

Előszó

Az olvasó figyelmébe!

Folyóiratunk ezen száma több szempontból is rendhagyó. Mindenekelőtt a publikációs teret teljes egészében a Rendészettudományi Karon működő Rendészetelméleti Kutatóműhelynek engedték át. Meghirdetett nyilvános pályázatuk díjnyertes tanulmányai sorakoznak a műhely bemutatását követően.

Nyilvánvaló, hogy a rendészettudomány fejlődését, ápolását hivatásának tekintő folyóirat, a Magyar Rendészet szerkesztőbizottsága – már a neve által is kötelezett-ként –, feladatának tartja a kutatóműhely támogatását, eredményeinek közzétételét, ezért örömmel vettük a műhely jelentkezését.

Köztudott, hogy ez év eleje óta az MTA illetékes testületénél kérelmeztük a Magyar Rendészet tudományos rangot jelentő minősítését, ennek pedig feltétele a minőség, amelynek eszköze az ún. „vaklektorálás” (blindreview), azaz a szerző kilétének ismerete nélküli bírálat.

Ez a kettős törekvés most komoly kollíziót idézett elő: kiderült, hogy a kutatóműhely pályázati elbírálása korántsem támasztott számunkra kíváncsi és megfelelő követelményeket, ezért a szakmai lektoraink az anyagok egy részét (korántsem mind-egyiket!) jelentős átdolgozással tartotta közölhetőnek. Fiatal, jobbára pályakezdő szerzőink ennek tiszteletre méltó igyekezettel törekedtek megfelelni, az eredmény azonban továbbra is kritizálható.

De, ahogy az lenni szokott, a maga szempontjából mindenkinek igaza van, így fogalmazta meg az egyik szerző: *„Megbeszélésünknek megfelelően átdolgoztam a tanulmányt, melynek során figyelembe vettem a lektorálásban szereplő kritikai észrevételek egy részét. A bírálat bizonyos részeivel nem tudok azonosulni, mivel ez nem egy kutatás, hanem egy pályázatra írt tanulmány, melynek célja az aktuális helyzet pillanatképekének felvázolása, nem pedig a lektor által megálmodott nagy ívű tanulmány, amely a rendelkezésre álló terjedelmi keretek közé nem is lehetséges, hogy beférjen”.*

A lektorok egyike pedig ekként ítél: *„A tanulmánnyal kapcsolatban általánosságban kijelenthető, hogy a szerző írói stílusa kiváló és gördülékeny, mégis sok helyen az egyes bekezdések között nincs összhang, nem megfelelő vagy hiányzik az átvezetés egyik gondolatból a másikba, az ígéretesnek induló gondolatmenetek íve sok helyen megtörik”. Egy másik pedig így: „A dolgozat felépítése és minősége nem sokban különbözik egy közepes színvonalú hallgatói szakdolgozatétól. Kockázatokat nem vállal, az »alkotói komfortzónából« még véletlenül sem lép ki, követi a jól bevált (vagy az annak vélt) struktúrákat. Érezhető, hogy a szerző keresi a hangját, fogalmi készlete, nyelvi, stílárius felkészültsége még bőven hagy maga után kívánnivalót, további folyamatos fejlesztést igényel. Az anyag első része fentiek alapján így semmiképp sem üti meg egy komoly, tudományos igényű szakfolyóirat nívóját.”*

Mindezek után a felelős szerkesztőnek döntenie kellett, ennek eredménye a következő oldalakon olvasható: kiváló, nagyon értékes dolgozatok mellett, mondjuk így, ígéretes próbálkozások jelennek meg jelen számunkban. Hogy mely írás melyik kategóriába tartozik, nos, ezt kivételesen az olvasó értékelésére bízuk. Remélhetőleg tanulságul szolgál a rendészettudomány művelőinek, a jelen és a jövő szerzőinek egyaránt. A lektorokat pedig, akik minél problémásabb volt egy közlemény, annál nagyobb felelősséggel és szakmai mélységgel ítélték, kérjük, fogadják el, hogy munkájuk értékéből semmit nem von le, hogy véleményük nem minden részletben érvényesült, legyenek biztos tudatában annak, hogy a rendészettudomány a lektori munkájuk révén is gazdagodott.

Németh Zsolt
felelős szerkesztő

Az NKE Rendészetelméleti Kutatóműhelyről



CHRISTIÁN László

Az NKE Rendészetelméleti Kutatóműhely 2013 márciusában alakult az NKE Rendészettudományi Karán. A kutatóműhely küldetése több célt is szolgál. A folyamatos, rendszeres szakmai fórumok révén a párbeszéd állandóvá tétele, elmélet és gyakorlat közelítése, illetőleg kutatások ösztönzése, valamint hangsúlyosan előmozdítani a publikációs tevékenységet. Lényegre törően: a kutatóműhely deklarált célja a rendészettudomány rendszeres és igényes művelése, ezáltal a rendészet népszerűsítése.

A Magyar Rendészet jelen lapszáma az NKE Rendészetelméleti Kutatóműhely tematikus különszáma is egyben. Ez komoly mérföldkő számunkra, hiszen az egyetem támogatásával, bő egy évvel a megalakulás után már országos tudományos pályázatot írtunk ki fiatal, rendészet iránt érdeklődő kutatók számára. Az érdeklődés bennünket is meglepett, várakozásainkat meghaladóan tizenkilenc pályamunka érkezett az általunk megadott tizenkét témában. Most pedig már a legjobb pályaművek rövidített változataiból egy teljes lapszámot meg tudunk tölteni. Mielőtt a pályázatról részletesebben szót ejtünk, kérem, engedjék meg, hogy röviden számot vessünk az alapítás óta eltelt másfél évről.

A kutatóműhely 2013. március 11-én, az NKE Rendészettudományi Karon, szép számú érdeklődő jelenlétében alakult meg. Életre hívásának egyik indítéka, hogy a magunk szerény eszközeivel egy kicsit felpozsztítsuk a rendészeti tudományos életet. Meggyőződésünk szerint ugyanis a hazai rendészettudomány egyik nagy adóssága, hogy nem zajlik elegendő tudományos igényű kutatás, alacsony számban jelennek meg rendészeti tárgyú publikációk, és kevés a szakmai diskurzus, párbeszéd, vita a rendészet egyes kérdéseiről, témáiról. A kutatóműhely küldetése több célt is szolgál. A folyamatos, rendszeres szakmai fórumok révén a párbeszéd állandóvá tétele, elmélet és gyakorlat közelítése, illetőleg kutatások ösztönzése, valamint hangsúlyosan elősegíteni a publikációs tevékenységet.

Lényegre törően a kutatóműhely deklarált célja a rendészettudomány rendszeres és igényes művelése, ezáltal a rendészet népszerűsítése. Dr. Janza Frigyes ny. r. vezérőrnagy, az NKE Fenntartói Testületének ügyvivője az alakuló ülésen kiemelte, hogy nagyon örül a kezdeményezésnek. A rendészettudomány számos megoldatlan kérdést, problémakört hordoz, amelyek megoldásra, válaszra várnak. Meglátása szerint: „A legnagyobb adósságunk a rendészetelmélet terén van. Akkor lesz sikeres a kutatóműhely, ha aktívan részt vállal ebben a munkában, ez ugyanis a műhely működését valódi tartalommal töltheti meg. Az egyetem lehetősége szerint mindenben támogatni fogja a Rendészetelméleti Kutatóműhelyt.”

Prof. dr. Finszter Géza, az MTA Rendészettudományi Albizottság elnöke hozzászólásában jelezte, hogy a rendszerváltáskor fennálló, és akkor megoldásért kiáltó problémák még ma is egytől egyig aktuálisak, ezért arra biztatta a fiatal kutatókat, hogy vessék bele magukat az akkor felmerült anomáliák kezelésére irányuló kutatásokba.

Megalakulása óta a Rendészetelméleti Kutatóműhely keretében eddig az alábbi tíz szakmai rendezvény került lebonyolításra:¹

1. 2013. március 11-e: alakuló ülés,
2. 2013. április 10-e: „A rendészet ereje”,
3. 2013. május 23-a: „Policing 2.0. A rendészeti kommunikáció 21. századi kihívásai”,
4. 2013. október 16-a: „A közösségi rendészet hazai perspektívái”,
5. 2013. november 5-e: „A magánbiztonság és a képzés aktuális kérdései”,
6. 2014. április 10-e: „Az önkormányzati rendészet lehetőségei és korlátai” című szakmai konferencia,
7. 2014. április 23-a: Magánbiztonsági szakmai nap,
8. 2014. április 23-a: pályázat – ünnepélyes díjkiosztó,
9. 2014. május 21-e: az NKE Rendészetelméleti Kutatóműhely Országos Tudományos Pályázatán díjazott pályamunkák ismertetése I.,
10. 2014. május 29-e: az NKE Rendészetelméleti Kutatóműhely Országos Tudományos Pályázatán díjazott pályamunkák ismertetése II.

A kutatóműhely népszerűséget igazolja, hogy hírlevele közvetlenül több mint háromszáz rendészettudomány iránt érdeklődő emberhez jut el, akik már legalább egy alkalommal részt vettek RKM-rendezvényen. Fontos eredmény, hogy az NKE támogatásával elindult a Rendészetelméleti Kutatóműhely saját honlapja – www.rendeszettelmelet.hu – és saját Facebook-profilja is. Az RKM egyik hangsúlyos célja, hogy egy igényes rendészeti gyűjtőhonlapot építsen fel és működtessen, ahol a folyamatosan frissülő tartalom böngészése mellett az érdeklődők interaktív módon kapcsolatba is léphessenek egymással a fórumon keresztül. Honlapunkon valamennyi rendezvényünk meghívója, gondolatébresztői, illetve az eseményekről készült beszámolók olvashatók, valamint fényképfelvételek tekinthetők meg.

Országos rendészettudományi pályázat²

A 2014–2015-ös tanév tavaszi félévében kiírt országos rendészettudományi pályázat elsődleges célja új, tehetséges, fiatal, rendészet iránt érdeklődő kutatók megismerése volt. A pályázatot két kategóriában hirdettük meg:

1. főiskolások/egyetemisták (nappali és levelező tagozaton, aktív hallgatói jogviszonnyal rendelkezők),
2. a 40. életévüket be nem töltött, tudományos (PhD-) fokozattal nem rendelkező magánszemélyek.

1 Lásd: www.rendeszettelmelet.hu/rendezvenyek-esemenyek/

2 Lásd: www.rendeszettelmelet.hu/Graphics/pdf/ekonyvtar/Rendeszettelmeleti_Kutatomuhely_tudomanyos_palyazati_felhivas.pdf

Az alábbi rendészeti témákban elkészített 1–2 ív terjedelmű tanulmányokkal lehetett pályázni:

- a rendészet, rendvédelem dogmatikai alapkérdéseinek tisztázása, alapfogalmak meghatározása;
- a magánbiztonság helyzete hazánkban;
- a magánbiztonság helye a hazai jogrendszerben, dogmatikai alapok;
- az önkormányzati rendészet lehetőségei hazánkban;
- a rendészeti tevékenység irányai és kihívásai a 21. században;
- a bűnmegelőzés leghatékonyabb eszközei hazánkban és külföldön;
- a kiberbűnözés aktuális kérdései;
- a közösségi rendészet szerepe a közbiztonság fenntartásában;
- a nagyvárosok közbiztonságának alakulása, aktuális tendenciák, kilátások;
- a hajléktalankérdés rendészeti aspektusai;
- a rendészet szabályozásának és szervezetrendszerének átalakítása hazánkban 2010 és 2014 között;
- a rendőri munka társadalmi megítélése, bizalom a rendőrség iránt;
- a rendészeti munka mérhetőségének egyes kérdései;
- a rendészeti korrupció aktuális kérdései.

Az ünnepélyes eredményhirdetésen a dolgozatok összegző értékelését a bírálóbizottság (prof. dr. Sallai János, dr. Mészáros Bence, dr. Christián László) részéről dr. Mészáros Bence egyetemi adjunktus ismertette. Hangsúlyozta, hogy élmény volt olvasni a dolgozatokat, hiszen rendkívül alapos kutatómunka előzte meg azokat, a pályázók közül többen komoly empirikus vizsgálatot végeztek az általuk választott témában. A dolgozatok magas színvonalúak voltak, és szinte valamennyit érdemes lenne továbbfejleszteni.

A kutatóműhely vezetője hangsúlyozta, hogy rendszeres találkozási fórumot kívánnak létesíteni a fiatal kutatóknak. A pályázaton legjobban szereplő fiatal kutatók, valamint az NKE RTK-n oktató kollégák, továbbá hallgatók és szakértők részvételével az egyes területeken kutatócsoportok felállítását tervezik (rendészeti korrupció, önkormányzati rendészet, a rendészet társadalmi megítélése, helyi biztonság, kiberbiztonság stb. témakörökben). A kutatócsoportok munkája (illetve a kutatási periódusok) szakmai konferenciával és az eredmények publikálásával teljesezhet ki.

Prof. dr. Ruzsonyi Péter, a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Rendészettudományi Kar dékánja örömet fejezte ki, hogy a rendészettudomány művelését és népszerűsítését szolgáló országos tudományos pályázatra ilyen szép számú pályamunka érkezett. Az egyetem céljai között szerepel a Rendészettudományi Doktori Iskola elindítása. Ehhez szükség van érdeklődő, értelmes, ambiciózus fiatal rendészeti kutatókra, illetőleg olyan fórumokra, ahol közösen a rendészettudományt szolgáló kutatásokat végezhetnek. A rendészettudományban számos izgalmas, feltáratlan terület vár még kutatásra, ezért a dékán úr további aktív kutatói tevékenységre biztatta a pályázókat.

Eredmények

I. kategória: főiskolások/egyetemisták

Molnár Ildikó: A rendészeti korrupció aktuális kérdései

Medve Judit: A bűnmegelőzés leghatékonyabb eszközei hazánkban és külföldön

Pataki Márta – Kelemen Roland: Kiberterrorizmus. A terrorizmus új arca

II. kategória: a 40. életévüket be nem töltött, és tudományos (PhD-) fokozattal nem rendelkező személyek

Gáspár Miklós: A rendészeti korrupció aktuális kérdései

Vári Vince: Bűnüldözési statisztika a hatékonyság tükrében

Kiss Róbert: A hajléktalankérdés rendészeti aspektusai

Különdíj

Szabó Csaba: A rendőri munka megoldatlan pszichikai és erkölcsi problémái

Hazai és nemzetközi kapcsolatépítés, tudományos kutatások

Természetesen megkezdődött a Rendészetelméleti Kutatóműhely hazai és külföldi kapcsolatainak kiépítése, ennek érdekében a kutatóműhely létrehozásáról, céljairól, küldetéséről egy angol nyelvű írás jelent meg a CEPOL Police Science Research Bulletin 2013/8. számában. Már a kutatóműhely első évében bekapcsolódtunk egy olyan nemzetközi kutatásba, amely közép-kelet-európai országokban vizsgálta egyetemi hallgatók körében az igazságszolgáltatás és a rendőri szervek megítélését. A kutatás eredményeiről a kutatóműhely vezetője előadást tartott 2014. szeptemberében, Ljubljanában, egy nemzetközi konferencián. Nemrégiben, 2014 őszén vette kezdetét a nemzetközi kapcsolatok kiszélesítése keretében egy közös kutatási projekt, amelyet a Michigan State University egyik professzorával valósítunk meg a jelen tanévben, a rendőrség és a magánbiztonsági szolgáltatók társadalmi megítéléséről. Ebben a kutatásban az érdeklődő egyetemi hallgatók és a kutatóműhely tagjai is részt vesznek.

Szakértői tevékenység, tananyagfejlesztés

A Belügyminisztérium 2013 nyarán a Rendészetelméleti Kutatóműhelyt és annak vezetőjét kérte fel a „Többszintű közösségi rendőrségi hálózat az együttműködés-alapú bűnmegelőzésért” című projektben a Belügyminisztérium szakértői csoportja által elkészített Kézikönyv szakmai értékelésére. A nyári, szoros határidő ellenére elkészült egy átfogó szakmai értékelés. Ezt követően a Belügyminisztérium az NKE RTK-t kérte fel a projekt összes tansegédletének kidolgozására. A rendkívül szerteágazó és terjedel-

mes tananyag előkészítő munkáit a kutatóműhely vezetője irányította, és a tananyag-írásból a kutatóműhely tagjai is jócskán kivették részüket.

A Rendészetelméleti Kutatóműhely eddigi bő egyéves tevékenysége alapján is megállapítható, hogy valós és komoly igény mutatkozik az ilyen jellegű rendészeti szakmai fórumokra. Az egyetem támogatásával folytatni szeretnénk küldetésünket, a rendészettudomány népszerűsítését rendszeres szakmai rendezvényeinkkel, konferenciáinkkal, fontos és aktuális témákat napirendre tűzve. A szakmai fórumok mellett azonban egyre nagyobb hangsúlyt kívánunk fektetni a kutatási tevékenységre, az említett kutatásokban történő közreműködés mellett fokozni szeretnénk – most alakuló kutatócsoportjaink révén – a tényleges műhelymunkát.

Szeretettel látunk továbbra is minden érdeklődőt a Rendészetelméleti Kutatóműhely szakmai rendezvényein, valamint, kérem, látogassák meg honlapunkat (www.rendeszetelmelet.hu) és Facebook-profilunkat is!

SUMMARY

Law Enforcement Academic Research Group in Hungary

CHRISTIÁN László

The Law Enforcement Academic Research Group (LEARG) was founded in March, 2013. The mission statement of the LEARG is to conduct research in the field of law enforcement, thereby raising its popularity. Each academic term we organize professional workshops at least three times related to the most current issues of law enforcement. Our homepage - www.rendeszetelmelet.hu - is a virtual place where researchers can meet also providing a platform for publications.

Az önkormányzati rendészet hazánkban. Helyzetértékelés röviden

BACSÁRDI József

Dolgozatomban a magyarországi önkormányzati rendészetre vonatkozó hatályos szabályozást tekintem át. Azt kívántam megvizsgálni, hogy az új jogszabályok alkalmasak-e arra, hogy hatékonyabbá tegyék az önkormányzatok rendészeti tevékenységét.

Az önkormányzati rendészet és rendőrség témaköre folyamatosan foglalkoztatja a rendészettel foglalkozó kutatókat. A rendszerváltozást követően számtalan publikáció jelent meg az önkormányzati rendészet vonatkozásában, hiszen mindig felmerül a kérdés, hogy kell-e, érdemes-e Magyarországon decentralizált önkormányzati rendőrséget létrehozni, vagy a meglévő struktúrák alakíthatásával, foltoztatásával érhető el nagyobb hatékonyság a helyi közrend és közbiztonság védelmében.

Az utóbbi időben a helyi közrend és közbiztonság védelme egyre nagyobb hangsúlyt kapott, a média kiemelten foglalkozott a lakosság biztonságérzetét veszélyeztető cselekményekkel, így a lakosság és a politika részéről is erőteljes nyomás nehezedett a jogalkotóra, hogy a rendszerváltozást követően kialakult helyi rendészeti szabályozás vonatkozásában változtatásokat hajtson végre. Bár az önkormányzati rendőrség kialakítása elvetésre került, az önkormányzati rendészetre vonatkozó új jogszabályok jelentek meg, amelyek arra irányultak, hogy az önkormányzati rendészet jogszabályi hátterét megerősítsék, egységesítsék a joganyagot, ezzel hatékonyabb eszközöket biztosítva a helyhatóságoknak a közrend és közbiztonság növelése érdekében.

Dolgozatomban azt kívánom vizsgálni, hogy hogyan változtak meg a helyi rendészetet érintő jogszabályok, és ezen jogszabályi változások alkalmasak lehetnek-e arra, hogy olyan hatást érjenek el, amely révén érzékelhető módon növelhető a lakosság biztonságérzete.

Az önkormányzati rendészet alapjai

2013. január 1-jéig volt hatályos a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (Ötv.) 8. § (1) bekezdése, amely szerint a helyi önkormányzat feladata a gondoskodás a közbiztonság helyi feladatairól a helyi közszolgáltatások keretében. Tekintettel arra, hogy 2013. január 1-je előtt az Ötv. csak nagyon röviden foglalkozott az önkormányzati rendvédelemmel, ezért a közrend védelmére nagyon változatos elnevezésű, formájú szervezetek hoztak létre, amelyek működése is nagyon változatos képet mutatott.¹

1 Christján (2010) 429.

Az önkormányzatok tehát különböző módokon próbáltak eleget tenni az Ötv.-ben foglalt, helyi közbiztonsággal kapcsolatos kötelezettségeiknek, élve az Ötv. elfogadásától kezdve fennálló szabad szervezetalakítási jogosítványaikkal. Az önkormányzatok rendészeti szerveinek kialakítása során alkalmazott megoldások, amelyek arra irányultak, hogy hatékony és egységes rendészeti szerveket hozzanak létre, nem mindig állták ki az alkotmányosság próbáját, valamint nem is bizonyultak mindig hatékonyak. 1993-ban például Gyula Város Önkormányzata hozott létre a 20/1993. (IV. 19.) rendeletével az Ötv. 9. § (4) bekezdése szerint – szervezetalakítási jogkörével élve – Városi Rendészetet a város közterületi rendjére és tisztaságára vonatkozó központi és helyi jogszabályok végrehajtásának ellenőrzésére.

Az Alkotmánybíróság a köztársasági megbízott indítványára azonban megvizsgálta az önkormányzati rendeletet, és a 348/H/1994. számú határozatával törvényellenességre hivatkozva megsemmisítette azt, az alábbi indokok alapján:²

Ez a döntés az önkormányzati rendészet egyik alapköve.

1. A Városi Rendészet feladatai részben megegyeztek a közterület-felügyeletre vonatkozó feladatokkal, melyekre vonatkozóan csak közterület-felügyelet hozható létre,
2. az önkormányzati rendelet államigazgatási ügyben hatósági ellenőrzésre jogosította fel a Városi Rendészetet, azonban államigazgatási ügy intézésére törvény vagy kormányrendelet jogosíthat fel államigazgatási szerven kívül más szervet, önkormányzati rendelet nem,
3. az önkormányzati rendelet önkormányzati hatósági ügyek intézését is a Városi Rendészetre ruházta, holott önkormányzati feladat- és hatásköröket sem ruházhat át a képviselő-testület az általa alapított szervre, illetőleg intézményre,
4. az önkormányzati rendelet a Városi Rendészet számára állapított meg helyszíni bírságolási hatásköröket, azok azonban csak a közterület-felügyelőket illethették volna meg.

Az Alkotmánybíróság 348/H/1994. számú határozatát nagy jelentőségűnek értékelem, ugyanis a következő közel húsz évre meghatározta az önkormányzati rendészet határait, és rámutatott arra, hogy nem lehet parttalanul önkormányzati rendészeti szerveket létrehozni, hiszen azoknak meg kell felelniük a magasabb szintű jogszabályok által támasztott követelményeknek. Ahogy Kökényesi József vitáirában kifejtette, végül sehol sem alakult ki az önkormányzati rendészeti feladatok ellátására egységes rendészeti szervezet, azonban a szándék folyamatosan jelen volt a rendészeti feladatok egységesítésére.³ Az egységesítésre irányuló törekvések alapját – egyéb jogszabályi lehetőségek hiányában – mindig is a közterület-felügyeleti rendszer képezte.

Hatékony önkormányzati rendészeti szerv létrehozásának jogszabályi lehetősége hiányában sok település élt a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény felhatalmazása alapján közterület-felügyeletet létrehozásával, illetve alapítottak olyan közrendvédelemmel foglalkozó szervezeteket, amelyek a lakosság nyugalma és a va-

² 348/H/1994. AB határozat

³ Kökényesi (2010)

gyonbiztonság fenntartásával foglalkoztak. Az önkormányzati rendészetre vonatkozó jogszabályi keretek 2011-ig kevésbé változtak, azonban a társadalmi és közbiztonsági problémák kényszerítő ereje új szabályozást és kereteket igényelt a helyi rendészettel kapcsolatban is.

Az önkormányzati rendészet a hatályos joganyag tükrében

Finszter Géza „A rendészeti stratégia alkotmányos alapjai” című tanulmányában négy lehetséges irányt jelölt meg a helyi közbiztonság javítására:⁴

1. a közösségi önvédelem erősítése normatív támogatásokkal,
2. az önkormányzati fenntartású közterület-felügyelet megerősítése, a kényszerintézkedések kiterjesztése a rendőrség felügyelete mellett,
3. állami rendészeti szervezetek kiépítése a kistelepüléseken (rendőrőrs, rendőr-állomás, körzeti megbízott),
4. önkormányzati rendőrség létrehozása.

Nyilvánvaló, hogy a jelenlegi kormányzat a közterület-felügyelet megerősítése mellett tette le a voksát, s ezt kétséget kizáróan igazolja a jelen alfejezetben vázolt változások elemzése. Kérdés, hogy pusztán a közterület-felügyelet megerősítésével elérhető-e a közbiztonság és közrend védelmére vonatkozó társadalmi igények ki-elégítése? Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (Mötv.) 17. §-a, amely külön alcímben szabályozza a helyi közbiztonsággal kapcsolatos önkormányzati feladatokat, a korábbi Ötv.-ben szabályozottakhoz képest jóval szélesebb körű felhatalmazást kodifikált a jogalkotó.

A Mötv. 13. § (1) bekezdés 17. pontja az önkormányzati feladatok között a település közbiztonságában való közreműködést jelöli meg.⁵ Ezen normaszöveget Kacziba Antal erőteljesen kritizálja, arra hivatkozva, hogy a szilárd közbiztonság-fogalom hiánya következtében nagyfokú bizonytalanság mutatkozik a Mötv. közbiztonsági hatáskört felölölő szabályaira vonatkozóan, s ez kihat az egyes részfeladatok meghatározására is.⁶ A közbiztonságot mint fogalmat a témával foglalkozó szakértők több tanulmányban is boncolgatják.⁷ Jelen dolgozatnak nem tiszte a közbiztonsággal kapcsolatos definíciók tekintetében fejtegetésbe kezdeni, viszont érdemes kiemelni Finszter Géza írását, amelyben a szerző *a közbiztonságot mint kooperációs terméket* határozta meg.⁸ A közbiztonság Finszter Géza szerint több szereplő (önkormányzat, rendőrség, civilszervezetek, magánszervezetek) együttműködésének eredménye. Ha kooperációs termékként értelmezzük a közbiztonságot, akkor érthetővé válik, hogy a Mötv. 13. § (1) bekezdése 17. pontjában rögzített feladat (közbiztonságban való közreműködés) az önkormányzatnak egy olyan feladata, amelyet sikeresen más szervekkel együtt láthat el, azonban egyedül ezt nem biztosíthatja.

⁴ Finszter (2010) 11–12.

⁵ 2011. évi CLXXXIX. törvény 13. § (1) bekezdés 17. pontja

⁶ Kacziba (2014)

⁷ Tauber (2010) 131–134.

⁸ Finszter (2009) 170.

A Mötv. 17. § (1) bekezdése kimondja, hogy a települési és a fővárosi önkormányzat a helyi közbiztonságról, vagyonának, más értékének védelméről kényszerítőeszköz alkalmazására törvény alapján jogosult szervezet létrehozásával is gondoskodhat.⁹ A Mötv. 17. § (1) bekezdése első olvasatra alapja lehet egyfajta hatékony önkormányzati rendészeti szerv létrehozásának, amennyiben erre törvény felhatalmazást ad. Ez mindenképpen előrelépés a korábbi Ötv.-ben foglalt szabályozáshoz képest, azonban önkormányzati rendőrség létrehozása kizártnak tekinthető – bár első látásra magában hordozza a Mötv. ennek a lehetőségét –, mivel az Alaptörvény 46. cikk (2) bekezdése szerint a rendőrség működését a kormány irányítja, és feladatait az Alaptörvény 46. cikk (1) bekezdése határozza meg. Azzal, hogy az Alaptörvény a rendőrség irányítását a kormányra delegálja, kizárt az önkormányzatok rendőrség feletti irányítási jogköre, holott a helyhatóságok irányítási jogkörének gyakorlása lenne az alapja az önkormányzati rendőrség működésének. Az önkormányzati rendőrség létrehozása tehát az új szabályozás alapján sem lehetséges, ezért az önkormányzatoknak a továbbiakban is a közterület-felügyeleti rendszerhez vagy más ágazati jogszabályban kapott felhatalmazáshoz kell nyúlniuk, amennyiben helyi rendészeti szervet szeretnének létrehozni.

A dolgozatra vonatkozó területi korlátok miatt a közterület-felügyelettel kívánok bővebben foglalkozni a más helyi rendészeti feladatokat ellátó szervek, személyek rovására, hiszen az állampolgárok számára a közterület-felügyelet és -felügyelők jelenléte az önkormányzati rendszet legnyilvánvalóbb megjelenési formája, valamint a legegyszerűbben a közterület-felügyeletre vonatkozó szabályozás vizsgálható. Ahogy a fentiekben már említésre került, nem véletlen, hogy a nagy és közepes méretű önkormányzatok rendészeti tevékenységének egyik legfontosabb bástyája jelenleg is a közterület-felügyeleti rendszer, amelynek történetisége a fővárosi felügyelet létrehozásáról szóló 3/1983. (I. 29.) MT rendelet megalkotásáig vezethető vissza.

A közterület-felügyeletet, illetve a közterület-felügyelő pozícióját az önkormányzatok hozhatják létre a közterület-felügyeletről szóló 1999. évi LXIII. törvény (Ktftv.) 1. § (1)–(2) bekezdése alapján. A Ktftv. deklarálja, hogy a közterület-felügyelet létrehozása nem kötelező, ez egy lehetőség az önkormányzatok számára a közterületi rend és tisztaság védelméről, a tömegközlekedési eszközök használati rendjének fenntartásáról, az önkormányzati vagyon védelméről való gondoskodás terén.¹⁰ A közterület-felügyelet feladataiban a helyi rendészetre vonatkozó joganyag módosítását követően a korábbi szabályozásokhoz képest nem következett be különösebb változás, továbbra is a közterületekre vonatkozó ellenőrzési, szankcionálási és más szervekkel való közreműködési kötelezettségek, valamint az önkormányzati vagyon védelme képezi a közterület-felügyelők, illetve -felügyelet feladatainak gerincét.¹¹ A jogalkotó azonban már bátorítja a közterület-felügyeleten túlmutató, egységes önkormányzati rendészeti szerv létrehozását azzal, hogy más rendészeti feladatokat is ellátó személyeket is egy

9 2011. évi CLXXXIX. törvény 17. § (1) bekezdése

10 1999. évi LXIII. törvény 1. § (1) bekezdése

11 1999. évi LXIII. törvény 1. § (4) bekezdése

egységes önkormányzati rendészeti szerv alá rendelhet. Ezzel a megoldással a közterület-felügyeletet is magában foglaló egységes rendészeti szerv jöhet létre, amelybe beletartozhat az önkormányzati természetvédelmi őr, a mezőőr, a halászati őr, valamint az erdészeti szakszemélyzet, jogosult erdészeti szakszemélyzet.¹²

Bár egységes önkormányzati rendészeti szerv létrejöhet, de ez nem jelenti azt, hogy a helyi rendészetre vonatkozó joganyag egységesült volna, ugyanis nem következett be az egységesítés a rendészeti feladatokat ellátó személyekre vonatkozó ágazati jogszabályok tekintetében, így jelenleg is külön jogszabályok határozzák meg például a mezőőr és a közterület-felügyelő feladatait.¹³ Nyilvánvaló, hogy a közterület-felügyeletek és más rendészeti feladatokat ellátó személyek csak akkor láthatják el a jogszabályban meghatározott feladataikat, amennyiben ehhez megkapják a megfelelő eszközöket.

A jogalkotónak egy jogszabály érvényre juttatásához hatékony és használható eszközöket kell biztosítania a jogszabály végrehajtójának, ezért meg kell vizsgálni azt, hogy a rendelkezésre álló eszközökkel elérhető-e a jogalkotó közrendvédelemmel kapcsolatos célja, amely a közterület-felügyelet esetében a közterületek rendjének és tisztaságának védelme, valamint az annak rendjét megbontó jogsértések hatékonyabb megelőzése, megakadályozása, szankcionálása, és az önkormányzati vagyon védelme.

A közterület-felügyelők és más rendészeti feladatokat ellátó személyek számára biztosított eszközök számbavétele előtt érdemes kiemelni és megvizsgálni a közterület-felügyelők jogállását. A közterület-felügyelő a Ktftv. 1. § (5) bekezdésében foglaltaknak megfelelően hivatalos személynek minősül, aki a Ktftv. 2. § (1) bekezdése alapján *köztisztviselő*, és az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint az egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvény szerint *rendészeti feladatokat ellátó személy*. A jogszabály a Ktftv. megalkotásakor is köztisztviselőként (hatósági személyként) definiálta a közterület-felügyelőt, amellyel fokozottabb büntetőjogi védelmet biztosított a közterület-felügyelőnek és tevékenységének. Ahogy fentebb említésre került, a 2012. évi CXX. törvény szerint a közterület-felügyelő rendészeti feladatokat ellátó személynek is minősül.¹⁴ A rendészeti feladatokat ellátó személy fogalma gyűjtőfogalom, és azáltal, hogy a jogalkotó a közterület-felügyelőt is ezen kategóriába sorolta, megeremtette a jogalapját annak, hogy a rendészeti feladatokat ellátó személyekre vonatkozó egységesebb szabályozás jöjjön létre.

A rendészeti feladatokat ellátó személyek által alkalmazható eszközök vizsgálatához a 2012. évi CXX. törvényt kell szemügyre venni, ugyanis ez részletesen szabályozza a közterület-felügyelő, valamint a más rendészeti feladatokat ellátó személyek által megtehető intézkedések alkalmazásának jogalapját, elveit és módját, ismerteti a közös intézkedési szabályokat, valamint azokat a kényszerítőeszközöket, amelyeket valamennyi rendészeti szerv alkalmazhat. A rendészeti feladatokat ellátó személy szolgálati jelvényt és igazolványt kap, járőrszolgálatát országosan egységes formaruhában

¹² 2012. évi CXX. törvény 3. § (2) bekezdése

¹³ Kántás (2012) 73–74.

¹⁴ 2012. évi CXX. törvény 1. §-a

teljesíti, valamint jogosult az alábbi intézkedéseket és kényszerítőeszközöket alkalmazni:¹⁵

- épület, létesítmény és egyéb vagyontárgy őrzése, jogellenes cselekmény folytatásának megakadályozása,
- tetten ért személy visszatartása,
- dolog ideiglenes elvétele,
- igazoltatás,
- ruházat, csomag és jármű átvizsgálása, valamint jármű feltartóztatása,
- tetten ért személy előállítás.

A fenti intézkedések és kényszerítőeszközök alkalmazásához a rendészeti feladatokat ellátó személy vegyi eszközt, önvédelmi célból szolgálati kutyát, rendőrbotot, előállításnak ellenszegülő személy támadásának megakadályozása céljából bilincset tarthat magánál. Intézkedés és kényszerítőeszköz alkalmazását elszenvedő fél pedig panasszal fordulhat a rendőrséghez.¹⁶ Nem nehéz észrevenni, hogy a fenti intézkedések és kényszerítőeszközök alkalmazásának lehetősége, a formaruha, szolgálati jelvény és igazolvány használatának kötelezettsége abba az irányba mutat, hogy a rendészeti feladatokat ellátó személy megjelenése és lehetőségei minél hasonlóbbak legyenek a klasszikus rendőrkörhöz. Még szembetűnőbb a rendőri jogkörökhöz való közelítés, ha a közterület-felügyelő 2013. január 1-je előtti lehetőségeit vesszük szemügyre. 2013. január 1-jét megelőzően a közterület-felügyelő igazoltathatott, egyes esetekben előállíthatott, ellenszegülés esetén feltartóztathatott, illetve bírsághatott.

Összességében megállapítható, hogy a 2013. január 1-jét követő szabályok sokkal részletesebbek, és nagyban megnövelték a közterület-felügyelők, valamint a más rendészeti feladatokat ellátó személyek által alkalmazható eszközök körét. A 2012. évi CXX. törvény szabályozásait tovább részletezi a 86/2012. (XII. 28.) BM rendelet, amely a testi kényszer, a bilincs, a vegyi eszköz és rendőrbot, valamint a szolgálati kutya használatát pontosítja. A 2012. évi CXX. törvény és a 86/2012. (XII. 28.) BM rendelet áttanulmányozása során megállapítható, hogy a jogalkotó igyekezett arra fókuszálni, hogy a kényszerítőeszközök használata hatékony legyen, és az alapjogi garanciák érvényesülhessenek ezek használata során. Ehhez az intézkedő közterület-felügyelő, illetve rendészeti feladatokat ellátó személy intézkedése tekintetében szigorú munkáltatói és rendőrségi felügyeletet írnak elő. Kérdésként merül fel a gyakorlati jogalkalmazás során, hogy képesek-e a rendészeti feladatokat ellátó személyek az aprólékos, részletekbe menő szabályozást alkalmazni, illetve a kényszerítőeszközt alkalmazó személy munkáltatója, aki sok esetben a helyi önkormányzat jegyzője, birtokában van-e azon szakmai ismereteknek, amellyel képes egy intézkedés jogszerűségét megítélni.

Nem véletlen a sok hasonlóság 2012. évi CXX. törvény által szabályozott intézkedések és a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvényben (Rtv.) szabályozott intézkedések között, hiszen a 2012. évi CXX. törvény intézkedésekre vonatkozó rendelkezései az

15 2012. évi CXX. törvény 15–20. §-a

16 2012. évi CXX. törvény 21. §-a

Rtv. alapján készültek.¹⁷ Az önkormányzatok a helyi közrendvédelemmel kapcsolatos feladataik ellátására tehát többleteszközöket kaptak, azonban egy önkormányzati rendészeti szerv vonatkozásában problémaként merülhetnek fel az önkormányzati rendészeti szerv működtetési költségei, illetve a rendészeti feladatokat ellátó személy bérének finanszírozása. A Magyarország 2014. évi központi költségvetéséről szóló 2013. évi CCXXX. törvény (a továbbiakban: költségvetési törvény) nem tartalmaz külön támogatást például a közterület-felügyelők, illetve -felügyelet önkormányzati finanszírozására, melynek oka az, hogy a közterület-felügyelet ellátása önként vállalt feladat, nem kötelezően ellátandó, így az önkormányzatnak a saját költségvetése terhére kell ezen tevékenységet finanszíroznia.¹⁸

A költségvetési törvény 2. melléklete pontosan meghatározza, hogy maximálisan mekkora központi támogatásra jogosult egy polgármesteri vagy közös önkormányzati hivatal. A költségvetési támogatás a költségvetési törvényben foglaltak alapján kerül kiszámításra oly módon, hogy a törvény meghatározza a maximális hivatali létszámot, amelyet finanszíroz. A kisebb településeknek ebben a kiszámított maximális hivatali létszámban kell helyet találniuk a közterület-felügyelőnek, hogy a költségeket az állam finanszírozza, és ne a saját költségvetés terhére kelljen erre a célra forrást áldozni. A probléma az, hogy a kisebb települések jellemzően közös önkormányzati hivatalt működtetnek, így az amúgy is feszített hivatali létszámkeretbe kellene közterület-felügyelőnek vagy más rendészeti feladatot ellátó személynek státuszt létrehozni. Ráadásul a közös önkormányzati hivatal által foglalkoztatott rendészeti feladatot ellátó személynek több településen is szolgáltatást kellene teljesítenie, s ez a hatékonyságot nagymértékben csökkentené, ugyanis nyilvánvalóan a több településen történő feladatellátás az erők szétaprózódását jelenti. Amennyiben az önkormányzat a saját költségvetéséből kívánja a rendészeti feladatokat ellátó személy bérét finanszírozni, akkor más feladatoktól kell elvonni a forrásokat. A frissen adósságkonszolidált kisebb települések többsége, főként mivel a helyi adóbevételek rendszerint nem náluk koncentrálnak, a szűkös rendelkezésre álló forrásokat a korábban elhalasztott út- és intézményfelújításokra, nem pedig önkormányzati rendészeti szerv kialakítására fordítja. Az előbbieket miatt – ismét kiemelve a közterület-felügyelőket – a közterület-felügyelők többségét a nagyobb teherbíró képességgel és lakosságsszámmal rendelkező települések alkalmazzák. Ennek következtében viszont megkérdőjeleződik a jogalkotói cél, s felmerül a kérdés, hogy vajon az önkormányzati rendészeti feladatokat ellátó személyek eszközeinek bővítése a kisebb, vidéki településeken meghozhatja-e a várt áttörést a közrend védelme és a lakosság biztonságérzetének növelése tekintetében.

Az állami és az önkormányzati rendszet kapcsolata

Nem lehet figyelmen kívül hagyni a jelenlegi állami, dekoncentrált rendőrség szerepét a helyi közrendvédelem lehetőségeinek vizsgálata során. A helyi önkormányzatok mellé-

¹⁷ Kántás uo. 77.

¹⁸ Uo. 80.

rendeltségi viszonyban vannak a rendőrséggel, s ezt az is mutatja, hogy a rendőrséggel szemben véleményezési jogosultságaik vannak az önkormányzatoknak, a rendőrségnek viszont tájékoztatási, beszámolási kötelezettsége van a helyhatóságok felé. A helyi önkormányzat és az illetékes rendőrkapitány szerződést köthet a helyi közbiztonságot érintő feladatok ellátása, a rendőrség és az önkormányzati szervek tevékenységének összehangolása, valamint az illetékességi területén működő rendőri szerv létesítésének, bővítésének és fejlesztésének elősegítése érdekében.

A rendőrség és az önkormányzatok együttműködését előmozdíthatja az, hogy a közbiztonsággal összefüggő feladatok ellátásának társadalmi segítésére és ellenőrzésére – a közbiztonság fenntartásában érintett állami szervek és egyesületek bevonásával – bűnmegelőzési és közbiztonsági bizottságot hozhatnak létre, azonban ez kevés helyen terjedt el.¹⁹ Ennek okát abban látom, hogy a települések elégségesnek ítélik a jelenlegi informális kereteket, nem igénylik az együttműködés formalizálását, mivel annak adminisztrációja az önkormányzati hivatal amúgy is súlyos adminisztratív terheit csak még tovább növelné.

Megállapítható, hogy az önkormányzatoknak nincsen érdemi beleszólása a rendőrkapitányságok működésébe, azonban a személyes kapcsolatokat a rendőrség és az önkormányzati tisztviselők között általában jól működnek. A helyi körzeti megbízott, a helyi rendőrőrsparancsnok és az önkormányzati tisztviselők általában jól ismerik egymást, és igyekeznek eljárásuk során együttműködni, egymás kérését teljesíteni.

A tapasztalatok szerint komoly problémát jelent azonban a rendőrségek pénzügyi forrásainak elégtelensége, amely együtt jár azzal, hogy a rendőrség nem képes az erőforrásokat a települések által kritikusnak tartott helyszínekre, problémák megoldására koncentrálni. A tehetősebb önkormányzatoknak módjában áll komolyabb erőforrásokkal támogatni a rendőrséget, azonban ezt nem szívesen teszik meg, mivel nincs lehetőségük érdemben belefolylni a rendőrségek működésébe. Az esetleges önkormányzati támogatás – mint pótlólagos erőforrás – fontosságát jelzi az is, hogy van olyan település, ahol a rendőrség az önkormányzat által nyújtott támogatásból képes olyan, a közterületi létszámot és óraszámot generáló túlszolgálatait fedezni, amelyet egyébként nem, vagy csak nagy nehézségek árán tudna teljesíteni.²⁰

A körzeti megbízotti rendszer és a rendőrőrsök jelentős megerősítése, valamint az önkormányzatoknak a rendőrség működésébe történő nagyobb beleszólási lehetősége hozhat érdemi javulást a rendőrség finanszírozási problémáinak kezelésében, hiszen így érdekeltté válnának az önkormányzatok a rendőrségek anyagi támogatásában. Az önkormányzatok érdekeltiségének növelésére sajnos jelenleg nem látható törekvés, mivel – a fentebb már kifejtettek szerint – a kormányzat a közterület-felügyeleti rendszer megerősítésében látja a helyi közrendvédelem problémáinak megoldását. A rendőrségekre ráadásul többletfeladatokat ró a 2012. évi CXX. törvény azzal, hogy kimondja, önkormányzati rendészet működtetése esetén a szervezetnek felügyeleti szervként kell funkcionálnia.

¹⁹ Finszter (2003) 239.

²⁰ A Komáromi Rendőrkapitányság 2012. évi működéséről szóló beszámoló

Kérdéses, és további kutatások témájául szolgálhat, hogy alkalmas-e a rendőrség az ilyen felügyeleti funkciók ellátására, illetve, ismerve a rendőrség állományi és finanszírozási problémáit, van-e kapacitása arra egy városi rendőrkapitányságnak, hogy a ráruházott felügyeleti jogosítványokat megfelelően ellássa.

Összegzés

Dolgozatomban áttekintettem, hogy milyen szabályozás vonatkozik jelenleg az önkormányzati rendszetre, és hogy milyen kérdések merülnek fel a szabályok alkalmazása során. A dolgozat megállapításai alapján az alábbi következtetéseket lehet levonni.

A 2013. január 1-jét követően hatályba lépett új rendelkezésekkel a helyi rendszetre vonatkozó joganyag jelentős változáson ment keresztül, amely azonban a helyi rendészeti feladatokat csak minimálisan érintette. A jelentős változások a helyi rendészeti feladatokat ellátó személyek által alkalmazható eszközök, intézkedések vonatkozásában mutathatók ki, ugyanis az alkalmazható eszközök és intézkedések köre hasonlóvá vált a rendőrök által használható eszközök és intézkedések köréhez, így a közrend és közbiztonság védelmében való közreműködést a települések hatékonyabban tudják megvalósítani.

Az új rendészeti szabályozás alapján egyértelműen megállapítható, hogy a kormányzat a közterület-felügyelet és a kapcsolódó rendészeti feladatokat ellátó személyek eszközeinek bővítésében látja az önkormányzati közrendvédelem fejlesztésének irányát. Egyértelmű az is, hogy a kormányzatnak jelenleg nem célja az önkormányzati rendőrségek létrehozása, a meglévő dekoncentrált rendőrségi struktúra decentralizálttá változtatása, holott a decentralizált rendőri felépítés nem lenne példa nélküli, ugyanis az önkormányzati rendőrségek egészen az Osztrák–Magyar Monarchia felbomlásáig léteztek Magyarországon, valamint külföldön is találhatunk rá nem egy példát.²¹

A helyi rendészeti joganyag újraszabályozását követően megmaradt a széttagoltság a rendészeti feladatokat ellátó személyek vonatkozásában, ugyanis még mindig külön törvények vonatkoznak az egyes helyi rendészeti feladatokat ellátó személyek feladataira, egységes, helyi rendészeti törvény tehát nem jött létre. Lehetősége van azonban az önkormányzatoknak arra, hogy egységes rendészeti szervet hozzanak létre, és egy szervbe csoportosítsák a különböző rendészeti feladatokat ellátó személyeket, így egyszerűsítve a helyi rendszet irányítását.

Megállapítható, hogy bővülő eszköztárunkkal mindenképpen segítik az új szabályok a meglévő és működő, valamint a később létrehozandó közterület-felügyeletet és más önkormányzati rendészeti szerveket. Kérdéses azonban, hogy a rendőrség képes lesz-e hatékonyan és jogszerűen eleget tenni az önkormányzati rendészeti szervek felügyeletére és támogatására vonatkozó jogszabályi követelményeknek.

Mivel a helyi rendészeti szerv létrehozása vagy helyi rendészeti feladatokat ellátó személy alkalmazása önként vállalt önkormányzati feladat, ezért plusz finanszírozási forrást erre az önkormányzatok az államtól nem kapnak, így kénytelenek saját erejük-

²¹ Danielisz–Jármy (2008) 121.

ből az önkormányzati rendészetre költeni. Meglátásom szerint a megfelelő kooperáció mellett akár alkalmas is lehet az új szabályozás a community policing proaktív, bűn-megelőző funkcióinak ellátására, azonban a forráshiány miatt az új szabályozás nem segíti kellőképpen a kistélepüléseket. Nyilvánvaló, hogy egy kisebb település hiába is akarna hatékony, lakosságbarát közterület-felügyeletet létrehozni, és ezzel látható módon javítani a lakosság biztonságérzetét, ha hiányoznak az ehhez szükséges anyagi erőforrások és a szakmai háttér.

IRODALOMJEGYZÉK

Felhasznált irodalom:

- Bólyai János (2006): A közösségi rendőrség koncepciójának alakulása az új biztonságkockázati tényezők hatására. In Molnár Katalin – Valcsicsák Imre (szerk.): *Szabadság és/vagy biztonság: ellentétes indítékok a rendvédelmi stratégiában. Tudományos konferencia, 2005. október 26–27.* Budapest, RTE.
- Christián László (2010): Az önkormányzati rendőrség és a közösségi rendészet összefüggéseiről. In Kákai László (szerk.): *20 évesek az önkormányzatok.* Pécs, Publikon Kiadó.
- Christián László (2011): *A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség.* Győr, Universitas-Győr Kft.
- Danielisz Béla – Jármay Tibor (2008): *Rendészet Európában.* Budapest, BM Duna Palota és Kiadó.
- Dénes József – Tóth Sándor (1998): *Közrendvédelmi alapismeretek.* Budapest, Rejtjel Kiadó.
- Finszter Géza (2009): Közbiztonság és jogállam. In: *Jog – Állam – Politika.* 1. évf. 3. sz. 173–197.
- Finszter Géza (2010): A rendészeti stratégia alkotmányos alapjai. In: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, XI. kötet. 5–24.
- Finszter Géza (2013): *A rendészet elmélete.* Budapest, KJK-Kerszöv Jogi és Üzleti Kiadó.
- Kacziba Antal (2014): *Az önkormányzati rendészet lehetőségei és korlátai.* Forrás: www.rendeszetelmelet.hu/Graphics/pdf/Az_onkormanyzati_rendeszet_lehetosegei_es_korlatai_Kacziba.pdf (2014. 10. 12.)
- Kántás Péter (2012): Az önkormányzati rendészet körvonalai az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról szóló 2012. évi CXX. törvényben. In: *Kodifikáció és Közigazgatás*, 1. évf. 2. sz. 72–80.
- Kökényesi József (2010): *Az önkormányzati rendészet a magyar közigazgatásban.* Forrás: www.kozigkut.hu/doc/kokenyesi_10okt.pdf
- Szigeti Péter (1998): *Tanulmányok a jogvédelem és a rendvédelem köréből.* Budapest, RTE.
- Szikinger István (1998): *A rendőrség a demokratikus jogállamban.* Budapest, Sík Kiadó.
- Tauber István (2002): A közrend fogalmával kapcsolatos vélemények kritikája. In: *Belügyi Szemle*, 50. évf. 4. sz. 129–146.

Felhasznált források:

- 348/H/1994. AB határozat
1999. évi LXIII. törvény
2011. évi CLXXXIX. törvény
2012. évi CXX. törvény
A Komáromi Rendőrkapitányság 2012. évi működéséről szóló beszámoló

SUMMARY

Local Government Policing in Hungary - A Short Analysis

BACSÁRDI József

In my essay I review the current legislation of local government policing. The main goal of the essay is to examine whether the new legislation is appropriate to promote a more efficient local government policing.

A rendészeti korrupció és kezelésének szervezetrendszere

GÁSPÁR Miklós

A tanulmány a rendészetben előforduló korrupció specialitását mutatja be annak egyéb válfajaihoz képest. A dolgozat célja a rendészeti szervek aktuális korrupciós trendjeinek megjelenítése mellett a hazai korrupció elleni szervezet- és eszközrendszer számbavétele, rövid történeti, fejlődési kitekintéssel, valamint a korrupció elleni nemzetközi szervezetek és nemzetközi jogi eszközrendszer Magyarországhoz köthető aspektusainak bemutatása.

A rendészetben előforduló korrupció meglehetősen régi és gyakori jelenség, már a Bibliában, az Újszövetségben is találunk rá utalást, miszerint a vámosok bűne a korrupció egy fajtája, az előírtnál magasabb vámok beszedése, és a különbözet – feltehetően – magáncélra történő felhasználása.¹ A rendészeti korrupció aktuális kérdései tanulmányozásának megkezdése előtt érdemes áttekinteni, hogy mit is jelent a rendészeti korrupció, miben rejlik a specialitása a korrupció egyéb válfajaihoz képest. A fogalom elemeit külön-külön érdemes megvizsgálni. Mivel jelen dolgozat a magyarországi helyzet pillanatképeként felvázolását tűzte ki célul, ezért terjedelmi okokból sem vállalkozhat például a rendészet-rendvédelem fogalmaival kapcsolatos nézetkülönbségek teljes körű kifejtésére, a még ma is tartó vita egyes mérföldköveiről azonban fontos szót ejteni, mivel ezáltal lehet kijelölni a téma határait.

