

Magyar Rendészet

XVII. évfolyam
2017/1.

A Rendészeti Ágazat Doktoranduszainak VIII. Országos Fórumán elhangzott előadások anyagai

BÉKÉSI László: Inequalities in the Employment of Municipality Law
Enforcement Staff

CSEGE Gyula: Információáramlás a rendvédelmi szervek között a 21. századi
biztonsági kockázatok tükrében

CSIMA Beáta: Elérhető cél: önfenntartó büntetés-végrehajtás

FARKAS Marcell: Afrikai menekültek az Európai Unióban és Magyarországon

HUDÁK Krisztina: Illegális műkincs-kereskedelem – nemzetközi trendek,
rendészeti intézkedések és a jövő perspektívái

JÁMBOR Orsolya Ilona: Lengyel menekültek élete Magyarországon 1939–1945

KLOTZ Péter: Rendvédelmi szervek: integritás *ante portas*

MAKAY Mátys: Measuring Rationality and Cognitive Debiasing

MOLNÁR Attila Károly: Kilépés a börtönből – andragógiával a reintegrációért

NAGY Richárd: Az új büntetőeljárás törvény várható hatásai a rendőrségi
gyakorlatra

NAGY Tamás: Személyvédelem a (magán)biztonság rendszerében

SZABÓ László András: A migráció hatása a közigazgatásra

SZABÓ Zsolt Mihály: A mikroszimuláció lehetőségei a nyugdíjrendszer és az
intelligens informatikai biztonsági rendszer modellezésében

TÓTH Miklós: A muszlim vallású elítéltek társadalmi reintegrálása a magyar
büntetés-végrehajtásban

TÓTH Nikolett: Rendészettudományi gondolatok – tudományos
konferenciák a Rendészettudományi Karon



**A NEMZETI KÖZZSOLGÁLATI EGYETEM
RENDÉSZETTUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA**

Magyar Rendészet

A NEMZETI KÖZSZOLGÁLATI EGYETEM RENDÉSZETTUDOMÁNYI SZAKMAI FOLYÓIRATA

A szerkesztőbizottság elnöke:

A szerkesztőbizottság tiszteletbeli
elnöke:

Alapító szerkesztőbizottsági elnök:

Szerkesztőbizottsági tagok:

Felelős szerkesztő:

Alapító felelős szerkesztő:

Olvasószerkesztő:

Szerkesztőség:

Dr. habil. Boda József nb. vezérőrnagy (nyá.), dékán

Prof. dr. Katona Géza ny. r. dandártábornok, c. egyetemi tanár,
az MTA doktora

Prof. dr. Blaskó Béla ny. r. vezérőrnagy, PhD/CSc, egyetemi tanár

Dr. habil. Barabás A. Tünde osztályvezető, Országos Kriminológiai
Intézet, intézetvezető egyetemi docens, NKE RTK, BTI

Dr. Dános Valér ny. r. vezérőrnagy, CSc, főigazgató, BM KSZF

Dr. habil. Fantoly Zsanett egyetemi tanár, NKE RTK

Prof. dr. Farkas Ákos CSc, egyetemi tanár, dékán, ME ÁJK

Dr. Felkai László közigazgatási államtitkár, BM

Dr. habil. Fenyvesi Csaba egyetemi docens, PTE ÁJK

Prof. dr. Finszter Géza egyetemi tanár, az MTA doktora, ELTE ÁJK

Dr. Janza Frigyes ny. r. vezérőrnagy, az MRTT főtitkára

Prof. dr. Karsai Krisztina intézetvezető egyetemi tanár, SZTE ÁJK

Dr. Madai Sándor tanszékvezető egyetemi docens, DE ÁJK

Prof. dr. Mezey Barna egyetemi tanár, az MTA doktora, rektor, ELTE

Német Ferenc elnök, SZVMSZK

Prof. dr. Sallai János tanszékvezető egyetemi tanár, NKE RTK

Dr. Németh Zsolt PhD, ny. r. ezredes, egyetemi docens

Dr. Szakács Gábor

Ackermann Rita

1121 Budapest, Farkasvölgyi út 12.

magyarrendeszet@uni-nke.hu, +36 1 392 3506

A folyóirat előfizethető a szerkesztőségnél a fenti címen.

Előfizetési díj: 500 Ft/lapszám

XVII. évfolyam, 2017/1. szám

Kiadó:

Nordex Nonprofit Kft. – Dialóg Campus Kiadó

www.dialogcampus.hu • www.uni-nke.hu

1083 Budapest, Ludovika tér 2.

kiado@uni-nke.hu • +36 1 432 9000

A kiadásért felel: Petró Ildikó ügyvezető

Nyomdai kivitelezés: Nordex Nonprofit Kft.

ISSN 1586-2895 (nyomtatott)

ISSN 1787-050X (online)

Megjelenik évente 5 alkalommal.



Magyar Rendészet

PROFESSIONAL JOURNAL OF LAW ENFORCEMENT OF THE NATIONAL UNIVERSITY OF PUBLIC SERVICE

Chairman of the editorial board:
Honorary chairman of the editorial
board:
Founding chairman of the editorial board:

Dr. habil. József Boda state sec. major general, dean
Prof. dr. Géza Katona ret. pol. brigadier general, hon. university
professor, doctor of the Hungarian Academy of Sciences
Prof. dr. Béla Blaskó pol. major general, PhD/CSc, university professor

Editorial board:

Dr. habil. Andrea Tünde Barabás, head of department, National Institute of
Criminology, associate professor and head of Institute of Criminal Sciences,
NUPS, Faculty of Law Enforcement
Dr. Valér Dános ret. pol. major general, CSc, general director, General
Directorate of Public Service Staff Development, Ministry of Interior
Dr. habil. Zsanett Fantoly university professor, Faculty of Law Enforcement,
National University of Public Service
Prof. dr. Ákos Farkas CSc, university professor, dean, Faculty of Law,
University of Miskolc
Dr. László Felkai under-secretary for public administration, Ministry of Interior
Dr. habil. Csaba Fenyvesi university reader, Faculty of Law, University of Pécs
Prof. dr. Géza Finszter university professor, doctor of the Hungarian
Academy of Sciences, Faculty of Law, Eötvös Loránd University
Dr. Frigyes Janza ret. pol. major general, general secretary of the Hungarian
Association of Police Science
Prof. dr. Krisztina Karsai head of department, university professor,
Faculty of Law and Political Sciences, University of Szeged
Dr. Sándor Madai head of department, university reader, Faculty of Law,
University of Debrecen
Prof. dr. Barna Mezey university professor, doctor of the Hungarian
Academy of Sciences, rector, Eötvös Loránd University
Ferenc Német chairman, Chamber of Bodyguards, Property Protection and
Private Detectives
Prof. dr. János Sallai head of department, university professor, Faculty of
Law Enforcement, National University of Public Service

Managing editor:
Founding managing editor:
Proofreader:
Editorial office:

Dr. Zsolt Németh PhD, ret. pol. colonel, university reader
Dr. Gábor Szakács
Rita Ackermann
1121 Budapest, Farkasvölgyi út 12.
magyarrendeszet@uni-nke.hu, +36 1 392 3506
Subscriptions are available at the editorial office, at the above address.
Subscription: HUF 500/issue

Vol. XVII. 2017/1.

Publisher:
Nordex Non-profit Ltd. – Dialóg Campus Kiadó
www.dialogcampus.hu • www.uni-nke.hu
H-1083 Budapest, Ludovika tér 2.
kiado@uni-nke.hu • +36 1 432 9000
Responsible for publishing: Ildikó Petrő managing director
Print and bind: Nordex Non-profit Ltd.

ISSN 1586-2895 (printed)
ISSN 1787-050X (online)

Published five times a year.



Tartalom

Előszó.....	7
Szerzőink.....	9
Lektoraink	11
BÉKÉSI László: Inequalities in the Employment of Municipality Law Enforcement Staff	13
CSEGE Gyula: Információáramlás a rendvédelmi szervek között a 21. századi biztonsági kockázatok tükrében	23
CSIMA Beáta: Elérhető cél: önfenntartó büntetés-végrehajtás.....	37
FARKAS Marcell: Afrikai menekültek az Európai Unióban és Magyarországon.....	45
HUDÁK Krisztina: Illegális műkincs-kereskedelem – nemzetközi trendek, rendészeti intézkedések és a jövő perspektívái.....	65
JÁMBOR Orsolya Ilona: Lengyel menekültek élete Magyarországon 1939–1945.....	77
KLOTZ Péter: Rendvédelmi szervek: integritás <i>ante portas</i>	91
MAKAY Mátyás: Measuring Rationality and Cognitive Debiasing.....	103
MOLNÁR Attila Károly: Kilépés a börtönből – andragógiával a reintegrációért.....	117
NAGY Richárd: Az új büntetőeljárási törvény várható hatásai a rendőrségi gyakorlatra	131
NAGY Tamás: Személyvédelem a (magán)biztonság rendszerében	145
SZABÓ László András: A migráció hatása a közigazgatásra	159
SZABÓ Zsolt Mihály: A mikroszimuláció lehetőségei a nyugdíjrendszer és az intelligens informatikai biztonsági rendszer modellezésében.....	175
TÓTH Miklós: A muszlim vallású elítéltek társadalmi reintegrálása a magyar büntetés-végrehajtásban.....	187
TÓTH Nikolett Ágnes: Rendészettudományi gondolatok – tudományos konferenciák a Rendészettudományi Karon	201
Közlési feltételek	217

Előszó

Az olvasó figyelmébe

2016 novemberében a Magyar Tudomány Ünnepe rendezvénysorozatába illesztve a Rendészeti Doktoranduszok Országos Egyesülete (RDOE, elnöke: dr. Szilvász György Péter) a korábbi évek sorozatát folytatva ismét lehetőséget teremtett a rendészettudományban érdekelt PhD-hallgatók számára, hogy új kutatási eredményeiket bemutassák.

A seregszemlét köszöntötte prof. dr. Padányi József mk. dandártábornok, egyetemi tanár, tudományos rektorhelyettes (NKE), prof. dr. Korinek László akadémikus, az RDOE tiszteletbeli elnöke, dr. Janza Frigyes ny. r. vezérőrnagy, c. egyetemi tanár, az NKE Fenntartói Testület ügyvivője, prof. dr. Blaskó Béla ny. r. vezérőrnagy, egyetemi tanár, az NKE Rendészettudományi Doktori Iskola törzstagja és Vajkai Edina elnökségi tag (NKE Doktorandusz Önkormányzat).

Jelen számunk a fórumon elhangzott előadások szerkesztett változataiból áll. A tudósjelöltek, ha lehet, az elmúlt évihez képest még változatosabb témákkal álltak elő: önkormányzati rendészeti foglalkoztatás, rendvédelmi információbiztonság, önfenntartó börtön, szabadulás utáni reintegráció, menekültek és a migrációs helyzet, illegális műkincskereskedelem, rendvédelmi integritás, személyvédelem, a büntető-eljárásjogi kodifikáció hatása a rendőrségi nyomozásra. Néhány téma, például a nyugdíjrendszer mikroszimulációja vagy az intelligenciamérés és racionális gondolkodás, első pillantásra furcsának tűnt a rendészeti ágazat fórumán, de megismerve a címszavak mögötti tartalmat, belátható, hogy ezek is hatnak az emberi viszonyokra, a jólétet és az általános biztonságérzetet szolgálják.

*Németh Zsolt
felelős szerkesztő*

Szerzőink

BÉKESI László PhD-hallgató, PTE Állam- és Jogtudományi Kar, Doktori Iskola

CSEGE Gyula r. főhadnagy, kiemelt főnyomozó / koordinációs tiszt, Hajdú-Bihar Megyei Rendőr-főkapitányság, PhD-hallgató, DE Állam- és Jogtudományi Kar, Marton Géza Állam- és Jogtudományi Iskola, belügyminisztériumi gyakornok

CSIMA Beáta PhD-hallgató, NKE Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar, Hadtudományi Doktori Iskola

FARKAS Marcell PhD-hallgató, PTE Természettudományi Kar, Földtudományok Doktori Iskola, Geopolitikai Doktori Program

HUDÁK Krisztina régész, történész PhD, világörökségi referens, Limes Világörökségi Várományos Helyszín Gondnoksága, Budavári Ingatlanfejlesztő és Üzemeltető Nonprofit Kft., PhD-hallgató, NKE Rendészettudományi Doktori Iskola

JÁMBOR Orsolya Ilona menekültügyi ügyintéző, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatóság, Menekültügyi Osztály

KLOTZ Péter dr., PhD-hallgató, NKE Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola

MAKAY Mátyás PhD-hallgató, ELTE Pszichológiai Doktori Iskola

MOLNÁR Attila Károly PhD-hallgató, ELTE Pedagógiai és Pszichológiai Kar, Neveléstudományi Doktori Iskola, Andragógia Doktori Program, oktatási tanácsadó, Tele-Média Betéti Társaság

NAGY Richárd dr., r. alezredes, osztályvezető, Országos Rendőr-főkapitányság, Bűnügyi Főigazgatóság, Bűnügyi Főosztály, Korruptió és Gazdasági Bűnözés Elleni Osztály, PhD-hallgató, PTE Állam- és Jogtudományi Kar, Doktori Iskola

NAGY Tamás dr., PhD-hallgató, NKE Rendészettudományi Kar, Rendészettudományi Doktori Iskola

SZABÓ László András kriminológus, PhD-hallgató, NKE Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola

SZABÓ Zsolt Mihály PhD-hallgató, Óbudai Egyetem, Biztonságtudományi Doktori Iskola

TÓTH Miklós bv. törzsőrmester, hallgató, NKE Rendészettudományi Kar

TÓTH Nikolett Ágnes dr., PhD, r. őrnagy, egyetemi adjunktus, NKE Rendészettudományi Kar, Rendészetelméleti és -történeti Tanszék

Lektoraink

BANKÓ Zoltán dr., egyetemi docens, PTE Állam- és Jogtudományi Kar, Munkajogi és Társadalombiztosítási Jogi Tanszék

CHRISTIÁN László dr. PhD, tanszékvezető egyetemi docens, NKE Rendészettudományi Kar, Magánbiztonsági és Önkormányzati Rendészeti Tanszék

CSISZÁRIK-KOCSIR Ágnes dr. PhD, egyetemi docens, intézetigazgató-helyettes, Óbudai Egyetem, Keleti Károly Gazdasági Kar, Gazdaság- és Társadalomtudományi Intézet

GÁL István László prof. dr., tanszékvezető egyetemi tanár, PTE Állam- és Jogtudományi Kar, Büntetőjogi Tanszék

GREGÓCZKI Etelka dr. PhD, egyetemi docens, NKE Államtudományi és Közigazgatási Kar, Közpénzügyi és Államháztartási Intézet

KOLLER Boglárka dr. PhD, dékán, NKE Nemzetközi és Európai Tanulmányok Kar

M. CSÁSZÁR ZSUZSANNA dr. habil. PhD, egyetemi docens, PTE Természettudományi Kar, Földrajzi Intézet, Politikai Földrajzi, Fejlődési és Regionális Tanulmányok Tanszék

MÉRŐ László, egyetemi tanár, ELTE Pedagógiai és Pszichológiai Kar

PETHŐ László dr. habil., ny. egyetemi docens, ELTE Pedagógiai és Pszichológiai Kar, Felnőttképzés-kutatási és Tudásmenedzsment Intézet, ELTE Neveléstudományi Doktori Iskola

SZEMESI Sándor dr. habil., egyetemi docens, DE Állam- és Jogtudományi Kar, Európa Jogi és Nemzetközi Jogi Tanszék

TARJÁN Gábor CSc., egyetemi docens, NKE Rendészettudományi Kar, Rendészetelméleti és -történeti Tanszék

VARGA János dr. habil. PhD, hőr. ezredes, tanszékvezető főiskolai tanár, egyetemi docens, NKE Rendészettudományi Kar, Határrendészeti Tanszék

ZSIGOVITS László dr., ny. hőr. ezredes, képzési referens, Rendőrségi Oktatási és Kiképző Központ, c. egyetemi docens, NKE Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar

Inequalities in the Employment of Municipality Law Enforcement Staff

László BÉKÉSI¹

In meeting their law enforcement tasks, municipalities may engage persons in assistant community support officer positions as employees either employed directly by themselves or, in special cases, in the framework of temporary agency work. However, as far as the requirements of equal treatment are concerned, the joint application of the two types of employment highlights problematic situations which may also occur in other fields of temporary agency work. The purpose of this study is to reveal such problems, inequalities, and to provide suggestions regarding the elimination thereof, with due consideration of EU directives.

