől folyamatosan elemzik és értékelik a szakemberek, így napjainkra már számos összefüggés feltárhatóvá vált, illetve lehetőség nyílik a továbbfejlesztéshez szükséges lépések meghatározására.

Ki kell emelnünk, hogy Waterville-ben már a helyreállító gyakorlat bevezetésénél rendkívül körültekintően jártak el a szakemberek. Az eljárás beve-

⁴¹ Donald Clairmont – Ethan Kim: i. m.

⁴² Bob Costello – Joshua Wachtel – Ted Wachtel: *The Restorative Practices Handbook*. IIRP, Bethlehem, 2009

zetése mindössze csekély költséggel járt, az ifjúságsegítők számára nem jelentett többletmunkát, és nyilvánvalóan nem ütközött a korábban kialakult felelősségi rendszerrel. A helyreállító gyakorlat bevezetése a fiatalkorú fogvatartottak számára sem okozott számottevő nehézséget, nem növelte a sebezhetőségüket, és nem csökkentette a már futó programok és szolgáltatások eredményességét. Ráadásul a külső feltételek is kedvezően alakultak, mert a fiatalkorúak büntetőtörvényének bevezetése és az új-skóciai demográfiai változások közös hatásaként a fiatalkorú fogvatartottak száma jelentősen csökkent. Ehhez járult hozzá az a kanadai alapelv, amely szerint a napi huszonnégy órában folyamatosan szolgáltató intézmények működését bármilyen váratlan létszámnövekedés esetén is fenn kell tartani, így a személyi állomány eredetileg meghatározott számát csak elhanyagolható mértékben csökkentették. Ez a kétirányú folyamat lehetővé tette a személyi állomány és a fiatalok munkakapcsolatának és együttműködésének új alapokra helyezését. (A fiatalokkal közvetlenül dolgozó személyi állomány száma jelenleg közel háromszorosa a fogvatartottakénak.)

A helyreállító gyakorlat alkalmazásának jelenlegi eredményeit tovább kívánják bővíteni Új-Skóciában. Az elmúlt fél évtizedben rendkívüli haladást értek el a kanadai szakemberek; a fiatalkorú fogvatartottak nem kriminogén szükségleteinek irányából – az együttműködés és a partneri viszony kialakításán keresztül, egy speciális „társadalmat” megteremtve – jutottak el a fiatalok kriminogén szükségleteiig. Véleményünk szerint rendkívül ígéretes helyzetből tervezhetik a továbblépést.

Véleményünk szerint az ismertetett kanadai gyakorlat megteremtette annak a feltételeit, hogy *Ted Wachtel*⁴³ gondolatainak igazságtartalmát a büntetés-végrehajtási gyakorlat is visszaigazolja: „*Az emberek boldogabbak, eredményesebbek és a viselkedésüket is sokkal valószínűbben változtatják pozitív irányba, ha a hatalom képviselői közösen cselekednek velük, nem pedig értük, vagy számukra tesznek dolgokat.*”

IRODALOM

Bala, Nicholas – Roberts, Julian V.: Canada's Juvenile Justice System: Increasing Community-based Responses to Crime. Paper presented at the Conference of the European Society of Criminology Amsterdam, 25-28 August 2004. Conference Paper, 2004. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.688.7295&rep=rep1&type=pdf>

⁴³ Ted Wachtel az International Institute for Restorative Practices elnöke. Székhelye a Pennsylvania állambeli Bethlehem.

- Bazemore, Gordon – Umbreit, Mark S.:** A Comparison of Four Restorative Conferencing Justice Models. U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention, Washington, D.C., 2001
- Bergseth, Kathleen J. – Bouffard, Jeffrey A.:** “The Long-Term Impact of Restorative Justice Programming for Juvenile Offenders.” *Journal of Criminal Justice*, vol. 35, no. 4, 2007
- Bonta, James – Andrews, Don A.:** “Viewing offender assessment and treatment through the lens of the risk-need-responsivity model”. In: McNeil, Fergus: Offender Supervision. Willan Publishing, New York, 2010
- Boudreau, Michael:** Delinquents Often Become Criminals: Juvenile Delinquency in Halifax, 1918-1935. *Acadiensis*, vol. 39, no. 1, 2010
- Cellard, Andre:** Punishment, imprisonment and reform in Canada, from New France to the present. Canadian Historical Association, Ottawa, 2000
- Charney, Ruth:** Teaching Children to Care: Management in the Responsive Classroom. Center for Responsive Schools, Inc., 1992
- Clairmont, Donald – Kim, Ethan:** Getting Past the Gatekeepers: The Reception of Restorative Justice in the NS Criminal Justice System. *Dalhousie Law Journal*, vol. 36, no. 2, 2013
- Clairmont, Donald:** Restorative Practices in a Custodial Setting; An Evaluation Framework for the NSYF’s Total Institutional Pilot Project. Atlantic Institute of Criminology, Dalhousie University, Halifax, Nova Scotia, 2016
- Costello, Bob – Wachtel, Joshua – Wachtel, Ted:** The Restorative Practices Handbook. IIRP, Bethlehem, 2009
- Dandurand, Yvon – Griffiths, Curt T.:** Handbook on Restorative justice programmes. United Nations Publications, New York, 2006.
https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Handbook_on_Restorative_Justice_Programmes.pdf
- Denton, D. Keith:** Horizontal Management. Rowman and Littlefield, Lanham, 1998
- Erickson, Patricia G. – Butters, Jennifer E.:** How Does the Canadian Juvenile Justice System Respond to Detained Youth with Substance Use Associated Problems? Gaps, Challenges, and Emerging Issues. *Substance Use & Misuse*, vol. 40, no. 7, 2005
- Junger-Tas, Josine:** Trends in International Juvenile Justice: What Conclusions Can be Drawn? In: **Muncie, John – Goldson, Barry (eds.):** Comparative Youth Justice, Critical Issues. SAGE Publications, London, 2006, p. 508.
- Kapa-Czenczer Orsolya:** Fiatalkorúak reszocializációs nevelése a szabadságvesztés büntetés alatt. Doktori értekezés. Károli Gáspár Református Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Budapest, 2008. http://corvina.kre.hu:8080/phd/Dr.KapaCzenczerOrsolya_PhD_dolgozat.pdf
- Kirkpatrick, Archibald M.:** Penal reform and corrections. In: **McGrath, William Th. (ed.):** Crime and its treatment in Canada. Macmillan of Canada, Toronto, 1965
- Llewellyn, Jennifer J. – Archibald, Bruce P. – Clairmont, Donald – Crocker, Diane:** Imagining Success for a Restorative Approach to Justice: Implications for Measurement and Evaluation. *Dalhousie Law Journal*, vol. 36, no. 2, 2013

- Lőrincz József:** Nemzetközi tendenciák a fiatalkorúak büntetés-végrehajtásában. IM Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokság, Budapest, 1992
- Marc, Alain:** Conclusion. In: **Corrado, Raymond – Marc, Alain – Reid, Susan (eds.):** Implementing and Working with the Youth Criminal Justice Act Across Canada. University of Toronto Press, Toronto, 2016
- McCold, Paul – Wachtel, Ted:** In pursuit of paradigm: A theory of restorative justice. Paper presented at the XIII World Congress of Criminology, Rio de Janeiro, Brazil, 2003. <http://www.realjustice.org/library/paradigm.html>
- Nelsen, Jane:** Positive Discipline, 2nd ed. Ballantine Books, New York, 1996
- Pazaratz, Don:** Youth Worker Job Description and Self-Evaluation Compendium. *Residential Treatment for Children & Youth*, vol. 18, no. 1, 2000
- Ricciardelli, Rose – Crichton, Hayley – Adams, Stuck:** Conditions of Canadian Confinement. In: **Deflem, Mathieu (ed.):** Punishment and Incarceration: A Global Perspective. *Sociology of Crime, Law and Deviance*, vol. 19, 2014, p. 100.
- Ruzsonyi Péter:** A büntetés-végrehajtási korrekciós nevelés új irányzatai. BVOP, Budapest, 2003 [Büntetés-végrehajtási Szakkönyvtár, 2003/2.]
- Ruzsonyi Péter:** A büntetés-végrehajtási dolgozók felsőfokú képzése 1. rész. *Börtönügyi Szemle*, 2006/4.
- Ruzsonyi Péter:** Criminal Pedagogy and the Reintegration of Prisoners. Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2018
- Simon, Barbara L.:** The Empowerment Tradition in American Social Work. Columbia University Press, New York, 1994
- Smandych, Russel:** Canada: Re-penalization and Young Offenders' Rights. In: **Muncie, John – Goldson, Barry (eds.):** Comparative Youth Justice. SAGE Publications, London, 2006, p. 53.
- Spergel, Irving:** A Multidimensional Model for Social Work Practice: The Youth Worker Example. *Social Service Review*, vol. 36, no. 1, 1962
- Vincze Eszter:** Vissza a társadalomba – társadalmi összefogás nélkül? *Börtönügyi Szemle*, 2008/1.
- Zehr, Howard:** Changing Lenses: A New Focus for Crime and Justice. Herald Press, Scottsdale, 1990

MÁTYÁS SZABOLCS

A településszerkezet és a bűnözés összefüggései¹ a magyar főváros példáján

A bűnözés vizsgálata során sajnos a geográfiai tényezők relatíve kis súllyal esnek latba, holott számos esetben a bűnözés alapokai között lehet keresni az egyes társadalomföldrajzi tényezőket, amire már számos kutatás rávilágított.² A településszerkezet vizsgálata és a bűnözés kapcsán pedig mindenképp meg kell említeni a településfejlesztést (amely a társadalomföldrajz egyik rokontudománya), mint olyan területet, amely érdemben tehetne a bűnözés csökkentése érdekében. Egyik ilyen, a Magyarországon ez idáig a gyakorlatban nem alkalmazott eljárás az építészeti bűnmegelőzés, amely a településfejlesztési politika egyik fontos eszköze lehet a bűnalkalmak csökkentésére.

A kutatás során a következő kérdésekre kívántam választ kapni: Milyen kriminalitási különbségek figyelhetők meg az egyes városrészek esetében, s megfigyelhető-e markáns különbség a városfejlődés különböző szakaszaiban lévő területek bűncselekményi struktúrája között. Vagyis a városfejlődés egyes szakaszai érdemben befolyásolták-e (és jelenleg befolyásolják-e) a bűncselekményi struktúrát?

Városszerkezet a fővárosban

A belváros

A belváros rendszerint egy településnek az a része, amely évszázadokkal (olykor évezredekkel) ezelőtt a legkedvezőbb feltételeket kínálta a letelepedésre. A településeknek ez a része volt a legjobban védhető (a központi magterület általában városfallal volt körülvéve), és rendszerint a környezetének átlagánál kevésbé fenyegették a természeti csapások is (például árvíz). Itt ta-

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

² Sallai János – Tihanyi Miklós – Vári Vince – Mátyás Szabolcs: A „jó rendészet” közpolitikai kapcsolódási lehetőségei. In: Kaiser Tamás (szerk.): *A jó állam nagyító alatt: speciális jelentések A-tól V-ig* (az adóbürokráciától a versenyképességig). Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2016, 83–121. o.

lálhatók a legrégebb épületek, s általában itt a legnagyobb a népsűrűség is. Kérdésként vetődhet fel, hogy Budapest esetében milyen területeket tekinthetünk belvárosnak. Elöljáróban érdemes azt megjegyezni, hogy hivatalos lehatárolása nincs a belvárosnak. Más, ha építészeti, és más, ha történelmi aspektusból vizsgáljuk a kérdést. Egyesek szűkebben értelmezik a belváros fogalmát, mások pedig tágabban. A tágan értelmezett történelmi belváros mintegy kétezer hektár területet foglal el a több mint ötvenkétezer hektár területű városból. Építészeti szempontból az UNESCO által világörökségként nyilvántartott területeit tekinthetjük történelmi belvárosnak, amely hat egymástól élesen elkülönülő területegységből tevődik össze (középkori városmag, Lipótváros, Várnegyed és Várszoknya, Gellérthegy–Tabán, Andrásy út és környezete, Városliget).³ A köznyelv belvárosnak tekinti a Duna pesti oldala felőli területen elterülő Vörösmarty tér–Deák tér–Múzeum körút–Kálvin tér–Fővám tér által határolt területet. Funkcionálisan és építészeti szempontból is belvárosnak tekinthető még az V., VI., VII. kerület számos területe. Álláspontom szerint a belváros területét nem korlátozhatjuk kizárólag az építészeti vagy a köznyelvi értelemben vett belvárosra. Belvárosi területnek kell tekintenünk a főváros azon részeit is, amelyek valamely alközpontjának a központi részét alkotják. Ilyen értelemben Kőbánya, Újpest stb. központi területei szintén belvárosnak tekinthetők.⁴

A történelmi belvárosról általánosságban kijelenthetjük, hogy számos nagyvárosunkban még mindig nagy számban vannak leromlott állagú épületek. E területeket rendszerint a városi átlagnál jóval nagyobb bűnözési fertőzöttség jellemzi.

A vonzó és taszító hatások mérésének az egyik legfőbb indikátora a településen belüli migráció nagysága. A hetvenes és nyolcvanas években nagyvárosaink legtöbb belvárosa (így Budapest is) már nem tudta megtartani a magasabb társadalmi státusú embereket, akik így nagy számban költöztek ki a belvárosi területekről.⁵ A belvárosok lakóépületének fizikai leromlása a fia-

3 Pálffy Sándor – Benkő Melinda: A BME Urbanisztika Tanszékének városépítészeti állásfoglalása Budapest történelmi belvárosának jövőjéről. *Építészforum.hu*, 2010. augusztus 2.

<http://epiteszforum.hu/a-bme-urbanisztika-tanszekenek-varosepiteszeti-allasfoglalasa-budapest-tortenelmi-belvarosanak-jovojerol>

4 A várostervezéssel foglalkozó szakemberek is rájöttek arra, hogy a főváros történelmi városközpontja túlsúlyossá vált, ezért a településfejlesztés egyik célja, hogy az alközpontokat tudatosan fejlesszék, a városszerkezetben betöltött erejüket növeljék, ezáltal többközpontúvá válhat a város. Budapest Főváros Településszerkezeti Terve, 21. o.

5 Budapest városfejlesztési koncepciója (helyzetelemzés) 4. Budapest társadalma. 2011, 3. o. http://budapest.hu/Documents/varosfejlesztési_koncepcio_2011dec/04_Tarsadalma.pdf

talabb, gazdaságilag aktívabb lakosságot elmozdította az új építésű, házgyári technológiával készült lakótelepek irányába. Ez a szuburbanizációs folyamat volt az, ami jórészt „megalapozta” a jelenlegi kiemelkedő bűnözési fertőzöttséget és a bűncselekményi struktúrát, mivel ez adott lehetőséget arra, hogy a kiköltözők helyére a társadalmi nívó alacsonyabb szintjén álló lakók költözzenek be. Öröndetes tény azonban, hogy az elmúlt egy évtizedben felgyorsult a településeink belvárosainak tömbrehabilitációja, ennek hatására megtörtént számos belvárosi épület rekonstrukciója, illetve a belvárosi lakások ideiglenes vagy jogtalan bérlőinek a kiköltöztetése, beindítva ezzel a belvárosok népességének átstrukturálódását (reurbanizáció). Ennek következtében számos helyen csökkent a bűncselekmények száma, illetve strukturális változások is bekövetkeztek (például a Józsefvárosban lévő Corvin negyed).

A főváros belvárosi részeinek esetében a rehabilitációs folyamatokat az ezredforduló környékén részben az üzleti tőke indította be. A kiemelkedő műszaki színvonalú lakások és irodaházak presztízst adtak a területnek. Ennek eredményeképp néhány éven belül felgyorsult a fiatalok visszaáramlása, és megkezdődött a lakosság átstrukturálódása. Mindezzel a folyamattal párhuzamosan viszont az agglomeráció településein kínálati lakás piac alakult ki, elsősorban a nagy területű ingatlanok esetében.⁶

A belváros⁷ – mint a települések pénzügyi, közigazgatási, kulturális, idegenforgalmi és üzleti negyede – bűncselekményektől az egyik leginkább érintett terület, ahol a tipikus városi bűncselekményeknek rendszerint szinte minden típusa megtalálható, a zsebtolvajlástól a fegyveres rablásig (*táblázat*).

A belváros és a belső, városias lakóövezet területén figyelhetők meg elsősorban a szegregátumok (krízisterületek). Ezekkel kapcsolatban megállapíthatjuk, hogy összefüggő, nagy kiterjedésű szegregátumok nem alakultak ki a főváros területén, és a már meglévők is meglehetősen diffúz módon helyezkednek el. Elsősorban a pesti oldal belső kerületeiben fedezhetők fel ilyen területek, a VII., VIII., IX., XIII., X., XVII. és XXI. kerületekben legalább két krízisterület, míg a III., XVIII. és XIX. kerületekben pedig egy krízisterület található (*ábra*).⁸

⁶ Uo. 27. o.

⁷ A Burgess-modell szerint a belvárosi rész tekinthető a *citynek* (vagy a CBD-nek), illetve Mendöl Tibor klasszikusnak számító településszerkezeti felosztásában a *belső munkahelyi övnek*. Mendöl Tibor: Általános településföldrajz I. ELTE, Budapest, 1957

⁸ Budapest 2030. Hosszú távú városfejlesztési koncepció. Budapest Főváros Városépítési Kft., Budapest, 2014, 103. o.