Lényeges kiemelni, hogy – amint az a tanulmány egyes részeiben látható – a rendészeti korrupciót nem csupán a rendőri korrupcióra szűkített módon vizsgálom, hanem komplex megközelítésben. Véleményem szerint a rendőrség rendkívül széles feladatköre² és nagy létszáma ellenére nem önmagában szemlélendő a korrupciót illetően, hanem a rendészeti szervek együttesen képeznek egy olyan – feladatok és személyi állomány vonatkozásában különös – halmazt, amelynek elemzésével hatékonyabb lehet a korrupció elleni küzdelem, beleértve a bűnmegelőzést és a korrupciós bűncselekmények minél szélesebb körben történő felderítését. A rendőrségen kívül az egyéb rendészeti szervek (így a pénzügyőrök, büntetés-végrehajtási tisztviselők, tűzoltók stb.) tevékenysége, jogszabályokban meghatározott feladatai legalább annyi, esetenként még több potenciális korrupciós veszélyforrást rejtenek. A korrupció elleni szervezetrendszer számbavételkor egy olyan összegzés felvázolása a cél, amely a jogszabályokban elszórtan megtalálható egyes szervezeteket mutatja be, néhány rövid megjegyzéssel

1 „Jöttek a vámosok is, hogy megkeresztelje őket, s így szóltak hozzá: »Mester, mit tegyünk?« Ezt felelte nekik: »Ne szedjétek be többet, mint amennyi meg van szabva.«” Lásd: Lk. 3.13–3.14

2 Lásd: 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről (a továbbiakban: Rtv.) 1–2. §§-ai, a rendőrség feladatainak felsorolása.

bizonyos jogalkalmazási anomáliákat illetően. A nemzetközi szervezetek megemlézése során – területi keretek miatt – csak a legjelentősebb tényezőkre szorítkozhatunk.

A rendészet és a rendvédelem

Janza Frigyesnek, a Magyar Rendészettudományi Társaság főtítkárának megállapítása szerint a „rendészet” szó idegen nyelvekre nem fordítható, így hungaricumnak tekinthető.³ Mégis ez és a „rendvédelem” azok a szavak, amelyeken évtizedes vitát folytatnak a rendészettudomány művelői. A legnagyobb problémának az tekinthető, hogy a jogi normákban is keverednek eme kifejezések, anélkül hogy bármely magyar jogszabály pontos, egységes fogalmi meghatározását adná akár a rendészetnek, akár a rendvédelemnek. A rendszerváltás után a témában éles vita alakult ki, és a szakma rendészet-, illetve rendvédelempártiakra oszlott.

Christián László szerint „joggal tűnhet úgy bárkinek, aki fellapozza az elmúlt közel 20 év rendészettel, rendvédelemmel kapcsolatos jogalkotási termését, hogy tényleges elméleti megalapozás nélküli, ötletszerű jogalkotás folyt ezen a területen.”⁴ A vita kimenetele jelenleg a rendvédelem javára dől, még ha az érvek végső alátámasztásaként a csupán a médiában történő gyakori szóhasználat és a több száz jogszabályban említett „rendvédelem” elnevezés szolgál.⁵

Melyek is valójában a rendészeti szervek? A fentiek ismeretében nehéz a kérdésre válaszolni, mivel az egyes, ún. „hagyományos szóhasználat” szerint is rendészeti/rendvédelmi szervnek tartott egységek/szervezetek ágazati jogszabályaiban is különbözőképpen jelennek meg a meghatározások.⁶ Érdeemes inkább a közigazgatási szervek feladatköréhez kapcsolódó közhatalmi jogosítványok felől közelíteni, és a legszélesebb értelmezést alapul venni, így a rendészetet a közrenddel és közbiztonsággal kapcsolatos állami, önkormányzati, társadalmi, vállalkozói és állampolgári tevékenységek célirányos – szándékok, tevékenységek és magatartások – összességét kifejező fogalomként értelmezni.⁷ E szerint rendészeti tevékenységnek tekinthető az az állami/önkormányzati működés, amelyhez a közrend, közbiztonság védelme érdekében közvetlen fizikai kényszer alkalmazásának lehetősége áll fenn.

Az egyes rendészeti feladatokat ellátó személyek tevékenységéről szóló törvény⁸ katalógusa szerint *a fegyveres biztonsági őrre, személy- és vagyonőrre, a természetvédelmi őrre, az erdővédelmi szolgálat tagjára, a hegyőrre, a hivatásos vadászra, a rendészeti feladatokat ellátó erdészeti szakszemélyzetre, a rendészeti feladatokat ellátó jogosult erdészeti szakszemélyzetre, a halászati őrre, a közterület-felügyelőre, az önkormányzati természetvédelmi őrre, valamint a mezőőrre* terjed ki a törvény hatálya. Mint azt a jogszabály elnevezése is mutatja, a felsorolt személyek a rendészeti tevékenységet végzők körébe

3 Christián (2011) 25.

4 Uo. 94.

5 Parádi (2002) 7., idézi: Christián uo.

6 Lásd: Christián uo.

7 Lásd: a Magyar Rendészettudományi Társaság honlapja, a társaság céljai. Forrás: www.rendeszet.hu/celok

8 2012. évi CXX. törvény

sorolhatók. Miért célszerű ez a fogalmi kiterjesztés? Egyrésztől, mivel a rendészeti korrupciós cselekmények természetüknél fogva valamilyen hatalmi viszonyból indulnak ki, aktív elkövetők azt próbálják befolyásolni, hogy a rendészeti szerv tagja által hozott döntés – amely az államtól származó (rendszerint diszkrecionális) jogkör – a korrumpáló személy vagy szervezet érdekeit szolgálja. A jogszabályok a döntés kikényszeríthetőségén túl a közvetlen fizikai kényszer lehetőségét is biztosítják a rendészeti (büntetőjogi terminológiával: hivatalos) szervek, illetve személyek részére, és ezt az állam által delegált hatalmat rontja le („korrumpálja⁹”) a korrupt emberi magatartás. Másrésztől a közrend és a közbiztonság védelme nem kizárólag a rendőrség, illetve a különböző jogszabályokban rendvédelmi szervekként aposztrofált szervek (büntetés-végrehajtás, katasztrófavédelem, a NAV pénzügyőri ága, egyes esetekben a polgári titkosszolgálatok) feladataként jelenik meg, hanem azok jelentős részben feltűnnek önkormányzati, illetve más közigazgatási szervezetek feladatkörében is.¹⁰

A korrupció

Kránitz Mariann a leghatékonyabb módon megvalósuló korrupció fogalommeghatározáshoz kétféle megközelítést alkalmaz: egyrészt a korrupció különböző szintű – általános, egyedi és különös – megjelenési formáinak megkülönböztetését, másrészt a korrupció mint általános társadalmi jelenség, valamint a korrupció mint büntetőjogi jelenség közötti különbségtételt.¹¹

Az általános szint a korrupció társadalmi jellegét, az egyedi szint a klasszikus korrupciós alaphelyzet sémáját vázolja fel. Ebben a megközelítésben a különös szint meghatározása lehet érdekes számunkra, mivel itt a specifikum az alanyok körére vezethető vissza: a legtöbb társadalomban vannak olyan rétegek és csoportok, amelyek sajátos életvitelükből fakadóan a korrupciónak is sajátos formáját valósítják meg. Ez a meghatározás jól illeszkedik a rendészeti korrupcióra is.¹²

Büntetőjogi szempontból a korrupciós cselekmények meghatározásakor a bevezetőben említett módon a jelenlegi büntető törvénykönyv rendelkezéseit célszerű alapul venni, érdemes azonban a közelmúlt jogfejlődését áttekinteni, különös figyelemmel az új Btk.-hoz fűzött miniszteri indoklásra és kommentárra. A jelenlegi Btk.¹³ a XXVII. fejezetében szabályozza a „korrupciós bűncselekményeket”. Már a fejezet megnevezése is új a korábbi szabályozáshoz¹⁴ képest. A régi Btk. XV. fejezete „Az államigazgatás, az igazságszolgáltatás és a közélet tisztasága elleni bűncselekmények” elnevezéssel a VII. cím alatt szabályozta a „közélet tisztasága elleni bűncselekményeket”. A korábbiakhoz hasonlóan a jelenlegi Btk. is megkülönbözteti a hivatali és a gazdasági vesztegetést – mint a korrupciós cselekmények legjellemzőbb és legsúlyosabb formáit –, továbbá

9 *Corruptio* (lat.) = 'rombolás, romlás, rontás'

10 Például bevándorlási, állampolgársági és menekültügyek intézése a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalban.

11 Kránitz (1999) 173.

12 Uo. 175–177.

13 2012. évi C. törvény

14 1978. évi IV. törvény

immár szerkezetileg és elnevezésében is különbséget tesz az aktív és a passzív elkövetési magatartások között.

A büntetőjogi kategóriaként hivatali vesztegetésnek minősülő magatartások fontos jellemzője, hogy legalább két fél szükséges hozzá, egy aktív és egy passzív vesztegető. Nagyon fontos jellemzője a latencia, mivel a korrupciós cselekmény elkövetésekor a felek „mindketten a jogtalanság talaján állnak.”¹⁵ Ez a latencia teszi ezen bűncselekménytípust nehezen felderíthetővé és nehezen bizonyíthatóvá.¹⁶ A rendészeti korrupcióval kapcsolatos kutatás során a fentiekén túl nem szabad megfedkezni azokról a tényállásokról sem, amelyek a klasszikus vesztegetési célú korrupció nem minden elemét hordozzák, azonban természetüknél, társadalmi megítélésüknél fogva – tág értelemben véve – a korrupciós vagy korrupciós jellegű cselekmények körébe sorolhatók. Ilyenek bizonyos bűncselekmények hivatalos személyként elkövetett minősített esetei:

- hivatalos személyként vagy e minőséget felhasználva elkövetett emberkereskedelem,
- hivatalos személyként vagy közmegbízatus felhasználásával elkövetett személyes adattal visszaélés,
- hivatalos személyként vagy közfeladatot ellátó személyként elkövetett bűnpártolás,
- a Btk. XXVIII. fejezete szerinti hivatali bűncselekmények, különösen:
 - hivatali visszaélés,
 - közfeladati helyzettel visszaélés,
 - jogosulatlan titkosinformáció-gyűjtés vagy adatszerzés,
 - jogosulatlan megbízhatósági vizsgálat végzése,
 - ütköző hivatalos személy által elkövetett közokirat-hamisítás,
 - hivatalos személyként e minőség felhasználásával elkövetett zsarolás,
 - hűtlen kezelés,
 - hivatalos személyként elkövetett pénzmosás.

A rendészeti szervek és rendészeti jellegű, ahhoz szorosan kapcsolódó feladatokat ellátó szervek, illetve személyek a Btk. értelmező rendelkezései¹⁷ alapján hivatalos, illetve közfeladatot ellátó személyeknek minősülnek.

Korrupciós kockázati tényezők az egyes rendészeti szerveknél – a rendészeti korrupció tipológiája

A dolgozat ezen fejezete megkísérli egyes rendészeti szervezetekre lebontva – a teljeség igénye nélkül – felsorolni azokat a jellemző korrupciós jellegű magatartási formákat, amelyek a rendészeti szervek feladatköréből adódóan jelentkeznek azok mindennapi tevékenysége, a rájuk vonatkozó jogszabályokban felsorolt feladatok végrehajtása során. Természetesen a lenti felsorolás csak kiindulópont lehet egy esetleges további

¹⁵ Bodrogi (1981)

¹⁶ Finszter (2010) 23.

¹⁷ Btk. 459. § 11. pont k) alpontja; 12. pont b), c), h), k), l) és m) alpontja

elemző munkához.¹⁸ Az egyes szervek munkatársai által elkövethető korrupciós cselekmények tipizálásához szükséges a szervezet feladatköreinek tisztázása, melynek legegyszerűbb módja a jogszabályi keretekben található feladatfelsorolás idézése. Általában elmondható, hogy a rendőri korrupció kutatásának túlsúlya figyelhető meg, azonban a kutatási eredmények alapján tett megállapítások a rendőrséghez hasonló, egyéb rendészeti szervek állományára jellemző korrupciós cselekményekre is igazak lehetnek. A rendészeti korrupció tipológiáját illetően több megközelítés is ismert. Rendszerszervező faktorok lehetnek a korrupciós oksági tényezők, az elkövetési érték, illetve az elkövetési magatartás is.

Finszter Géza szerint az oksági tényezők lehetnek a személyben rejlő belső okok, a szervezeti okok, illetve a működési zavarok.¹⁹ Fric tipológiája szerint²⁰ az elkövetési érték alapján megkülönböztethetünk *triviális* és *szofisztikált* korrupciót. A triviális korrupció körébe például a szabálysértési feljelentés elmulasztását, a kisebb ajándékok, illetve alacsonyabb összegű kenőpénz elfogadását, helyszíni szemle során kisebb értékű tárgyak eltulajdonítását sorolja. Szofisztikált a korrupció, ha például bennfentes információüzérkedésről, súlyosabb hivatali visszaélésről, szervezett bűnözői körrel történő együttműködésről, súlyos (fegyverrel vagy kábítószerrel, embercsempészettel stb. összefüggő) bűncselekmény elkövetéséről van szó.

Finszter Géza leírja a rendészet azon általános vonásait, amelyek a közbiztonság és a bűnüldözés szolgálatában álló szervezeteket a korrupcióra különösen fogékonyá teszik:

- „a bűnüldöző munkának az a sajátossága, hogy közvetlenül és széles felületen érintkezik a bűn világaival,
- a megtévesztésre és a hamis látszat keltésére alapozott titkosszolgálati módszerek alkalmazása, amelyek bizalmas jellege kizárja a hatékony külső kontrollokat,
- a rendészeti intézkedések szükségletének előre nem tervezhető, váratlan jellege, az első beavatkozó szerepe, és a nagyfokú mérlegelési szabadság a szükséges intézkedés megválasztásában,
- a hatósági erőszak monopolizáltsága, a hatósági jogviszonyok alá-fölé rendeltségi jellemzője és az ügyfél kiszolgáltatottsága,
- a szigorú szolgálati rend és a szervi működés szabályozottságának, valamint az intézkedési helyzetek szabályozatlanságának és a hatósági szerepben fellépő beosztott önállóságának az ellentmondása,
- a rendészet szakmává alakulásának útjában tornyosuló nehézségek,
- a szakmai etika kialakításának és elfogadtatásának akadályai,
- a rendészeti ágazat anyagi nehézségei, a gazdálkodás ellentmondásai és az alacsony fizetések,
- a rendvédelmi testületek zártsága, a civil kontroll hiánya, a beosztottak korlátozott jogai, a lemondás a piacgazdaság kínálta lehetőségekről,

18 2014-ben ilyen irányú kezdeményezés indult meg az NKE Rendészetelméleti Kutatóműhely Korrupcióellenes Kutatócsoport keretében.

19 Finszter (2008) 44–47.

20 Fric (1999), idézi: Pap (2000) 34.

- szolgálati helyzetek, amelyekben érzékenységi alakulhat ki az aktív és a passzív vesztegetők között,
- a testületi szolidaritás védelme és a jogsértések sajátos értelmezése, a törvényesség és az eredményesség ellentmondása.”²¹

A fenti felsorolás kiválóan szemlélteti a jelenkor magyar rendészetének kihívásait a korrupcióval szembeni küzdelem során.

Rendőrség

Magyarországon a rendőrség a rendészeti tevékenység alapszerve, az általános nyomozó hatóság, a közbiztonsáért és a határőrizetért felelős szerv. Az Alaptörvényben foglalt alapvető feladatait²² kiegészíti a rendőrségi törvényben foglalt, jelenleg 19 pontból álló, rendkívül széles feladatkör. A rendőrséget az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv, a belső bűnmegelőzési és büntfelderítési feladatokat ellátó szerv, valamint a terrorizmust elhárító szerv alkotja. A rendőrség szolgálati ágai: a belső bűnmegelőzési és büntfelderítési szolgálati ág, a büntügyi szolgálati ág, a határrendészeti szolgálati ág, az igazgatásrendészeti szolgálati ág, a közlekedésrendészeti szolgálati ág, a közrendvédelmi szolgálati ág, a személy- és objektumvédelmi, valamint a terrorelhárítási szolgálati ág és a kommunikációs szolgálati ág.²³ Korrupciós szempontból a szolgálati ágak – feladatkörük függvényében – eltérő veszélyeztetettséggel bírnak.

A vonatkozó irodalom a rendőrségi korrupcióval kapcsolatos témák taglalásakor gyakran rendőri korrupciót emleget. Teszi ezt akkor is, amikor a rendőrségen nem rendőri állományú személy által elkövetett, a rendőrség feladataival összefüggő korrupciós cselekményről számol be. Véleményem szerint ez a fogalmi leszűkítés indokolatlan és szakmailag egyre kevésbé megalapozott. A magyar rendőrség személyi állománya az Rtv. alapján hivatásos állományú rendőrökből, kormánytisztviselőkből, igazságügyi alkalmazottakból, közalkalmazottakból, valamint a munka törvénykönyvéről szóló törvény hatálya alá tartozó munkavállalókból áll.²⁴ A hivatásos rendőri állományon kívül sok olyan, a fentiekben felsorolt munkavállaló van, akik rendőrségi alaptevékenységet végeznek, az általuk elkövetett korrupciós bűncselekmény a rendőrség szégyenlistáját gazdagítja.

A rendőrségi korrupció tipológiájának gazdag szakirodalma ismert. A témában Krémer Ferenc végzett kutatást²⁵ 1998-ban, s az ennek alapjául szolgáló, ún. Barker-Roebuck- (1974) és a Stoddard-féle (1968) tipológia elemeinek összehasonlító elemzése során tett a magyar rendőrség állományára vonatkozó fontos megállapításokat.

A fenti tipológián túl, amely jól jellemzi a rendőri munka során előforduló korrupciós helyzeteket, érdemes egy pillantást vetni a jelenkor kihívásaira is. Az elmúlt tizenöt évben az említetten kívül nem készült átfogó kutatás a rendőrségi/rendészeti korrupció tipológiájának tárgyában. Fontos lenne pedig ez a fajta kutatótevékenység, mivel a

21 Finszter (2010) 20–21.

22 Magyarország Alaptörvénye 46. cikk

23 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet a rendőrség szolgálati szabályzatáról, 3. § (2) bekezdése

24 Rtv. 4/A § (3) bekezdése

25 Lásd: Szikinger (2002)

korrupciós cselekmények a társadalmi-gazdasági viszonyoknak megfelelően folyamatosan változnak. Másrészt a rendészetben dolgozók korrupciós ügyeivel kapcsolatos jogerős bírósági ítéletek vizsgálata, továbbá az írott és internetes sajtóban, weboldalakon, fórumokon, közösségi médiában található források szűrése, kutatása, elemzése is hasznos támpont lehetne a rendészeti korrupció elleni kormányzati, szervezeti intézkedések tervezése során. A rendőrségi szolgálati ágak feladatköre szerint az alábbi jellemző korrupciós kockázati tényezők sorolhatók fel:

- bűnügyi szolgálati ág:
 - információk kiadása a folyamatban lévő büntetőeljárásokról,
 - személyes adatok kiadása a hivatali célú nyilvántartásokból magánszemélyek vagy vállalkozások (jellemzően magánnyomozó irodák) részére;
- határrendészeti szolgálati ág:
 - együttműködés csempészekkel,
 - ellenőrzések felületes elvégzése vagy hiánya anyagi ellenszolgáltatásért;
- igazgatásrendészeti szolgálati ág:
 - engedélyek kiadása körüli visszaélések,
 - ellenőrzések felületes elvégzése vagy hiánya anyagi ellenszolgáltatásért;
- közlekedésrendészeti szolgálati ág:
 - ellenőrzések felületes elvégzése vagy hiánya anyagi ellenszolgáltatásért,
 - közlekedési balesetek helyszínén hamis tartalmú jegyzőkönyvek felvétele,
 - biztosítási csalásokhoz hamis iratok készítése,
 - szolgálati járművek, technikák magáncélú használata (pl. filmforgatásokhoz);
- közrendvédelmi szolgálati ág:
 - ellenőrzések felületes elvégzése vagy hiánya anyagi ellenszolgáltatásért,
 - helyszínbiztosításkor lopás a bűnügyi helyszínről,
 - szolgálati jellegű információk szándékos megosztása illetéketlen személyekkel.

A fenti felsorolás természetesen nem teljes. Lehet „átjárás” is az egyes szolgálati ágak között, illetve ahogy azt Kardos Sándor felvetette, a kutatások során indokolatlanul figyelmen kívül maradtak a rendészeti dolgozók által szolgálaton kívül, de helyzetük kihasználásával elkövetett korrupciós cselekmények.²⁶

Vám- és Pénzügyőrség, Nemzeti Adó- és Vámhivatal

Már a címből látható, hogy egy nehezen meghatározható részhez érkeztünk. A Vám- és Pénzügyőrség 1867 és 2010 között végezte a különböző jogszabályokban meghatározott feladatait. Az utóbbi időben a legtöbb jogszabályban fegyveres rendvédelmi szervként jelent meg, és mint ilyen, a magyar rendészet részének volt tekinthető. A törvényben²⁷ foglalt feladatai a vámigazgatási, a jövedéki igazgatási, a bűnüldözési és nyomozó hatósági, valamint a rendészeti és igazgatási, továbbá nemzetközi és egyéb jogkörök gyakorlásán keresztül valósultak meg.

²⁶ Kardos (2014) 189.

²⁷ 2004. évi XIX. törvény a Vám- és Pénzügyőrségről

A Vám- és Pénzügyőrség fegyveres rendvédelmi, államigazgatási szerv, továbbá önállóan gazdálkodó központi költségvetési szerv volt. 2011-ben a Vám- és Pénzügyőrséget és az addig rendészeti feladatokkal nem rendelkező Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatalt összevonták Nemzeti Adó- és Vámhivatal néven. A NAV államigazgatási és fegyveres rendvédelmi feladatokat is ellátó kormányhivatal.²⁸ Személyi állománya kormánytisztviselőkből, hivatásos szolgálati jogviszonyban álló, hivatásos állományú tagokból (pénzügyőrökből), kormányzati ügykezelőkből és munkavállalókból tevődik össze. Jelenleg a NAV tevékenysége és a hozzá rendelt munkavállalói kör adóigazgatási, vámigazgatási és bünyügyi feladatokat lát el. A NAV tevékenységi körében dolgozók korrupcióját rendészeti szempontok szerint kutatva érdemes a jelenlegi vámügyi és bünyügyi szakmai ágak korrupcióját a feladatkörökből kiindulva, a NAV törvényben szereplő feladatainak (a korábbi vám- és pénzügyőrségi feladatok) figyelembevételével vizsgálni. Ezeknél a szakmai ágaknál jellemzően hivatásos állományú pénzügyőrök, illetve kormánytisztviselők dolgoznak.

A NAV vámigazgatási és bünyügyi feladatait figyelembe véve (a teljesség igénye nélkül) az alábbi elkövetési magatartások jöhetnek szóba:

- tényleges ellenszolgáltatás igénylése nélküli korrupciós jelenségek, amelyek a kezdeményezők társadalmi környezetének hagyományain alapulnak (pl. a határon kötelezően leadott „baksis”);
- valamely jogszerűtlen eljárás lefolytatását vagy eljárástól való eltekintést ellenszolgáltatásként kérve vesztegetési kezdeményezés, amelyet a testületi tag elfogad (előfordulhat ilyen pl. vám-, illetve jövedéki igazgatási, de bünyügyi eljárás során is);
- jogszerűtlen eljárás lefolytatását vagy eljárástól való eltekintést felajánló testületi tag részéről megnyilvánuló kezdeményezés, amelyet a vesztegető elfogad.

Jellegzetes elkövetési magatartások:

- államhatárhoz köthető fiktív ki- és beléptetés;
- jogosulatlan áfa-visszaigénylésekben való közreműködés;
- hivatalos iratok meghamisítása;
- a testület elektronikus rendszereibe tudatosan valótlan adatok rögzítése;
- az ellenőrzés alatt állótól anyagi ellenszolgáltatás elfogadása.

A testületi tagokat érintő korrupciós cselekmények hatásai között említendők a súlyos költségvetési bevételkiesés, valamint Magyarország nemzetközi megítélésének romlása.²⁹ Bencze József a fentieket kiegészíti a következőkkel:

- határvámhivataloknál a soronkívüliség, a felületes ellenőrzés vagy az ellenőrzés hiánya;
- belterületi vámhivataloknál a soronkívüliség, az áruk fiktív ki- és beléptetése (áfacsalások), a soron kívüli vámkezelés, a szemle nélküli vámkezelés, az okmányhamisítás, a fiktív okmányok kiállítása.³⁰

28 NAV törvény 1. § (1) bekezdése

29 Puskás (2007)

30 Bencze (2003) 44–45.

Bencze József emellett kiemeli, hogy az egyre zártabb technológiák miatt nem elég egy pénzügyőrt megvesztegetni, volt példa arra, hogy egy határvámhivatal aznap szolgáltatást teljesítő, teljes turnusa érintett volt egy korrupciós ügyben.³¹ A határ- és belterületi vámhivatalok mellett a NAV pénzügyőri ágának az ún. mélységi ellenőrzési és jövedéki ellenőrzési tevékenysége is korrupciós kockázati tényező. Az ukrán, román, illetve szerb határszakaszon a cigaretta- és üzemanyag-csempészet jól jövedelmező tevékenység, amelyet gyakran az ellenőrzésre, felderítésre hivatott pénzügyőrök is segítenek a csempészárut szállító járművek „felkísérésével”, ellenőrzésének elmulasztásával.

A NAV bünyügyi szolgálata körében az egyes büntetőeljárásokkal kapcsolatos (esetenként minősített adatot tartalmazó) információknak a gyanúsítottak vagy védőik felé történő kiadása a legjellemzőbb korrupciós kockázati tényező. A vámhatóság korrupciója fokozottan veszélyes: az elmaradt ellenőrzések következményeként olyan termékek is forgalomba kerülhetnek, amelyek akár az életet, testi épséget is súlyosan veszélyeztethetik (pl. kábítószer, fegyver, kettős felhasználású termék stb.).

Büntetés-végrehajtás

A törvényi meghatározás szerint a büntetés-végrehajtási szervezet (a továbbiakban: bv. szervezet) a külön törvényben meghatározott szabadságelvonnással járó büntetéseket, intézkedéseket, büntetőeljárási kényszerintézkedéseket, a szabálysértési elzárást végrehajtó állami, fegyveres rendvédelmi szerv. A bv. szervezet a feladatainak törvényes ellátásával járul hozzá a közrend és a közbiztonság erősítéséhez.³² A testület büntetés-végrehajtási intézetek és intézmények és gazdasági társaságok felett diszponál. A szabadságvesztés végrehajtása érdekében létrehozott gazdasági társaságok kizárólagos állami tulajdonban vannak.

A szervezet vonatkozásában kevesebb forrás áll rendelkezésre a hivatali korrupciós ügyek, illetve a korrupciós kockázatok megismerését illetően. A közelmúltban a legnagyobb sajtóvisszhangot kapott korrupciós ügy az ún. „ezredesek pere” volt, ahol több magas rendfokozatú és beosztású bv. tisztet ítélték el, mert pénzért jogtalan kedvezményeket – hét közbeni eltávozást, soron kívüli látogatást, több csomagot, kedvezőbb elhelyezést – biztosítottak egy fogvatartottnak.

További korrupciós kockázati tényezők:

- fogvatartottak előírt ellenőrzésének hiánya vagy felületes ellenőrzés ellenszolgáltatás fejében, amelynek célja a tiltott eszközök (pl. mobiltelefon), kábító, bódító hatású szerek fogvatartott általi birtokban tartása;
- a fogvatartottak között információk szállítása ellenszolgáltatás fejében.

³¹ Uo.

³² 1995. évi CVII. törvény 1. § (1)–(2) bekezdése

Tűzoltóság, katasztrófavédelem

Az új katasztrófavédelmi törvényben meghatározott feladatok ellátására a BM Országos Katasztrófavédelmi Főigazgatóságon 2012. január 1-jével új szervezeti struktúra alakult, amely három pillérre épül: iparbiztonság, polgári védelem és tűzvédelem. Az iparbiztonsági feladatok ellátására létrehozott Országos Iparbiztonsági Főfelügyelőség tevékenysége négy fő szakterületre terjed ki, melyek a következők: a veszélyes üzemek felügyelete, a veszélyes áruk szállításának ellenőrzése, a kritikus infrastruktúrák védelme, valamint a nukleárisbaleset-elhárítás szakterülete. A veszélyes üzemekkel kapcsolatos hatósági engedélyezési, felügyeleti, ellenőrzési feladatok és a területi szervek katasztrófavédelmi feladatai a változások értelmében kiterjednek több, eddig nem szabályozott veszélyes tevékenységre.

A tűzvédelem a közbiztonság eleme, részei a tűz megelőzés, a beavatkozás tűzoltói események (tüzeset, baleset, egyéb kárelhárítás) során, továbbá a tűzvizsgálatok lefolytatása. A polgári védelem alapfeladata a lakosságvédelem, tehát az életet és a létfenntartáshoz szükséges anyagi javakat veszélyeztető hatások elhárítása, az ennek érdekében szükséges szervezési és felkészítő munka, valamint a mindezt megalapozó tervezés.³³ A katasztrófavédelem tevékenységi körében még jelentősebb latens korrupcióról beszélhetünk.³⁴ A katasztrófavédelmi tevékenység során felmerülő korrupciós kockázati tényezők a szakhatósági engedélyek kiadása, valamint a testületi közbeszerzés területén fordulhatnak elő.

Egyéb rendészeti szervek, személyek

Közterület-felügyelet, önkormányzati rendészet

A közterületi rend és tisztaság védelméről, a tömegközlekedési eszközök használati rendjének fenntartásáról, az önkormányzati vagyon védelméről a települési önkormányzat közterület-felügyelet, illetőleg közterület-felügyelő útján gondoskodhat. Közterület-felügyeletet a községi, a városi képviselő-testület, a megyei jogú városi közgyűlés, a fővárosban – a helyi önkormányzatokról szóló törvény keretei között – a fővárosi kerületi képviselő-testület és a közgyűlés (a továbbiakban együtt: képviselő-testület) hozhat létre a polgármesteri (főpolgármesteri) hivatal belső szervezeti egységeként, önálló költségvetési szervként vagy költségvetési szerv belső szervezeti egységeként. Közterület-felügyeletet több önkormányzat társulások formájában is működtethet.³⁵ A közterület-felügyelők feladatkörükből adódóan komoly korrupciós kockázatnak vannak kitéve.

Jellemző kockázati tényezők:

- közterületi árusítással kapcsolatos ellenőrzések felületes elvégzése vagy hiánya anyagi ellenszolgáltatásért;
- parkolással kapcsolatos visszaélések anyagi ellenszolgáltatásért.

³³ Forrás: www.katasztrofavedelem.hu/index.php

³⁴ Popelyák (2004) 130.

³⁵ 1999. évi LXIII. törvény a közterület-felügyeletről, 1. § (1)–(2) bekezdése

A rendészeti korrupció elleni szervezetrendszer Magyarországon

Ügyészség

A rendészetben előforduló korrupciós bűncselekmények elleni harc egyik legfőbb le-téteményese az ügyészség. Nagy általánosítással kijelenthető, hogy egyik alapvető feladatköre – egyebek mellett – a rendészeti szervek tagjai által elkövetett bűncselek-mények, így a korrupciós bűncselekmények nyomozása.³⁶ Ez a feladat az ügyészség büntetőjogi tevékenységi körében jelentkezik.³⁷ 2014. január 1-jével jelentős változás következett be az egyes rendészeti szervek tagjai által elkövetett korrupciós bűncse-lekmények nyomozásában. A Be. vonatkozó rendelkezéseinek megváltozása követ-keztében „a katona [Btk. 127. § (1) bekezdés] által a tényleges szolgálati viszonyának tartama alatt elkövetett katonai bűncselekmény”,³⁸ továbbá a „a rendőrség, az Ország-gyűlési Őrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagja által a szolgálati helyen, illetve a szolgálattal összefüggésben elkövetett más bűncselekmény”³⁹ esetén katonai büntetőeljárásnak van helye. „A katonai büntetőeljárásban az ügyész feladatát a katonai ügyész [...] látja el. A katonai ügyész a vádemelés feltételeinek megállapítása végett maga végez nyomozást, vagy nyomozást végeztet.”⁴⁰ A rendelkezések alapján a fentiekben felsorolt szervek tagjai által elkövetett korrupciós bűncselekmények nyo-mozását a katonai ügyészség végzi. A korábbi szabályozásban ez a jogkör a nyomozó ügyészségéig illette.

Érdekes megfigyelni, hogy noha a NAV hivatásos állományú pénzügyőrei a hatá-lyos szabályozás szerint büntetőjogilag katonának minősülnek, a fentiek alapján velük szemben mégsem a katonai ügyész nyomoz a szolgálati helyen, illetve a szolgálattal összefüggésben elkövetett bűncselekmény miatt. (Ha a felsorolásban szereplő szervek hivatásos állományú tagja nem a szolgálattal összefüggő bűncselekményt – amely le-het súlyos, akár élet- vagy testi épség elleni bűncselekmény is – követ el, a nyomozó ügyészség végzi a nyomozást. A kutatás során nem sikerült hivatalos magyarázatot ta-lálni arra, hogy mi volt a szakmai indoka a többirányú megkülönböztetésnek a rendvé-delmi szervek állománya által elkövetett bűncselekményekkel kapcsolatos nyomozási hatáskör meghatározásánál.)

2011 óta a közérdekvédelmi ügyészségek feladataként jelent meg a rendőrség belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerve (az NVSZ) által végzett meg-bízhatósági vizsgálatok jóváhagyása.⁴¹ A vizsgálat során az ellenőrzött személy részéről bűncselekményt megvalósító magatartás észlelése esetén a vizsgálatot végző NVSZ az ügyet a további eljárás lefolytatására – a jelenlegi szabályozás alapján – a rendőrség,

36 Be. 29. § a)–d) pontjai

37 2011. évi CLXIII. törvény az ügyészségről, 16–25. §§

38 Be. 470. § (1) bekezdés a) pontja

39 Be. 470. § (1) bekezdés c) pontja

40 Be. 474. § (1) bekezdése

41 Forrás: www.mklu.hu/cgi-bin/index.pl?text=9

az Országgyűlési Őrség, a büntetés-végrehajtási szervezet, a hivatásos katasztrófavédelmi szerv, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok hivatásos állományú tagja esetén a katonai ügyésznek továbbítja. A NAV hivatásos állományú tagja esetén a nyomozó ügyésznek, más közigazgatási szerv nem hivatásos szolgálati viszonyban lévő dolgozója esetén az ügyet a rendőrségnek adja át.

Nemzeti Védelmi Szolgálat

A magyar közigazgatásban a rendészeti korrupcióval kapcsolatos bűnmegelőző, bűnfelderítő tevékenység megkerülhetetlen eleme a rendőrség belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerve, az NVSZ. A Rendőrségről szóló törvény rendelkezései szerint a rendőrséget az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv, a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv, valamint a terrorizmust elhárító szerv alkotja.⁴² A szervezet jelenlegi formájában 2011. január 1-je óta létezik, azt megelőzően hasonló tevékenységet látott el a Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálat (a továbbiakban: RSZVSZ). Az RSZVSZ az NVSZ jogelődje, azonban utóbbi szélesebb feladat- és hatásköre miatt az RSZVSZ annak egyik igazgatóságaként integrálódott az újonnan létrejött szervezetbe. Néhány gondolat erejéig érdemes itt megállni, és számba venni, hogy milyen rendszerben működött az RSZVSZ, és ehhez képest milyen új feladatkörök jelentek meg, illetve mely szervezeti és személyi állomány tartozik az NVSZ által védett körbe.

A legelső és meglehetősen fontos különbség a két szervezet között, hogy az RSZVSZ működését annak 1995-ös megalakításától egészen a 2010. december 31-ig tartó fennállásáig egy kormányrendelet szabályozta.⁴³ Az egyébként meglehetősen következtelenül megfogalmazott jogszabály bizonytalan értelmű jogintézményeket tartalmazott, amelyet számos kritika ért az évek során. Főleg alkotmányos aggályok merültek fel azt illetően, hogy egy titkos információgyűjtést folytató szervezet intézményi kereteit, működését nem törvényi szinten szabályozzák. Az Rtv.-ben a „belső bűnmegelőzési és bűnfelderítő feladatokat ellátó szerv”-ként aposztrofált szervezet azonban nevesítve ott csak 1999-ben jelent meg. Az Rtv. immár hatályon kívül helyezett 94. §-a rendelkezett 1999 és 2003 között arról, hogy a kormány a „Megelőzési Szolgálat” útján gondoskodik a védett szervek belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési célú ellenőrzéséről. Ezzel a rendelkezéssel a gond csupán az volt, hogy „Megelőzési Szolgálat” néven egy szerv sem létezett a magyar közigazgatásban. 1995-től kezdődően a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat a rendészeti szervek időről időre változó körében az RSZVSZ látta el. A jogalkotási mechanizmus 2003-ra jutott el odáig, hogy a soha nem is létezett „Megelőzési Szolgálat” helyett a valójában nagyon is létező és a titkos információgyűjtést aktívan folytató RSZVSZ végre név szerint is bekerüljön az Rtv. 94. §-ába. Az RSZVSZ-nek már a megnevezését illetően is felmerültek kritikák: ezek szerint a nevében szereplő „rendvédelmi” jelző nem fedi a valóságot, mert a vonatkozó

⁴² Rtv. 4. § (2) bekezdése

⁴³ 49/1995. (V. 4.) Korm. rendelet

kormányrendelet értelmében nem minden, a különböző jogszabályok által „rendvédelmi”-ként aposztrofált szervezet tartozott a védelmi hatáskörébe (lásd fentebb).

Az RSZVSZ védelmi körébe az alábbi szervek, szervezetek tartoztak: rendőrség, határőrség (2008-ig), a polgári védelem hivatásos szervei (2005-ig), a katasztrófavédelem hivatásos szervei, a hivatásos és önkormányzati tűzoltóság, a Vám- és Pénzügyőrség (2010-ig), az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal Nyomozóhatósága (2003-ig), a büntetés-végrehajtási szervezet, valamint az e szervek irányítását ellátó minisztériumoknak a szervek irányításával és ellenőrzésével kapcsolatos szervezeti egységei. (Megjegyzés: az Adó- és Pénzügyi Ellenőrzési Hivatal Nyomozóhatóságának az ilyen formában történő említése is aggályos, mivel fennállásának néhány éve alatt „APEH Bűnügyi Igazgatósága” néven működött.)

Az NVSZ tevékenységét az Rtv. 7–7/A §§-ai szabályozzák meglehetősen részletesen, külön kitérve a megbízhatósági vizsgálat fogalmi meghatározására, végrehajtásának általános szabályaira. Ezenfelül külön kormányrendelet rendelkezik „a rendőrség belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerve kijelöléséről, valamint feladatai ellátásának, a kifogástalan életvitel ellenőrzés és a megbízhatósági vizsgálat részletes szabályainak megállapításáról”.⁴⁴ A rendelet az NVSZ három fő tevékenységi köre (bűnfelderítés, a kifogástalan életvitel ellenőrzése, megbízhatósági vizsgálat) részletes, eljárási jellegű szabályozásával foglalkozik. A védett szervezeti, illetve személyi kört szintén az Rtv. 7. §-ában határozták meg. Eredetileg a rendészeti/rendvédelmi szervek állományát foglalta magában, azonban 2013. július 1-től a személyi kör jelentősen kibővült bizonyos közigazgatási szervek állományának tagjaival. Az NVSZ – elődjéhez, az RSZVSZ-hez hasonlóan – az Rtv. VII. fejezetében foglalt titkos információgyűjtés szabályai szerint jár el a hatáskörébe utalt bűncselekmények megelőzése, felderítése során, nyílt büntetőeljárási cselekmények elvégzésére nincs lehetősége, mivel az Rtv.-ben is deklaráltan *nem nyomozó hatóság*. Az általa titkos információgyűjtéssel felderített bűncselekményeket a megalapozott gyanú megállapíthatósága esetén az illetékes nyomozó hatóság (az elkövetői körtől függően katonai vagy nyomozó ügyész, illetve a rendőrség) a büntetőeljárás lefolytatása céljából átadja, leggyakrabban feljelentést tesz.

Mint arra már egy korábbi fejezetben utaltunk, a korrupció elleni szervezetek hatáskörének szabályozása során észlelhető volt az a tendencia, amely szerint a közigazgatási szervek egyre szélesebb körben tartoznak bele az NVSZ védelmi körébe. A kormányzattól induló intézkedés indoka a hivatali korrupcióval szembeni hatékonyabb küzdelem. Ezt a folyamatot azonban a nyílt büntetőeljárás szabályozása nem követte még le, így az ügyészségek hatásköre csak a korábban említett módon, a rendészeti szervek vonatkozásában változott. Ez egy olyan anomália, amely az egyébként célzott hatékonyságot jelentősen ronthatja, nevezetesen azért, hogy bizonyos közigazgatási és rendészeti szervek állományának jelentős létszámú, korrupció által veszélyeztetettnek mondható részei a mai napig nem tartoznak az ügyészség nyomozási hatáskörébe (pl. a NAV állományának jelentős része).

⁴⁴ 293/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet

A 2011-ben az NVSZ megalakulásával bevezetett megbízhatósági vizsgálatot kezdetben ösztűz érte főleg a különböző rendvédelmi érdekképviseltek, jogvédő szervezetek, illetve a rendészeti joggal foglalkozó egyes szakemberek részéről. Jellemzően az alkotmányos garanciák hiányával és a bűncselekmény provokációjával kapcsolatos aggályait fejezték ki. A megbízhatósági vizsgálat lényege az, hogy annak során az NVSZ eljáró tagja az ellenőrzött személy munkakörének ellátása során a valóságban is előforduló – vagy feltételezetten előforduló – élethelyzeteket hozhat létre mesterségesen, annak megállapítása érdekében, hogy az érintett eleget tesz-e a jogszabályban előírt hivatali kötelezettségeinek.

A rendészeti korrupció elleni feladatkörrel rendelkező egyéb állami szervezetek

Állami Számvevőszék

Az Állami Számvevőszék (a továbbiakban: ÁSZ) az Országgyűlés legfőbb pénzügyi és gazdasági ellenőrző szerve, amely az Országgyűlésnek alárendelve látja el feladatát. Az ÁSZ általános hatáskörrel végzi a közpénzekkel és az állami és önkormányzati vagyonnal való felelős gazdálkodás ellenőrzését. A korrupció elleni küzdelem fontos eleme a bűnmegelőzés, amelyet az Integritás projekt vezetésével az ÁSZ vállalt magára, ennek keretében felmérésekkel és képzésekkel segítik a közsférában a korrupció megelőzését.

A rendészeti korrupcióval foglalkozó társadalmi és egyéb szervezetek

Transparency International Magyarország

A Transparency International egy független szakmai szervezet. Célja, hogy a korrupció természetét, okait, különböző megnyilvánulási formáit kutató tényfeltáró munkával javaslatokat fogalmazzon meg a korrupció számára kedvezőtlen közgazdasági és jogi környezet kialakítására. Tevékenységei közé tartoznak többek között a közérdekű érdekvédelem, a társadalmi szemléletformálás, a jogszabályok és más normák monitorozása, a gyakorlati tapasztalatok kutatása, elemzése, valamint az oktatás.⁴⁵

Nemzetközi együttműködés

GRECO – Korrupcióellenes Államok Csoportja

A Korrupcióellenes Államok Csoportját (Group of States against Corruption – GRECO) az Európa Tanács 1999-ben hozta létre a tagországok korrupcióval szembeni törekvéseinek vizsgálata érdekében. A GRECO jelenleg 46 tagot számlál (nagygyrészt európai

⁴⁵ www.transparency.hu/TEVEKENYSEG

államokat, beleértve például Oroszországot is, illetve az Amerikai Egyesült Államokat). A szervezet titkársága Strasbourgban működik. A GRECO legfontosabb célkitűzése, hogy tagjai kötelezettségvállalását figyelembe véve segítse a korrupció elleni küzdelmet egy olyan eljárás során, amely a „kölsönös értékelésen és egyenlő nyomásgyakorláson” alapul.

A tagállamok szakértőiből kialakított értékelő csoportok – többek között – országlátogatások nyomán alakítják ki álláspontjukat a vizsgált ország korrupcióellenes intézkedéseiről (ún. evaluation procedure). A GRECO plenáris ülése megvitatja, majd dönt az elkészült jelentésről, amely ajánlásokat is tartalmazhat a vizsgált tagállam jogalkotásának és gyakorlatának fejlesztése érdekében. A tagállam a megadott határidő szerint jelentést tesz az ajánlásokkal kapcsolatos intézkedéseiről (ún. compliance report). Az ajánlás végrehajtását a GRECO elfogadja, illetve ha a végrehajtás nem megfelelő, részben vagy egészben elutasítja. A GRECO munkája ún. értékelési körökre tagolódik. A körök egy-egy előre meghatározott témára koncentrálnak.⁴⁶ Az új Btk. egyes korrupciós bűncselekményekkel kapcsolatos rendelkezéseit a GRECO harmadik körös országértékelésében foglaltaknak megfelelően változtatták meg a korábbi szabályozáshoz képest.⁴⁷

UNCAC – az ENSZ korrupció elleni egyezménye

Az ENSZ korrupció elleni egyezménye az ENSZ tagjai által egyeztetett multilaterális egyezmény.⁴⁸ Ez az első, világszerte jogilag is kötelező jellegű korrupció elleni eszköz. Az egyezmény nyolc fejezetre és hetvenegy paragrafusra osztva azt kívánja a részes államoktól, hogy számos korrupció elleni intézkedést vezessenek be, amelyek kihatással vannak a jogszabályokra, az intézményrendszerükre és a gyakorlatra egyaránt. Száznegyven szerződő állam és százhetven részes állam írta alá az egyezményt. Magyarország 2005-ben fogadta el, és a 2005. évi CXXXIV. törvénnyel hirdette ki. Az egyezmény fő részei a bűnmegelőzés, a büntetőjogi intézkedések, a kölcsönös jogi segítségnyújtás, valamint a vagyonfelderítés témaköreire fókuszálnak. Az egyezmény szerint a benne szereplő rendelkezések egyes részes államok által történő implementációját felülvizsgálati eljárás során ellenőrizni szükséges, amelyet az egyes részes államok – sorshúzás alapján – egymást ellenőrizve hajtanak végre. A 2011–2012-es évben Magyarország Ciprussal közösen Grúzia (Georgia) felülvizsgálatát hajtotta végre. Ezt követően 2012–2013-ban Magyarország felülvizsgálata történt meg Moldova és Jamaica részvételével.

OECD – Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet

A világ leggazdagabb exportőr államait tömörítő OECD (Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet) 1997-ben fogadta el a megvesztegetés elleni egyezményét,

⁴⁶ www.transparency.hu/GRECO

⁴⁷ Bővebben lásd: Btk. miniszteri indoklás a XXVII. fejezethez

⁴⁸ Bővebben lásd: www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/

amely a külföldi hivatalos személyek megvesztegetése elleni küzdelemre összpontosít. Az egyezményt harmincnyolc ország írta alá azzal a céllal, hogy harcot indítson a „házon belüli” korrupció ellen. Az egyezmény elsősorban a nagy nemzetközi tranzakciók során elkövetett visszaélésekre fókuszál.⁴⁹

Összefoglalás

A rendészeti korrupció elleni küzdelem magyarországi helyzetképét jelen dolgozat terjedelmi okok miatt sem lenne képes teljes egészében felvázolni, láthatók azonban azok a sarokpontok, problémás területek, amelyek mentén a további fejlődés elindulhat. A korrupciós bűncselekmények felderítése, bizonyítása – a deliktumok természeténél, jellegénél fogva – a bűnüldözés és az igazságszolgáltatás művelőit komoly kihívás elé állítja.

A rendészeti korrupció fogalmát célszerű tágran értelmezni – ezt az elkövető alanyi kör személyi állománya összetételének, feladatkörének, munkaviszonyainak specialitása indokolja. A rendészetben előforduló korrupciós bűncselekmények büntető anyagi jogi háttere az európai kívánalmaknak is megfelelő.⁵⁰ A rendészeti korrupció elleni szervezetrendszert, annak feladat- és hatáskörét célszerű lenne átvilágítani, hogy a néha egymástól független eljárási, illetve intézményi átalakítások koherens rendszerre váljanak. A rendészeti korrupció elleni küzdelem során fontos hangsúlyt helyezni:

- a bűnmegelőzési tevékenységre, felvilágosításra, képzésre, továbbképzésre;
- a civilszervezetekkel történő együttműködésre;
- a témában megvalósítandó kutatások ösztönzésére, a korrupció elleni szervezetrendszer részéről kutatási témák megfogalmazására, a kutatások eredményeinek stratégiai tervezésben történő felhasználására.

IRODALOMJEGYZÉK

Felhasznált irodalom:

- Bencze József (2003): A Vám- és Pénzügyőrség a korrupció elleni harcban. In: *Korrupció Magyarországon III.* Budapest, Transparency International Magyarországi Tagozata Egyesület.
- Bodrogi Károly (1981): A közélet tisztasága elleni bűncselekmények. In Király Tibor (szerk.): *Magyar Büntetőjog.* Budapest, BM Könyvkiadó.
- Christián László (2011): *A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség.* Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft.
- Finszter Géza (2008): A közélet tisztasága elleni bűncselekmények oksága. A korrupció jogszempon-tú elemzése. In: *Magyar Rendészet*, 8. évf. 4. sz.
- Finszter Géza (2010): A vesztegetés nyomozása. In: *Magyar Rendészet*, 10. évf. 3–4. sz.
- Fric, Pavol (1999): *Corruption in the Czech Police.* Princeton University – Central European University Joint Conference on Corruption. Idézi: Pap András László (2000): Megjegyzések a rendőrségi korrupció strukturális kérdéseire. In: *Belügyi Szemle*, 48. évf. 11. sz. 33–51.

⁴⁹ Forrás: www.transparency.hu/oecd_progress

⁵⁰ Lásd: Btk. Magyarázat – az OECD-ajánlások figyelembevétele a korrupciós bűncselekmények tényállásainak megalakítása során.

- Kardos Sándor István (2014): A rendőri korrupció fogalmi meghatározásának és mérhetőségének problémái. In: *Műszaki Katonai Közlöny*, 24. évf. 1. sz.
- Kránitz Mariann (1996): A korrupció. In Gönczöl Katalin – Korinek László – Lévai Miklós: *Kriminológiai ismeretek*. Budapest, Corvina.
- Parádi József (2002): Rendvédelem kontra rendészet. In: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*. I. kötet. 7–12. Idézi: Christján László (2011): *A rendészet alapvonalai, önkormányzati rendőrség*. Győr, Universitas-Győr Nonprofit Kft.
- Popelyák József (2004): Katasztrófavédelem és korrupció. In: *Magyar Rendészet*, 4. évf. 1. sz.
- Szikinger István (szerk.) (2002): *A rendőri korrupció és megelőzése*. Budapest, Rendészeti Kutatók Egyesülete.

Felhasznált források:

- Puskás Norbert: *A Vám- és Pénzügyőrség korrupció elleni harca*. Forrás: www.transparency.hu/uploads/docs/puskas.pdf (2014. 03. 10.)
- www.katasztrofavedelem.hu/index.php (2014. 03. 12.)
- www.mklu.hu/cgi-bin/index.pl?text=9 (2014. 02. 23.)
- www.origo.hu/itthon/20111203-vesztegetes-miatt-nyomoz-a-rendorseg-kozteruletfelugyelok-ellen.html (2014. 03. 13.)
- www.rendeszet.hu/celok (2014. 03. 03.)
- www.transparency.hu/TEVEKENYSEG (2014. 03. 13.)
- www.transparency.hu/GRECO (2014. 03. 12.)
- www.transparency.hu/oecd_progress (2014. 03. 12.)
- www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/

SUMMARY

Law Enforcement Corruption and its Management

GÁSPÁR Miklós

The paper presents the characteristics of law enforcement corruption. The aim of the study is to present the current trends of Hungarian law enforcement corruption and to review the organizations and measures against law enforcement corruption also giving a quick historical overview of their development. International anti-corruption organizations are also discussed with an eye to Hungarian conditions.