Keywords: municipal law enforcement work, assistant community support officer, temporary work, equal treatment, derogations from equal treatment

In the course of my work, I have recently come across situations in the employment of municipality law enforcement staff where various inequalities were highlighted in employment relationships classified under the legal relationship of engagement in work. According to the above it can be concluded that in the public sector, employment relationships also occur through companies established for such purposes. In the cases examined by myself, situations occurred at municipality level e.g. where at the same workplace and under identical working conditions, there were full-time assistant community support officers engaged through a temporary-work agency and also assistant community support officers with contracts of employment recruited directly by the local government's city management company. Although such a situation was created – and may be created – in special cases in connection with tackling periodical problems (such as investigations of illegal dumpings of wastes in large volumes and finding the perpetrators), also highlights some problematic areas.

The background of the employment of assistant community support officers

Based on the regulation provided by Act CXX of 2012 on the activities of persons performing certain law enforcement tasks and the amendments to certain Acts to fight

1 László BÉKÉSI PhD student, Pécs University Faculty of Political Science and Law, Doctoral School
BÉKÉSI László PhD-hallgató, PTE Állam- és Jogtudományi Kar, Doktori Iskola
ORCID: 0000-0001-5145-7244, leslie.bekesi@gmail.com

truancy, the work of public area officers (too) employed as members of municipality law enforcement staff may be assisted by assistant officers.² An assistant officer does not have the right to take measures independently, and may exclusively perform his/her work, both on public area and on the outskirts of the city, in the presence and according to the instructions of a community support officer.

As already mentioned in the introduction, several forms of employment relationship occur in the public sector, through companies established for such purposes. The basis for this study is provided by assistant community support officers recruited in two types of employment at the municipality concerned, namely through temporary-work agency and “directly” with contracts of employment. As far as temporary agency work is concerned, the temporary-work agency employer is a Kft. (Limited Liability Company) independent of the municipality and specialising in temporary-work agency activities, and the user undertaking is the already mentioned city management non-profit association which employs the permanent staff of 5 directly employed assistant community support officer too. To solve periodical tasks, the association takes usually 8 to 10 people on assignment.

The employment relationships of assistant officers are regulated by the provisions of the Labour Code Act I of 2012 (hereinafter referred to as “Mt.”).

The primary purpose of Act CXXV of 2003 on equal treatment and the promotion of equal chances (hereinafter referred to as “Ebkvt.”) is to ensure – in accordance with its title – equal treatment, *inter alia*, on the occasions of creating legal relationships by the Hungarian state, local and minority governments and their organs, in their legal relationships, in the course of their procedures and in taking measures by them.³ This also includes employment relationships classified by law under legal relationship of engagement in work. However, in recent years and in the course of my current working activities, I have experienced situations in the employment of assistant officers where the requirement of equal treatment – also emphasized in the directives of the European Union⁴ – is not met.

Remunerations and services in practice

As far as the requirements of equal treatment are concerned, the general rule is that during the time of temporary work, the same basic working and employment conditions should be ensured for a temporary agency worker as valid for an employee maintaining permanent employment relationship with the user undertaking. According to Mt., such basic working and employment conditions include, *inter alia*, regulations regarding the amount and protection of pay, other benefits, and the requirement of equal treatment.⁵

² Act CXX of 2012, sections 3 (2) and 4 (1)

³ Obligation is based on Ebkvt. sections 4–5

⁴ In this regard Directive 2000/78/EC and section 5 of Directive 2008/104/EC may be mentioned, among others.

⁵ Mt. sections 219 (1)–(2)

Regarding wages, it gives practical significance to the regulation of equal treatment that according to my statistics, although the wages paid to assistant officers performing temporary agency work are the same as those received by assistant officers directly employed by the user undertaking, in recent years they have considerably lagged behind e.g. the gross average wages in the national economy. Nevertheless, it should be mentioned that they still were nearly 1.5 times higher than the minimum wages as varied from time to time. Wage data of recent years are summarised in the table below.

Table 1 Wage data of recent years

Year	Monthly minimum wage⁶	Monthly average wage of assistant officers performing temporary work⁷	Monthly average wage in the national economy⁸
2013	HUF 98.000	HUF 145.568	HUF 230.714
2014	HUF 101.500	HUF 150.122	HUF 237.695
2015	HUF 105.000	HUF 158.726	HUF 247.924

As it is shown above, the temporary agency workers have received (and continue to receive) considerably lower wages in comparison with the wage level applied in the national economy, so the requirement of equal treatment related to the amount of wages is not yet fully met at every level in practice. According to judicial practice, however, if there is a violation it should be remedied, which may not bring about the violation of or prejudice against other employees' rights. It does not create a violation of the rules related to equal treatment if in a general wage increase situation the employer does not raise an employee's wage with regard to the forthcoming termination of his/her employment.⁹

In my opinion, however, concerns arise in connection with this practice. In cases, *inter alia*, e.g. where this wage amount represents the wage of an employee received in his/her last employment, he/she may be affected disadvantageously when the amount of his/her pension is determined.

The remuneration of a temporary agency worker consists not only of wage, but cafeteria and fringe benefits also represent a considerable part. This may cause disturbance between the temporary-work agency and the user undertaking. The question will arise how the user undertaking is going to settle the difference to the temporary-work agency? Equal treatment and equal remuneration should mean the same compensation elements provided to its own assistant officers filling the same posts. In practice, this will assume extensive exchange of information between the user undertaking and the temporary-work agency,

⁶ www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qli041.html (09.12.2016)

⁷ On the basis of wage calculations presented by temporary agency worker assistant officers

⁸ www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qli012b.html (09.12.2016)

⁹ Radnay et al. (2012) 324.

also on the basis of previous practice,¹⁰ which is expressly required by the current Mt.¹¹ In practice, however, it may be a delicate question that an association – engaged in the public sector in our case – should share detailed data related to its own remuneration system with a temporary-work agency it is in contract with. Therefore, in my opinion, statutory provisions regarding information transfer would absolutely be necessary.

The current Hungarian regulation does not require the user undertaking to guarantee the availability of its services (first of all welfare and travel services), but it follows from Ebktv. that, in the absence of objective reasons, a temporary agency worker may not be excluded from such services of the user undertaking. An interpretation¹² of the Mt. includes these services in remuneration construed in a wider sense, but, in my opinion, they are “merely” services and cannot be interpreted as benefits. Considering the domestic attitude, I should deem it necessary to list in the statutory provision the objective circumstances mentioned in the European Parliament and Council Directive 2008/104/EC on temporary agency work (hereinafter referred to as Directive),¹³ which is deemed governing at Community level regarding temporary agency work, in order to avoid situations where judicial practice provides guidance for the operation of law.

Derogations from equal treatment and the associated regulatory problems

In addition to discussing services and wages in detail, there are further particular regulations concerning the application of the above mentioned general rule related to basic working and employment conditions as per Mt. sections 219 (1)–(2), which are worrisome from the viewpoint of the implementation of the Directive in practice.

According to the general rule, as from the first day of assignment and regarding every remuneration element, a temporary agency worker is entitled to the same compensation as his/her peer directly employed by the user undertaking and performing work of equal value. This, however, cannot always be achieved in practice, although equal treatment should be ensured in each individual case in compliance with the regulation.

Regarding our case, Mt. mentions two exceptional points which only require the application of the principle of equal wages as from the 184th day (after the first six months) of the assignment:

1. In the case of permanent employment (employment of indefinite duration for the purposes of temporary agency work assignments and remuneration which is also ensured in the absence of engagement at the user undertaking);
2. In the case of derogations related to the employee or the user undertaking.¹⁴

¹⁰ Berke et al. (2008) 264.

¹¹ Mt. sections 217 (3) and (5)

¹² Kozma et al. (2012) 400.

¹³ Directive section 6 (4)

¹⁴ Mt. sections 219 (3)–(4)

To 1. The derogation of permanent employment¹⁵

The conditions of employment of indefinite duration for the purposes of temporary agency work assignments and remuneration which is also ensured in the absence of engagement at a user undertaking (downtime) must exist. The Directive considers the joint existence of these conditions to be such an advantage which compensates the temporary agency worker for not being entitled to equal wage.¹⁶ But for the durations in between assignments, the employee is not entitled to remuneration in the absence of a separate agreement. According to Mt., such durations are not considered downtime as there is no working time associated with a position.¹⁷ Regarding the rates that may be paid for intervals, no statutory minimum is determined.

It should be mentioned that the comparative advantages of permanent employment and remuneration for the time between assignments may easily be lost. Such cases include if in spite of a permanent contract, the employee is dismissed after a short time or if in between assignments he/she is only given symbolic remuneration, or during the term of his/her employment there are no "idle times" as assignments follow each other without interruption. Unfortunately, Mt. does not provide some kind of subsequent compensation for the employee in such cases. This would expressly be required by the Directive itself as it states that EU member states applying the derogations should take appropriate measures to prevent abuses.¹⁸ It should be added that the situation of temporary agency workers excluded from equal remuneration without compensation also raises the constitutional problem of arbitrary discrimination.

It should be pointed out that it is also objectionable on the basis of the prohibition of misfeasance¹⁹ if the employee is given less wage than his/her peer employed directly and performing work of the same value, merely based on a promise of permanent employment or remuneration in between assignments which never comes true or is paid at low rates. With regard to the concerns listed above, it creates an uncertain legal situation, to say the least, if the temporary-work agency applies this derogation in particular cases.

Finally, it should also be mentioned that due to a mistranslation in section 5 (2) of the Directive, the principle of equal treatment is more stringent in the Hungarian regulation than required by the EU, which, in my opinion, may considerably lessen the efficiency of temporary agency work in every field of employment.

The original English wording of the Directive provides exemption from equal treatment regarding payment to employees with permanent contracts if they continue to be paid in the time between assignments.

On the other hand, the Hungarian translation of the Directive mentions temporary agency workers with continued contracts, which is difficult to construe in legal terms.

15 Kártyás (2013) 40–45.

16 Directive section 5 (2)

17 Mt. section 146 (1)

18 Directive section 5 (5)

19 Mt. section 7

Because of the unknown term of continued contract in Hungarian law, Mt. does not contain the allowance permitted here.

To 2. Derogations related to employee or user undertaking

According to the derogation related to employee, during the first 183 days of the assignment, the temporary-work agency is exempted from the observance of the principle of equal wage if the employee is deemed an employee being steadily away from the labour market.²⁰

In my opinion, the derogation provided to these groups is positive from the viewpoint of encouraging employment as it tries to provide allowances to the employer hiring such employees. However, from the viewpoint of employees, I think, it may have a negative influence on the employment of these groups in temporary work, since they experience difficulties in returning to the labour market even in normal cases and if they do succeed and are engaged in temporary agency work, they will receive less wages for six months due to the derogation rule. For an employee, this may result in the decrease of motivation or a low level of enthusiasm.

The employment of these persons is also associated with various contribution allowances, thus, in their case we can also speak about integration programs supported by the state with regard to which the application of the rules of the Directive may be disregarded.²¹

A derogation related to the user undertaking will be a situation where the user undertaking employer is a business association, non-profit organisation, or registered non-profit organisation with majority participation of a municipality, like in our case.

The legislator might have the intention to provide allowances to non-profit user undertakings, but the Directive states that its effect covers all undertakings using temporary agency work irrespective of whether or not they are profit oriented.²²

Summary of experience

In addition to the wide scope of derogations detailed above, certain temporary agency workers can be excluded from the effect of the principle of equal wages both currently and in the future. This may frequently occur especially among employees performing short-term assignments not exceeding six months. Unfortunately, exactly this type of assignments lasting for several months have been and is experienced most frequently in the case of the assistant officers studied, in line with domestic practice of temporary agency work. And the wages achievable through temporary agency work are currently lagging behind the amount of average wages. On the other hand, because of the

20 Classification is determined by section 1 (2) 1 of Act CXXIII of 2004 on the promotion of the employment of career-starting young people, unemployed aged over fifty and jobseekers following child care or care of a family member, as well as on employment with scholarship.

21 Directive section 1 (3)

22 Directive section 1 (2)

inaccurate definition of derogations, which is objectionable on the basis of both the approximation of laws and the constitutional prohibition of arbitrary discrimination, their application involves legal risks for – mainly temporary-work agency – employers, therefore amendments would be desirable to the relevant statutory provisions.

Also, it should be mentioned that nowadays, in the labour law science, an ever increasing number of experts maintain the attitude that the “enjoyment” of employee basic rights is less and less associated in practice with the particular type of employment, but instead more and more with the fact of working itself. In accordance with this, too, equal treatment should be ensured for everyone. So a temporary agency worker is seen not only as a “resource” but also entitled to equal employee rights in the same manner.²³

Many tend to think that because of the principle of equal treatment, the advantages of temporary agency work may disappear, whichever of its fields of application is considered. In practice, however, other advantages such as the decrease of administration burdens or “quick substitution” to solve periodical problems as in the case studied, or flexible headcount management are all such elements which provide compensation.

Further suggestions

As far as the regulatory environment is concerned, from the viewpoint of editing a legal norm text, the provision calling upon the member states to avoid abuses in connection with the application of section 5 of the Directive and especially to prevent successive assignments designed to circumvent the provisions of this Directive, was, in my opinion, included by mistake in section 5 of the Directive governing the requirement of equal treatment. The effect of this regulation is broader than the enforcement of the basic principle of equal treatment. The “prevention of successive assignments” according to the text of section 5 (5) implies the temporary nature defined as an indispensable element of the notion of temporary agency work, and requires the member states to prevent the circumvention of this provision.²⁴

It would be desirable to suggest the removal of this calling upon provision, at Community level, too.

In my judgement, regarding the above-mentioned derogations of Mt. from equal treatment related to employees, it would be necessary to determine, as a statutory minimum, the rate of remuneration which may be paid for the time between assignments. If during the term of employment assignments follow each other without interruptions, subsequent remunerations at rates specified by statutory provision should be ensured for the employees.

In the case of derogations related to the user undertaking, the wording non-profit organisation should be removed from the text of Mt., based on the reason to comply with the provisions of the Directive.

²³ Kun (2013) www.ado.hu/rovatok/munkaugyek/munkaero-kolcsonzes-taktikak-tulelesre (09.12.2016)

²⁴ Horváth (2014) 161.

Apart from the amendments made to the regulatory environment, I believe, it would also be necessary to utilize in Hungary the so-called bilateral funds created in the European Union on welfare grounds in the temporary agency work sector. These funds would provide a better access to trainings, supporting thereby a wider professional development of temporary agency workers and, at the same time, that of temporary agency work activities.

REFERENCES

- Dr. Berke Gyula – Dr. Bankó Zoltán – Dr. Gyulavári Tamás – Dr. Kiss György (2008): *A Munka Törvénykönyvéről szóló 1992. évi XXII. Törvény magyarázata I-II*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó Kft.
- Dr. Horváth István (2014): Így harmonizálunk mi – Az új Munka Törvénykönyve munkaerő-kölcsönzésre vonatkozó – az EU-követelményekre is figyelemmel – megállapított szabályairól. In: *Magyar munkajog* 1. évf. 1. sz. 161.
- Dr. Kártyás Gábor (2013): Csorba kiegyenlítés: a kölcsönzött munkavállalók egyenlő bánásmódhoz való joga az új munka törvénykönyve után. In: *Esély*, 7. évf. 3. sz. 40–45.
- Dr. Kozma Anna – Dr. Lóricz György – Dr. Pál Lajos – Dr. Pethő Róbert (2012): *Az új Munka Törvénykönyvének magyarázata*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.
- KSH STADAT 2.1.50. Minimum wage statistics www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qli041.html (09.12.2016)
- KSH STADAT 2.1.35. Employees' monthly gross average wage in the national economy www.ksh.hu/docs/hun/xstadat/xstadat_eves/i_qli012b.html (09.12.2016)
- Dr. Kun Attila (2013): *Munkaerő-kölcsönzés: taktikák a túlélésre - A kölcsönzött munkaerő sem csak erőforrás*. Source: www.ado.hu/rovatok/munkaugyek/munkaero-kolcsonzes-taktikak-tulelesre (09.12.2016)
- Dr. Radnay József – Dr. Fekete Zsuzsanna – Dr. Tallián Blanka – Dr. Zánathy János (2012): *Munkajogi Döntvénytár I. kötet*. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.