A krízisterületek városszerkezeti helye (2008)



Forrás: Budapest városfejlesztési koncepciója (helyzetelemzés) 4. Budapest társadalma, 2011, 20. o.

A tágabban értelmezett belváros esetében számos helyen erős dichotómia figyelhető meg. Jó példa erre a főváros VIII. kerülete. A VIII. kerület része a korábban elit területnek számító Palotanegyed, amelynek tömbrehabilitációja folyamatos, illetve a szintén a kerületben lévő józsefvárosi terület, amelyet évtizedek óta a város legrosszabb lakóterületei között tartanak számon. Meg kell természetesen jegyezni, hogy Józsefváros számos területén megkezdődött a rehabilitáció (például Magdolna-negyed, Corvin–Szigony-projekt), azonban még ennek ellenére is egy kerületen belül jelentősen eltérő bűnözési fertőzöttséget lehet regisztrálni, amely látványosan megjelenik a VIII. kerületi bűnözési térképén is.⁹

A tanulmánynak nem célja kriminálprognosztika készítése, azonban a szerző véleménye szerint előrevetíthető az, hogy az egyre inkább előrehaladó rehabilitációs (városrekonstrukciós) munkálatok olyan jelentős lakosság-cserét idéznek elő, amelyek következtében csökkenni fog a terület bűnözési fertőzöttsége. A reurbanizációs folyamat azonban csak látszólag oldja meg a problémát, mivel ezzel csak áthelyezik a problémás családokat. A lakosság kiköltöztetése ezért nem jelenthet végleges megoldást, mivel csak a rehabilitált terület helyzete javul, a fogadó területé nem. A végleges megoldást csak a szegregált területek fizikai és szociális rehabilitációja jelentheti.

⁹ Budapest városfejlesztési koncepciója (helyzetelemzés) 4. Budapest társadalma. 2011, 5. o.

Belső, városias lakóövezet

A történelmi magot egy kiugró lakósűrűségű és erős lakóhely funkciójú belső, városias lakóövezet veszi körül. Nézzük meg, hogy a főváros esetében milyen területek sorolhatók ide! A terület egzakt lehatárolása nem egyszerű, mivel mindenki által elfogadhatóan még a belváros lehatárolása sem lehetséges, így nehéz pontosan azt megmondani, hogy melyek azok a területek, amelyek övezik. A vidéki nagyvárosaink esetében ez többségében az egy-két emeletes, a főváros esetében pedig a két-három emeletes lakóházak övezetét jelenti. Természetesen érdemes különbséget tenni a történelmi belváros és a városon belül található városközpontok között (például V. kerület ↔ Kőbánya). Előbbi esetében általában egy-két szinttel magasabbak az övezet házai, és a kiterjedésük is rendszerint terebélyesebb.

A főváros településszerkezeti tervének értelmében a belső városrészek esetében (így a belső, városias lakóövezetben is) várhatóan a következő években a jelenleginél is nagyobb volumenű komplex rehabilitáció valósul meg, nagyobb részben a közösségi és a magánszektor összehangolt akciói nyomán.¹⁰ Ez várhatóan pozitív hatással lesz a bűncselekményi fertőzöttség alakulására is. Nemcsak a történelmi belvárosban kezdődnek (kezdődtek) tehát rehabilitációs munkálatok, hanem az alközpontokban is (például Kőbánya).¹¹

Általánosságban elmondható, hogy a zónában a lakófunkció dominál, a kereskedelmi és egyéb funkció szerepe elhanyagolható a belvároshoz képest. Ennek következtében számos esetben a slumosodás előrehaladottabb, mivel nincs meg az a főként kereskedelmi szektor által hajtott mozgató erő, ami az ingatlanok állagára pozitív hatással lenne. A városias lakóövezetben jóval kisebb léptékű a tömbrehabilitáció és a lakónépesség átstrukturálódása, a reurbanizációs folyamatok pedig lassabban haladnak, mint a belvárosi területeken.

A terület jellegéből és funkciójából adódóan a belvárost övező utcákon a leginkább jellemző bűncselekménytípusok az autófeltörés, a betöréses lopás, a rablás, a graffiti jellegű rongálás és a házalásos csalás.¹²

¹⁰ Budapest Főváros Településszerkezeti... i. m. 15. o.

¹¹ Egedy Tamás – Kovács Zoltán – Székely Gáborné – Szemző Hanna: Fővárosi rehabilitációs programok és eredmények. In: Egedy Tamás (szerk.): Városrehabilitáció és társadalom. Tanulmánykötet. MTA FKI, Budapest, 2005, 178–180. o.
http://www.varosrehabilitacio.net/media/files/Varosrehabilitacio/varosrehabestarsadalomcikkek/7Egedyetal_cikk.pdf

¹² A Burgess-modell alapján a belső, városias lakóövezet az átmeneti zónának felel meg, míg Mendöl Tibor belső *lakhelyi övnek* nevezte a területet. Mendöl Tibor: i. m.

Családi házas, kertvárosi övezet

A belső lakóhelyövet egy relatíve alacsony lakósűrűségű, családi házas, kertvárosi övezet veszi körül. E területek között azonban igen jelentős eltérések figyelhetők meg a lakosság korstruktúrája, életmódja, jövedelmi viszonyai, elkövetési módok, bűncselekményi típusok, eltulajdonított tárgyak stb. tekintetében.

Az újonnan vagy egy-két évtizeddel ezelőtt épült családi házas területek esetében a betöréses lopások során főként a kerti bútorok, a nagyobb értékű kutyák, az értékesebb kerti szerszámok, illetve az épülő ingatlanok esetében az építőanyag és az épületgépészeti berendezések az elkövetés tárgyai¹³ (például Helikopter-lakópark), míg a régebbi építésű, falusias jellegű városrészeknél (Kispest, Csepel) a melléképületekben tárolt gépi berendezések és kerti szerszámok (egyre ritkábban bár, de napjainkban is előfordul még, hogy szárnyas jószágok az elkövetés tárgyai). A régebbi építésű területek esetében a lakosság jórészt az idősebb korosztályokból kerül ki. Esetükben az életkor okozta kiszolgáltatottság és jóhiszeműség következtében gyakoribbak a megtévesztéssel elkövetett lopások, illetve a csalások bizonyos formái (csatorna- és tetőfelújítás, áruvásárlás, például tűzifa-, edény- stb.).¹⁴ Éles különbségek fedezhetők fel a vagyonvédelem szempontjából is. Míg az újonnan épített területeken gyakran kamerarendszerek és riasztóberendezések működnek, addig a régebbi építésű területeken sokszor a vagyonvédelem legegyszerűbb feltételei is hiányoznak.¹⁵

Lakótelepek övezete

Az urbanizáció szónak a magyar nyelvben két jelentése van, az egyik a település minőségi gyarapodását (városiasodás), míg a másik a mennyiségi gyarapodását jelenti (városodás). A lakótelepek esetében megállapítható, hogy egyaránt volt minőségi és mennyiségi fejlődés is, azonban a lakáspolitikai különösen a hatvanas és hetvenes években főként a mennyiségi gyarapodásra helyezte a hangsúlyt, amelynek negatív hatásai a mai napig kimutathatók.

¹³ Országos szinten az 1990-es évektől kezdődően érte el hazánkat az a már Észak-Amerikában és Nyugat-Európában korábban ismert jelenség, hogy a városok szélén, a beépítetlen területeken külön városrészek (lakóparkok) jöttek létre. Ezeken a helyeken a városi átlag feletti komforttal és minőséggel jellemezhető kertes és emeletes házak épültek, ahová elsősorban a tehetősebb értelmiségiek költöztek.

¹⁴ Semmiképp sem szabad a régebbi építésű, családi házas területeket egy típusként kezelni, mivel vannak olyan fővárosi területek, amelyek bár régebbi építésűek, de emelkedő státusúak, és mára kifejezetten magas ingatlanárak jellemzik. Az elmúlt egy-másfél évtizedben jelentős lakosságcsere is bekövetkezett a területükön (például Wekerle-telep).

¹⁵ Mátyás Szabolcs: Bűnözésföldrajz. Megjelenés alatt.

Nagyvárosaink többségében vannak kisebb-nagyobb kiterjedésű lakótelepek. Mint említettem, lakónépességük egy része a településen belüli migrációból származik (belvárosból és a külső övezetekből), míg másik része a rurális térségekből és a környező településekről származó vándorlásból. Ennek nyomán a lakótelepeken rendkívül heterogén populáció jött létre, ami számos szociológiai és kriminológiai problémát okozott, s jelenleg is megoldatlan gondok forrása. A nagyvárosi bűnözés számos vonása fedezhető fel; a legjellemzőbb deliktumtípusok a gépkocsi-, pince- és lakásfeltörés, a rongálás (például graffiti, tömegközlekedési eszközök váróinak megrongálása), a kábítószerrel kapcsolatos bűncselekmények és a rablás.¹⁶

Hazánk legnagyobb öt lakótelepe a fővárosban található, népességük akár egy megyeszékhely lakosságát is meghaladhatja.¹⁷ Mindenképp megemlíten-dő Budapest esetében az a tény, hogy az egyes lakótelepek között igen nagy különbségek figyelhetők meg, a lakosság összetétele, a szociológiai helyzete stb. tekintetében, aminek természetesen jelentős bűnügyi relevanciája is van. Gondolhatunk például a Havanna lakótelepre és a Gazdagréti lakótelepre, amelyek gyökeresen eltérő karakterisztikájú részei a fővárosnak.

Falusias, tanyasias jellegű övezet

A legtöbb nagyvárosunknál megfigyelhető, hogy a családi házas (kertvárosi) övezet után egy jóval lazább beépítésű és alacsonyabb lakósűrűségű, nagy kiterjedésű öv, a falusias/tanyasias övezet következik. Ez főként zártkerteket, szőlőskerteket, hétvégi házakat és tanyavilágot foglal magában. E területen a rendszerváltozás előtt zömmel a középosztályhoz sorolható polgárok hétvégi kertjei voltak, így az állandó népessége csekély volt. A rendszerváltozás után a változásokat vesztésként megélők közül sokan a városi lakásukat eladva, az olcsóbb megélhetés reményében itt vásároltak maguknak ingatlant. A kertségi részek lakosságának másik csoportját a belvárosi területekről kiköltözők alkotják. E területek így megsokszorozták állandó lakónépességüket, létrehozva egy sajátos, a vagyonbiztonság szempontjából kritikus szubkultúrát.

¹⁶ A lakótelepek, a kertségi és egyéb kiterjedt lakófunkciójú területek a Mendöl-féle felosztás alapján a *külső lakóhelyi övként* értelmezhetők. A Mendöl Tibor által ipari zónaként leírt, alacsony lakófunkciójú *külső munkahelyi öv* viszont mára sok helyen megszűnt (részben az ipari létesítmények bezárása következtében), illetve jelentősen átalakult (logisztikai központok, raktárak stb.). Mátyás Szabolcs: i. m.

¹⁷ A KSH 2011-es felmérése alapján a legnagyobb fővárosi lakótelep a Füredi utcai lakótelep (58 386 fő), a kelenföldi városközpont (52 474), a rákospalotai lakótelep (38 530), az óbudai lakótelep (36 835) és az óbuda-békásmegyeri lakótelep (34 418).

http://www.ksh.hu/apps/hntr.telepules?p_lang=HU&p_id=13578

A marginalizálódott kiköltözők közül sokan az évek alatt sem találtak munkát és jelenleg is a környéken elkövetett kisebb súlyú bűncselekményekből tartják el magukat. „A bűnelkövetők a ház- és melléképület-feltörések alkalmával főként kerti gépeket, szerszámokat, szárnyasokat és egyéb haszonállatokat (pl. méh), terményeket, fát és különféle fémhulladékokat tulajdonítanak el.”¹⁸ (Táblázat.)

Az egyes településrészekre jellemző főbb bűncselekménytípusok

Településrész megnevezése	Jellemző bűncselekmény-típusok
belváros	zseblopás, gépkocsifeltörés, rablás, pénzintézetek sérelmére elkövetett fegyveres rablás, kerékpárlopás, rongálás, garázdaság
belső lakóhelyi öv	gépkocsifeltörés, betöréses lopás, rablás, rongálás, házalásos csalás
kertvárosi övezet	betöréses lopás, megtevesztéssel elkövetett csalások
lakótelep	gépkocsi- és kerékpárlopás, pincefeltörés, lakásbetörés, rongálás, rablás
zártkert/tanyavilág	betöréses lopás, állat- és terménylopás
szuburbanizációs övezet	lakásbetörés, állatlopás, házalással elkövetett csalás

Budapest esetében megállapíthatjuk, hogy a tanyasias jellegű övezet gyakorlatilag teljesen hiányzik. Részint azért, mivel a várost gyűrűszerűen körbevevő települések fizikailag akadályozzák a város ilyen irányú terjeszkedését, a laza szerkezetű tanyasias övezet kialakulását. A hétvégi házas övezet megfigyelhető számos kerületben (például II., III., XI., XII., XVII., XXI., XXII., XXIII.), azonban ezek esetében olyan mértékű szegregáció, mint ami a falusias, tanyasias jellegű övezetnél megfigyelhető, nem jellemző. Ennek az oka részben az, hogy e területek esetében a relatíve magas ingatlanár nem tette lehetővé a marginális helyzetű csoportok beköltözését¹⁹, így e területek vagyonszükségében nem következett be negatív előjelű fordulat. Másrészt pedig megfigyelhető az a tendencia is, hogy a főváros még be nem épített, falusiasnak nevezhető területei fokozatosan beépülnek. Példaként hozhatjuk fel például a Széchenyihegyet és környékét, ahol néhány évtizeddel ezelőtt még többségében beépítetlen, parlag területek voltak, napjainkra azonban elvértve találni beépítetlen földterületet. A vagyonszükség szempontjából tehát jóval kedvezőbb helyzetben vannak jelenleg is e fővárosi periferikus területek, más vidéki nagyvárosaink hétvégi házas övezeteihez képest.

¹⁸ Mátyás Szabolcs: i. m.

¹⁹ A relatíve magas ingatlanárakat mutatja, hogy a tanulmány írásának idején (2016. november) az Ingatlanbazar.hu honlapon a legolcsóbb hétvégi ház ötmillió-egyszázezer forintba került. Ezt az ár többszöröse egy Debrecen vagy Miskolc környéki klasszikus, úgynevezett vikendház árának.

A város zöldterületeinek megőrzése a fővárosi fejlesztési koncepció egyik kiemelten kezelt eleme. A város körüli „zöld gyűrű” a záloga annak, hogy a várostest és az agglomeráció települései fizikai értelemben is összenőjenek. Ez tekinthető a nagytérségi rekreáció tervezett területeinek is. Ez alapján valószínűsíthető, hogy a főváros külső részein lévő zöld területek nem esnek áldozatul a városfejlődésnek.²⁰

Szuburbanizációs övezet (agglomerációs gyűrű)

Ha a városszerkezetet tanulmányozzuk, semmiképp sem hagyhatjuk ki a szuburbanizációs övezet vizsgálatát. E települések rendszerint az „anyatelepüléstől” nagyjából tíz-tizenöt kilométer sugarú körben helyezkednek el. Budapest esetében megállapíthatjuk, hogy sem közigazgatásilag, sem a Budapesti Rendőr-főkapitányság illetékességi területéhez nem tartoznak az agglomerációs települések, azonban szoros szimbiózisban élnek a várossal. A főváros esetében a nagyjából tíz-tizenöt kilométer sugarú körnél jóval szélesebb a szuburbanizációs övezet, elérheti akár a negyven-ötven kilométert is. Ez részben a jól kiépített vonalas infrastruktúrának köszönhető (autópálya, gyorsforgalmi út, HÉV, vasút), ami nagyban csökkenti a fővárosba történő utazási időt.

Az agglomerációs gyűrű bővülésével, szélesedésével differenciálódnak a környező területek. Szétválnak az egyes funkciók (lakó, kereskedelmi, ipari stb.), és egyre szaporodnak azok a helyek, amelyek szinte kizárólag csak gépkocsival közelíthetők meg²¹. A differenciálódás az élet szinte minden területén megjelenik. Az agglomerációs területeken az odaköltöző családok miatt növekszik a sérthető értékek aránya (ingatlan és ingó tárgyak egyaránt), így új forró pontok jelenhetnek meg a főváros környéki területeken. A nagyszámú népességkiáramlás számos bevásárlóközpontot és egyéb kereskedelmi egységet hívott életre, amelyek mindegyike bűnelkövetés helyszíne lehet.

A szuburbanizáció jelenségének egyik motorja a települések közötti vonalas infrastruktúra kiépülése és fejlődése, a térbeli elérhetőség javulása. Ez teszi ugyanis lehetővé azt, hogy viszonylag gyorsan lehessen eljutni az agglomeráció valamely településéről a központi településre. Ha ez megoldott, akkor jelentősen nő a központi városból kiköltözők száma. Ez azonban nem csak a törvénytisztelő állampolgárok számára vonzó tényező. A bűnelköve-

²⁰ Budapest Főváros Településszerkezeti... i. m. 24. o.