A hajléktalankérdés rendészeti aspektusai

KISS Róbert

Tanulmányomban a hajléktalan életmódot folytató személyekkel szembeni intézkedési lehetőségekkel összefüggő kérdésekre keresem a választ. A téma feldolgozása során a megelőző kodifikációs törekvéseken keresztül eljutunk az Alkotmánybíróság döntéséig, valamint az Alaptörvény negyedik módosításáig és az új jogszabályi környezetbe beillesztett szabálysértési tényállások deklarálásáig. Az egyes kérdéscsoportok elemzését követően megfontolásra érdemes megoldási javaslatok is olvashatók a gyakorlati szakember szemszögéből.

Szükséges-e a rendészeti területen tevékenykedőknek foglalkozni a hajlék nélkül élő emberekkel? Az Alaptörvényben¹ deklarált rendészeti alapfeladatok kiterjednek-e egy állampolgársági probléma kezeléséből eredő általános feladatstruktúra végrehajtására? Megfelel-e az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szerv személyi szabadság korlátozásához nem kötődő igazoltatási gyakorlata? Szükséges-e rendészeti tárgyú szankcionatív intézkedéseket fogantatni a hajléktalankérdés kapcsán? Elég-ségesek voltak a kodifikációs törekvések a tipikusan a hajléktalan életmódot folytató személyek által elkövetett jogszabálysértő magatartások elleni szankcionatív eljárások kidolgozására? A fenti hipotéziseken túl még számtalan nyitott kérdés megfogalmazása lehetséges e tárgykör kifejtése kapcsán. Látható, hogy a rendészeti terület – sok más szakterülettel együtt – nem tekintheti különállónak magát a hajléktalankérdés megoldásában. Tanulmányomban ezen kérdésekre keresem a választ.

Közel húsz éve az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervnél teljesíték szolgálatot. Részt vettem azon kodifikációs folyamatok véleményezésében, amelyek az AB-döntést megelőzően a rendvédelmi szervek² rendészeti szolgálati ágaihoz sorolt feladatokat deklarálták. Minden évben, a téli (extrém) időjárási viszonyok eljövételével – a karitatív szervezetekkel együttműködve – azon dolgozunk, hogy egyetlen hajléktalan személy se fagyjon meg közterületeinken. Részt vettem az AB-döntés meghozatalát követő, illetve az Alaptörvény negyedik módosítása utáni feladatrendszer kidolgozásában. Tevékenységemmel megkíséreltem elősegíteni a rendőrség igazoltatási gyakorlatának felülvizsgálatát, véleményeztem az erre irányuló, jogvédő szervezetek által támasztott lehetséges alternatívákat. Hiszem, hogy egy hajléktalan emberrel szembeni rendészeti tárgyú intézkedés alapvető célja a segítségnyújtás, amely nem feltételezi a személyi szabadság korlátozását és a szankcionatív jellegű eljárások előtérbe helyezését. Ennek kidomborítását tűztem ki célul tanulmányom készítése során.

1 Magyarország Alaptörvénye

2 2010. évi XLIII. törvény 1. § (5) bekezdése

Definiálható-e a „hajléktalan” kifejezés jogi és szociológiai értelemben?

A jelenlegi jogszabályi és közjogi szervezetszabályozói háttér ismeretében kijelenthető, hogy a „hajléktalan” fogalomnak egy jogi definíciója ismert, amelyet felbonthatunk egy ellátási szemléletű, valamint egy igazgatási szemléletű meghatározásra. A „hajléktalan” fogalmának jogi terminológiáját a szociális igazgatásról és a szociális ellátásról szóló törvény³ határozza meg, amely szerint hajléktalan az, aki bejelentett lakcímmel nem rendelkezik, kivéve, ha a bejelentett lakcíme a hajléktalan szállás, valamint éjszakáit közterületen vagy nem lakás céljára szolgáló helyiségben tölti.

A jogi definíció fogalomkörnyezete azonban nem ad kimerítő megoldást a hajléktalan személy behatárolására. Nyilvánvalóan nem mindenki hajléktalan, aki éjszakáit közterületen vagy nem lakás céljára szolgáló helyiségben tölti, vagyis valamilyen külső, nem definiálható ok következtében „nem megoldott” a fedél alatt történő tartózkodása. A lakhatás és a tartózkodás közötti különbségtétel prioritást élvez, ugyanis az életvitelszerűség egy-egy átmulatott éjszakát követő közterületen történő alvástól még nem jelenik meg, így ezen személyek esetében hajléktalanságról sem beszélhetünk. Kiemelt szerepet kell tulajdonítanunk annak a ténynek is, hogy a hajléktalan személy – néhány esettől eltekintve – nem önmaga választotta a „fedélnélküliséget”. A hajléktalanság lényegében egy kényszeredett közterületen való tartózkodást jelent, amely a mindennapi életvitel tekintetében hordozza az utcán éleést. A hajléktalan ember tehát a jelenlegi jogszabályi és közjogi szervezetszabályozói környezetben megfogalmazott jogi terminológia szerint hajléktalan „életmódot” folytató személy.

Képesek vagyunk-e definiálni a „hajléktalan” kifejezést?

Nincs igazán konszenzus a kutatók, szociálpolitikusok és szociális munkások körében azzal kapcsolatban, kit is tekintenek hajléktalannak. Az adott definíciónak pedig komoly következményei vannak, mind a csoportba tartozók számának meghatározásakor, mind a helyi vagy a nagyobb régiókat érintő politikai döntések meghozatalakor. Angolul „homeless” a hajléktalan, azaz olyasvalaki, akinek nincs otthona. Németül azonban „Obdachlos”, azaz olyasvalaki, akinek nincs fedél a feje felett. Ha a „hajlék” fogalmát az „otthon” fogalmával bővítjük, még nagyobb definíciós zűrzavart hozunk létre. Hiszen az otthon nem pusztán fedél a fejünk fölött, ennél biztosan több. Benne foglaltatik az a társas mező is, ahová el lehet bújni – egyedül, vagy azokkal, akiket ide beengedünk. Magyarul a „hajléktalan” kifejezés terjedt el.⁴

Amennyiben a szociológiai megközelítéssel élünk, a „fedélnélküliséget” mint társadalmi jelenséget, és nem mint jogi terminust kell alkalmaznunk, amelyben az adott személy nem képes lakhatást biztosítani sem magának, sem családjának. A „hajléktalan” terminusra kimerítő leírást ad Szoboszlai Katalin PhD-disszertációjában, amely

³ 1993. évi III. törvény 4. § (2) és (3) bekezdése

⁴ Pik (1995) 60.

szerint: „A hajléktalanság sokrétű fogalom, amibe a saját lakással nem rendelkező, de lakásban élő otthontalan éppúgy beletartozik, mint a lakhatásból kikerültek, akik intézményben, menedékhelyen vagy közterületen alszanak éjszakánként.”⁵ A definíció további értelmezése adhat választ a szociológiai megközelítésre, amely szerint: „A meghatározásból kitűnik, hogy a lakásból való eltávolodással a biztonság meggyengül és az életesélyek jelentősen rosszabbak, mint a lakásban élőkénél.”⁶

Az AB-döntést megelőző kodifikációs törekvések a hajléktalankérdés rendészeti tárgyú kezelésére

Az Alkotmánybíróság megsemmisítő döntését megelőző időszakban is számos, rendészeti tárgyú, szankcionatív jellegű intézkedési lehetőségeket hordozó kodifikációs folyamat volt, amelynek egyes elemeit az alábbiakban ismertetem.

A közterületek rendeltetésétől eltérő használatát szabálysértéssé nyilvánító önkormányzati rendeletek kodifikációs eljárása, majd az azt követő intézkedések

Az Országgyűlés Ifjúsági, szociális, családügyi és lakhatási bizottságának Lakhatási albizottsága által kezdeményezett, a közterületek rendeltetésétől eltérő használatát szabálysértéssé nyilvánító önkormányzati rendeletek végrehajtásának eredményeiről szóló konzultációval kapcsolatban a rendőri tapasztalatok górcső alá kerültek. A kormány a közforgalom számára megnyitott magánterületeken (aluljárókban), valamint a turisztikai szempontból frekvenciát közterületeken élő, hajléktalan életmódot folytató személyekkel szembeni intézkedések és szankciók jogszabályi háttérének kidolgozása érdekében 2010. decemberében életre hívta „A rend és remény programja” elnevezésű munkabizottságot (a továbbiakban: munkabizottság), amelynek munkájába az általános rendőri feladatok ellátására létrehozott szerv is delegált tagokat.

A munkabizottság a szociális ellátórendszer tevékenységének feltérképezését követően kidolgozta az úgynevezett „eltérítés” menetrendjét, amelynek során a hajléktalan életmódot folytató személy lakhatásának biztosítása és munkához jutásának elősegítése érdekében „túllépőpontok” kerültek kijelölésre. Ezzel párhuzamosan – Budapest tekintetében – a fővárosi közterületek használatáról és a közterületek rendjéről szóló fővárosi rendelet,⁷ illetve a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában lévő közterületek használatáról és rendjéről szóló fővárosi rendelet⁸ normatív szabályozásának módosítása – a munkabizottság által javasoltak szerint – megtörtént.

A jogszabályi változások hatálybalépését követően a közterületen szolgálatot teljesítő rendőri állomány jogszerűen és szakszerűen tudott fellépni az olyan, hajléktalan életmódot folytató személyekkel szemben, akik a rendeltetésszerű használatától eltérő

5 Szoboszlai (2009) 12.

6 Uo.

7 59/1995. (X. 20.) Főv. Kgy. rendelet

8 60/1995. (X. 20.) Főv. Kgy. rendelet

módon vették igénybe a közterületet. Maga a jogszabály megalkotása önmagában nem volt elegendő a hajléktalankérdés kezelésére, így az „eltérítés” menetrendjének kialakításában a munkabizottság együttműködött a szociális ellátó szervezetekkel. A rendőri intézkedések eredményeképpen a fővárosban élő, „eltérítéssel érintett” hajléktalan személyek csaknem *kilencven százalékát* sikerült emberhez méltó életkörülményekhez juttatni. Mindazonáltal a hajléktalan személyek közel *tíz százaléka* semmilyen együttműködésre nem volt hajlandó, azonban a rendőri intézkedéseket követően a fővárosi aluljárókat elhagyták.

A biztonsági intézkedések kiszélesítésére irányuló elvi elgondolások, a biztonsági intézkedés mint a segítségnyújtás egyik intézménye

A „fedél nélküli” emberekkel kapcsolatos intézkedési lehetőségek korábbi vizsgálata során megállapítható volt, hogy az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervnek jogszabályokból eredő feladatkörén túlmutat a hajléktalan életmódot folytató személyek közterületi tartózkodásának kérdéskörével kapcsolatos rendőri fellépés, ezért az önmagát vagy más veszélyeztető állapotban lévő, hajléktalan életmódot folytató személy védelme érdekében szükséges volt a rendőrség szervezeti törvényében⁹ történő további jogi felhatalmazás megteremtése. A kialakított álláspont szerint a közterületen tartózkodó – jogellenes cselekményt egyébként el nem követő – hajléktalan személyekkel szembeni hatékony intézkedések megteremtése érdekében szükséges volt az Rtv. biztonsági intézkedésekre vonatkozó 37. §-ának kiegészítése. Megfontolás tárgyává tették az Rtv. 37. §-ában egy új, e) pontként beiktatott rendelkezés kodifikációját, vagy a szöveg külön, (2) bekezdésként történő elhelyezését a jogszabályban. Egyes vélekedők szerint a kiegészítő rendelkezés ilyen módon történő rögzítése hatékonyabban szolgálta volna az elérni kívánt törvényes célt (vagyis a hajléktalan életmódot folytató személy életének, testi épségének, egészségének védelmét), mert az új szabályozással – a meglévőkkel ellentétben – nem az önmagát vagy más személyt veszélyeztető állapotban lévő hajléktalan személlyel szembeni személyi szabadságot korlátozó intézkedés jogi háttérét kívánta a jogalkotó megteremtetni.

A kodifikációs törekvések végül is nem jelentek meg az Rtv. biztonsági intézkedései között. A rendőrség szervezeti törvényében megfogalmazott, jelenleg hatályos biztonsági intézkedés¹⁰ *kizárólag szűk keretek között ad lehetőséget* a hajléktalanokkal szembeni rendőri intézkedések lefolytatására. Eszerint a rendőr az önveszélyes állapot, vagy a személyeket, illetőleg az anyagi javakat közvetlenül fenyegető veszélyhelyzet megszüntetése érdekében *jogosult intézkedni* az önmagát vagy más veszélyeztető állapotban lévő személy orvosi vizsgálatra, egészségügyi intézetbe történő szállítására. Amennyiben – ha az élet vagy a testi épség védelme megkívánja – az önveszélyes állapotban

9 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.)

10 Rtv. 37. § b) pontja

lévő személy közterületen vagy nyilvános helyen magatehetetlen,¹¹ önkívületi,¹² illetve erősen ittas vagy bódult állapotban van, a rendőrnek lehetősége van ezen személyekkel szemben az Rtv. 37. § d) pontja alapján biztonsági intézkedésként személyi szabadság korlátozását fogatosítani.

Mint látható, a biztonsági intézkedés a rendőri intézkedési kötelezettségből, az arányosság követelményéből, az eljárás szükségességéből és indokoltságából, valamint az Rtv. szerinti jog- és szakszerűségből levezethető személyi szabadságot korlátozó kényszerintézkedés. A biztonsági intézkedés alapja az *a segítségnyújtási kötelezettség*, amely megjelenik az Rtv.-ben,¹³ amely szerint a rendőrség nemcsak védelmet és oltalmat nyújt a rászorulóknak, hanem tiszteletben tartja és óvja az emberi méltóságot és az állampolgárok jogait.

A szabálysértési tényállások egységesítése és egy új szankció bevezetési lehetőségének elgondolása

A korábbi kodifikációs folyamatok egyik további vívmányaként megfontolásra került az 59/1995. (X. 20.) Főv. Kgy. rendelet 15/B. § (1) bekezdésében meghatározott tényállásnak a szabálysértésekről szóló 1999. évi LXIX. törvény 146/A. §-ába (a továbbiakban: Sztv.) történő áthelyezése. A szabálysértési deliktum ez irányú áthelyezése képezte volna az alapját az Sztv. 146/A. § szerinti, ismételten megvalósuló tényállási elemek megjelenítésére és szankcionálására. Ezzel egyidejűleg a 146/A. § (2) bekezdésének módosítása vált szükségessé, mivel annak szövegezése nem volt alkalmas az ismétlődés megállapítására. Az elemzés során kialakított szövegszerű javaslatba a szabálysértés első alkalommal történő elkövetése esetére a jelenleg kiszabható szankcióval (pénzbírsággal) szemben kötelező rehabilitációs program bevezetése került, így e tekintetben az Sztv. szankciórendszerre vonatkozó 13. §-ának kiegészítése is szükséges lett volna.

Az eljárás lefolytatására vonatkozó illetékességi szabályok módosítása

A rendészeti tárgyú intézkedések végrehajtásának előfeltétele abban áll, hogy az eljárások lefolytatására minden esetben rendelkezünk olyan eljárási renddel és szakképzett apparátussal, amellyel az intézkedések elérhetik a céljaikat. A szabálysértési tényállások egységesítése, valamint az új típusú szankció bevezetése abban az esetben adhatt volna megnyugtató választ, amennyiben alapvetően egy önkormányzat kijelölése megtörtént volna a szabálysértési eljárások azonnali lefolytatására Budapest területén. A területi alapú illetékesség ez irányú szegmense kizárólag az Szt. 38. § (2) bekezdésének módosításával valósulhatott volna meg. A módosítás eredményeképpen az Sztv. 166. §-ában kizárólagos felhatalmazó rendelkezés megalkotására lett volna szükség,

11 Magatehetetlennek kell tekinteni azt a személyt, aki mások segítségnyújtására szorul, nem cselekvőképes, így nem képes jogai érvényesítésére.

12 Önkívületi állapotúnak kell tekinteni azt a személyt, aki az eszméletét elvesztette, vagy a tudat elhomályosodásáig felizgatta magát.

13 Rtv. 2. § (1) bekezdése

amelyben felhatalmazást kap a kormány, hogy rendeletben jelölje ki a kizárólagos hatáskörrel rendelkező önkormányzatok körét (ez az alkotmánybíróági döntést követő alaptörvény-módosítással meg is valósult).

Az alkotmánybíróági döntés

A korábbi szankcionatív jellegű rendészeti tárgyú intézkedési lehetőségek teljes tárházát megsemmisítette az Alkotmánybíróság 2012. őszén. Az Alkotmánybíróság 2012. november 12-én hozott, II/1477/2012. számú határozatának (a továbbiakban: AB-határozat) 1. pontjában megfogalmazottak szerint alkotmányellenes a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.) 186. §-ában megfogalmazott „Közterületen életvitelszerű lakhatás tilalmának megszegése” szabálysértési tényállás, amelyet megsemmisített. Az AB-határozat 2. pontjának értelmében alkotmányellenes a Magyarország helyi önkormányzatairól szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény 51. § (4) bekezdése, valamint 143. § (4) bekezdésének e) pontja, amely szerint a jogszabály már nem enged lehetőséget az önkormányzatok részére, hogy a pénzbírsággal sújtható közösségellenes magatartásokat meghatározza.

Az AB-határozat kihirdetését követően a közösségi médiumok oldalain információáradat indult a döntés hátterének publikálására: „Az első két ügyben Szabó Máté, az alapvető jogok biztosa kérte az Alkotmánybíróság vizsgálatát. Az Ab megállapította, összeegyeztethetetlen az alaptörvényben szabályozott emberi méltóság védelmével, ha az állam önmagában azt bünteti, hogy valaki kényszerűségből a közterületen él. A hajléktalanság szociális probléma, amit az államnak a szociális igazgatás, a szociális ellátás eszközeivel és nem büntetéssel kell kezelnie – közölte a testület a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló, az Országgyűlés által tavaly december végén elfogadott törvény utólagos normakontrollja kapcsán. Az Alkotmánybíróság szerint sem a hajléktalanoknak a közterületekről való eltávolítása, sem a szociális ellátások igénybevétele való ösztönzése nem tekinthető olyan alkotmányos indoknak, amely megalapozná a hajléktalanok közterületen élésének szabálysértéssé nyilvánítását.”¹⁴

Természetesen a korábbi intézkedési lehetőségekből kiindulva kijelenthető, hogy a közterület életvitelszerű használatára vonatkozó szabálysértési tényállás megsemmisítése, valamint a közterület használatával összefüggő rendelkezések megsértőivel szembeni intézkedések foganatosításának korlátozása közbiztonsági deficitet hordozhatott volna, azonban a hatályos jogszabályi és közjogi szervezetszabályozói háttér szűk körben lehetőséget teremtett a rendészeti tárgyú biztonsági intézkedések foganatosítására. Nyilván nem lehet eltekinteni attól sem, hogy e képlékeny és változó környezetben a rendőrség eljáró tagjának lehetnek hiányos ismeretei, s ez következtelenséghez is vezethet egy-egy helyszíni eljárás foganatosításakor, így egyben további deficitforrásként szolgálhat.

¹⁴ www.galamuscsoport.hu/tartalom/cikk/174065

Az Alaptörvény módosításának hatása a rendészeti tevékenységre

Magyarország Országgyűlése 2013. március 11-én fogadta el az Alaptörvény¹⁵ negyedik módosítását,¹⁶ amely lehetőséget teremt arra, hogy az Országgyűlés a jogellenes közterületi tartózkodással kapcsolatos szabályokat rendezze. Az emberhez méltó lakhatás feltételeinek megteremtését az állam és a helyi önkormányzatok segítik valamennyi hajlék nélkül élő személy esetében. Az Alaptörvény negyedik módosítása rögzíti továbbá, hogy a törvény vagy a helyi önkormányzat rendelete a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében a közterület meghatározott részére vonatkozóan jogellenessé minősítheti az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodást.

Az Alaptörvény garanciális szabályaira figyelemmel a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.) 179/A. §-a szabálysértésként definiálja az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértését. Az Alaptörvény negyedik módosítására a rendeleti szintű jogszabály-előkészítés is megkezdődött, mivel a jogalkotónak elegendő kellett tennie a Szabs. tv. 179/A §-ában megfogalmazott kritériumoknak.

A 2013. december 3-án hatályba lépett 77/2013. (XII. 3.) Főv. Kgy. rendelet (a továbbiakban: Főv. Kgy. rendelet) rendelkezik Budapest közigazgatási területén a közterületek azon részének kijelöléséről, ahol az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás jogellenesnek minősül. A Főv. Kgy. rendelet 1. és 2. számú mellékletei konkrétan meghatározzák a főváros közigazgatási területén, illetve a kerületi önkormányzatok döntése alapján Budapest közigazgatási területén a kerületi önkormányzati tulajdonban lévő közterületek¹⁷ azon kijelölt részeit, ahol a Szabs. tv. 179/A §-ában¹⁸ meghatározott szabálysértési deliktum elkövetése megvalósul.

15 Magyarország Alaptörvénye

16 A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvénynek és a kereskedelemről szóló 2005. évi CXLIX. törvénynek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő változásairól szóló – 2013. október 15-től hatályos – 2013. évi CXLIX. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvényt a jogellenes közterületi tartózkodással kapcsolatos szabályok rendezése érdekében új szabálysértési deliktumokkal egészítette ki.

17 A közterület fogalmát a Szabs. tv. 29. § (2) bekezdés a) pontja határozza meg, amely szerint a közterület a tulajdonos személyétől, illetve a tulajdonformától függetlenül minden olyan közhasználatra szolgáló terület, amely mindenki számára korlátozás nélkül vagy azonos feltételek mellett igénybe vehető, ideértve a közterületeknek közütként szolgáló és a magánterületeknek a közforgalom elől el nem zárt részét is.

18 Szabs. tv. 179/A. §-a szerint: „(1) Aki

a) a világörökségről szóló törvény szerinti világörökségi területnek minősülő közterületen vagy a helyi önkormányzat (2) bekezdés szerinti rendeletében meghatározott közterületen (a továbbiakban: kijelölt terület) életvitelszerűen tartózkodik, és b) a kijelölt területet a rendőrség, a 39. § (2) bekezdés a), e) és f) pontjában meghatározott személy, illetve – ha a 39. § (3) bekezdésében meghatározott feltételnek megfelel – a 39. § (2) bekezdés g)–i) pontjában meghatározott személy felkérése ellenére nem hagyja el, szabálysértést követ el.

(2) A helyi önkormányzat, a főváros tekintetében a fővárosi önkormányzat, rendeletében kijelölheti a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében a közterület meghatározott azon részeit, ahol az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás jogellenesnek minősül.”

A közterületi életvitelszerűség megállapításának területei

Nyilvánvalóan a Szabs. tv. 179/A. § (1) bekezdésében megfogalmazott világörökségi területnek a világörökségről szóló 2011. évi LXXVII. törvény szerinti világörökségi területet és védőövezetét (pufferzónáját) kell tekinteni.¹⁹ A világörökségi terület országos védettséget élvez, és egyetemes értéket őriz. Olyan frekvenciát területek ezek, amelyek a kulturális örökségvédelem részét képezik, illetve védett természeti területnek minősülnek. A világörökségi helyszín az UNESCO Világörökségi Bizottságának határozata alapján a Világörökség Jegyzékbe felvett, világörökségi címmel rendelkező helyszín. A világörökségi helyszín védőövezete (pufferzónája) a világörökségi helyszín környezete, amely a világörökségi helyszín értékeinek sértetlenségét, illetve hitelességének védelmét biztosítja, és amelyet a kulturális örökség, illetve a természet védelméről szóló jogszabályok alapján nyilvánítottak védetté vagy jelölték ki, és így kulturális örökségi védelmet élvező terület, védett természeti terület, illetve a védett természeti terület védőövezete.

Az önkormányzatok rendeletalkotási joga korlátozott, hiszen az életvitelszerű közterületi tartózkodás kizárólag az Alaptörvény által szabott keretek között, meghatározott területek vonatkozásában tiltható meg, tehát nem egy teljes fővárosi kerületre. A főváros tekintetében a Fővárosi Önkormányzat jogosult azokat a területeket kijelölni, ahol a közterületen való tartózkodás tiltott. Amennyiben azonban a kerületi önkormányzat javasolja, a Fővárosi Önkormányzat köteles ezeket a területeket kijelölni. Mindazonáltal a Fővárosi Önkormányzat köteles védett területté nyilvánítani ezen területeket abban az esetben, amennyiben a kerületi önkormányzat ezt javasolja. Ezen túlmenően a Fővárosi Önkormányzat a kerületi önkormányzat javaslatának hiányában is kijelölheti a területet, azonban ehhez az érintett önkormányzat véleményét ki kell kérni.

A közterületen való életvitelszerű tartózkodás szabályainak megsértése tényállásának releváns elemei

Maga a szabálysértési tényállás elkövetési magatartása az, amely a jogalkotó szerint támadja a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelmét, vagyis a közterületek rendjének fenntartásához fűződő társadalmi érdeket. Az életvitelszerűség definíciója a Szabs. tv.-ben nem történt meg. Az általános szabálysértési törvényi tényállás elemeinek egymáshoz fűződő viszonyából, illetve a konjunktivitás elméletéből az következik, hogy a jogszabálysértő magatartás megállapításának alapvető feltétele az életvitelszerűség. De mi is voltaképpen az életvitelszerűség? Ennek megállapításához szükség van a hatóság eljáró tagjának megfigyeléséből származó külső tapasztalatra, vagy a hajléktalan életmódot folytató személy saját nyilatkozatára.

19 Budapest a Duna-partok, a budai Várnegyed és az Andrásy út; Hollókő ófalu és környezete; az Aggteleki-karszt és a Szlovák-karszt barlangjai; az ezeréves pannonthalmi bencés főapátság és természeti környezete; a Hortobágyi Nemzeti Park – a Pusztai; Pécs ókeresztény temetője; a Fertő tavi kultúrtáj (röviden: Fertő-táj); a tokaj-hegységi történelmi borvidék.

A hatóság eljáró tagja életvitelszerű közterületi tartózkodásra a körülményekből, így a hajléktalan életmódot folytató személy magatartásából, a kijelölt területen²⁰ végzett tevékenységéből (alvás, tisztálkodás, étkezés, öltözködés, állattartás) lehet következtetni. A hajléktalan életmódot folytató személy nyilatkozata alapján az életvitelszerűség beazonosítható abban az esetben is, amennyiben a hatóság eljáró tagjának az intézkedés alá vont személy úgy nyilatkozik, hogy huzamosabb ideje tartózkodik lakhatás céljából a közterületen.

Amennyiben a rendőri intézkedés során megállapítható, hogy – a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvénynek és a kereskedelemről szóló 2005. évi CLXIV. törvénynek az Alaptörvény negyedik módosításáról szóló 2013. évi CXLI. törvény végrehajtásához kiadott módszertani útmutatójában megfogalmazott kritériumok alapján megvalósuló – életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megszegése szabálysértési deliktum valósul meg, abban az esetben a rendőrt az Rtv.-ben megfogalmazottak szerinti intézkedési kötelezettség²¹ terheli.

Tekintettel a fentiekre az intézkedő rendőr az életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése miatt az általános szabálysértési hatóság által a speciális illetékességi ok alapján folytatott szabálysértési eljárással összefüggő rendőri feladatok ellátásáról szóló 49/2013. (XII. 5.) ORFK utasításban foglaltak alapján jár el, és az eljárás alá vont személyt – az Rtv. 33. § (2) bekezdés f) pont második fordulata alapján: akivel szemben az eljárás azonnal lefolytatható – az általános szabálysértési hatóság speciális illetékességi szabályairól szóló 31/2013. (XII. 2.) KIM rendelet melléklete alapján a Budapest Főváros Kormányhivatala XI. kerületi hivatalához állíthatja elő.

A tulajdonosi hozzájárulás nélküli építés tényállás releváns elemei

A tulajdonosi hozzájárulás nélküli építés az egyik leginkább vitatott szabálysértési deliktum. A szabálysértési deliktum 2013. október 15-ei hatálybalépését megelőző időszakban végrehajtott úgynevezett „kunyhóbontásoknál” tapasztalt rendőrségi jelenlét és aktív önkormányzati hatósági közreműködés – bírósági döntések alapján – jogszabályellenesnek minősült. Ez a tény nem volt másképpen a fővárosban sem a zuglói, illetve a ferencvárosi „kunyhóbontások” esetében. A bíróságok az érintett ügyekben kimondták, hogy nem tisztázott a rendőrségi jelenlét kérdése az adott „kunyhóbontással” érintett helyszíneken.

A tulajdonosi hozzájárulás nélküli építés szabálysértési deliktum²² kizárólag a 2013. október 15-ét, a tényállás hatálybalépését követő építési tevékenység²³ tekintetében

20 Világörökségi, illetve önkormányzati rendeletben meghatározott védett területek összessége.

21 Rtv. 13. § (1) bekezdése

22 Szabsz tv. 178/A. §-a szerint: „Aki közterületen a tulajdonos vagy a rendelkezésre jogosult hozzájárulása nélkül építményt épít, szabálysértést követ el.”

23 Építési tevékenység: építmény, építményrész, épületegyüttes megépítése, átalakítása, bővítése, felújítása, helyreállítása, korszerűsítése, karbantartása, javítása, lebontása, elmozdítása érdekében végzett építési, szerelési vagy bontási munka. (Az 1997. évi LXXVIII. törvény alapján.)

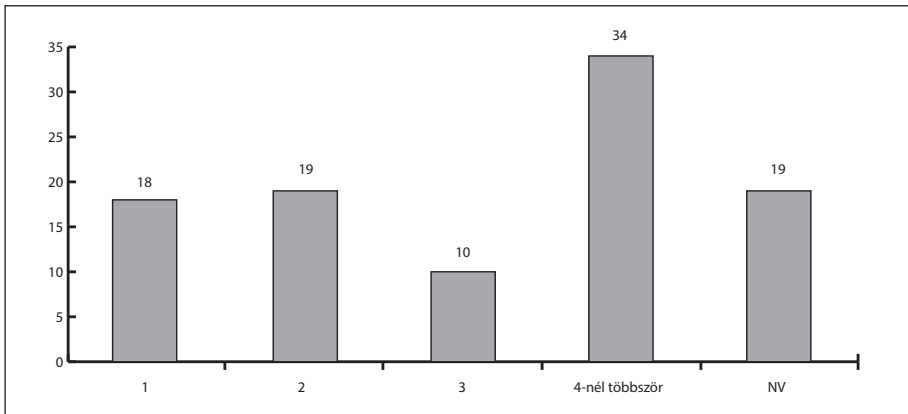
állapítható meg. A tényállás elemzésénél különös figyelmet érdemel, hogy a szabálysértés elkövetési magatartása az építmény építésével valósul meg, tehát önmagában a „késztermék” (építmény)²⁴ észlelése (külvilágban történő megjelenése) még nem tekinthető az elkövetési magatartás megállapításának. A jelenlegi jogszabályi és közjogi szervezetszabályozói környezetben építési tevékenységet végezni – ha eltérő szabályozás másként nem rendelkezik – kizárólag a jogerős építésügyi hatósági engedélynek, továbbá a hozzá tartozó jóváhagyott engedélyezési záradékkal ellátott építészeti-műszaki dokumentációnak, valamint az ezek alapján készített kivitelezési dokumentációnak megfelelően szabad. Az építmények sorsáról a közterület tulajdonosa vagy a rendelkezésre jogosult személy hozhat döntést. Tekintettel a fentiekre a rendőrségnek az eredeti ingatlanállapot helyreállítása ügyében nincs feladata.

Az igazoltatás mindennapi gyakorlatának elemzése

A Város Mindenkiért Csoport az „Utca és jog” című kutatásában felvázolta, hogy a rendőrség munkatársai több alkalommal, rendszeresen és visszatérően vonják igazoltatás alá a hajléktalan életmódot folytató személyeket. A kutatás arra terjedt ki, hogy a Város Mindenkiért Csoport négyszáz hajléktalan életmódot folytató személyt kérdezett meg a rendőrségi igazoltatással összefüggő tapasztalataikról. A megkérdezettek ötvenkilenc százaléka nyilatkozott úgy, hogy a kérdezést megelőző harminc napban a rendőrök a személyazonossága igazolására szólították fel. A kutatás továbbá kimutatta, hogy az igazoltatás alá vont hajléktalan életmódot folytató személyek harmadát több mint négy alkalommal igazoltatta a rendőrség az értékelt időszakban. A kutatás konklúziója szerint a hajléktalan életmódot folytató személyek hetente legalább egyszer igazoltatás alá esnek, amely arányszám messze meghaladja egy átlagos állampolgár igazoltatással kapcsolatos tapasztalatait.²⁵

24 Építési tevékenységgel létrehozott, illetve késztermékként az építés helyszínére szállított – rendeltetésre, szerkezeti megoldásra, anyagára, készültségi fokára és kiterjedésére való tekintet nélkül – minden olyan helyhez kötött műszaki alkotás, amely a terepszint, a víz vagy az azok alatti talaj, illetve az azok feletti légtér megváltoztatásával, beépítésével jön létre.

25 http://avarosmindenkie.blog.hu/2013/06/12/ehezes_igazoltatas_es_hatosagi_zaklatas_eleg_volt



1. ábra: A „Hányszor igazoltatták az elmúlt harminc napban?” kérdésre adott válaszok százalékos megoszlása²⁶

A rendőrségi igazoltatási tevékenység célhoz kötöttsége ma már nem kérdéses, s ez az Rtv.-ben is markánsan megjelenik. A rendőr abban az esetben igazoltathat, amennyiben valamely, az Rtv.-ben megfogalmazott, célhoz kötött ok ezt indokolja.²⁷ Nyilvánvalóan az arányosság követelményéből is kiindulva,²⁸ több lehetséges és alkalmas rendőri intézkedés közül azt kell választani, amely a törvényes cél elérése érdekében a legkisebb károkozással és sérüléssel jár.

Más megközelítésben a személyazonosság igazolásával kapcsolatos köteleességek megszegése²⁹ kerettényállást a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilván tartásáról szóló törvény³⁰ (a továbbiakban: Szig. törvény), valamint a személyazonosító igazolvány kiadásáról szóló Korm. rendelet³¹ (a továbbiakban: Szig. rendelet) tölti meg tartalommal. A keretjogszabályok vizsgálatát elvégezve megállapítható, hogy a Szig. törvény, illetve a Szig. rendelet általános jelleggel nem kötelezi a polgárokat arra, hogy a személyazonosításra alkalmas igazolványukat állandóan maguknál hordják, ilyen kötelezettséget más jogszabály sem ír elő. Azonban a tényállás első fordulatában megfogalmazott elkövetési magatartások hátterét a Szig. rendelet adja meg,³² amely bejelentési kötelezettséget ír elő a személyazonosító okmány eltulajdonítása vagy megsemmisülése, illetve elvesztése esetére. Tehát az, aki a helyszínen úgy nyilatkozik, hogy

²⁶ Uo.

²⁷ Rtv. 29. § (1) bekezdése

²⁸ Rtv. 15. § (2) bekezdése

²⁹ Szabs. tv. 207. § (1) bekezdése szerint: „Aki személyazonosító igazolványra vonatkozó jogszabályban előírt köteleességét megszegi, az igazoltatásra feljogosított személy felszólítására személyi adatainak bemondását vagy a személyazonosság igazolására alkalmas hatósági igazolvány átadását megtagadja, vagy az említett adatokra vonatkozólag az intézkedés során valótlanul állít, szabálysértést követ el.”

³⁰ 1992. évi LXVI. törvény

³¹ 168/1999. (XI. 24.) Korm. rendelet

³² Szig. rendelet 32. § (1) bekezdése szerint: „Akinak a személyazonosító igazolványát eltulajdonították, megsemmisült vagy elvesztette, köteles azt haladéktalanul, de legkésőbb a tudomásra jutástól számított három munkanapon belül bármely járási hivatalnál vagy külföldön a külképviseletnél bejelenteni. A személyazonosító igazolvány eltulajdonítása miatt a bejelentési kötelezettség a rendőrségnél tett feljelentéssel is teljesíthető.”

személyazonosító igazolványát elvesztette vagy ellopták tőle, és e tényt nem jelentette be, szabálysértést követ el.

A személyazonosító igazolvány kiadásáról és nyilvántartásáról szóló rendeleti szabályozás³³ azonban így deklarálja a személyazonosításra vonatkozó kötelezettséget: „Az érvényes személyazonosító igazolványt a magyar állampolgár, a bevándorolt, a letelepedett, a menekült és az oltalmazott jogállású személy köteles sértetlenül megőrizni, jogszabályban meghatározott esetekben és módon – felhívásra – bemutatni.”

Amennyiben elfogadjuk, hogy a rendőr igazoltatáskor elkérheti a személyi igazolványt, akkor azt olyan, jogszabályban megfogalmazott esetként kell értelmeznünk, amikor az intézkedés alá vont személynek be kell mutatnia az okiratot. Ez pedig csak úgy lehetséges, ha azt magánál tartja. Vagyis annak ellenére, hogy olyan kötelezettség nem kerül megfogalmazásra, amely alapján az állampolgárok kötelesek lennének maguknál tartani személyi igazolványukat, erre mégiscsak kötelesek, mert a tartási kötelezettséggel ellentétben az megfogalmazást nyer, hogy felhívásra kötelesek bemutatni. Ez pedig másként nem lehetséges, csak úgy, ha az állampolgárok igazolványukat maguknál tartják.

Mindazonáltal a rendőrség központi szerve által kibocsátott szakirányítás alapján az Rtv. IV. és V. fejezetében megfogalmazott rendőri intézkedésekhez kapcsolódó igazoltatási axióma nem feltételezi személyazonosító kártya minden kétséget kizáró módon történő birtoklását. Ennek építőköveként tegyünk egy újabb hipotézist. Szükséges-e a hajléktalan életmódot folytató személyek körében az igazoltató tevékenység végzése? A kérdésre a választ az Rtv. célhoz kötöttsége adja meg. Amennyiben azt bűnmegelőzési, bűnüldözési, közbiztonsági vagy más érdek megköveteli, abban az esetben attól eltekinteni nem kell, és nem is lehet. Mindazonáltal a hajléktalan életmódot folytató személyek rutinszerű, napi szolgálatteljesítési ciklusonként több alkalommal is végrehajtott igazoltatása nyilvánvalóan nem áll arányban az elérni kívánt törvényes céllal. Tekintettel a fentiekre a rendőrségi igazoltatási gyakorlat megérett a felülvizsgálatra, a konzekvenciák levonására és a célhoz kötöttségből eredő új alapokra történő helyezésre.

A hajléktalanok által tartózkodásra igénybe vett különös színterek: az ATM-zóna

Az egyik magyarországi székhelyű kereskedelmi bank vezetője állásfoglalás kiadására kereste meg a rendőrséget a bankfiókok előterében tartózkodó hajléktalan életmódot folytató személyekkel szembeni rendőri intézkedési lehetőségek tárgyában. A kereskedelmi bank a megkeresésében megfogalmazta, a bankfiókok előterében lévő ATM-zónákat³⁴ a rendkívüli hideg időjárás miatt hajléktalan életmódot folytató személyek tartózkodás céljára igénybe veszik, s emiatt az érintett bankfiókok általános reputá-

33 168/1999. (XI. 24.) Korm. rendelet 31. §-a

34 Az ATM-zóna a bankfiók előterében lévő, az állampolgárok által *célhoz kötötten*, a bankfiókok ügyfélszolgálati idejétől függetlenül, huszonnégy órán keresztül igénybe vehető készpénzfelvételi szolgáltatásra kiépített, a közforgalom elől nem zárt magánterület.

ciója komoly csorbát szenved. Az adott témakört az intézkedési kötelezettség oldaláról megvizsgálva megállapítható, hogy az Rtv. 24. §-ában megfogalmazottak alapján a rendőrség általános feladatkörét (az Alaptörvényben meghatározott feladatok mellett a határforgalom ellenőrzése, a terrorizmus elleni küzdelem, valamint a bűnmegelőzési, bűnfelderítési célú ellenőrzés) a törvény által taxatív felsorolt tevékenységekkel összefüggő segítségnyújtási kötelezettség teszi ki.

Az előzőekben foglaltak természetesen nem azt jelentik, hogy a rendőr más esetben a tőle elvárható segítséget, illetve felvilágosítást a rászorulóknak részére – akár egyes esetekben a magánérdek figyelembevételével összhangban – megtagadja. Ezt a tényt erősítik meg az Rtv. rendelkezései.³⁵ Az Rtv. 2. § (1) bekezdésének korábban is hivatkozott szabályrendszere értelmében *a rendőrség védelmet nyújt az életet, a testi épséget, a vagyónbiztonságot közvetlenül fenyegető vagy sértő cselekménnyel szemben, felvilágosítást és segítséget ad a rászorulóknak*. Mindez azt jelenti, hogy a polgárok részére történő segítségnyújtási és felvilágosítási, továbbá az emberi jogok tiszteletben tartására és védelmezésére, illetőleg az emberi méltóság megóvására vonatkozó kötelezettség deklarálása a rendőrség és az állampolgárok olyan viszonyát mutatja, amely a közszolgálati jellegre helyezi elsődlegesen a hangsúlyt. A rendőrség megfelelő határfokon történő működési eredményességének alapvető feltétele a társadalom tagjaival és különböző szerveivel való aktív, együttműködésre épülő kapcsolat kialakítása és fenntartása. Alapjaiban véve a rendőri intézkedések végrehajtásának általános elve az arányosság követelménye, amely szerint a rendőri intézkedés nem okozhat olyan hátrányt, amely nyilvánvalóan nem áll arányban az intézkedés törvényes céljaival.

Az ATM-zóna jogi megítélése

A közforgalom számára megnyitott állapot egyben nyilvános helyi minősítéssel is rendelkezhet, azonban az ATM-zónára jellemző a célhoz kötött tartózkodási elv is. *Nyilvános hely a közterületnek nem tekinthető, mindenki számára nyitva álló hely.*³⁶ Tapasztalataink azt mutatják, hogy a közelmúltban nagy médiaérdeklődést kiváltó bankkártyákkal történő visszaélések hírére egyes bankfiókok az ATM-zónák „bankkártyalehúzás” nyitó- és zárórendszerét kiiktatták, így bárki szabadon bemehet ezen helyekre, illetve szabadon tartózkodhat ott. Mindazonáltal ez a tény önmagában még a célhoz kötöttség elvét nem írja felül. Mivel az Rtv. értelmező rendelkezése nem tartalmaz utalást a nyilvános hely fogalmára, így kizárólag a már megismert definíciós lehetőségekre hagyatkozhatunk.

A rendőri intézkedés lefolytatásának lehetőségét az Rtv. 1 § (2) bekezdés 5. pontja adja meg, amely szerint a rendőrség bűnmegelőzési, bűnüldözési, államigazgatási és rendészeti tevékenységi körében – számos más feladata mellett – többek között ellátja *a közterületek rendjének fenntartásával kapcsolatos rendészeti feladatokat*. A Magyar Köztársaság Rendőrségének Járőr- és Őrszolgálati Szabályzata kiadásáról szóló 22/1997.

³⁵ Rtv. 24. § (1) és (2) bekezdése

³⁶ Szabs. tv. 29. § (2) bekezdés b) pontja

(XI. 18.) ORFK utasítás 1. pontja alapján *a közterületeken és nyilvános helyeken* a rendőri jelenlét megteremtésének alapvető formája a járőrszolgálat, amelynek *célja a célzott területeken* a közrend fenntartása és biztosítása.

Az ATM-zóna az adott kereskedelmi bankfiók közforgalom számára megnyitott, *célhoz kötött tevékenység elvégzésére* (éjszakai trezornytitás és pénzfeladás, bankjegyki-vétel) szolgáló magánterülete, amelyre az *alapvető rendőrségi tevékenység nem terjeszthető ki*. Ezt a tényt erősíti továbbá az is, hogy a magánérdek védelme kizárólag akkor tartozik a rendőrség hatáskörébe, ha a törvényes védelem az adott körülmények között más módon nem biztosítható.³⁷

A biztonsági intézkedés kérdésköre az ATM-zónában

Látnunk kell azonban, hogy amennyiben a hajléktalan életmódot folytató személy a cselekményével nem valósít meg szabálysértést, abban az esetben a Szabs. tv. rendelkezéseit nem lehetséges alkalmazni. A közterületen hajléktalan életmódot folytató személyekkel szembeni általános intézkedési alapelv – különösen a rendkívüli hideg időjárással összefüggően bekövetkező krízishelyzeti eljárás – az Rtv. 37. § d) pontjában megfogalmazott biztonsági intézkedés. A korábban már bemutatottak alapján a hivatkozott normahelyen kifejezetten olyan hajléktalan személyekkel szemben történhet rendőri intézkedés, akik a későbbi taxatív feltételek szerint magatehetetlenek, önkívületben vannak, illetve erősen ittasak vagy bódultak.

Mindazonáltal a nyilvános helyen – ATM-zónában – történő biztonsági intézkedésekre akkor kerülhet sor, amennyiben az előzőekben felsorolt kívánalmak (feltételek) közül valamelyik megvalósul, s az a külvilág számára egyértelműen érzékelhető, látható. Az Rtv. 37. § b) pontja értelmében – az eljárási helyszíntől függetlenül (magánlakás, közterület, nyilvános hely) – a rendőr biztonsági intézkedést foganatosít az önmagát vagy más veszélyeztető állapotban lévő személlyel szemben. Az eljárás során intézkedik a hajléktalan életmódot folytató személy orvosi vizsgálatra vagy egészségügyi intézetbe történő szállítására.

A rendőri intézkedések időpontjában (az eljárás megkezdésekor és folytatásakor) kell az eljáró rendőrnek tapasztalni a hajléktalan életmódot folytató személy önmagát vagy más veszélyeztető állapotát, nem pedig az intézkedése következtében – ok-okozati összefüggésben – létrejövő eredmény megvalósulását. Ebből következik, hogy a rendőr kizárólag akkor intézkedhet ebben az esetben a hajléktalan életmódot folytató személyekkel szemben, amennyiben *már kialakult krízishelyzet* áll fenn a korábbiakban szerzett fagyási sérülések miatt, vagy láthatóan rossz állapota megkívánja az orvosi ellátást.

Kijelenthető, hogy az eljárás menetében nem idézhető elő olyan állapot, amelyet a későbbi rendőri intézkedés folyamatában – akár jogszerűen, szakszerűen és egyben indokoltan – kezelni kell. Mindez azt jelenti, hogy az ATM-zónát rendőri felszólításra elhagyó hajléktalan személy a rendkívüli hideg időjárási viszonyok miatt nem kerül

37 Rtv. 24. § (2) bekezdése

het olyan krízishelyzetbe, amelyet már csak biztonsági intézkedéssel lehet megfelelően kezelni. Tekintettel a fentiekre az előzőekben vázolt eljárási modell nem áll arányban a rendőrség alapszellemiségét rögzítő Rtv. 2 § (1) bekezdésében foglaltakkal, így éles kontraszt alakulhat ki a törvényesség és az arányosság között.

A rendőr a segítségnyújtási kötelezettséget nem háríthatja el pusztán abból kifolyólag, hogy a sérelmesnek tartott emberi magatartást a büntetőjog vagy a szabálysértési jog nem rendeli büntetni. Az utóbbi jogágakon kívül eső társadalmi és egyéni jogi problémák megoldása, illetve az abban történő közreműködés kötelezettsége viszont szűk körre korlátozódik. Sajnálatos módon az ATM-zónában történő rendőri intézkedések modellezésére a rendőrség nem rendelkezik sem közjogi szervezetszabályozó eszközzel, sem egyéb normatív szabályozással, így az Rtv. alapvető rendelkezései adhatnak megfelelő támpontot az eljárások törvényes, szakszerű és eredményes lefolytatásához. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól szóló törvény (a továbbiakban: Vvt.)³⁸ 26. § (1) bekezdése értelmében a vagyonőrzési feladatot ellátó személy- és vagyonőrt a megbízó által meghatározott jogviszonyában szintén intézkedési kötelezettség terheli. Preventív megoldási alternatívát jelenthet a Vvt. 28. § (2) bekezdésében megfogalmazott felhívási-közzétételi kötelezettség is, amely az ATM-zónában történő tartózkodás szabályaira, valamint az azt megszegőkkel szembeni intézkedésekre vonatkozóan nyújt tájékoztatást.

Konklúzió

Tanulmányomban igyekeztem rávilágítani a tényre, miszerint a hajléktalankérdés kezelése össztársadalmi probléma és egyben érdek, amely terén a rendvédelmi szerveknek is markáns feladatai vannak. Az Alaptörvény szellemiségéből kiindulva és az Rtv.-n keresztül levezetve megállapítható, hogy a rendőrségnek alapfeladata az élet, a testi épség védelme, a polgároknak történő segítségnyújtás, az emberek jogainak oltalma és védelme – függetlenül attól, hogy az adott polgár milyen nemzetiséghez tartozik, illetve hajléktalan életmódot folytat-e vagy sem.

Levezetésemből kitűnik, hogy a rendészeti tárgyú intézkedések meghozatalánál minden esetben figyelembe kell venni a szükségesség és indokoltság mentén – természetesen a jog- és szakszerűség mellett – az arányosság követelményét. A Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégia³⁹ mentén haladva látható, hogy rövid, közép- és hosszú távlatú stratégiai elgondolások állnak rendelkezésre a rendészeti filozófiák, szemléletek magyarországi elterjesztésére.

A vonatkozó jogszabályi és közjogi szervezetszabályozói háttérrel megtekintve látható, hogy a rendészet eszközei nem adnak kimerítő megoldást az életvitelszerű közterületi tartózkodás tilalmával összefüggő komplex társadalmi problémák kezelésére. Mivel egyetlen rendészeti tárgyú normában sem szerepel a „hajléktalan” terminus,

38 2005. évi CXXIII. törvény

39 1744/2013. (X. 17.) Korm. határozat

így alapvetően nehézkes megfogalmaznunk, hogy mi is a magyar rendészet alapvető feladata a hajlék nélkül élő emberekkel kapcsolatban, illetve – a hipotézisből kiindulva – hol húzódnak a rendészet határvonalai. A rendészetben dolgozó szakembereknek a jogszabályok ismereténél jóval terjedelmesebb tudásbázisra van szükségük, ezért az adott témában egy kiterjedt kutatás előkészítése és lefolytatása indokolt.

A rendvédelmi szerveknél végrehajtott informatikai háttérbázis-fejlesztés, valamint a tevékenységirányítási rendszer beindításából eredő eszköz korszerűsítés minden bizonnyal megreformálja a rendőrség igazoltatási gyakorlatát, amely funkcionálisan szolgálja a hatékonyság mellett az egyes intézkedési modellekben elérni kívánt törvényes célt. Nem kétséges, hogy ezeknek a célkitűzéseknek a legrövidebb időn belül meg kell valósulniuk. A hosszú távlatú központi stratégia minden bizonnyal egy olyan rendészeti filozófia elterjesztése, amely proaktív szemléletével és a reagáló típusú közbiztonság-ellenőrzés megtartásával komplexen szolgálja az állampolgárok érdekeit. Ennek eredménye a közbiztonság felett „örkődő” tevékenység kialakítása, az állampolgár-centrikus és -szemléletű rendészet megteremtése, a közösség bevonása a nyitott és titokmentes rendészeti életbe.

IRODALOMJEGYZÉK

Felhasznált irodalom:

Pik Katalin (1995): Kik a hajléktalanok, és mit tehetünk értük? In: *Esély*, 7. évf. 5. sz. 60–80.
Szoboszlai Katalin (2009): *Nők fedél nélkül – utak a hajléktalanságba. „...egyetlen egy férfi sem kell nekem lakásképpen.”* PhD-disszertáció. Budapest, ELTE.

Felhasznált források:

II/1477/2012. AB határozat
59/1995. (X. 20.) Főv. Kgy. rendelet a fővárosi közterületek használatáról és a közterületek rendjéről
60/1995. (X. 20.) Főv. Kgy. rendelet a Fővárosi Önkormányzat tulajdonában lévő közterületek használatáról és rendjéről
77/2013. (XII. 3.) Főv. Kgy. rendelet a Budapest főváros közigazgatási területén a közterületek azon részének kijelöléséről, ahol az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás jogellenesnek minősül
168/1999. (XI. 24.) Korm. rendelet a személyazonosító igazolvány kiadásáról és nyilvántartásáról
1744/2013. (X. 17.) Korm. határozat a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiáról
1992. évi LXVI. törvény a polgárok személyi adatainak és lakcímének nyilvántartásáról
1993. évi III. törvény a szociális igazgatásról és a szociális ellátásról
1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről
1997. évi LXXVIII. törvény az épített környezet alakításáról és védelméről
2005. évi CXXIII. törvény a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól
2010. évi XLIII. törvény a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról

2012. évi II. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről

2013. évi CXLIX. törvény a szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvénynek és a kereskedelemről szóló 2005. évi CXLIX. törvénynek az Alaptörvény negyedik módosításával összefüggő változásairól

Magyarország Alaptörvénye

http://avarosmindenkie.blog.hu/2013/06/12/ehezes_igazoltatas_es_hatosagi_zaklatas_eleg_volt

<http://hu.wikipedia.org/wiki/Hajl%C3%A9ktalans%C3%A1g>

www.galuskacsoport.hu/tartalom/cikk/174065

SUMMARY

The Law Enforcement Aspects of the Homeless Problem

KISS Róbert

In this study I intend to look for answers for the questions raised by the possible measures against homeless people. First I review the previous Hungarian legislative efforts then I go on to discuss the decision of the Constitutional Court and the fourth amendment of Fundamental Law of Hungary; finally, I introduce the new offence statements in the framework of the new regulatory environment. Following the analysis I offer suggestions worth considering from the point of view of a practicing law enforcement officer.