Legislation cited

- Act CXXV of 2003 on equal treatment and the promotion of equal chances
- Directive 2008/104/EC of the European Parliament and of the Council (19 November 2008) on Temporary Agency Work
- Labour Code Act XXII of 1992
- Labour Code Act I of 2012
- Act CXXIII of 2004 on the promotion of the employment of career-starting young people, unemployed aged over fifty and jobseekers following child care or care of a family member, as well as on employment with scholarship
- Act CXX of 2012 on the activities of persons performing certain law enforcement tasks and on the amendments to certain Acts to fight truancy

ABSZTRAKT

Egyenlőtlenségek az önkormányzati rendészeti foglalkoztatás területén

BÉKÉSI László

Az önkormányzatok rendészeti feladatellátásuk területén foglalkoztathatnak saját alkalmazásukban, illetve speciális esetekben munkaerő-kölcsönzés keretében is önkormányzati segédfelügyelő munkakörben munkavállalókat. A két foglalkoztatási forma együttes alkalmazása azonban az egyenlő bánásmód követelményeit illetően rávilágít olyan problémás helyzetekre, melyek a munkaerő-kölcsönzés egyéb területein is előfordulhatnak. A tanulmány célja ezen problémák, egyenlőtlenségek feltárása, illetve javaslattétel a megszüntetésükre vonatkozóan, az uniós irányelvek figyelembevételével.

Kulcsszavak: önkormányzati rendészeti foglalkoztatás, önkormányzati segédfelügyelő, munkaerő-kölcsönzés, egyenlő bánásmód, egyenlő bánásmód alóli kivételek

Információáramlás a rendvédelmi szervek között a 21. századi biztonsági kockázatok tükrében

CSEGE Gyula¹

A 21. századi biztonsági környezet jelentős változáson megy keresztül a megjelenő kockázatok természete miatt. Az Európai Unióban és hazánkban is megjelentek olyan veszélyek, amelyek miatt új eljárások, gyors és hatékony információáramlás szükséges. Nemzetközi szinten a migrációval és a terrorizmussal kapcsolatos információcserre jelent olyan kihívást, melynek megoldása lassú és nehézkes folyamat. A nemzetközi szint a nemzeti szint nélkül elképzelhetetlen, és ez a terület igen fontos tartalékokat rejthet. Magyarországon olyan jelzőrendszeri struktúrára lehet igény, amely a tranzitországjelleg mellett teremti meg a biztonsági környezet hazai és szövetségi feltételeinek keretét.

Kulcsszavak: nemzeti biztonság, információáramlás, terrorizmus, rendvédelem

A biztonsági kihívások természetéről és dimenzióváltásáról igen sok tanulmány készült a közelmúltban, de a terület nagy figyelmet érdemel a tudomány szemszögéből is. A terrorizmus² és a migráció³ nagyon széles spektrumban értékelhető és kutatható területek. Tanulmányomban nem kívánok igazi mélységükben foglalkozni velük, csupán a biztonsági szinttel kapcsolatos változásokra utaló hatásait, többek között információs vetületeiket vizsgálom nemzetközi és nemzeti összefüggéseikkel és lehetőségeikkel.

Az elmúlt másfél év migrációs változásai nem egy meglepetésszerű, hirtelen környezetváltozásnak köszönhetők, hanem az évek során prognosztizálható jelenségeként értékelhetők. A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (a továbbiakban: BÁH) statisztikai számadataira támaszkodva kimutatható, hogy a 2012. év és az azt megelőző időszak ingadozásmentes adatokat mutatnak.⁴ Látható volt, hogy 2013-tól radikálisan nőtt az Európai Unióba és Magyarországra a külföldiek bevándorlási szándéka. Hazánk, mint az egyik, úgynevezett balkáni útvonalon elhelyezkedő tranzitország adatai-

1 CSEGE Gyula r. főhadnagy, kiemelt főnyomozó / koordinációs tiszt, Hajdú-Bihar Megyei Rendőr-főkapitányság, PhD-hallgató, DE Állam- és Jogtudományi Kar, Marton Géza Állam- és Jogtudományi iskola, belügyminisztériumi gyakornok
Gyula CSEGE police lieutenant, County Police Headquarters of Hajdú-Bihar, PhD student, UD Faculty of Law, Trainee, Ministry of Internal Affairs
orcid.org/0000-0002-6782-6240, gyulacsege@gmail.com.

2 „A terrorizmus közvetlen fenyegetést jelent a NATO-országok polgárainak biztonságára és a nemzetközi stabilitásra és jólétre.” NATO (2016)

3 „Migráció: Kicsi vagy nagy létszámú személyek általi legális vagy illegális mozgás a határon keresztül.” Beregnyei (2008)

4 Csege (2015) 152.

ban ez kiválóan meg is mutatkozik. Követhető és igazolható ez az Európai Unió ilyen irányú statisztikai számadataiban is.⁵

A migráció pozitív és negatív hatásai mellett is igen jelentős és komoly érveket lehetne felsorolni, de mindezek helyett egy nagyon fontos tényező, amelyet esetünkben kiemelten szükséges vizsgálni az, hogy a bevándorlás által érkezett emberek milyen biztonsági változást okoznak a fogadó társadalomban, be tudnak-e illeszkedni és fent lehet-e tartani azt a szintet a nemzeti vagy a szövetségi rendszerben, amely a bevándorlási folyamat előtt fennállt.⁶ Ezek a feltételek információáramlás és együttműködés nélkül elérhetetlenek.

Hogyan is lehet fenntartani a biztonsági szintet, és ellenőrizni a migránsok társadalomba beilleszkedését? Példának vehetjük, hogy hazánkban – amely ország kiemelt helyen szerepelt a migrációs folyamatokban – milyen eszközei és szervei vannak a megfelelő és fenntartható biztonsági környezet kialakításához.

Alapvetően – ha nem is általánosságban véve – minden általunk vizsgált ilyen jellegű tevékenység a határokon túl kezdődik.⁷

Hazánk tekintetében jelenleg két rendvédelmi szerv játszik döntő szerepet a határon túl zajló folyamatok magyarországi vonatkozásainak felderítésével kapcsolatban. Két szolgálat szerkezet-elméleti berendezkedés alapján használható megközelítésben a katonai oldalról a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat (a továbbiakban: KNBSZ) hírszerzési tevékenységet folytat főként katonai vonatkozásban, információkat gyűjt a nemzetbiztonságot veszélyeztető terrorszervezetekről, felderíti és elhárítja a Honvédelmi Minisztérium és a Magyar Honvédség szervezeteinél a külföldi hatalmak, személyek vagy szervezetek terrorcselekmény elkövetésére irányuló törekvéseit. Információkat gyűjt a működési területét érintő szervezett bűnözésről is.⁸

Ezzel összefüggésben a migráció és kockázatai is jelentős szintű hírigényt kell hogy képviseljenek. Még ha nem is rendelkezünk Szíriában reguláris katonai egységgel (ami konkrétan indokolhatná a katonai hírszerzés fokozását), hogy ez alátámassza a terror és a szervezett bűnözés elleni harcot, de a migrációval összefüggő területek fontosságát a 2012-ben kiadott *Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiája*⁹ című dokumentum is hangsúlyozza. Ennek 30. pontja szerint: „a globalizáció kihívásaihoz nehezen alkalmazkodó vagy alkalmazkodni képtelen államok, illetve térségek stabilitása törékeny, az ottani folyamatok kiszámíthatatlan irányt vehetnek. Ez erősítheti a nemzetközi terrorizmus bázisát, valamint a tömeges migráció által keltett veszélyek forrása lehet. Az anarchiába süllyedt, működésképtelenné vált államok fenyegetést jelenthetnek az adott régió stabilitására, továbbá menedéket és kiképző terepet nyújthatnak a globális törekvésekkel bíró terrorista csoportok számára.”

A szolgálatnál a katonai felderítő szakterület végzi ezt a tevékenységet országhatáron kívül, egyes ritkább esetekben belül is.

5 Eurostat (2016) 1–4.

6 Ritecz–Sallai (2015) 39–45.

7 Hautzinger et al. (2014) 7–11.

8 KNBSZ (2016)

9 HM (2012)

A polgári oldalról kialakított hírszerzés, a Miniszterelnökséget vezető miniszter irányítása alá tartozó polgári titkosszolgálatként működő Információs Hivatal (a továbbiakban: IH) látja el a hírigényekbe tartozó információkkal Magyarország döntéshozóit.¹⁰ Az IH-nak a feladata széleskörűbb, mint a korábban említett KNBSZ-nek, az IH a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény (a továbbiakban Nbtv.) 4. §-ának felhatalmazása alapján megszerzi, elemzi, értékeli és továbbítja a kormányzati döntésekhez szükséges, a külföldre vonatkozó, illetőleg külföldi eredetű, a nemzet biztonsága érdekében hasznosítható információkat.

E feladatkörének keretében a kül- és biztonságpolitika területén az információszerző tevékenység az alábbi főbb irányokra koncentrál:

- A hazánk kül- és biztonságpolitikai érdekeit veszélyeztető fejlemények és események, valamint ezen érdekek érvényesülését akadályozó, illetve azt előmozdító tényezők.
- A globális biztonságot stratégiai értelemben fenyegető jelenségek.
- A transzatlanti és európai biztonsági struktúrákkal, illetve kül- és biztonságpolitikai együttműködéssel szemben ható erők tevékenységének figyelemmel kísérése. A kül- és biztonságpolitika terén hazánk nemzetközi kötelezettségeinek teljesítését elősegítő információk.
- A hazánk, valamint a NATO és az Európai Unió tagállamai stabilitását és biztonságát veszélyeztető nemzetközi, illetve regionális konfliktusok és válságok.
- Régióink stabilitása és biztonsági helyzete.
- A kormányzat aktuális hírigényeinek megfelelően a nemzetközi kül- és biztonságpolitika egyéb kérdései.¹¹

Az IH a fenti kérdéskörökben megszerzett információit értékelésével és elemzésével kiegészítve rendszeres tájékoztató munkája keretében bocsátja a kormányzat rendelkezésére.¹²

A terrorizmus elleni küzdelem minden területet lefedő kormányzati tevékenység, amelyen belül az IH Magyarország biztonságát, politikai, gazdasági és más érdekeit, állampolgárait veszélyeztető, ideológiailag motivált, politikai célokat követő nemzetközi terrorszervezetek és külföldi szélsőséges csoportok struktúrájára, tagjaira, tervezett erőszakos cselekményeire, támogatói körére, pénzügyi-gazdasági hátterére és infrastruktúrájára vonatkozó, a terrorcselekmények megelőzését célzó titkosszolgálati tevékenységet folytat.

Az említett szervezeteknek a migrációval összefüggő biztonsági környezetet fenntartó tevékenységét egy másik stratégiai dokumentum is alátámasztja. A kormány Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozatának 36. pontja szerint: „a) A kábítószer-bűnözés elleni sürgős és a jelenleginél célravezetőbb fellépés előfeltétele a rendészeti munka hatékonyságának növelése, az illetékes szervek technikai ellátottságának és személyi állománya képzettségének javí-

¹⁰ MKIH (2016a)

¹¹ MKIH (2016b)

¹² 1995. évi CXXV. törvény a Nemzetbiztonsági Szolgálatokról

tása, továbbá az illetékes nemzetközi szervezetekkel folytatott hatékony információcsere és együttműködés. b) Növelni kell az ellenintézkedések hatékonyságát, megerősíteni a bűnszervezetek elleni fellépésért felelős szerveket, valamint a bűnügyi szakértői tevékenység személyi, anyagi és technikai bázisát, továbbá felállítani egy országos szintű, kábítószer-bűnözés elleni szolgálatot. c) A kábítószer-ellenes küzdelem átfogó társadalmi feladatot is jelent. Az eredményes fellépés szempontjából különösen fontos a fiatal generációk veszélyeztetettségének csökkentése, közte a felvilágosításon alapuló megelőzés.”¹³

A stratégia 37. pontja kifejezetten a migrációval foglalkozik. A migrációt természetes, ugyanakkor összetett jelenségként kell kezelni, amely gazdasági és demográfiai előnyöket, valamint köz- és nemzetbiztonsági kockázatokat¹⁴ egyaránt magában rejt. „Magyarország határainak egy része a belátható jövőben is az EU vagy a schengeni térség külső határa marad, ami együtt jár az uniós határszakasz igazgatásának felelősségével és feladataival. Az illegális migráció¹⁵ Magyarországot jelenleg elsősorban tranzitországgként érinti, azonban hosszabb távon nem zárható ki, hogy az illegális migrációban érintettek nagyobb része céltárszággként tekintsen hazánkra. Az illegális migráció megjelenésével együtt járó biztonsági kockázatok kezelése az uniós tagságból fakadó kötelezettségek teljesítése mellett nemzeti érdek is, ezért az ebből fakadó biztonsági kérdéseket nemzetközi együttműködés keretében kezeljük.

- a) A schengeni csatlakozásból fakadó feladatok, a külső határok fokozott védelmének eredményes megvalósítása a magyar rendvédelmi és migrációs, valamint a migrációval kapcsolatos feladatok végrehajtásában közreműködő szervek hatékonyabb együttműködését követelik meg. A szükséges nemzeti és nemzetközi támogatás biztosítása nélkül nem várható, hogy az érintett szervezetek hatékonyan lépjenek fel az illegális migráció megjelenési formái ellen.
- b) Az illegális migráció elleni hatékony fellépés biztosításával, integrációs stratégia kialakításával elkerülhető a migránsok marginalizálódása, amellyel csökkenthető a szervezett bűnözői csoportok migránsokra gyakorolt befolyása.
- c) Magyarország érdeke, hogy a világban kialakuló regionális konfliktusok és instabil övezetek migrációs hatását az Európai Unió eredményesen tudja kezelni. Az illegális migráció elleni fellépés érdekében szükséges a szervezett bűnözés, az emberkereskedelem elleni küzdelem fokozása, továbbá a kiutasítási, hazatérési, valamint a visszafogadásra irányuló politika fejlesztése.

¹³ MKIH (2016a)

¹⁴ „Nemzetbiztonsági érdek: A Magyar Köztársaság szuverenitásának biztosítása és alkotmányos rendjének védelme, ennek keretén belül: az ország függetlensége és területi épsége elleni támadó szándékú törekvések felderítése; az ország politikai, gazdasági, honvédelmi érdekeit sértő vagy veszélyeztető leplezett törekvések felfedése és elhárítása; a kormányzati döntésekhez szükséges, a külföldre vonatkozó, illetőleg külföldi eredetű információk megszerzése; az ország az alapvető emberi jogok gyakorlását biztosító alkotmányos rendjének, a többpárti rendszeren alapuló képviselői demokráciának és az alkotmányos intézmények működésének törvénytelen eszközökkel történő megváltoztatására, vagy megzavarására irányuló leplezett törekvések felderítése és elhárítása; a terrorcselekmények, az illegális fegyver- és kábítószer-kereskedelem, valamint a nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák illegális forgalmának felderítése és megakadályozása.” Beregnyei (2008)

¹⁵ „Illegális migráns: Aki jogszabályokba ütköző módon kívánja nem ideiglenes tartózkodási helyét (lakhelyét) egyik országból a másikba áthelyezni és nem minősül menekültnek vagy menedékesnek.” Beregnyei (2008)

- d) Törekedni kell a hatékony vízumpolitika alkalmazására, valamint a migránsokat kibocsátó harmadik országokkal való szorosabb együttműködési rendszerek működtetésére és fejlesztésére, különös tekintettel a nemzetbiztonsági kockázatot jelentő személyek kiszűrésére és kezelésére. e) A legális migrációhoz is kapcsolódhatnak komoly biztonsági kockázatok. Ezekkel szemben Magyarország – uniós tagságára is figyelemmel – a beutazás és tartózkodás engedélyezését célzó eljárások hatékonyságának növelésével, az uniós partnerekkel és a harmadik országokkal folytatott együttműködés fokozásával védekezhet.”¹⁶

A stratégiai dokumentumok iránymutatása mellett a fenti két szervezetnek az Nbtv. ad jogszabályi keretet.

Magyarország diplomáciai rendszere, a követségek és a konzuli hálózat is információforrásként és jelentéseikkel segítik érvényre juttatni hazánk érdekeit.¹⁷ Ennek a migráció vonatkozásában alapvető fontosságú a szerepe, hiszen a legális úton bevándorolni szándékozó személyek az első lépést a jogszerű utazásukhoz az ebben a rendszerben történő szűrés után tehetik meg.