²¹ Kiss Gabriella Katalin: Budapesti szuburbanizációs folyamatok hatása a hulladékgazdálkodásra. Corvinus Egyetem Környezetgazdaságtani és Technológiai Tanszék, Budapest, 2013. http://phd.lib.uni-corvinus.hu/834/2/Kiss_Gabriella_thu.pdf

tők életében is a közgazdasági törvényszerűségek uralkodnak. Hogyha javul egy település megközelíthetősége, az mindenképp „pozitívan” hat a bűnelkövetők számára is, és növeli a bűnelkövetői vonzaskörzet nagyságát.²² A szuburbanizációs folyamatok hatására számos „alvó település” jött létre (különösen új építésű lakóparkok esetében), ahová tulajdonosaik szó szerint csak aludni járnak haza, így a napközbeni népességük meglehetősen csekély, ami ideális feltételeket teremt a bűncselekmények elkövetéséhez.

A fővárosban a szuburbanizációs folyamatok a korábbi sugaras elhelyezkedésű közlekedési infrastruktúrát, haránt jellegű közlekedési elemekkel egészítették ki, ami mindenképp kedvezően hatott a város tehermentesítésére és a térbeli diffúzióra.²³ A nyilvánvaló pozitív hatások mellett azonban meg kell jegyezni, hogy ez hozzájárult a fővárosi bűnelkövetők működési területének a kiterjedéséhez is.

Összegzés

A tanulmány a főváros példáján keresztül bemutatta a településszerkezet és a bűnözés közötti szoros kapcsolatot. Megállapította, hogy a városfejlődés egyes szakaszai mennyire jelentősen befolyásolják a bűncselekmények terjedelmének változását. Budapest városfejlesztési koncepciójának ismeretében prognosztizáltam a belvárosi területek fizikai és szociális rehabilitációját, a bűncselekmények számának csökkenését, a bűncselekményi struktúra változását. Szintén előre jelezhető a szuburbanizációs övezet lakosságának csökkenése, ami feltételezhetően a fővárosközeli területeken a bűncselekmények számának csökkenéséhez is vezet.

IRODALOM

Bujdosó, Zoltán – Dávid, Lóránt – Tenk, András: Utilization of Geoheritage in Tourism Development. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, vol. 188, 2015, pp. 316–324.

Egedy Tamás – Kovács Zoltán – Székely Gáborné – Szemző Hanna: Fővárosi rehabilitációs programok és eredmények. In: **Egedy Tamás (szerk.):** Városrehabilitáció és társadalom. Tanulmánykötet. MTA FKI, Budapest, 2005, 178–180. o.

http://www.varosrehabilitacio.net/media/files/Varosrehabilitacio/varosrehabestarsadalom-cikkek/7Egedyetal_cikk.pdf

²² Lásd bővebben Mátyás Szabolcs: A Debreceni Rendőrkapitányság elkövetői és bűnelkövetői vonzaskörzete. *Magyar Rendészet*, 2012/2., 49. o.

²³ Budapest városfejlesztési koncepciója (helyzetelemzés) 4. Budapest társadalma. 2011, 28. o.

Kiss Gabriella: Budapesti szuburbanizációs folyamatok hatása a hulladékgazdálkodásra. Fialtal Regionalisták IV. országos Konferenciája, Győr, 2004

Mátyás Szabolcs: A Debreceni Rendőrkapitányság elkövetői és bűnelkövetői vonzáskörzete. *Magyar Rendészet*, 2012/2.

Mátyás Szabolcs – Sallai János – Tihanyi Miklós – Vári Vince: A „jó rendészet” közpolitikai kapcsolódási lehetőségei. In: **Kaiser Tamás (szerk.):** A jó állam nagyító alatt: speciális jelentések A-tól V-ig (az adóbürokráciától a versenyképességig). Dialóg Campus Kiadó, Budapest, 2016, 83–121. o.

Mátyás Szabolcs: Bűnözésföldrajz. Egyetemi jegyzet. Megjelenés alatt

Mendöl Tibor: Általános településföldrajz I. ELTE, Budapest, 1957

Pálfy Sándor – Benkő Melinda: A BME Urbanisztika Tanszékének városépítészeti állásfoglalása Budapest történelmi belvárosának jövőjéről. *Építészforum.hu*, 2010. augusztus 2. <http://epiteszforum.hu/a-bme-urbanisztika-tanszekenek-varosepiteszeti-allasfoglalasa-budapest-tortenelmi-belvarosanak-jovojerol>

TÓTH NIKOLETT ÁGNES

A sportrendészet helye és szerepe a sportigazgatás rendszerében¹

A belső védelmi funkció keretében az állam a belső rendjének biztosítására irányuló rendészeti feladatok ellátásának kötelezettségét vállalja magára. Nincs az állami és társadalmi jelenségek között még egy ilyen terület, amelynek természetére vonatkozóan ennyire ellentétes álláspontot lehet találni. A rendőri működés helyes beillesztése az állami és társadalmi szervezetbe kulcsfontosságú, hiszen ezen múlik – *Concha Győző* szavaival élve – minden javak legbecsesebbikének, a szabadságnak a sorsa. A rendőrség természetének megállapítása a rend és különösen azon rend iránti eligazodást kíván, amelyet közrendnek nevezünk.² A közrendet pedig minden esetben több speciális terület fegyelmezett és átgondolt megvalósítása esetén lehet megfelelő szinten tartani. Az egyik ilyen alkotóelem a sportrendészet.

A közigazgatásban megjelenő rendészeti feladatok

A közrend és a közbiztonság fenntartására irányuló rendészeti tevékenység a közigazgatás több területét is átfogja. A rendészeti feladatokat már korábban is a közigazgatási szervek látták el, ez jellemző a modern államokra is. *Tomcsányi Móricz* szerint a közigazgatás az az államszervi, közorgánumi tevékenység, amely a jog alapján, a jog keretei között, s a jog eszközeivel igyekszik a legkülönbébb közérdekű konkrét feladatokat – a különféle egyéb célszerűségi, helyességi szempontok szem előtt tartásával is – megvalósítani. A jog alapján működik, a jog keretei között, és fő eszközei jogi eszközök. Ahogyan az ismert, a közigazgatás jogilag szabályozott működés.³

1 A tanulmány a KÖFOP-2.1.2-VEKOP-15-2016-00001 azonosítószámú, *A jó kormányzást megalapozó közszolgálat-fejlesztés* elnevezésű kiemelt projekt keretében működtetett *Egyed István Posztdoktori Programon* belül, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem felkérésére készült.

2 *Concha Győző*: A rendőrség természete és állása a szabad államban. MTA, Budapest, 1901, 48. o.

3 *Tomcsányi Móricz*: A magyar közigazgatási jog rendszere és néhány alapkérdése. In: A mai magyar közigazgatás. Az 1936. évi közigazgatási továbbképző tanfolyam előadásai. Állami, 1936, 45. o. [A korszerű közszolgálat útja 2.]

Tomcsányi ezen túl a közigazgatást cselekvő államhatalomnak is nevezte: az állam a közcélok konkrét megvalósításának munkájában.

„A közigazgatás az államhatalom végrehajtó-hatalmi részének szférájába tartozik, fő hivatása az előzetesen, jogszabályilag kitűzött céloknak, ugyan-csak jogszabályilag megállapított módon és eszközökkel való elérése, reali-zálása; a jogszabályok végrehajtása.⁴ Az állam és a társadalom rendje együtt alkotják a közrendet. A közrend, a béke fenntartói egyrészt a nemzetnek or-szágló szervei, másrészt a csak társadalmi életet folytató egyes magánszemé-lyek. A közrend embereknek közös célra való együttműködése, melyet a jog és a természet határol, de amely működése a jogi és természeti határok között, nemcsak az állami szerveknél, de a magánosoknál is szabad.”⁵ Concha Győ-ző már 1901-ben utalt tehát arra, ami a rendszerváltás után bekövetkezett: a magánbiztonsági szakemberek is sokat tesznek a közrend, a közbiztonság szavatolásáért a sportrendezvények biztosítása során is.

Egyed István szerint „A közigazgatási jog a dolog természete szerint csak a közigazgatásra vonatkozó jogszabályokat foglalhatja rendszerbe, az állam cselekvő életének csak a jogi összefüggéseit világíthatja meg, de nem ölel-he-ti fel a közigazgatás működés teljességét. A közigazgatási jog tudománya a közigazgatásban folyó cselekvést csak nagyon vázlatosan ismerteti s annak megismeréséhez a belső erőknek ismerete szükséges, amelyek a közigazgatás-ban hatnak. A közigazgatási jog tudományának a feladata a közigazgatás ágaira vonatkozó jogtételeknek és összefüggésüknek feltüntetése, kifejtése, alkalmazása és áttekinthető rendszerben való előadása, azonban a közigaz-gatás tartalmának fontossága, célszerűsége, vizsgálódása köréből kiesik, azonfelül a közigazgatásnak számtalan, jogilag nem szabályozott funkciója is van, amelyek vizsgálata szintén kívül esik a közigazgatási jog tudományának körén. A közigazgatás egyes területein a hatóság gyakorlóinak olyan tudás-sal és képességekkel felruházva lenniük, amelyeket őket a megtörtént esemé-nyek helyes értékelésére és a jogszabályok helyes alkalmazására képesítik. A közigazgatás azonban túlnyomórészt az élet alakításának a mestere, az álla-mi aktivitás, az alkotómunka műhelye, e tevékenység ellátásában is szükség van a jogszabályok alapos ismeretére, az egyéni jogok tiszteletét parancsoló belső jogászai érzékre, valamint a viszonyok mélyreható áttekintésére, előrelá-tásra, elhatározó és cselekvő képességekre, ezeket a képességeket pedig nem a jogi ismeretek elsajátítása ébreszti fel, hanem a közigazgatás tartalmáról, az

⁴ Tomcsányi Móricz: Reflexiók időszzerű közigazgatási kérdésekről. In: Fejezetek a közjog és a köz-igazgatási jog köréből. Pallas, Budapest, 1932, 78. o.

⁵ Concha Győző: i. m. 49. o.

államcélok fontosságáról.”⁶ Egyed István már az 1900-as évek elején megfogalmazta mindazt, ami a sportrendészetre is igaz. A sportrendezvények biztosítása során ugyanis a legfontosabb a biztonságos lebonyolítás. Ismert tény, hogy százszázalékos biztonság nem létezik, mindamellett a jogszabályok és sportszövetségi belső szabályzatok alkalmazása során a sportrendészet szereplőinek mindvégig ez a törekvésük. Ehhez valóban „*cselekvő képességre van szükség*”. A közigazgatás a végrehajtó hatalomnak az a tevékenysége, amelynek eredményeként a társadalom tagjai és szervezetei magatartását ténylegesen befolyásolja (igazgatás), mégpedig az állami közhatalom (impérium) birtokában végzett döntés-előkészítés, döntés és végrehajtás során, elkülönült állami szervezet által végzett jogalkalmazás (jogérvényesítés), szervezés és a jogalkotásban való közreműködés által.⁷

Szontagh Vilmos a „jó közigazgatásról” a következőket mondta: „*Közigazgatás alatt értjük a szervezetet, az eljárást és a megoldandó feladatok komplexumát. Amikor a közigazgatás jóságáról van szó, mindhárom alkatrész jóságára gondolunk. A szervezet pedig jó akkor, ha az elméletileg és gyakorlatilag képzett és fegyelmezett munkaerővel, azok munkaereje teljes kihasználásával és célszerű hatáskörű fórumokkal áll az ügyek intézésének a rendelkezésére. A közigazgatás nem passzív feladatkör, hanem szakadatlan készenlét és kezdeményezés mindazon életviszonyok közhatalmi ellátására, melyek tételesen jogilag eleve kimerítőleg nem szabályozhatók.*”⁸ A sportrendészet fogalmának tisztázásához elengedhetetlen a sportigazgatás elhelyezése a közigazgatási jog rendszerében.

Sportigazgatás

A sportigazgatás a közigazgatási jog különös részét képező sajátos jogalkotási és jogalkalmazási szakterület, a sporttal kapcsolatos feladatokat az állam a sportigazgatáson keresztül valósítja meg, ezért egyfajta szakpolitikának is nevezhetjük.

A sportigazgatás egyik legfőbb szerepe a kulturális funkció, azon belül is a sporttal, a testmozgással és az egészséges életmóddal kapcsolatos fejlődés

6 Mártonffy Károly (szerk.): Magyar Felsőoktatás. Budapest, 1937, 211. o.

7 Patyi András – Varga Zs. András: Általános Közigazgatási Jog. Egyetemi jegyzet. 2. kiadás. Mandamus Publishing, 2008, 36. o.

8 Szontagh Vilmos: A közigazgatás racionalizálása jogelméleti lényege szerint. Ludvig István Könyvnyomdája, Miskolc, 1937, 8–9. o.

elősegítése, a sport anyagi feltételeinek a megteremtése, szolgáltatásnyújtás és szabályozás.⁹

Az 1996-os sporttörvény¹⁰ egyértelműen csak sportigazgatási törvény volt. A 2000-es sporttörvény¹¹ jelentős érdeme, hogy jogágilag komplexszé tette a sport jogi szabályozását. Az Országgyűlés a sporttörvény elfogadásával az egyetemes kultúra részeként ismerte el a sportot, deklarálta kiemelkedő jelentőségét az egészségmegőrzésben, a személyiség formálásában, és a közösségi magatartás kialakítása területén, valamint különleges szerepét az ifjúság fizikai és erkölcsi nevelésében. Sporttörténelemmel foglalkozók szerint a sport spontánul, az ember természetes mozgásigényéből és játékos természetéből fejlődött ki, az ember alkotmányos joga a sportolásra, arra, hogy az állam teremtsen lehetőséget a mozgásigénye kielégítésére, emberi természetjognak tekinthető.¹²

A sportjognak számos közjogi vonatkozása van, hiszen jellemzően az egyik fél maga az állam, a résztvevők között pedig alá- és fölérendeltségi viszony van. Közjogi jellegű vonatkozás az alkotmányjogi szabályok, az állami sportigazgatás szervezetrendszerét, a sportfinanszírozást, a sporttevékenységhez fűződő adókedvezmények rendszerét szabályozó jogalkotás, a büntető- és szabálysértési tényállások.

A sportbeli normák között egyaránt jelen vannak a kógens és diszpozitív jellegűek, és nagyon gyakori a keretjellegű szabályozás.¹³ Jellemző még a sport szabályaira a kiegészítő jelleg: a szabályozás mennyiségét és genetikáját tekintve az állami jog csak kiegészíti a sport önszabályozó szerveinek normaalkotását, valamint a sporttal kapcsolatos jogszabályokban testet öltő rendelkezések speciális elemekkel színesítik a klasszikus jogágak előírásait.

A sport, a sportolás az egyén és a társadalom számára is számos előnnyel jár: az egészség fejlesztése és megőrzése mellett a sport az emberi kultúra részeként értékeket közvetít, és visszajelzést ad az adott társadalomban jelen lévő problémákról, struktúrákról, jellegzetességekről. A sport egyfajta tükörképe a társadalomnak.¹⁴

9 Lapsánszky András (szerk.): Közigazgatási jog. Fejezetek szakigazgatásaink köréből. III. kötet. Humán közszolgáltatások igazgatása. Wolters Kluwer Kft., Budapest, 2013, 15. o.

10 A sportról szóló 1996. évi LXIV. törvény.

11 A sportról szóló 2000. évi CXLV. törvény.

12 Sárközy Tamás: A sport, mint az állami-jogi és az önszabályozás határterülete. Állam- és Jogtudomány, 2000/3–4., 212. o.

13 Mihályi Zsolt Apor: Jogalkotás a sportban, az állami és a civil szféra szabályozási vitái. Kodifikáció, 2012/2., 63–64.

14 Sterbenz Tamás – Gécz Gábor (szerk.): Sportmenedzsment. Semmelweis Egyetem Testnevelési és Sporttudományi Kar, Budapest, 2012, 15. o.

Az Országgyűlés a sporttörvény elfogadásával az egyetemes kultúra részeként ismerte el a sportot, deklarálta kiemelkedő jelentőségét az egészségmegőrzésben, a személyiség formálásában, és a közösségi magatartás kialakítása területén, valamint különleges szerepét az ifjúság fizikai és erkölcsi nevelésében.¹⁵

Az 1949. évi XX. törvény (alkotmány) kimondta, hogy a Magyar Köztársaság területén élőknek joguk van a lehető legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez. Ezt a jogot a munkavédelem, az egészségügyi intézmények és az orvosi ellátás megszervezésével, a rendszeres testedzés biztosításával, valamint az épített és a természetes környezet védelmével sikerült megvalósítani. A már nem hatályos alkotmány XII., *Alapvető jogok és kötelezettségek* című fejezetéből idézett két szakasz alapján¹⁶ megállapítható volt, hogy hazánkban a sportolás alkotmányos jog, és az ember elidegeníthetetlen joga is egyben.