A rendészeti bűnmegelőzés hatékony eszközei

MEDVE Judit

A hazai bűnmegelőzés megítélése ellentmondásokkal teli. A legtöbbször szubjektív véleményeken alapuló, sokszor egyoldalú ítéleteket hangsúlyozó álláspontot képviselnek. A rendőrség közreműködése, koordinálása nélkül a bűnmegelőzés szinte észrevétlen lenne, és rövid időn belül mindenki érezné azokat a negatív hatásokat, amelyeket a rendőrség prevencióból való kilépése okozna. A rendőrségi megelőzés sarkalatos pontja az elkötelezett, jól felkészült szakemberek adekvát kommunikációja. Ez azt jelenti, hogy a megelőzés eszközei mindig a célközönség igényeihez és a konkrét körülményekhez kapcsolódnak.

A bűnmegelőzés – mint célzott, tudatos tevékenység –, illetve a bűnmegelőzés fogalmi meghatározása nem tekint vissza évezredek múlta újra, mint a bűnözés vagy a büntetőjogi szabályozás. A kutatások szerint a 18. században Cesare Beccaria olasz jogtudós utalt először egy tanulmányában arra, hogy „jobb megelőzni a büntetetteket, mint büntetni azokat.”¹ A bűnözés folyamatát befolyásoló intézményrendszer részévé a bűnmegelőzés akkor válhatott, amikor az ideológiai és politikai felfogás, illetve döntés azt lehetővé tette. Magyarországon a bűnmegelőzés – annak ellenére, hogy a szociológia és a kriminológia tudományának képviselői már az 1970-es években felhívták a figyelmet a jelentőségére – csak a rendszerváltást követően jött létre. A rendőrségen 1989-ben alakították meg a speciális tevékenység ellátására szolgáló új szervezeti egységet, a Bűnmegelőzési Osztályt. A rendőrség feladatait meghatározó szabályok – a rendőrség szolgálati szabályzata, a hatályos büntetőeljárás törvény, a nyomozati utasítás stb. – körében korábban is szerepeltek olyan előírások, amelyek tartalmukban megfeleltek a prevenció ismérveinek, de professzionális rendészeti prevencióról a bűnmegelőzési osztályok megalakításától fogva lehet beszélni. Ettől kezdődően a rendőrség prevenció eszközei, módszerei folyamatosan változnak, fejlődnek.

A szakmai előrelépéssel ellentétben a rendőrségen belül a megelőzésnek – amely tulajdonképpen egy másodlagos vagy harmadlagos területként van jelen a rendészeti tevékenységek sorában – nincs megfelelő elismertsége, és az utóbbi néhány évben ez folyamatosan romlik. Ez a negatív folyamat a minőségre és a mennyiségre egyaránt jellemző. A módszerek vizsgálatakor elsődleges szempont, hogy a tudományos eredményekre figyelemmel, de mégis az elvi síkon túl, a gyakorlati alkalmazás lehetőségei terén mutassak be néhány hatékony bűnmegelőzési eszközt.

1 Beccaria (1989) 91.

Alapkérdések

Az első tisztázandó alapkérdés a „hatékonyság” fogalma. *Mitől hatékony egy eszköz? Melyek a hatékony eszközök? Kijelenthető-e egyáltalán, hogy valamely bűnmegelőzési eszköz(ök) a leghatékonyabb(ak)?* Feltételezésem szerint ugyanis a bűnmegelőzés eszköztárában vannak olyan konstrukciók, módszerek, projektek, amelyek más, csupán hatékonyak vagy kevésbé eredményesnek nevezhető programokhoz képest sorolhatók a leghatékonyabb kategóriába. Minden eszköz, módszer, megoldás stb. kizárólag az adott körülmények között vizsgálendő, és csak ezek figyelembevételével lehet róla kijelenteni, hogy hatékony vagy sem. Ezért jelen tanulmány a megszokottól eltérően nem a tudományos vizsgálatoknál megszokott mérésekre alapozza megállapításait, következtetéseit, hanem többéves gyakorlati tapasztalatot alapul véve az adott prevenció eszköz figyelembevételével olyan adekvát szempontrendszerre, amely a kitűzött cél és a célcsoport elvárásain alapul.

A másik alapvetés, amelyet mindjárt az elején le kell szögezni, hogy a bűnmegelőzés fogalmi köre meglehetősen tág. Régóta vita tárgyát képezi, hogy a prevenció *kinek, kiknek a feladata*, illetve milyen mértékű kötelezettsége van az államnak, az intézményeknek, szervezeteknek, vagy akár az egyéneknek e téren. Ké legyen a kezdeményezés, az irányítás? Feltévésem szerint a hatékony bűnmegelőzési eszközöknek nemcsak elengedhetetlen szereplője a rendőrség, de egyre több jel utal arra, hogy a rendőrségnek kell felvállalnia a szakmai koordináló szerepet. Feltételezem azt is, hogy egy-egy módszernél az *alkalmazhatóságnak* alapkövetelménynek kell lennie. *Az előzőekből következően az alkalmazhatóság záloga a végrehajtók és a célcsoport közötti kooperáció.* Csak a felek együttműködésével lefedett közös területen alkalmazható, működő módszerek jöhetnek szóba. *Személyes meggyőződésem, hogy a bűnmegelőzés nagyon nagy részben attól működik, hogy ezen a területen elkötelezett és felkészült szakemberek dolgoznak.* Elméleti síkon a tudományos kutatók, a gyakorlatban pedig leginkább a rendőrség megelőzési referensei. Nélkülük ötletek sem születnének, vagy azokból semmi nem valósulna meg. Ők a hatékonyság zálogai. Természetesen tevékenykednek civil bűnmegelőzési szakemberek is, de ma még csak kevesen. Ha ők többen lesznek, akkor szó lehet arról, hogy ne a rendőrség legyen a koordinátor, illetve kezdeményező.

Példák a jó bűnmegelőzési gyakorlatokra

Az bizonyos, hogy a szakemberek többsége és az érintettek, azaz a célcsoport, a lakosság nagy része szükségesnek tartja a prevenciót a közbiztonság területén. Az is egyértelmű, hogy rengeteg megelőzési program működik Magyarországon. De abban, hogy kinek/kiknek a feladata, és/vagy milyen hangsúlyt kell kapnia ennek a tevékenységnek, már nincs egyetértés. A kormány azzal az aktussal, hogy kormányhatározattal elfogadta a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiát, kinyilvánította a tárgykör létjogosultságát. A jelenleg hatályos stratégia – számos intézmény és szervezet együttműködésének nevesítése mellett – kiemelt szerepet deklarál a rendőrségnek. (Itt meg kell jegyezni, hogy az előző stratégia inkább az önkormányzatok és civilszervezetek feladataira helyezte a hang-

súlyt.) A hazai bűnmegelőzési programok túlnyomó többségét a rendőrség működteti. Az alábbi alfejezetekben a teljesség igénye nélkül ezek közül mutatok be néhányat. A válogatás fő szempontja az volt, hogy jól lehessen demonstrálni rajtuk a hipotézisekben szereplő *hatékonyságot, alkalmazhatóságot, valamint a rendőrségi bűnmegelőzési szakemberek adott esetben több évtizedes, azaz sok tapasztalatot felmutató tevékenységét.*

D.A.D.A. – a rendőrség biztonságra nevelő iskolai programja

A *dohányzás, az alkohol, a drog és az AIDS* szó kezdőbetűjéből álló D.A.D.A. a legrégebbre visszatekintő magyarországi bűnmegelőzési projekt. A szervezett iskolarendszerre épülő átfogó program célcsoportja az általános iskolás tanulók. Az elsődleges és másodlagos prevenció ismérveit egyesítő képzési, nevelési tematika egyrészt minden szempontból általános kompetenciákat közvetít, másrészt a gyermekeknek – mint kiemelten veszélyeztetett csoportnak – nyújt releváns ismereteket. A képességek fejlesztésére épülő foglalkozásaival az áldozattá és elkövetővé válás megelőzését egyaránt lehetővé teszi. A közel húsz éve folyó oktatás produktivitása mégsem éri el az elvárható mértéket. A program tipikus példa az eredményesség és hatékonyság közötti különbségre. A kitűzött céloknak, elvárásoknak megfelel, azonban – a megvalósításban jelentkező hibák, hiányosságok miatt – ezeket a célokat csupán részben éri el, tehát hatékonysága nem megfelelő.

Bűnmegelőzési tanácsadó hálózat

A 2013–14-es tanévben indult az az alapjaiban új szemléletű program, amely a középiskolákban előforduló, a pedagógusok által nem, vagy csak közvetetten kezelhető problémákat a rendőrség és az iskola eddigieknél közvetlenebb együttműködésével kívánja megoldani. Szokatlan módon egy speciálisan képzett, hivatásos állományú rendőrtiszt az oktatási intézményben lát el szolgálatot. Hangsúlyozni kell, hogy nem a büntetés, a bűncselekmények felderítése nyomvonalán működik a tanácsadói hálózat, hanem a bűnmegelőzés elveit és módszereit alkalmazva.

A fiatalok viselkedésében, szórakozási szokásaiban tapasztalható folyamatos átalakulás megkövetelte, hogy a rendőrség gyermek- és ifjúságvédelmi, valamint bűnmegelőzési tevékenysége flexibilisen alkalmazkodjon az új jelenségekhez. A köznevelésben érintett szervezeteknek, intézményeknek szoros együttműködésben kell kezelniük ezeket a problémákat. Ennek érdekében jött létre a bűnmegelőzési tanácsadói hálózat. Az eddigi tapasztalatok ugyan rendkívül rövid időintervallumra vonatkoznak, de az iskolák vezetése és a rendőri értékelés szerint eredményesnek, hasznosnak bizonyul a bűnmegelőzési tanácsadói tevékenység.

Élménypedagógia

Az élménypedagógia célja a 10–18 évesek egyéniségének fejlesztése, olyan személyiség kialakítása, amely a bűnelkövetővé és az áldozattá válás elkerülésének fundamentuma.

A módszert Ausztriában alkalmazták először, majd számos országban – köztük hazánkban is – bevezették. A program nem igényel feltétlenül rendészeti szakembert, ennek ellenére a rendőrség támogatásával is megvalósulnak ilyen tréningek. Az interaktivitásra épülő, a társadalom által elfogadott, követendő értékrend közvetítése indirekt módon történik, s ez a korosztály sajátosságai szempontjából is jelentőséggel bír. Az élménypedagógiai foglalkozások rendkívül hatékonyak, de költségigényesek. A módszer pár éve hozzánk is megérkezett. Hazai terjesztője két lelkes pedagógus: Kispéter Andrea és Sövényházy Edit, akiknek 2010-ben szakkönyvük is jelent meg a témában.²

Megjegyzem, tágabb értelemben az élménypedagógia egy olyan módszer, amely számos képesség és készség fejlesztésére alkalmazható, azonban ha olyan segédletként tekintünk a programra, mint amellyel közvetlenül a kívánt viselkedésmódot, közvetve pedig a bűnelkövetővé és áldozattá válás elkerülését érjük el, akkor kétségtelen, hogy konkrét prevenciószeszköznek tekinthetjük.

World Café – Police Café

A prevencióban megszokott kontaktusokhoz képest más jellegű kapcsolatról szól a Police Café, amely az ún. World Cafénak, egy világszerte ismert és használt, egyszerű eljárásnak, a moderált hétköznapi konzultációnak a rendőrségi adaptációja. Az innováció eredetileg nem a prevenció, hanem az üzleti élet résztvevőit célozta meg, de a holland rendőrség remekül adaptálta a bűnmegelőzés területére. „A módszer teljes leírása az interneten elérhető. Rendkívüli előnye, hogy maga a módszer nem kerül semmibe, nincs jogdíja. [...] Alkalmazásának fontos etikai kritériuma azonban, hogy értesíteni kell róla a világszervezetet. Ez is növeli az eljárás komolyságát és hitelességét.”³ A nyugodt környezet biztosít sajátos helyszínt a rendőr/rendőrség, a közösségért és annak biztonságáért felelős más partnerek és a lakosság/polgárok közötti beszélgetésekre, így lehetőség nyílik az együttes gondolkodásra, és ezáltal akár a problémák megoldására is. „Éppen az a lényeg, hogy nincs egyetlen recept, azt senki nem írhatja föl! A Café módszere azt vallja, hirdeti és bizonyítja: a megoldásokat csakis helyben, közösen lehet megalkotni! Ehhez azonban le kell ülni beszélgetni közös dolgainkról, problémáinkról.”⁴

A Police Café a hazai viszonyok között is működőképes, azonban ha elhagyjuk a projekt olyan meghatározó elemeit, mint a szakszerűen moderált közös problémafeltárás és az ezt követő kollektív megoldáskeresés, vagy akár a kulturált környezet, az eredmény elmarad. Ezt a módszert ezen eredeti formájában Magyarországon még semmilyen területen sem próbálták ki. Miért ne legyen ebben éppen a rendőrség az első?⁵

2 Kispéter–Sövényházy (2008)

3 www.theworldcafe.com/translations/hungariancafetogo.pdf

4 Gaál–Molnár (2013) 139.

5 A pályamű leadása és a jelen tanulmány megjelenése között eltelt időben ez meg is történt. „Police Café Pécs” néven a Baranya Megyei Rendőr-főkapitányság Pécssett elsőként próbálta ki a World Café módszerét, mindent a leírásnak megfelelően, és az első tapasztalatok nagyon ígéretesek. A két moderátor, Gaál Gyula és Molnár Katalin a tapasztalatokról szóló tanulmányukat hamarosan megjelentetik. Magam ezt egyelőre kéziratból ismerem. Gaál–Molnár (2014)

A szituációs megelőzés nem lehet kizárólagos

A bűnmegelőzés rendszere nem lehet teljes a szituációs megelőzési eszközök nélkül, ám túlhangsúlyozásuk komoly veszélyeket, torzulásokat idézhet elő. A társadalmi problémák valójában nem oldódnak meg, csak áthelyeződnek más területre. Bizonyos helyzetekben szükséges és javasolt a szituatív eszközök alkalmazása, de ezt mindig össze kell kapcsolni közösségi preventív módszerekkel is.

Joggal várja el a társadalom – s ezt a jogi szabályozás is alátámasztja –, hogy a védett személy, illetve tárgy kisebb mértékű korlátozásnak legyen kitéve, mint az üldözendő bűncselekményt elkövetők köre. Nem lehet a védett célcsoport érdekeit aránytalanul, azaz bizonyos határon túl csökkenteni, mert az igazságtalan, és a jogállamisággal, illetve az alapjogokkal – mint a személyes szabadság sérthetetlensége – nem összeegyeztethető. Ebbe a trendbe illeszkedik minden olyan konstrukció, amely a bűnmegelőzés – és különösen a büntető igazságszolgáltatáson kívüli megelőzés – lehetőségeit biztosítja.

Az 1. táblázatba foglalt – más szakterületekről ismert – problématerkép segítséget nyújthat abban, hogy valamely bűnügyi, közbiztonsági problémára a lehető legadekvátabb bűnmegelőzési eszközt lehessen megtalálni. A két dimenzió, amelyek mentén az elemzés elvégzendő, az adott probléma fontossága és sürgőssége.

1. táblázat: Problématerkép

	Fontos probléma, alapkérdés	Kevésbé fontos probléma, részletkérdés
Sürgős probléma	Krízishelyzet, azonnal cselekedni kell, pl.: sorozat-bűncselekmény	Operatív problémák, pl.: közvilágítás, graffiti
Nem sürgős probléma	Stratégiai problémák, hosszú távú megoldás, pl.: iskolai programok	Taktikai problémák, illetve program, pl.: SZEM

Álljon itt némi magyarázat ahhoz, hogy a problématerképben szereplő példák milyen szempontok, jellemzők alapján kerültek az adott négyzetbe!

SZEM (Szomszédok Egymásért Mozgalom):

- bűnügyileg nem fertőzött a terület, a közbiztonság megfelelő;
- hosszú távra tervezik, az elsődleges megelőzés körébe tartozik.

Közvilágítás/graffiti:

- még nem történt bűncselekmény, de a sötét hely a kockázatot növeli, minél tovább tart ez a helyzet, annál inkább növekszik a kockázat;

- a rendezetlen, romos, szemetes környezet rövid idő alatt garázda, jogsértő személyek gyülekezőhelyévé válik – a környék rendbe tétele megszünteti ezt a veszélyt;
- „betört ablak” elve (*broken windows theory*).⁶

Sorozat-bűncselekmény:

- az adott környéken hasonló módszerrel, rendszeresen előforduló jogsértésre azonnal reagálni kell;
- a terület lakossága fél, az elkövetők egyre bátrabbak a „sikereiktől”, vakmerőségük a bűncselekmények súlyát is növelheti.

Iskolai programok:

- nem történt bűncselekmény, és nem is szeretnénk, hogy történjen;
- az iskolai oktatás része a szabálykövetésre, illetve a veszélyhelyzetek felismerésére és elkerülésére történő nevelés;
- a biztonságra nevelésnek hosszú távon, éveken át a pedagógiai program részének kell lennie;
- az így kialakult készség, képesség az egész életre szóló biztonságot megalapozza.

A kommunikáció jelentősége

A bűnmegelőzés sokrétűségéből következően rendkívül kevés olyan eszköz, módszer létezik, amely általánosan alkalmazható a prevenció során. Jellemzően megvannak az egyes részterületek speciális kellékei. Tulajdonképpen egyetlen olyan módszer létezik, amely valamennyi területen, horizontális és vertikális szegmensekben egyaránt alkalmazandó/alkalmazható, ez pedig a kommunikáció. Ennek oka egyrészt nyilvánvaló: a célcsoport és a szakemberek közötti kontaktus kizárólag a kommunikáció valamely formájával jöhet létre. Másrészt a kommunikáció sokrétűsége lehetővé teszi az említett specifikumokhoz való idomulást. *Kijelenthető tehát, hogy a hatékony bűnmegelőzés sarkalatos eleme a jó kommunikáció.*

„A bűnmegelőzési szervezők hatékony munkavégzéséhez magas szintű szaktudásuk önmagában nem elegendő. Ahhoz, hogy partnereikben (munkatársaikban és a bűnmegelőzési munka célközönségét alkotó legkülönbözőbb társadalmi csoportok tagjaiban egyaránt) bizalmat alakítsanak ki, és támogatást szerezzenek ahhoz, hogy együttműködésük tartós és sikeres legyen, a részükről alkalmazott tudatos, odafigyelő, jól megtervezett és a gyakorlatban sikeresen megvalósított kommunikáció kell. Ehhez természetesen jó kommunikációs képességekre van szükség.”⁷ A legfontosabb, amit minden esetben szem előtt kell tartani, a célközönség, amelyre maga a bűnmegelőzési munka irányul. Figyelemmel a gyakorlatban előforduló helyzetek sokféleségére, a különböző

⁶ Vö.: Wilson–Kelling (1982)

⁷ Molnár (2004) 5.

közléshelyzetekre és a hozzájuk tartozó kommunikációs stílusokra, az alkalmazható módszerekre, a megfelelő időkeretek jellegzetességeire, előnyeire és hátrányaira, a szám-bavételükhöz egyfajta rendszerezés szükséges.⁸ A 2. táblázat ezt tartalmazza. A táblázat harmadik oszlopába a szerző által felsoroltakhoz képest újabb műfajokat is illesztettem.

2. táblázat: A bűnmegelőzésben alkalmazható kommunikációs műfajok

Szóbeli műfajok	Írásbeli műfajok	Médiumok
előadások, bemutatók, prezentációk	ismertető, szóróanyagok, reklámok, plakátok	filmek, kisfilmek
tanórák	vázlatok, tansegédletek, tankönyvek	reklámspotok
konzultációk, beszélgetések	cikkek, tanulmányok	közösségi és tartalom-megosztó oldalak
drámajátékok		színházi előadások
versenyek, vetélkedők		
tréningek		
táborok		

Fontos, hogy mindenki tisztában legyen azzal, hogy a közléshelyzetek tételes felsorolása vagy rendszerezése csupán segítség lehet az alkalmazóknak. A hangsúly azon van, hogy rendelkezünk azokkal a kompetenciákkal, amelyek az egyes kommunikációs eszközök alkalmazásához szükségesek. S hogy melyek ezek? „Képeseknek kell lennünk arra, hogy ne csak felhívjuk mások figyelmét (figyelemfelkeltés, bizalomkeltés) ügyünk fontosságára, hanem meg is nyerjük őket az együttműködéshez (hatékonyság, meggyőzés, befolyásolás).”⁹ A kommunikáció hatékonyságának záloga a komplexitás. Az egyes eszközök különböző szintén, egy időben történő alkalmazásakor azok jelentősen erősítik egymást. Így nem csupán az egyes elemek eredményeinek összegzése, hanem annak többszöröse lesz a hatás!

Következtetések

A bemutatott bűnmegelőzési módszerek és projektek elemzése, a szakirodalom tanulmányozása, illetve a már említett saját szakmai tapasztalataim alapján körvonalazódtak bennem az alábbi következtetések. Nem elég tudni, hogy mit kell tenni, meg is kell teremteni a megvalósításhoz a szükséges feltételeket. Egy-egy kritérium biztosítása – pl. normaalkotás, szakemberek felkészítése – még nem elegendő. Önmagában a tudományos megalapozottság, a körültekintő kidolgozás – és még sorolhatnánk, mi minden – elégtelen a probléma kezelésére, a megoldások kivitelezéséhez szükséges háttér is ki kell építeni.

⁸ Vö.: uo. 17–19.

⁹ Vö.: uo. 13–14.

Két táblázatban (3. és 4. táblázat) szeretném szemléltetni azt, hogy hiába nagyszerű a program, ha a feltételek hiánya miatt csökkenteni kell a ráfordítható humánerőforrásokat.

3. táblázat: A D.A.D.A.-képzés elmúlt tizenhét tanéve számokban

Abszolút számok			
Tanév	1994–1995¹⁰	2005–2006¹¹	2012–2013¹²
Települések száma	67	321	207
Iskolák száma	126	524	372
Osztályok száma	406	1 828	1 342
Tanulók száma	9 257	42 064	33 258
D.A.D.A.-oktatók száma	66	322	165
Relatív számok, átlagban			
Egy D.A.D.A.-oktatóra jutó települések száma	1,01	0,99	1,25
Egy D.A.D.A.-oktatóra jutó iskolák száma	1,9	1,62	2,25
Egy D.A.D.A.-oktatóra jutó osztályok száma	6,15	5,67	8,13
Egy D.A.D.A.-oktatóra jutó tanulók száma	140	130	201

Ha csak a képzések 3. táblázatban szereplő, abszolút számadatainak változásaira vetünk egy pillantást, akkor is látszik, hogy az első tíz év micsoda fellendülést hozott, míg az utóbbi tíz év ahhoz képest mekkora mennyiségi visszaesést. A legfontosabb adat a D.A.D.A.-oktatók száma. Ha ehhez viszonyítjuk az összes többi számot, nagyon árulkodó eredményeket kapunk. Az oktatók száma a program indulásához képest tíz év múlva 66-ról 322-re nőtt, azaz csaknem megötszöröződött, majd a második évtizedben ennek kicsivel kevesebb, mint felére esett vissza, 322-ről 165-re. Ha ebből bizonyos arányokat is kiszámolunk, akkor a képzések minőségére nézve is levonhatunk következtetéseket. A leglátványosabb emelkedés az egy D.A.D.A.-oktatóra jutó tanulók átlagos számában mutatkozik. Nyilvánvaló, hogy ha kevesebb oktatóra több település/iskola/osztály és legfőképpen tanuló jut, akkor az oktatás hatékonysága csorbát szenved, bár erre vonatkozó felmérések nem készültek, de az általános törvényszerűségek és a már említett szakmai tapasztalat alapján ez bizonyossággal állítható.

Immár magyarázat nélkül álljon itt ugyanez az adatsor az ELLEN-SZER képzéssel kapcsolatban is (4. táblázat).

¹⁰ Balázsfalvi–Rácz (2007) 191.

¹¹ Lásd: uo.

¹² Forrás: az ORFK adott évi adatbázisa az ORFK Bűnmegelőzési Osztály információi alapján.

4. táblázat: Az ELLEN-SZER képzés elmúlt nyolc tanéve számokban

Abszolút számok		
Tanév	2005–2006¹³	2012–2013¹⁴
Települések száma	26	39
Iskolák száma	26	59
Osztályok száma	30	148
Tanulók száma	892	4 187
ELLEN-SZER oktatók száma	24	31
Relatív számok, átlagban		
Egy ELLEN-SZER oktatóra jutó települések száma	1,08	1,25
Egy ELLEN-SZER oktatóra jutó iskolák száma	1,08	1,9
Egy ELLEN-SZER oktatóra jutó osztályok száma	1,25	4,77
Egy ELLEN-SZER oktatóra jutó tanulók száma	37,16	135,06

Valamely megvalósított módszer sikertelensége önmagában sosem jelentheti azt, hogy az nem lehet hatékony. Mindig meg kell vizsgálni a sikertelenség konkrét okait. Az egyes elemek minőségét is ellenőrizni kell a megvalósítás során, hiszen lehetséges, hogy az adott eszköz a leghatékonyabb az elemzések alapján, a gyakorlatban azonban olyan hibák fordulnak elő, amelyek a komplex eszközrendszer eredményességét kérdőjelezzik meg.

Egy-egy bűnmegelőzési eszköz akkor jó, ha megfelel a következő kritériumok mindegyikének:

- az alapvető emberi jogokat tiszteletben tartja;
- az időtényezőt figyelembe véve folyamatos, rendszeres, hosszú távú;
- a problémát komplexitásában kezeli (feltétel: bűnmegelőzési stratégia készítése);
- meghatározza a prioritásokat;
- folyamatos monitorozás alatt áll: a hosszú távú tervet konzekvensen betartja, de szükség esetén annak átalakítására is kész (azaz flexibilis);
- deklarálja a helyi jelleget (a helyi igényre épül, és figyelembe veszi az adott környezet jellemzőit), adaptál, nem pedig kontrollálatlanul átvesz más módszereket;
- kijelöli a szakmai és koordinációs irányító személyt vagy szervezetet – „kell egy karmester”;
- együttműködő – szerepvállalásában partneri a szakmai szervezetek, a lakossági és civilszervezetek;
- kiemelt figyelmet fordít a kommunikációra – kizárólag a professzionális kommunikáció megengedett;¹⁵

¹³ Balázsfalvi–Rácz (2007) 190.

¹⁴ Forrás: az ORFK adott évi adatbázisa az ORFK Bűnmegelőzési Osztály információi alapján.

¹⁵ Vö.: Molnár (2004)

- nem az elrettentés módszerére épül, tartózkodik az ilyen elemektől, inkább felvilágosít, ismereteket közvetít, és az attitűdváltozást célozza meg.

Még számos feltételt nevesíthetünk, de a felsoroltak hiánya mindig a hatékonyság romlásához vezet. A szempontrendszer kialakításánál figyelemmel kell lenni – az alkalmazhatóság érdekében – a jelenleg működő rendszerekre és szabályozásokra. Értelmetlen a nulláról kezdeni, mindig a jelenlegi állapotnak kell a kiindulópontnak lennie, hiszen ahhoz képest akarunk változtatni, arra lehet és kell építeni. A célcsoport jelenlegi beállítottsága, problémái, erői vagy hiányosságai meghatározzák minden eszköz bevezethetőségét, illetve azok milyenségét. „A bűnmegelőzésnek egyszerre kell rövid, közép- és hosszú távon eredményt elérnie – így egyaránt feladata lehet egy bűnözési szempontból súlyosan fertőzött terület, például egy park környékének biztonságosabbá tétele, és a családon belüli erőszak visszaszorítása. Ezek a feladatok nagyon is eltérő eszközök igénybevételét követelik meg.”¹⁶ Valamennyi szakirodalom kitér a prevenció sokrétűségéből és sokszínűségéből adódó különbségek fontosságára, mi több, hangsúlyozza azt.

A hatékonyság összetevői – tudományos megalapozottság, részletes kidolgozottság és kiváló kivitelezés

Számos magas szakmai színvonalon kidolgozott prevenciós program megfelel a kitűzött célnak, elvárásnak, ennek ellenére nem kellően hatékony, azaz nem éri el a célját. A tudomány, az elmélet szintjén kiváló tervekkel a gyakorlat terepére lépve gyakran olyan minőségromlás következik be, amely a hatékonyságot megghiúsítja. Manapság hazánkban nem csupán magukban az eszközökben keresendő a kulcs, hanem a tervek realizálásában.

Valamely professzionális projekt mind a személyi, mind a földrajzi (helyi) desztinációt tekintve adekvát, mégsem jelenthető ki, hogy a leghatékonyabb kategóriába sorolható. Az ok a kivitelezés elégtelensége. A megvalósításhoz szükséges humánerőforrás és/vagy anyagi feltételek hiánya szinte mindig a kudarc egyik oka. A személyi feltételek elégtelensége mind a létszám, az elkötelezettség hiánya, mind a felkészültség, a professzionalizmus deficitje miatt előfordul. Fontos szabály: nem elegendő nagy hangsúlyt helyezni a program elindítására, azt követően a fenntartására is ügyelni kell!

Az 5. táblázatban látszik, hogy a hatékonyság és a kivitelezés minőségének dimenziói mentén minden bűnmegelőzési program értékelhető. Ez az analízis – mint minden modell, leegyszerűsítve, de jól érzékeltetve – megmutatja, hogy a hatékonyság a tervezés, azaz az elmélet és a gyakorlat, vagy másként a ráfordítás és az eredményesség mértékének függvénye.

¹⁶ Borbíró (2009) 112.

5. táblázat: Hatékonysági analízis

		HATÉKONYSÁG	
		ALACSONY	MAGAS
		ALACSONY SZÍNVONALÚ	MAGAS SZÍNVONALÚ
MEGVALÓSÍTÁS, KIVITELEZÉS	ALACSONY SZÍNVONALÚ	Rossz program, rossz megvalósítás KÁROS – TILOS!	Jó program, rossz megvalósítás ELFOGADHATÓ
	MAGAS SZÍNVONALÚ	Elégtelen programterv, jó, korrigált megvalósítás ELFOGADHATÓ	Jó program, jó megvalósítás LEGHATÉKONYABB
		ELÉGTELEN	PROFESSZIONÁLIS
A PROGRAM KIDOLGOZOTTSÁGA			

Konkrét ajánlás

Nem szabad megfélekedni arról a tényről, hogy valamennyi rendőr feladata a bűncselekmények megelőzése, az áldozatok védelme. A közrendvédelmi és a bűnügyi szakterületen szolgálatot teljesítő járőrök, körzeti megbízottak, nyomozók, vizsgálók szakmai feladataik ellátása során nem hagyhatják figyelmen kívül a prevenció szempontokat. A rendészeti bűnmegelőzés egyik részterülete ez a típusú bűnmegelőzés, azonban a speciális megelőzési feladatokat nem járőröknek és nem nyomozóknak kell ellátniuk. Tisztában kell/kellene lennie minden vezetőnek és beosztottnak azzal, hogy ez a tevékenység nem csupán a prevenció alapja, hanem a teljes rendőri munkáé, mi több, az egész rendőrség, illetve a rendőrök megítélését is meghatározza.

Az, hogy a rendőrség bűnügyi szakterületének elengedhetetlen alegysége a bűnmegelőzés, nyilvánvaló. Az viszont, hogy ez a speciális – rendkívül fiatal – részleg valaha is megkapja a rendőri szakmától azt az elismerést, amit a jelentősége indokol – jelen helyzetben –, kétségesnek látszik. Mindeközben vitathatatlan, hogy a civil szakemberek és a legfontosabb, a lakosság megbecsülése több oldalról is igazolódik. Az ideális helyzet – valljuk be, sőt fogadjuk is el – mindig elérendő cél marad, ezért a realitások talajáról nem mozdulva, olyan programokat tervezünk, amelyek ténylegesen megvalósíthatók. Erősen korlátozott finanszírozással, alacsony emberi erőforrás igénybevételével is kizárólag a szakmailag vállalható, megfelelő színvonalú eszközök alkalmazása engedélyezett!

Sajnos még mindig vannak olyan hivatásos rendőri állományú tisztek – és megdöbbenő, de ki kell mondani: vezetők is –, akik a már tíz-húsz évvel ezelőtt is korszerűtlennek, tudományosan megalapozatlannak ítélt eszközök alkalmazását preferálják. Adott esetben a képzett, felkészült beosztottnak adnak ilyen utasításokat. A legjobb megelőzésnek a szabadságvesztés-büntetést tartják, és a fiatalokat az elrettentés hor-

rorisztikus fokozataival kívánják helyes irányba befolyásolni. Milyen módon kerülhető el az ilyen és ehhez hasonló, nem csupán hatástalan, hanem kifejezetten káros bűnmegelőzési eszközök alkalmazása? A szerény feltételek miatt talán mégsem a minőség, hanem a mennyiség csökkentése az, ami nem ártalmas. Természetesen ilyenkor is vannak áthághatatlan szabályok.

Akkor nevezhető egy bűnmegelőzési módszer hatékonnak, ha az alább felsorolt kritériumok közül legalább hat teljesül:

- tartalmaz fizikai/tárgyi védelmi, biztonsági elemet (rács, lakat, zár, riasztóberendezés stb.), illetve annak ajánlását;
- figyelembe veszi az aktuális közbiztonsági helyzetet;
- a kommunikáció több formáját alkalmazza (szóbeli, írásbeli, globális és helyi, egyéni és csoportos);
- ismétlődő, rendszeres, visszatérő;
- a célnak megfelelő szemléletmód, készség, attitűd kialakítására törekszik, nem csupán információközvetítésre;
- több oldalról közelíti meg a problémát, és különböző megoldási lehetőségeket mutat be;
- figyelembe veszi a célcsoport intellektuális képességeit, igényeit;
- professzionalitás jellemzi, a célközönségnek hiteles személy közvetíti az információt;
- többdimenziós együttműködésen alapul (potenciális áldozat – megelőzési szakember, potenciális áldozat – potenciális áldozat, valamennyi érintett szervezet között).

A felsorolt szempontok azok, amelyek alapvetően meghatározzák a módszer hatékonyságát, azaz nem pótolhatók, csak bővíthetők.

„Leghatékonyabb bűnmegelőzési eszközök – utazó vagyónvédelem”

Az eddig bemutatott projektekből és elemzésükből levont következtetések kellően megalapozzák a következő konkrét, megvalósítható programot, amely a leghatékonyabb kategóriába sorolható bűnmegelőzési módszer. A kidolgozás megtörtént, de a megvalósítás még várat magára, azaz gyakorlati tapasztalatok még nincsenek. Az „*Utazó vagyónvédelem*” elnevezésű projektet a Nemzeti Bűnmegelőzési Tanács által a megyei bűnmegelőzési egységeknek 2014-ben kiírt meghívásos pályázatra nyújtotta be a Nógrád Megyei Rendőr-főkapitányság. A konkrét bűnmegelőzési terven keresztül egyrészt a felvázolt hipotéziseket kívánom bizonyítani, másrészt egy olyan módszertani segítséget kínálok a leghatékonyabb eszközt kereső kollégáknak, amelyet kiindulópontként lehet használni bármely területen és célközönségnél, nyilván a helyi sajátosságokat messzemenően figyelembe véve.

Miért vagyónvédelem?

Minden megelőzési program kezdő lépése a helyzetfelmérés. Általánosan ismert tény, hogy a regisztrált bűncselekmények számának hatvan-hetven százaléka évek óta a vagyón elleni bűncselekmények köréből kerül ki. Ezen belül leggyakoribbak a betöréses és az alkalmi lopások. Ezek az adatok determinálják, hogy a megelőzés kiemelkedően kezelje ezt a bűncselekményi kategóriát. De ez csak a kiindulópont, amelyre minden más programelem felfűzhető.

Miért utazunk?

A megye hat kapitányságának illetékességi területéhez tartozó két-két olyan települést választottunk, ahol a megelőzést a közbiztonsági és bűnügyi helyzet leginkább indokolja. Ezek között utazik majd a bűnmegelőzők „társulata”. Abban, hogy a vándorlás mellett döntöttünk, fontos szempont volt, hogy a községek, falvak lakói jellemzően nem utaznak el a nagyobb városokba bűnmegelőzési előadásokra, vagyónvédelmi tanácsadásokra. Ha meg akarjuk szólítani őket, nekünk kell a lakóhelyükre menni.

A projekt leírása

A projekt két fő szakaszra osztható: egy kampányszerű bevezetésre, „alapozásra”, és magára a fenntartásra. A nyitókampány a kiválasztott településeken minimum öt napig intenzív programokkal lesz jelen.

A prevenciósv terv kidolgozásánál a következő általános szempontokat kell figyelembe venni:

- a célcsoport sajátosságai (életkor, szociális helyzet, intellektuális képességek);
- az elkövetési körülmények jellemzői (hely, idő, módszer);
- a lakókörnyezet specifikumai (kertes házak, emeletes épületek);
- a megelőzési tevékenységbe bevonható együttműködő partnerek (polgárőrség, szociális munkások);
- a rendelkezésre álló erőforrások (humánerőforrás, anyagi feltételek megléte).

Előkészítés – kommunikáció

Előzetesen a bűnmegelőzési projekt céljáról és programjáról

- az adott helyen szokásos módon (pl.: hangosbemondón keresztül, hirdetőtáblákon, faluújságokban);
- plakátokon (közintézményeknél, üzleteknél, buszmegállóknál) és
- szórólapok útján

tájékoztatjuk a lakosság széles rétegeit.

Lebonyolítás

1. nap

Vagyonvédelmi eszközök kiállítása: könnyen mozgatható, szállítható, eredeti, mechanikus és elektronikus vagyonvédelmi szerkezetek bemutatása. (Például: biztonsági záruk, rácsok, lakatok, riasztóberendezések, mozgásérzékelők.) A szerkezetek használatához szakember ad tanácsokat, tájékoztatást. A kiállítás látogatói anonim kérdőívet töltenek ki saját biztonságukra, értéktárgyaik, ingatlanuk védelmére vonatkozóan, és a helyszínen bűnmegelőzési szakemberrel kiértékelik. Fontos, hogy az eszközöket nemcsak egyszerűen kiállítjuk, hanem a bemutató és egyéni tanácsadás segítségével tesszük komplexsége a felvilágosító munkát. A kiállítás a település központjában – kultúrotthonban vagy iskolában – folyamatosan megtekinthető a kampány mind az öt napján.

2. nap

- Tájékoztató a szociális szférában dolgozó, segítő szakembereknek (védőnő, házi orvos, szociális munkás, családsegítő stb.).
- Bűnmegelőzési tájékoztató előadás a felnőtt korú lakosoknak.
- Bűnmegelőzési tájékoztató előadás az óvodás gyerekek szüleinek.
- Előadás (osztályfőnöki órák keretében) az általános iskolás diákoknak.

3. nap

- Bábelelőadás az óvodásoknak – korosztálynak megfelelő veszélyhelyzetek eljátszása, elemzése – a későbbiekben az óvodapedagógusok többször újra felidézik a történeteket.
- Bűnmegelőzési tájékoztató előadás pedagógusoknak.
- Bűnmegelőzési tájékoztató szülőknek (ún. összevont szülői értekezlet).
- Előadás (osztályfőnöki órák keretében) az általános iskolás diákoknak.

4. nap

- Előadás a nyugdíjasoknak (nyugdíjas klubban vagy idősek napközis otthonában).
- Igény szerint egyéni tanácsadás.
- Meg kell jegyezni, hogy a szociális munkásoknak szóló tájékoztatás az időskorúak védelmét célozza; a felnőtt lakosság és az iskoláskorúak tájékoztatóinak hangsúlyos része az időskorúak ez irányú segítése is, a rossz szokások megváltoztatásához szükséges ismétlődő, rendszeres figyelemfelhívás.
- Előadás (osztályfőnöki órák keretében) az általános iskolás diákoknak.

5. nap

„Kampányzáró program.” Bűnmegelőzési vetélkedő: a korábbi napokon a vagyonvédelmi és bűnmegelőzési tesztek legjobb húsz kitöltője részvételével négy- vagy ötfős csapatokat alkotunk, idős-, felnőtt és gyermekkorú tagokkal (lehetnek családi csapatok, vagy például egy utcában lakók). A győztes csapat vesz majd részt a megyei – települések közötti – vetélkedőn.

Fenntartás

- Az óvodapedagógusok, az iskola pedagógusai (osztályfőnökök) részt vesznek a bűnmegelőzési tájékoztatókon, így a mindennapi foglalkozások során az ott elhangzottakat bármilyen eseményhez kapcsolva felidézhetik, ismételhetik.
- Az óvodában a körzeti megbízott tart foglalkozást.
- A szociális munkások az idősek látogatásánál felidéznek a bűnmegelőzési tanácsokat.
- Szórólapokon bűnmegelőzési tanácsokkal látjuk el a lakosságot egy héttel a kampányzáró után.
- Két héttel a kampányzáró után egy ún. „zsebleltár” készítéséhez szükséges tájékoztató füzetet, mintát juttatunk el a lakossághoz.
- Körülbelül fél évvel később SZEM mozgalmat indítunk.
- A helyi újságban rendszeres bűnmegelőzési tanácsokat jelentetünk meg.
- Az iskola rendőre rendszeresen ellátogat az iskolába, tájékoztatót tart az aktuális problémák kezelési lehetőségeiről.

Akikről ritkán esik szó...

A dolgozatban a bűnmegelőzés módszereiről volt szó, s a sorok mögött mindvégig szérenyén meghúzódtak e módszerek kidolgozói, alkalmazói, a bűnmegelőzési szakemberek. Rendőrségi prevencióról lévén szó, ők a bűnmegelőző rendőrök. Szinte valamennyi program ismertetésekor érintettem a szakemberek speciális ismereteit, készségeit, elkötelezettségét, felkészültségét, vagy éppen felkészítését, képzését. A szakembereket oktató tréner szerint: „A bűnmegelőzésben dolgozó kollégák motiváltsága az átlagos rendőri munkát végzők között még mindig kimagasló. Ez kifejezetten jó érzéssel tölti el az embert, főleg, ha arra gondolunk, mennyire fontos a pozitív érzelmi azonosulással kifejezhető hitelesség ahhoz, hogy ezt a tevékenységet valaki igazán eredményesen végezhesse.”¹⁷

Összegzés

A hatékonyság mérésére évtizedek óta egzakt módszerek léteznek, s a bűnmegelőzést érintően is folynak ilyen kutatások. A D.A.D.A.-program hatékonyságát éppen jelenleg méri az Oktatókutató és Fejlesztő Intézet, s az OKRI elismert szakemberei¹⁸ 2000-ben egy egy éven át tartó felméréssel, számos munkatárs és érintett közreműködésével végeztek a főváros kerületeiben egy, a bűnmegelőzés hatékonyságát mérő vizsgálatot. Álláspontom szerint az ott tett megállapítások megkérdőjelezhetetlenek. A leghatékonyabb bűnmegelőzési eszközök kiválasztására ilyen professzionális felmérési adatokat nem alkalmaztam, de szakmai tapasztalataimat, naprakész ismereteimet felhasználtam. Vállalván a tudósok és a tudomány iránti elfogultságot is, az eredmény kétségtelen.

¹⁷ Molnár (2008) 91.

¹⁸ Kerecsi–Finszter–Kó–Gosztanyi (2001) 112–180.

len: „A bűnözés helyi jellegzetességei ugyanis csak a helyi társadalmi-gazdasági információk ismeretében értékelhetők, és nem önmagukban.”¹⁹

A rendőr szolgálatellátása során leggyakrabban nem a bűnmegelőzési szempontok mentén intézkedik. Feljeleníti vagy megbírságolja a szabálysértőket, előállítja a bűncselekmények elkövetőit, kihallgatja a gyanúsítottakat. Más szóval negatív események szereplője, irányítója. A bűnmegelőzés szerepében azonban a rendőr a segítség, és nem a büntetés megtestesítője. A rendészettudomány az ilyen típusú kontaktust a közösségi rendészet egyik alapelemeként definiálja. „A közösségi rendőrség (community policing) legalapvetőbb funkciója a biztonság feletti őrökös. A közbiztonságot fenyegető veszélyek azonosítása érdekében állandó párbeszédet kell folytatni a közösséggel. Kooperációra van szükség a közbiztonságért felelős más szervezetekkel, a biztonság maga is kooperációs termék.”²⁰

Tekintettel arra, hogy a közösségi rendőrség létrejött hazánkban még várat magára, a rendészeti bűnmegelőzés a jelenlegi centralizált, vertikális vezetési rendszerben – véleményem szerint – az *előfutár* szerepét tölti be. Az együttműködés jelenleg egészen mást jelent a bűnügyi és közrendvédelmi rendőrök és a lakosság között, mint a bűnmegelőző rendőrök és a lakosság között. *Míg az első esetben a rendőrség dominanciája a meghatározó, a második kontaktus a mellérendeltség, a kompromisszum, a problémamegoldás együttes hatásával zajlik.* Amikor majd a rendőrség egészét az ilyen típusú kommunikáció jellemzi, a jelenleginél sokkal kisebb szerepük lesz a prevenciós rendőröknek. Egy más minőségű kapcsolat következményeként a prevenciós programok koordinálása is a civilszervezetek kezébe kerülhet. Ekkor helyénvaló lesz annak a kérdésnek a vizsgálata, hogy valóban a rendőrség feladata-e a bűnmegelőzés. Jelenleg azonban ennek nincs aktualitása.

IRODALOMJEGYZÉK

Felhasznált irodalom:

- Balázsfalvi Gusztávné (2001): *Módszertani kézikönyv a D.A.D.A. programot oktató rendőrök számára.* Miskolc, B-A-Z MRFK Bűnmegelőzési Szolg.
- Balázsfalvi Gusztávné – Rácz Ferenc (2007): *Boldog születésnapot D.A.D.A.!* Budapest, Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium.
- Beccaria, Cesare (1989): *A bűnokről és a büntetésekről.* Budapest, Országos Pedagógiai Könyvtár és Múzeum.
- Borbíró Andrea (2009): Bűnmegelőzés. In Borbíró Andrea – Kerecsi Klára (szerk.): *A kriminálpolitika és a társadalmi bűnmegelőzés kézikönyve I.* Budapest, Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium.
- Brantingham, Paul J. – Faust, Frederic L. (1976): A Conceptual Model of Crime Prevention. In: *Crime & Delinquency*, Vol. 22. No. 3. 284–296.
- Csányi Klára (szerk.) (1999): *Áldozatvédelem. Szakkönyv a bűncselekmények áldozataival foglalkozók számára.* Budapest, BM Kiadó.
- Díószegi Judit – Sövényházy Edit (2010): *D.A.D.A. Tananyag.* Budapest, ORFK Bűnmegelőzési Osztály.
- Finszter Géza (2008): *A rendészeti szervek működésének jogi alapjai.* Budapest, RTF Alkotmányjogi és Közigazgatásjogi Tanszék.

¹⁹ Lásd: uo. 180.

²⁰ Finszter (2008) 78.

- Gaál Gyula – Molnár Katalin (2013): Ami elromolhat, az el is romlik? A média szerepe a biztonságos, élhető közösségek formálásában. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*. 14. kötet. Pécs, MHTT.
- Gaál Gyula – Molnár Katalin (2014): *Másképpen a biztonságról – Police Café Pécs*. Budapest. Kézirat.
- Gönczöl Katalin (1994): *Büntetőpolitika, bűnmegelőzés. Tanulmánygyűjtemény a szociális szakképzés számára*. Budapest, ELTE Szociológiai Intézet.
- Gratzer Gábor – Szabó Henrik – Sövényházy Edit (2010): *Megóv-lak. Bűnmegelőzési jó tanácsok fiataloknak, felnőtteknek*. Budapest, Korona Kiadó.
- Kerecsi Klára (2001): Közösség és bűnmegelőzés: közösségi bűnmegelőzés. In: *Magyar Tudomány*, 1. évf. 8. sz. 929–946.
- Kerecsi Klára – Finszter Géza – Kó József – Gosztonyi Géza (2001): A területi bűnmegelőzés lehetőségei Budapest V., IX. és XXII. kerületében. In: *Kriminológiai Tanulmányok*, 38. kötet, 112–180.
- Kispéter Andrea – Sövényházy Edit (2008): *Élménypedagógia. Csapatépítő játékok*. Budapest, Bába és Társai Kiadó.
- Molnár Katalin (2001): *Kommunikáció a rendvédelmi munkában*. Jegyzet. Budapest, RTF.
- Molnár Katalin (2004): *Kommunikáció a rendvédelmi szervek munkájában – különös tekintettel a bűnmegelőzésre*. Budapest, RTF.
- Molnár Katalin (2008): A rendészeti kommunikációs képzés jelene és jövője (I. rész). In: *Magyar Rendészet*, 8. évf. 4. sz. 74–93.
- Molnár Katalin – Sövényházy Edit (2006): „Médiakincstár” kiaknázatlanul. In: *Magyar Rendészet*, 6. évf. 2. sz. 171–87.
- Nánási Andrea (1996): *D.A.D.A. olvasókönyv. Segédanyag a D.A.D.A. program oktatásához*. Budapest, ORFK Bűnmegelőzési Osztály.
- Rácz Ferenc (2002): *D.A.D.A. oktatók kézikönyve. A kommunikáció elmélete és gyakorlata. Drámapedagógiai módszerek az oktatásban*. Budapest, ORFK Bűnmegelőzési Osztály.
- Szabó Henrik (szerk.) (2008): *A bűnmegelőzés elmélete és gyakorlata*. Jegyzet. Budapest, RTF.
- Wilson, James Q. – Kelling, George L. (1982): Broken windows: the police and neighborhood safety. In: *The Atlantic Monthly*, Vol. 249. No. 3. 29–38.

Felhasznált források:

- 115/2003. (X. 28.) OGY határozat a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiájáról
 1744/2013. (X. 17.) Korm. határozat a Nemzeti Bűnmegelőzési Stratégiáról (2013–2023)

SUMMARY

Efficient Methods of Crime Prevention

MEDVE Judit

The way crime prevention is perceived in Hungary is full of contradictions. Most people adopt a standpoint that is based on subjective opinion and often emphasizes one-sided attitudes. Crime prevention would almost be non-existent without the cooperation and coordination of the police, so if the police left the field of prevention, everyone would feel its negative effects in a short time. The key to efficient police prevention is the adequate communication of well-prepared, committed professionals. This means that the tools of prevention are always tailored to the needs of the target group and the specific circumstances.

Okok és tények a rendőrségi korrupció tárgykörében

MOLNÁR Ildikó

Az állampolgárok a korrupciót ma is gyakran párosítják a rendőrség intézményével. Egy általam készített felmérés során megállapítást nyert, hogy a korrupció megelőzése érdekében tehető intézkedések között szerepel a hivatás tekintélyének növelése, társadalmi igényként merül fel a szakma megbecsültségének helyreállítása. Kutatásom célja, hogy választ találjak arra a kérdésre, hogy miként növelhető a rendőrség társadalmi megbecsülése, milyen további intézkedések szükségesek ahhoz, hogy az állampolgárok rendőrökbe vetett bizalma pozitívabb eredményről adhasson számot a korrupció tekintetében.

A 21. században a rendőrök, a rendőri munka megítélése alapvetően megosztja a társadalom véleményét. Egyesek meg vannak elégedve a rendőrök tevékenységével és elfogadhatónak tartják a jelenlegi állapotot, míg mások megvetik, elítélik a rendőri munkát, a hivatásukat végző embereket. Szükség van-e mérlegelni? Általánosíthatunk-e egy helytelen rendőri (rendvédelmi) döntés miatt az egész rendőrségre kiterjedően? A válasz: nem! Az évtizedek alatt kialakult megítéléshez természetesen a rendőrök munkája, cinizmusa, hozzáállása, egy-egy hibás intézkedése is hozzájárult. Nem kevés szerepet játszott a média és az állampolgárok járatlansága a szakmát illetően, minde mellett a negatív attitűdök, amelyek folyamatosan összekapcsolják a rendvédelmi dolgozókat a polgárokkal, például a törvények, belső normák kötelező betartása.