A migráció biztonsági vetületeinek igen fajsúlyos szerep jut a magyar polgári elhárításban, azaz az Alkotmányvédelmi Hivatalban (a továbbiakban: AH). Az AH az Nbtv. 5. § g) pontja értelmében szakterületi feladatot lát el, amely során az AH végzi a letelepedési engedélyt kérelmező, továbbá a menekültként¹⁸ elismerését kérő, illetőleg a magyar állampolgárságért, honosításért folyamodó, valamint – az állami szuverenitás és az alkotmányos rend védelméhez kötődően – a vízumkérelmet¹⁹ benyújtott személyek ellenőrzését és az ezzel kapcsolatos feladatokat.²⁰

E tevékenysége keretében mind a legális, mind az illegális migrációval kapcsolatos feladatokat ellátja, amellyel hozzájárul ahhoz, hogy Magyarország, illetve az Európai Unió tagállamaira veszélyt jelentő személyek – terroristák, bűnözők stb. – ne léphessenek a közösség területére. A megfelelő munkavégzéshez az AH szoros együttműködést folytat a magyarországi rendvédelmi – kiemelten a határrendészeti – szervekkel, továbbá a BÁH-val. Az AH sajátos eszközeivel hozzájárul a migráció területén jelentkező közigazgatási feladatok biztosításához.

Ellátja a jogszabályokban (az Nbtv.-ben, illetve a 2007. évi I. és II. – migrációs – törvényekben) előírt, a legális migrációhoz kapcsolódó feladatokat, azonosítja az illegális migrációs cselekményeket, azok szervezőit, a visszaélésekben részt vevő csoportokat. Az AH illegális migrációt érintő felderítő tevékenységének központjában az európai uniós migrációs irányelvek alapján kialakított hazai intézményrendszer rendeltetés-

16 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról 37. pont

17 2016. évi LXXIII. törvény a külképviseletekről és a tartós külszolgálatról

18 „Aki... faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott félelme miatt az állampolgársága szerinti országban kívül tartózkodik, és nem tudja, vagy az üldözéstől való félelmében nem kívánja annak az országnak a védelmét igénybe venni.” (Genfi Egyezmény 1. cikk (2) bekezdés)

19 „Vízum: Egy adott állam területére történő be- áthaladásra, ott meghatározott idejű és célú tartózkodásra, illetve kiutazásra jogosító hivatalos engedély, bejegyzés – vízummentességet nem élvező – idegen állam állampolgára (hontalan) számára. A ~ lehet: leginkább nemzeti, és egységes, továbbá ki-, be-, átutazó valamint egyszeri, kétszeri, többszöri. A ~ az abban meghatározott idejű, vagy ilyen rendelkezés hiányában legfeljebb 90 napi tartózkodásra jogosít.” Beregnyei (2008)

20 AH (2016).

szerű működését veszélyeztető, a jogszabályok által biztosított törvényes bevándorlási lehetőségek kijátszásában részt vevő személyek és szervezetek tevékenységének azonosítása és elhárítása áll. Az hivatal kiemelt figyelmet fordít az illegális csatornákon keresztül zajló migráció felderítésére. Az AH súlyának megfelelő módon foglalkozik az illegális migrációhoz kapcsolódó törekvésekkel, illetve az azokat kiváltó jelenségek hátterével. A tevékenysége során keletkező információk átadásával segíti az érintett rendvédelmi szervek, valamint a külföldi partnerszolgálatok munkáját.²¹

Az illegális migránsok jelentős része a nemzetközi embercsempész-hálózatok közreműködésével érkezik Magyarország területére.²²

A belső felderítés és az elhárítás hazánkban egy viszonylag új szervvel bővült, a Terrorelhárítási Központtal (a továbbiakban: TEK). A 232/2010. (VIII. 19.) Korm. rendelettel 2010. szeptember 1-jével megalapított TEK a rendőrség része, de nem általános rendőrségi feladatokra létrehozott szerv. A TEK 9 műveleti (bevetési) osztállyal és 6 irodával rendelkezik vidéken. A Terrorelhárítási Központ feladatai ellátásához túlnyomó részben műveleti egységekből áll, a klasszikus felszámolóegységek adják a gerincét. A migrációhoz kapcsolódó ellenőrző tevékenységet, vagyis szakhatósági állásfoglalás kiadását az AH-val együtt végzi.²³

Fontos kiemelni a korábbi Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ²⁴ (a továbbiakban: SZBKK) tevékenységét is, amely többek között elemző és értékelő feladatokat látott el. A kormány a szervezett bűnözés megelőzésének, megszakításának, felderítésének elősegítése céljából a szervezett bűnözés elleni fellépéshez megszerzett adatok gyűjtésének, felhasználásának és ellenőrzésének koordinációjáért felelős szervként az SZBKK-t jelölte ki. Ezeket a feladatokat több más mellett a terrorizmus elleni fellépéssel összefüggő egyes törvények módosításáról szóló 2016. évi LXIX. törvény alapján jogutódként a Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ (a továbbiakban: TIBEK) látja el jelenleg.²⁵

A rendőrségnek, mint a közbiztonság fenntartójának az alaptörvény értelmében alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme.²⁶ Ennél a feladatkörénél fogva a legfajszínűsabb keletkeztetője az információknak és a migrációval összefüggő biztonsági kérdések általános kezelője. Létszámának és benne lévő potenciáljának köszönhetően igen fontos szerepe van a tudományos és szakmai utánpótlás tekintetében is.

A Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről szóló 2016. évi XC. törvény alapján a fenti szervek létszáma nem nyilvános, az elmúlt években természetesen az engedélyezett létszám látható volt a társadalom részére közzétett nyílt beszámó-

21 AH (2016)

22 Mayer (2014) 152.

23 Terrorelhárítási Központ Szervezeti és Működési Szabályzat

24 A Szervezett Bűnözés Elleni Koordinációs Központ a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény, valamint az 1999. évi LXXV. törvény, a 70/2001. (IV. 20.), illetve a 305/2006. (XII. 23.) kormányrendeletek értelmében tevékenykedett és működött együtt a társzerveivel jogutódjának, a Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Elemző Központ megalapításáig. Az SZBKK a belügyminiszter vezetése alatt működő központi hivatal volt, amely a szervezett bűnözés megelőzésének, megszakításának elősegítése érdekében – jogszabályban meghatározott együttműködők által megküldött – adatokat gyűjtött, felelős volt ezek felhasználásáért, ellenőrzéséért és koordinációjáért. AH (2016)

25 TIBEK (2016).

26 1994. évi XXXIV. törvény

lókban. Jelenleg a 2016. év költségvetése adhat támpontot arról, milyen létszámú az állomány, amely a biztonságért felel a területen. Ha a rendőrség sarkaszámaihoz viszonyítunk, és a fenti különleges jogosítványú szervek tagjait meg akarjuk határozni egy irányszámmal, akkor ez országosan 6200 fő körül mozoghat, természetesen bele-számolva az objektumőröktől a felső vezetőig mindenkit.

Ez az a létszám, amelyik képes a migrációval kapcsolatos személyek ellenőrzésében részt venni és ellenőrizni vagy információs munkát végezni az 411 857 fő külföldi viszonylatában, aki Magyarországon illegálisan belépett a 2015-ös évben.²⁷ Ez a szám korábbiakban is hasonló képet mutatott, ami miatt a meglévő feladatok ellátása is igényelt ennyi szakembert. A terhelés jelentős lehet a felsorolt szerveken, így ezeknek a számoknak véleményem szerint kapcsolódnia kellene a feladathoz, amely az elmúlt években megjelent.

A migrációval, illetve emelkedő biztonságpolitikai kockázatokkal kapcsolatos nyomás megnövekedett minden szervre vonatkozóan, amely ellenőrzéssel, szűréssel foglalkozik. Hozzávetőlegesen ugyanazzal az apparátussal²⁸ kellett a 2013-tól sokszorosára növekvő migrációs nyomást kezelni, a szűrést elvégezni. Nyilván ez olyan megterhelést okozhat, amely anyagi pluszforrás biztosítását és erő átcsoportosítását igényli, de azoknak a személyeknek a száma, akik szakemberként töltöttek be hírszerző, felderítő vagy ellenőrző szerepet, nem tudott a sokszorosára változni, arányában növekedni ilyen rövid idő alatt.

Példaként említhető a bevándorlókkal, pontosabban a menekültügyi kérelmezőkkel kapcsolatos szakhatósági állásfoglalás kiállítása. Ez az a folyamat, amelynek alapján kijelenthetjük, hogy a menekültügyi eljárásban részt vevő személyek Magyarország nemzetbiztonságára vagy közbiztonságára jelentenek-e veszélyt. Ez nem egy büntető-jogi tényállásokkal indokoló körülmény, ez egy szakmai állásfoglalás, hogy nem lehet a kérelmezőt Magyarországra befogadni semmilyen védeltségi minőségben.

Ezt az AH és 2011-től már a TEK is végzi. 24 óra van rá, amelyen belül a BÁH-nak meg kell keresnie a szerveket.²⁹

A létszámadatok a költségvetésből elemezve nem jelzik, hogy arányos mennyiségű szakszemélyzet lett felvéve erre a feladatra, vagy komoly változások történhettek ezen a területen. A TEK ugyanebben a helyzetben van, operatív eszközökkel felderítést a személyi állomány viszonylag csekély százaléka végez, akik állásfoglalásban szűrhetnek.

Ugyanez a helyzet a közigazgatás más részein tevékenykedőkkel, annyi kitételrel hogy a növekvő nyomásra válaszul a BÁH vagy más kormánysszervek jobban tudnak reagálni felvétellel és erőforrásokkal. Míg egy rendvédelmi szerv alkalmazottja hosszú ideig tartó szakirányú kiképzés és szakértelem nélkül nem tud igazán eredményes munkát végezni.

A belbiztonsági problémákat a titkosszolgálati munkát végző szerveken kívül igen jelentősen érzékelheti a rendőrség is. A mai napig fennálló migrációs zárás és ellenőrzés az országhatáron nyilvánvaló és hihetetlen erőpróba a rendőrségnek, minden rendőrnek és rendvédelemben tevékenykedőnek. Itt ugyanaz a belbiztonsági hatás: a megnövekedett igény más területekről vonhatja el az erőt, és megváltoztatja a felderítést.

²⁷ ORFK (2015)

²⁸ A forrásemelésre vonatkozó statisztikai adatok nem tükrözik a nagyobb arányú személyi jellegű bővítést.

²⁹ 2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról

A megváltozott biztonsági környezetben bevezetett 3 lépcsős – fizikai, jogi és személyi – határzár 2015. október 15-től minimálisra csökkentette az illegális bevándorlók számát.³⁰ Tehát a nyomás áttevődött – persze a határszolgálat mellett – más területekre.

A belső biztonsági környezet is változott, hiszen a korábban embercsempészéssel foglalkozó elkövetők és szervezetek a Magyarországra érkező 2 000 fő körüli migránsnál nem számolhatnak ugyanannyi apparátussal és bevételi lehetőséggel, mint 300 000 személynél. A létszámváltozások ezeknek a szervezeteknek a megerősödését kell, hogy jelentsék. A bűnözői csoportok anyagi és személyi megerősödése nem csak egy időszakot jellemző probléma, hiszen a megnövekedett személyi és erőforrásbázis a későbbiekben is meglesz, fenn akarja tartani magát, és ez által más bűnelkövetés irányába is nyithat. A korábban jelentéktelen vagy minimális szereppel bíró bűnözők az elmúlt évben szintén szerepet vállalhattak a migrációból, jelentős bevételük származhatott a szállításokból a határon felvett és gépkocsival utaztatott migránsok miatt. Egy fejeként néhány száz eurós viteldíj egy idegen országban nem nagy ár azért, hogy a céljukhoz elérhessenek a több ezer kilométert megtett külföldiek. Ebből autónként és éjszákánként is meglehetősen magas szám lehet a cselekmény eredménye.

Lényegesek voltak az embercsempészeti tevékenység felderítésének nehézségei a 2015. szeptemberi szigorításukat megelőző időszakban, amikor sokkal nehezebb volt a bizonyítás lehetősége, ha egy gépjárművezető csupán szállított külföldi személyeket, de nem lépte át az államhatárt. Hogyan bizonyítsuk nyílt eszközökkel a szándékot, ha a gépkocsiban minden félnek érdeke fűződik ahhoz, hogy csak egy belső, Magyarországon belüli utat jelöljön meg (pl. vásárlás céljából).

A migrációs nyomásnak és az ezzel járó biztonságpolitikai környezetváltozásnak nem csupán az egyértelmű irányú belbiztonsági kockázatai lehetnek. Igen jelentős az erősödés a radikalizálódás tekintetében. A lakosság egy része a negatív események vagy a közhangulat felfokozódása után jelentősen szélsőséges álláspontot képviselhet a migránsokkal kapcsolatban. Ez érezhető volt hazánkban a 2015. évi válság előtt is, de utána szinte mindenhol nagyobb népszerűségnek örvendtek a szélsőségesebb gondolatok. Ezeket erősítették persze az először csak lokálisan felbukkanó, a kulturális vagy szocializációs szint különbségéből adódó atrocitások médiában megjelenő hatásai – Köln, német nagyvárosok³¹ –, és a terrorcselekményekkel kapcsolatos események is. A német közvélemény-kutatások szerint jelentősen szélsőségesebb irányba tolódtak a toleranciával és a befogadással kapcsolatos álláspontok.³²

Az egyik legjelentősebb kockázathoz elérkezvén igen fontos hangsúlyozni, hogy itt is ugyanaz érzékelhető, mint más területen a 2015. évet megelőző időszakban: dinamikaváltozás és felgyorsulás tapasztalható. A személyi bázis és az anyagi bázis szintén hatalmasat növekedett a migrációs és biztonsági változások miatt, hiszen az ellenőrzetlen tömegek igen komoly kockázatokat hordoznak.³³

30 ORFK (2015)

31 Conway (2016) 4.

32 Gerhards et al. (2016) 244–247.

33 Sinn (2005) 18.

Véleményem szerint szövetségi szinten nem lehet információt gyűjteni és ellenőrizni milliós nagyságrendű bevándorló esetén, de ennek még a töredékénél sem – csak a teljesség igénye nélkül. Ami viszont szerencsejátéknak tűnhet, mivel a Magyarország Belügyminisztériuma által közzétett adatok szerint 100-ból egy személy figyelmet érdemelhet, és a német szolgálatok szerint elkövetőpotenciál van benne. Azt ez alapján nem lehet kijelenteni, hogy a bevándorolt és Németországban megjelent 2 000 000 személyből 20 000 ember robbantani vagy gyilkolni fog. Annyi viszont megállapítható, hogy az ezen arányok és számok mögött lévő személyek valamikor, valamilyen szituációban döntenek fognak, támogassák-e az őket befogadó államot vagy sem. Ha nem, akkor bármilyen tekintetben segítők lehetnek a terrorista vagy bűnözői csoportoknak. Ez lehet, hogy napok, de lehet, hogy évek kérdése. Igen nehéz egy társadalomban megőrizni és ellenőrizni ennyi személyt, ehhez apparátus és anyagi bázis kell. De nem segíti a bevándorlók asszimilálódását, hogy a közvélemény és a hatóságok ilyen nagy létszámú kockázatos személyt tartanak nyilván. Ha a fogadó közösség nem vállalja, hogy bizalmába engedje, vagy egyenrangú félként kezelje a bevándorló más kultúrából érkező személyeket, akkor azok a kirekesztettség miatt abba az irányba fognak húzódní, amely befogadja őket, és ez lehet bűnös célú csoportosulás vagy szervezet is.

Egy robbantásnál vagy lövöldözésnél egy személy is igen súlyos személyi és anyagi károkat okozó támadást képes elkövetni az elmúlt időszak tapasztalatai alapján.

Lehetséges megoldások

A fenti kockázatok és jelenségek nem rég óta állnak fenn folyamatosan, de a belőlük fakadó problémák és a megoldásukkal kapcsolatos akadályok közül néhány már látható. Az elemzés és az információáramlás rendkívül nagy potenciált hordoz. Ha a migrációval kapcsolatban esetleg terrorizmussal kapcsolatos indikátorokkal megjelenő, figyelmet érdemlő személyeket egy központi adatbázisban kezelnék, ahová bármely ország titkosszolgálat vagy rendvédelmi szerve feltölthetné a vele szemben megismert adatokat, amelyek hozzáférhetők lennének, akkor nem lenne névtelenül vagy egy ideig ismeretlenül utazó bűnöző vagy terrorista. Ennek azért akadályai lehetnek, egyrészt a nemzetérdekekben, másrészt a nemzeti szolgálatok és elemzőrendszerek felett álló jelentős adatbázisok hiányából, vagy a jelenlegi adattárak nem elég gyors együttműködéséből adódóan.