A sportról szóló törvény módosítása során a következőket deklarálta az Országgyűlés: *„A nemzet közössége a test művelését, a sportot, a nemzet alapértékének, kívánatos célnak tekinti. A nemzet értékei között tartja számon a sport által elért eredményeket, és elismeri a sport egyént és közösséget erősítő értékeit. A sport legelőbb is a lelki egészség alapja, amely hozzátartozik az egészséges nemzet, az egészségét megőrizni akaró polgár értékrendjéhez. A sport a közjó része. Erősíti a közösség tagjainak egymáshoz tartozását, miként az egyén testi és lelki egészségét. Magyarország Országgyűlése kinyilvánítja, hogy minden embernek alapvető joga van a sporthoz, és e jogát az állam biztosítja, függetlenül attól, hogy versenysportról, a szabadidő eltöltéséről, a diák-, főiskolai-egyetemi sportról, a fogyatékkal élők sportjáról vagy az egészség megőrzéséről van szó.”*¹⁷

A sportoláshoz való jog állampolgári jogi jellege egyúttal állami feladatokat is feltételez. Azt is jelenti tehát, hogy az állami szervek és az önkormányzatok számára feladatokat kell teremteni, meghatározni, hogy mi a számukra kötelező és mi a fakultatív sportfeladat, mit kell tenniük azért, hogy a sportolásban való emberi, állampolgári jog effektíven érvényesüljön. Az államnak biztosítania kell ezt a harmadik generációs emberi jogot, mégpedig attól is függően, hogy egy-egy sportoló sportoláshoz való jogát vagy adott esetben nagyobb közösség sportoláshoz fűződő érdekeit érintik.

¹⁵ Nemes András: Merre tart a sportjogi szabályozás? *Gazdaság és Jog*, 1998/12., 10. o.

¹⁶ Tóth Nikolett Ágnes: Az alkotmányos alapjogok és a sportjog kapcsolata. *Advocat*, 2014/1–2., 18. o.

¹⁷ A 2004. évi I. törvény módosításáról szóló 2011. évi CLXXII. törvény 1. §.

A hatályos sporttörvény célja az állami szervezetrendszer részére megállapított feladatok világos elkülönítésével és szabályozásával az, hogy a sportágazat szervezeti felépítésében és szabályozásában a korábbi, sokszor követetetlen feladatmegosztást egy áttekinthető rendszer váltsa fel. A rendszeres testedzés, vagyis a sporttevékenység támogatása tehát az előbbiekből következően egyrészt jogalkotási kötelezettséget jelent, másrészt igazgatási-szervezési tevékenységet kíván meg az államtól. A sporttevékenység elősegítése és biztosítása tehát – egyebek között – állami feladat, így egyben közfeladat is, ebből következően államháztartási alrendszerekből – elsősorban központi költségvetésből történő – finanszírozást is feltételez. A sporttörvény az elmondottak alapján egységes szabályozást valósított meg, amivel átlátható és világos feladatokat határoz meg az állami intézmények részére is.¹⁸

A 2012. január 1-jétől hatályos alaptörvény XX. cikke már nevesíti a sport és a testedzés támogatását: *„Mindenkinek joga van a testi és lelki egészséghez. Magyarország genetikailag módosított élőlényektől mentes mezőgazdasággal, az egészséges élelmiszerekhez és az ivóvízhez való hozzáférés biztosításával, a munkavédelem és az egészségügyi ellátás megszervezésével, a sportolás és a rendszeres testedzés támogatásával, valamint a környezet védelmének biztosításával segíti elő.”*

A testi-lelki egészség sportolás nélkül aligha érhető el. A lehető legjobb testi és lelki egészséghez való jog kimondásával az alaptörvény a testmozgást az egészség megőrzése, helyreállítása, valamint az életminőség szempontjából, átfogóan közelíti meg, kimondva, hogy az államnak vállalt feladata ehhez megteremteni a szükséges feltételeket, azaz biztosítani a rendszeres testedzést. Több alkotmánybírói határozat rámutatott arra, hogy a sportjog sem maradhat alkotmányossági kontroll nélkül.

A sport közigazgatási rendszerének kialakulása

A sport a közjó része. A sporttevékenységre vonatkozó állami és civil szféra (nemzeti és nemzetközi sportszövetségek) által alkotott szabályozás jogi jellege alapján három kategória különíthető el: állami sportra vonatkozó jogszabályok, szakszövetségi magatartási előírások, a sport játékszabályai (lex ludica).¹⁹

¹⁸ Fazekas Attila: Sportigazgatási és sportjogi ismeretek. Jegyzet. Önkormányzati Minisztérium Sport Szakállamtitkárság, Budapest, 2009, 146. o.

¹⁹ Tóth Nikolett Ágnes: A sportjog, mint sajátos szakjog. PhD-értekezés. Miskolc, 2014, 61. o.

A sport társadalmi jelentősége a XX. században kiváltotta az állami beavatkozást a sportéletben: az állam kialakította a maga sportigazgatási szervezetét, és főleg a sport anyagi támogatásán keresztül fokozatosan „átvitte” a sportot a közérdek világába. Az állam a XX. században megjelent a sportban. Az állam támogatja a sportot, szabályoz. Így viszont a sport nem lehet tisztán az önszabályozás tárgya, megjelent az állami jogi szabályozás, kialakult a sportjog. A XX. században a sportigazgatás viszonylag önállósult. A sportjog legkiforrottabb része a sportközigazgatási jog. E körbe tartoznak a kormány, a sport központi állami szakigazgatási szerve, valamint a területi és helyi önkormányzatok sporttal kapcsolatos jogai és kötelezettségei.

A sportigazgatás tevékenységformái az egyes sportigazgatási funkciók megvalósítása és feladatok ellátása szempontjából a következő felosztás szerint csoportosíthatók: jogalkotás, hatósági jogalkalmazás, összehangolás, szervezés, intézmények fenntartása, szolgáltatásnyújtás, finanszírozás.²⁰

A testnevelés és a sport mint társadalmi jelenség a XVIII. század végén, a XIX. század elején született, a sportolók számának folyamatos növekedésével a XIX. század második felében vált a világ nagy civilizációs folyamatának részévé és szükségszerűen a tudatos társadalomtervezés elemévé. Kezelésük társadalomirányítási feladattá vált, szükséges lett, hogy önálló közigazgatási egységként kapcsolódjanak az állami közigazgatáshoz. Az 1921. évi 53. számú törvénycikk megalkotása előtt Magyarországon nem létezett egységesnek tekinthető testnevelés- és sportszakigazgatás. A sportigazgatási feladatok az 1880-as években bukkantak fel a Vallás- és Közoktatásügyi Minisztériumban, és itt kaptak intézményes kereteket 1923-ban, a Testnevelési Ügyosztály létrehozásakor. Csak 1941-ben történt változás, amikor az 5520/1941. számú ME rendelet rögzíti, hogy az ifjúsági testnevelést és a sportot országos hatáskörrel felruházott, kinevezett vezető révén kellett irányítani. 1951-ben, az államszocializmus bevezetésének lendületében felállították az önálló állami sportfőhatóságot, amely egészen 1998-ig országos hatáskörű államigazgatási szervként működött, más-más elnevezésekkel, hol a Minisztertanács, hol valamelyik miniszter alárendeltségében. Az 1950. évi I. törvénnyel a sportigazgatás új központi szerve a Minisztertanács közvetlen alárendeltségébe került. A sport társadalmi önigazgatási jellegének teljes kiszorításával döntővé vált az állam közvetlen irányítása, kialakult a sportirányítás centralizált hatalmi igazgatási eszközökkel dolgozó hierarchiája. Számottevő módosításokat hozott az 1951. évi 2. törvényerejű rendelettel létrehozott Országos Testnevelési és

²⁰ Lapsánszky András (szerk.): i. m. 18. o.

Sportbizottság felállítása. Tevékenységét az erőteljes centralizáció és az állami szerepvállalás túlhangsúlyozása jellemezte. A magyar sport kettős irányítás alá került: a megyei testnevelési és sportbizottságok irányítása sportszakmai szempontból az Országos Testnevelési és Sportbizottság alá került, míg a helyi sportfeladatokat a megyei tanácsok irányították. Az elnevezés 1958-ban Magyar Testnevelési és Sporttanácsra változott, ennek hivatali szerve volt a Magyar Testnevelési és Sporthivatal. Ez a rendszer 1963-ig működött. Az 1963. évi 29. törvényerejű rendelet az állam erkölcsi és anyagi támogatásának további garantálása mellett elrendelte az addig működő sportirányítás központi és helyi szerveinek megszüntetését. Létrehozta a Magyar Testnevelési és Sportszövetséget és annak területi-helyi egységeit. A létrehozott „társadalmi” szervezet azonban olyan irányítási, felügyeleti és hatósági jogköröket kapott, amelyek kvázi államigazgatási szervvé tették. Az igazgatási rendszert 1973-ban átalakították, létrehozva az Országos Testnevelési és Sporthivatalt (OTSH). Az OTSH által vezetett irányítási rendszer a tanácsokhoz delegálta a helyi szakigazgatási feladatokat, a tanácsokon keresztül látta el a sport állami támogatását, és érvényesítette a centralizált állami törekvéseket, illetve számonkérte az állami elvárásokat. Az 1994-es választások után az OTSH elnökének törvényben meghatározott feladatai – egyebek között – a következők voltak: irányította az OTSH-t, az OTSH alá tartozó intézményeket, kidolgozta a sporttal kapcsolatos központi fejlesztési elveket, kezdeményezte és előkészítette a sportra vonatkozó állami döntéseket, elősegítette a testnevelési és sporttevékenységet végző szervezetek tevékenységének összehangolását, és együttműködött a szervezetekkel, valamint a helyi önkormányzatokkal, ellátta a nemzetközi sportkapcsolatokkal összefüggő állami feladatokat.

Az 1996-os sporttörvény sokcsatornás sportirányítási, -finanszírozási koncepción alapult, mégpedig „félállaminak” is nevezhető közjogi jogi személyek felállításával. A koncepcióban lényeges szerepet kapott a sportirányítás társadalmasításának felelevenítése is. A sporttanács mellett az irányítási rendszerben jelentős szerepet kapott a köztestületté nyilvánított Magyar Olimpiai Bizottság, a köztestületté való átalakulásra „késztetett” országos sportági szakszövetségek, valamint az élsport finanszírozásában alapvető funkcióval felruházott Gerevich-közalapítvány, illetve a szabadidősport támogatására hivatott Wesselényi-alapítvány. *Sárközy Tamás* szerint a magyar sportot két alapvető megpróbáltatás érte az elmúlt húsz évben: egyfelől a szocialista rendszerről a kapitalista rendszerre való áttérés, a polgári-társadalmi-gazdasági rend kialakulása, másfelől a nemzetközi sportélet alapvető tendenciáinak rendkívül gyors átalakulása a globalizáció, az információs forradalom,

valamint a sportipar, sportszolgáltatás, sportfogyasztás tömeges kialakulása, illetve az üzleti és látványsport, az élsport professzionalizmusának előretörése folytán. Magyarországnak 1990, azaz a rendszerváltozás után négyes tranziton kellett átesnie: a polgári többpártrendszerű parlamentáris demokrácia jogállamának kialakítása, a polgári piac- és versenygazdaság működtetése, alkalmazkodás a globalizáció pénzügyi szuperkapitalizmusához, alkalmazkodás az Európai Unió gazdasági, illetve társadalompolitikájához. Így tehát a sport egészét átfogóan tárgyaló új törvény lépett hatályba, az 1996. évi LXIV. törvény, amely már nagyon időszerű volt, hiszen a *Klebelsberg Kunó* idejéből származó 1921. évi LIII. törvénycikk óta nem született a testnevelést és sportot szabályzó törvény. A törvény már sport-közigazgatási jellegű volt, a közjogi túlhangsúlyozottság nyilvánvaló elemeivel. A törvény egyik „újítása” a polgári törvénykönyvből kölcsönvett köztestületi jogintézmény adaptálása volt ugyan, de az is igaz, hogy a sportági szakszövetségek átalakítása köztestületekké egyáltalán nem társadalmi célokat szolgált, sokkal inkább állami igény volt. A sportközigazgatás központi irányítását az 1998. évi LXXXVI. tv. teljesen újjáalakította azzal, hogy a magyar sport történetében először minisztériumi szintre emelte a testnevelés és sport ügyét, és 1999. január 1-jétől létrehozta a Gyermek-, Ifjúsági és Sportminisztériumot (ISM). Az 1998-ban felálló első Orbán-kormány teljesen új sportpolitikai koncepciót dolgozott ki. Az ISM az OTSH jogutódjának volt tekinthető. A törvénymódosítás megszüntette a korábban a sporttal kapcsolatos állami feladatok végrehajtásában közreműködő, javaslattevő, konzultatív funkciókkal bíró sporttanácsot, továbbá a Gerevich Aladár Nemzeti Sport Közalapítvány, a Wesselényi Miklós Nemzeti Ifjúsági és Szabadidősport, az Egészséges Életmóddért Közalapítvány egyesítésével létrehozta a Wesselényi Miklós Sport Közalapítványt. Az ISM-ben bevezetett szervezeti modell – amint az a későbbiekben látható lesz – a mai napig meghatározza az állami sportirányítás alapjait. *„A feladat- és hatáskörét tekintve önálló miniszteriális szintű állami sportirányítási szerv létrehozása a kormányzati feladatmegosztás szempontjából nyilvánvalóan felértékelte a sportigazgatást az államigazgatásban addig elfoglalt szerepéhez képest.”* Az 1998-as új kormánykonceptió abból az öszintének mutatkozó elvből indult ki, hogy ami állami feladat a sportirányítás terén, azt az államnak nyíltan kell vállalnia, a félállami, áltársadalmi szerveződésekre nincs szükség. Az érdekképviselletekkel természetesen a sportkormányzatnak tartania kell a kapcsolatot, véleményüket-javaslatukat meg kell hallgatni, ha lehet, figyelembe kell venni, de a döntések felelősségét az állami szerveknek kell vállalniuk. Az 1999. január 1-jén hatályba lépő

új rendelkezés szerint az ifjúsági és sportminiszter munkáját a sport szakmai szervezeteinek képviselőiből, valamint a sportélet kiemelkedő személyiségeiből álló tanácsadó testületnek kell segítenie. A Magyar Olimpiai Bizottság és a sportági szakszövetségek köztestületi státusa fennmaradt. A finanszírozásnál az új sportkoncepció erősítette az olimpiai bizottság szerepét. Az új kormányzati sportpolitika jelentősen csökkentette a sportirányítás félállami jellegét. 2000 folyamán felesleges konfliktusokkal teli sportközállapotok voltak tapasztalhatók Magyarországon. A sport állami irányítása és a civil társadalom között elidegenedés, feszültség és rossz kommunikáció mutatkozott. Növekedett az az ellentmondás, hogy egyfelől sportszerető kormányzati hozzáállás és ennek folyamányaként nem kevés költségvetési forrás is lett volna sportcélokra, másfelől viszont a magyar testkultúra terén sem a stratégiai léptékű, úgynevezett államháztartási reform, sem pedig a gyakorlati súlypontát-helyezés nem ment végbe a jogállamnak, a piacgazdaságnak és a polgárok szabadidős testedzése szolgálatában. Ráadásul az érdeklődés középpontjában álló sportág, a futball válsága elmélyült, és látványos bukásokhoz, leépüléshez, diszfunkciókhoz vezetett. 2004 októberében a Gyurcsány-kormány megalakulásával egyidejűleg módosították a Magyar Köztársaság miniszteriumainak felsorolásáról szóló 2002. évi XI. törvényt. A 2004. évi XCV. törvény megszüntette a Gyermek-, Ifjúsági és Sportminisztériumot. 2005 tavaszán sor került az állami sportirányítási szerv újbóli átszervezésére. A szükséges törvénymódosításokról szóló 2005. évi XIII. törvény a Nemzeti Sporthivatal felügyeleti szerveként a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter helyett a belügyminisztert jelölte meg. A Nemzeti Sporthivatalt huszonegy hónapos működés után az egyes országos hatáskörű államigazgatási szervek megszüntetéséről és jogutódlásáról szóló 149/2006. (VII. 21.) kormányrendelet 2006. július 31-ével megszüntette, és általános jogutódlaként az Önkormányzati és Területfejlesztési Minisztériumot jelölte meg.²¹

Jelenleg a sport területén nincsenek középszintű államigazgatási szervek, az állam a megyei és a települési önkormányzatokra telepít bizonyos sporttal kapcsolatos feladatokat, illetve ösztönözní próbálja az önkormányzatok kistérségi szinten történő együttműködését a sport fellendítése érdekében.²²

A magyar sport irányító és felügyelő intézményei a változás időszakában többször kisebb-nagyobb szervezeti változáson mentek keresztül. Megszűnt a Magyar Nemzeti Sporttanács, aztán többszöri névváltozás és szervezeti átala-

21 Fazekas Attila: i. m. 14. o.

22 Priczinger Péter: Sportjog. 1. kötet. A sportjog közjogi alapjai. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest, 2010, 74. o.

kítés után a Nemzeti Sport Intézet. Attól, hogy az Országgyűlés elfogadta az európai sportchartát, és annak keretei alapján alkotta meg a sportról szóló törvényt, még önállóan, a saját elképzelése szerint, a *Sport XXI. Nemzeti Sportstratégia 2007–2020* program keretei között valósítja meg a sportirányítást.²³

A 2011-től érvényesített sportirányítási rendszerben jelentősen visszaszorult az Emberi Erőforrások Minisztériuma, illetve sportállamtitkárságának hatásköre. Némileg az olasz modellhez közelítően, ebben a rendszerben a sportirányítás kiemelkedő szerve a Magyar Olimpiai Bizottság lett, amelybe beolvasztották a nem olimpiai sportágak versenysportját, a szabadidősportot, a diák- és főiskolai-egyetemi sportot, valamint a fogyatékosok sportját egyaránt, ezek az olimpiai bizottságon belül az olimpiai versenysporttal kiegészítve annak tagozataivá váltak. A Magyar Olimpiai Bizottság jogállását tekintve köztestületként, azaz vegyes, köz- és civil szervként irányította a sportot. A Nemzetközi Olimpiai Bizottság öt tagozata az olimpiai versenysport, a nem olimpiai sportágak, a szabadidősport, a fogyatékosok sportja és a diák-hallgatói, illetve utánpótlássport volt.²⁴

A sportról szóló törvény átfogó módosítása óta eltelt olimpiai ciklus után Magyarország kormánya értékelte a sportot mint stratégiai ágazatot támogató intézkedéseinek gyakorlati hatásait, az elmúlt olimpiai ciklusban a kormányzat által nyújtott finanszírozási programok sportszakmai megvalósulásának folyamatait, valamint a sportigazgatási szervezet átalakításának hatásait. A felülvizsgálat kiderítette, hogy elengedhetetlen az állami sportirányítás és a civil sportigazgatás közötti feladat- és hatáskörmegosztás újraszabályozása. Az állami sportirányítás és a civil sportigazgatás közötti feladat- és hatáskörmegosztással az állami források elosztásának az elsődleges felelőse az állami sportigazgatási szerv. Az átalakítás megteremtette az úgynevezett egycsatornás finanszírozási rendszer alapjait, ami átláthatóvá tette, és ezáltal szakmailag teljeskörűen összehangolta az állami sportcélú támogatások nyújtását. Az állam közvetlenül nyújt támogatást a szövetségi szintnek, így a felhasználás is rugalmasabbá válik. A Magyar Olimpiai Bizottság szakmai munkája a módosítás után – az olimpiai mozgalommal összefüggő alapfeladatainak és a törvényben meghatározott további sportszakmai feladatainak az ellátása mellett – alapvetően sportszakmai javaslattételre, szakmai koncepciók megalkotására, valamint az abban való közreműködésre irányul.