Kutatásom célja, hogy választ találjak arra a kérdésre, hogy miként növelhető a rendőrség társadalmi megbecsülése, milyen további intézkedések szükségesek ahhoz, hogy az állampolgárok rendőrökbe vetett bizalma pozitívabb képet nyújtson a korrupció tükrében?

A korrupcióról általában

„Minden olyan cselekedet korrupciónak tekinthető, amikor egy döntési pozícióban lévő személy adott téren meglévő hatalmát nem az általa képviselt szervezet, hanem személyes céljai érdekében használja fel. Így az is korrupció, ha egy tanár némi ajándék fejében átengedi a vizsgán az arra nem érdemes diákot, ha egy közlekedési rendőr néhány ezresért eltekint a feljelentéstől, ha egy orvos csúszópénz ellenében olyan orvosságot ír fel, ami szakmailag egyébként nem indokolt, vagy egy hivatalnok ellenszolgáltatás fejében [előre veszi] az ügyünket.”¹

1 Kránitz (2000) 19.

A fent idézett sorok természetesen nem a korrupció fogalmát képezik, hiszen a jelenség korszakonként változik, ebből kifolyólag lehetetlen definiálni, de mégis átfogó képet fest a cselekmény általános ismérveiről. Bár a különböző tudományok képviselőinek véleménye nagyban eltérő a korrupció fogalmát illetően, az alapkérdésekben azonban mégis egyetértenek:

- „a korrupció nemkívánatos, káros jelenség (esetenként természetesen lehetnek pozitív hatásai is);
- alattomos és nehezen felderíthető, s a bizonyításnak is jelentékeny korlátai vannak;
- mindig valamely (politikai, hivatali, gazdasági stb.) hatalommal való visszaélést jelent;
- mindig valamilyen – többnyire főként anyagi – haszonszerzés motiválja;
- minden individuális korrump aktus célzatos cselekmény (senki soha nem korrumpál l'art pour l'art!);
- minden esetben van aktív elkövető, aki a saját érdekeinek érvényesítése érdekében előnyt, jogtalan különjuttatást nyújt;
- és megvan a »párja«, az ellentettje: a passzív elkövető, aki ezen különjuttatás ellenében hivatali, gazdasági kötelességét megszegi, annak teljesítésével, avagy diszkrecionális jogkörének gyakorlásával visszaél;
- állami szinten ezen speciális, korrump aktusok sajátos módon összegződnék – egyedi, elszórt jelenségekből társadalmi jelenséggé válnak;
- s ekként már sajátos önmozgásra, önfejlődésre, sőt sajátságos »fejlődéstörvényekre« tesznek szert.”²

A korrupciós bűnözés legfontosabb jellemzője a latencia. Ennek egyszerű, hétköznapi magyarázata abban rejlik, hogy az aktív és passzív vesztegető között érdekegység jön létre, s emiatt az egyik fél sem érdekelt a másik büntetőjogi felelősségre vonásában, ezért a megállapodás olyan konspirált szabályok között valósul meg, amelyet a hatóság nagy erőfeszítések útján tud felderíteni, megelőzni. A bizonyítás ténye még ekkor is kétséges lehet, ugyanis nincs tanú, okirat, semmilyen egyéb bizonyíték, amely a megállapodást alátámasztaná. A latencia tényét bizonyítja az az adat, miszerint az 1965 és 1980 között ismertté vált korrupciós bűncselekmények nem érték el az összes ismertté vált bűncselekmény egyetlen százalékát sem, elkövetők tekintetében pedig az összes ismertté vált elkövető fél százalékát.

A latencia napjainkban is megnehezíti a felderítést, bizonyítás kérdését, amelynek egyik oka lehet a rendőrök közötti erős összetartás, a csoporton belüli kohézió. A korrupciós cselekményeket szinte lehetetlen egy személyben elkövetni, egyrészt szinte nincs olyan intézkedés, eljárási cselekmény, ahol a hatóság egy személyként van jelen, másrészt ésszerű okok miatt a lebukás veszélyét csökkentik, ha legalább két személy vesz részt a cselekményben, és közös erővel próbálják elfedni a bűncselekményt.

Mindezek ellenére vitathatatlan tény, hogy a korrupció veszélye nem a bűncselekmények számszerűségében rejlik, hanem abban, hogy e cselekmények káros hatást

2 Uo. 14–15.

gyakorolnak a szervezet társadalmi megítélésére, a szervezetbe vetett bizalomra, illetve tudományosan bizonyított tény, hogy a korrupció korrupciót szül, tehát fontos tény a jelenség öngerjesztő hatása.

A hivatali korrupció³

A rendőri korrupció felbukkanásának időpontjáról, eredetéről senki nem tud teljes bizonyossággal nyilatkozni, ám annyi biztos, hogy a 20. század utolsó éveiben olyan méretékben volt jelen a magyar rendőrség szervezetében, hogy beavatkozás nélkül felémésztette volna a társadalom bizalmát a rendőrség iránt. Noha a korrupciót nemcsak a társadalom, hanem maguk a rendőrök többsége is elítéli, főként társadalmi megítélésük, valamint a szakma becsületének öregbítése okán. A hivatali korrupciót az különbözteti meg az egyéb hasonló cselekményektől, hogy a magatartás indoka mindig a közhatalmi jogosítványokkal hozható összefüggésbe. Nemcsak hazánkban, hanem világszerte megfigyelhető, hogy a korrupció motorja többek között a javak egyenlőtlen elosztásából fakadó probléma.

A rendőri korrupció

A rendőri korrupció meglete vitathatatlan a társadalomban, ezt többek között az is igazolja, hogy a Belügyminisztérium, az Országos Rendőr-főkapitányság és a hozzájuk hasonló egyéb szervezetek kiemelt figyelmet fordítanak a jelenségre, annak megelőzésére és a már elkövetett bűncselekmények büntetőjogi szankcionálására.

A rendőri korrupció a hivatali korrupció egy speciális fajtája. A korrupció ezen formája mindig is a közérdeklődés középpontjában állt, s ez lényegében érthető, mivel épp a rendőrök azok, akik a szabályok betartatását ellenőrzik. A rendőri korrupción belül további csoportok figyelhetők meg, úgymint:

- alkalmi korrupció,⁴
- tevékeny korrupció,⁵
- provokáló jogsértés,⁶
- jogsértés személyes indítékból,⁷
- jogsértő rendőr által elkövetett bűncselekmény leplezése.

A kutatások arról adnak számot, hogy a korrupciós cselekményekért cserébe nyújtott ellenszolgáltatás a legtöbb esetben pénz. A rendőri korrupció felderítését és bizonyítását nehezíti, hogy a kialakulásában szerepet játszó tényezők legalább olyan sokrétűek, mint az elkövetési módszerek.

3 Szikinger (2002) 25.

4 Valaminek a megtétele vagy épp elmulasztása juttatásért cserébe.

5 Amikor a jogalkalmazó az aktív vesztegető, és valamely tevékenységért pénzt kér.

6 Amikor a rendőr olyan bizonyítékot kohol, amelynek eredményeként súlyosabb megítélés alá esik a cselekmény.

7 Személyes bosszú vezérli a jogalkalmazót.

A rendőri korrupció feltételezett okai

A rendőri munka sajátossága, hogy közvetlenül érintkezik a bűn világával, ebből kifolyólag egy nagyobb behatás, illetve hajlam képes a jogalkalmazót megrendíteni hivatástudatában, s ehhez még hozzájárulhat a társadalom negatív értékítélete is. Habár napjainkban a rendőrség ugyan jobb megítélés alá esik, mint az elmúlt évtizedekben, mégsem tekinthető kielégítőnek a társadalomban kialakult összkép. A szervezet anyagi nehézségekkel küzd, az állomány tagjai az alacsony munkabérek miatt feladják hivatásukat és külföldön keresnek munkát a jobb megélhetés reményében.

A testület zárkózottsága, amely az elmúlt évtizedekben kirajzolódó sajátossága a rendőrségnek, megnehezíti az állampolgárok és a rendőrük közötti közvetlen kapcsolat megteremtését. Tovább mélyíti a problémát a rendőrökben létrejött képzet, miszerint a társadalom nem tiszteli őket mint hivatásukat gyakorlókat, nincs tekintélyük, ezáltal nem segítik munkájukat. A testület egyes tagjaiban kialakult „cinizmus elsősorban a szervezetben uralkodó elvárásokhoz való igazodás eredménye, nem pedig hozott anyag.”⁸

Ez a múltbéli zárkózottság nagyban hozzájárult a jelenleg fennálló helyzethez, ugyanis a testület olyannyira zárkózott volt, hogy a tudományos kutatások képtelenek voltak „áthatalni” a szervezet köré épített falakon, ez pedig meggátolta a visszaélések megakadályozásához igen fontos, valós helyzet feltérképezését, ezért is volt védve a szervezeten belül – többek között – a rendőri korrupció intézménye.

A korrupció további okai között szerepel az a tény, hogy az egyén, tehát a rendőr által képviselt nézetek nem mindig esnek egybe a társadalom elvárásaival, a szervezet, rendőrség belső normáival.

A korrupciós cselekményeket két elmélet szerint csoportosíthatjuk:

- egytényezős,
- multifaktoriális vagy többdimenziós elmélet.

Egytényezős elmélet⁹

Az elmélet lényege, hogy a korrupció oka egyetlen tényezőre vezethető vissza. Az egytényezős okságmagyarázatok további három csoportba sorolhatók, úgymint:

- egyéni negatívumok elmélete,¹⁰
- negatív társadalmi faktorok elmélete,¹¹
- társadalmi fejlődés anomáliájának elmélete.¹²

8 Szikinger (1998) 8.

9 Szikinger (2002) 42–56.

10 Az elmélet szerint a korrupció oka kizárólag az egyénben rejlő okokra vezethető vissza, például a leendő jogalkalmazók erkölcsi hiányára, képzettségük hiányára.

11 A korrupció oka lehet például a társadalom és a család hatása az egyénre.

12 Az elmélet szerint a korrupció okai lehetnek az olyan társadalmi jelenségek, mint a szegénység, a globalizáció.

Multifaktoriális elmélet¹³

A multifaktoriális okságmagyarázatok az egytényezős okságmagyarázatok kritikájaként kerültek kidolgozásra. Az elmélet további hét csoportra osztható:

- etnocentrizmus,¹⁴
- funkcionalizmus,¹⁵
- revizionizmus,¹⁶
- evolucionizmus,¹⁷
- kulturális felfogás,¹⁸
- eklektikus elmélet,¹⁹
- van Klavren elmélete.²⁰

Figyelmesség vagy eszköz-e az ajándék (előny)?²¹

A korrupciót mint jelenséget a filozófusok mellett a jogtudomány, a bűnügyi tudományok, a közgazdaságtudomány, a szociológia, a politológia és a történettudomány képviselői is próbálják egy definícióba önteni, s ez igen körülményes feladat, mivel a korrupció intézménye társadalmi tömegjelenségként értékelhető, a társadalom pedig folyamatos változáson megy keresztül, tehát az új körülmények megjelenése megnehezíti egy egységes fogalom megalkotását. Külön említést érdemel a jogalkotó tevékenysége, aki a korrupciós bűncselekmények törvényi tényállásainak megfogalmazásával lehetővé teszi az elkövetett bűncselekmények pönalizálását.

A korrupció által legveszélyeztetettebb csoportba sorolhatók azok a szervezetek, szervezeti egységek, amelyek döntéseket készítenek elő és hajtanak végre. E csoportokba tartozó személyek mind helyzetüknél, mind pozíciójuknál fogva, tevékenységük jellegéből kifolyólag a korrupció veszélyének fokozottan ki vannak téve. Természetesen ez nem jelenti azt, hogy minden esetben megpróbálják a korrupciót érvényesíteni, még kevésbé jelenti, hogy az érintett személyek engednek is a kezdeményező félnek. Úgy gondolom, hogy még nagyobb problémát jelent, amikor a korrupciós cselekmény kezdeményezője nem a döntésben érdekelt fél, hanem maga a döntéshozó, aki felajánlja, hogy valamilyen fizetség vagy előny kilátásba helyezésével kedvező döntést hoz az ér-

13 Szikinger (2002)

14 Az etnocentrizmus szerint a társadalomban egy „vákuumhatás” érvényesül, melynek lényege, hogy a társadalom fejletlenebb szereplőit vonzzák a gazdaság fejlett szereplői. A különbségek miatt konfliktusok keletkeznek, amelynek „feloldása” a korrupció.

15 Az etnocentrizmus ellentéte.

16 A revizionizmus szerint a korrupció oka egy viselkedési normától való elhajlás a gazdasági-politikai rendszer anomáliája következtében.

17 Ezen elmélet a korrupció jelenségét egyidejűleg két oldalról (mint társadalmi tömegjelenséget és mint egyedi magatartást) vizsgálja.

18 A kulturális felfogás képviselői a gazdaságilag kevésbé fejlett és a fejlett országok korrupciós cselekményeinek aránytalan eloszlását vizsgálták, és megállapították, hogy a fejletlenebb országokban nagyobb mértékű a korrupció.

19 Az elmélet lényege, hogy a korrupciós oksági tényezőket szintetizálják.

20 Az elmélet szerint a korrupció oka az, hogy a köztisztviselők (alkotmányon/alaptörvényen alapuló) egyedi ügyekben törvényes felhatalmazás alapján döntéseket hozhatnak.

21 Gál-Hornyák (2006) 20–60.

dekeltre nézve. Mindezek tudatában kijelenthető, hogy a korrupció mindig valamilyen döntés átalakítására irányul, amelynek létrejöttéhez két mozzanat bekövetkezése válik szükségessé, illetve két fél közötti egyszerű megállapodás, amely a törvénytelen magatartások következtében jön létre.

A döntéshozó eljárása során nem saját belátása alapján jár el, hanem szigorú normák és elvárások szerint, kötelességének, feladatának és hivatásának megfelelően. A döntéshozó a vesztegetési megállapodással egyértelműen megszegi elkötelezettségét, ígéretét, nem túlzás kijelenti azt, hogy hűtlenné válik hivatásához, feladatához. E megállapodás törvénytelen mivoltával mindkét fél tisztában van, így titokban kötik, a törvényesség látszatát keltve. Azon túl, hogy e cselekmény eljárási szabályokat sért, ellentmond a tulajdon eszméjének is. Privilegizált esetekben előfordulhat, hogy a döntés tartalma megfelel az eljárási szabályoknak²² – így pártatlan, elfogulatlan, részrehajlástól mentes –, illetve az érdekelt kívánságainak is. Ez esetben felmerülhet a kérdés, hogy ugyanolyan helytelen, erkölcstelen magatartást valósít-e meg a vesztegető kívánsága? A válasz természetesen igen. Ugyanolyan megítélés alá esik az eredménytelen próbálkozás a vesztegető személy tekintetében. Az, ha a korrupció befolyásolja a döntéshozót, ebből kifolyólag a döntést is, negatív színben tünteti fel az egész döntéshozó szervezet, ez azt jelenti, hogy „kikezdi” a közélet tisztaságát, az állami szervek szabályszerű, igazságos működésébe vetett bizalmat, s ez hatalmas erkölcsi veszteséget jelent a mikro- és makrokörnyezetben, majd társadalmi méretűvé válva az egész társadalomban.

Az ajándékozás

„Az ajándékozás a köznapi értelemben olyan alkalmi jellegű, ingyenes vagyoni juttatás, mely a szeretet, a tiszteletet, a barátság, a jóindulat, a bőkezűség vagy a figyelmesség megnyilvánulása, s amellyel az ajándékozó kellemes élményt kíván szerezni a megajándékozottnak (és persze saját magának is). Minthogy pedig az ingyenes, a saját vagyon terhére történő, ellenszolgáltatás nélküli juttatás, s a vele összekapcsolódó szeretet, tisztelet, barátság, jóindulat, bőkezűség, figyelmesség és kellemesség egyaránt az erkölcsi jó körébe tartozik (de legalábbis annak velejárója), az ajándékozás erkölcsi szempontból többszörösen is helyes, elismerésre méltó cselekedet.”²³

A fent idézett sorok egyértelműen kifejezik egyéni véleményem, de természetesen a rendőrség szervezetének körében egyáltalán nem elfogadott jelenséggént él az ajándékozás. Az állampolgároknak felmerül a kérdés, hogy az eljárás során hogyan köszönhetnének meg a rendőrnek például egy jó – teszem hozzá, törvényes – tanácsot, egy olyan információt, amelyről addig nem tudtak, de megkönnyítette helyzetüket?

22 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól, 1. § (2) bekezdése szerint: „A közigazgatási hatóság a hatáskörének gyakorlásával nem élhet vissza, hatásköre gyakorlása során a szakszerűség, az egyszerűség és az ügyféllel való együttműködés követelményeinek megfelelően köteles eljárni. A hatóság ügyintézője jóhiszeműen, továbbá a jogszabály keretei között az ügyfél jogát és jogos – ideértve gazdasági – érdekét szem előtt tartva jár el.” Ket. 2. § (1) bekezdése szerint: „Az ügyfeleket a hatósági eljárásban illeti a törvény előtti egyenlőség, ügyeiket indokolatlan megkülönböztetés és részrehajlás nélkül kell elintézni.”

23 Gál–Hornay (2006) 17.

A válasz egyszerű (az állampolgár számára): egy kis figyelmességgel. A civil szférában dolgozók vajmi keveset tudnak a hivatásos állományban dolgozók szigorú belső normáiról, így ami számukra természetesnek tűnhet, egy hivatásos személynek terhet jelent, mint például egy ajándékutalvány. Mindamellett, hogy az állampolgárok teljes körű tájékoztatása kötelezettség az eljárás során, így természetesen nem várható el az ajándékozás, de úgy gondolom, nem mindegy, hogy az eljárás során hozott döntés meghozatala előtt, vagy az eljárás befejeztével meghozott döntés után merül fel az ajándékozás lehetősége. Előfordulhat ugyanis, hogy az ajándékozás összekapcsolódik bizonyos „hátsó szándékkal” és túlmutat eredeti jelentéstartalmán. Az ilyen esetekben eszközként – a kérdéses cél érdekében – alkalmazott ajándék teljes mértékben erkölcs-telen mivolta megkérdőjelezhetetlen.

Az ajándékozási cselekmények figyelemre méltó jelentőségét támasztja alá, hogy már a Csemegi-kódexben több törvényi tényállásban szerepelt az „ajándék” szó. „Azon közhivatalnok, aki a hivatalánál fogva teljesítendő cselekményért vagy annak mulasztásáért ajándékot vagy jutalmat követel, elfogad, vagy az ez iránti ígéretet nem utasítja vissza, ha cselekménye vagy mulasztása nem járna hivatali kötelessége megszegésével, megvesztegetés vétsége miatt egy évig, ha pedig azzal járna: két évig terjedő fogházzal büntetendő. Ugyanezen büntetések érik a közhivatalnokot azon esetben is, ha az ajándék vagy a jutalom az ő beleegyezésével harmadik személynek adatott át vagy ígértetett.”²⁴ Az „ajándék” szó ma már nem szerepel büntetőjogunkban, helyét az „előny” kifejezés foglalta el. Ez nem azt jelenti, hogy enyhébb büntetőjogi megítélés alá esik, sőt az „előny” szó további elkövetési magatartásokat foglal magában.

A rendőri korrupciós cselekmények megelőzésével és visszaszorításával kapcsolatos feladatokról szóló 20/2013. (V. 17.) ORFK utasítás VI. fejezetének 30. pontja határoz az ajándék, jutalom vagy kedvezmény tekintetében: „Az állomány szolgálati, hivatali tevékenységével kapcsolatos ajándékot, jutalmat, kedvezményt vagy más előnyt – jogszabályban foglalt kivétellel – nem fogadhat el.”²⁵

Véleményem szerint nem mindegy, hogy a jutalmat, előnyt vagy ajándékot a hatóság határozata, eljárási cselekménye, döntése előtt vagy után kapja a hatóság tagja. Meg kell különböztetni, hogy az állampolgár e figyelmességét már előre kilátásba helyezte-e, és ennek reményében várta a végső döntést, vagy valóban minden hátsó szándék nélkül hálás a hatóságnak valamely intézkedéséért. Nyári gyakorlatom során történt, hogy egy 45–50 év körüli férfi közlekedési balesetet szenvedett segédmotor-kerékpárjával. A férfit a baleset következtében kórházba, a balesetben részes járművet pedig a rendőrkapitányság objektumába szállították. A férfi kórházi ápolását követően a rendőrkapitányságra sietett, ahol a motorkerékpárját őrizték, majd megköszönve a hatóság e tevékenységét, pénzt akart átnyújtani az ügyben eljáró baleseti vizsgálónak a jármű megőrzéséért. A baleseti vizsgáló azonnal jelentette parancsnokának az eseményt, aki megtette a további szükséges lépéseket. A későbbiekben megtudtam, hogy

24 1878. évi V. törvénycikk (Csemegi-kódex) 465. §-a

25 20/2013. (V. 17.) ORFK utasítás a rendőri korrupciós cselekmények megelőzésével és visszaszorításával kapcsolatos feladatokról

a balesetben megsérült személy volt egyben a baleset okozója is, aki azért próbálkozott a pénz átnyújtásával, hogy számára a baleseti vizsgáló kedvezőbb döntést hozzon.

Elmondható, hogy a döntés meghozatala előtti ajándék, jutalom, előny adása, kiállításba helyezése szinte száz százalékgig vesztegetési cselekményre irányul. Természetesen mindkét esetben bűncselekménynek minősül a cselekmény, de nem minden esetben vált ki társadalmi rosszállást, s ezt dolgozatom külön fejezetében, egy kérdőív segítségével támasztom alá.

A korrupciós bűncselekmények hőskorától napjainkig

A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvényben a jogalkotó megszüntette a közélet tisztasága elleni és a nemzetközi közélet tisztasága elleni bűncselekmények külön-külön fejezetben történő szabályozását. Jelenleg a Btk. XXVII. fejezetében kapnak helyet összefoglaló néven („Korrupciós bűncselekmények”). A korrupciós kapcsolat egy legalább két fél között létrejött megegyezésen alapul (aktív²⁶ és passzív vesztegető²⁷). „Aszerint, hogy a döntéshozó pozícióban lévő személy hivatalos személynek minősül-e, vagy gazdálkodó szervezet részére vagy érdekében tevékenységet végző személy, illetve hatósági eljárás résztvevője, különbséget teszünk a hivatali, gazdasági és hatósági eljárásban elkövetett vesztegetés között.”²⁸

A korrupciós bűncselekmények jelentőségét bizonyítja az a tény, hogy már a Csemegi-kódexben, noha nem külön fejezetben, de törvényi tényállás szabályozta a vesztegetés elkövetési magatartást tanúsító közhivatalnokot.²⁹ Az egyes közéleti visszaéléseket büntető rendelkezésekről szóló 1942. évi X. törvénycikk önálló törvényben határozta meg a korrupciós bűncselekményeket. Ez a törvény volt az, amelyik elsőként büntetendővé nyilvánította a tiltott ajándék adását és elfogadását is. A jogalkotó kriminalizációs³⁰ jogával élve az 1942. évi X. törvény 5. §-ában új törvényi tényállást fogalmazott meg, a „befolyással üzérkedés” büntetettét.

Az 1961. évi V. törvényben a jogalkotó aktív vesztegetésnek nevezte el a korrupciós kapcsolat mindkét formáját (aktív, passzív). Az 1978. évi IV. törvény ismét tartalmazta a vesztegetés passzív formáját. Ugyanezen törvény elkövetői körbe emeli a hivatalos személy mellett a gazdálkodó vagy társadalmi szervezet dolgozóját is a „befolyással üzérkedés” bűncselekményét illetően.³¹

26 Aktív vesztegető alatt azt a személyt értjük, aki a kedvező döntés érdekében befolyásolni kívánja a döntéshozó személyt.

27 Passzív vesztegetőnek mindig a döntéshozót tekintjük, akinek hatásköre, lehetősége van a másik fél számára kedvező döntés meghozatalára.

28 Blaskó et al. (2013) 373.

29 1878. évi V. törvénycikk (Csemegi-kódex) 465. §-a

30 Az a folyamat, amelynek során egy magatartás bekerül a Btk. törvényi tényállásai közé.

31 Wiener (2004) 12–65.

A Nemzeti Védelmi Szolgálat³² a rendészeti korrupció ellen

A korrupció elleni küzdelem, az állami szervek korrupcióval szembeni ellenálló képességének erősítése közös társadalmi ügy. Ennek megfelelően meg kell előzni és meg kell akadályozni, hogy olyan személyek kerüljenek a rendvédelem, közszolgálat állományába, vagy teljesítsenek szolgálatot, akik esküjüket megszegve, hivatali helyzetükkel visszaélve, és azt kihasználva, saját érdekektől vezérelve jogosulatlan igényeket szolgáltatnak ki, bűncselekményeket követnek el.

Ugyanakkor a köz érdekében tisztességgel dolgozókat, a munkájukat az elvárásoknak megfelelően végzőket – rájuk való tekintettel családtagjaikat, hozzátartozóikat – meg kell óvni az ellenük intézett jogellenes támadásoktól. A rendvédelem tisztaságát, megbecsültségét, morális és szakmai tekintélyét meg kell védeni és tartani. Ezen elvárások és igények mentén jött létre 2011. január 1-jén a Nemzeti Védelmi Szolgálat.

Működésének alapelvei:

- törvényesség,
- védelmi jelleg,
- dinamizmus,
- nyitottság.

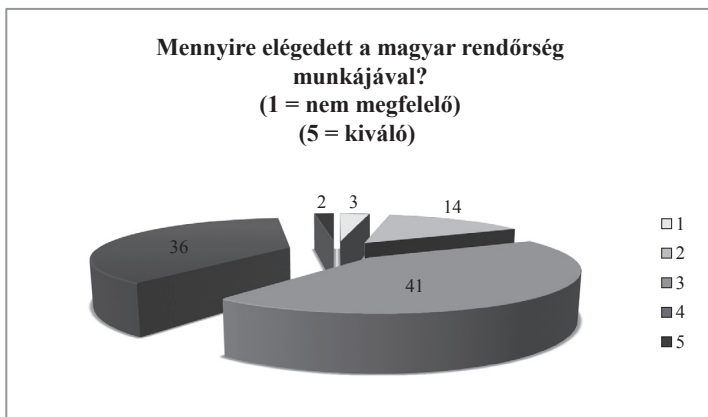
Tevékenységi köre:

- bűnmegelőzés,
- bűnfelderítés,
- kifogástalan életvitel,
- megbízhatósági vizsgálat.

A rendőrség munkájának társadalmi megítélése a korrupció vonatkozásában – empirikus kutatás

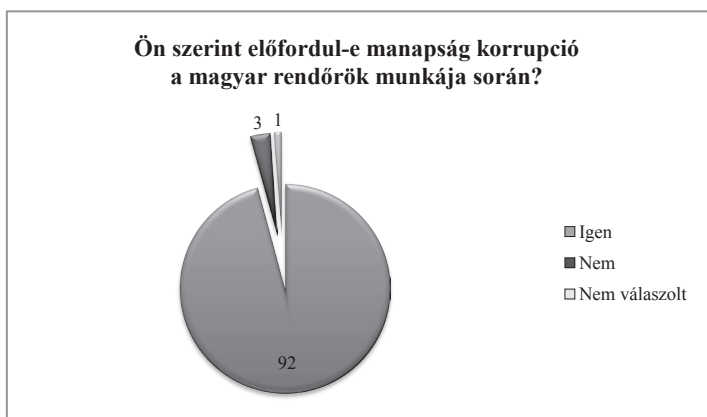
Kutatásom során százötven fő civil személyhez juttattam el egy tizenkét kérdésből álló kérdőívet. A kérdőívet eltérő végzettségű, korú és nemű állampolgárok töltötték ki. A százötven kérdőívből kilencvenhat darabot kaptam vissza kitöltve.

³² Lásd bővebben: <http://nvsz.hu/hu>



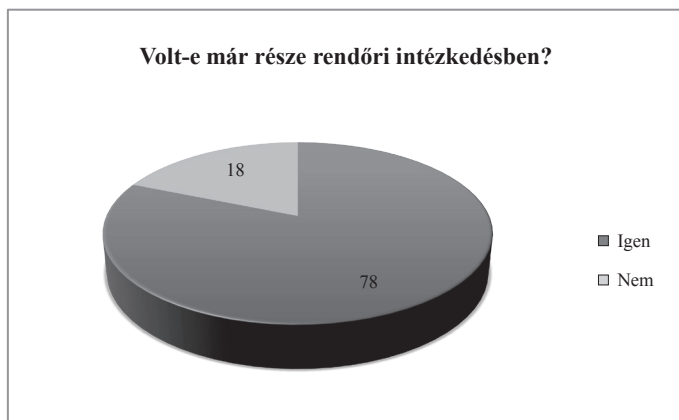
1. diagram: A „Mennyire elégedett a magyar rendőrség munkájával?” kérdésre adott válaszok megoszlása

Összességében elmondható, hogy a kilencvenhat fő 80,2 százaléka 3-asra vagy 4-esre értékelte a rendőrség munkáját, s ez véleményem szerint a mai általános társadalmi normákhoz és a hazai helyzethez képest meglehetősen pozitív eredményről és társadalmi megítélésről ad számot. Ezt a pozitív megítélést támasztják alá a negyedik kérdésre adott válaszok is (4. diagram), miszerint a válaszadók 64,1 százaléka 4-esre vagy 5-ösre osztályozta a rendőrség hozzáállását egy-egy intézkedés során. Ez alapján elmondható, hogy a rendőrség társadalmi megítélése nem olyan kedvezőtlen, mint ahogyan azt a rendőrök gondolják, ebből pedig az következik, hogy a pozitívabb jövőkép kialakításában a rendőrök állampolgárokhoz való viszonyának, hozzáállásának megváltoztatása elengedhetetlen feladat. Ezen pozitív társadalmi megítélés ellenére a tizennegyedik kérdés kapcsán a válaszadók jelentős része vélekedett úgy, hogy a korrupció visszaszorításának egyik lehetséges módja a társadalmi megbecsülés növelése (11. diagram).



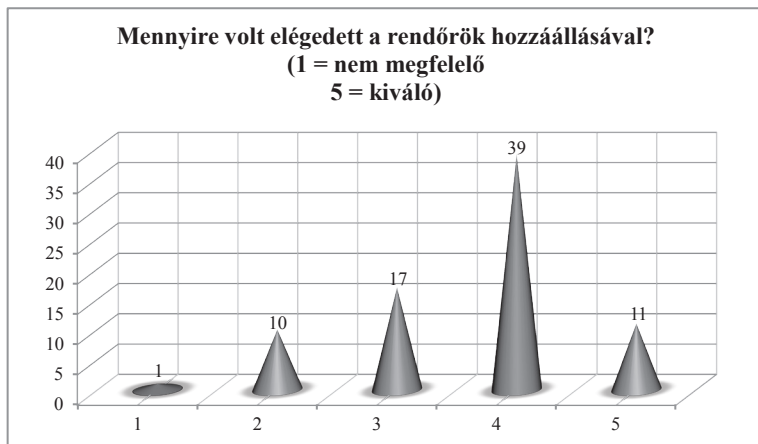
2. diagram: Az „Ön szerint előfordul-e manapság korrupció a magyar rendőrök munkája során?” kérdésre adott válaszok megoszlása

A válaszadók 95,8 százaléka (92 fő) gondolja úgy, hogy a rendőrség munkája során napainkban is jelen van a korrupció. A statisztikai eredmények azonban az ellenkezőjéről tanúskodnak. Manapság olyan átfogó ellenőrzések valósulnak meg, amelyek nagyfokú hatékonysággal ellehetetlenítik a rendőri korrupciós cselekmények nagy számban történő előfordulását. Egyrészt az állomány tagjai nem tudják, hogy hol és mikor válnak egy ellenőrzés alanyává, másrészt a rendszerváltozást követő években szolgálatot teljesítő rendőrök már nyugdíjba vonultak, szinte teljes generációváltás történt az állomány tekintetében, ennek következményeként a korrupciós jellegű bűncselekmények száma is jelentősen redukálódott. A válaszadók 3,1 százaléka (3 fő) gondolja úgy, hogy manapság már nem fordul elő korrupció a jogalkalmazás során (egy fő nem válaszolt a feltett kérdésre). Ezen adatokat reprezentálva, úgy gondolom, az állampolgárokat széleskörűen tájékoztatni kell arról, hogy igenis háttérbe szorult országunkban a korrupció jelensége, és jobban bízhatnak a rendőri intézkedések tisztaságában.



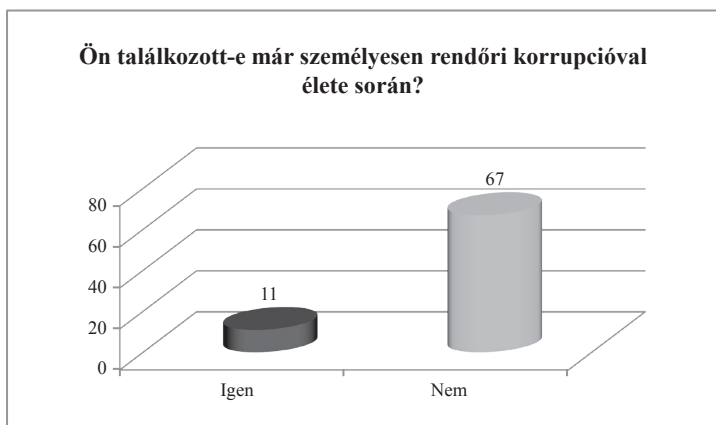
3. diagram: A „Volt-e már része rendőri intézkedésben?”
kérdésre adott válaszok megoszlása

A kitöltők 18,8 százalékának (18 fő) még nem volt része rendőri intézkedésben, a válaszadók 81,2 százalékának (78 fő) azonban igen.



4. diagram: A „Mennyire volt elégedett a rendőrök hozzáállásával?”
kérdésre adott válaszok megoszlása

A hetvennyolc válaszadó az alábbi értékeléssel jellemezte a rendőrök hozzáállását. A kitöltők 64,1 százaléka (50 fő) 4-esre vagy 5-ösre értékelte a rendőrök hozzáállását, s ez, úgy gondolom, kielégítő végeredmény. Noha a kitöltőknek „csak” 14,1 százaléka (11 fő) értékelte 1-esre vagy 2-esre a rendőrök viszonyulását, véleményem szerint minimum közepes szintet kellene elérniük egy-egy intézkedés során, az 1-es és a 2-es osztályozás megengedhetetlen, bár úgy vélem, hogy a 14,1 százalékba tartozó személyek esetében rájuk nézve szankcionáló intézkedés valósult meg, azaz ők negatív attitűddel emlékeznek vissza.



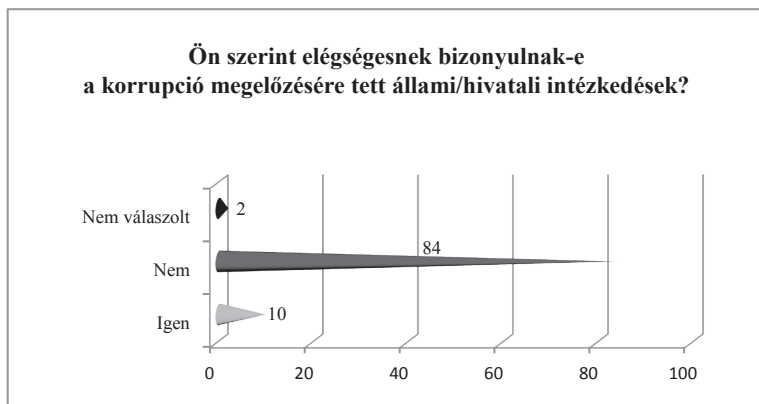
5. diagram: Az „Ön találkozott-e már személyesen rendőri korrupcióval élete során?”
kérdésre adott válaszok megoszlása

A kilencvenhat főből kilencvenhárom személy válaszolt erre a kérdésre, azonban a harmadik kérdésből (3. *diagram*) kiderül, hogy a kilencvenhat főből csak hetvennyolc főnek volt része rendőri intézkedésben, ezért csak e hetvennyolc fő kérdőívét vettem górcső alá, mivel úgy gondolom, hogy ha valakinek még nem volt része rendőri intézkedésben, akkor nem is találkozhatott még személyesen rendőri korrupcióval. Amennyiben a válaszadók őszintén válaszoltak az általam feltett kérdésekre (ezt feltételezzük), ez azt jelenti, hogy a hetvennyolc személy 14,1 százaléka (11 fő) találkozott már a rendőri korrupcióval, amely elfogadhatatlan.



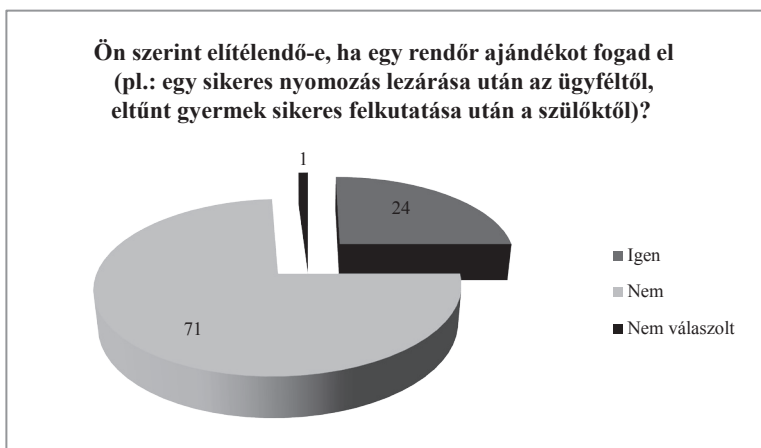
6. *diagram*: A „Ki kezdeményezte?” kérdésre adott válaszok megoszlása

Elmondható, hogy a fent említett korrupciós rendőri intézkedések közel felét az állampolgár kezdeményezi, amely kezdeményezések közül nem biztos, hogy mind meg is valósul. A rendőrök által elkövetett korrupciós bűncselekmények száma így szinte a nullához közeli érték, de nem nulla, amely ismételten csak megengedhetetlen. A 6. *diagramon* látható „egyenlő” megoszlás szintén azt a tényt bizonyítja, hogy a korrupcióból származó haszon mindkét fél számára „megéri”, mivel közöttük érdekesség jön létre. Ez az érdekesség a legfőbb ellensége a korrupció elleni küzdelemnek a rendőrök anyagi megbecsülésének hiánya mellett, amely nem elsődleges probléma. Úgy gondolom, vannak olyan személyek, akik mindegy, mennyit keresnek, mindig többet akarnak, és ezen emberi tényező – nevezzük „hajlandóságnak” – okozza a legnagyobb problémát, amely nagyban kiszűrhetővé válna egy szigorúbb felvételi rendszer bevezetésével.



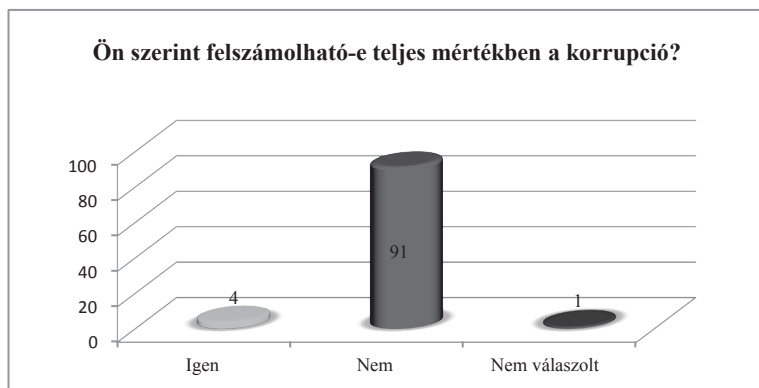
7. diagram: Az „Ön szerint elégségesnek bizonyulnak-e a korrupció megelőzésére tett állami/hivatali intézkedések?” kérdésre adott válaszok megoszlása

A kilencvennégy válaszadó 89,4 százaléka (84 fő) nem tartja elégségesnek a korrupció megelőzése érdekében tett állami/hivatali intézkedéseket. Véleményem szerint az állampolgárok nem kísérik figyelemmel az erre irányuló utasítások, rendeletek szövegét, ezért is látom szükségesnek a civil személyek széles körű tájékoztatását például a médián keresztül. Fentebb kitértem az ajándékozás kérdéskörére, és itt szeretnék említést tenni arról az általam levont következtetésről, amely szerint a civil állampolgárok nagy százaléka nem ítéli el a hatóság tagjának megajándékozását. A kérdésre kilencvenhatan adtak választ, az eredményt pedig a 8. diagram szemlélteti.



8. diagram: Az „Ön szerint elítélendő-e, ha egy rendőr ajándékot fogad el (pl.: egy sikeres nyomozás lezárása után az ügyféltől, eltűnt gyermek sikeres felkutatása után a szülőktől)?” kérdésre adott válaszok megoszlása

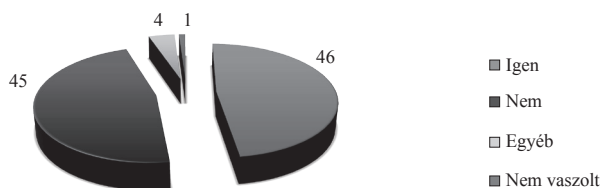
Számomra hihetetlen meglepetést nyújtott ez az eredmény, miszerint a válaszadók (95 fő) 74 százalékában nem vált ki társadalmi rosszallást a rendőrök megajándékozása egy-egy sikeres nyomozás következtében. Érdekes adalék e kérdéshez, hogy a kitöltők közül egyvalaki megjegyzést fűzött az általam feltett kérdés mellé, miszerint: „ez nem korrupció”. Egy másik válaszadó az enyémhez hasonló megállapítást jegyzett le a kérdőívre, amely szerint: „ha a rendőr elvárja, akkor igen, ha a szülők szívből, hálából adják, akkor nem”. Ezen észrevételek terén teljes mértékben egyetértek a kitöltőkkel, amint azt már fentebb kifejtettem.



9. diagram: Az „Ön szerint felszámolható-e teljes mértékben a korrupció?” kérdésre adott válaszok megoszlása

A kilencedik kérdést kilencvenöt fő válaszolta meg. A válaszadók 95,8 százaléka (91 fő) szerint a korrupció nem számolható fel teljes mértékben. Az eredmény nem meglepő. A kérdésre válaszolók közül négy fő gondolja úgy, hogy igenis fel lehet számolni, csak a megfelelő motiváltság hiányzik a rendőrök részéről, a társadalmi megbecsülés az állampolgárok részéről, és az anyagi ráfordítás az állam részéről. A kérdőív két utolsó kérdésére adott válaszokról (11. diagram) a következő fejezetben teszek említést.

Ön szerint egy állampolgárnak jobb, ha fizet az intézkedő rendőrnek lényegesen kevesebb készpénzt korrupció gyanánt, mintha bevonná a munkájához/megélhetéséhez elengedhetetlen vezetői engedélyt?



10. diagram: Az „Ön szerint egy állampolgárnak jobb, ha fizet az intézkedő rendőrnek lényegesen kevesebb készpénzt korrupció gyanánt, mintha bevonná a munkájához/megélhetéséhez elengedhetetlen vezetői engedélyt?” kérdésre adott válaszok megoszlása

A válaszadók (95 fő) 48,4 százaléka úgy véli, hogy jobb az állampolgárnak, ha kevesebb pénzért megvesztegeti az intézkedő rendőrt, ennek ellenére a kilencedik kérdésre kilencvenegy fő azt válaszolta, hogy nem szüntethető meg a korrupció. Felmerül bennem a kérdés, hogy ezek után hogyan várható el az állami, hivatali korrupció elleni intézkedések eredményessége? Amíg az állampolgárok jelentős része úgy gondolja, hogy ez „elfogadható” cselekmény, addig rendkívüli nehézséget jelent a korrupció elleni küzdelem. A válaszadók 47,4 százaléka (45 fő) szerint – helyesen – ez is elítélendő cselekmény. Az „egyéb” kategóriába azok a személyek tartoznak, akik meg is indokolták, hogy kinek jobb, illetve kinek rosszabb az ilyen fajta cselekvés. „Annak az egynek jobb, de az összes többinek nem. A jogosítvány bevonásához eljutó személy magát és másokat is veszélybe sodorhat.” – írja egy 38 éves, egyetemi végzettséggel rendelkező, tanárnő. Egy 23 éves férfi, főiskolai tanuló az alábbi megjegyzést fűzte a feltett kérdéshez: „Attól függ, miért vonják be, lehet neki rosszabb, de a környezetének rosszabb, ha ittasan tovább vezethet.”

A civilek javaslatai a korrupciós bűncselekmények megelőzésére, felszámolására

A fentebb ismertetett kérdőív tizenegyedik kérdése arra irányult, hogy a kérdőívet kitöltő személyeknek milyen ötleteik lennének a korrupció felszámolását, megelőzését illetően (11. diagram).



11. diagram: Az „Ön szerint mi lenne a megoldás a korrupció felszámolására?” kérdésre adott válaszok megoszlása

A kérdőívet kitöltők (96 fő) közül nyolcvannyolcan válaszoltak a fenti kérdésre. Egy kitöltő több alternatívát is felsorolt, amelyek megoldást jelenthetnek a korrupció megelőzésére, felszámolására. A válaszadók 38,6 százaléka szerint a magasabb fizetés hozzájárulna a tisztességes eljárás lefolytatásához. Második helyen holtversenyben a rendőrök társadalmi megbecsülésének, szemléletváltásának (18,2 százalék, 16 fő) és a szigorúbb büntetések kilátásba helyezésének (18,2 százalék, 16 fő) megoldási alternatívája áll. A harmadik helyen – 15,9 százalékkal (14 fő) – a szigorúbb, teljes körű, totális belső ellenőrzés végzett mint lehetséges megoldás. Az „egyéb” kategóriába tartoznak az olyan lehetőségek, mint például a pszichológiai tréning vagy a nyilvánosságra hozatal.

A kérdőívet kitöltők többsége az anyagi és társadalmi megbecsülés, tekintély növelésében látja a korrupció megoldásának lehetőségét, a kérdőívet kitöltők ugyanakkor kizárólag civil személyek voltak. Annak ellenére, hogy részben egyetérttek a kérdőívet kitöltő személyekkel, érdekes számomra az a végeredmény, miszerint a rendőrség társadalmi megítélése, tekintélyének növelése a második helyen áll a korrupció felszámolására tett javaslatok között. Ez azt jelenti, hogy az állampolgárok többsége „elvárja”, „igényli” a határozottabb, szigorúbb rendőri fellépést.

Többen megemlítették, hogy nincs lehetőség a teljes felszámolásra, mert nemcsak a rendőrségen belül, hanem mindenhol vannak olyan emberek, akik fizetésük mértékétől függetlenül is hajlamosak maradni engedni a korrupció jelentette kísértésnek. Véleményem szerint a felvételi rendszer szigorítása nagyban hozzájárulna a rendőrség munkájának színvonalasabbá tételéhez, a korrupcióra hajlamos személyek kiszűréséhez. Úgy gondolom, szigorú, befolyástól mentes szakembereknek kell kiszűrni a felvételi eljárás során a bizonytalan, változékony és befolyásolható jelentkezőket.

További odafigyelést érdemel a kifogástalan életvitelt ellenőrző szervek munkája. Ennek jelentősége abban áll, hogy akinél az ellenőrző szerv kifogásolható életvitelt állapít meg – akár objektív, akár szubjektív okból kifolyólag –, annak a felvételi eljárása

megszakad, és e döntés ellen fellebbezési lehetőség nincs. A több ezer jelentkező kifogástalan életvitelének ellenőrzése a Nemzeti Védelmi Szolgálat feladata, amely összesen mintegy ötszáz fővel lát el szolgálatot. A kérdőív utolsó (12.) kérdése a válaszadók által látogatott külföldi országok rendőrségeinek munkájára irányult. A kilencvenhat kitöltő közül ötvenhét fő nem adott értékelhető választ erre a kérdésre, a további harminckilenc kitöltő pedig rendkívül eltérő véleményt formált a külföldi országok rendőreinek munkájáról. A kitöltők legtöbbször kiemelte, hogy Németország technikai felszereltsége felülmúlja az itthoni berendezéseket, a rendőrök udvariasabbak és segítőkészek egy-egy intézkedés során, illetve gyorsan végzik munkájukat, és jóval nagyobb társadalmi megbecsülést élveznek. Ausztria rendőreit a „szigorú” és a „merev” jelzővel illették. A szerb, román és horvát rendőrök intézkedései során többen megemlítték a korrupciót, a szakszerűtlenséget és az igazságtalanságot.

A kitöltők által leírt külföldi tapasztalatok alapján elmondható, hogy ahol adottak a technikai felszerelések és a rendőrök anyagi, társadalmi, törvényi megbecsülése jóval magasabb szintet ér el, mint Magyarországon, ott a rendőrök motiváltsága nagyobb, ezáltal kedvesebbek egy-egy intézkedés alkalmával, udvariasabbak, előzékenyebbek, segítőkészebbek, mint például Németországban. Noha Németország rendkívül pozitív értékelést kapott a kérdőívet kitöltők körében, úgy gondolom, hogy az általuk képviselt intézkedési habitus sem megoldás az itthoni problémákra, ugyanis a német rendőrök szinte csak akkor intézkednek, ha jogsértésen, szabálytalan viselkedésen tetten érnek valakit. Általános rendőri igazoltatást ritkán végeznek, például ahol kiszűrhetik az ittas, bódult állapotban lévő járművezetőket, Magyarországhoz hasonló módon. Úgy gondolom, a hazai rendőri állománynak a magyar, a német és az osztrák rendőrök intézkedési szokásaiból egy új intézkedési variánst kellene foganatosítania, amely kelően segítőkész, illedelmes, szakszerű, de igazságos, Ausztriához hasonló módon korrumpálhatatlan rendőröket alkalmaz.

Összegzés

Munkám során egyértelművé vált számomra, hogy a korrupció társadalmi tömegjelenség. A megelőzése érdekében tett kormányzati és egyéb intézkedések évről évre tanúbizonyságot tesznek arról, hogy a problémával foglalkozni kell, és az erőfeszítés sikerre vezethet. Tanulmányomban megállapítottam, hogy a rendőrség társadalmi megítélése nem olyan kedvezőtlen, mint ahogyan az a rendőrök tudatában él, ezt bizonyítja a kérdőív első és negyedik kérdésére adott válaszok alapján összeített végeredmény (1. és 4. ábra), továbbá a rendészeti vonatkozású iskolákba történő többszörös túljelentkezés is ezt a tényt hivatott alátámasztani.

A korrupció megelőzése érdekében tehető intézkedések között szerepel a hivatás tekintélyének növelése, társadalmi igényként merül fel a szakma megbecsülésének helyreállítása. A cél, hogy csak olyan rendőrök tölthessék be ezen munkakört, akik befolyásolhatatlanok, ezáltal egyben korrumpálhatatlanok is. Ehhez természetesen olyan állami intézkedések szükségesek, mint a versenyképes bérezés feltételeinek

megteremtése, a folyamatosan fejlődő technikai berendezések hozzáférhetővé tétele, a jogharmonizáció a vonatkozó normák tekintetében, a belső ellenőrzési mechanizmusok megreformálása, a parancsnoki állomány kiválasztásánál pedig a rátermettség és a szakmai tudás mint elsődleges szempont figyelembevétele.

IRODALOMJEGYZÉK

Felhasznált irodalom:

- Blaskó Béla – Miklós Irén – Pallagi Anikó – Polt Péter – Schubauer László (2013): *Büntetőjog. Különös rész I.* Budapest, Rejtjel Kiadó.
- Gál István László – Hornyák Szabolcs (szerk.) (2006): *Tanulmányok dr. Földvári József professzor 80. születésnapja tiszteletére.* Pécs, PTE.
- Kránitcz Mariann (szerk.) (2000): *Korrupció Magyarországon I.* Budapest, Transparency International Magyarországi Tagozata Egyesület, East-West Management Institute.
- Márton András (2012): *A nemzetbiztonsági szolgálatok civil kontrolljának elemzése a hazai és nemzetközi gyakorlat tükrében.* Diplomamunka. Budapest, PPKE.
- Sárközi Ferenc (1999): Korrupció a rendőrségnél. In: *Belügyi Szemle*, 47. évf. 10. sz. 70–79.
- Szikinger István (1998): *Rendőrség a demokratikus jogállamban.* Budapest, Sík Kiadó Kft.
- Szikinger István (szerk.) (2002): *A rendőri korrupció és megelőzése.* Budapest, Rendészeti Kutatók Egyesülete.
- Trencsényi-Waldapfel Imre (1967): *Görög regék.* Budapest, Móra Ferenc Könyvkiadó.
- Valcsicsák Imre (2013): *Rendészeti (szakmai) etika.* Budapest, FÁMA Zrt. – Nemzeti Közszerológati Tankönyv Kiadó Zrt.
- Wiener A. Imre (2004): A korrupciós bűncselekmények szabályozása a Csemegi-kódextól napjainkig. In Gellér Balázs (szerk.): *Györgyi Kálmán ünnepi kötet.* Budapest, KJK-KERSZÖV Jogi és Üzleti Kiadó Kft.