Hiába az időben keletkező információ, ha napokkal később ér el a céljához, ahelyett hogy azonnal a megfelelő szervnél lenne. Ez a megfelelő szerv sok esetben nem központi szerv, hanem területi vagy helyi szerv, az, amelyik szervnek a munkatársai ki fognak menni ellenőrizni, akik pozíciókkal, akár informális forrásokkal rendelkeznek a helyi közösségben. Amikor egy gépkocsival akár névtelenséggel el lehet jutni Magyarországról Nyugat-Európába kicsit több mint fél nap alatt, akkor azok a határidők és hivatalos levelezési formulák, amelyek magas szintű formában közlik az adatokat, nem minden esetben célravezetők és elégségesek.

Létezik SIS³⁴ és Eurodac rendszer³⁵, Interpol³⁶, Europol³⁷, Berni Klub³⁸ és más fórumok és egyéb szervezeti egységeik, amelyek bizonyos mértékig erre lennének hivatottak. De a jelenlegi migrációval összefüggő kockázatokra – az elmúlt időszak eseményeinek tükrében – szakosodva nincs igazán hatásos és megfelelő szervezet. Fontos megemlíteni az Európai Migrációs Hálózatot³⁹ is, amely rendelkezik Nemzeti Kapcsolattartó Pontokkal és pótolhatatlan szakértelemmel erősíti az információtovábbítási rendszert. Olyan szervet, szervezetet vagy szerzeti egységet, amelyik a 21. századi migrációval és terrorizmussal szemben igen hatékony szakirányú információáramlást és biztos hátteret jelentene, kifejezetten erre a feladatra kell létrehozni, és ennek megfelelően kell tartalommal tölteni.

A titkosszolgálatok és a rendvédelmi szervek delegálhatnának egy közös európai egységbe tagokat, hogy erre felkészülten a migrációhoz kapcsolt feladatok és információk tekintetében megfelelő választ tudjanak adni. Ha ebben a kérdésben nincs meg teljes mértékben az együttműködés, akkor nem szükséges olyan jogosítványt adni, hogy egy közös adatbázisban minden adat megjelenjen. Delegálni lehet olyan szakembereket, akik hozzáférnek küldő országuk ilyen jellegű és „súlyú” adatbázisához, és hazájuk végpontjait kezelni képesek. Nem vezetői fórum, hanem tevékeny szakembercsoport, amelyik a beérkező információkat ütközteti és ezeket helyén kezelve értékelni képes. Az információk összevetésének eredménye alapján a vezetők döntést tudnak hozni a biztonsági kérdésekben.

Ehhez szükséges lehet kialakítani egy olyan rendszert, amely egy bizonyos eljárásrendet képvisel minden EU-tagországban. Ha Belgiumban keletkezik az információ vagy történik a rendkívüli esemény, akkor ugyanaz legyen az eljárásrend, mint Magyarországon. Kiszámítható és fejleszthető legyen a reagálás és találkozsanak a sztenderdek és a tapasztalatok. Persze ez nem megvalósítható a rendvédelmi szervek nélkül, ahol nincs erre kijelölve minden szinten szakszemélyzet. A cselekmények helyi, városi szinten történnek, és a végrehajtó szintű szerveknél egy elvesző vagy nem felismert adat igen sok akadályt jelenhet a magasabb szerveknek vagy az értékelő és döntő szintnek.

Munkába lehet állítani minden helyi szinten lévő rendvédelmi szervnél egy-két fő elemző-értékelő személyt (akik a rendészeti és bűnügyi információkat is látják elkülönítve a meglévő elemző csoportoktól), akik ismerve a helyi viszonyokat és szakmailag felkészülten azonnal tudnak reagálni a kérdésekre és a feladatukat – az információk

34 SIS (2016)

35 Lásd Eurodac (2016). Ebben az adatbázisban kerülnek rögzítésre a menekültügyi kérelmezők az Európai Unióba lépéskor.

36 Interpol (2006)

37 Europol (2006)

38 A Berni Klub a nyugat-európai hírszerző szolgálatokat tömörítő informális együttműködés legmagasabb szintje, lásd Benedek (2014), 94.

39 Az Európai Migrációs Hálózatot (a továbbiakban: EMH) a 2008/381/EK tanácsi határozat (2008. május 14.) hozta létre. Az EMH célja, hogy a migrációval és a menekültüggyel kapcsolatos naprakész, objektív, megbízható és összehasonlítható információk nyújtásával kielégítse az uniós intézmények, valamint a tagállami hatóságok és intézmények ilyen információk iránti igényét, az Európai Unióban e területeken folyó politikameghatározás elősegítése érdekében. Lásd BM BÁH (2014).

és személyek figyelemmel kísérését – el tudják látni a magasabb szintek szakmai támogatásával. Ennek kerete kidolgozható a nemzetközi és nemzeti irányelveknek, hírigénynek és biztonsági elvárásoknak megfelelően.

Ebben a feladatkörben *koordinációs tiszt*⁴⁰ elnevezéssel lehet a pontos adatgyűjtő-pontosító feladatokat ellátni. Ezek a személyek képesek a helyi rendészeti vagy bűnügyi statisztikákban és jelentésekben látni az összefüggéseket, amelyekről haladéktalanul tájékoztathatják a központi, valamint a nemzetközi információáramlásba bevont szervet belső hálózaton, és ezáltal az előbb felvázolt központi szerv kontextusba tudja helyezni a megismert adatokat.

Véleményem szerint a közös értékelő és irányító csoport, az információáramlást szavatoló közös egység, a standardizált eljárási rend, a helyi szerveknél kialakítandó egy fő *koordinációs tiszt* – migráció-terror vonalon képzett személy segítségével – mind igen jelentős előrelépést és segítséget jelenthet a meglévő struktúra mellé.

Ennek a struktúrának lehet alapja a belügyminiszter által 2016. március 24-én beharangozott Terrorelhárítási Információs és Bűnügyi Központ, amelybe olyan szakszemélyzet került bevonásra, akik rendelkeznek megfelelő tudással és fel vannak készülve egy Európát érő vagy Magyarországot is érintő fenyegetéssel kapcsolatosan. Véleményem szerint a tudásbázis rendelkezésre áll a belügyi rendszerben. A központ a szakszemélyzet munkája mellett, szükséges esetben, a korábban ismertetett helyi értékelőtisztek – *koordinációs tisztek* – tevékenységének irányítását, szakirányítását is igénybe veheti, amelynek során a kockázatot elhárító adatpontosító helyi munkatársak létszáma igen hamar növekedhet, és a központ reakcióideje javulhat.

Nem szükséges és nem is megvalósítható, hogy az AH, a KNBSZ, az IH, a TIBEK vagy a TEK minden városban irodát vagy szakszemélyzetet tartson fenn. Egy rendkívüli esemény bekövetkezése vagy információigény kialakulása esetén lehetséges egy, az általános rendőri szerv munkatársaként tevékenykedő, képzettséggel és kapcsolatokkal rendelkező személy igénybevételével kiegészíteni a kapacitást, illetve így vonni be plusz erőt és eszközt az információszerző tevékenységet dinamizáló feladatba. Ettől a szervek közötti hivatalos kapcsolattartás viszonylagos lassabb ügymenete és más gátló tényezők ellenére az információ pontosítása és megszerzése nemzeti szinten eredményesebb tendenciákat mutathat, míg a TIBEK és a tagállami szinten működő központi szervek értékelő és döntés-előkészítő munkája eredményesebb lehet.

Nemzetközi szinten a rendvédelmi – akár a migrációval és terrorral összefüggő – adatok megosztása vagy felhasználása a profiltizsra, kifejezetten erre a célra delegált szakembercsoport tevékenysége mellett azonnali információáramlást jelenthet. Az azonnali információáramlás ezek által nem jelent érdeksérelmet egyik részes államnak sem, mivel csak az az adat kerül közlésre, amelyik szigorúan véve kapcsolódik a felmerülő kihívásokhoz, de a nemzeti adatbázis egésze nem kerül átadásra.

40 A feladatkör és az ehhez tartozó elsődleges tapasztalatgyűjtő tevékenység a Debreceni Rendőrkapitányság Bűnügyi Osztályán 2016. július 1. napjától, bűnügyi osztályvezetői és a közrendvédelmi osztályvezetői javaslatra már kapcsolattartói munkakörben elkezdődött. Tevékenysége során sikerrel jelenik meg a bűnügyi és rendészeti szakterületek közötti információáramlás dinamizálása, a kockázatok rejtő adatok értékelése-elemzése, a vezetői, társzervi tájékoztatás, az ellenőrző tevékenység és a rendszeres együttműködési feladatok a társszervekkel és szolgálatokkal.

IRODALOMJEGYZÉK

- AH (2016): Az AH közreműködése az idegenrendészeti eljárásokban. Forrás: <http://ah.gov.hu/html/idegenrendeszet.html> (2016. 12. 15.)
- Benedek Márta (2014): A hírszerzési együttműködés európai lehetőségei. In: *Nemzetbiztonsági Szemle*, II. évf. 3. sz. 88–101.
- Beregnyei József (szerk.) (2008): *Rendészettudományi szószeret*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság.
- BM BÁH (2014): Az Európai Migrációs Hálózat magyar kapcsolattartó pontjának pályázati felhívása tanulmány elkészítésére. Forrás: http://www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&id=536:az-europai-migracios-halozat-magyar-kapcsolattarto-pontjanak-palyazati-felhivasa-tanulmany-elkeszitesere&lang=hu (2016. 12. 15.)
- Conway, Maura (2016): *Violent Extremism and Terrorism online in 2016. The Year in Review*. VOX-Pol.
- Csege Gyula (2015): A magyarországi migrációs jelenségek büntető- és eljárásjogi vetületei. In: *Szakmai Szemle*, 2015/4. sz. 137–155.
- Eurodac (2016): *Tájékoztató az EUODAC rendszerről*. Forrás: <https://www.naih.hu/eurodac-rendszer.html> (2016. 12. 15.)
- Europol (2016): *About Europol. Helping make Europe safer*. Forrás: <https://www.europol.europa.eu/about-europol> (2016. 12. 15.)
- Eurostat (2016): *Asylum in the EU Member States Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015*. Eurostat News release 44/2016, Eurostat Press Office.
- Gerhards, Jürgen et al. (2016): *German public opinion on admitting refugees*. In: *DIW Economic Bulletin*, 21/2016, 243–249.
- HM (2012): *Magyarország Nemzeti Katonai Stratégiája*. Forrás: http://www.kormany.hu/download/a/40/00000/nemzeti_katonai_strategia.pdf (2016. 12. 15.)
- Interpol (2016): *Overview*. <https://www.interpol.int/About-INTERPOL/Overview> (2016. 12. 15.)
- KNBSZ (2015): *Fő feladatok*. Forrás: <http://knbsz.gov.hu/hu/fofeladatai.html> (2016. 12. 15.)
- Mayer Erika Noémi (2014): Az embercsempészség elkövetési és ítélkezési gyakorlata Magyarországon. In dr. Fazekas Marianna (szerk.): *Jogi Tanulmányok*. Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar.
- MKIH (2016a): Az Információs Hivatal rendeltetése. Forrás: http://www.mkih.hu/hivatal_rendeltetese.shtml (2016. 12. 15.)
- MKIH (2016b): *Terrorizmus*. Forrás: http://www.mkih.hu/feladatkorok_terrorizmus.shtml (2016. 11. 10.)
- NATO (2016): *Countering terrorism*. Forrás: http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_77646.htm (2016. 12. 16.)
- ORFK (2015): *Elfogott migránsok száma – dátum szerinti lekérdezés*. Forrás: <http://www.police.hu/hirek-es-informaciok/hatarinfo/elfogott-migransok-szama-lekerdezeshonap%5Bvalue%5D%5Byear%5D=2015&honap%5Bvalue%5D%5Bmonth%5D=> (2016. 12. 15.)
- Ritecz György – Sallai János (2015): *A migráció trendjei, okai és kezelésének lehetőségei*. Budapest, Hanns Seidel Alapítvány.
- Sinn, Annette et al. (2005): *Illegally resident third-country nationals in Germany. Policy approaches, profile and social situation*. Nürnberg, Federal Office for Migration and Refugees.
- SIS (2016): *What is the Schengen Information System?* <https://www.naih.hu/schengen-information-system.html> (2016. 12. 15.)
- TIBÉK (2016): <http://tibek.gov.hu/> (2016. 12. 15.)

Jogszabályok

- Terrorrelhárítási Központ Szervezeti és Működési Szabályzat
1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről
1995. évi CXXV. törvény a nemzetbiztonsági szolgálatokról

2007. évi I. törvény a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról
2007. évi II. törvény a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról
232/2010. (VIII. 19.) Korm. rendelet a terrorizmust elhárító szerv kijelöléséről és feladatai ellátásának részletes szabályairól
1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat. Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról
2015. évi C. törvény Magyarország 2016. évi központi költségvetéséről
2016. évi XC. törvény Magyarország 2017. évi központi költségvetéséről
2016. évi LXIX. törvény a terrorizmus elleni fellépéssel összefüggő egyes törvények módosításáról
2016. évi LXXIII. törvény a külképviselletekről és a tartós külszolgálatról
COUNCIL REGULATION (EC) No. 2725/2000 of 11 December 2000

ABSTRACT

Exchange of Information Between Law Enforcement Agencies Due to Security Threats in the 21st Century

Gyula CSEGE

In the 21st century the security environment has changed significantly due to the nature of risks that have appeared. The European Union and Hungary have also appeared a danger. Of the new procedures, fast and efficient flow of information is required. Internationally, migration and exchange of information on terrorism is a challenge the solution of which is a slow and cumbersome process. The international level is very important to be able to keep to the security level without reserves at the national level also. Hungary may need a warning system framework.

Keywords: National Security, information flow, terrorism, law enforcement

Elérhető cél: önfenntartó büntetés-végrehajtás

CSIMA Beáta¹

Tanulmányomban a büntetés-végrehajtás (részben) önfenntartóvá válásának jelen állapotát mutatom be. A megfogalmazott cél 2011-ben került jogszabályban is deklarálásra, aminek következtében egy központi ellátási rendszer jött létre. Az azóta eltelt időszakban jelentős átalakuláson ment keresztül ez a rendszer, mely volumenében növekedést és minőségében is fejlődést mutat. Az államigazgatási szervek ellátási igényeinek teljesítését a fogvatartottak kötelező foglalkoztatására létrehozott gazdálkodó társaságok – jelenleg 12 darab – kapacitásukhoz mérten igyekeznek teljesíteni. Az önfenntartási célok megvalósítását hivatott segíteni a kötelező foglalkoztatás bővítése, teljes körűvé tétele is.

Kulcsszavak: önfenntartás, büntetés-végrehajtás, foglalkoztatás

Tanulmányom megalkotásának célja, hogy a büntetés-végrehajtás szervezetében kialakított központi ellátórendszer működésének elmúlt néhány évét elemezzem az önfenntartási céloknak való megfelelés aspektusából.

Néhány évvel ezelőtt talán utópisztikusnak hangzott a kijelentés az önfenntartó büntetés-végrehajtás működéséről, mára azonban reális célnak tekinthető mindez. Varga Valéria szerint² logikus és támogatandó elvárás, hogy a legkisebb teherként jelenjen meg egy fogvatartott tartása, őrzete és ellátása, és ezzel együtt leírja, hogy törekvés volt és lesz is arra vonatkozóan, hogy a fogvatartottak maguk állítsák elő a büntetés-végrehajtásban keletkező szükségletet.