²³ Nemes András: Intézmények. Sport Enciklopédia. Megjelenés előtt

²⁴ Sárközy Tamás: Tájékoztató a sportirányítási rendszer 2017 januárjától bekövetkezett változásairól a sportról szóló 2004. évi I. törvényt módosító 2016. évi CXIX. törvény alapján. Kézirat. Testnevelési Egyetem, 2017

A sportcélú állami támogatások tervezésével, elosztásával, felhasználásával, elszámolásával és ellenőrzésével kapcsolatos feladatoknak az állami sportigazgatás általi ellátásával az olimpiai bizottságot jelentős mértékben tehermentesítik, így jobban előtérbe kerül a sportszakmai munka.²⁵

Az eltelt években bebizonyosodott, hogy a rendszer nem tudott megfelelően működni, leginkább azért, mert a Magyar Olimpiai Bizottság tradíciói alapvetően az olimpiai élsporthoz fűződnek, és nem is volt adminisztratív, illetve gazdasági apparátusa arra, hogy az egész magyar sport irányítási rendszerét rendeltetésszerűen működtesse. Ezen változtatott a sporttörvényt módosító 2016. évi CXIX. törvény, amely a következők szerint változtatta meg a sportirányítási rendszerét. Az állami sportpolitikát, a sport állami támogatásának, e támogatás felhasználásának és ellenőrzésének rendszerét a kormány alakítja ki és az Emberi Erőforrások Minisztériumának sportállamtitkársága útján megállapítja – a költségvetési törvénnyel összhangban – az állami támogatás elosztásának részletes szabályait. Ez alapvetően egycsatornás és a teljes magyar sportra kiterjedő irányítási rendszer. Jelentősen növekedtek az Emberi Erőforrások Minisztériumának (sportállamtitkárság) sportpolitikai-állami sportirányítási feladatai is. A sportköztestületek alapvetően szakmai kérdésekben illetékesek, szakmailag előkészítik a kormányzati döntéseket. A Magyar Olimpiai Bizottság a jövőben kizárólag a nyári és a téli olimpiai sportágakkal foglalkozik, lényegében ugyanabban a hatáskörben, mint 2011 előtt. Az olimpiai bizottság belső szervezeti felépítésében változatlan maradt, közgyűlése természetesen kevesebb tagból áll, mint korábban. Ugyanez a helyzet az alelnököknél és az elnökség létszámánál is. A Magyar Olimpiai Bizottság mellett még három köztestület működik. A köztestületek belső szervezetét, feladatait és működését lényegében egyformán szabályozta a törvény. Mindegyik legfelsőbb szerve a közgyűlés, operatív vezető szerve az elnökség, élén az elnökkel, gazdálkodását felügyelőbizottság ellenőrzi. E sporttestületeket a Fővárosi Bíróság veszi nyilvántartásba, és felettük törvényességi ellenőrzési hatásköre az ügyészségnek van.²⁶

Az állami sportigazgatás szervei

Az Országgyűlés országgyűlési határozatok formájában elfogadja az ország gazdasági-társadalmi tervét, e körben adott esetben a sportra vonatkozó fejlesztési koncepciókat is. Az Országgyűlés a törvényalkotás útján meghatá-

²⁵ A 2004. évi I. törvény módosításáról szóló 2016. évi CXIX. törvény indoklása, 1. o.

²⁶ Sárközy Tamás (2017): i. m.

rozza a sporttevékenység folytatásának és a sport „működtetésének” jogszabályi feltételeit és intézményes kereteit. A kormány a közigazgatás csúcsszerve. Mindenekelőtt ellátja azokat a döntés-előkészítési, irányítási és koordinációs feladatokat, amelyeket a többi ágazatban is. A kormány felelős a hosszú távú sportstratégia, a sport fejlesztési terveinek kidolgozásáért, ennek eredményei az Országgyűlés számára előkészített, a sporttal kapcsolatos törvényjavaslatok, határozattervezetek.²⁷

A sporttevékenység elősegítése és biztosítása tehát – egyebek között – állami feladat, így egyben közfeladat is, ebből következően államháztartási alrendszerekből, elsősorban központi költségvetésből történő finanszírozást is feltételez.²⁸

Az állam meghatározza az erőforrásokat – elsősorban a sportfejlesztési programokon alapuló támogatás előtérbe helyezésével és pályázati úton történő források rendelkezésre bocsátásával –, részt vesz a versenysport, az utánpótlás-nevelés, az iskolai és diáksport, a főiskolai-egyetemi sport, a szabadidősport és a fogyatékkal élők sportja, valamint a helyi önkormányzatok által ellátott sportfeladatok finanszírozásában.

Az állam támogatja az olimpiai, a paralimpiai mozgalmat, Magyarország sportolójainak részvételét az olimpiákon, paralimpiákon és más, az épek és fogyatékkal élők sportjának kiemelkedő jelentőségű nemzetközi sportversenyein, valamint megteremti a nemzeti sportinformációs rendszer működésének feltételeit.

A sportigazgatás fejlődési irányai

Az állami sportfeladatok felmérését az elmúlt hónapokban a sportirányításért felelős szerv végzi. A felmérések alapján megállapítható, hogy Magyarországon tizenöt nagy szakmai feladatcsoport köré csoportosulnak az állam sporttal kapcsolatos teendői. Több mint százharminc állami sportfeladat ellátása normatív, jogszabályi előírás Magyarországon. Ellátásukra jellemző, hogy a sport szervezéséhez, a sportolás feltételeinek megteremtéséhez szükséges funkcionális jellegű feladatcsoportok döntő többségét jelenleg az állami szervezetrendszer látja el, illetve biztosítja. Az élősport egyes nagy szegmenseinek működéséhez kapcsolódó feladatokat ugyanakkor a nem kormányzati szervezet

²⁷ Priczinger Péter: i. m. 77. o.

²⁸ Fazekas Attila: i. m. 147. o.

szintjein tevékenykedők, továbbá a helyi önkormányzati intézményrendszer végzi. Külön kell foglalkozni a jövőben az állami-önkormányzati sportfeladatok megosztásának rendszerével, a sportigazgatási és sportszakmai feladatkörök telepítésének helyi szintjeivel. A helyi sport-szakigazgatás szervezet- és feladatrendszerének újjáépítését a feladatok ilyen szempontú felülvizsgálata és a finanszírozási lehetőségek újragondolása mellett szükséges elvégezni.

A sport és a rendészet kapcsolata

A sportigazgatásnak sajátos része a sportrendészet. Ez a szűkebben értelmezhető terület szakrendészetként egyértelműen definiálható, jogszabályok sora rendezi mindazt, ami a sportrendészethez kötődik kiegészítve a szakszövetségi szabályozásokkal, amelyek a sportrendészeti nyilvántartás vezetése és a sportrendezvények biztosítása során is iránymutatásul szolgálnak.²⁹

Kmety Károly az 1800-as évek végén úgy gondolta, hogy „rendészet alatt a közigazgatásnak rendőri jellegű, preventív jellegű működését értjük, mely a jogi és minden közérdekű rendet, előzetes intézményekkel és intézkedésekkel biztosítani, azokat bárhonnán eredő, megzavarások, veszélyek, károsításoktól megóvni hivatott. Nincsen oly a közigazgatáshoz vont életviszony, annak körébe tartozó érdek és ügyág, melyre ilyen rendőri természetű cselekvőség is szükséges ne lenne, melynek rendészete ne lenne. A rendészet egyetemes, párhuzamosan egyéb teendőkkel mindenütt felmerülő eleme a közigazgatásnak, a rendészetet, a rendőrinek tekintett hatósági szervek egész hatáskörével, vagy a rendőri fegyveres erőnek összes működéseivel azonosítani nem szabad, mert nagyon sok más közigazgatási szervek is gyakorolnak a tételes jogok szerint rendészetet, viszont a speciálisan rendőri szervek más nemű közfeladatokra is alkalmaztatnak.”³⁰

Szamel Lajos definíciója szerint a rendészet úgy határozható meg, mint olyan állami tevékenység, amely a közrend megzavarásának megelőzésére, a közvetlen zavaró magatartás megakadályozására és a megzavart rend helyreállítására irányul.³¹ Tapasztalhatjuk, hogy a rendészet fogalomalkotására tö-

29 Tóth Nikolett Ágnes: Sportrendészet a sportigazgatás rendszerében. Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): A határrendészettől a rendészettudományig. Pécs, 2016, 292. o. [Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XVII.]

30 Kmety Károly: A magyar közigazgatási jog kézikönyve. Budapest, 1897, 7. o.

31 Szamel Lajos: A modern rendészetfogalom és következményei. Studia Juridica Auctoritate Universitatis Publicata, Pécs, 1995

rekvők közül sokan a rendészetet az állami tevékenység körében definiálják. *Lorenz von Steinnél* is igaz ez, aki két végpont között próbálta kijelölni a rendészet helyét: rendészet mindaz a forma, amelyen keresztül a kormány az igazgatásba beavatkozik, illetve a rendészet a közigazgatásnak egy része.³²

A rendészeti igazgatás veszélyelhárító társadalmi rendeltetése a magyar jogi szakirodalomban már több mint száz éve megfogalmazódott. A rendészetet a közigazgatási hatósági tevékenységek egyéb ágaitól a fizikai erőszak monopóliuma különbözteti meg.³³

Finszter Géza a következők szerint fogalmazza meg a rendészeti igazgatás definícióját: „*A közigazgatás egyik ágazata, amelynek társadalmi rendeltetése az, hogy a jogsértőnek minősített emberi magatartásoktól a hatósági kényszer eszközeivel – legitim fizikai erőszak monopóliumának birtokában – védelmezze a társadalmat.*”³⁴

„*A közigazgatás egyik ágazata, a rendészeti igazgatás a szándékos és a gondatlan jogsértésekből keletkező veszélyek megelőzésére, megszakítására és elhárítására alkalmas hatósági intézkedéseket magában foglaló és a rendészeti közjog által szabályozott végrehajtó, rendelkező tevékenység, amelynek társadalmi rendeltetése a törvényekben meghatározott feladatokban fejeződik ki, amelyek egyik csoportja a közbiztonság-védelmi, a másik pedig a bűnüldözési intézkedések csoportja.*”³⁵

Sportrendészeti feladatok

A XX. század második felében egyre intenzívebbé vált a sportklubok és a szurkolók közötti ellenségeskedés a sportpályákon, főként a stadionokban. Randalírozó csoportok esetében nem elég a sport önszabályozása, így tizennyolc törvény, tizennégy rendelet és – a labdarúgás vonatkozásában például – a sportági szakszövetség öt belső szabályzata szavatolja a sportrendezvények biztonságos lebonyolítását. A sportrendezvények biztosításával összefüggő kérdések össztársadalmi, jogi, rendészeti és morális problémákat feszegetnek.

A rendészet, amikor helyreállítja a megtámadott közbiztonságot és oltalmazza a fenyegetett közbiztonságot, veszélyhelyzeteket old meg. A sportren-

32 Iváncsics Imre: Támpontok a rendészet fogalmának meghatározásához. Kézirat. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, é. n.

33 Finszter Géza: Bevezetés a rendészettudományba. RTF, Budapest, 2008, 33. o. [2008a]

34 Finszter Géza: A rendészeti igazgatás jogi alapjai. RTF, Budapest, 2008, 167. o. [2008b]

35 Finszter Géza (2008a): i. m. 23. o.

dészet a rendészeti igazgatás egyfajta határterületként is felfogható, a rendészet határterületeinek a vizsgálata elengedhetetlenül fontos a téma kutatása során. A sportrendezvények biztosításakor ugyanis a magánbiztonság szereplői a biztonságot szolgáltatják egy-egy sporteseményen.

Számos törvény és kormányrendelet sora rendezi a sportrendezvények biztosításával kapcsolatos kérdéseket, a sportról szóló törvénytől a rendőrségi törvényen át egészen a sportrendezvények biztonságáról szóló kormányrendeletig, amelynek hatálya kiterjed a hat látványcsapatsportágban (labdarúgás, kézilabda, kosárlabda, vízilabda, jégkorong, röplabda) a hivatásos vagy vegyes versenyrendszer keretében szervezett mérkőzésekre, az első osztályú mérkőzésekre, a nemzetközi kupamérkőzésekre, a válogatott mérkőzésekre. A sportági szakszövetség belső szabályzatai szintén alkalmazandó előírásként jelentkeznek.

Az 1990-es évtized első felében Magyarországon még csak a rendőrség vállalt aktív szerepet a sportban tapasztalható negatív jelenség rendezésében. Állandó bizottságot hozott létre az egykori Népstadion infrastrukturális követelményének áttekintésére, aktualizálta biztosítási terveit. Az Európai Rendőr Akadémiával közösen a kilencvenes években a nagy tömegrendezvények tanulmányozása során a beléptetőrendszerek tapasztalatait előremutató javaslatok kíséretében osztották meg egymással a rendőr szakemberek. Az ORFK csapatszolgálati főosztálya 2003 óta Nemzeti futballinformációs pontot működtet a biztonságot veszélyeztető operatív információkról.³⁶

A sportesemények lebonyolításának megszervezése – főleg a nagyobb, illetve nemzetközi sporteseményeknél – igen bonyolult feladat, márpedig a sportrendezvények száma egyre nő. A lényeg a biztonságos lebonyolítás, de úgy, hogy a különböző biztonsági intézkedések ne vegyék el a lakosság kedvét a sportesemények látogatásától. Minden sportrendezvény biztosításában közreműködőnek a legfőbb célja a biztonságos lebonyolítás, az élet- és vagyonbiztonság megóvása, a rendőrségé pedig a közrend és a közbiztonság fenntartása.

A sportrendészet irányítása a sportigazgatáshoz hasonlóan egyértelműen az állami szervekhez kötődik. A biztonságos lebonyolítás pedig csakis velük együttműködve megoldható.

³⁶ Tóth Nikolett Ágnes: A sportrendezvények biztosítása az elmúlt évszázad eseményeinek a tükrében. *Gazdaság és Jog*, 2017/1., 15–16. o.

BOGDÁNY GYULA**A prostituáltak sérelmére elkövetett emberölések és nyomozásuk néhány sajátossága**

Az emberölések főbb büntetőjogi és kriminalisztikai ismérvei, az emberi természet, az egyéni és társas viselkedés meghatározó vonásai miatt korszakon keresztül alig változtak. Az esetek abba a néhány alaptípusba, illetve azok átmenetébe vagy többes megjelenésébe sorolhatók, amit *Bakóczy Antal* konfliktusos, szituatív, nyereségvágyas, leplezéses, szexuális és ideológiai tartalmakkal jellemzett.*

Az emberölés nyomozása ugyancsak sokat kutatott területe a kriminálmetodikának. Az első és mindvégig központi kérdés továbbra is a Kinek az érdeke? (Cui prodest?) és a Kinek jó? (Cui bono?), azaz ki volt az, akinek a célját szolgálta az áldozat halála. A kérdésre adható válaszok mint lehetséges forgatókönyvek vezérmotívumai adják a nyomozás egyes verzióit. Természetesen a nyomozó hatóság képviselői a helyszínnel és a holttesttel történt találkozásukkor nem állíthatnak fel, még inkább nem követhetnek egyetlen verziót (ami, mint ilyen, nem is verzió), hiszen ez olyan szakmai hiba, amely a kezdeti „ötlet” sikertelensége esetén, főként az időmúlás okozta információvesztés miatt akár végzetes hatással lehet a felderítésre.