Felhasznált források:

- 30/2011. (IX. 22.) BM rendelet a rendőrség szolgálati szabályzatáról
1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről
1996. évi XLIII. törvény a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról
1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról
2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról
1878. évi V. törvénycikk (Csemegi-kódex)
1942. évi X. törvénycikk egyes közéleti visszaéléseket büntető rendelkezésekről
- 6/2012. (III. 9.) ORFK utasítás az Ellenőrzési Szabályzatról
- 20/2013. (V. 17.) ORFK utasítás a rendőri korrupciós cselekmények megelőzésével és visszaszorításával kapcsolatos fel
- www.nvsz.hu/hu (2014. 02. 25.)
- www.sinosz.hu/?q=jog-info/ajbh-panasziroda (2014. 02. 22.)
- www.szentiras.hu/SZIT/Kiv23 (2014. 02. 25.)
- www.transparency.hu/ (2014. 03. 07.)

SUMMARY

Causes of Police Corruption

MOLNÁR Ildikó

Citizens often identify the police with corruption. A survey conducted by the author shows that one of the ways for reducing corruption is raising the respect for this profession for which there is a growing social demand. The fact that there are more applicants to police academies than available places proves this point. The aim of my research is to find how respect towards the police can be restored and what measures are needed to obtain positive results in the field of corruption.

Kiberterrorizmus. A terrorizmus új arca

PATAKI Márta - KELEMEN Roland

A szerzők munkájukban bemutatják a kiberterrorizmus eszközcselekményének jogi szabályozását. Csoportosítják az elkövetők körét, hiszen az általánosan használt „hacker” kategóriájánál jóval árnyaltabb kép alakítható ki, figyelembe véve, hogy mekkora tudású és milyen szándékú kiberszakember képes megvalósítani ilyen cselekményt. Ezt követően pedig a kiberterroristák által használt eszközöket vázolják fel – az eszközök köre nem taxatív, mivel ezen terület gyorsan változik, új eszközök jelennek meg, és régiek válnak elavulttá.

A „terror” főnév latinul ijedtséget, rémületet jelent. Bruce Schneier amerikai biztonsági szakértő is úgy véli, hogy „a terrorizmus valódi lényege nem maga a cselekmény, hanem az arra adott reakció.”¹ A terrorizmus – mint politikai, társadalmi jelenség – végigkísérte az emberiség történelmét. A 19. századig a legtöbb esetben állami terrorról, királygyilkosságról beszélhettünk. A 19. században az anarchizmus vagy a nacionalizmus volt az ideológiai alapja egy-egy terrorcselekménynek vagy terrorszervezetnek. Az anarchista mozgalom áldozata lett Erzsébet osztrák császárné, magyar királyné Genfben, 1898-ban, és szintén anarchisták követtek el több merényletet II. Sándor orosz cár ellen. A nacionalista mozgalom közül a legismertebb az ír nacionalisták szabadságküzdelme a Brit Birodalom ellen, csoportjukat Ír Republikánus Körnek nevezték el.

1948. május 14-én David Ben-Gurion kikiáltotta Izrael állam függetlenségét, ezzel új irányt adva az addig ismert terrorizmusnak. Az arab államok szent háborút (dzsihádot) hirdettek Izrael ellen, azonban az arab-izraeli háborúban (1948–1975) mindannyiszor Izrael győzött. A háborúk idején már jelentős terrorcselekményeket követtek el. Ezek közül kiemelendő az 1970. szeptember 6-án történt eset, amikor palesztin terroristák három utasszállító repülőgépet térítettek el, ebből két gépet utasokkal együtt Jordániába irányítottak, majd bebörtönzött társaikra cserélték a túsokat, a harmadikat pedig az utasok leszállítását követően Kairóban felrobbantották. Ekkor merült fel először az a kérdés, hogy szabad-e tárgyalni terroristákkal, erre az államok egyre inkább nemleges választ adtak.

Ezen eseményeket követően a terrorizmus a 20. század végére teljesen új formát öltött, egyfelől a „tradicionális” terrorizmus célja már csak a pusztítás lett, másfelől pedig a számítógép, az internet világméretű elterjedésével egy új típusú cselekmény, a kiberterrorizmus is megjelent. Dennis C. Blair, az Amerikai Egyesült Államok nemzeti hírszerzésének igazgatója (Director of National Intelligence)² jelentésében hangsúlyozta, hogy „a növekvő információs rendszerek közötti kapcsolat, az internet, illetve egyéb infrastruktúrák lehetőséget teremtenek a támadóknak, hogy megzavarják a távközlé-

1 Schneier (2010) 14.

2 Tizenhat hírszerző tevékenységet végző szervezet munkáját kontrollálja, többek között a CIA-ét is.

si, villamosenergia-, a pénzügyi hálózatokat, finomítókat, valamint más létfontosságú hálózatokat.”³ Véleménye szerint az ezeket ért kibertámadás hetekre képes megzavarni az állam működését. A hivatal becslése szerint a kiberbűnözés évente az USA-nak 42 milliárd, világszerte pedig 140 milliárd dollár kárt okoz. Az Európai Unió véleménye is azonos, legújabb irányelvében úgy fogalmaz, hogy „bizonyított az olyan, egyre veszélyesebb, ismétlődő és átfogó támadások előfordulása, amelyeket a tagállamok szempontjából, vagy a köz- és magánszféra bizonyos feladatai tekintetében gyakran kulcsfontossággal bíró információs rendszerek ellen intéznek.”⁴ A fentebb részletezett tényekből is kiolvasható, hogy a kiberbűncselekmények, valamint a kiberterrorizmus az egyre inkább teljessé váló globális térnek köszönhetően a 21. század legnagyobb veszéllyel fenyegető cselekményei.

Kiberbűnözők

A számítógépek és az általuk működtetett információs rendszerek a modern társadalom és a modern állam alapköveivé váltak. Sem a hétköznapi ember élete, sem az állam szerveinek működése nem képzelhető el ma már információs rendszerek nélkül. Ilyen rendszerek üzemeltetik többek között az elektromos áramellátást, a tömegközlekedés egyes eszközeit, állami szinten az ingatlan-nyilvántartást, a társadalombiztosítást, továbbá számos katonai eszközt is. Ezek a rendszerek, amelyek megkönnyítik a hétköznapiakat, számtalan kockázatot rejtene, amelyeket a bűnözők egy speciálisan képzett rétege kíván kihasználni, őket nevezzük kiberbűnözőknek. A veszély valódiságát mutatja, hogy „becslések szerint egy-egy érdekesebb szerver naponta 100–150 hacker próbál feltörni.”⁵ Ezen fejezetben a kiberbűnözők különböző típusait kívánjuk bemutatni.

Az első ilyen típus a hacker: „Az elnevezés az 50-es évekből származik, a MIT nagygepeket programozó végzős diákok és szakemberek kezdték magukra alkalmazni ezt a kifejezést, mégpedig azért, mert az akkori gépek korlátaival találkozva (nagyon kevés memória volt a számítógépekben akkoriban), megpróbálták minél kisebbre »összenyomni« a programokat és az operációs rendszereket, tehát belenyúltak a programokba, rendszerekbe, illetve átírták azokat.”⁶ Mára ennek a fogalomnak a jelentéstartalma teljesen átalakult, a legkisebb mértékben sem egyeztethető össze a ma használt elnevezés az ötvenes évekbelivel, mivel a számítógépek térhódításával a kép jóval árnyaltabb lett, ennek köszönhetően ma már nem határozható meg a hacker fogalmának egy általános definíciója.

Tudásuk erőssorrendjében a hackereket a következőképpen rangsorolhatjuk: 1. valódi hackerek, 2. dark-hackerek, 3. light-hackerek, 4. wannabe-hackerek, 5. drifterek, 6. trollok. A következőkben ezen sorrendben kívánjuk bemutatni az egyes típusokat.

3 Blair (2009) 38.

4 Az Európai Parlament és a Tanács 2013/40/EU irányelve az információs rendszerek elleni támadásokról és a 2005/222/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról, (5) bekezdés

5 Forrest (2005) 202.

6 Kazári (2003) 18.

1. A *valódi hacker* „olyan kimagasló számítástechnikai tudással bíró személy, aki szigorúan segítő jelleggel feltárja a számítógépes rendszerek/alkalmazások előnyeit és hibáit, illetőleg javít azokon.”⁷ A valódi hacker kiválóan ért a számítógépekhez, fontos számára az internet biztonsága, ebből következőleg ez a csoport ritkán követ el információs rendszer elleni bűncselekményeket, inkább rendszergazdaként a biztonsági rendszerek hibáinak tesztelésével foglalkozik cégeknél vagy esetlegesen kormányhivataloknál.
2. A *dark-hacker* számítástechnikai tudása jelentős, de őt a nyereségvágy vagy éppen a bosszú motiválja, megállapítható, hogy mindenféleképpen valamilyen ártó szándékkal tevékenykedik. Az internetes vírusok legtöbbje e kategória képviselőitől származik. A dark-hackernek szakértelme és szándéka is megvan terrorcselekmény elkövetéséhez.
3. A *light-hacker* számítástechnikai tudása jóval elmarad a valódi hackerétől, tudását gyakorolgatva keresi a hibás és támadható felületeket a világhálón. A hírnévre vágyakozva főleg defacementeket⁸ követ el. Egyes vélemények szerint a light-hackerek nem is tartoznak az igazi hackerek közé, ugyanis a hackerek nem követnek el bűncselekményeket, ők az internet biztonságáért dolgoznak, míg a „light-hackerek” honlapokat törnek fel. A hackertársadalom e csoportot script-kiddie-nek nevezte el.
4. A *wannabe-hackerek* körének tagjai még nem valódi hackerek, de arra törekednek, hogy azzá váljanak. Tudásuk jóval csekélyebb az előzőekéhez képest, ebből kifolyólag más hackerek által kitalált, úgynevezett hackprogramokkal és exploitokkal⁹ munkálkodnak.
5. A *drifterek* általában csak valamilyen információt vagy adatot keresnek az adott egyén gépén, és ha megtalálják a keresett adatot, lemásolják azt saját gépükre, majd továbbállnak. A gépen való jelenlétük legtöbbször észrevétlen marad, csupán néhány jel utalhat rá.
6. A *trollok* „előképzettség nélkül, gyakorlatilag céltalanul ténferegnek a világhálón, és tönkretesznek minden elébük kerülő és támadható dolgot a neten.”¹⁰ Ők a legfiatalabb „hackergeneráció”, ezen csoport tagjai is mások által korábban kitalált hackprogramokkal dolgoznak, de legtöbbször nem is nagyon tudják, mit is csinálnak. A próbálkozások sikerességétől és annak milyenségétől függ a büntetőjogi felelősségük megállapítása.

Homogén csoportot alkotnak a HPAV-k (hacking, phreaking, anarchy, virus). „A HAPV-csapatok a létező legkártékonyabbak – vírusokat írnak, állami szervek munkáját teszik tönkre, magánszámítógépekbe törnek be, mindezt csak azért, hogy másoknak gondot okozzanak.”¹¹ Ilyen csoportosulás jelenleg Európa területén gyakorlatilag alig

⁷ Kazári (2003) 18.

⁸ Defacement: honlapok feltörése és megváltoztatása. „Hackernyelven egy adott weboldal/weboldalak kicserélését jelenti, ezáltal »szégyenítve« meg az adott oldalt üzemeltető céget, magánszemélyt.” Kazári uo. 154.

⁹ Exploit: védelmi hibát, biztonsági rést, illetve ezek kihasználását jelenti, kiválóan használható honlapfeltörésekre.

¹⁰ Forrest (2005) 205.

¹¹ Kazári (2003) 21.

létezik. Magyarországon egy ilyen ismert csapat található: a Lukundo-féle HPAV. „A HPAV scene tagjai a szó szoros értelmében vett számítógépes bűnözők. [...] Legismertebb képviselőik a vírusokat író programozók és csapatok.”¹² Egy HPAV a tevékenykedése során bármely információs rendszer elleni bűncselekményt képes elkövetni. Sőt, olykor még a terrorcselekmények elkövetésétől sem riad vissza. Ezen egyéni vagy tisztán kiberbűnözőkből álló csoportok mellett egyre inkább megfigyelhető jelenség, hogy az egyes terrorszervezetek felbérelnék ilyen típusú szakembereket, vagy azok ideológiai meggyőződésből csatlakoznak ezekhez a csoportokhoz. Ezek fokozottabb veszélyt jelentenek, mivel jóval nagyobb anyagi bázissal bírnak, mint a fentebb felvázolt elkövetői körök.

A kiberterrorizmus eszközei, módszerei, és az ellenük való védekezési technikák

A kibertámadásoknak közvetlen és közvetett formáit különböztetjük meg. „A közvetlen cybertéri támadás során a támadó fél egyrészt a különböző információbiztonsági rendszabályokat kikerülve bejut a kommunikációs rendszerekbe, [...] és ezáltal számára hasznosítható információkhoz jut. Másrészt [...] rosszindulatú szoftverek bejuttatásával tönkreteszi, módosítja, törli stb. a szembenálló fél számára fontos információkat. A közvetett támadás során a támadó fél hozzáférhetővé teszi a másik fél számára a saját félrevezető információit, [...] illetve hamis adatokkal túlterheli a rendszert.”¹³ Az alábbiakban tárgyalandó fejezet célja, hogy bemutassa a kiberterrorizmus eszközeit, illetve részletes képet kíván adni arról, hogy a kiberbűnözők milyen módszerekkel követhetik el a terrorcselekmény tényállásába eső, az információs rendszer vagy adat megsértésével megvalósított elkövetési magatartásokat. Itt kell megjegyezni, hogy az elkövető szándékától függ, milyen információs rendszerbe tör be, milyen adatot szerez meg, és azt milyen módon használja fel (az egyik felhasználási módozat a terrorcselekmény elkövetése).

Az információs rendszerek elleni támadási módszerek első csoportját azon eszközök képezik, amelyek a *helyi hálózatok ellen irányulnak*, ilyen az ún. Ethernet és a Token Ring helyi hálózat elleni támadás. Az Ethernet egy üzenetszórásos helyi hálózat, melynek lényege, hogy „ha az ügyfélállomás a kiszolgálótól adatot kér, adatcsomagot állít össze, amelyhez hozzácsatolja a megfelelő fejléct, megcímzi a kiszolgálónak, majd útjára indítja a vonalon, ahol eljut a címzetthez.”¹⁴ A más állomásnak szánt adatcsomagot továbbengedi. Fontos itt megjegyezni, hogy az állomások csak a csomag fejlécét olvasják, és abból észlelik, hogy a csomagot nekik címezték-e, ezt a technikát alkalmazza a Token Ring vezérljelgyűrs hálózat is.

Mindkét technológia esetén a hacker¹⁵ a hálózatba hatolva az állomásokat promisszkuitív módba kapcsolva képes megszerezni az összes adatcsomagot. A LAN-csatoló

¹² Kazári (2003) 21.

¹³ Haig-Várhegyi (2008) 8.

¹⁴ Crume (2003) 138.

¹⁵ E fejezetben a „hacker” fogalma alatt összefoglalóan a dark-hackert és a HPAV-t kell érteni.

ugyanis promiszkuitív módon nemcsak az adatcsomag fejléce alapján rá vonatkozó adatcsomagokat menti le, hanem egy mappában rendszerezve az összes, helyi hálózat által továbbított üzenetet. Ezzel ideális körülményeket teremt a hackernek, hogy a tiltott adatszerzés bűncselekményét elkövesse, amely a Btk. 422. § (1) bekezdés d) pontjába ütközik,¹⁶ illetve az információs rendszer vagy adat megsértése tényállás a) pontjában meghatározott elkövetési magatartását tanúsítsa. Egy ilyen támadás esetében a hacker (a hálózat összes adatcsomagjának birtokában) a terrorcselekmény információs rendszer vagy adat megsértésével bűncselekményének elkövetését is megalapozhatja, amelynél jelentőséggel bír, hogy az információs rendszer vagy adat megsértése bűncselekmény alap-, illetve minősített esetét valósítja-e meg. A hacker jelen esetben a hálózatba való betöréshez ugyanazt a követőprogramot (sniffert) használja, amelyet a teljes helyi hálózat megfigyelésére alkalmaznak a hálózati szakemberek.

Gyakori elkövetési mód a *jelszavak feltörése*. A jelszavak kinyeréséhez és feltöréséhez a leghatékonyabb eszköz „a L0phtCrack hálózatfigyelő program beépített Server Message Block (kiszolgáló-üzenetblokkoló) csomag elfogó funkciója, amely megfigyel a helyi hálózaton átmenő minden csomagot, a kiszolgálóra történő belépési információt tartalmazó csomagokról másolatot készít, a többit pedig törli.”¹⁷ Ezzel a programmal a hacker listát kap a felhasználói azonosítókhoz tartozó titkosított jelszavakról, melyeket a hálózatfigyelő programmal egyúttal fel is tud törni. A jelszavak feltörésére további módszerek is alkalmazhatók, ilyen például a social engineering (pszichológiai manipuláció). „A social engineering a befolyásolás és rábeszélés eszközével megtéveszti az embereket, manipulálja vagy meggyőzi őket, hogy a social engineer tényleg az, akinek mondja magát. Ennek eredményeként a social engineer – technológia használatával vagy anélkül – képes az embereket információszerzés érdekében kihasználni.”¹⁸ Tehát a social engineer (azaz a hacker), miután megszerezte tőlünk a legfontosabb személyes adatainkat, feltölti azokat egy kódeltörő programba, amely könnyedén megszerezheti titkos jelszavainkat. A jelszófeltörés esetében az elkövető a Btk. 423. § (1) bekezdés a) pontjában meghatározott, az információs rendszer vagy adat megsértése bűncselekményének alapesetét követi el, ebben az esetben a jelszóval védett információs rendszer fontosabb tulajdonságai határozzák meg, hogy e cselekmény alkalmas-e arra, hogy terrorcselekmény eszközcselekményeül szolgáljon.

A *DoS típusú támadás* egyfajta szolgáltatásmegtagadásos támadás, amely „egy számítógép-hálózati szolgáltatás teljes vagy részleges megbénítása, helyes működési módjától való eltérítése ártó, támadó szándékkal, elosztottan, több forrásból.”¹⁹ A támadás eredménye, hogy a rendszer megtagadja a felhasználóktól a hozzáférést a különböző szolgáltatásokhoz, amelyekre egyébként jogosultak lennének. Tehát a kritikus erőforrás

16 Btk. 422. § (1) bekezdése szerint: „Aki személyes adat, magántitok, gazdasági titok vagy üzleti titok jogosulatlan megismerése céljából [...] d) elektronikus hírközlő hálózat – ideértve az információs rendszert is – útján másnak továbbított vagy azon tárolt adatot kifürkész, és az észlelteket technikai eszközzel rögzíti, büntetett miatt három évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő.”

17 Crume (2003) 140.

18 Mitnick–Simon (2003) 1.

19 Haig–Kovács (2008) 66.

lefoglalásával gátolja a webhely tevékenységét. „A DoS-támadó nem fér hozzá fontos rendszerhez, nem lop el bizalmas információkat”,²⁰ hanem valós vagy vélt sérelmének hangot adva rongálja meg az adott webhelyet. Álláspontunk szerint a hírközlési hálózat ellen indított DoS-támadás indokoltta teheti a terrorcselekmény elkövetése miatti felelősségre vonást.

A *Back Orifice* (hátsó nyílás) támadás esetében a hacker a Back Orifice nevű rosszindulatú programot – az elnevezéséből is adódóan – a „hátsó ajtón” juttatja be az információs rendszerbe, egy jóindulatú programba rejtve közvetíti azt a felhasználóhoz, aki gyanútlanul feltelepíti a gépére, abban a hiszemben, hogy valamilyen hasznos, jóindulatú programmal van dolga. A telepítés után a rosszindulatú program létezésének minden látható jele eltűnik, miközben a hacker teljes mértékben átveheti és távolról irányíthatja a számítógépet. Ebben az esetben a terrorcselekmény elkövetése teljes mértékben megvalósítható, és a támadás azon tulajdonsága, miszerint a feltelepítés után a program létezésének látható nyomai nincsenek, nagyon hatékony a kiberterrorizmus területén. Sőt, ha a hálózathoz mikrofon és videokamera is csatlakoztatva van, a hacker az eszközök bekapcsolásával figyelheti meg a felhasználót.

A *levélbomba-támadás* során a támadó e-mailek sokaságát küldi el egy program segítségével a felhasználónak, s ezzel túlterheli a levelezőrendszert, mert rákényszeríti, hogy az összes tárhelyet felhasználja a nem fontos adatok, üzenetek tárolására, így a fontos üzenetek nem tudnak bejutni. A támadás elkerülésére a levelezőrendszert úgy kell beállítani, hogy felismerje a levélbombát, és azonnal szüntesse meg a kezdeményező fiókot. Az olvasottak alapján kijelenthetjük, hogy a levélbomba-támadás nem lehet eredményes terrorcselekmény elkövetése esetén.

A *vírustámadás* definíciója szerint: „A számítógépes vírus olyan program, amely a futtatáskor lemásolja magát (vagy egy részét). Kapcsolódhat a felhasználó merevlemezén lévő más futtatható állományokhoz, de akár az indítórekordhoz is, amely a számítógép indításakor betölti az operációs rendszert”,²¹ továbbá „a vírus fontos tulajdonsága a fejlődés képessége, tehát az, hogy képes ugyanazt a kódot megváltoztatott formában lemásolni.”²² A lassabb lefolyású vírusok óriási területet fertőzhetnek meg, nem úgy, mint a gyorsabb lefolyású társaik, mert a gyors lefolyás miatt a gazdagép hamar megsemmisül. „A vírusnak valamihez hozzá kell kapcsolódnia, egy programhoz, egy dokumentumhoz vagy a merevlemez boot szektorához.”²³ Terrorcselekmény elkövetéséhez a legideálisabb módszer, mivel a lassabb lefolyású vírus esetén fokozatosan nagy kárt lehet elérni vele, míg a gyorsabb lefolyású vírus esetén elemi csapás mérhető az adott információs rendszerre, amellyel könnyedén kényszerítheti a hacker céljai kiszolgálására az államot vagy a nemzetközi szervezetet.²⁴

A *trójai faló támadást* a vírusok után kell megemlítenünk, mivel technikailag nem vírus ugyan, de hasonló károkat okoz az információs rendszerben. A vírustól való meg-

²⁰ Crume (2003) 174.

²¹ Crume (2003) 188.

²² Szőr (2010) 15.

²³ Warren–Streeter (2005) 137.

²⁴ Btk. 423. § (1)–(4); 314. § (1) a) pontja

különböztetést az indokolja, hogy a trójai falovak nem feltétlenül másolják le önmagukat, mégis rosszindulatú programok, amelyek hatalmas károkat tudnak okozni. Az információs rendszerbe jóindulatú programba rejtve kerülhetnek be. „A trójai faló a felszínen hasznos, sőt mi több, szórakoztató funkciókat mutat, így teljesen ártalmatlannak tűnhet – pedig valójában a velejeig romlott.”²⁵ A vírusokkal való hasonlósága miatt, úgy véljük, a második leghatékonyabb módszer lehet a kiberterrorizmus eszköztárában a terrorcselekmény információs rendszer vagy adat megsértésével bűncselekményének elkövetéséhez.

A számítógépféregnek a vírushoz hasonlóan nem kell valamihez kapcsolódnia, egy-maga egy kész, egész program. A férget törléssel el lehet távolítani a számítógépről. „A számítógépféreg olyan szoftverparazita, amely tulajdonképpen mindent felfal, ami az útjába kerül. Időről időre újra meg újra lemásolja magát, ezáltal a folyamat során felemésztheti a memóriát, a lemezterületet vagy a sávszélességet.”²⁶ A terrorcselekmény harmadik legjobb elkövetési módszere, hiszen egy gyorsan ható féreg jelentős kárt tud okozni az információs rendszerben, így kényszerítő hatása is legalább ilyen jelentős lehet.

A zombihálózatokat, azaz *bothálózatokat* azért kell itt megemlíteni, mert ezen hálózatok számítógépek sokaságát foglalhatják magukban, melyek segítségével nagyobb támadásokat lehet indítani. A zombihálózatba kapcsolt gépeket valaki más távolról irányítja. Többnyire személyes adatok, illetve titkos információk lopásához használják, de alkalmas gyorsan terjedő férgek szétküldésére is, így általa megbénítható az adott információs rendszer. A bothálózatok kiválóan alkalmasak terrorcselekmények elkövetésére, hiszen csak egy ártó szándékú, nagy tudású hacker és a zombihálózata szükséges hozzá.

A terrorizmus, kiberterrorizmus jogi háttere

A terrorizmus mint társadalmi jelenség az 1970-es években jelentősen felerősödött, „a terrorizmus – vagy legalábbis annak végletekig sarkított változata – teljesen új és ijesztő arcot vett fel, új típusú ellenféllel kerültünk szembe, amely folyamatosan bővíti instrumentumainak tárházát, megnehezítve ezzel az ellene folyó küzdelmet.”²⁷ Kiemelnénk egyrészt azon tényt, hogy ebben az időszakban több mint kétszáz új terrorszervezet jött létre a világon, másrészt – a nagyszámú terrorcselekmény közül – az 1972-es müncheni olimpián az izraeli delegációt ért támadást. Ezek okán nem meglepő, hogy Magyarországon 1978-ban került be először a büntető törvénykönyvbe a terrorcselekmény tényállása. Ez a tényállás „lényegében az emberrablás, illetve a zsarolás egy speciális esetéről rendelkezett, amikor a követelést állami szervhez vagy társadalmi szervezethez intézték, és a követelés kikényszerítése a személyi szabadság korlátozása vagy jelentős anyagi javak hatalomba kerítése révén történt.”²⁸

²⁵ Crume (2003) 189.

²⁶ Crume (2003) 189.

²⁷ Bartkó (2005) 75.

²⁸ Belovics et al. (2012) 471.

A század végére azonban a terrorcselekmények jellege teljesen megváltozott, fő motívuma a pusztítás lett. Eme jelenséggel szemben kívántak az államok egységes szabályozással fellépni, amely szándék nemzetközi egyezmények²⁹ formájában tárgyasult. Bartkó Róbert véleménye szerint az ezen egyezmények által megalkotott meghatározások közös pontjai a következők:

- a) „a terrorizmus keretében megvalósított és az egyes egyezmények által részletesen is felsorolt bűncselekmények elkövetése valamennyi állam belső joga szerint békeidőben is büntetendő;
- b) az terrorizmus céljai között szerepel a lakosság megfélemlítése, valamint az állam vagy nemzetközi szervezet valamilyen magatartásra történő kényszerítése;
- c) a terrorista megnyilvánulások kivétel nélkül vagy politikai, vagy valamilyen ideológiai megfontolás által motiváltak.”³⁰

Az Európai Unió már a szervezetet létrehozó maastrichti szerződésben közös érdekként jelölte meg a terrorizmus elleni együttes fellépést. Az amszterdami szerződés volt az, amely lehetővé tette, hogy „az eredményes fellépés érdekében megtegyék a szükséges intézkedéseket az Unió szervei a tagállamok büntetőjogi szabályainak harmonizálása érdekében.”³¹ A büntetőjogi szabályozás egységesítésére azonban csak az Amerikai Egyesült Államokat ért 2001-es terrortámadást követően került sor. Magyarország első körben a nemzeti jog részévé tette két nemzetközi egyezmény rendelkezéseit is: az 1997. december 15-én, New Yorkban elfogadott ENSZ-egyezményt a robbantásos terrorizmus visszaszorításáról a 2002. évi XXV. törvénnyel, és az 1999. december 9-én, New Yorkban elfogadott ENSZ-egyezményt a terrorizmus finanszírozásának visszaszorításáról a 2002. évi LIX. törvénnyel. Ugyanezen évben az Európai Unió Tanácsa elfogadott egy kerethatározatot (2002/475/IB) a terrorizmus elleni küzdelemről, amelyben többek között meghatározták az elkövetési módokat, a terroristacsoport fogalmát, valamint olyan szabályozási célokat is, hogy a terrorizmus finanszírozója, támogatója és a részesek cselekménye is büntetendő legyen.³²

A fent említett kerethatározatba foglaltakat a magyar jogalkotó a büntető jogszabályok és a hozzájuk kapcsolódó egyes törvények módosításáról szóló 2003. évi II. törvénnyel implementálta a magyar jogba, egy teljesen új terrorcselekmény-tényállást megfogalmazva ezzel. A tényállás a kerethatározatba foglaltak átvételének köszönhetően jóval árnyaltabb és összetettebb lett, s nagyban tükrözi a korábban bemutatott nemzetközi egyezményekben felvázolt metszéspontokat. Az új büntető törvénykönyv jelentős változásokat nem hozott a terrorizmus tényállásának szabályozásában. A jogalkotó annyi változást eszközölt, hogy a terrorizmus finanszírozása önálló tényállás

29 Az Arab Liga 1998. április 22-i egyezménye a terrorizmus visszaszorításáról; az Afrikai Unió 1999. július 14-i egyezménye a terrorizmus megelőzéséről és a terrorizmus elleni küzdelemről; az Iszlám Államok Konferenciájának 1999. július 1-jei egyezménye a nemzetközi terrorizmus elleni küzdelemről; ENSZ-egyezmény a terrorizmus pénzügyi támogatásának visszaszorításáról (2000. február 25.)

30 Bartkó (2010) 79.

31 Bartkó (2011) 142–143.

32 Az Európai Unió Tanácsának 2002/475/IB kerethatározata a terrorizmus elleni küzdelemről (2002. június 13.), 1–6. cikk

lett. A kiberterrorizmus eszközcselkménye a 2003. évi II. törvény szerint a számítástechnikai rendszer és adatok elleni bűncselekmény volt. Ezen tényállás kvázi elődje, a számítógépes csalás 1994-ben került be a büntető törvénykönyvbe. Igényként merült fel azonban újabb számítógéppel elkövethető cselekmények pónalizálása, mint például a számítógépes adatok megszerzése.

Az Európa Tanács 2001-ben, Budapesten fogadta el a Számítástechnikai Bűnözésről szóló Egyezményt (Convention on Cybercrime, a továbbiakban: Cybercrime Egyezmény),³³ s ennek büntetőjogi rendelkezéseivel összhangban, a 2001. évi CXXI. törvénnyel a jogalkotó új tényállásokat alkotott meg: a számítástechnikai rendszer és adatok elleni bűncselekményt, valamint a számítástechnikai rendszer védelmét biztosító technikai intézkedés kijátszását.³⁴ A törvénymódosítás orvosolta a számítógépes rendszer fogalmának büntető törvénykönyvi hiányát is. „Az új tényállás – az új formában megjelenő számítógépes csalás mellett – büntetni rendelte a számítástechnikai rendszerbe történő jogosulatlan belépést, valamint a számítástechnikai rendszer és az abban tárolt, feldolgozott, kezelt vagy továbbított adatok sértetlensége elleni cselekményeket is.”³⁵

A 2004-es év történése, hogy az Európai Parlament és Tanács közös rendeletével³⁶ életre hívta az Európai Hálózat- és Információbiztonsági Ügynökséget. A rendelet szerint az ügynökség feladata, hogy „hozzájáruljon a magas szintű hálózat- és információbiztonság megteremtéséhez a Közösségen belül, valamint, hogy kifejlessze a hálózat- és információbiztonság kultúráját az európai uniós polgárok, fogyasztók, vállalkozások és a közszektor szervezetei érdekében, elősegítve ezáltal a belső piac zavartalan működését.”³⁷ Feladatainak részletezéséből kiderül, hogy az ügynökség jóval inkább egy tanácsadó, az együttműködést elősegítő, nem pedig egy napi védelmet biztosító szerv.

A tényállás fejlődésében előképet jelentett az unió 2005/222/IB kerethatározata, amelyből kitűnt, hogy a kodifikáció jövőbeli iránya a számítógépes rendszerrel elkövetett csalás és a számítástechnikai rendszer és adatok elleni bűncselekmény szétválasztása. Ennek magyarázata, hogy az utóbbi körébe az elkövetési magatartások egyre több típusa tartozhat, és ez szükségessé teszi önálló tényállásként való szabályozását. Hiszen 2005-ig a tényállás csak a számítógépes rendszerben tárolt adatokkal kapcsolatos tényállási elemeket tartalmazott, míg a kerethatározat már az információs rendszerhez való jogsértő hozzáférést, a rendszerben való jogsértő beavatkozást is büntetendő cselekményként kezelte.³⁸ Meg kell jegyezni, hogy ezen tényállások tartalmilag megegyeznek a Cybercrime Egyezmény tényállásaival, mivel azonban a kerethatározat kötelező uniós jogforrás, ezért a tagállamok tekintetében jobban segítette az egységes fellépés

33 Számítástechnikai Bűnözésről szóló Egyezmény. Kihirdette: 2004. évi LXXIX. törvény az Európa Tanács Budapesten, 2001. november 23-án kelt Számítástechnikai Bűnözésről szóló Egyezményének kihirdetéséről.

34 2001. évi CXXI. törvény a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról, 57–58. §

35 Belovics et al. (2009) 591.

36 Az Európai Parlament és a Tanács 460/2004/EK rendelete az Európai Hálózat- és Információbiztonsági Ügynökség létrehozásáról

37 Az Európai Parlament és a Tanács 460/2004/EK rendelete az Európai Hálózat- és Információbiztonsági Ügynökség létrehozásáról, preambulum (15) bekezdés

38 Az Európai Unió Tanácsának 2005/222/IB kerethatározata az információs rendszerek elleni támadásokról, 2–3. cikk

lehetőségét. A két bűncselekmény különválasztása az új büntető törvénykönyvben történt meg. A terrorizmus új kiber-eszközselekménye az információs rendszer vagy adat megsértése elnevezésű tényállás lett, mely teljes egészében megfelel az uniós szabályozási kritériumoknak.

Az Európai Unió és Tanács 2013 nyarán új irányelvet fogadott el – amely felváltotta a 2005-ös kerethatározatot –, amelyben az unió újraszabályozta a kiberbűnözés típusait, és az azokhoz kapcsolódó tényállásokat. A magyar szabályozásban tényállási szinten biztosan változást eredményez a jogellenes adatszerzés kiberbűnözésként való megjelenése. Az irányelv kimondja, hogy „az információs rendszeren belülré, kívülré vagy azon belül továbbított, nem nyilvános számítógépes adatok – többek között az információs rendszerekből érkező, ilyen adatokat hordozó elektromágneses sugárzás – technikai eszközökkel történő, szándékos és jogosulatlan megszerzése, legalább a súlyosabb esetekben bűncselekménynek minősüljön.”³⁹ Az már a jogalkotó saját hatásköre, hogy új tényállást alkot, vagy – mint új elkövetési magatartást – a 423. szakasz részévé teszi. Az irányelv kimondja még, hogy az ezen bűncselekmények elkövetési eszközeinek előállítóit, forgalomba hozóit szintén büntetni kell. A magyar jog ezt már a jelenlegi szabályozással is megteszi, így itt nincs feladata a törvényhozásnak. Általánosságban elmondható, hogy az irányelv szabályai szigorodtak a kerethatározathoz képest, s ez jól lemérhető az általa megadott szankcionálási módban: míg a 2005-ös kerethatározat a büntetés maximumát három évben szabta meg, addig a 2013-as irányelv már öt évben állapította meg azt.

Az irányelvből kitűnik az információs rendszerek fontos szerepe, hiszen ezek, mint fogalmaz, „a politikai, a társadalmi és a gazdasági interakció kulcstényezői az Unióban.”⁴⁰ Ezen infrastruktúrák védelme alapvető uniós érdek, és ezt a nemzeti büntetőjogi szabályoknak is tükrözniük kell. Ezért – véleményünk szerint – a tiltott adatszerzés alapesetei közül az „elektronikus hírközlő hálózat – ideértve az információs rendszert is – útján másnak továbbított vagy azon tárolt adatot kifürkész, és az észlelteket technikai eszközzel rögzíti” fordulat szerinti tényállást is a terrorcselekmény eszközselekményévé kellene tenni, mivel – mint ahogy arra már korábban is kitértünk – a mai társadalomban az egyik legfontosabb hatalmi forrás az információ, amelynek birtokosa azt akár fegyverként is fel tudja használni a társadalom széles tömegeivel, az állammal és akár nemzetközi szervezetekkel szemben is.

Ez kiemelten igaz az állam- és nemzetbiztonság területén, ezért Magyarország az Európai Unióhoz hasonlóan kidolgozta saját kiberstratégiáját, amelynek részeként az Országgyűlés 2013-ban elfogadta azon törvényt, amely a Magyarország állami és önkormányzati szervei által használt információs rendszerek hatásosabb védelmét hivatott biztosítani. A törvény célként fogalmazza meg, hogy „a nemzet érdekében kiemelten fontos – napjaink információs társadalmát érő fenyegetések miatt – a nemzeti vagyon részét képező nemzeti elektronikus adatvagyon, valamint az ezt kezelő infor-

39 Az Európai Parlament és Tanács 2013/40/EU irányelve az információs rendszerek elleni támadásokról és a 2005/222/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról, 6. cikk

40 Az Európai Parlament és Tanács 2013/40/EU irányelve az információs rendszerek elleni támadásokról és a 2005/222/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról, (2) bekezdés

mációs rendszerek, illetve a létfontosságú információs rendszerek és rendszerelemek biztonsága.”⁴¹ Ezzel a jogalkotó kifejezi elhivatottságát a kiberterrorizmussal szemben, más oldalról pedig láttatja, hogy ez valódi veszélyforrás bármely állam számára.

A törvény felállította a Nemzeti Biztonsági Felügyeletet, amelynek feladata sérülékenységi vizsgálatok végzése, az észlelt hiányosságok kijavítása, információs rendszerek működésének ellenőrzése, támadás esetén azonnali intézkedés javaslása (működés korlátozása, leállítása), és tájékoztatást kérhet az adott szerv vezetőjétől, dolgozójától. Felügyeleti jogkörének gyakorlása során megbírságozhatja azon szervezet vezetőjét, aki írásbeli felszólítás ellenére sem teljesíti az abban meghatározottakat. A bírság ötvenezertől ötmillió forintig terjedhet.⁴² A hatóság jogköreit tekintve kibertámadás esetén valós hatáskörrel nem rendelkezik, hiszen a rendszer leállítása vagy a működés korlátozása csak felületi kezelés, a problémát nem orvosolja. Támadás esetén hatékonyan csak a Terrorelhárítási Központ tudna fellépni, azonban annak lehetőségei is korlátozottak – a jogalkotónak ezen lehetőségeket kellene kiszélesítenie.

Zárógondolatok

A 20. század végére az internet révén az egyes információs rendszerek globális hálót alkotnak. Ezen hálózat részét képezik a civil személyeken és gazdasági társaságokon túl az államok létfontosságú rendszerei is. A 1990-es évek végére a terrorizmus új arcát mutatta – azon túl, hogy a „tradicionális” terrorizmus célja már csak a rombolás – azon számítógépes szakemberek révén, akiket ma már a „kiberterrorista” elnevezéssel illetünk. A számítógépek fejlődésével azonos ütemben nő azon szakemberek száma, akik képesek az állam alapvető rendszereiben a kibertéren keresztül kárt tenni. A köznyelv ezen elkövetőket hackereknek nevezi. Hibásan, hiszen ezen elnevezés igen tág kategória, magában foglalja a valódi hackert, a dark-hackert, a light-hackert, a wannabe-hackert és így tovább. Ezen személyek szakmai tudása és szándékai között igen jelentős eltérések vannak. Kiberterrorizmus elkövetésére a valódi és a dark-hacker képes. A valódi hackernek viszont nincs szándékában ilyen cselekmény elkövetése, sőt célja annak megakadályozása. A dark-hacker az, akinek szándéka és tudása is megvan ilyen cselekmények elkövetéséhez, ezen személyeken túl még a HPAV-k csoportja képes ilyen „akciók” végrehajtására.

A 21. század első évtizedének elejére már a jogalkotó számára is világossá vált, hogy a fent említett személyek cselekményei ellen fel kell lépni. Az Európa Tanács 2001-ben, Budapesten fogadta el a Cybercrime Egyezményt, amely az elfogadó országok számára kötelezővé tette egyes cselekmények kriminalizálását. Az Európai Unió a közös fellépést sürgette, ennek eredményeként 2004-ben felállították a Hálózat- és Információbiztonsági Ügynökséget. A 2005-ös kerethatározattal pedig meghatározták azon cselekmények körét, amelyet a nemzeti jogban pónalizálni kell. 2013-ban irányelvet

41 2013. évi L. törvény az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztonságáról, preambulum

42 301/2013. (VII. 29.) Korm. rendelet a Nemzeti Elektronikus Információbiztonsági Hatóság és az információbiztonsági felügyelő feladat- és hatásköréről, valamint a Nemzeti Biztonsági Felügyelet szakhatósági eljárásáról

fogadtak el, amely a 2005-ös kerethatározathoz képest szigorítja a kiberbűnözőkkel szembeni szankciókat, továbbá figyelmeztet arra, hogy óriási veszélyforrást jelentenek ezek a támadások az Európai Unióra nézve. A magyar szabályozás mindvégig követte az unió által elvártakat, így e területen jelenleg nincs a jogalkotóval szembeni uniós elvárás.

A 2013-ban elfogadott új, az állami és önkormányzati szervek információbiztonságát szabályozó törvény előrelépést jelent, követve a nemzetközi szabályozást⁴³ felállítja a Nemzeti Biztonsági Felügyeletet, amelynek feladata többek között a megelőzés, a szükséges védelem kiépítése, ennek ellenőrzése és utasítás lehetősége támadás esetében. A magyar szabályozás azonban nem biztosít lehetőséget arra, hogy támadás közben aktív védekezést tanúsítson bármely magyar szervezet. Álláspontunk szerint a szabályozást úgy kellene alakítani, hogy a TEK vagy az NBF támadás esetén viszonttámadást indíthasson a támadó rendszer ellen. Az Egyesült Államokban ezen tervezetet elvetette a szenátus – bár ott a filmgyártók szövetsége kérte ezt –, arra hivatkozva, hogy ez sérti az ártatlanság vélelmét. Véleményünk szerint a támadás pillanatát úgy kellene kezelni, mintha jogos védelmi helyzetről lenne szó, ahol a támadó ártatlanná tétele megengedett. Nyilvánvalóan a visszatámadás jogával felhatalmazott szervnek diszkrecionális joga volna eldönteni, hogy mely esetekben él ezzel a felhatalmazással, hiszen egyes esetekben e jog gyakorlása hátráltatná a büntetőjogi felelősségre vonás esélyeit, azonban vannak olyan adatok, információk rendszerek, amelyek esetében elsődleges a védelem, a támadás visszaverése (például nemzetbiztonsági adatok, repülésirányítási rendszerek), és csak másodlagos a későbbi hatékony felderítés.

Tipikusan alkalmas eszköz lenne erre a szolgáltatásmegtagadásos támadás és a túlterheléses támadás, amely kárt nem okozna, de alkalmas lenne arra, hogy a támadó rendszer ne férjen hozzá a hálózathoz, megghiúsítva ezzel annak eredményességét. Az internetes levelezés megfigyelése kulcsszavas kereséssel szintén gátat szabhat az egyes támadásoknak, a megfigyelést viszont nehezíti a kriptográfiai programok használata. Ezen nehézségek leküzdésére nyújt mintát az angol Regulation of Investigatory Powers Act, amely kimondja, hogy aki ilyen programot használ, az köteles annak kulcsát átadni az illetékes hatóságnak, amennyiben ezt nem teszi meg, szabadságvesztéssel is büntethető. Véleményünk szerint ezen két lehetőség sok esetben hatékonyabbá tenné a hatóságok védekezését, és az esetek egy részében a megelőzést is lehetővé tenné.

IRODALOMJEGYZÉK

Felhasznált irodalom:

- Bartók Róbert (2005): Gondolatok a terrorizmus fogalmáról. In: *Belügyi Szemle*, 53. évf. 6. sz. 75–88.
 Bartók Róbert (2010): A terrorcselekmény mint nemzetközi bűncselekmény. In: *Rendészeti Szemle*, 58. évf. 5. sz. 73–87.

43 Például: az EU fent ismertetett ügynöksége, USA Comprehensive National Cybersecurity Initiative, India Indian Computer Emergency Response Team.

- Bartók Róbert (2011): *A terrorizmus elleni küzdelem kriminálpolitikai kérdései*. Győr, Universitas-Győr.
- Belovics Ervin – Molnár Gábor Miklós – Sinku Pál (2009): *Büntetőjog. Különös rész*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.
- Belovics Ervin – Molnár Gábor Miklós – Sinku Pál (2012): *Büntetőjog II. Különös rész*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.
- Blair, C. Dennis (2009): *Annual Treat Assessment of the Intelligence Community for the Senate Select Committee on Intelligence*. Forrás: www.intelligence.senate.gov/090212/blair.pdf (2013. 09. 12.)
- Crume, Jeff (2003): *Az internetes biztonság belülről – amit a hekkerek titkolnak*. Bicske, Szak Kiadó.
- Forrest, Dave (2005): *Barát vagy ellenség? A totális kontroll forgatókönyve*. Budapest, Focus Kiadó.
- Haig Zsolt – Kovács László (2008): Fenyegetések a cybertérből. In: *Nemzet és Biztonság*, 14. évf. 5. sz. 61–69.
- Haig Zsolt – Várhegyi István (2008): A cybertér és a cyberhadviselés értelmezése. In: *Hadtudomány*, 18. évf. elektronikus sz. 1–12.
- Kazári Csaba (2003): *Hacker, cracker, warez. A számítógépes alvilág titkai*. Budapest, Computer Panoráma.
- Mitnick, Kevin D. – Simon, William L. (2003): *A legendás hacker. A megtévesztés művészete*. Budapest, Perfact-Pro Kft.
- Raymond, Eric S. (1996): *The newhacker's dictionary*. Cambridge, MIT Press.
- Schneier Bruce (2010): *Schneier a biztonságról*. Budapest, HVG Kiadó Zrt.
- Ször Péter (2010): *A vírusvédelem művészete*. Bicske, Szak Kiadó.
- Warren, Peter – Streeter, Michael (2005): *Az internet sötét oldala. Vírusírók, adatrablók, hackerek – és amit tehetünk ellenük*. Budapest, HVG Kiadó Zrt.

Felhasznált források:

- 301/2013. (VII. 29.) Korm. rendelet a Nemzeti Elektronikus Információbiztonsági Hatóság és az információbiztonsági felügyelő feladat- és hatásköréről, valamint a Nemzeti Biztonsági Felügyelet szakhatósági eljárásáról
1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről
2001. évi CXXI. törvény a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény módosításáról
2004. évi LXXIX. törvény az Európa Tanács Budapesten, 2001. november 23-án kelt Számítástechnikai Bűnözésről szóló Egyezményének kihirdetéséről
2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről
2013. évi L. törvény az állami és önkormányzati szervek elektronikus információbiztségéről
- Az Európai Parlament és a Tanács 460/2004/EK rendelete az Európai Hálózat- és Információbiztonsági Ügynökség létrehozásáról
- Az Európai Parlament és a Tanács 2013/40/EU irányelve az információs rendszerek elleni támadásokról és a 2005/222/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról
- Az Európai Unió Tanácsának 2002/475/IB kerethatározata a terrorizmus elleni küzdelemről
- Az Európai Unió Tanácsának 2005/222/IB kerethatározata az információs rendszerek elleni támadásokról

SUMMARY

Cyberterrorism - The New Face of Terrorism

PATAKI Márta – KELEMEN Roland

The authors present the legal regulation of cyber-terrorism. They classify the perpetrators, as the commonly used term hacker is too wide to differentiate between skilled cyber criminals. Finally, they discuss the tools used by cyberterrorists; the list of tools is incomplete because the IT area is rapidly evolving.

A rendőri munka megoldatlan pszichikai és erkölcsi problémái

SZABÓ Csaba

Jelen tanulmány a rendőrök munkájából és társadalmi kapcsolatrendszeréből eredő lelki, etikai, erkölcsi és pszichikai problémák kialakulásával, a pszichológia tudományterületének módszertani struktúráival, valamint a problémák kezelésének alternatív lehetőségeivel foglalkozik. A tanulmány választ keres arra, hogy a rendőri életpálya során milyen események láncolatai okozzák a rendőr személyiségében történő változásokat. A tanulmány kitér a már kialakult pszichés jellegű problémák kezelése során alkalmazható pszichológiai módszerek bemutatására, elemezve a módszerek hatékonyságát. A tanulmány megvizsgálja a rendőrségi lelkipásztori modell szervezeti hatékonyságát a rendőri munka társadalmi megítélése, valamint a rendőri hivatásból eredő lelki és erkölcsi – korrupciós – problémák kezelése szempontjából.

Globalizálódó világunkban egyre nagyobb teret engedünk a társadalmi és egyéni biztonság megteremtésének. A biztonsági rendszerben a rendészeti szervek előkelő helyet foglalnak el. Ez igaz mind a közösségek, mind az egyén szintjén. A demokratikus társadalmi rendszerek biztonságát az e feladat elvégzésére felállított állami szervek hatékony működése garantálja. Ebből a szempontból is fontos, hogy ezeknek a szervezeteknek a munkatársai erkölcsi és etikai szempontból megfelelőek legyenek, és intézményes keretek között segítséget kapjanak. A társadalom biztonságát elsősorban a rendőrség jelenléte és hatékonysága biztosítja. A rendőrség társadalmi megítélése a jogellenes cselekmények megelőzésének és felderítésének hatékonyságában mérhető. A hatékony rendőrségi munka eredményességének alapja a rendőrség állományában szolgálatot teljesítők szakmai hozzáértése, valamint a rendőr kiegyensúlyozottsága.

A pszichológia elméleti alapjainak meghatározása

Minden ember életében bekövetkeznek olyan események, melyeknek kezelése az egyén lelki és mentális képességeinek felhasználásával egyszerűen és gyorsan megvalósulhat. Az életesemények változása krízist idézhet elő az egyénben. A különbség a krízis intenzitásában és folyamatosságában mérhető. Egy átélt trauma nemcsak fizikai veszélyt hordoz magában, hanem a trauma megélése következtében a lelki következmények is beláthatatlanok lehetnek. A pszichológia a krízis – trauma – feldolgozásában és megelőzésében nyújt segítséget az egyén számára. A pszichológia a lelki jelenségekkel foglalkozó tudomány, feladata, hogy feltárja a lelki jelenségek kiváltó okait, lefolyásuk törvényszerűségeit, és hatásukat az emberi cselekvésre irányítsa. A pszichológia vizsgálja

az egyén lelki megnyilvánulásainak sajátosságait és fejlődését. Kutatja a személyiség szerveződését, fejlődését és a viselkedés általános és egyéni jellemzőit.¹

Az emberiséget már ősidők óta fenyegették különböző viszályok, veszélyhelyzetek és katasztrófák. A társadalmi berendezkedés átalakulásával a hatalmak vezetői a nép védelmét helyezték előtérbe. Az állam részéről az egyik legfontosabb és legnagyobb erő kifejtést igénylő védelmi mechanizmusnak a háborúk elleni védekezés biztosítását tekinthetjük. A háborús cselekményeket követő nyugodt társadalmi állapot biztosítása során az állam elsődleges feladata a káresemények feltérképezése és újjáépítése. De mi a helyzet a háborúk vagy katasztrófák során elszenvedett lelki sérülések kezelésével? Az állam az ezen célra létrehozott intézmények által törekszik a felvállalt védelmi feladatok végrehajtására, lépésről lépésre kialakítva a katasztrófák elleni védelmi rendszert:

- megelőzés,
- védekezés/veszélyhelyzet-kezelés,
- helyreállítás.²

Az állam a bipoláris világrend felbomlása előtti időszakban a katasztrófahelyzetek pusztító hatásai ellen való védelemre helyezte a hangsúlyt, napjainkban azonban egyre tágabb teret kap a pszichikai hatások és azok következményeinek elhárítása.³ Az emberi pszichében – hirtelen – nagy erővel fellépő sokkhatásnak fizikai és lelki következményei lehetnek. Ez a katasztrófális változás az egyénben félelmet, agressziót, fokozott feszültséget, szorongást és stresszt okozhat. Az egyén a ránehezedő nyomást képtelen elviselni és feldolgozni, ezért a személyiségben torzulások léphetnek fel. Az egyén pszichéjére nehezedő nyomás feloldására és a már bekövetkezett krízis csökkentésére a pszichológia nyújtja az egyik legkomplexebb megoldási struktúrát.⁴ A változó együttthatók elemzésével és a problémaforrás részletes és mélyreható feltárásával orvosolható az egyén lelki problémája.