Szabályozási háttér

A jogszabályi környezetváltozás megteremtette a lehetőséget a változtatásra, és egyúttal új feladatot is jelentett a büntetés-végrehajtás számára, mivel a 2013. évi CCXL. törvényben (a továbbiakban: Bv. kódexben) foglalt célok értelmében minden fogvatartottnak dolgoznia kell. A munkavégzés által előállított termékekkel és szolgáltatásokkal járulnak hozzá az önfenntartási cél megvalósulásához. Korábbi tanulmányomban³

1 CSIMA Beáta, PhD-hallgató, NKE Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar, Hadtudományi Doktori Iskola
Beáta CSIMA, PhD student, NUPS Faculty of Military Science and Officer Training, Doctoral School of Military Sciences
orcid.org/0000-0001-7839-7448, beatacsima@gmail.com

2 Varga (2013) 17.

3 Csima (2015)

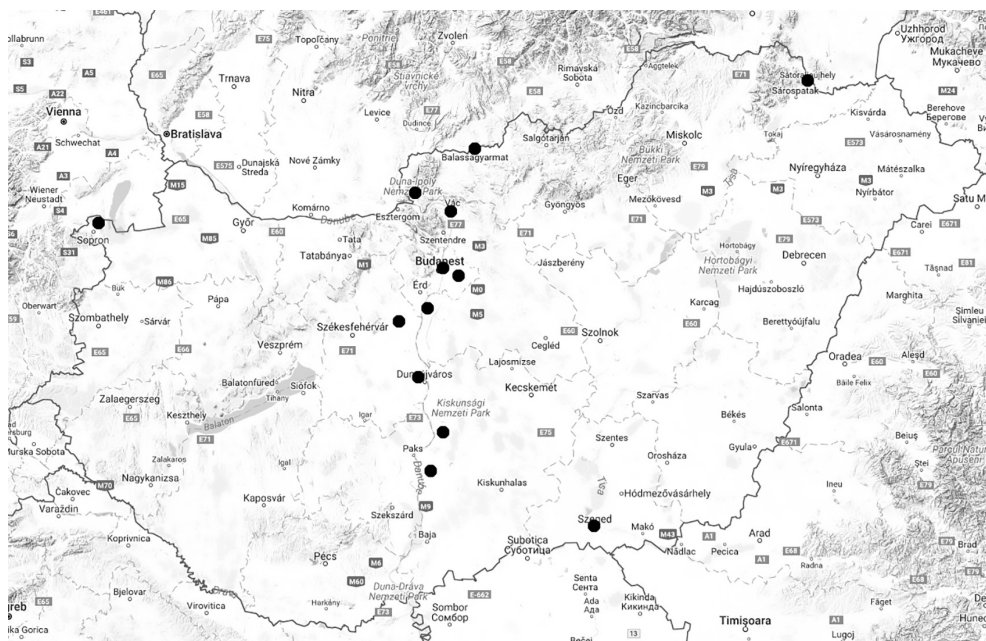
részletesen foglalkoztam az állami partnerség modelljének működésével, így jelen írásomban ennek eredményeire szeretnék fókuszálni, ezért csak vázlatosan ismertetném a működést.

Két rendelet adja meg a keretet a működéshez: a 44/2011. (III. 23.) Korm. rendelet a büntetés-végrehajtási szervezet részéről a központi államigazgatási szervek és a rendvédelmi szervek irányában fennálló egyes ellátási kötelezettségekről, a termékek és szolgáltatások átadás-átvételének és azok ellentételezésének rendjéről, valamint a 9/2011. (III. 23.) BM rendelet a büntetés-végrehajtási szervezet részéről a büntetés-végrehajtásért felelős miniszter vezetése, irányítása vagy felügyelete alá tartozó szervek irányában fennálló ellátási kötelezettségről, a fogvatartottak kötelező foglalkoztatása keretében előállított termékekről és szolgáltatásokról, azok átadás-átvételéről és az ellentételezés rendjéről.

Ezt a központi ellátórendszert a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságának (a továbbiakban: BVOP) Központi Ellátási Főosztálya koordinálja, ami azt jelenti, hogy kezeli a beérkezett igénybejelentéseket és kijelöli a megfelelő szervet a termék előállításra. A rendszerben kedvezményezettként a kormányrendeletben meghatározott rendvédelmi szervek, a honvédség és egyéb államigazgatási szervek jelennek meg, és kötelezettként a fogvatartottak kötelező foglalkoztatására létrehozott gazdálkodó társaságok vesznek részt.

A gazdálkodó társaságok 100%-os állami tulajdonban vannak, és 2015 februárja óta vállalatcsoporttá alakulva látják el tevékenységüket. A vállalatcsoport élén a Bv. Holding Kft. áll, míg a további tizenegy cég kapcsolt vállalkozásként működik. A cégek 2014-ben ünnepelték a 20 éves fennállás jubileumát, azonban némely cég jogelődje jóval régebbi múltra tekint vissza.

A társaságok öröklött tulajdonságai jelentősen meghatározzák a rendszerben való részvétel lehetőségét, ennek megfelelően jellemzően mezőgazdasági profillal rendelkező szervezet az Állampusztai Mezőgazdasági Kft., az Annamajori Kft., a Nagyfa-Alföld Kft. és a Pálhalmi Agrospeciál Kft. Meghatározóan ipari profillal rendelkezik a Budapesti Faipari Kft., az Adorján-Tex Kft., a Nostra Kft., az Ipoly Cipőgyár Kft., a Sopronkőhidai Kft., a Duna Papír Kft és a Duna-Mix Kft. Mindegyik gazdálkodó szervezet egy-egy végrehajtó intézettel szorosan együttműködve, szinte szimbiózisban él. Az 1. ábra térképe a gazdálkodó szervezetek székhelyeit mutatja, melyekből látható, hogy logisztikai kérdéseket vethet fel egy-egy szervezet elhelyezkedése például a napi szintű árucikkek kiszolgálása kapcsán. Ilyen jellemzően az élelmiszeriparban előállítottak köre (pl. kenyér, zöldség, hús).



1. ábra: Gazdálkodó társaságok (Forrás: <http://bv.gov.hu/bv-intezetek>)

Ellátási tevékenység a számok tükrében

A Központi Ellátási Főosztály rendelkezésemre bocsátott adatbázisa alapján az igénybejelentések száma exponenciális növekedés mutat: a bevezetés évében, 2011-ben 426, következő évben 1784, míg a vizsgált időszak utolsó évében, 2015-ben 3160 igénybejelentés érkezett a főosztályra. A kedvezményezettek köre is folyamatos bővülést mutat; 2011-ben 93, majd a következő években 238, 322, 368, végül tavaly 527 szervezet vett részt az ellátási rendszerben.

Az igénybejelentések nem minden esetben kerülnek teljesítésre, hiszen megessik, hogy kapacitáskorlát, minőségi kérdések vagy csak a teljesítés dátumának meghatározása miatt nem tudják az adott terméket létrehozni a gazdálkodó társaságok. Előfordul az is, hogy az adott terméket, szolgáltatást egyik cég sem tudja teljesíteni, de az igénybejelentésnek meg kell történnie, hiszen a rendszerben való részvétel a kedvezményezettek számára kötelező jelleggel bír egy 100 000 Ft-os nettó értékhatár felett.

A megkötött szerződések száma az indulás (tört) évében 242, majd 1111, 1623, 1420 és végül 2015-ben 1937 db volt. A volumenben itt is növekedés figyelhető meg, ugyanakkor a szerződések minőségében is átalakulás történt: az indulás időszakában egy-egy termékmegrendelés volt inkább jellemző, míg napjainkat a nagyobb időszakot átölelő, úgynevezett ellátási szerződések jellemzik.



2. ábra: A központi ellátás szerződéses összegei (saját szerkesztés a BVOP Központi Ellátási Főosztály primer statisztikái alapján)

A szerződéses összegek összértéke jelentős növekedést mutat. Az első év – mivel nem teljes év – nem releváns az összehasonlításban, de a vizsgálat második és harmadik évének elemzésekor majdnem 50%-os növekedést figyelhetünk meg.

Az előállított termékek köre egyre szélesedő, a gazdálkodó társaságok a keletkező igényekhez igazodó palettát hoznak létre. A 2013. július 1-től működik a www.allamipartner.hu honlap, mely közvetlenül elérhetővé teszi a termékeket akár a civil szféra számára is.

Az ellátási rendszer egy új állomásaként 2013. október 1-én került átadásra az első Jurta-mintabolt Sátoraljaújhelyen, ahol közvetlenül az utcáról betérő vásárlóknak is értékesítenek. Ennek köszönhetően például a Stram munkacipőcsalád, a Collector közösségi bútor vagy a Functioner, a Duna-Mix Kft. irodaszereket összefoglaló önálló kereskedelmi márkája is kapható.

Ez a mintabolt egyben reprezentálja a BVOP jogvédelme alatt álló JURTA kereskedelmi márkáját is, amelyet azért hoztak létre, hogy a versenypiacon is helytállva képviselje a büntetés-végrehajtást.

Az ellátási rendszerben részt vevő kedvezményezettek az alábbi termékcsoportok/ szolgáltatások közül válogathatnak:⁴

- konfekcionált textiláru, egyéb textiláru;
- munkaruházat, alsóruházat;
- egyenruházati kiegészítők;
- lábbeli;

⁴ Büntetés-végrehajtási Szervezet (2016)

- háztartási, egészségügyi papírtermék;
- irodai papíráru;
- nyomás;
- nyomdai előkészítő tevékenység, könyvkötés, kapcsolódó szolgáltatás;
- műanyag csomagolóeszköz;
- huzaltermékek gyártása, fémfeldolgozási termékek javítása;
- fém épületelem gyártása, egyéb fémfeldolgozási termékek;
- evőeszközyártás;
- lakat, zárgyártás;
- irodabútor, konyhabútor, egyéb bútor;
- sportszergyártás;
- orvosi eszköz gyártása;
- hulladékgazdálkodás;
- textil, szőrme mosása, tisztítása.

Az ételmezés-ellátás kérdése

„Az ételmezési költségeket a belső ételmezés-ellátás kezdetétől megvizsgálva megállapítható, hogy a 2013. év végére a büntetés-végrehajtási intézetek mintegy 300 millió forint megtakarítást értek el. Az ételmezéssel kapcsolatos költségek szerkezete is jelentősen átalakult, míg 2011-ben az alapanyagköltség és a külső beszállítók részére fizetett szolgáltatási díj aránya 50%–50% volt, addig 2013-ban ez az arány 85%–15%-ra változott”⁵ – olvasható a 2014-ben 20. jubileumukat ünneplő gazdálkodó társaságok ünnepi kiadványában.

Az ellátásnak jelentős részét teszi ki napjainkra a mindennapi szükségletekhez tartozó ételmezés-ellátás. Az Annamajori Kft. például korszerű pékséggel rendelkezik, mely által a baracskai intézet és a más közeli intézetek ellátása is megvalósul. 2015-ben – a teljesség igénye nélkül – az alábbi intézetek lettek ellátva kenyérrel és finompékáruval: Fiataikorúak Büntetés-végrehajtási Intézete, Pálhalmi Országos Büntetés-végrehajtási Intézet, Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet, Állampusztai Országos Büntetés-végrehajtási Intézet stb. Ha nem is szabályos geometriai alakzattal leírható módon, de jól lekövethető, hogy a szállítás komoly kihívást okoz az ellátás ilyen szintjén. Nem véletlen, hogy a vizsgált időszakban távolabbról, például Sátorajuhelyről, vagy Sopronkőhidáról nem érkeztek be igények, hiszen a távolságok jelentősen megdrágítják egy-egy termékek árát.

Az Állampusztai Mezőgazdasági és Kereskedelmi Kft.-hez 2015-ben a büntetés-végrehajtási szervek részéről mintegy 29 340 db brojlercsirke-megrendelés érkezett (a tényleges teljesítés és megrendelés időben elválnak egymástól).

A Pálhalmi Agrospeciál Kft. részére ugyanebben az évben burgonya, cékla, csemegeuborka, vagy épp konyhakész sárgarépakocka, zellerkocka igénybejelentése érkezett. A termékek között egyebek mellett még nyüzött félsertés vagy épp sertésmáj is szerepel.

⁵ Deák (2014) 23.

A gazdálkodó társaságok folyamatos bővítési, fejlesztési lehetőségeket keresve próbálják meg az igénybejelentéseket teljesíteni. A fejlesztésekhez az önerő mellett a lehetőségekhez mérten állami, vagy európai uniós források bevonását is alkalmazzák.

Foglalkoztatásbővítés

A Bv. kódex értelmében teljes körűvé kell tenni a foglalkoztatást, de felmerül a jogos kérdés, hogy akkor tényleg kötelező mindenkinek munkát végeznie? A válasz sokkal világosabb, mint hinnénk. A társaságok azt a maximális létszámot foglalkoztatják, amelyre kapacitásuk, felügyeletük és gazdasági adottságaik predesztinálják őket, ugyanakkor a fogvatartottaknak is vannak egyéni jellemzőik, így például nem mindenki alkalmas egészségügyileg a munkavégzésre, vagy csak könnyű fizikai munkára képes, vagy éppen nem dolgozhat „poros” munkahelyen, így ilyen jellemzőkkel nem biztos, hogy mindenhol tudnak számukra munkát biztosítani. A biztonsági kockázatot már lehet csökkenteni egy zárt munkaterület létrehozásával, vagy nagyobb létszámú felügyelet, esetleg technikai segédeszközök (videokamera) alkalmazásával.

„El kell mozdulni abba az irányba, hogy részt vegyünk a nemzetgazdaság építő és termelő tevékenységében. Ehhez profi szakemberekké kell képeznünk a fogvatartottjainkat, ami persze számukra is előnyös. A lehetőségek adottak, hiszen az alapos elméleti képzés mellett a gazdasági társaságainknál az elítéltek gyakorlati ismereteket is szereznek. Így állunk most közel 90 százalékos foglalkoztatási rátával, Európában az egyik legjobb mutatóval”⁶ – nyilatkozott Lajtár József, a BVOP gazdasági és informatikai helyettese a 2016 szeptemberében megrendezésre került jubileumi konferencián és kiállításon.

A foglalkoztatás a reintegrációs cél mellett a központi ellátási feladatok maradéktalan teljesülését is magában hordozza, hiszen nagyobb létszámmal hamarabb teljesülhetnek a megrendelési igények. Ugyanakkor azt sem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy napjainkra társadalmi elvárássá vált, hogy a munkát végző fogvatartott az őrzés és ellátás költségeihez járuljon hozzá. Minden év elején országos parancsnoki utasítás⁷ születik arra vonatkozóan, hogy a tárgyévben mekkora összegű levonást kell érvényesíteni, ez 2016-ban 465 Ft/fő/nap volt. A levonás a 35 000 Ft/fő/hó alapmunkadíjat csökkentik, ami egy napra vetítve (teljes munkaidős foglalkoztatás során) az 1616 Ft-os munkadíjból 465 Ft levonást jelent.

⁶ BVOP (2016) 13.

⁷ 4/2015. (XII. 17.) BVOP utasítás a fogvatartottak munkadíjáról, ösztöndíjáról, a munkaterápiás foglalkoztatás pénzbeli térítési díjáról és a tartási költséghez való hozzájárulásról

A foglalkoztatás exponenciális növekedése a következő:

1. táblázat: A fogvatartotti foglalkoztatás létszámadatai
(Saját szerkesztés BVOP [2016], 39. alapján)

Év	A gazdasági társaságok által foglalkoztatott létszám
2011	3440
2012	3580
2013	3753
2014	4147
2015	4405

Jövőkép

Az önfenntartás lényege voltaképpen az, hogy a büntetés-végrehajtás szükségletei a fogvatartottak által előállított termékekkel, szolgáltatásokkal legyenek kielégítve (a lehető legnagyobb mértékben), miközben a gazdálkodó társaságok nyereséges működést valósítanak meg. A gazdaságos működés szakmai elvárás, de aki mélyrehatóbban ismeri a rendszert, az jól tudja, hogy a foglalkoztatásbővítés és eredményesség nem feltétlen tud párhuzamosan működni. Ennek alátámasztása vagy cáfolására érdemes lenne további kutatást folytatni.

Mint ahogy környezetünkben az erőforrások, úgy a gazdasági társaságok kapacitása is korlátozott, amely meghatározza, hogy az ellátási rendszer mekkora méretűre tud teljesedni. Vajon ez már az önfenntartó büntetés-végrehajtás? A tanulmány tükrében még nem a válasz, de a részbeni önfenntartás már megvalósult, a kijelölt és már megtett út – az elmúlt öt év tükrében – megfelelőnek tűnik. A gazdasági társaságok érdekeltek az ellátórendszer jó működésében, a fogvatartottak foglalkoztatási céljait is segíti a rendszer, tehát minden résztvevő számára hasznosnak értékelhető. Jövőbeni cél, hogy folyamatos megrendelési igények éljenek a rendszerben és a meglévő logisztikai kérdések is megoldásra kerüljenek.