A sértettek „foglalkozásából” adódó sajátosságokra figyelemmel, a következőkben néhány, az elmúlt években, Bács-Kiskun megyében történt, prostituált sérelmére elkövetett emberölés vagy annak kísérlete miatt, ismeretlen tettes ellen induló nyomozás tapasztalatait osztjuk meg. Az ügyek sikeres felderítése után megismerhettük az elkövető és a sértett kapcsolatát, elkövetővé és sértetté válásuk főbb okait.

Az esetek sértettjei valamennyien nők voltak, bár az elmúlt évtizedekben ismereteket szerezhettünk a hasonlóképp fokozottan veszélyeztetett sértetti kör, a homoszexuális férfitprostituáció résztvevőit érintő élet elleni bűncselekményekről is. Utóbbiak sajátossága, hogy a szolgáltatást igénybe vevő férfiak váltak áldozattá. Mindamellettt ebben az összehasonlításban a döntő különbség, egyben sértetté válásuk fő oka a nők fokozott fizikai sebezhetősége.

* Bakóczy Antal: Az emberölés. KJK, Budapest, 1984, 97–99. o.

Mivel női prostituáltak alapvetően a testük áruba bocsátásával igyekeznek jövedelemre szert tenni, a sérelmükre elkövetett emberölés egyvalakinek biztosan nem áll érdekében: annak, aki rendszeresen hasznot húz a prostituált munkájából. A kitartott személy vagy személyek (egyikük biztosan férfi) elkövetői szerepét lényegesen csökkenti a haszonszerzési motívum hiánya. Természetesen más emberölési kategória is szóba jöhet, de azokban az esetekben nem a tevékenysége miatt válik a prostituált a kitartottja áldozatává. Ezt a kérdést szükséges mielőbb tisztázni, hiszen a nyomozás indokolatlan kiszélesítésével felesleges erőket és energiát kötünk le, másrészt „elme-gyünk” a sértettet közletről ismerő és őt egészen hétköznapi okból megölő elkövető mellett. A kitartott férfi személyének megállapítása, szerepének kritikus és alapos vizsgálata a nyomozások egyik elsődleges feladata. Az így tisztázott szerepű kitartottat, köznapi megnevezéssel, futtatót a továbbiakban fontos tanúként kell számontartanunk, és olyan lényeges kérdések megválaszolásához kell megnyernünk, mint a sértett általános és napi szokásai, anyagi helyzete, az áldozattá válása elkerülésére akár vele közösen kidolgozott és alkalmazott magatartási szabályok, a halálát megelőző események története, út-idő grafikonja stb.

A felsorolt kérdéseken felül a társas viselkedésére, a múltjára, a terveire vonatkozó adalékok, az egészségi állapota, szexuális, higiéniai és más intim magatartása megismeréséhez általában egy nőt kell azonosítanunk a sértett környezetéből, olyat, aki tisztában van a sértett prostitúciós munkájával és az ebből adódó egészségi, környezeti és kriminális veszélyeztetettséggel. Ügyeink minden sértettjének volt minimálisan egy női bizalmi kapcsolata. Akár egy prostituálttárs, akár egy családtag, akár a kitartott személy családjában élő nő, vagy valaki, aki a szépészeti háttérszolgáltatásban dolgozott. Ennek a női bizalmi személynek a megtalálása és a futtatóhoz hasonlóan jelentős tanú szerepébe emelése szintén az egyik elsődleges feladat a nyomozás kezdeti szakaszában.

A tanú kutatás kiemelt célcsoportja továbbá azon prostituáltak köre, akik a sértettel azonos helyen és időben szokták a testüket árulni. E nők megtalálása és szóra bírása két okból igen lényeges. Egyrészt annak tisztázására, hogy a sértett a saját személye miatt vált-e áldozattá, azaz az elkövetőnek ismeretei voltak róla, vagy csupán véletlenül lett célpont a „szakmát gyakorlók” közül. A másik ok pedig, hogy ezek a tanúk lehetnek azok, akik, akár az elkövető társaságában, utoljára látták élve a sértettet, hiszen – elsősorban a közterületi prostitúciónál – az azonos helyen és időszakban működő prostituáltak figyelemmel kísérik egymás forgalmát, ehhez igazítják a saját ajánlkozásukat.

Sok befektetéssel, mindamelllett várhatóan kevés eredménnyel jár az ügyfelek körének behatárolása, bővítése. Még ha a tanúvallomások és a digitális adatok (telefon-cellainformációk, kamerafelvételek, GPS-adatok) alapján azonosíthatók is az egykori kuncsaftok, méltányolható okból nem várható tőlük őszinte és tartalmas nyilatkozat a szolgáltatás igénybevételének olyan részleteiről, mint például a partnerválasztás szempontja, a kapcsolatfelvétel módja, a szolgáltatás igénybevételének gyakorisága, az arról való tárgyalás, megegyezés, a teljesítés és az ellenszolgáltatás ideje, helye, módja, az intim részletek, az extra kívánságok, a higiénés körülmények, az elválás mikéntje.

A beszerzendő személyi bizonyítékok, a tanúvallomások szinte valamennyi forrása a prostitúcióban részt vevők, a prostituáltak, a kitartottak, az ügyfelek és a segítők köréből fakad. A tevékenységről érdemi részletekkel nem bíró személyek, például felfedező tanúk, szomszédok, autósok, benzinkutasok, tömegközlekedési dolgozók vallomásai jobbára a sértett halála előtti eseményeknek vagy a felfedezés körülményeinek rekonstruálására alkalmasak.

Miáltal az elkövető személyére tehető és teendő lényegi megállapítások a jelenség résztvevőitől erednek, szembesülünk azzal a változó mértékű, de mindenképpen jelenlevő titkolózással, amely magát a tevékenységet körülengi.

A kuncsaftok várható nem együttműködésénél jelentősebb eredményt lehet elérni a többi érintett tanúzási hajlandóságát illetően, abban az esetben, ha a tanúkutatás és -kihallgatások célját és indokoltságát sikerül elfogadtatni velük. A konspirációs réteget kellő odafigyeléssel és beleélő képességgel felvértezett kihallgató nyomozók megválasztásával kell kezdeni feltörni. A kihallgatók személyénél jelentősége van a nemek és életkorok tanúkéval azonosságának is.

A tanúkkal el kell fogadtatni az elkövető mielőbbi felderítésének fontosságát, az abban való érdekeltységüket, sőt felelősségüket, hiszen e bűncselekménytípus nem elhanyagolandó mértékben ölt sorozatjellegűt. A sikeres felderítéshez fűződő, kétségkívül jelentős bűnüldözési érdekből – nem áttörve a hivatalbóli eljárás jogi követelményét – gondosan kerülni kell a kihallgatási konfliktusok kialakulását, hiszen a közreműködésében megnyert vallomástevő önmagára vagy másra nézve, a vallomása révén könnyen bizonyítható, a prostitúcióra épülő valamely jogsértő cselekményre utaló körülményről is nyilatkozhat. Ez a hatósági hozzáállás – az ügyön túlmutatóan – érvényes kell hogy legyen a büntetőeljárás egészére.

Nem tartjuk kivitelezhetőnek semmilyen, a vallomástevőnek mentességet kínáló valamely jogintézmény alkalmazásának kilátásba helyezését, az eset-

leges (ön)vádló vallomás esetén, hiszen adott esetben más bizonyítékkal nem helyettesíthető a fontos, sőt akár döntő tartalmú vallomás, ezáltal nincs kínálati alkupozícióban a hatóság és annak képviselője.

A prostitúcióban részt vevők megnyerése a (nyilvánvalóan igaz) vallomás megtétele érdekében eltérő érvelésen alapul. A kitartott férfi esetében az érzelmi hivatkozásokon túl, a gyanúsíthatói szerepköréből történő mielőbbi kikerülésének, a hatósággal közös érdekére célszerű hivatkozni, és kerülni kell az előbbieken kifejtett officialitás kilátásba helyezését.

A prostituáltak esetében a vallomástétel vállalását az áldozati szerepkörbe tartozásuk hangsúlyozására, a testi épségükről való együttes (saját és hatósági) gondoskodásra, a sértettel és általában a „szakmát gyakorlókkal” való szolidaritásra érdemes alapozni.

A szolgáltatást igénybe vevő férfiakat, tekintve, hogy ők általában – nyilvánvalóan, a körükből esetleg később azonosított elkövető kivételével – rossz időben voltak rossz helyen, a szerepük mielőbbi tisztázására törekvéssel, a hatóság előtti minimális megjelenések valós ígéretével és valamely tanúvédelmi jogintézmény felajánlásával, kevésbé pedig az állampolgári kötelezettségre hivatkozva lehetséges érdemi vallomástételre, indokolt esetben önkéntes biológiai minta-adásra ösztönözni.

Utóbbi csoporttal némileg hasonló megítélésbe tartoznak a bűncselekménnyel és nem magával a prostitúcióval érintkező tanúk.

Természetesen lehetnek az előbbi csoportosításon kívüli, de valami okból a titkolózásra hajló tanúi is az ügynek, mint például bérbeadó, valójában „szobáztató” személy, munkájához kapcsolódó diszkréció miatt aggódó taxis, pultos vagy a sértett prostituáltságáról addig nem tudó vagy tudni nem akaró, ezért a vonatkozó kérdésekben hátrító, sőt a nyomozás iránt bizalmatlan hozzátartozó. Az ő esetükben is a felsorolt taktikák valamelyikének vagy kombinációjának alkalmazása vezethet a tanúzási hajlandóság eléréséhez.

A jelenséget körülvevő konspiráció, az általános titkolózás – mint látni fogjuk – esetenként a bűncselekményről tudomásszerzést is késlelteti, és emiatt bizonyos bizonyítékforrások beszűkülhetnek vagy elzáródhatnak (például helyszín megváltozása, tanúk azonosításának ellehetetlenülése, kamerafelvételek törlődése). Ugyancsak hátráltatja a tényállás tisztázását, ha maga az életben maradt sértett alapvetően titkolózása miatt vezeti szándékosan tévútra a nyomozást (például idő, helyek, események, személyek, tárgyak valótlan megjelölése). Az eljárás kezdetén fel kell mérni ezeket a nyomozás sikere ellen ható veszélyforrásokat, és kiszűrésükre külön figyelmet kell fordítani, esetleg erőket kell lekötöni. Fokozottan ügyelni kell az információk valóság-

tartalmának ellenőrzésére. Törekedni kell a többirányú (más adatokkal összevetve) és visszatérő (a nyomozás folyamatában történő) ellenőrzésre.

Az ismeretlen tettes elleni nyomozások kezdeti szakaszában adódó és a titkolózással tovább nehezülő feladategyüttes végrehajtására ügyeinkben a nyomozás indulásától elemző- vagy ezzel a feladattal megbízott tiszte(ke)t alkalmaztunk a digitális adatok technikai megszerzésére (telefonok, kamerafelvételek), rendezésére (hívásforgalmi elemzések, forgalmi rendszámok lekérdezése, szűrése), és a más adatokkal együttes értékelésére (felkutatandó tanúkra vonatkozó vagy elkövetői minimum személyleírás, résztvevők út-idő grafikonjának felállítása). Az elemző-értékelő szakemberek más feladattól függetlenített munkája, a nagy mennyiségű beáramló adat értő rendezése, kezelése és a nyomozást irányítókkal való megosztása döntő fontosságú lehet a felderítés gyorsasága, sikere szempontjából.

A következőkben bemutatott jogesetekben az örömlányok különböző szinteken, így főút mellett, külterületen, belterületen, illetve bérelt lakásban üzték az ősi foglalkozást. Nem talákoztunk egész estére igényelhető vagy luxusprostituált sértettel, mindamelllett nyilvánvaló, hogy utóbbi szolgáltatási formákban a sértett kapcsolatrendszerében az elkövető sokkal szélesebb felületen hagy magáról lenyomatot, mint a néhány perces, közterületi, névtelen együttlét idején.

Első ügy

2010. október 2-án, 15.00 óra körül, a Kecskeméttől keletre induló 44-es számú főút 21.000 méterénél, Nyárlőrinc térségében, annak ellenére, hogy személyére felügyelt szállásadója, egy csongrádi férfi és annak barátja, munka közben eltűnt *F. V. Amália*, tizennyolc éves prostituált. Az intézetben nevelkedett fiatal nő saját elhatározásából került egy háromtagú, kisgyermekes csongrádi családhoz. Keresményének egy részével hozzájárult a családi költségvetéshez, cserébe a lakhatásért, ellátásért. A családanyával bizalmi viszonyban volt. Gyakran állt szokott helyén, egy buszmegállóban, ahová az egyébként munka nélküli családfő szállította ki gépkocsiján, és szemmel tartotta őt távolabbról. „Műszakonként” több órán át dolgozott, és három-öt fuvar teljesítésével kilenc–tizenötezer forintot keresett. A nő a buszmegállónál hagyott jelzéssel adta hírül, ha fuvarba ment a közeli erdőbe, és ilyenkor meg is csörgette a férfi telefonját. Egy ilyen nap közepén vészett nyoma *F. V. Amáliának*. Futatója egy darabig kereste, hívta a telefonját, de végül hazament, azt gondolván, hogy a nő jobb lehetőséget kapott, és egyszerűen elhagyta őket.

A családjában néhány nappal később értesítette a nő távol élő édesanyját a lánya eltűnéséről, ő pedig bejelentette a rendőrségen.

A sértett holttestét október 8-án, egy közelben lakó gazdálkodó találta meg, a gyéren lakott erdős területen, egy engedély nélkül lerakott szemétkupa alján, zsákokkal lefedve. Halálának ideje megfelelt az eltűnés idejének, oka többszörös, durva, roncsoló, eszközös eredetű fejsérülés. Okmányai, értékei a helyszínen maradtak. Telefonja néhány nappal később, pár száz méterrel messzebről került elő. Az egyébként ritkán alkalmazott, szektoros módszerrel végrehajtott szemle adatai alapján sértettet a megtalálási helyen ölték meg, vonszolták odább, és részben lemeztelenítették.

A két évig tartó, folyamatos, széles körű nyomozás során nem sikerült azonosítani az elkövetőt. Az elsősorban az ebben az időszakban, Debrecen–Karcag térségében tapasztalható prostituáltak eltűnése, illetve a sérelmükre elkövetett emberölések kapcsán feltételezett sorozat jelleg miatt a Nemzeti Nyomozó Iroda vette át a nyomozást.

Második ügy

2012. augusztus 29-én, 17.00 óra körül, a 44-es számú főút 12.800 méterénél, Nyárlőrinc külterületén, egy erdős területen, ismeretlen férfi, a gépkocsijában végzett orális aktus közben, nyakán és felsőtestén, többször megszurta a Kecskeméten lakó, 28 éves *T. Krisztina* prostituáltat, aki második napja dolgozott ezen az útszakaszon. Az élettársa, egyben a futtatója szállította gépkocsival Kecskemétre, majd órákkal később, a megbeszélt időben jött volna érte.

A nő az értelmetlen ellenállás miatt halottnak tette magát. A férfi bevonszolta egy csemeteerdőbe, és a sorsára hagyta. Miután az elkövető elment, a nő a helyszín közelében lévő, felújítás alatt álló tanyán dolgozó brigád tagjaitól kért segítséget, akik 17.30-kor értesítették a mentőket és a rendőrséget.

A nyomozás a rendészeti intézkedések megtétele mellett (ellenőrző-át-eresztő pontok létesítése, szolgálatos rendőri állomány és a szomszédos rendőri szervek tájékoztatása stb.) forró nyomon üldözéssel indulhatott. A szemle adatai alátámasztották *T. Krisztina* elmondását. Az elkövető elvitte a pénzét és a mobiltelefonját is.

Amint az állapota engedte, megkezdtük a sértett kihallgatását. Részletes leírást adott a cselekmény lefolyásáról, az elkövetőről, az általa használt gépkocsiról, valamint arról, hogy az előző napon, a közelben, ugyanazzal a fér-

fival volt egy „fuvarja”. Az információk és az ezek alapján ismertté vált prostituálttársak révén azonosítottuk az elkövető gépkocsijának színét, típusát és évjáratát. Megkezdődtek a tömeges lekérdezések, szűrések, területi szintű ki-gyűjtések, a számításba vehető gépkocsik tulajdonosainak személyes ellenőr-zése a helyszíntől távolodva. Igen nagy körzetet lefedve intézkedtünk azon közterületi kamerák felvételeinek beszerzésére, amelyek a helyszín lehetsé- ges megközelítési útvonalainak forgalmát rögzíthetik.