A fegyveres szervek tagjain végzett pszichikai alkalmassági vizsgálatok elemzése

A fegyveres szervek személyi állománya esetében két jogszabály részletezi a pszichikai alkalmassági vizsgálatra vonatkozó szabályokat és utasításokat. A fegyveres szervekre vonatkozóan a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény⁵ írja elő a pszichikai alkalmasságot, mint az adott hivatás megkezdésének és folytatásának alapvető követelményrendszerét. A fegyveres

1 Fraassen (2011) 47.

2 Bánfi (2007)

3 Hornyacsek (2010) 6.

4 Pszichológus szakemberrel történő személyes elbeszélgetés, szupervízió, pszichológiai szakvizsgálat, klinikai pszichológiai szakvizsgálat, konfliktuskezelési tréning.

5 A fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról szóló 1996. évi XLIII. törvény 37. § (1) bek. a) pontja; 56. § (2) bek. b) pontja; (5) bekezdése

szervek személyi állományának alkalmassági vizsgálatait önálló rendelet szabályozza.⁶ A jogszabály kimondja, hogy a pszichikai alkalmassági vizsgálatot egységes, az adott rendvédelmi szerv pszichológiai szakirányítói szerve által meghatározott és elfogadott pszichológiai módszerekkel, és a 6. számú mellékletben rögzített szempontrendszer alapján kell elvégezni.

A rendőrségnél alkalmazott pszichológiai alkalmassági vizsgálat végrehajtásával elsősorban a rendőr (-jelölt) intellektusát, figyelmét, személyiségét, képességeit méri fel.⁷ A komplex vizsgálat során egy élettörténeti (narratív) interjú is készül, amely révén a rendőr szabadon beszélhet addigi életéről, valamint gondolatokat fogalmazhat meg élményeiről. Elsődleges cél, hogy a rendőr (-jelölt) élettörténetéből kifejezésre jussanak a rendőri pályát befolyásolni képes élmények és attitűdök.⁸

A jogalkotó a minél komplexebb és hatékonyabb rendőrségi pszichológiai vizsgálat végrehajtása érdekében – más rendvédelmi szervek módszertani eljárásával összhangban – megalkotta a rendvédelmi pszichológiai tevékenység szakmai protokollját.⁹ A szakmai protokoll a rendészeti pszichológiai környezet meghatározó eleme, amelynek alkalmazásával az elmélet, a gyakorlat, a hagyomány és a modernizáció összhangjának megteremtésére nyílik lehetőség. A szakmai protokoll a magyar rendvédelmi szerveknél végzett és végzendő pszichológiai tevékenység összefoglalását, sokrétűségének bemutatását, valamint a fejlesztési irányok és kompetenciahatárok kijelölését tűzte ki célul a bevált hazai és nemzetközi modellek felhasználásával. A rendvédelmi pszichológiai tevékenység szakmai protokollja felhasználja és alkalmazza a munka- és szervezetpszichológia, a közlekedépszichológia, a klinikai pszichológia, a tanácsadói pszichológia, a bűnügyi és kriminálpszichológia, valamint a pedagógiai pszichológia hazai és nemzetközi kutatási eredményeit és módszereit, így kiindulópontot és megoldási struktúrát szolgáltat a minél eredményesebb és hatékonyabb rendőrségi pszichológiai eljárások lefolytatásához.

A vizsgált jogszabályok nem tartalmazzák azt a definíciót, amely pontosan megfogalmazná, hogy a rendőr pszichikai vonatkozásban mikor minősül alkalmasnak a fegyveres szolgálat ellátására. Kutatásunk szempontjából a *személyiségbeli vonatkozást* kell kiemelni a definíció megfogalmazásából. A személyiségnek számos meghatározása létezik. Mindegyik definíció egyetért azonban azzal, hogy a személyiség olyan tényező – különböző testi és lelki tulajdonságok dinamikus és egységes egésze –, amely az egyes embert megismételhetetlenné teszi, megkülönbözteti másoktól, meghatározza a viselkedését és gondolkodását.¹⁰ A pszichológiai eljárások által használt módszerek *hatékonyága* kérdőjeleződik meg azáltal, hogy a folyamatos pszichológiai kontroll mellett

6 Egyes rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjai egészségi, pszichikai és fizikai alkalmasságáról, közalkalmasságáról és köztisztviselői munkaköri egészségi alkalmasságáról, a szolgálat-, illetve keresőképtelenség megállapításáról, valamint az egészségügyi alapellátásról szóló 57/2009. (X. 30.) IRM-ÖM-PTNM együttes rendelet

7 Szeles (2013)

8 A rendőrségi pszichológiai vizsgálat részét képező élettörténeti (narratív) interjú során elsősorban arra kíváncsi a rendőrségi pszichológus, hogy a rendőrt (rendőrijelöltet) milyen hatások érték addigi élete során, és azokat hogyan dolgozta fel.

9 A rendvédelmi pszichológiai tevékenység szakmai protokollja.

10 Atkinson (1996)

egyre több pszichikai, lelki és erkölcsi problémával küzdő rendőr követ el jogsértést, és tanúsít erőszakos, agresszív magatartást, vagy válik korrupciós bűncselekmények elkövetőjévé.

Az elemzett – jogi háttérrel rendelkező – vizsgálatok hatékonysága függ a vizsgált személy egyéni teljesítőképességétől, valamint a vizsgálatot végrehajtó és a teszteket értékelő személyek egyéni kompetenciáitól.¹¹ A rendőrségnél alkalmazott pszichológiai módszerek és eljárások felülvizsgálata szükséges abban az értelemben, hogy az erkölcsi jellegű problémák kiszűrése, kezelése és megelőzése milyen formában és eljárási módszerrel valósítható meg a rendőri életpálya egyes szakaszaiban. Ha figyelembe vesszük, hogy a rendőrségi pszichológus és a rendőrségi lelkipásztor milyen rendszerben képes együttműködni és értékelni a rendőrök személyi megnyilvánulásait, gondolatait és érzéseit, akkor láthatjuk, hogy így együttes elemzéssel, de eltérő szempontok figyelembevételével egy hatékonyabb megoldási struktúra alakítható ki.

A lelki problémát okozó stresszorok kialakulásának folyamata a rendőri munka során

A biztonság megteremtésének szükséglete már ősidők óta az emberi társadalom egyik legfontosabb szükségletének tekinthető. Ha a biztonság fogalomkörét a pszichológia tudományterületének szémszögéből kívánjuk elemezni, akkor mindenféleképpen meg kell vizsgálni Maslow motivációs elméletének piramisábráját.¹² Maslow motivációs elméletében a szükségleteknek egy ötszintű, hierarchikus rendszerbe szerveződő egységét állította fel, amely az alapvető élettani szükségletektől a komplexebb pszichológiai szükségletekig terjed. Az egymásra épülő szükségleti motívumok rendszerében egy adott szint elemei akkor realizálódnak, ha az alattuk elhelyezkedő szükségletek legalább részben kielégülést nyertek. Kutatásunk szempontjából kiemelten fontos Maslow motivációs piramisának második szintje, amely a fizikai, biztonsági védettséget és a kiszámíthatóságot foglalja magában. Az ezen szinten megtalálható szükségletek elsősorban a veszélyektől való elhatárolódást jelentik, a vágyakozást arra vonatkozóan, hogy a biztonság, a rend és a stabilitás – jogszabályok által szabályozott – társadalmi szintere megvalósuljon. A biztonsági szükségleteken belül a biztonság három fajtája különböztethető meg:

- fizikai biztonság,
- szociális biztonság,
- kiszámíthatóság,¹³
- lelki és erkölcsi biztonság.

¹¹ Romsics (2010)

¹² Abraham Maslow amerikai pszichológus a Maslow-piramis, más néven Maslow-szükséglethierarchia megalkotója, amely szükségletelmélet a motivációkutatás 1950-es években kidolgozott alaptétele.

¹³ Malét-Szabó-Szatmári (2012) 401.

A biztonsági szükségletek vizsgálatával a következő elemzést kapjuk a rendőrségi munka szempontjából:

- *Fizikai biztonság:* a rendőr fizikai létének sérülékenysége egyenesen arányos a védelmi képességeket nélkülöző más személyekkel. A fizikai támadás kivédése, valamint a biztonságérzet növelése érdekében, továbbá az emberi test fokozott védelme érdekében a rendőrt védő- és kényszerítőeszközökkel látják el szolgálata során. Fő cél a rendőrt és a vétlen, jogkövető magatartást tanúsító személyt ért támadás hatékony és gyors elhárítása vagy megtörése. Törekedni kell a lehető legkisebb sérülés okozására.
- *Szociális biztonság:* a hivatásos szolgálattal járó nagyobb áldozatvállalás – azzal arányban álló – nagyobb anyagi megbecsülést indokol, amely nagymértékben hozzájárul a rendőri munkát végző személy szociális biztonságának megteremtéséhez. Az illetmény megfelelő mértéke és kiszámíthatósága, állandósága társadalmi megbecsülést eredményez, amely kiegészíti a szociális biztonságot.
- *Kiszámíthatóság:* a rendőri munka végrehajtásának szakszerűségét és az intézkedések jogszerűségét segíti elő a kiszámíthatóság biztonságát nyújtó segítő kompetencia, amely révén a rendőr megfelelő önképzés formájában fejlesztheti magát. A kellő ismeret- és tudásanyag megszerzését a munkáltató is elősegíti a szakmai ismeretek minél magasabb szintű elsajátítása érdekében. Ebben az esetben a körülmények kiszámíthatóságáról beszélhetünk.
- *Lelki és erkölcsi biztonság:* a rendőri munka során keletkező, vagy abból adódó, speciális élethelyzetet létrehozó problémaforrás, melynek következtében közvetlen behatást szenved el a rendőr személyisége. Ezen behatás következtében lelki válság és erkölcsi probléma alakulhat ki.¹⁴

A felvázolt három biztonsági faktor kiegészíthető egy negyedikkel: a *lelki és erkölcsi biztonsági* faktor meghatározásával. A négy biztonsági faktor egymásra épül, ugyanakkor ki is egészítik egymást. Ha a négy biztonsági faktor közül valamelyik nem teljesül – vagy sérülést szenved –, abban az esetben a rendőr személyisége sérül. Ilyen helyzetekben a rendőr nehezen tudja az energiáit a munkájára, a családjára, az önbecsülése felépítésére, valamint az önmegvalósításra fordítani. A biztonsági szükségletek megszerzésére és megtartására való törekvésből kifolyólag a rendőr nem képes szolgálati feladatára koncentrálni, ezáltal lelki és erkölcsi jellegű problémák lépnek fel, amelyek pszichés válságot és rossz kedélyállapotot okozhatnak. A rendőrt mindennapi munkavégzése során mind az általa végzett feladat speciális jellege, mind a bűncselekmények és a bűnüldözés, valamint a közrend és a közlekedésbiztonság fenntartásának sajátos személyi, tárgyi és természeti körülményei, továbbá a rendőri szerep magas fokú összetettsége miatt fokozott mértékű stresszhatások érik.

A rendőri munka során adódó élethelyzetek, rendkívüli események mellett lelki válságot idézhet elő a *kiégési szindróma (burnout)* is. A szakirodalom 1974 óta használja a fogalmat. Először Herbert Freudenberger pszichoanalitikus alkalmazta a szak-

14 Az *erkölcs* fogalma alatt egy adott társadalom által, régebbi tapasztalatok alapján összegyűjtött és helyesnek ítélt viselkedési szabályok összességét értjük.

mai viselkedés leírására.¹⁵ Freudenberger meghatározása szerint az egyén fizikai és lelki erőforrásainak kiapadását érthetjük kiégési szindróma alatt. A megfogalmazás értelmében a burnout az emocionális kimerültség, a deperszonalizáció és a csökkenő egyéni teljesítmény tünetegyüttesével írható le, és olyan személyeknél figyelhető meg a leggyakrabban, akik valamilyen *emberekkel kapcsolatos* munkát látnak el. A rendészeti területeken végzett kutatások egybehangzóan két nagy csoportját emelik ki a rendőröket ért stresszoroknak: az egyik *a rendőri munka jellegéből fakadó stresszorok* (fizikai veszélyeztetettség, erőszak, bizonytalanság stb.), a másik *a szervezetből eredő stresszorok* (vezetési stílus, rossz kommunikáció, munkaerőhiány stb.) csoportja. Az elvégzett kutatások döntő többsége a második csoport jellemzőit tartja fontosabbnak.

A rendőri munkából fakadó stresszorok kapcsán a rendőr nem látja előre, hogy mikor és hol fognak bekövetkezni. A stresszoroknak ezen csoportja közvetlen módon érinti a rendőrt, a legtöbb esetben saját magának kell megoldási struktúrát felállítania a problémák kezelésére, mivel a lelki problémák felszínre kerülése a rendőri hivatásba vetett hit megrendülését eredményezheti. A stresszorok átalakítják a rendőr mindennapi életkörülményeit mind szakmai, mind magánéleti szempontból. Minél több stresszor éri a szolgálat ellátása, valamint a magánélete során, annál nagyobb a valószínűsége, hogy lelki válsaggal kell majd szembenéznie.

Megoldási struktúrák

A munkahelyi kiégés a tartós stresszorokra, valamint a lelki válságra pszichológiai tünetegyüttes formájában adott válasz. Nem statikus, egyszeri jelenség, hanem olyan folyamat, amely ciklikusan ismétlődik.¹⁶ Kialakulásáért elsősorban az egyén jellemzői, másrészt a munkakörnyezet – kismértékben a munkaszervezet – tehető felelőssé, ezért a folyamat több szinten módosítható. A felvázolt problémacsoportok ellen a leghatékonyabban a prevenciós tevékenységeket fókuszba állító csoporttechnikákkal és -módszerekkel lehet védekezni, amelyek képesek növekedési pályára állítani a személyiség frusztrációtűrő képességét, ezáltal a személyiségforrások fejlesztésre kerülhetnek.

A rendőri munka során kialakuló, lelki válságot okozó tényezők kezelésében igen nagy szerep jut a rendőrség pszichológiai szolgálatának, a szakmaspecifikus továbbképzéseknek, a stresszkezelő tréningeknek, valamint a munkahelyi kapcsolati háló és a csapatszellem kialakítására irányuló kezdeményezéseknek. Döntő tényező, hogy a rendőr képes-e felismerni a kialakult problémaforrásokat, és szándékában áll-e tenni ellenük. Az egyén akarati tényezőinek stimulálásával, a megoldási struktúrákat nyújtó folyamatrendszerek biztosításával, valamint a segítő intézményi keretek létrehozásával erősíthető a személyes motiváció, az önmagunkról kialakított kép, ezáltal, a rendőrségi lelkipásztori szolgálat létrehozásával megteremthető a segítő szolgálati rendszer alternatív modellje.

15 Herbert J. Freudenberger (1926–1999) német származású amerikai pszichológus, aki a *Journal of Social Issues* 1974. évi első számában jelentette meg tanulmányát.

16 Solymosi (2013) 93.

A rendőri állomány lelki egészségének megóvása, a lelki problémákat okozó stresszorok kivédése és megelőzése, a lélektani folyamatok erősítése, az önismeret elmélyítése, továbbá a fölmerült problémák tisztázása, a megoldási struktúrák felvázolása érdekében – a rendszeres, éves fizikai és pszichológiai állapotfelmérés mellett – indokolt lenne a rendőrségi lelkipásztori szolgálat által szervezett lelki beszélgetések megtartását kezdeményezni a rendőri állomány körében.¹⁷ A lelkipásztor és a rendőr közötti lelki beszélgetés direkt vagy indirekt módon történhet. Az egyik leghatékonyabb kapcsolatfelvétel – ahogyan egyes külföldi példák elemzésével láthatóvá vált¹⁸ – a rendőri szolgálat ellátása során valósulhat meg, mivel ebben az esetben a rendőrségi lelkipásztor társként, kollégaként van jelen a rendőr mellett. A rendőri szolgálat ellátása során akár a végrehajtott intézkedések, akár a kötetlen beszélgetések alapot szolgáltathatnak a lelki beszélgetés irányába történő elmozduláshoz.

A rendőrségi munka során fellépő *kiégés* jelenségét – a megoldási utak viszonyrendszerében – érdemes megvizsgálni a megoldási stratégiák mentén is. Akár a szolgálat ellátását, akár a mindennapi élethelyzeteket vesszük alapul, fontos hangsúlyozni az egyensúlyvesztés problémáját. Egyensúlyvesztéshez vezethet, ha a rendőr egy helyzetet újszerűnek, veszélyesnek vagy megoldhatatlannak minősít. Ebben az esetben a megfelelő döntéshelyzet központi szerepet kap. A megküzdési képességek – *coping stratégiák* – azt mutatják meg, hogy a személy milyen módon tud a nehéz, stresszskeltő élethelyzetekkel megbirkózni.¹⁹ A kölcsönös, lelkipásztori-rendőri kommunikáció erőssége elsősorban a már kialakult probléma megoldására összpontosít, hogy az a jövőben elkerülhető legyen. A problémaközpontú megküzdés problémamegoldó stratégiák alkalmazását jelenti, amely irányulhat kifelé, magára a problémás helyzetre, de befelé is, amikor a személy önmagában keresi a változtatás lehetőségét. A lelkipásztori ellátás a problémaközpontú megküzdési folyamatban nyújthat segítséget a rendőr számára.²⁰

Az erkölcsi problémát okozó stresszorok kialakulásának folyamata a rendőri munka során

Az erkölcsi normák – amelyek a társadalom tagjainak együttélését hivatottak biztosítani – érték- és szabályrendszere a társadalmi énkép alapértékét jelöli. Más kutatók megfogalmazása szerint az erkölcs egy olyan társadalmi tudatforma, amely magában foglalja és előírja a magatartás azon elemeit, normáit és szabályait, amelyek az egyénnek a társadalomhoz, más emberekhez és önmagához való viszonyát szabályozzák. A

17 Lelki beszélgetés: szoros értelemben véve olyan beszélgetés, amelynek egyik résztvevője a lélek és a hit dolgaiban értebb, tanultabb és tapasztaltabb, ezért az egyház tanítása szerint tud eligazítást, tanácsot adni az evangélium és annak konkrét megélése kapcsán. Diós–Viczián (2007)

18 Szabó (2014) 40–71.

19 A magatartástudomány „integratív magatartás-szabályozás” modellje szerint az ember-környezet rendszer dinamikusan formálja a személy viselkedését. A modellben központi szerepet kap a döntési folyamat. A rendőri munkára kivetítve ez úgy nyilvánul meg, hogy a rendőrnek minden helyzetben tisztában kell lennie azzal, hogy képesnek tartja-e magát az adott szakmai (környezeti) elvárások teljesítésére, hogy képesnek érzi-e magát az adott helyzet megoldására, a helyzetből fakadó nehézségekkel való megbirkózásra, megküzdésre.

20 Margitics–Pauwlik (2006) 43–45.

legfontosabb alapérték a szabályok és szabályrendszerek társadalmi integrációjának megalkotásában rejlik. Az egyén számára lényeges erkölcsi értékek a társadalmi jelleg kialakításával és a társadalomra jellemző szabályrendszerek együttesével szabályozhatók, kiegészítve a család által biztosított nevelési formákkal.

A rendőri hivatás társadalmi megbecsültsége elsősorban a szolgálatot ellátó rendőrök morális, kulturális és erkölcsi identitásától függ. *A rendőr egyéni fegyelme határozza meg a testület fegyelmi állapotáról kialakított társadalmi összképet.* A testület fegyelmi állapotának erősítéséhez az egyéni fegyelmet és az erkölcsi magatartást kell megerősíteni olyan formában, hogy az a rendőr számára útmutatással szolgáljon a rendőri feladatok ellátásához, valamint a magánéleti normák helyes megéléséhez. A rendőri hivatás egy speciális közszolgálati forma, amely során a köz szolgálatában a közösség számára és érdekében nyújtott közbiztonsági tevékenység érvényesül. Ennek a speciális közszolgálati jogviszonynak egyik sarkalatos pontja az erkölcsi értékek motívumainak meghatározása, amelyet jellegéből adódóan kódex formájában foglaltak írásba – ez *A rendőri hivatás etikai kódexe*.²¹ A kódex tizenhárom pontban foglalja össze a rendőri hivatásra vonatkozó etikai alapszabályokat, amelyek igazodnak a rendőr különleges közszolgálati hivatásának követelményrendszeréhez. Minden hivatásos szolgálati formának létezik a saját etikai és erkölcsi előírásait tartalmazó szabályrendszere, amely írott vagy íratlan formában kerül érvényesítésre. Az etikai kódex alapvetően a rendőrt helyezi a középpontba, a rendőr tevékenységével kapcsolatban állít erkölcsi normákat.²²

A korrupciós bűncselekmények pszichológiai elemzése

Az európai kultúrkörben a demokratikus szemlélet alapja a jogkövető magatartás, ezért – erkölcsileg és jogilag – a rendkívül csekély előnyszerzés is kifogásolható magatartást vélelmez. A társadalmi megítélés szempontjából a rendőri korrupció az egyik legelítélendőbb bűncselekmény. Ezeket a bűncselekményfajtákat a jogalkotó a büntető törvénykönyv XXVII. fejezetének „Korrupciós bűncselekmények” című részében fogalmazta meg.²³ Az – ideiglenesen – elnyomott erkölcsi értékek a bűncselekmény elkövetését követően büntudat formájában időlegesen előtérbe kerülnek a rendőr gondolatvilágában. Ha a testület részéről a felelősségre vonás nem történik meg, abban az esetben a rendőr újra és újra el fogja követni a jogtalan előnyszerzés jogsértő cselekményét, amint arra ismételt alkalom kínálkozik. A rendőr lelki megnyugvása akkor történik meg, amikor tudatosul benne, hogy a felelősségre vonás elkerülhetetlen. A korrupció egy olyan társadalmi jelenség, amelynek megléte a rendőrségnél felmérhetetlen károkat okoz. A rendőri etikai kódexben a jogalkotó nem nevesíti az előny tárgyi fogalmának meghatározását. A tiltás jogi alapon történik, ezért a jogszabály minden olyan előny elfogadását tiltja, amely alkalmas lehet az elfogulatlan tevékenység megkérdőjelezésére.

21 *A rendőri hivatás etikai kódexe.*

22 Gecse (2009) 79.

23 A Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény 290–300. §-a

A rendőrségi lelkipásztori szolgálat feladata, hogy elősegítse az erkölcsi értékek újrateremtését, újbóli megtalálását azoknál a rendőröknél, akik letértek a helyes útról, és elfeledték az erkölcsi értékek jelentőségét. A rendőrségi lelkipásztori szolgálat hivatott segítséget nyújtani azoknak a rendőröknek, akik tanúi lesznek más rendőrök korrupciós tevékenységének, mivel a rendőrségen belül tapasztalható összetartás következtében számos jogellenes cselekmény rejtve marad. Fontos megakadályozni, hogy a rendőrök elfogadják vagy kérjék a jogtalan előnyt. Ezt elsősorban ellenőrzésekkel és egy segítő lelkipásztori modell létrehozásával lehet biztosítani. Meg kell tanítani a rendőröket arra, hogy a rendőri hivatás nem hatalmat biztosít számukra, amellyel visszaélhetnek, hanem ők a társadalom szolgálatának és védelmének katonái, akik számára a jog lehetőséget biztosít az emberi értékek védelmére.

A rendőr személyiségének fejlődése az erkölcsi kompetenciák függvényében

Elméleti kérdésfeltevés

- Hogyan értelmezhető a rendőr erkölcsi fejlődése?
- Milyen irányt vagy elmozdulást tekintünk kívánatosnak, konstruktívnak és hatékonynak?
- Az ezekre a kérdésekre adott válaszok milyen formában és mértékben erősítik a rendőr személyiségét, valamint ezek milyen hatást gyakorolnak az egyénre és a társadalomra?

A rendőr erkölcsi fejlődése különböző szakaszokon megy keresztül. A rendőr pályája kezdeti szakaszában szembesül egy speciális rendszerrel. Az első időszakban kialakulnak a társas kapcsolatok. A szakmai tudás megszerzésével a hatékonyság növelése kerül előtérbe. A szakmai tudás megszerzését követően a rendőr más-más színtereken változó egyéni szemlélettel találkozik, s ez képes formálni erkölcsi és lelki kompetenciáit. A behatások következtében megváltozik a szemlélete. Magabiztossága erősödik, ezáltal egyre inkább előtérbe kerülnek az ösztönös cselekedetek. Az életkor növekedésével a szakmai problémák köré magánéleti problémák kerülnek, amelyek befolyásolni képesek a szakmai döntéseket. Megváltoznak a fontossági erőviszonyok, előtérbe kerülnek a gyors megoldást igénylő problémák.²⁴ Ha a probléma a rendőrt megoldhatatlan feladat elé állítja, akkor segítséget kell kérnie. A segítségkérés elvetése vagy a problémával felkeresett személy részéről történő elutasítás erkölcsi gátlástalanságot eredményezhet, melynek hatására a rendőr rossz döntéseket hozhat.

A rendőrben időnként felvetődik a „Miért kell jót cselekedni?” kérdés. Az erkölcsi érettség kialakulásával a rendőr képes hosszú távon mérlegelni a szakmai és magánéleti kihívásokat, képes megélni a jót cselekedeteiben. A mások iránti elkötelezettség és

24 A tanulmány kifejti a rendőri vezetők felelősségét a rendőrt érintő etikai kérdések és problémák megoldása terén, mivel az alapkoncepció értelmében a rendőrnek lehetőséget kell biztosítani, hogy a felmerülő erkölcsi problémáit a rendőri vezetővel átbeszélhesse. Kulcsfontosságú a retorziómentesség biztosítása, hogy a rendőr bizalommal fordulhasson a rendőri vezetőhöz. Estey (2004) 30–43.

a társadalom szolgálata megerősíti benne a szakmai identitást, így biztosítottá válik a szakmai életút további szakaszaiban a pozitív irányú erkölcsi és lelki fejlődés. Ez a fejlődés kihatással van a rendőr magánéletének sikeres megélésére, amely során a család erős kötelékek formájában támogatja, és biztosítja a rendőr személyiségének stabilitását.²⁵

Probléma abban az esetben merül fel, ha a rendőr nem tudja elfogadni a közösség – rendőrség – által elfogadott normákhoz történő igazodás és alkalmazkodás szükségességét. A rendőrség jogszabályokban lefektetett normák és értékek szerint biztosítja a rendőr számára a kijelölt utat. Az erkölcsi normák háttérbe szorításával a szakmai és magánéleti problémák erősödnek, ezáltal a személyes célok elérése kerül előtérbe.²⁶ A magánéleti válság kihatást gyakorol a rendőr gondolataira, érzelmeire és cselekedeteire, így lelki és erkölcsi bizonytalanság lép fel. A kötelesség teljesítésének és a jogszabályok betartásának pozitív értékszemléletét felváltja az abszolút értelemben vett erkölcsi mélypont, ahol a rendőr már nem képes különbséget tenni a jó és a rossz között. Erkölcsi értékvesztés következik be. Ilyen esetben csak akkor van segítség, ha a rendőr beismeri önmagának a probléma fontosságát, és még nem követett el jogszabályba ütköző cselekményeket.

Az előzőekből jól látható, hogy a pályaorientáció és a pályafejlődés mennyire fontos része a rendőrök életének. A pályaszocializáció révén a rendőr olyan viselkedési módokat, technikákat, értékeket, szerepeket és viszonyulási módokat sajátít el, amelyekre a rendőri pálya gyakorlása során szüksége van.

Gyakorlati problémafelvetés

Hogyan lehet a rendőr személyiségét, döntéseit, világlátását befolyásolni, kedvező irányba terelni a fejlődést?²⁷ Az eddig felvázolt kutatási eredményekből látható, hogy a rendőr személyiségét nagymértékben befolyásolják környezetének és saját erkölcsi értékítéletének változásai. Lényeges, hogy ha a rendőr erkölcsi zavarral vagy erkölcsi problémával kerül szembe, akkor legyen segítség számára. Ehhez az kell, hogy a rendőr felismerje a személyiségét befolyásoló erkölcsi problémákat, és merje azt közvetlen környezete – család, munkatárs, vezető – elé tárni. A rendőri pálya elején – a pályaszocializáció kezdeti időszakában – elsősorban a család és a szülők szerepe lényeges, később a kollégák befolyásoló hatása is egyre erősebb lesz, míg a pályavitel későbbi szakaszában a szakmai és munkacsoportok, valamint a felettesek szocializációs hatása válik a legerősebbé.²⁸ A másik lényeges szempont, hogy a rendőr rendelkezzen kellő önismerettel, hogy észlelje és felismerje a kialakult vagy kialakulóban lévő erkölcsi problémákat. Az igazi önismeret azt jelenti, hogy a rendőr pontosan meg tudja válaszolni vagy körül tudja határolni a következő kérdésekre adott válaszokat:

- Ki vagyok?
- Kivé akarok válni?
- Kivé kell válnom?

25 A könyvben számos tanulmány foglalkozik a rendőrök társadalomban betöltött szerepével. Cain (1973) 101–198.

26 Somogyiné (2013) 79–81.

27 Szekszárdi et al. (1992) 475–480.

28 Hatvani (2008)

- Kinek tartanak engem az emberek?

A fenti kérdésekre adott válaszok alapján teljes képet kaphatunk arra vonatkozóan, hogy a rendőr ismeri-e a múltját, képes-e megérteni a jelenét, és hogy rendelkezik-e reális jövőképpel. Az önismeret segítségével a rendőr képes megérteni a benne végbe-
menő folyamatokat, döntéseket és választásokat.²⁹ Az önismeret segít, hogy a rendőr felismerje a jó és a rossz közötti különbséget, és képes legyen helyes döntéseket hozni. A rendőrnek segítséget kell nyújtani abban is, hogy képes legyen felismerni önmaga rossz tulajdonságait, amelyek kihatással vannak döntéseire.

Következtetések

Azon foglalkozások esetében, amelyeknél az esetek többségében más emberek segítése vagy az élet megmentése az elsődleges feladat, olyan speciális munkakörülmények adóttak, melyek során a munkát ellátó személyek is sérülhetnek. Jelen esetben alapvetően nem a testet ért tényleges fizikai sérülésről, hanem az adott személy lelkét és erkölcsi értékeit, világlátását befolyásoló sérülésekről beszélünk. A rendőrök feladataik elvégzése során veszélyes helyzetekbe kerülhetnek, amelyek traumatikus élményt, illetve a stressz olyan fokát eredményezhetik, amelyet nehéz feldolgozni és ellenőrizni.³⁰

Számos hazai és külföldi kutató foglalkozik a fegyveres szerveknél – elsősorban a katonaságnál – szolgálatot ellátó személyek stressztűrő képességével, valamint a kialakulásának lehetséges összetevőivel. *Kutatásom alapján el kell különíteni a stresszorok által okozott problémákat a lelki és erkölcsi eredetű problémáktól.*³¹ A kutatás elsősorban a fegyveres szervek munkáját vizsgálta. Elsődleges szempont volt, hogy a szolgálat ellátásából adódó nehézségekről egy átfogó képet kapjunk.³² Az egyik legégetőbb problémának a szolgálat ellátásából eredő stresszorok jelenlétét és az egyén megküzdési faktorát tekintik a kutatók. Meglátásom szerint a rendőrök munkájából eredő problémák sokkal összetettebbek, mintsem hogy kizárólag a szolgálat ellátásából vagy a munkahelyi körülményekből adódó stresszorokat vizsgáljuk. Természetesen a rendőri munkából eredő stresszhatások mértéke és gyakorisága a problémaforrást előidéző, legjelentősebb pszichikai folyamatok egyike. A folyamatos stressz szakmai és személyes kimerülést eredményezhet.³³

²⁹ Gosztolai (2012)

³⁰ Kirády (2007)

³¹ Természetesen a stressz okozhat lelki gondokat, azonban ezek kialakulásáért az esetek többségében nem a stressz felelős, hanem a stresszoroknál jóval kisebb problémák halmozódnak fel az egyénben. A huzamosabb ideig fennálló stressz lényegesen nagyobb és mélyebben gyökerező egyéni problémákat okozhat. Idetartozhat például a frusztráció, az irritáció, a düh, az agresszió, a traumatikus problémák, a bántalmazás, a kínvallatás, a megfélemlítés, a fenyegetés, az indokolatlan löfgyverhasználat, az idegesség.

³² Társadalomtudományi kutatás készült a rendőrség teljes személyi állománya körében a 2013. július 1-től 2013. szeptember 31-ig tartó időszakban, olyan témákat érintve, mint a rendőrök vallási közösséghez való tartozása, a rendőri munkából eredő lelki és erkölcsi problémák rendőrségi lelkipásztori szolgálat által történő kezelése, a rendőrségi szentmiséken történő részvétel fontossága, valamint a lelki támogatás meglétének fontossága. A kutatás eredményét a szerző doktori disszertációjában részletesen elemezte. Szabó (2014) 179–206.

³³ Az előadó a segítő foglalkozások tekintetében kifejti, hogy a stressz okozta pszichológiai reakciók a következők: szorongás, harag, agresszió, depresszió, tanult tehetetlenség, kognitív károsodás. A „Mit tehetünk?” kérdésre válaszolva az előadó az esetmegbeszélő és szupervíziós tréningek megszervezését és a képzéseken való részvételek lehetőségét emeli ki. Berényi (2011)

A folyamatos fizikai és pszichikai megterheléssel járó rendőri feladatok összetett hatást gyakorolnak az emberi szervezetre. Ez a hatás a teljesítmény minőségi és mennyiségi változásában is regisztrálható. A rendőr fizikai és pszichés képességei a fokozott rendőri munka hatására változhatnak. Ennek eredményeként a rendőr – és közvetve a testület – teljesítőképessége csökkenhet, ezáltal a veszélyeztetettség növekszik.

A kiégett, szakmáját érdektelennek tartó személynél elsősorban az *önbecsülés hiánya, a folyamatos bűntudat, a bánat és a szorongás tünetei* jelentkeznek. A felsorolt tünetek együttes kezelésére jelenleg a magyar rendőrségnél nem mutatkozik megfelelő kezelési módszer vagy intézményi modell. A rendőrség pszichológiai szolgálatának hátránya, hogy csak a tudomására jutott, és a rendőrök által felszínre hozott problémákat tudja a pszichológia tudományterületének módszereivel kezelni. A vallás – és ezáltal a katolikus egyház – jelenlétével pótolni lehet azokat a réseket, ahová a pszichológiai diszciplína – korlátai következtében – nem képes eljutni. Hangsúlyozni kell azonban, hogy a vallás nem terápiás módszer, főként pedig nem szűkíthető le a jótékony hatása egyetlen hitrendszerre. A rendőrségnél alkalmazott pszichológiai vizsgálatok alkalmasak arra, hogy felmérjék a rendőrök és a rendőri pályára jelentkező személyek pszichés és stressztűrő képességeit, valamint a fizikai és mentális erőfeszítést igénylő feladatvégzések során fellépő problémákat.³⁴

A rendőri munka végrehajtása során a rendőr változó lelki és erkölcsi problémákkal találja szemben magát. Látható, hogy a pszichológia a jelenleg rendelkezésre álló tudományos módszerekkel és eszközökkel igyekszik segíteni a rendőri munkát végző személyeknek. A tanulmányból egyértelművé vált, hogy a pszichológia tudományának vannak hiányosságai, melyek pótlására alternatív és innovatív módszereket kell alkalmazni. A felmerülő problémák kezelésére javasolt megoldási módszer a proaktív és a reaktív stratégia. A *proaktív stratégia* célja a megelőzés, hogy ne alakulhasson ki lelki és erkölcsi dilemma a rendőri munka során. A felvetett problémák megelőzésére elsősorban a már meglévő intézményi struktúrák, képzési és kiválasztási módszerek átalakításával és alternatív modellek alkalmazásával nyílik lehetőség. A *reaktív stratégia* célja a már kialakult probléma kezelése, amely elsősorban tanácsadással vagy rehabilitációs program révén valósulhat meg.³⁵

Az egyik ilyen alternatív modell a *rendőrségi lelkipásztori szolgálat* intézményrendszerének a felállítása lehet. A rendőrségi lelkipásztori szolgálat mint modell Magyarországon nem képezi a rendőrségi struktúra és intézményrendszer részét. A lelkipásztori modell a katolikus egyház által felállítandó olyan intézményrendszer, amely a rendőrségen belül – a rendőrségi pszichológiai szolgálattal egyetemben – foglalkozik a rendőrök lelki, erkölcsi és etikai problémáival.³⁶

34 A rendőrségnél alkalmazott pszichológiai vizsgálati rendszerek és módszerek: intelligenciateszt, figyelemvizsgálat műszerrel és papír-ceruza tesztel, személyiség-kérdőív, a speciális beosztáshoz szükséges képesség vizsgálata, pályamotivációs kérdőív, életrajzmutató, anamnézis, exploráció, projektív személyiségvizsgáló tesztek.

35 Webb (2013) 536–538.

36 A szerző átfogó kutatásokat végzett a rendőrségi lelkipásztori modell létjogosultságával kapcsolatban, a rendőrségi dolgozók részéről fennálló igénnyel összefüggésben. Feltérképezésre kerültek az Európán belül és kívül, intézményes keretek között zajló rendőrségi lelkipásztori szolgálatok jogszabályi és intézményi struktúrái. Meghatározott történelmi korszakok elemzésével került bizonyításra a rendőrség és a katolikus egyház kapcsolatrendszerének létjogosultsága. A kutatási eredményeket a szerző doktori disszertációban foglalta össze, amelyben lefektetésre került a hazai katolikus rendőrségi lelkipásztori szolgálat intézményi struktúrája, amely struktúra komplex segítséget nyújthat – a kormányzati és egyházi akarat együttállása esetén – a jogalkotási folyamatban. Szabó (2014) 26–38.

Törekedni kell arra, hogy a rendőri munka során átélt traumatikus események ne okozzanak maradandó testi és lelki károkat a rendőrök számára.³⁷ A keresztény élet-szemlélet ötvözése a rendőri hivatással egy olyan segítő elegyet alkot, melynek segítségével a rendőr képes kezelni a felmerülő lelki és erkölcsi problémákat, valamint amely olyan erkölcsi útmutatást nyújt, ami biztosítja a rendőr számára az erkölcsös élethivatás megteremtésének lehetséges módját.

IRODALOMJEGYZÉK

Felhasznált irodalom:

- Atkinson, R. L. (1996): *Hilgard's Introduction to Psychology*. Fort Worth, Harcourt Brace College Publishers.
- Bánfi Tibor (2007): *A katasztrófavédelemmel kapcsolatos általános fogalmak*. Forrás: <https://arnyek-csoport.wordpress.com/2007/11/30/a-katasztrofavedelemmel-kapcsolatos-altalanos-fogalmak/> (2014. 11. 23.)
- Berényi András (2011): A munkahelyi stressz kezelésének lehetőségei. In: *Egészségügyi dolgozók munkavédelmi kockázatai*. Debrecen.
- Cain, M. E. (szerk.) (1973): *Society and the Policeman's Role*. (International Library of Society.) Sydney, Law Book Co of Australasia.
- Diós István – Viczián János (szerk.) (2007): *Magyar Katolikus Lexikon*. Forrás: <http://lexikon.katolikus.hu/L/lelki%20besz%C3%A9get%C3%A9s.html> (2013. 12. 22.)
- Estey, J. G. (szerk.) (2004): *Police Chiefs Desk Reference*. Washington, Bureau of Justice Assistance.
- Fraassen, van C. Bas (2011): Logic and the Philosophy of Science. In: *Journal of the Indian Council of Philosophical Research*, Vol. 27. No. 2. 47–49.
- Freudenberger, Herbert J. (1974): Crisis Intervention, Individual and Group Counseling, and the Psychology of the Counseling Staff in a Free Clinic. In: *Journal of Social Issues*, Vol. 30. No. 1. 77–86.
- Gecse Gábor – Volter Zsolt (2009): A rendőri hivatás etikai kódexe. In: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, 10. kötet, 79–92.
- Gosztolai Géza (2012): *Önismeret*. Forrás: www.gosztolai.hu/modszertar.html (2013. 12. 31.)
- Hatvani Andrea – Budaházy-Mester Dolli – Héjja-Nagy Katalin (2013): *Személyiségfejlesztés és attitűdformálás*. Forrás: <http://old.ektf.hu/hefoppalyazat/tanszemfejl/index.html> (2014. 10. 05.)
- Hornycsek Júlia (2010): A tömegkatasztrófák pszichés következményei, és az ellenük való védekezés lehetőségei. In: *Bolyai Szemle*, 19. évf. 4. sz. 5–30.
- Kirády Attila (2007): *Stressz megjelenési formái a fegyveres testületek tagjainál*. Forrás: http://uni-nke.hu/downloads/konyvtar/digitgy/publikacio/Kirady_A.pdf (2014. 01. 04.)
- Malét-Szabó Erika – Szatmári Adrienn (2012): A rendőr lelki biztonsága. In: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, 13. kötet, 399–412.
- Margitics Ferenc – Pauwlik Zsuzsa (2006): Megküzdési stratégiák preferenciájának összefüggése az észlelt szülői nevelői hatásokkal. In: *Magyar Pedagógia*, 106. évf. 1. sz. 43–45.
- Romsics Viktor (2010): *A katonák és a fegyveres szervek tagjainak pszichikai alkalmassági vizsgálata*. Forrás: www.jogiforum.hu/hirek/23983 (2013. 12. 19.)
- Somogyiné P. Krisztina (2011): *Az erkölcsi fejlődés és nevelés lélektana. A moralitás pszichológiája*. Forrás: www.erkolcstan.hu/system/files/cikk/2013/erkolcsi_fejlodes_pszichologiaja.pdf (2013. 12. 29.)
- Solymosi Krisztina (2013): „Burn-rejtély”. Gondolatok a rendészeti vezetők kiegészítésszerűségéről és a megoldás lehetséges irányairól. In: *Hadtudományi Szemle*, 6. évf. 4. sz. 93–95.

37 Violanti (1997)

- Szabó Csaba (2014): *A katolikus rendőrségi lelkipásztori lehetséges modell válaszai a rendőrök erkölcsi és pszichikai problémáira*. PhD-értekezés. Budapest, NKE.
- Szabó Erika (2009): *A munkahelyi egészségpszichológia és egészségfejlesztés rendszere a Magyar Köztársaság rendőrségén, valamint a szubjektív érzelt munkahelyi stresszterheltség jellegetességei – különös tekintettel az idői tényezőre – a hivatásos állományú rendőrök körében*. PhD-értekezés. Debrecen, Debreceni Egyetem.
- Szekszárdi Júlia – Horváth H. Attila – Buda Marianna – Somfalvi Ildikó (1992): A serdülők erkölcsi szocializációja. In: *Magyar Pedagógia*, 100. évf. 4. sz. 475–480.
- Szeles Erika (2013): *Tízből hárman buknak el a teszten*. Forrás: http://nol.hu/belfold/20130412-tizbol_harman_buknak_el-1379427 (2014. 10. 04.)
- Violanti, M. John (1997): *Residuals of Police Occupational Trauma. Problems, Issues & Challenges in Law Enforcement*. Forrás: www.spiritofthelaw.org/sol1art2.html (2014. 01. 11.)
- Webb, D. Stephen – Smith, L. David (2013): Stress Prevention and Alleviation Strategies for the Police. In: *Criminal Justice Review*, 37. évf. 38. sz. 536–538.
- A pszichológia kutatási területei*. Forrás: <http://szocialis-gondozo.lapunk.hu/?modul=oldal&tartalom=661057&>. (2013. 11. 25.)
- A rendőri hivatás etikai kódexe*. Forrás: www.police.hu/a-rendorsegrol/testulet/altalanosan/a-rendori-hivatas-etikai-kodexe (2013. 12. 27.)
- A rendvédelmi pszichológiai tevékenység szakmai protokollja*. Forrás: www.pszichoerdek.hu/protokollok/munkap/rendv%c3%a9delmi%20protokoll%20%c3%b6sszefoglal%c3%a1sok.pdf (2014. 10. 04.)
- Abraham Maslow önéletrajza*. Forrás: www.abraham-maslow.com/m_motivation/biography.asp (2013. 12. 19.)

Felhasznált források:

- 57/2009. (X. 30.) IRM-ÖM-PTNM együttes rendelet az egyes rendvédelmi szervek hivatásos állományú tagjai egészségi, pszichikai és fizikai alkalmasságáról, közalkalmazottai és köztisztviselői munkaköri egészségi alkalmasságáról, a szolgálat-, illetve keresőképtelenség megállapításáról, valamint az egészségügyi alapellátásról
1996. évi XLIII. törvény a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjainak szolgálati viszonyáról
2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről

SUMMARY

Unsolved psychic and ethical problems of the policemen works

SZABÓ Csaba

This study analyses emotional, ethical, moral and psychological problems arising from the social relations and work of police officers. The paper also discusses the methodology offered by psychology to manage the problems while also mentioning alternative solutions. The study attempts to find the answer to what chains of events cause changes in the personality of police officers during their career. The study explores and evaluates the effectiveness of the methods used in the treatment of psychological problems. The study examines the organizational effectiveness of the pastoral care model in the police force from the point of view of managing emotional and moral (handling corruption) problems arising from the profession of police officers.

Bűnüldözési statisztika a hatékonyság tükrében

VÁRI Vince

A bűnüldözés hatékonyságmérése esetén egy olyan komplex rendszer működési vizsgálatát végezzük, amely egy téves alapfeltevés esetén azzal a következménnyel fenyeget, hogy a kapott eredményt magára a rendszerre vonatkoztatva, arra visszacsatolva annak szerkezeti és működési zavarát okozhatja. A statisztikai szemlélet, mint ok, tehát a szervezet formális és informális tényezőinek entrópiáját idézve elő kölcsönhatásba lép a „téves” hatékonysági tézis expresszionált eredményeivel. Tanulmányomban bemutatom az output nyomozáseredményességi statisztika gyengeségeit, szembeállítva ezzel a hatékonyság meghatározásának optimális szempontrendszerét, legvégül pedig kísérletet teszek a hatékonysági tézis képletben történő modellezésére.

Bevezetés

A magyar statisztikusok igen korán felismerték a bűnügyi statisztikában rejlő lehetőségeket, illetve azt, hogy a kriminálstatisztika adatai, és az azokon alapuló törvényszerűségek megismerése nélkül semmit nem tehet az állam a mindenkori bűnözés ellen.¹ A statisztika olyan módszertani tudományág, amely alapvetően tömegjelenségek vizsgálatával foglalkozik, abból a célból, hogy releváns következtetésül szolgálhassanak fontos tények megállapításához, illetve felhasználhatóvá váljanak különféle elméletekhez vagy kutatásokhoz. A statisztikára jellemző fogalmi ismervek érvényesek a kriminálstatisztikára is, annyi eltéréssel, hogy a kriminálstatisztika a bűnözést mint társadalmi tömegjelenséget elemzi módszereivel, de valójában nem a valós bűnözést tárja fel, mindössze az ismertté vált bűnözésről ad többé-kevésbé reális képet.

Az utóbbi években egyre nagyobb hangsúly helyeződik a statisztikai adatszolgáltatás valóságtartalmával kapcsolatos szkepszisekre, s ez leginkább annak köszönhető, hogy soha ilyen mértékben nem távolodott el egymástól a bűnözést leképező statisztikai adatok mutatta helyzetkép és az emberek bűnözéstől való félelemérzete. A bűnüldöző szervek eredményességi mutatói egyre növekvő és javuló eredményességét harsogva olyan képet vizionálnak, mintha a bűnözés a távoli jövőben egyszer majd leküzdhető lenne. Ez hamis illúzióit keltve, félrevezetésül szolgál olyan téves következtetések és gondolkodási sémák kialakításához, amelyek könnyen a társadalom bűnüldözéssel szembeni intoleranciájához vezethetnek.

1 Domokos (2013) 64.

A „bűnüldözés statisztikája” – az eredményesség dimenzióit demonstráló output kriminálstatisztikai anomáliái²

A bűnügyi statisztika feladata a bűnözés feltérképezése és valós leírása, azaz annak viszonylag pontos rögzítése, hogy ez a társadalmilag deviáns tömegjelenség a társadalomban milyen szerepet játszik. A bűnözésről alkotott képet a társadalom viszont csakis a bűnüldöző szervek munkáján, azaz a jogalkalmazás minőségén keresztül ismerheti meg. „A bűnözés és a jogalkalmazó tevékenység közötti szoros kapcsolat lényege, hogy a cselekmény a jogalkalmazó tevékenysége során válik ismertté, a vizsgálat szempontjából kategorizálhatóvá, mennyisége felismerhetővé, szerkezete elemezhetővé.”³ Amennyiben a rendőrség tevékenységén keresztül ismerszik meg a bűnözés, és válik láthatóvá és mérhetővé, úgy a rendőrség lesz a felelős a kriminálstatisztika minőségéért is. A gond ezzel csupán annyi, hogy a rendőrség társadalmi és szakmai megítélése ugyanettől a mutatótól függ, feladatellátása során maga állítja elő a bűnügyi statisztikát. Jogosan merül fel a kérdés, hogy ha maga termeli ki a bűnözési adatokat a büntetőjogilag releváns cselekmények felderítésével, vajon nem fogja-e óhatatlanul is torzítani azokat a szemléltető statisztikákon, főként ha ezzel saját munkájának pozitívabb társadalmi megítélése a cél? Az ismertté vált bűnözés éppen ennek a látszólagos dilemmának köszönhetően tér el a valós bűnözéstől, s ennek legfőbb oka a latencia és a regisztrált bűnözés számításának a módja. A latens bűncselekmények és a feljelentési hajlandóság hiánya közötti kapcsolat ugyancsak nyilvánvaló, mert tudvalevő, hogy a legtöbb bűncselekmény a lakosság közreműködésével jut a hatóság tudomására. A hajlandóságot nagymértékben befolyásolja, hogy az állampolgár a büntetőeljárás bürokratikus módszereivel mikor és milyen mértékben szembesül. Ehhez hozzájárul, hogy a hatóságok az írott jog sajátos értelmezéseivel élve, jogalkalmazási mozgásterületet kihasználva, az eleve eredménytelennek tűnő ügyek esetében kibújni igyekeznek a büntetőeljárás szigorú legalitásának elve alól.⁴

A kriminálstatisztika tehát kizárólag az ismertté vált bűnözésről nyújt képet, azt is a hatóság sajátos reagálásán és rábízott statisztikai adatszolgáltatásán keresztül. Az adatok között meg kell különböztetnünk a cselekményi és elkövetői oldalt. A tudomásra jutás módja alapvetően kétféle lehet: az egyik az állampolgári bejelentések vagy feljelentések, a másik a hatóság tudomására jutás saját hatáskörében. A tettenérések ez utóbbiban kiemelt szerepet töltenek be, különösen, ha azokat a helyi rendőrség jól kommunikálja. Ezzel jelentősen javíthat a lakossági megítélésen, illetve a lakosság szubjektív biztonságérzetén. Máskülönben ez hasonlóan fontos belső mutatója a rendőrség közterületi aktivitásának és hatékonyságának.

A bűncselekményeket megkülönböztethetjük felderítettség szerint is: a bűncselekmények egy része felderítetlen marad, más részében az elkövetőt a nyomozó hatóság

2 Jelenleg a bűnüldözésben nálunk nincs input statisztika. Ez annak mérésére szolgálna, hogy hány és milyen bemene-ti ügygel kezd a nyomozó hatóság. Az output statisztika ezzel ellenben csak a kimenetnél eredményes ügyeket veszi számításba. Mindkét formának van előnye és hátránya. Lásd Kertész (2002) 30.

3 Vavró (1999) 54.

4 Korinek (1999) 77.

eredményesen felderítette. A bűncselekmények nagy részét a nyomozás elrendelését követően, utólagosan derítik fel, és utólag válik ismertté az elkövető, lényegileg ez a mutató adja meg a bűnüldözés eredményességét.