IRODALOMJEGYZÉK

- Büntetés-végrehajtási Szervezet (2016): *Termékek*. Forrás: www.bv.gov.hu/termekek (2016. 12. 18.)
 BVOP (2016): *5 éves a központi ellátás. Jubileumi konferencia és kiállítás 2016. szeptember 26.* Vác, Duna-mix Kft. Forrás: <http://bv.gov.hu/download/5/a4/91000/5%20éves%20a%20központi%20ellatas.pdf> (2016. 12. 18.)
 Csima Beáta (2015): Állami partnerség: a rendvédelem és közszféra szükségletkielégítése a büntetés-végrehajtási szervezet által. In: *Hadtudományi Szemle*, VIII. évf. 1. sz. 294–300.
 Deák Ferenc (szerk.) (2014): A büntetés-végrehajtási szervezet központi ellátási tevékenysége. In: Deák Ferenc (szerk.): *Régóta foglalkoztat*. Vác, Duna-mix Kft., 21–28.
 Varga Valéria (2013): Önfenntartó börtönök – realitás vagy utópia? In: *Börtönügyi Szemle*, 35. évf. 1. sz. 17–32.

Jogszabályok

- 9/2011. (III. 23.) BM rendelet a büntetés-végrehajtási szervezet részéről a büntetés-végrehajtásért felelős miniszter vezetése, irányítása vagy felügyelete alá tartozó szervek irányában fennálló ellátási kötelezettségről, a fogvatartottak kötelező foglalkoztatása keretében előállított termékekről és szolgáltatásokról, azok átadás-átvételéről és az ellentételezés rendjéről
- 44/2011. (III. 23.) Korm. rendelet a büntetés-végrehajtási szervezet részéről a központi államigazgatási szervek és a rendvédelmi szervek irányában fennálló egyes ellátási kötelezettségekről, a termékek és szolgáltatások átadás-átvételének és azok ellentételezésének rendjéről
2013. évi CCXL. törvény a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról
- 4/2015. (XII. 17.) BVOP utasítás a fogvatartottak munkadíjáról, ösztöndíjáról, a munkaterápiás foglalkoztatás pénzbeli térítési díjáról és a tartási költséghez való hozzájárulásról

ABSTRACT

An Achievable Objective: Towards a Self-Supporting Prison Service

Beáta CSIMA

This study aims to describe the current state of play regarding prison service becoming partially or fully self-supporting. The objective was enshrined in legislation in 2011, and this resulted in the launch of a central supply system. In the following years, the system underwent significant changes growing in size and improving in quality. The organisations established for the compulsory employment of prisoners – currently 12 – are working to fulfil the demands of public authorities in line with their capacity. Making the compulsory employment of prisoners comprehensive should also underpin the objectives associated with the prison service becoming self-supporting.

Keywords: *self-supporting, prison service, employment*

Afrikai menekültek az Európai Unióban és Magyarországon

FARKAS Marcell¹

Az Európai Unió jelenkori migrációs trendjeiben meghatározó szerep jut a napjainkban is zajló menekültügyi krízisnek. A térséget az utóbbi két évben elérő több mint 2,4 millió menedékkérő legtöbbször valóban Ázsiából érkezett, azonban a korábban is jelentős, az afrikai országok felől érkező migrációs nyomás is nagymértékben növekedett, így ennek vizsgálatát sem szabad háttérbe szorítani. Ezzel összefüggésben a kutatás első részét közlő jelen tanulmánynak célja, hogy az afrikai kontinens migrációs trendjeinek rövid bemutatása után felvázolja és elemesse a korábbi évek európai uniós és hazai menekültügyi statisztikáit. Ezt követően pedig rövid áttekintést adjon a főbb afrikai küldő országok (Szomália, Nigéria és Eritrea) társadalmi-politikai viszonyairól, különös tekintettel a menekültek migrációjára.

Kulcsszavak: menekült, migráció, Afrika, Európai Unió, Magyarország

Bevezetés: az afrikai kontinens vándorlási trendjei napjainkban

Minden bizonnyal napjaink Európai Uniójának egyik legnagyobb társadalmi (és csak kevésbé gazdasági) kihívását jelenti a menekültválság és annak kezelése. Annak elenére, hogy a 2014-ben erősödő, majd 2015-re krízissé fokozódó menekültválság és migrációs nyomás az Európai Uniót elsősorban ázsiai országok (azon belül is Szíria, Afganisztán és Irak) felől érte, a korábban is jelentős afrikai területekről is jóval többen igyekeznek térségünkbe. A legfőbb menedékkérőket küldő afrikai országokból (Szomália, Eritrea, Nigéria) egyenként a korábbi 5–15 000 fő helyett immáron 20–35 000 menedékkérő igyekszik elérni az európai partokat évente. Ha sikerül is áthajózniuk lélekvesztőiken a Földközi-tengeren, csak kevesek reménykedhetnek menekültstátuszban. Az Európai Unióban élő legnépesebb afrikai menekültközösségek (szomáliaiak és eritreaiak) ugyanis alig több mint 70 000-en vannak, hazánkban pedig mindösszesen a 600 fős szomáliai menekült diaszpóra számottevő. A tanulmányban arra keresem a válaszokat, hogy milyen tendenciák figyelhetők meg az afrikai migrációs folyamatokban (különös tekintettel a menekültek migrációjára), és mindez

1 FARKAS Marcell PhD-hallgató, PTE Természettudományi Kar, Földtudományok Doktori Iskola, Geopolitikai Doktori Program

Marcell FARKAS PhD student, University of Pécs Faculty of Sciences, Doctoral School of Earth Sciences, Geopolitical Doctorate Programme

orcid.org/0000-0001-6148-6495, farkas.marcell92@gmail.com

hogyan mutatkozik meg az uniós és hazai statisztikákban. A legfőbb kérdés azonban az, hogy milyen okok vezettek ahhoz, hogy ezekből az országokból ilyen válságos méreteket öltött az elvándorlás.

Ha ugyanis arra vagyunk kíváncsiak, hogy Afrikának milyen szerep jut a globális migrációs folyamatokban, akkor elsődlegesen a küldő és a tranzitárság szerepét kell kiemelni, hiszen amíg a földrészre csak 3 millióan telepedtek át más kontinensekről, addig mára már 16 millió afrikai él más-más földrészekén világszerte. Ezt a szerepet erősíti az a tény is, miszerint pozitív migrációs egyenleggel mindösszesen hat afrikai ország rendelkezik.²

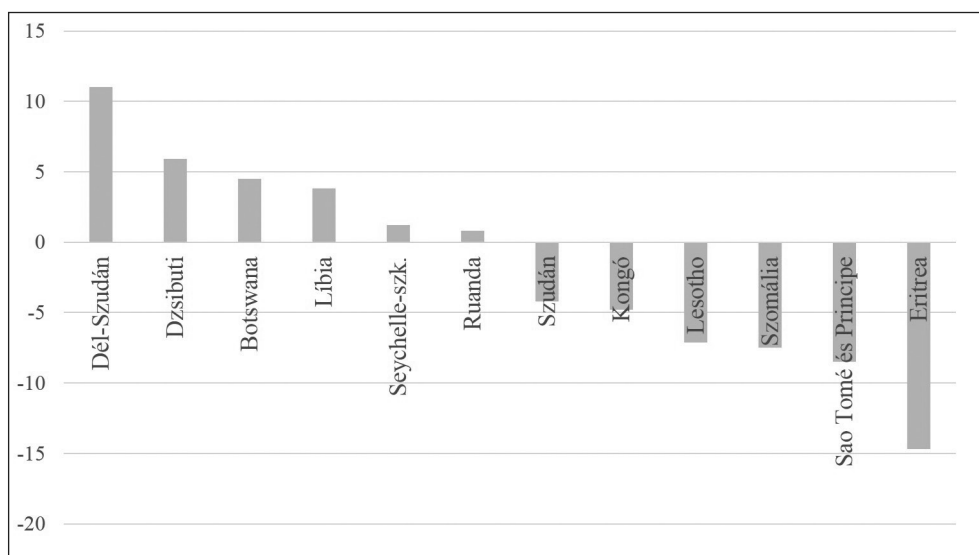
Az Európába vezető fő migrációs folyosó afrikai végpontjának tekinthető Líbián (+3,8 migráns / 1000 lakos évente) kívül idetartozik – a függetlenséget és a jelenleg (2016 végén) is zajló polgárháborút követő nagyarányú népességmozgásokkal jellemezhető – Dél-Szudán (11/1000 fő), ahogy Dzsibuti (5,9/1000 fő), Botswana (4,5/1000 fő), a Seychelle-szigetek (1,2/1000 fő) és Ruanda (0,8/1000 fő) is.³

Az Európai Unió szempontjából azonban lényegesebb és egyben aggasztóbb tendencia, hogy a legtöbb menedékkérőt küldő afrikai országok között több olyant találunk, amelyek a világ leginkább negatív vándorlási egyenlegeivel rendelkeznek, köszönhetően azok politikai berendezkedésének vagy az ott zajló fegyveres konfliktusoknak. Ez pedig az Európai Unióra nézve is súlyos következményekkel járhat, amelynek előjelei már manapság is látszanak. Ilyen ország Eritrea (–14,7 migráns / 1000 lakos évente), Szomália (–7,5/1000 fő) és Szudán (–4,2/1000 fő) is, de pl. Nigéria az előbbieknél jóval kedvezőbb értékei (–0,2/1000 fő) ellenére is jelentős számú nemzetközi migráns és menedékkérő kiindulási országa (1. ábra), többek között a nagy népességszámából adódóan.⁴ Azért, hogy a kiugróan negatív számok mögött rejlő alapösszefüggéseket megvilágítsam, ezen országok (Szudán kivételével), mint a 2008–2015 között a legtöbb menedékkérőt küldő afrikai államok kerülnek majd egy későbbi fejezetben a vizsgálatom fókuszába.

² UN (2016)

³ CIA World Factbook (2016a)

⁴ Uo.



1. ábra: Egyes afrikai országok bevándorlási rátája 2016-ban – bevándoroltak száma, 1000 fő (Forrás: CIA 2016a alapján saját szerkesztés)

A külföldi népesség megoszlása jobban árnyalja ezeket a tendenciákat. Amíg arányait tekintve a földrészen még mindig a legtöbb bevándorló által lakott Gabonban (23,6% a külföldiek aránya) és a szintén korábban célországnak tekintett Elefántcsontparton (12%) vagy a Dél-afrikai Köztársaságban (4–6%) mára az elvándorlók száma a magasabb, addig a fentebb említett, Afrikán belüli célországok némelyikében a kontinensen belüli magasabb arányuk további növekedése várható. Ilyen állam Dzsibuti (14,2%), a Seychelle-szigetek (13%) és Líbia (12,2%).⁵

A menekülteket⁶ vizsgálva elmondható, hogy a 2014-es állapothoz képest némely ország esetében jelentősen (Dél-Szudán, Burundi, Ruanda) vagy kisebb mértékben (Nigéria) növekvő tendenciát látunk, míg a többi államot (Szomália, Eritrea, Szudán, Kongói Demokratikus Köztársaság stb.) tekintve stagnálásról beszélhetünk, mindez pedig jól mutatja a korábbi évek fegyveres konfliktusainak elmélyülését vagy azok máig tartó hatásait. Egyedüli kivétel ezalól az afrikai kontinensen Eritrea, ahol a politikai diktatúra elnyomása, nem pedig az összecsapások elől menekül a lakosság egy része.⁷ Az egyes afrikai országok különböző intenzitású fegyveres konfliktusai és az azokban érintett menekültek számának összevetése alapján készített, a menekültügyi krízis kockázataira vonatkozó mélyebb elemzésre egy korábbi kutatásomban került sor.⁸ A terjedelmi

⁵ UN (2015), Tarrósy et al. (2012)

⁶ Menekült: az 1951-es genfi konvenció és az 1967-es menekültügyi jegyzőkönyv alapján az a személy, aki (1) állampolgárságától vagy lakhelyétől eltérő országba vándorolt, mert származási országában olyan (2) etnikai, vallási, faji, politikai stb. csoport tagja, amelyből következően jogosan tart üldöztetéstől és (3) ennél fogva nem kíván (a jogos fenyegetettség miatt) származási országa védelmében részesülni. A tanulmányban menekültként említett személyek az előbbieket alapján rendezett jogi státusszal rendelkeznek (UNTC [2016]).

⁷ UNHCR (2016)

⁸ Erről lásd bővebben: Farkas (2016).

keretekből fakadóan ebben a tanulmányban részletesebben csak a legfőbb küldő országokkal (Szomália, Eritrea, Nigéria) foglalkozom.

Az államhatárokon belül élő belső menekültek (*internally displaced person*; a továbbiakban: IDP) közel 30%-a él Afrikában. A legtöbben Szudánban (3,2 millió fő), Nigériában (2 millió), Dél-Szudánban (1,7 millió), a Kongói Demokratikus Köztársaságban (1,5 millió) és Szomáliában (1,2 millió) menekültek el az ország fegyveres konfliktus sújtotta régióinak békésebb térségeibe vagy a szomszédos régiókba, hiszen nagyrészt a közelben élő tágabb család, ismerősök és barátok fogadják be. Az adatokból egyértelműen kirajzolódik, hogy az IDP-k az adott fegyveres konfliktusoktól távolabb fekvő régiókba ritkán telepednek le. Az IDP-k száma jobban jelzi egy adott fegyveres konfliktus társadalmi és így menekültügyi hatását, hiszen néhány országtól (pl. Burundi, Ruanda, Kongó, Mali, Eritrea) eltekintve lényegesen több ember válik a saját országában (belső) menekültté, mint külföldön.⁹

Itt kell megemlítenünk néhány olyan migrációs jelenségeket, amelyek általánosságban jellemzőek több afrikai országra is pl. a földrész sajátos fejlettségéből adódóan. Ilyen a nomád törzsek nemzetközi határokon átnyúló vándorlása, amely alapján véve az állattartással összefüggésben az egyes határtérségekben alkalmasszerűen mutatkozik, és a származási országokba való visszatérés a jellemző rá, tehát a nemzetközi migráció szempontjából nem tudatos határátlépésről van szó. A tradicionális törzsi társadalmak mai napig magas arányából következik az is, hogy a nagycsalád és a faluközösség szerepe kiemelt fontossággal bír, így az útra kelő migráns kötelességének érzi a hátramardottakról való gondoskodást.¹⁰ Ebből adódik, hogy világviszonylatban is jelentős azon országok száma Afrikában, amelyek gazdasága nagymértékben ki van szolgáltatva a külföldön élő diaszpórák hazautalásainak.¹¹ Fokozottan igaz továbbá a kontinensre, hogy az agyelszívás (*brain drain*) következtében a diplomások harmada-fele vándorolt ki valamely OECD-országba a földrészen található államok mintegy ötödéből (pl. Ghánából, Burundiból, Ugandából vagy Tanzániából). A cirkuláris migráció általános jelensége pedig egyfajta kiútnak tekinthető, amely során a korábban külföldön munkát vállaló visszatér hazájába, ahol kamatoztatja az ott megszerzett tudását. Azonban nehézzé vagy kiszámíthatatlanná váló gazdasági vagy politikai helyzet esetén (éppen ebből a külföldi tapasztalatából fakadóan) ezek a személyek elsőként térhetnek vissza korábbi célországukba, így valósítva meg egy vándorlási körforgást (cirkulációt).¹²

Afrikai menekültek és menedékkérők az Európai Unióban

Az Európai Unióban menekültstátusszal rendelkező afrikaiak között messze a legtöbben a szomáliaiak és eritreaiak vannak (kb. 73-77 000), de több, jelenleg vagy a korábbi években is kiterjedt fegyveres konfliktus sújtotta országból (Kongói Demokratikus

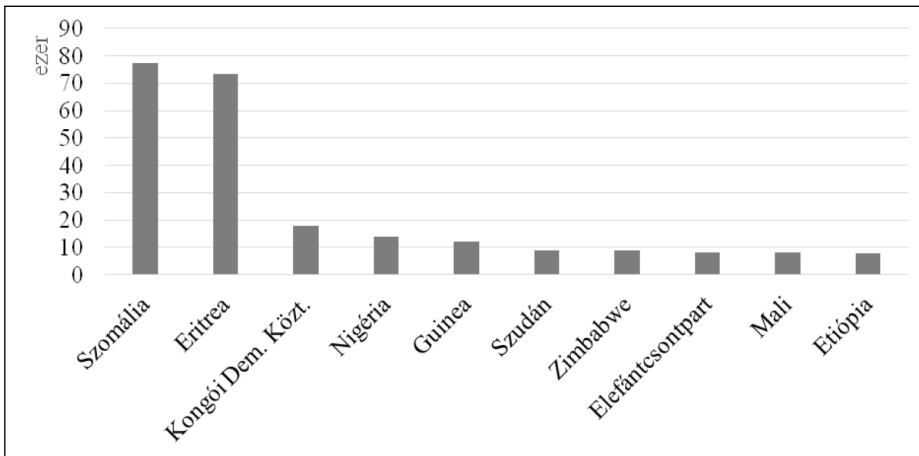
⁹ Internal Displacement Monitoring Center (2016)

¹⁰ Tarrósy et al. (2012)

¹¹ Ilyen államok pl. Ghána, a Zöld-foki Köztársaság, Szenegál, Togo (10-13%-a a GDP-nek a hazautalásokból származik) vagy Libéria (30%-ot is meghaladhatja ez az arány), lásd World Bank 2015.