Az előző napi aktus helyén szemlét tartottunk, és a számos, ott lefoglalt óvszer egyikéből, valamint a sértett helyszínen maradt övdarabjáról rögzített, azonos személytől származó biológiai maradványokból a genetikai szakértő megállapította az elkövető DNS-profilját.

A Bács-Kiskun Megyei Rendőr-főkapitányságtól a Nemzeti Nyomozó Iro- da átvette a nyomozást, és megkezdődött a lefoglalt kamerafelvételek megte- kintése, értékelése. Ennek eredményeként a Nyárlőrinc belterületén működő egyik térfigyelő kamera felvételén azonosították a keresetthez hasonló típusú és színű VW Polo gépkocsit. A megfelelő előkészítés után, 2012. szeptember 14-én, Szolnokon elfogták *Éberling József*, 34 éves nyárlőrinci lakost, aki még aznap elismerte a T. Krisztina elleni bűncselekmény elkövetését. DNS- profilja azonos volt a bűnjeltárgyakon kimutatott elkövetői profillal.

A férfi az élettársával és közös gyermekükkel élt Nyárlőrincen. Tápkeve- rőként dolgozott Kecskeméten, és alkalmilag áruszállítást is végzett, emiatt sokat volt úton. Szabadidejében labdarúgó-játékvezetőként tevékenykedett. Egy Tolna megyei községből származott, a keresett gépkocsi az ott élő test- vére tulajdonában volt (ezért maradt ki addig a területi ellenőrzésből). Gyer- mekkora zaklatott volt, súlyos anyakomplexus gyötörte. Tetteire nem tudott elfogadható magyarázatot adni, a sértett vagyontárgyait haszonszerzésből vette magához. A cselekményhez azt a nagy méretű konyhakést használta, amelyet önvédelemből tartott az autójában.

Az előzetes letartóztatásban lévő *Éberling József* hónapokkal később elis- merte, hogy 2010-ben ő ölte meg F. V. Amáliát, akivel korábban már volt ak- tusa. Cselekményének kiváltó oka az volt, hogy a sértett becsmérelte a férfi- asságát. Emiatt felindult állapotba került, és a gépkocsijából kivett emelővel többször lesújtott a nő fejére. A haldokló sértett ruházatát felhúzza önkielégí- tést végzett.

A T. Krisztina ügyében lefoglalás alatt álló gépkocsijából előkerült az el- mosott emelő; az ismételt, a tárgy belső alkatrészeire kiterjedő mintavétel után a genetikai szakértő kimutatta rajta F. V. Amália vérmaradványát.

A terheltről készült pszichológusi szakvélemény szerint kritikus inger (például prostituált vagy a pénisz elvárt merevedése) hatására kontrollt veszített viselkedése olyan irányba fordulhat, hogy képes mások életét és testi épségét is veszélyeztetni, és ez hajlamosítja a klasszikus sorozatelkövetési magatartásra.

Értékelésünk szerint F. V. Amália megölésére döntően a szexuális hajtóerő – kevésbé a vallomásában hivatkozott szituatív elem – vezette. A T. Krisztina elleni támadásban az erőszakos szexuális motívum és a nyereségvágy keveredése ismerhető fel.

Éberling Józsefet a bíróság jogerősen ténylegesen életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetésre ítélte.

A felderítést nagymértékben megkönnyítette az a tény, hogy T. Krisztina életben maradt, és idővesztés nélkül megkezdődhetett a nyomozás. A társnői által megerősített leírás alapján kerestethetővé vált az elkövető gépkocsija, a felmért helyeken működő kamerák felvételein látható volt a gépkocsijával hazafelé tartó elkövető.

Mindezek a segítő feltételek nem álltak fenn F. V. Amália ügyében, amelyben hiányoztak az érdemi tanúk, és csak egy hét késéssel szereztünk tudomást a bűncselekményről. A két ügyben döntő bizonyítékként szolgáltak a genetikai vizsgálatok eredményei, amelyek egyik esetben kimutatták a sértetti tárgyakon az elkövetőtől származó, a másokban pedig az elkövetés eszközén a sértettől származó DNS-maradványokat.

Éberling Józsefet egy befejezett és egy kísérleti szakban rekedt emberölés után sikerült meggátolni a személyiségében rejlő sorozatgyilkosság folytatásában. Tisztázódott, hogy nincs köze a Debrecen–Karcag környéki esetekhez.

A T. Krisztina-ügy nyomozása kezdetén a rendőrség képes hetilapja megszólaltatott néhány örömlányt, akik a 44-es főút mellett, a helyszín közelében dolgoztak. Véleményük szerint nincs nagyobb okuk a félelemre, mert a társukkal történt eset elszigetelt volt, és egyébként is vigyáznak magukra és egymásra. A megkérdezett nők között volt *T. Tímea*, aki két hónap múlva maga is a prostituált mivoltával összefüggő emberölés áldozatává vált.

Harmadik ügy

2012. november 3-án reggel, Kecskeméten, a lakó- és ipari övezet határán, egy vasútvonal mellett a szolgálatot teljesítő vasúti dolgozók női holttestet találtak. A rendőrség a talált okmányokból megállapította, hogy az elhunyt T. Tímea,

húszéves, kecskeméti lakos, a környéken dolgozó, ismert prostituált. Az érték-tárgyai sem hiányoztak. A megtalálás helye azonos volt az aktusok helyével. Az előző estére tehető halálát egyrendbeli, a szívet és a főverőeret sértő, mellúri el-vérzést előidéző szúrt sérülés okozta.

A más városban, rendezett körülmények között élő családját elhagyó fiatal nő egy munka nélküli férfi élettársaként keresett kettejükre. A férfi kiterjedt társaság tagja volt, amelynek egyes, akár kisgyermekes családjainál szintén egy-egy prostituált lakott, és a keresetével hozzájárult a családok megélhetéséhez. A férfiak felügyeltek a közelben, közterületen dolgozó nőkre, akik a családok között időnként cserélődtek.

Halála előtt, az esti távozásakor T. Tímea összeveszett a futtatójával, aki ezért üzenetekben fenyegette, majd autójával dühösen keresgélte a területen a nőt.

Az élettárs alibijének ellenőrzése nehézségekbe ütközött, mert előző este vissza-visszatérő résztvevője volt a tágabb család férfi tagjainak, rotáció szerint egymás lakásán, hétvégenként rendezett, a teljes lerészegedésig tartó összejövetelnek. A résztvevők vallomásaiból nehezen voltak kihámozhatók a sértett halála körüli időszak eseményei, ezenfelül a vallomástételeknél fokozottan érezhető volt a prostitúcióval kapcsolatos titkolozási szándék. Ennek feloldására az ismertetett módszereken felül a párhuzamosan kihallgatott tanúk vallomástételi hajlandóságára hivatkoztunk. A nagyszámú és egyidejű kihallgatásokat a Nemzeti Nyomozó Iroda létszámkoncentrációja tette lehetővé, hiszen az újabb prostituáltgyilkosság ismét ráirányította a figyelmet a Debrecen–Karcag környéki ügyekre.

Az élettárs szerepének tisztázása után maga és népes rokonsága is közreműködővé vált, és felhívták a figyelmünket az egyikükönél lakó prostituáltra, aki állítása szerint röviddel az eltűnése előtt látta a sértettet egy gépkocsiban utazva.

A nő helyszíni kihallgatással megerősített vallomásában megjelölte azokat a helyeket és időpontokat, ahol és amikor látott egy kuncsaftnak tűnő személyt a gépkocsijával egyedül, majd röviddel azután vele együtt a sértettet is. A gépkocsiról pontos leírást adott, valamint hivatkozott egy abban az időszakban történt rendőri igazoltatásra is. A nő vallomása alapján egy régi Opel Kadett gépkocsit valószínűsítettünk. Kihallgattuk az igazoltató rendőrt, intézkedésének helye és ideje alapján visszakövetkeztettünk a nő észlelésének pontos idejére, így megállapítottuk T. Tímea halálának szűkebb időszakát. Kiemelendő, hogy hasonló esetekben az adott időszakban szolgálatot teljesítő közterületi rendőri állomány kikérdezése rendkívül sok érdemi információt hozhat felszínre, mint ahogy ebben az esetben is bebizonyosodott.

A párhuzamosan zajló intézkedések között előkészítettük a kérdéses gépkocsiadatoknak a nyilvántartóból történő tömeges lekérdezését, a válaszok feldolgozásának tervét, mindamellettt nyomravezetői díjat tűztünk ki, és ezt közzétettük a médiákban.

A közzététel második, a nyomozás ötödik napján, egy Kecskeméttől tizenöt kilométerre fekvő községben, a körzeti megbízottnál jelentkezett valaki, aki értesülve a bűncselekményre vonatkozó közleményről, egy falubeli férfi gyanús viselkedését kívánta a nyomozó hatóság tudomására hozni. Közlése szerint előzőleg fültanúja volt, ahogy a férfi telefonon egy nő megölésében való részvételéről beszélt valakivel.

Az információ alapján elfogták *Orbán Frigyes*, 35 éves, háromgyermekes családapát, egy büntetlen előéletű, gyári munkást, városföldi lakost, aki azonnal elismerte T. Tímea megölését. Nevezett alkoholfüggő, és személyiségzavarban szenved. Házassége a rendszeres italozás miatt megromlott.

A bűncselekmény napján Kecskeméten tartózkodott, autózott, és folyamatosan iszogatót, 20.00 óra körül felfigyelt az öltözködése alapján prostituálnak tűnő sértetre, és megállt mellette. Megegyeztek, hogy a nála lévő kétezer-öt száz forintért a sértett szexuális szolgáltatásban részesíti. A sértett útmutatása nyomán egy elhagyatott helyre mentek. Ott a nő kevesellte a felajánlott összeget, ami ellen ő tiltakozott. Ezután a sértett a zsebéből elővette a telefonját, mire Orbán Frigyes, azt gondolván, hogy a nő a futtatóját fogja értesíteni, a vezetőülés alól elővett egy kést, és mellbe szúrta T. Tímeát. A sértett kiugrott a gépkocsiból, és elfutott, a terhelt pedig elhajtott a helyszínről.

Otthon, még az éjszaka elmondta a feleségének a tettét, megmutatta a véres kést is, majd elmosta, és elrejtette. Más alkalommal a faluban, közterületről, telefonon ismét beszélt a bűncselekményről a feleségével – ezt hallhatta a rendőrségnél jelentkező személy.

A nyomozás adatai szerint Orbán Frigyes előzőleg nem ismerte T. Tímeát, más prostituáltakkal sem volt kapcsolata. Ez okból, valamint a tőle származó helyszíni nyomok, anyagmaradványok hiányában a felderítés esélye jelentősen csökkent. Ugyancsak nem vezetett volna eredményre a szemtanú által Opel Kadettként azonosított elkövetői gépkocsi kerestetése, hiszen Orbán Frigyesnek ahhoz nagymértékben hasonló, Daewoo Racer gépkocsija volt. A nyomozás kezdeti szakaszában a figyelmünk valószínűleg nem terjedt volna ki e gépkocsik kerestetésére, tulajdonosaik ellenőrzésére.

Orbán Frigyest jogerősen tíz év szabadságvesztés-büntetésre ítélte a bíróság. Tettét, amely alkalmi konfliktusból eredő, alkoholos állapotban történő, nem kis részben a sértett által provokált indulatkitörésben nyilvánult meg, és

a helyzeti ismérvek ellenére nélkülözötte a szexuális indíttatást, a tisztán szituatív jellegű emberölések kategóriájába helyezhetjük.

Bizonyos, hogy hosszú, fáradtságos és nem feltétlenül sikeres nyomozást kerültünk el azzal, hogy a rendőri állományra irányuló tájékoztatás mellett, a médiákban ismertettük az ügyet, és a felderítéshez a lakosság közreműködését kértük.

Negyedik ügy

2016. június 14-én, 21.00 órakor egy kecskeméti, belvárosi társasházi lakás főbérője arról értesítette a rendőrséget, hogy a bérleményben albérlőjének meztelen holttestét találta. A főbérőt előzőleg a lakás másik lakrészében élő női albérlő értesítette, aki rendellenesnek találta, hogy bérletársa valószínűleg nem hagyta el a lakást, és tőle szokatlan viselkedés jeleit észlelte a közös folyosón, sőt néhány vérvnyomot is látott a padlón, amit ő időközben feltörölt.

Az elhunytól megállapították, hogy a lakást már négy éve bérlo, *Sz.-né M. Zita*, 37 éves, kecskeméti lakos, akiről a főbérlo és az albérlőtárs úgy tudta, hogy állandóan éjszaka dolgozott, ezért tartózkodott napközben a lakásban.

A holttest környezetében nagy mennyiségű vér volt, felsőtestén számos szúrt, metszett sérülés. Az oldalán fekvő testet a felfedezés előtt láthatóan átfordították, mert az alvadt vér kontúrt képezett a felül lévő testfelszínen. A halál oka a szúrt sérülések miatti vérzéses sokk, amely a megtalálás előtt hozzávetőleg tizenkét órával következett be. A lakás egyetlen szobájában, a nyitott szekrényekben kutatásra utaló elváltozások látszottak. A holttest mellett volt két telefonkészülék. A nő okmányai a helyszínen maradtak, de a táskájában és a lakásban másutt nem volt pénz.

A sértett férje elmondta, hogy évek óta házasok. Kecskemét mellett, egy tanyán éltek ketten, gyermektelenül. Ő maga egy nyomdában dolgozott. Tudomása szerint a felesége napközben egy ügyvédi irodában dolgozott, jól keresett. Reggel és este ő szállította gépkocsival a tanyáról a belvárosba, és vissza. Naponta számos üzenetet váltottak. Arról, hogy a felesége valójában az interneten kínálta magát, és a helyszínen szolgáló lakásban fogadta az ügyfeleit, állítása szerint nem tudott. Feleségénél mindig volt készpénz, halála reggelén legalább negyvenezer forint. A férfi alibije biztos volt. Esetleges felbujtói szerepére nem vetődött fel észszerű ok.

A helyszín szemléljén törekedtünk arra, hogy minél hamarabb hozzáférjünk a két mobiltelefonhoz, mert – mivel a sértetthez a környezete csak egy

hívószámot ismert – sejthető volt, hogy a másik készülék az ügyfelekkel való kapcsolattartásra szolgált.

Feltevésünk igazolódott, mert a környezet előtt titkolt hívószámú készülék csak a prostitúciós ügyintézésre utaló üzenet- és hívásforgalmat tartalmazott. Erre a partnereknek a sértett általi beszédes elnevezéséből lehetett következtetni (például Folyton Lemondja). A leggyanúsabbá a Kedd Uj 10-re elnevezésű hívószám mögötti személy vált, aki a sértett (keddi) halálát megelőző napon jelent meg a hívó felek között, majd a bűncselekmény délelőttjén háromszor, utoljára 10.00 órakor hívta őt. Mivel a sértett két telefonján 10.01-10.50 óra között sem bejövő, sem kimenő hívásforgalom nem volt, azt követően azonban csak elutasított hívások, a sérelmére elkövetett bűncselekmény idejét erre, a Kedd Uj 10-re nevű ügyfél által foglalt időszakra valószínűsítettük. A hívófél azonosítása kulcsfontosságúvá vált, hiszen ő lehetett a sértett aznapi első partnere, viszont Folyton Lemondja 10.50-től elutasított hívásai miatt ő valószínűleg már nem kereste fel a sértettet.

A nyomozás következő óráiban megállapították, hogy a sértett a munka-telefon hívószámát tette közzé azokon a szexuális szolgáltatást képpel is hirdető internetes felületeken, amelyeken a teste mögötti háttérben a helyszín is felismerhető volt.

A Kedd Uj 10-re hívófél azonosítását a távközlési szolgáltatóktól kapott újabb és újabb lekérdezések, az interneten található adatok, a személyiadat- és lakcímnnyilvántartó, valamint az rendőrségi integrált ügyviteli és ügyfeldolgozó rendszer révén megszerzett adatok összehasonlító értékelése hozta meg – reggelre. Az így azonosított *B. Gábort* a másodikként felkeresett vélt tartózkodási helyén, egy albérleti lakásban 7.05-kor elfogtuk. Birtokában volt a keresett hívószámú telefonkészülék. A lépcsőházi kerékpártárolóban szemle alá vett kerékpárján friss vérfelkenődések voltak.

Röviddel az előállítás után beismerte az általa névről nem ismert Sz.-né M. Zita előző napi megölését.

A 26 éves B. Gábor élettársával és két gyermekükkel, albérletben élt. A férfi egyidejűleg több pékségben dolgozott, azonban keresményei még így sem fedezték a megélhetésük és különösen a szerencsejáték-szenvedélye költségeit. Több ismerősénél adósságot halmozott fel. Pénzzavarát homoszexuális prostitúcióval igyekezett mérsékelni, de a hitelezői által kitűzött határnapok közeledtével elhatározta, hogy egy kellően védtelen női prostituálttól fog pénzt szerezni.