A jelenlegi statisztikai célú bűnözési adatgyűjtés és -rendszerezés kétségtelenül kiemelt, vagyis outputcélokat szolgál. Az adatok személyi és tárgyi kategorizálása, rugalmatlan idősorokba rendezése egy adatot mutatva valójában több év adatait átlagolja. Az ENYÜBS és a bírósági statisztika ennél fogva operatív módon nem mutatja annak az évnek a bűnözési tényeit, amikor készítették, hiszen az adatok minden esetben az eljárás bizonyos szakaszaihoz kapcsolódnak, így az évekig elhúzódó nyomozati szakasz vagy bírósági eljárás adatai összemosódnak az adatkészítés évének tényleges adataival. Ezenfelül nem kapunk teljes képet az alanyi és a tárgyi oldalról, hiszen az ügyekben az elkövető nem minden esetben kapcsolódik össze a bűncselekménnyel, figyelembe véve, hogy a bírósági statisztika csak a legsúlyosabb bűncselekményt rendeli az elítélthez.⁵ A bűncselekmények számszerűsítése szintén problematikus a büntetőjogi fogalmak és minősítések sajátos megítélése miatt, utalva itt az egység, többség és halmazat kérdéseire. Ugyancsak nem kapunk képet az elkövetők számáról, mivel az adatsorokban többször is szerepelhetnek az eljárás egyes fázisaihoz képest különféle minősítésben.⁶

Amennyiben valós és naprakész adatokkal szeretnénk tényleges képet kapni a bűnözés, és ezzel együtt a bűnüldözés helyzetéről, úgy az aktuális bűnügyi nyilvántartások állapotát kellene figyelembe vennünk, és kutatási célból feldolgoznunk. Azonban ezek a nyilvántartások – mint a „Büntettek nyilvántartása”, a bűnügyi ügyforgalmi statisztika, a bírósági statisztikáknak a jogerős elítéltekre vonatkozó adatgyűjtése és a büntetés-végrehajtásnak a fogvatartottakról szóló nyilvántartása – egymástól és az ENYÜBS-től⁷ függetlenül működnek.

A kriminálstatisztika adatait a bűnözés területi és nemzetközi összehasonlítása érdekében különféle számított értékekkel egészítik ki. Ennek során az ismertté vált közvélemény bűncselekményeket általában a lakossághoz, esetleg annak vétőképes számához arányosítva százezer vagy tíz főre számítják, amit „bűnözési gyakoriságként” jellemzünk. Ez korcsoport és bűncselekménytípus szerinti beosztásban is megadható, így a korszpecifikus mutatószámok szemléltetik egy-egy korosztály vagy bűncselekménytípus arányát. Ezek a számok elsősorban a bűnözés kontrollszervezetének nyújtanak értékes információt saját tevékenysége hatékonyabb szervezése, eredményesebb fellépése érdekében. A számadatok megfelelő, tudományos igényű értelmezése szükséges ahhoz, hogy helyes következtetést lehessen levonni a statisztikából. „Nagy különbség van gyilkosság és gyilkosság között [...] – statisztikai számban minden eset egyforma, csak mennyiségileg vétetik tekintetbe, nem minőségileg.”⁸

Az éppen aktuális bűnözési trend feltérképezéséhez és a közbiztonság helyi igényeit ellátó rendőrség helyes operatív reakcióinak megtervezéséhez minden esetben az

5 Kovácsné Nagy (2006) 140.

6 Vavró (2002) 15–21.

7 2009-től a korábban használt ERÜBS elnevezés ENYÜBS-re változott (Egységes Nyomozó hatósági és Ügyészeti Bűnügyi Statisztika).

8 Földes (1889) 157.

adott időszak közterületi intézkedéseinek és bűnügyi jellemzőinek gondos értékelése szükséges. Mindezek ismeretében és függvényében dönthet egy rendőri vezető bölcsen és következetesen olyan kérdésekben, mint a járőri portyák vagy a bűnügyi akciók pontos ideje, helye és ereje. Az ENYÜBS-ből leszűrhető adatok elsősorban a kriminológiai kutatások és a bűnözés hosszabb, trendszerű változásainak és minőségének értékeléséhez, illetve a bűnözési prognózisok készítésére alkalmasak.

A bűnözés mint tömegjelenség minden spektrumában jól differenciálható, fajlagosítható és arányosítható, tehát cselekményi és személyi oldalról megítélhetővé válik a minősége és a változása. A kriminálstatisztikai adatok leképezik az általuk mért jelenséget, rálátást kapunk az eltérések miatt a bűnözés makroszempontról okságára. Gondoljunk csak az egyes területek eltérő etnikai összetételére vagy azok urbanizációs hatásaira. A kriminálgeográfiai vizsgálatokkal újabb megoldásokhoz juthatunk a bűnözés háttérjelenségeinek megértéséhez. A bűnüldözés és a bűnözés közötti szoros összefüggés aligha lehet kétséges, tekintetbe véve az utóbbi évek jelentős kutatási eredményeit, gondolva itt a latens bűnözésre. Az elemzések mégis sokszor sematikusak. Így például az a felfogás, miszerint ha nőttek a bűnözési mutatók, akkor romlott a közbiztonság, tehát rosszul dolgozott a rendőrség, könnyen téves következtetések levonásához vezet. Miközben ha ez egy magas latenciájú bűncselekménytípus esetében történik (ittas vezetés, családon belüli erőszak stb.), akkor biztosan állíthatjuk, hogy sokkal inkább a bűnüldöző szerv hatékonyságának növekedéséről kaptunk tanúbizonyságot.⁹

A kriminálstatisztika hiányosságaira az amerikai kriminológusok is felfigyeltek, s kiküszöbölésére kutatásokba kezdtek, létrehozva az egységes bűnügyi statisztika (UCR) mellett alkalmazott országos bűnügyi viktimizációs felmérést (NCVS), 1986-ban pedig az eseményeken alapuló országos bejelentési rendszert (NIBRS).¹⁰ Ez utóbbi fontos kísérlet volt az olyan adatok gyűjtésének fejlesztésére, amelyek a rendőrség tudomására jutnak, de a bűnügyi statisztikákban nem jelennek meg. A viktimizációs felmérés a be nem jelentett bűncselekmények esetében az áldozattá válás mértéke és milyensége alapján von le következtetést.¹¹

A bűnözés mellett a bűnüldözés, azaz a nyomozás eredményességének megállapításához felhasznált változókat, mint az ismert és ismeretlenes nyomozás elrendelések számát, minden esetben az adott ügy kimeneteli és befejezési módjaihoz viszonyítva arányosítjuk. Ez alapján a nyomozás eredményességét statisztikailag az ismeretlen elkövetők felderítése, a bűncselekmények felderítési aránya és a tisztázási útmutató reciprokkonstrukciójában¹² vizsgálhatjuk.¹³ A mutatók eredményességi értékeinek megállapításánál, azaz a validitás¹⁴ kérdésénél nagyrészt kriminálpolitikai és jogi tényezők játszanak szerepet. Ettől függően matematikai módszerekkel szűkíthető és bővíthető a számláló és a nevező tartama, s ennek köszönhetően flexibilisen változhat az ered-

9 Kertész (2002) 29.

10 Adler–Mueller–Laufer (2000) 60–61.

11 Uo. 62.

12 A számláló és a nevező hányadosa.

13 Marton (2006) 149–159.

14 Megbízhatóságot jelent ebben a szövegek környezetben.

mény. A nyomozás eredményességstatisztikai outputadataiból – az előzőekben írtakat összefoglalva – az alábbi következtetések vonhatók le:

- Az ilyen típusú statisztikai adatok lényegében tartam-, vagyis állapotadatok, és nem az adott év releváns jogi történéseit mutatják be, hanem csupán időbeli és jogi konstrukciók homogenizált együttesének átlagát.
- A nyomozás eredményessége az adott bűnüldöző szerv munkájáról ad képet, de ezek a mutatók, ellentétben a bűnözési mutatókkal, nem fajlagosak, így az egyes hatóságok eredményességi mutatói egymással nem összehasonlíthatók, azok viszonyítottan nem jelenítik meg az egyes hatósági kondíciókat, munkaterhet, reagálási képességet, vagyis a tényleges kapacitásra vonatkozó adatokat nem hordoznak.
- A bűnözéskontroll, tehát a bűnüldözési funkció eredményességét olyan matematikai és statisztika úton képzett mutatókkal méri, amelyek eljárásjogi és adminisztratív tényezőket számszerűsítene.
- Az eredményesség szempontjából nem számítanak olyan eseteket, amelyek bár a hatóság tudomására jutottak, tehát már büntetőeljárási relevanciát kaptak, azaz a feljelentés vagy a bejelentés megtörtént, és a hatóság tett is intézkedéseket, de amelyek kapcsán bármely jogi indokból mégsem indított nyomozást, tehát az eredményesség oldaláról előnyös volt az ilyen ügyekben való feljelentésselutasítás vagy a nyomozáselrendelés hiánya.
- Az ismeretlen elkövetővel elrendelt nyomozások esetében a felderítési eredményesség nem jól mérhető, mivel pontosan nem állapítható meg, hogy valóban ismeretlen volt-e a tettes a tudomásra jutás idején. Ennek kinyilatkoztatását a nyomozó szervek a történeti tényállás feltárása és értelmezése során rugalmasan minősíthetik.¹⁵ Habár az ebben a kérdésben jelentkező mozgástér megfelelő ellenőrzés és kellő szabályozás esetén jócskán csökkenthető.
- A bűnügyi állomány által végzett munka teljesítményének szintje csak áttételesen, az anyagi és alaki jogi tényezők matematikai számításán, illetve azok statisztikai osztályozásán keresztül jelenik meg. A számok mögött rejlő minőségi tartamok ennek során, illetőleg az eredményességet kimutató statisztikai képletezéssel effektíve jelentőségüket veszítik. Eközben a bűnügyi munkával járó adminisztratív és bürokratikus teendők egyre hangsúlyosabbá válnak. A teljesítmény megítélésénél csupán annak mérhetősége és láthatósága lesz meghatározó, függetlenül annak negatív vagy pozitív kimenetelétől.

A bűnüldözési statisztika káros hatásait számos tanulmány és sajtócikk mutatta már be.¹⁶ A mérési modell legnagyobb gyengesége mégis talán a latens bűnözés kiutatására való alkalmatlansága. Anomáliája halmozódhat annyiban, ha mutatóit az egyéni teljesítmény értékeléséhez, azaz a bérezési és illetményrendszerhez kapcsolják, amelynek veszélye, hogy a munkaszervezetben belül komoly motivációs zavarokat és ellenállást kelthet.¹⁷

¹⁵ 5-ös számú rendkívüli Bűnügyi Tájékoztató.

¹⁶ Pl.: http://nol.hu/belfold/20110310-az_ugyeszseg_megfelelte_a_hamisitast-1006231 (2014. 05. 13.)

¹⁷ Kádár (1967) 55.

A hatékonyság számításának szempontrendszer

Ahogy a bűnözési statisztika esetében a bűncselekmények területhez és lakossághoz viszonyított aránya, úgy a bűnüldözésben is az ehhez hasonló fajlagosított arányszámok és egyéb tényezők beszámítása tenné lehetővé a hatékonyság megállapítását szolgáló összehasonlíthatóságot. Ilyen tényezők lehetnének:

- A bűnüldöző nyomozó szervek tudomására jutott bűnesetek megoszlása egyes szolgálati ágakra bontva, illetve az ezekből indított nyomozások aránya. Ebben az mutatkozna meg, hogy a lakosság és a rendőrség más szolgálati ágai milyen mértékben járulnak hozzá a bűnüldözéshez.
- Százezer lakosra jutó felderítési és nyomozáseredményességi mutató, és rendőr-sűrűség.
- A bűncselekmények átlagos társadalmi veszélyessége a települési egység lakosságára vetítve (a büntetési tételek átlaga a népesség számához viszonyítva).
- Helyi latenciakutatások a latens bűncselekmények arányának beszámításához, ezzel egy specifikus latenciafaktor lenne képezhető helyi szinten a különféle bűncselekményi kategóriákban. A latencia mértéke fordítottan arányos a hatékonyság értékelésében a bűnüldözés minőségével, növekvő latencia csökkenő minőséget feltételez.
- Az erőforrások költség-haszon számítása, a működési és szervezeti költségek az eredményes és eredménytelen ügyek, illetve gyanúsítottak relációjában bontva és arányosítva.
- Költségmegoszlás, illetve az egy lakosra jutó rendőrköltség aránya.
- A szerv állománytábla szerinti feltöltöttsége vezető, tiszt és tiszthelyettes beosztásokban.
- A bűnüldözési területen dolgozó állomány szakmai képesítési szintje, illetve állományviszonyban töltött idejének átlaga és aránya.
- A bűnügyi állomány ügyfeldolgozó munkáján kívüli mindennemű tevékenységének értékelése.
- Az egyes beosztási kategóriákban történő fluktuációs viszonyok mértéke és aránya.
- Helyi közvélemény-kutatás, amely a lakosság szubjektív biztonságérzetét tárja fel. Ez alapján készült lakossági bizalmi index. Továbbá az önkormányzati képviselőtestület véleményének súlyozott beszámítása.

„Képletben” a hatékonyság

A fenti szempontrendszer figyelembevételével a bűnüldözés hatékonyságának meghatározásánál három konjunktív feltételt különböztetnek meg:

1. Az ügyeredményesség a képletben az elvégzett eredményes nyomozások számadatainak és az azokra fordított időtényezők hányadosában mutatkozik meg. A nyomozási eredményesség a büntetőeljárás kimenetelétől függően alakuló változó. A nyomozás eredményességét jelenleg korlátozott számú statisztikai

adattal, de alapvetően a már korábban is kifejtett eredményes és eredménytelen nyomozások arányában mérjük. Ellenben a hatékonyság e számításánál az eredményes nyomozások száma a képletnek csak egy változóját képezi, és minden más jelentős szempontot, mint akár az azokra szánt időkeretet és a felmérhető és beszámítható egyéb bűnüldözési munkákat a hatékonyság képzésénél éppúgy figyelembe kell venni. A tényleges ügyeredményesség csak mindezek együttes értékelésével mutatható ki. Elnevezése: ügyeredményesség (ÜE).

2. Költségvetés, amely a nyomozó hatóság kondíciójában és feltételrendszerében, illetve a bűnüldözésre fordított pénzben kifejezhető módon ölt testet. Ez leginkább a humán erő és a technikai eszközök mennyiségi és minőségi viszonyait, illetve a büntetőeljárások költségességét takarja. Elnevezése: költségvetés (K).
3. Minőség, amely a nyomozó hatóság teljesítményének közösségi elismerésében és elfogadottságában realizálódik. Ezt a rendőrség társadalmi beágyazottságában, integráns működésében, közösségi és polgárbarát szemléletében érhetjük tetten. A bűnüldözés működési környezetéhez való igazítása, és abban való mérése a rendszerszemlélet miatt éppolyan jelentős kérdés, mint az általa előállított ügyeredményességben manifesztálódó objektív biztonság értéke. Minden esetben kizárólag a helyi bűnüldözésre vonatkozik, hisz az állampolgár csak erről képes empirikus tapasztalatok alapján hiteles véleményt formálni. Ahogy távolodunk az egyéntől és közvetlen környezetétől egészen a globális térig, úgy torzul az egyén értéktétele, és válik kiszolgáltatottá az ítéletalkotása a tömegtájékoztatásnak, a bulvármédia hatásainak. Ez a változó egzakt mutatókkal nem képezhető, jelentősége hosszú távú és inkább elvi jelentőségű, már azért is, mert mértéke csak lassan és nehezen változik. Elnevezése: akceptált teljesítmény (AT).

Egyik tényező sem jelentősebb a másiknál, mindhármat egyformán, ugyanolyan súllyal, ugyanolyan jelentőséggel kell kezelni. Bármelyik feltétel túlzott hangsúlyozása a másik kettőből képzett „hatékonyság” torzulásához és a tényleges hatékonyság fogalmának kibicsaklásához vezethet. Ennek számos indikátora lehet, gondolva itt a latenciára, amelynek mértéke eklatánsan exponálja az ügyeredményesség és a minőség közötti eltérést. Észrevehető, hogy ahol ez a „lakmusz” magasabb latenciát jelez, ott biztosak lehetünk abban, hogy a tényleges hatékonyság és az ügyeredményesség szintje távolodik.

A magas fokú latencia szintén korrelál a bűnüldöző hatóság helytelen reagálásával és működésével, és tételen összefügg a bűnügyi erő helytelen disztribúciójával. Azaz éppen azokban a bűncselekményi kategóriákban mutat kiemelt értéket, ahol az erőforrás alacsony mértékben összpontosított – pl. bagatell bűncselekmények: fa- és terménylopások – és mutat alacsony értéket – emberölések, fegyveres rablások – ahol a kapacitás egyébként is magas. Déri Pál írja tanulmányában a „sötét mező” kutatások – melyekben személyesen is részt vett – egyik következtetéseként, hogy a magas latenciát kiváltó feljelentési aktivitás hiánya a rendőrség fogadókészségének hiányosságaira, a felderítés alacsony eredményességére és a büntetőeljárás időt pazarló bürokratikus

metódusára utal.¹⁸ Ugyanilyen jelzőrendszer a társadalmi önvédelmi szerveződések fokozódása, szintén az a magánbiztonsági szektor megerősödése, amely a fokozódó ügyeredményesség, vagyis a „statisztikai hatékonyság” ellenére a minőség, vagyis az akceptált teljesítmény csökkenésére utal.

- a) Az egyes tényezők egymással kölcsönös viszonyban vannak, s ez kifejeződhet olyan egyszerűen megvilágítható érvekkel, miszerint a magasabb AT esetében a rendőrség munkáját jobban támogatja a helyi közösség, így növekszik az ÜE is. Vagy a költségesebb, de színvonalasabb rendészeti képzés és kitűnő karrierrendszer szintén a felderítés javulását eredményezi, s ez növeli az ÜE-t. A jól képzett, értelmes és kulturált, jól kommunikáló, nyugodt és kiegyensúlyozott rendőrök munkakörük által elvárt kompetenciájuknál fogva polgárbarát szemlélettel dolgoznak, így ezáltal nő az AT is.
- b) A hatékonysági modellben különbséget teszünk az ügyeredményesség és a költséghatékonyság között, a két elem különbözőségéből indulunk ki, és a bementi értéktől függetlenül egyenes arányossági relációba helyezzük. Azaz ha az ügyeredményesség nő, úgy a költséghatékonyság is növekedik, vagyis több megoldott ügyre jut egységnyi költség.
- c) A költséghatékonyság az a kritérium, ami alapján rangsoroljuk az eltérő eredményességu rendszereket, gondolva itt az eltérő kondíciókkal rendelkező nyomozó hatóságokra. A költséghatékonyság tehát a bűnüldözés azon objektív mutatója, ami az azonos ügyeredményesség esetén a költségráfordítástól (kondícióktól) függően fogja kategorizálni és összehasonlítani az eltérő adottságú rendszereket.
- d) A költséghatékonyságot (KH) az ügyeredményesség (ÜE) és a költségvetés (K) függvényében értékelhetjük. A bementi feltételek változóit közös nevezőre hozzuk, s ennek legegyszerűbb formája költségvetési számokkal, azt pénzügyi vonatkozásban kifejezni. A bemenet a nyomozó hatóság teljes költségvetése, amely nagy vonalakban magában foglalja a humán erő és az anyagi és technikai eszközök költségeit, kiemelt figyelmet fordítva az ügyek hivatalból való eljárása miatt felmerülő mindazon költségekre, amely vádemelési javaslat (eredményesség) hiányában a nyomozó hatóságot, azaz az államot terheli. Különös gonddal a bűnügyi költségekre, amelyek az eredménytelen nyomozások költségeinek emelésével a hatékonysági rátát rontják.
- e) A költséghatékonyság elvi képletben a következőképpen alakulna: $KH = K/B$, vagyis a kimeneti eredmény osztva a bemenettel. A bemenet és a kimenet hányadosára épített hatékonyságképlet erre a képletre átfordítva a kimenetben az ügyeredményességgel (ÜE) fog megegyezni, míg bemenetben az erre fordított költségvetéssel (K). A minőség teljesülésének költségkapcsolatát, tehát az egységnyi ügyeredményességgel lehet eklatánsan kifejezni, ezek alapján a képlet: $KH = ÜE/K$, azaz a nyomozó hatóság költségvetési kerete az ügyeredményesség egzakt számaira vetítve.

18 Déri (2000) 162.

- f) Jelentős kérdés a kimeneti ügyeredményesség meghatározása érdekében, hogy mit tekintünk eredményes nyomozásnak, illetve mit nem tekintünk annak. Emellett figyelemmel kell lennünk az eredményes nyomozásokon túl a nyomozó hatóság nyomozási eredményességében közvetlenül meg nem jelenő egyéb tevékenységeire is, amelyek kapacitását jelentősen lekötöhetik, így teljesítményét visszaszorítják. Tisztázásra szorulnak az eljárásjogi kérdések szerinti osztályozási formák szabályai is. Lényegében hiába fajlagos és összehasonlítható a hatékonysági mutató, ha nem alkotunk pontos és korrekt képletet a rendszer minden változójának beszámítására.
- g) A megoldott ügyek számításának alapjául az eredményes nyomozásokat (ENY) vesszük. Ami kétségtelenül félreértésre adhat okot, ugyanis itt a vádértékű befejezések és a jogi tények (a cselekmény nem bűncselekmény, büntetethezesség megszüntető és kizáró okok stb.) alapján történő megszüntetéseken kívül más nem szerepelhet. Eredménytelenek azok az ügyek, ahol a nyomozást megszüntető okok közül azok szerepelnek, amelyekben a nyomozó hatóság egységnyi idő alatt már nem képes eredményt produkálni, s ez alapvetően a gyanúsított kiletérére és a bűncselekmény bizonyítására és az elkövető felelősségének megállapíthatóságára vonatkozik.
- h) A megoldott ügyek (MÜ) képzése elsősorban az ügyeredményesség változójának képzéséhez szükséges (ÜE), amely a költséghatékonyság számításának alapvető eleme lesz. Tudvalevően az ügyek nem a minősítésük miatt bonyolultak vagy egyszerűek, ráadásul a büntetőeljárás sem tesz túlzottan különbséget ezek között az eljárási formák egyszerűsítésével. A nyomozás során kizárólag a bíróság elé állítást kezelhetjük a nyomozásban jogilag is külön eljárásként, amely bár rövid ideig tart, viszont többnyire egyszerű ügyekre vonatkozik. Így rövideje miatt indokolatlan azonos egységként kezelni, illetve lényegében a statisztikai eredményesség szempontjából azonosnak tekinteni egy akár már több mint egy éve folyamatban lévő gazdaságvédelmi ügy eredményes nyomozásával.
- Az eredményes nyomozásokat tehát aszerint számítom, hogy a nyomozó hatóság mennyi időt fordít a felderítésükre és a bizonyításukra. A kategóriák felállítására kiegészítő változóként az adott időszakban a nyomozásokra fordított átlagos határidőt használom, amely két hónaptól két évig terjedhet. Ebből következően az eredményes nyomozásokat (ENY) megszorozom a nyomozásokra fordított átlagos idővel úgy, hogy a maximális két évet tekintem egy egész értéknek, ennek képzése során az időszak átlagos nyomozási határidejétől változóan, arányosan csökkentem ezt a változót. Így például ha két év egy egység, ami hónapokban kifejezve és elosztva annyit takar: egy hónap = 0,0416, ez alapján az adott időszak átlag nyomozási határidejéből képezem azt az értéket, amely az ügyek számát ettől függően fogja le- vagy felértékelni. A képletben szereplő változó az átlagos nyomozási határidő (ÁNYH).

$\text{ÁNYH} = 1 - (\text{annyiszor szorozva az egy hónapot jelentő } 0,0417\text{-et, ahány hónap az adott időszak nyomozási határidejének átlaga volt}).$

Ha ez alapján mondjuk egy nyomozó hatóság esetében az (ÁNYH) tíz hónap körül alakult, akkor a két évet jelentő egy egységet ezzel az értékkel csökkentjük, tehát $1 - (10 \times 0.417)$, ami 0,583 értéket eredményez. Tehát a 0,417-es érték úgy keletkezett, hogy a két hónapra jutó 0,00417-et megszoroztuk a hónapoknak megfelelően 10-zel, így állítva be a ténylegesen a számításhoz használt tíz hónapos nyomozási határidő értékét, majd ezt levontuk a két évet jelentő egy egységből, és felszoroztuk vele az ügyek számát, így megkapjuk a megoldott ügyek számát (MÜ).

i) Amennyiben a megoldott ügyek (MÜ) létrehozási szabálya nem pontos, úgy ezzel nem előzzük meg és zárjuk ki a statisztikai torzítás lehetőségét sem. A rendőrség nyomozó hatóságai ugyanis számos olyan feladatot is ellátnak, amelyek alapján hatáskörtől és illetékességtől függetlenül terheli őket munkavégzési kötelezettség. Ezek a bementtel szemben kapacitásigényt támasztanak, viszont a kimenetnél, ha csak a megoldott ügyeket vesszük alapul, nem értékelendők. Ebben a körben példálózó jelleggel meg kell említenünk:

- a hatáskör és illetékesség hiányának megállapítása miatti feljelentés áttételt,
- a hatáskör és illetékesség hiányában végzett halaszthatatlan nyomozati cselekményeket,
- a nyomozás megindítása előtt végzett feljelentéskiegészítést, és az ott végzett egyéb adatszerző tevékenységet, továbbá a feljelentés elutasítását, mindezeket akkor, ha ezeket követően nem került sor a nyomozás elrendelésére,
- továbbá a más nyomozó hatóságoktól érkező nyomozati cselekmények teljesítését,
- a nyomozás elrendelése előtt végzett, de el nem rendelt nyomozásokban végzett titkos információgyűjtést,
- a saját nyomozásaiktól független körözési tevékenységek végrehajtását,
- a közigazgatási hatósági eljárás keretei között végzett tevékenységet (rendkívüli halálesetek vizsgálata, eltűnt személyek felkutatása),
- szabálysértési őrizet,
- bűnügyi akció,
- bűnmegelőzési és áldozatvédelmi munka.

Mindezekből következik, hogy elengedhetetlen e szempontokat a kimeneti eredmények egzakt értékeinél megjeleníteni, s ez kifejeződik a nyomozó hatóság által ellátott összes „általános” ügyben és minden olyan intézkedésében, amelyben eljár, de óhatatlanul nem tükröződött vissza a megoldott ügyek számában. Az ilyen tevékenységekre fordított időt átlagolva az ellátott feladat jellegétől függően a megoldott ügyekhez adjuk, ezzel növeljük az ügyeredményesség változójának értékét. Az egyéb tevékenységeket érdemes az itt dolgozó teljes állomány esetében munkaórára váltani, ezzel az általuk, nem a személy szerint rájuk szignált nyomozásokkal összefüggésben végzett tevékenységeik időszükséglete is konvertálhatóvá válik.

Így példának okáért az adott időszakban egy kapitányságon működő nyomozó szervezetnek együttesen háromezer ilyen munkaórája (nem feltétlenül túlóra) volt, akkor ez hónapokra váltható és a hatékonysági képletben szerepeltethető. Ez jelen esetben közel öt hónapot takar, ha egy darab nyomozásra vetítjük. Ez a szám értelemszerűen növeli az átlagosan az ilyen tevékenységekre fordított idő nagyságát.

Ez képletben és példán keresztül kifejezve annyit tesz, minthogy a fenti nyomozási cselekményekből egy adott kapitányságon ezer történt az adott időszakban, amelyekre egyenként átlagosan két hetet fordítottak. A megoldott ügyek számításának az egy hónap = 0,0416 eredményes ügynek felelt meg, ezért a tizenöt nap, ami nagyjából ennek a fele, 0,0213 lesz. Az összes egyéb tevékenység száma: $ET = 1000 \times 0,0213$, azaz 21 darab lesz.

Amint látható, a nyomozó hatóság által végzett egyéb cselekmények konvertálhatók és homogenizálhatók az ügyeredményesség képletéhez, így nem tűnnek el, és nem terhelik a nyomozó hatóságot úgy, hogy a költséghatékonysági képletben meg sem jelennek. Az ET az egyes nyomozó hatóságok esetében más értéket ad, sőt lesz olyan nyomozó hatóság, amely ilyen értéket nem tud az ügyeredményességéhez kapcsolni. Ezekre ilyen helyeken nem szükséges külön humán erőt elkülöníteni, és nem terheli a kiadási büdzsét sem az ezekben való eljárás, s ezzel a költségvetés is csökken.

- j) Az ügyeredményesség képlete a korábban említett MŰ-től függetlenül végzett egyéb tevékenységeket (ET) hozzáadva a következőképpen mutat: $\ddot{U}E = M\ddot{U} + ET$, vagyis az eredményes nyomozásokra és az egyéb nyomozati tevékenységekre fordított átlagos idővel felszorozott és megállapított ügyek számával kapjuk meg az ügyeredményességet. A nyomozó hatóság ügyeredményessége, és ezzel költséghatékonysága is javulni fog, miután az általa végzett egyéb kompetenciájába tartozó intézkedései, és tevékenységei a hatékonysági képletbe beszámításra kerülnek. Az ügyeredményességet az időszakosan megoldott ügyek száma, és szintén az adott időszakban keletkezett ügyek és egyéb tevékenységek átlagos nyomozási határideje együttesen határozza meg, ezzel lényegében az eredményes munka számadatait állítjuk be. Ahogy növekedik az eredményes nyomozások száma, és változatlan a nyomozási határidő, úgy nagyobb ügyeredményességet tudhatunk be az adott nyomozó hatóságnak. A csökkenő nyomozási határidő változatlan eredményes nyomozás mellett szintén az ügyeredményesség növekedésével jár. Ez a számítási mód a hatékonyságot erősítve ösztönzi a nyomozó hatóságot az ügyek gyorsabb és eredményesebb megoldására, így a hatékonyság szempontjaként a gyorsabb ügyellátás jelenik meg, továbbá nem homogenizálja a statisztikákat az eltérő nehézségű ügyek ellenére sem. Vélelmezhetően a nyomozással töltött időben kifejeződik az ügy bonyolultsága is, s ez legkevésbé sem a Btk. szerinti megítéléstől vagy a társadalmi veszélyességtől, innentől a hatáskörtől és illetékességtől függ, hanem a tényleges nyomozási és bizonyítási idő- és munkaszükséglettől, illetve a rendelkezésre álló erők teljesítményétől. További

előnyeként könyvelhető el, hogy ebben a hatékonyságszámítási modellben nem statikus adatokat kapunk, amelyek például három év nyomozási átlagának eredményeit szemléltetik, hanem mindig az aktuális időszakban leadott eredményes ügyekben keletkezett határidőket átlagolva állítjuk be a hatékonyságot.

Az ügyeredményességből és a költségvetésből már meg tudjuk határozni a költséghatékonyságot is. A költséghatékonyság az ügyeredményesség és a hatóság költségvetésének különbözete: $KH = \ddot{U}E \setminus K$. Azonban a költséghatékonyság még nem tartalmazza az akceptált teljesítmény (AT) arányát.

- k) Vannak olyan, a hatékonyságot jelentősen befolyásoló tényezők, amelyek a humán erő minőségére vonatkoznak, ezek főleg a kondíció költségvetésében fejeződnek ki. Nyilvánvaló, hogy a kevesebb vezető, az alacsonyabb tisztarány a költségvetés összegét csökkenti. Lényegében az „olcsó” humán erő a rosszabb képesítési követelményekkel, magasabb fluktuációs rátával, ugyanazt az ügyeredményességet nyújtva a költséghatékonyság mutatóját javítja. Furcsamódon ebből az következik, hogy az alacsonyabb képesítési követelmények, és a rosszabb munkavégzési feltételek a hatékonyságot növelő feltételek, mivel a nevezőbe alacsonyabb érték kerül azzal, hogy kevesebből és rosszabb minőségből ugyanannyit állítunk elő. A rosszabb kondicionális feltételek könnyedén felülírhatók, amennyiben a konjunktív feltételek közül az akceptált teljesítmény (AT) értékét nem, vagy nem hitelesen mutatjuk ki.
- l) Az értékelés változóinál külön kezeljük az objektív biztonsági helyzetet és a szubjektív biztonságérzetet, azonban a kettő közötti szakadéknyi rést valahogyan át kell hidalnunk. Erre nézve azonban nem elégedhetünk meg az objektív biztonsági helyzetet szemléltető output statisztika és a lakosság biztonságérzetét ténylegesen befolyásoló bűncselekményi kategóriák különbözőségének igazolásával és az ügyeredményességi képlet ilyen jellegű módosításával.
- m) A hatékonyságmérés nézőpontjából a szubjektív biztonságérzet és az objektív biztonsági helyzet koherens, így differens tényezőiket konvertálhatóvá kell tennünk, összemérhetőségükre azonos mértékegységet kell találnunk. Amennyiben nem létezik közös mértékegység, mivel a félelemérzet absztrakt, a statisztika pedig egzakt kategória, úgy a célfilozófia megfogalmazása alapján szerepük arányának előzetes kijelölése az egyetlen járható út a hatékonyság meghatározására.
- n) Az akceptált teljesítmény (AT) kialakításakor a következő szempontok százalékos és arányos beépítése indokolt:
 - a helyi önkormányzat, civilszervezetek, egyházak stb. véleménye a közbiztonságról és a rendőrség munkájáról,
 - a lakosság szubjektív biztonságérzete, vagyis bűnözési félelme,
 - a lakosság megítélése a helyi bűnüldöző szerv időszakos teljesítményéről,
 - a latencia mértéke és aránya helyi szinten.

A lokális bűnügyi helyzet felmérését lényegesen előnyösebbnek tartja Déri Pál is. Ehhez a helyi és területi bűnüldöző hatóságok részére az utóbbi két évtizedben megjelent empirikus kutatások, külföldi minták, és kipróbált módszerek tapaszt-

talatai rengeteg értékes muníciót és gyakorlati adalékot szolgáltatnának, így a polgárbarát – szolgáltató – szemléletű modell érvényesítése nagyobb szerepet kapna az adott szerv helyi bűnmegelőzési és bűnüldözési munkájában. A lakosságot nem az érdekli, hogy mit mutat a statisztika, hanem az, hogy biztonságban érezheti-e mind a saját, mind a hozzátartozói életét, testi épségét, vagyonát vagy sem.¹⁹

- o) A fentiekből következik, hogy a kimenet értékének meghatározásánál a szubjektív biztonságérzet exponálása éppolyan sarkalatos kérdés, mint az objektív biztonsági helyzet képzésének statisztikai módszertana. A szubjektív biztonságérzetet a hatékonyság képletében szorzóértékként szerepeltethetjük. Szerencsés a szubjektív biztonsági érzetet százalékosan meghatározni, így ezzel devalválható a költséghatékonyság mutatója. Ennek elnevezése az a) pontban meghatározott akceptált teljesítmény (AT), ami százalékosan az n) pontban meghatározott elvek szerint kerül kialakítása. Ennek százalékosan meghatározott aránya levonásra kerül a költséghatékonyság objektív értékéből úgy, hogy azt az egyes elemeinek tényleges minősítési értékeiből képzett súlyozott számtani átlagaiból összeadott százalékos értéke növeli. Azaz, ha az akceptált teljesítmény $AT = 100\%$, akkor az adott nyomozó hatóság hatékonysága lényegében egyenlő lesz a költséghatékonyságával, vagyis az objektív mutatójával. Ha a minősítés során nem éri el a maximális értéket, akkor százalékosan annyival csökken a KH-mutató értéke.

A hatékonyság képlete:

$$H = KH \times [(1 - (AT/100) + (AT \text{ minősítése alapján elért súlyozott számtani átlag}/100)]$$

Hatékonyságszámítás példán keresztül

A vizsgált évben a helyi nyomozó hatóság ötezer eredményes nyomozást folytatott le, ezen ügyek átlagos nyomozási határideje tíz hónap volt.

1. lépés

$ENY = 5000$, $\dot{A}NYH = 1 - (10 \times 0,0417) = 0,583$. $M\ddot{U} = ENY \times \dot{A}NYH$, azaz $5000 \times 0,583$, vagyis az $M\ddot{U} = 2915$. Ha csökkentenénk a nyomozások átlagos határidejét 6 hónapra, úgy az $M\ddot{U}$ 3750-re nőne, ellenben ha 22 hónapra növekedne az átlagos nyomozási határidő, akkor az $M\ddot{U}$ 208-ra csökkenne.

2. lépés

A nyomozó hatóság helyi szintű szerv lévén számos egyéb bünyügyi és közbiztonsági tevékenységet is végzett. A kapitányságon több körözéssel, bűnmegelőzéssel, áldozatvédelemmel foglalkozó előadó is dolgozik, és számos esetben folytattak le helyszíni szemlét nem büntetőeljárás keretében is, illetve több száz feljelentés kiegészítését rendelték el, amelyekben átlagosan tizenöt nap után a feljelentés elutasítására került sor. 860 bejelentést és 760 olyan feljelentést vettek fel, amely alapján nem indult nyomo-

¹⁹ Déri (2000) 31.

zás. Ezeket általános ügyekként iktatták, vagy feljelentés esetén a feljelentés elutasítására került sor. Mindezen túlmenően 560 esetben rakták át innen a feljelentést és a nyomozást hatáskör és illetékesség hiánya miatt. A nyomozó hatóság tagjait több ezer órában egyéb feladatmeghatározással vették igénybe közbiztonsági és bűnügyi akciókhoz, illetőleg biztosítási feladatokban is közre kellett működniük.

Összesen 1950 ilyen jellegű tevékenységet végzett időszakosan a nyomozó hatóság. Ezekre az egyéb tevékenységekre (ET) a Robotzsaru integrált ügyviteli rendszerben foglalt adatok alapján a nyomozó hatóság nyomozó szervei átlagoltan tizenöt nap időkeretet fordítottak.

$ET = \text{tevékenységek száma} \times \text{átlagolt időkeret}.$

$ET = 1950 \times 0,0213 = 41.$

Az ügyeredményesség képzése: $\ddot{U}E = M\ddot{U} + ET$ vagyis $2915 + 41 = 2956$.

3. lépés

Az előzőek alapján a költséghatékonysági képlet: $KH = \ddot{U}E/K$. A költséghatékonyság, ahogy már korábban szó volt róla, az azonos eredményességű rendszerek teljesítményének összehasonlítására szolgál, jelen példát alapul véve nem mindegy, hogy a nyomozó hatóság 540 millió forintos költségvetéséből 2961 vagy 3750 mértékű ügyeredményességi értéket produkál.

Ha a $K = 540$ millió Ft, az $\ddot{U}E = 2965$, akkor a $KH = 0,00000549$, a könnyebb számolhatóság kedvéért ezt az értéket a magas költségszámok miatt 10 millióval felszorozom, s ez alapján a $KH = 54,83$ lesz.

Az első esetben a tíz hónapos nyomozási határidő megoldott ügyeinek számát növelve az egyéb tevékenységek számított mennyiségével, még mindig rosszabb költséghatékonysági értéket – 54,9 – mutat, mint a második, rövidebb, hat hónapos nyomozási határidő esetében, ahol ez az érték – 69,45 – magasabb, de egyáltalán nem volt az adott nyomozó hatóságnál az $M\ddot{U}$ -t növelő egyéb tevékenység. Egy huszonkét hónapos átlagos nyomozási határidőt produkáló nyomozó hatóság esetében a költséghatékonyság rendkívül alacsony, 3,8519 értékű lesz.

4. lépés

Utolsó lépésként az akceptált teljesítmény is bekerül a hatékonysági képletbe, amely a megadott elemek súlyozott számtani átlagainak százalékos beszámításával fog történni. A minősítés kialakításához szolgáló tényezők hiteles felmérésére a vizsgálatot végző független szerv kérdőíves eljárása tűnik célravezetőnek.

Az akceptált teljesítményt alkotó elemek, és súlyarányaik példán keresztül levezetve:

1. A helyi önkormányzat, civilszervezetek, egyházak stb. véleménye a közbiztonságról és a rendőrség munkájáról = 20%.
2. A lakosság szubjektív biztonságérzete, vagyis bűnözési félelme = 40%.
3. A lakosság megítélése a helyi bűnüldöző szerv időszakos teljesítményéről = 10%.
4. A latencia mértéke = 30%.

Az akceptált teljesítmény a költséghatékonyság értékét rontja le, azaz ha az $AT = 100\%$, akkor lényegében a költséghatékonyság értéke megegyezik a hatékonyság értékével, tehát ilyenkor KH egyenlő lesz H -val. Abban az esetben, ha a közbiztonsági célfilozófia szerint az akceptált teljesítmény jelentőségét növelni akarjuk a hatékonyság képletében, úgy az értelemszerűen az AT százalékos értékének csökkenésével jár. Ha példának okáért éppen annyira fontosnak tartjuk ezt, mint a költséghatékonyságot és az abban megtestesülő egzakt módon mérhető objektív eredményességi kategóriát, úgy az akceptált teljesítmény arányát 50% -ban kell meghatározni.

A fenti elkezdett képlet példáján keresztül folytatva, ha az adott helyi szerv területén az akceptált teljesítmény 40% -ban lett meghatározva, illetve a minősítési skála $1-10$ között lett felállítva, a minősítés során az alábbi értékeket kapjuk:

- Az 1-es súlyozott értéke ebben az esetben 10% . Az értékelés a közepesnél jobb, 6-os értéket mutat. Az eredmény ennél az értéknél 6% .
- A 2-es súlyozott értéke ebben az esetben 20% . A minősítési skálán 5-öt ért el. Az eredménye 10% .
- A 3-as súlyozott értéke 5% . A skálán 10-et ért el, vagyis arányában a maximumot, így az eredmény 5% .
- A 4-es súlyozott értéke 15% . A skálán a magas latencia miatt csak 3-at ért el, így az eredmény $4,5\%$.

Mindezeket összeadva: $6 + 10 + 5 + 4,5 = 26,5\%$ az AT .

Ez az eredeti tíz hónapos nyomozási határidőben rögzített példa költséghatékonysági eredményére számolva:

$$KH = 54,9, AT = 26,5$$

$$H = KH \times [(1 - (AT/100)) + (AT \text{ minősítése alapján elért súlyozott számtani átlag}/100)]$$

$$\text{Hatékonyság} = 54,9 \times [(1 - (40/100)) + (26,5/100)] = 54,83 \times (1 - 0,4 + 0,265) = 54,83 \times 0,865 = 47,495$$

Tehát ennek a szervnek a hatékonysági mutatója $47,495$.

Más példán keresztül, és csakis az összehasonítás kedvéért, ha a fenti átlagosan rövidebb hat hónapos nyomozási határidő azonos költségvetés melletti jobb költséghatékonysági értéke egy rosszabb 19% -os akceptált teljesítményértékeléssel találkozunk úgy, hogy közben az akceptált teljesítmény aránya 50% -ban lett meghatározva, akkor a képlet a következő hatékonysági értéket adja:

$$H = 69,45 \times 0,69 = 47,92$$

Tehát a két hatékonysági eredményt összevetve a magasabb akceptált teljesítményt elérő nyomozó hatóság az elvileg gyengébb objektív mutatói ellenére majdnem azonos hatékonysági értéket produkált, s ezt az indokolta, hogy a másik esetben a hatékonyság értékelésében magasabb arányt kapott az akceptált teljesítmény változója, de erre a tényleges mérés során mégis rosszabb minősítést kapott.

A hatékonysági képletben a túlkomplikáltságának veszélyére való tekintettel nem szerepeltettem és értékeltem minden tényezőt a korábban felsorolt szempontrendszer-
 rek közül. Így többek között a helyi bűnözés geográfiáját sem. Már azért sem, mert a
 hátrányosabb helyzetű települések helyi nyomozó hatóságainak költségvetési kondí-
 cióban az indokolt költségvetési növekményeknek egyébként is meg kell jelenniük, s
 ez így már ebben a képletben is visszaköszön. Amennyiben a helyi nyomozó hatóság
 sajátosan rosszabb bűnözési adottságaira nézve gyenge kondícióval rendelkezik, úgy
 ez a teljesítményében, vagyis a költséghatékonyságában a képlet alapján amúgy is po-
 zitívan fog megmutatkozni. A fentiekkel összhangban a hatékonyság függvényében így
 világossá válhat, hogy alapvetően hol szükségesek olyan kondicionális átcsoportosítá-
 sok, amelyek megteremtik és kiegyenlítik az egyes nyomozó hatóságok közötti ered-
 ményességi és vezetési módszerek különbözőségéből, illetve a helyi közbiztonság eltérő
 lakossági megítéléséből fakadó hátrányokat. Szinte bizonyos, hogy éppen a nagyobb
 leterheltséggel, és hátrányosabb feltételekkel dolgozó nyomozó hatóságok lesznek ha-
 tékonyabbak, mivel sokkal kevesebb pénzből többet állítanak elő. A hatékonyságnak
 azonban ebben a megközelítésben a mennyiségtől a minőség felé kell vezetnie, s ez ki-
 zárólag a szubjektív biztonságérzet hatékonyságot befolyásoló értékének beszámításá-
 val lesz igazán kifejezhető. Hisz attól, hogy valami gyors és olcsó, még lehet hatékony,
 ámbar ez nem jelenti azt, hogy egyben jó is. Ezért a költséghatékonyság képletéből csak
 az első két tényező arányát kapjuk meg, a minőségről viszont kizárólag a lakosság és az
 önkormányzat akceptált teljesítményi mutatójának beszámításával kapunk ismeretet.
 Így a lakosság és a közösség bizalmának elnyerése éppen annyira fontos feladat, mint
 a gyors és olcsó, vagyis költséghatékony bűnüldözés. Ezért ennek pontos megfogalma-
 zása, vagyis őszinte és reális értékelése nélkül értelmezhetetlen a hatékonyság miben-
 létének bármilyenű firtatása.

Összegzés helyett

A statisztikai szemlélet okozta hatékonysági problematika alapvetően a bűnüldöző ha-
 tóság egzakt statisztikai mutatóinak látható megjelenítési kényszerével magyarázható.
 Így a számok mögött rejtőző tényleges és valódi munkateljesítmény és minőség háttér-
 be szorul, s ez elismerés hiányában és megerősítést nem kapva – sajnálatos módon – fej-
 lődésre nem ösztönöz. Ellenben a hatékonyság e képlete a tényleges szervezeti teljesít-
 mény torzításmentes exponálását célozza, melynek mutatója objektív módon hat vissza
 a bűnüldözés szervezetre, inadekváttsága nem demotiváló hatású, hanem elismeri és
 proponálja a magasabb teljesítményt. Csak így érhető el, hogy a bűnüldöző szervezet
 az állampolgár számára ne tűnjön egy öncélú és bürokratikus intézménynek. „Az ered-
 ményességre való – minden más értéket elsöpörő – törekvés a törvénytelen eszközök
 használatát mindennapossá tette, csak a statisztikai mutatókban megjelenő vezetői el-
 várások számítottak. Mindez pazarlásnak is felfogható volt, hisz ezzel az önállóságuk-
 tól megfosztott rendészeti »közkatonákat« mechanikus parancs és utasítás szolgai vég-
 rehajtójává degradálta, ennek következtében a magyar rendőrség mérhetetlen szellemi

erőforrásait tétlenségre szorította.”²⁰ A jelenlegi statisztika sajnálatosan az ügyeredményességi statisztika fabrikálásának szintjén ragadt, vélhetően attól tartva, hogy a hatékonyságmérés „második szintjének” tekinthető költséghatékonyság prezentálásával némi módon leleplezné a kondíciók allokációjának aligha indokolható differenciáit.

Szinte bizonyosnak vehetjük, hogy a költséghatékonyság és az akceptált teljesítmény között fordított arányosság létezik, így a növekvő költséghatékonyság szinte mindig a lakosság bűnüldözéssel szembeni elégedettségének csökkenéséről árulkodik. Hisz alacsonyabb minőség szolgáltatása esetén hogyan is lehetne feltételezni, hogy azt jobban elfogadja vagy tolerálja bárki is? Elég csak a bűnözési térképre és azokra az összefüggésekre gondolni, amelyek a bűnözés szempontjából frekvenciátalabb területeken élő lakosságnak a drasztikusabb büntetéseket követelő, radikálisabb politikai erőkké váló szimpátiájában is megmutatkozott. Nincs kétség afelől, hogy a fokozódó bűnözéstől való félelem egyre növekvő lakossági igényt támaszt a szigorú, punitív büntetőpolitika és az erőteljesebb rendészeti beavatkozások iránt.²¹

Ezzel el is jutottunk a statisztikai szemlélet alapján funkcionáló, és a közösségi, társadalomba integrált rendőrség hatékonysági antagonizmusának kimondásához. Innentől két út nyílik meg számunkra: továbbra is a költséghatékonyság (piaci alapú, neoliberális) álságos mezsgyéjén járva, számokkal takarózva csapjuk be magunkat és az állampolgárokat, vvagy az új modellben az egyént és a közösséget helyezzük a fókuszba, őszintén és bizalommal fordulva feléjük, a „minőségi” bűnüldözésből arányos hozzáfértést biztosítva mindenkinek. A bűnnel szembeni küzdelmet együtt folytatjuk, és olyannak festjük le, amilyen, ezzel is tudatosítva a közös ügy fontosságát.

IRODALOMJEGYZÉK

Felhasznált irodalom:

- Adler, Freda – Mueller, Gerhard O. W. – Laufer, William S. (2000): *Kriminológia*. Budapest, Osiris Kiadó.
- Berta Attila (1998): A büntetőeljárás modernizációja az európai jogharmonizáció és a növekvő bűnözés kettős szorításában, In: *II. Országos Kriminológiai vándorgyűlés anyaga, Szekszárd, 1996. október 4–5.* Budapest, Magyar Kriminológiai Társaság.
- Déri Pál (2000): *A bűnözési statisztika és a valóság*. Budapest, BM Kiadó.
- Déri Pál (2008): *A bűnügyi statisztika problémái és a bűnözés prognózisa. 3. számú előtanulmány az átfogó rendészeti stratégia társadalmi vitájához*. Budapest, BM.
- Domokos Andrea (2013): A kriminológiai gondolat megjelenése a magyar büntetőjogban a XIX. század végén. In Deres Petronella – Domokos Andrea (szerk.): *De iuris peritorium meritis*, 8. 80 *Studia in Honorem Tamás Jakucs*. Budapest, KRE.
- Dormán Tivadar (2002): Új szemléletű értékelési rendszer. In *Belügyi Szemle*, 50. évf. 4. sz. 15–23.
- Farkas Ákos (2002): *A falra akasztott nádpálca, avagy a büntető igazságszolgáltatás hatékonyságának korlátai*. Budapest, Osiris Kiadó.
- Földes Béla (1889): *A bűnügy statisztikája*. Budapest, Sociológiai tanulmányok.

²⁰ Berta (1998).

²¹ Farkas (2002) 51.

- Kádár János (1967): A bűnügyi statisztika felhasználásáról a rendőri vezetésben. In: *Rendőrségi Szemle*, 15. évf. 9. sz. 52–60.
- Kerecsi Klára – Kó József – Antal Szilvia (2011): A bűnözés társadalmi költségei. Kutatási összefoglaló. In: *Kriminológiai Tanulmányok*, 48. kötet. 168–195.
- Kertész Imre (2002): Statisztikai mozaik. In: *Belügyi Szemle*, 50. évf. 4. sz. 29–32.
- Korinek László (1999): A bűnözés visszatükröződése. Látens bűnözés, bűnözésábrázolás, félelem a bűnözéstől. In: Gönczöl Katalin – Korinek László – Lévai Miklós (szerk.): *Kriminológiai Ismeretek – Bűnözés – Bűnözéskontroll*. Budapest, Corvina Kiadó.
- Kovacsicsné Nagy Katalin (2006): Statisztika és/vagy nyilvántartás. In: Kovacsics Józsefné (szerk.): *Egy élet az igazságügyi statisztika szolgálatában. Ünnepi kötet a 70 éves Vavró István tiszteletére*. Budapest, ELTE.
- Marton Ádám (2006): „Minőség” a hivatalos statisztikában, In: Kovacsics Józsefné (szerk.): *Egy élet az igazságügyi statisztika szolgálatában. Ünnepi kötet a 70 éves Vavró István tiszteletére*. Budapest, ELTE.
- Vavró István (1999): A bűnözés mérésének módszerei; a magyarországi kriminalitás jellemzői. In: Gönczöl Katalin – Kerecsi Klára – Korinek László – Lévai Miklós (szerk.): *Kriminológia – Szakkriminológia*. Budapest, Corvina Kiadó.
- Vavró István (2002): A kriminálstatisztika és a bűnözés valósága. In: *Kriminológiai Közlemények*, 60. kötet. 15–21.

Felhasznált források:

5-ös számú rendkívüli Bűnügyi Tájékoztató. 1964, Budapest, BM.
www.rendesznet.hu/linkc.htm (2015. 02. 10.)

SUMMARY

Crime Statistics from the Point of View of Efficiency

VÁRI Vince

When measuring the efficiency of criminal investigation, we examine the operation of a complex system; in case of incorrect fundamental assumptions, the results, if applied to the system, can cause its structural and functional disorder. The statistical approach through causing the entropy of formal and informal factors interacts with the results of a defective efficiency thesis. In my study I present the weaknesses of the output oriented investigation efficiency statistics contrasting it to an optimal system of efficiency measurement; finally, I attempt to model efficiency in a thesis formula.