Az internetes hirdetés alapján hívta fel a későbbi sértettet, és megtudta, hogy lakásban dolgozik, és az együttlét után kell fizetni nála. Másnap 10 órá-

ra érkezett a nő bérleményébe, pénztelenül. Az aktus után az ellenszolgáltatást kérő meztelen nőre támadt. Elővette az otthonából magával vitt kést, és pénzt követelt. A felháborodott sértett ezt elutasította, mire B. Gábor számos szúrással halálra sebezte. A sértett az elkeseredett védekezése közben megharapta a kezét, ennek nyomát és a vértlen önmetszéseket később szemlén rögzítettük. A sértett halála után mintegy húsz-huszonöt percet töltött a lakásban. Ezalatt megmosakodott, átvette a magával vitt ruhát, és módszeresen pénz után kutatott. A nő táskájából negyvenezer forintot vett ki. Távozása előtt átfordította a kivérzett holttestet, mert alatta maradt a hátitáskája (a véralvadási időből következtettünk a kutatás időtartamára!).

A helyszínről a kerékpárján távozott. Útközben eldobta a kést. A véres ruhát tartalmazó táskáját egy parkban, a zsákmányolt pénzt pedig a munkahelyén, egy munkatársa öltözőszekrényében rejtette el; utóbbiak előkerültek.

B. Gábor ellen előre kitervelten, nyereségvágyból elkövetett emberölés miatt emelt vádat az ügyészség. Tettét a védtelen sértett megölése révén, a másutt felhalmozott adósság kiegyenlítésére fordítandó pénz megszerzése, vagyis tisztán a nyereségvágy motiválta. Mindamellettt figyelemre méltó, hogy B. Gábor gátlástalanul és számító módon úgy vette igénybe a sértett szexuális szolgáltatását, hogy annak ellenértékét nem is tudta volna kifizetni. Az ingyen öröm után tervezett kegyetlen cselekmény bizonyos perverz viselkedés irányába mutat.

Személyének felderítését a bűncselekmény korai felfedezése és a távközlési, az internetes és a hatósági adatbázisokból megszerezhető információk folyamatos elemzése és értékelése tette lehetővé.

Sz.-né M. Zita ügyében volt leginkább tetten érhető a prostitúció sajátosságát képező titkolódzás, sőt ebben az esetben a rejtett életvitel. Környezetének majd minden tagját megtévesztette a valós foglalkozásáról. A nyomozás ezzel kapcsolatos megállapításaival szemben a közeli városban, konszolidált viszonyok közt élő szülei nyíltan ellenségesen léptek fel. A sértett csak néhány kozmetikussal és fodrásszal osztotta meg nyíltan a prostituált életvitelének egyes részleteit. Figyelemre méltó, hogy személyéhez nem kapcsolódott élősködő figura. Magánéletében igyekezett példásnak tűnni.

Egykori ügyfeleinek módszeres felkutatása és némi erőfeszítés árán kapott vallomásaik alapján a sértett által nyújtott szolgáltatás számos olyan részletére derült fény, amelyek alapján a bűncselekmény releváns részletei is rekonstruálhatóvá váltak.

Összegzés

A bemutatott esetek alapján változatos oksági tényezők tárulnak fel, ezért nem tipizálhatók a prostituáltak elleni ölési cselekmények elkövetőinek hajtóerői.

A férfiak a tetteiket akár az alkoholos állapotban történt pillanatnyi ijedség, felindulás, akár a részleteiben jól kitervelt végrehajtással kísért haszon-szerzési szándék, akár – mint a pszichopata kéjgyilkos esetében – az újból felébredő ölési vágytól hajtva is elkövethették.

A cselekmények közös jellemzője sokkal inkább megragadható a sértettek kiválasztásában. A köznapi emberi kapcsolatok szintere előtt titkolt, olykor rejtett tevékenységet, életvitelt folytató nők kiszolgáltatott és sebezhető helyzetben vannak az őket tudatosan (nem feltétlenül ölési szándékkal) felkereső férfiakkal szemben. Az általános titkolózás miatt vélelmezetten nagymértékű a prostituáltak sérelmére elkövetett más típusú bűncselekmények látenciája is. Annak ellenére, hogy naponta, országosan ezernyi megállapodás köttetik szexuális szolgáltatásra, elenyésző esetben tudódik ki prostituált megkárosítása vagy sérelmére elkövetett erőszakos cselekmény.

Összefoglalásképpen állítható, hogy mivel maga a prostitúció is alapvetően nagyvárosi (városszéli) jelenség, a prostituáltak sérelmére is jobbra ebben a közegben követnek el bűncselekményeket. E nehezen leplezhető emberölések tipikus elkövetője ügyeinkben olyan, huszonöt és harmincöt év közötti, büntetlen előéletű, családos férfi, aki távolabb (akár másik településen) lakott a cselekménye helyszínétől, amelyet járművel közelített meg. Tettestársa nem volt, de akadt olyan hozzátartozó, aki tudott a bűnről. Az elkövetés ideje igazodott a prostituáltak munkaidejéhez, ez egyben a felek kapcsolatfelvételét is könnyítette.

Tapasztalatunk szerint a felderítés kulcsmomentuma a sértettel kapcsolatot nem vagy csak a cselekmény előtti napokban teremtő, utolsó kuncsaft személyének kiderítése. Erre vonatkozóan értékes adatokkal szolgál – sorrendben – maga a sértett (ha életben marad, haladéktalanul ki kell kérdezni), az adott időben a közelben tartózkodó prostituáltak, a jelenséggel érintkező más személyek (közlekedés, szolgáltatás, vendéglátás, rendészet[!] dolgozói), végül a kitarzott. Utóbbi szerepét azonnal tisztázni kell, és a későbbiekben igényelni kell az együttműködését.

Az időmúlással hatványozottan csökken a keresett személy azonosításának lehetősége, hiszen a tanúk naponta ismétlődő cselekvései később megnehezítik a kérdéses idők, helyek megjelölését.

TANULSÁGOS NYOMOZÁSOK

A sikerhez lényeges továbbá a digitális nyomok összegyűjtése, rendszerezése és feldolgozása. Amint megtörtént az ismert kapcsolatok alibijének ellenőrzése, és nincs célszemély, kevés indok marad a nyomozás érdekeire hivatkozni a sajtónyilvánossággal és a díjkitűzéssel szemben.

A prostituáltak sérelmére elkövetett emberölések nyomozása, amennyiben az „első csapás” nem vezet eredményre, különös erőfeszítést igényel a bűnüldöző szervektől, hiszen a sértett és az alkalmi, ismeretlen ügyfél kapcsolatának alapja a felderítést nehezítő diszkréció és az anonimitás. Előrejelezhető ugyan, hogy ezek a deliktumok – mint ahogy a prostitúció is örök jelenség – a jövőben is bekövetkeznek, de a jelenlegi kedvező felderítési arány megtartása és különösképpen a sorozatjelleg felismerése, valamint az ennek megfelelő intézkedések megtétele már a nyomozó hatóságok feladat- és felelősségkörébe tartozik.

KÖNYVISMERTETÉS

Anna Feigenbaum:
Tear Gas – From the Battlefields of World War I
to the Streets of Today*

Verso, London, 2017

A könnygáz, vagy a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény szóhasználatára szerint az ingerlőgáz, a modern rendőrség kényszerítőeszköz-repertoárjának fontos darabja, amelyet a rendőrök az övre akasztható kisebb, illetve különböző méretű kézi és hátra szerelhető aeroszolos palackból tudnak az intézkedés alá vontakra fűjni, vagy könnygázgránát formájában a tömegbe lőni. A vegyi anyag élettani, illetve a szabadságjogokra gyakorolt hatásáról már régóta éles viták dúlnak a gyártók, a rendfenntartók és a jogvédők között.

Az egyesült királyságbeli Bournemouth Egyetemen oktató *Anna Feigenbaum* könyve a jogvédő szemüvegén keresztül vizsgálja az első világháborúban harci gázként bevetett vegyületek rendvédelmi alkalmazását. A nem titkolt jogvédői attitűd hátránya, hogy egyoldalúvá teszi az amúgy értékes művet, nem fordítva kellő figyelmet a rendvédelmi szempontok bemutatására.

A 218 oldalas könyv a témában kutató, aktívan publikáló, illetve szakértőként a médiában rendszeresen felbukkanó szerző első önálló monográfiája, amely a könnygázzal és a katonai-ipari komplexumhoz tartozó gyártókkal, illetve kereskedőkkel kapcsolatos ismereteket, valamint a vegyi anyagok tünetekre gyakorolt hatását mutatja be nyolc fejezeten keresztül.

A szerző már a bevezetőben tudatosítja, hogy a könnygázt emberi egészségre ártalmasnak, a politikai demonstrációkra pedig veszélyesnek tartja. Ennek alátámasztására számos olyan példát hoz az elmúlt bő egy évtizedből, amikor az anyagtól vagy a kilőtt hordozóeszköztől emberek sérültek meg súlyosan vagy halálosan. Szintén itt ismerteti a könnygáz kategóriájába tartozó vegyületeket, valamint az emberi testre gyakorolt hatásukat és az általuk kiváltott tüneteket.

Az első fejezetben rövid áttekintést kapunk a vegyi fegyverek első megjelenéséről, szabályozásukról, illetve a könnygáz első világháborúban történő bevetéséről. A szerző bemutatja az Amerikai Egyesült Államok harci gá-

* A cím magyar fordítása: Könnygáz – Az első világháború csataterétől napjaink utcáig.

zok fejlesztésével foglalkozó katonai szervezete létrejöttének folyamatát, az ott dolgozó kutatók és katonák szerepét a hadviselésre kialakított vegyületek fejlesztése terén. Kiemeli a különbséget Amerika közvéleménye és politikusai, valamint a háború szenvedéseit saját bőrükön megtapasztaló európaiak harci gázok bevetéséhez való hozzáállása között. Rámutat a tengerentúli katonai szakemberek szerepére és felelősségére a könnygáz rendvédelmi célokra történő (elsősorban tiltakozó tömegek elleni) alkalmazásának elterjesztését és más kiszélesítését illetően.

A második fejezet a harci célokra kifejlesztett könnygáz két világháború közötti rendvédelmi célú eszközökbe történő transzformációjára fókuszál, bemutatva, hogyan vált lépésről lépésre az ellenség harcképességét csökkentő vegyi anyag a hazai vagy éppen a gyarmati lakosság megfélemezésének elfogadott eszközévé. A szerző megállapítja, hogy a tudományos kutatók a katonai-ipari komplexummal és a magánvállalatokkal karöltve az 1920-as évekre létrehozták a börtönlázadások és a magánbányák működését megzavaró sztrájkok letörésének hatékony eszközét, és a kifejlesztett anyagokra jó piacnak tűnt a rendvédelem is. A vegyi anyagok alkalmazásának ellenzőit szakértők, jogászok és marketingesek csatasorba állításával igyekeztek meggyőzni a vegyületek ártalmatlanságáról, a bevetéseken tapasztaltak, illetve államok közötti háborús alkalmazás nemzetközi tiltása ellenére is.

A harmadik fejezetben képet kapunk a folyamatról, amelynek a végén a döntéshozók – a rendfenntartók hosszú és kitartó lobbizása nyomán – a brit gyarmatokon, majd 1933-ban Palesztinában engedélyezték először a könnygáz politikai tiltakozások elleni alkalmazását. A szerző megállapítja, hogy a paradigmaváltás törvényszerűen következett be, mivel a gyarmatokon megjelenő függetlenedési törekvésekből, a nemzeti öntudatra ébredésből, valamint a kizsákmányolás elleni küzdelemből eredő konfliktusokat a gyarmattartók több alkalommal lőfegyverekkel fojtották el, tovább rontva az amúgy is ellenséges hangulatot.

A negyedik fejezet a hatvanas évekbeli, szegregáció és faji előítélet elleni küzdelemhez kapcsolódó tüntetések kezelését és a könnygáz alkalmazásának egyesült államokbeli elterjedését vizsgálja, kihangsúlyozva a hasonlóságot a brit gyarmatokon történetekkel. Az Egyesült Államokban az önkormányzati rendőrségek – a létszámuk és felszereltségbeli hiányosságaik miatt – gyakran fordultak segítségért a Nemzeti Gárda katonai szervezetéhez, amelynek tagjai katonai eljárásokkal és hozzáállással, nemegyszer a tömegbe löve állították helyre a közterület rendjét. Feigenbaum megállapítja, hogy a könnygáz bevezetése nem változtatta meg lényegesen a militáris tömegkezelési eljárás-

KÖNYVISMERTETÉS

sokat, a lőfegyverek helyére mindössze a szintén katonai célokra gyártott könnygázgránátvetők léptek, mindent és mindenkit beborító gázfelhőket okozva.

Az ötödik fejezetből megtudhatjuk, hogy a könnygáz intenzív alkalmazása ellenére, az emberi egészségre gyakorolt hatásainak nyilvános eredményekkel járó vizsgálata egészen a hetvenes évekig nem történt meg. Feigenbaum szerint arra érdemben csak az észak-írországi zavargások megtörésére irányuló, már a közvéleményt is nyugtalanító mértékben történő alkalmazásokat kivizsgálni hivatott Himsworth-bizottság tevékenységének köszönhetően került sor. A könnygázról a kormányzat által összehívott bizottság megállapította, hogy az emberre veszélytelen, hivatkozási alapot szolgáltatva ezzel a könnygáz veszélytelensége és használhatósága mellett kardoskodók részére világszerte. A kutató kétségbe vonja a vizsgálat alaposágát, mivel – véleménye szerint – a bizottság kizárólag azokat a tényeket vette figyelembe, amelyek a végkövetkeztést szolgálták, és nem fordítottak figyelmet a rendőri intézkedések alanyainak tapasztalataira. A fejezetben a szerző tárgyalja a zavargásokhoz vezető okokat, azok letörését, illetve a bizottság munkáját is.

A következő, hatodik fejezet az új típusú ingerlő anyagok, illetve az azoknál is erősebb paprikaspray fejlesztését mutatja be a kilencvenes évekig. A rendvédelmi szervek ezek bevetésével igyekeztek megzabolázni az országokon átívelő antiglobalista mozgalmak tüntetőit, akik szervezettségükkel, felszereltségükkel, elszántságukkal és összehangolt taktikáikkal újabb nehézséget támasztottak az euroatlanti övezet államai számára. A szerző helyesen állapítja meg, hogy az internet térnyerése drasztikusan változtatta meg az ezredforduló évtizedeinek tüntetési kultúráját, valamint lehetővé tette a rendőri túlkapások azonnali nyilvánossá tételét és vizsgálatuk kikényszerítését. Több példán keresztül illusztrálja, ahogy az Egyesült Királyság, Kanada és az Egyesült Államok rendfenntartói a könnygáz veszélytelenségébe vetett hitük következtében mértéktelenül, nemegyszer a kínzás és az embertelen bánásmód határait túllépve vetettek be vegyi anyagokat a tüntetőkkel szemben. Bírálja és démonizálja a rendőrségek eljárásait és a militarizálódásukat, több alkalommal általánosítva, és nem téve különbséget a különböző országok gyakorlata között. A könyv nagy hiányossága viszont éppen az, hogy nem számol be a kényszerítőeszközök tömeg elleni bevetését elkerülni, de legalábbis minimalizálni szándékozó megoldásokkal kapcsolatos útkeresésről. Így figyelmen kívül hagyja az Európában már több mint egy évtizede megjelenő alacsony profilú, valamint a kommunikációalapú tömegkezelési stratégi-

KÖNYVISMERTETÉS

giákat, illetve azt az igaz, lassú szemléletváltást is, ami az utcai véleménynyilvánítás elnyomása helyett a gyülekezési jog és a véleménynyilvánítás szabadságának biztosítására koncentrál.

A hetedik fejezetben a rendvédelmi célokra szánt kényszerítőeszközöket és fegyvereket gyártó vállalatokat veszi számba a szerző, megállapítva, hogy azok a hidegháború utáni időszak csökkenő fegyvereladásaiból származó profitot igyekeznek pótolni az új rendvédelmi eszközök és berendezések kifejlesztése és eladása révén. Úgy véli, hogy ez a trend a rendőrségek túlzott militarizálódásához vezet, aminek következményeképpen a rendőrök a polgárokat ellenségként kezelik, és ennek megfelelően bánnak velük, amit észak-amerikai példák segítségével támaszt alá. Álláspontjával a szerző nincs egyedül, ugyanis a nemzetközi szakirodalomban több helyen olvashatók hasonló aggályok a demokratikus országok rendőrségei kapcsán.

Az utolsó fejezet a könnygáz elleni védekezésről, az alkalmazása elleni fellépésről, a betiltását sürgető mozgalmak eredményeiről számol be, ismertetve néhány emberi jogi esetet, illetve tanácsot ad a jövőbeli törekvésekhez.

A fő szöveget bőséges szakirodalom követi, azonban a könyv kevés ábrát tartalmaz, fényképet pedig egyáltalán nem, holott a laikus olvasó éppen ezek révén kaphatna átfogó képet a hivatkozott katonai-rendvédelmi eszközökről, taktikákról. Az angol nyelvű könyv nyelvezete világos, egyszerű, idegen nyelvű olvasó számára is könnyen érthető.

A könyv a magyar ajkú olvasóközönséghez – fordítás híján – szélesebb körben nem juthat el, pedig mind a tüntetők, mind a rendőrök, mind a téma iránt érdeklődők számára hasznos információkat nyújthatna, és segíthetne felhívni a figyelmet a könnygáz veszélyeire. Hasonló munka magyar nyelven sajnos nem érhető el.

Készítette: Less Ferenc