¹² Tarrósy et al. (2012)

Köztársaság, Nigéria, Szudán stb.) is összesítve viszonylag sokakat (8-18 000 főt) fogadtak be a tagállamok (2. ábra).¹³



2. ábra: Az Európai Unió tagállamaiban élő menekültstátusszal rendelkezők száma a főbb afrikai küldő országok szerint 2015-ben (Forrás: UNHCR 2016b alapján saját szerkesztés)¹⁴

Ha azt szeretnénk megvizsgálni, hogy a menekültek melyik tagállamban élnek, akkor mindenekelőtt Olaszország súlya kiemelendő. A legfőbb Afrikából Európába irányuló közép-mediterrán migrációs útvonal ugyanis Líbia (korábban pedig Tunézia) felől Olaszországon (elsősorban pedig Lampedusa szigetén) vagy Máltán keresztül vezet Európába. Ennél fogva igen vegyes az itt befogadott afrikaiak összetétele, jelentősebb (8-13 000-es) közösséget alkotnak itt a szomáliai, eritreai, nigériai és mali menekültek egyaránt. Franciaországba (a nyelvi közelség miatt) a legtöbben (14 000) a Kongói Demokratikus Köztársaságból, míg az Egyesült Királyságba a 12 000-es eritreai közösség után Zimbabweból (9 000) érkeztek. Svédországban az afrikai menekültek között szinte kizárólag szomáliaiakat és eritreaiakat (20-22 000-et) találunk. Ez leginkább azzal van összefüggésben, hogy ezen országok menekültjei a nyelvi akadályok miatt (nem beszélnek a korábbi gyarmattartók nyelvét) a leginkább befogadó tagállamra szorúlnak, itt kínálkozik számukra a legtöbb lehetőség a sikeresebb beilleszkedéshez. Hasonló a helyzet Hollandiában és Németországban is, a számuk azonban itt 20 000 alatt van egyelőre, sőt Németországban a szomáliai menekültek száma az 5 000-et sem éri el.¹⁵

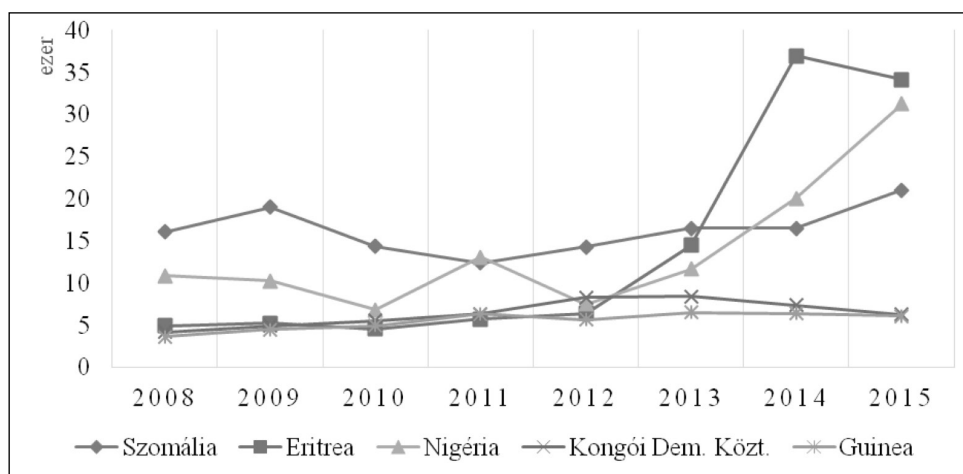
¹³ UNHCR (2016b)

¹⁴ Az összesített adatoknál csak tagállamonként az 500 főnél népesebb diaszpórával rendelkező küldő országok kerültek összeállításra, így a valós számuk ennél valamivel magasabb.

¹⁵ UNHCR (2016b)

A többi ország esetében 10 000 fő alatti a befogadottak száma. Dániában az eritreai, Belgiumban a guineai, Görögországban pedig a tanzániai menekültek vannak a legtöbben. Néhány tagállamban (Ausztria, Finnország, Magyarország, Írország) csak a szomáliai menekültek száma éri el vagy haladja meg az 500 főt. Az Olaszországhoz hasonló földrajzi fekvéséből adódóan Máltán is igen vegyes képet mutat az afrikai menekültek összetétele, itt elsősorban a népességhez viszonyított magas számuk (kb. 4 000 fő) a kiemelendő, hiszen összehasonlításképpen Dániában is hasonló számú afrikai menekült él.¹⁶

Amennyiben az afrikai menedékkérőknek az utóbbi évekre (2008–2015) vonatkoztatható migrációs tendenciáit vizsgáljuk (3. ábra), láthatjuk, hogy a szomáliaiak összességében inkább stagnáló számával ellentétben a nigériaiak és az eritreaiak egyre többen szeretnének az Európai Unióban menekültstátuszhoz jutni. Fontosabb azonban látni, hogy bár valóban jelentősen növekedett a számuk 2014-től, már az azt megelőző években is nagy számban érkeztek a legfőbb küldő országokból a térségünkbe menedékkérők. Ebből következik, hogy Afrika irányából is egy már meglévő erős migrációs nyomás fokozódott krízishelyzetté a legutóbbi (2014–2016-os) években.¹⁷



3. ábra: Az Európai Unió tagállamaiban benyújtott menedékkérelmek számának változása főbb afrikai küldő országoként (2008–2015)
(Forrás: Eurostat 2016 alapján saját szerkesztés)

A menekültek és a menedékkérők száma közötti jelentős különbségből adódik a problémafelvetés, hogy a menekültstátuszt el nem nyerő tízezrek „hová tűnnek” az európai statisztikákból. Erre a választ egy későbbi kutatásomban kívánom megadni, ahol néhány európai példán keresztül mutatom be a migráció árnyoldalát, az illegá-

¹⁶ Uo.

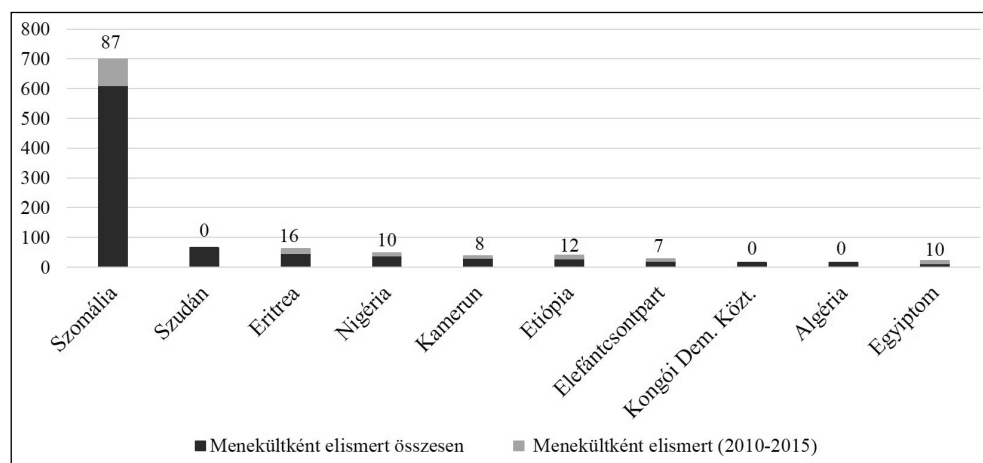
¹⁷ Eurostat (2016)

lis határátlépés és tartózkodás problémáját. Hiszen a visszatoloncolt menedékkérőkön kívül jóval többen maradnak a hatóságok számára láthatatlan módon az Európai Unió határain belül.¹⁸

A Magyarországon élő afrikai menekültek és menedékkérők migrációs tendenciái

Tekintettel arra, hogy hazánk a balkáni migrációs útvonalon fekszik, amely a 2015-ös menekültválságot megelőzően is elsősorban az ázsiai (döntően afgán, szíriai, iraki és iráni) menekültek főbb tranzitútvonalának számított, viszonylag kevés afrikai menedékkérő érte el Magyarországot. Ehhez az ún. nyugat-mediterrán útvonalhoz képest a fentebb már említettek szerint Afrikából nagyságrendekkel többen érkeznek az Európai Unióba a közép-mediterráneum irányából, tehát Líbián keresztül Olaszországba (Lampedusa szigete) és Máltára.¹⁹

Ennek ismeretében érthető, hogy a hazánkban élő menekültek első tíz küldő országa között csak két afrikai államot találunk: Szomáliát és Szudánt. Az előbbi országból Afganisztán után a legtöbb menekültet fogadta be hazánk (2015-ben 611 szomáliai élt hazánkban), de vélhetően a visszatoloncolások és az elbírálás alatt álló menedékkérelmek miatt a szíriai és iraki menekültek száma rövidtávon megközelítheti a szomáliaiakét. A többi afrikai országból mindösszesen néhány tucatnyi vagy kevesebb személy rendelkezik jelenleg menekültstátusszal (4. ábra).²⁰



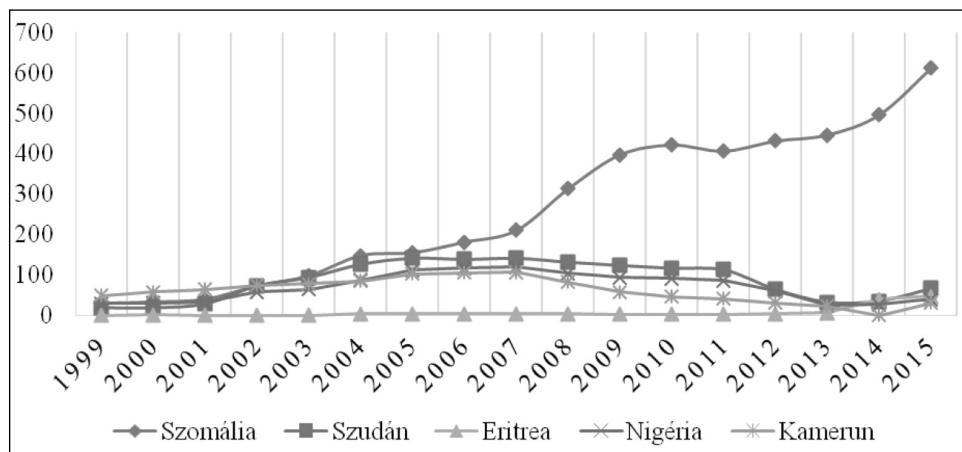
4. ábra: A menekültként elismert afrikaiak száma 2015-ben összesen, és ebből a 2010–2015 között elismertek Magyarországon
(Forrás: UNHCR 2016b és BÁH 2016 alapján saját szerkesztés)

¹⁸ Milborn (2008)

¹⁹ Ritecz-Sallai (2016)

²⁰ UNHCR (2016b)

A fenti számokat nagyban árnyalja, ha főbb küldő országokként megvizsgáljuk, hogy egy adott évben hány afrikai származású személy volt menekült hazánkban. Eszerint látszik, hogy míg a szomáliai menekültek száma csak néhány évben stagnált, egyébként pedig egyre nagyobb közösségük jött létre, addig a többi küldő ország esetében a 2000-es évek közepe óta csökkenő tendenciák végül csak 2014-ben fordultak meg, sőt Eritreából addig csak esetlegesen egy-egy személy érkezett (5. ábra).²¹



5. ábra: Az egyes afrikai országokból származó elismert menekültek számának változása Magyarországon (1999–2015) (Forrás: UNHCR 2016b alapján saját szerkesztés)

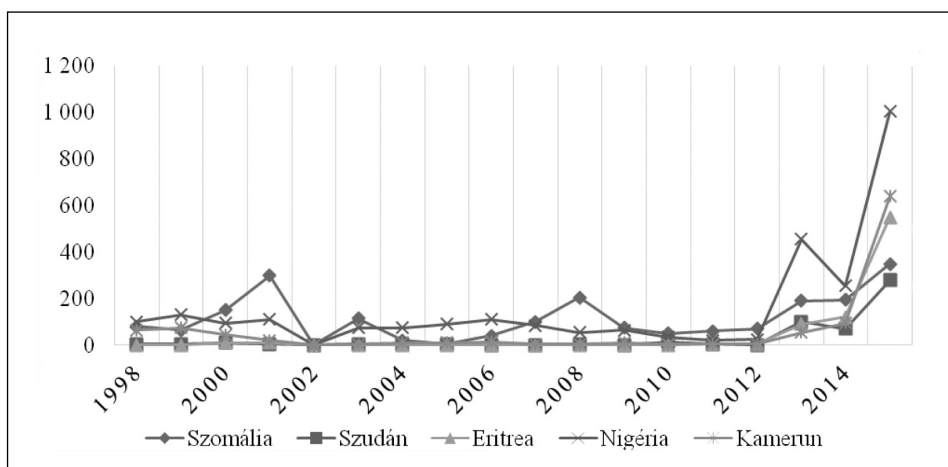
A szomáliaiak folyamatosan növekvő aránya alapvetően három dologgal magyarázható. Az egyik, hogy bár jogosan számíthatnak védelemre (ezáltal menekültstátuszra) a Szomáliában – Puntföld és Szomáliföld (északi területek) kivételével az ország egész területén – 1991 óta zajló véres polgárháború miatt, de csak kevesen felelnek meg a kedvezményes honosítási eljárás során támasztott kritériumoknak (pl. megfelelő munkahely, kereset és lakhatás). Ez abból adódhat, hogy a menekültstátuszuk alapjául szolgáló üldöztetés miatt alapvetően rendezetlenebb körülmények közül, szegényebben érkeznek hazánkba, így nehezebben tudnak integrálódni. Számuk tehát egyre csak gyarapodik, miközben csak kevesek szerzik meg a magyar állampolgárságot. A másik ok, hogy alternatív útvonalként jelenik meg számukra Magyarország, akár a már itt élő szomáliai közösség miatt is. Annak ellenére, hogy idővel továbbtáznának, itt ragadnak, hiszen az uniós szabályozás értelmében hazánkban, mint a migrációs útvonal által először érintett és (az 1951-es genfi menekültügyi konvencióra hivatkozva) menekültügyi szempontból biztonságosnak tekinthető tagállamban kell lefolytatni a menekültügyi eljárásukat. A harmadik ok lehet, hogy többüket visszatoloncolták, így kénytelenek voltak Magyarországon menekültté válni. Ez sok esetben azonban haj-

²¹ Eurostat (2016)

léktalansághoz vezetett, lévén, hogy magyar menekültügyi ellátórendszer a korábban a továbbutazás miatt eredménytelenül lezárt menedékkérelmekre hivatkozva nehezen fogadja vissza őket. A többi küldő ország esetében egy fordított trend látszik: a csökkenés mögött döntően a három év után kedvezményes honosítási eljárással megszerezhető magyar állampolgárság, kisebb részben a továbbvándorlás vagy hazaköltözés állhat. Ez utóbbira talán Dél-Szudán lehet jó példa, hiszen annak 2011-es függetlenné válása után 2012-re felére csökkent a szudáni menekültek száma.²²

A különbség mögött rejlő mélyebb okok feltárására, pontosítására és (a menekült-státusz megszűnésével kapcsolatos) statisztikai, valamint empirikus adatokkal való alátámasztására egy későbbi kutatásomban kerül sor. Jelen tanulmány kutatási fázisának végéig a statisztikai adatigénylés folyamata nem zárult le.

A menedékkérők számának évenkénti változásából azonban további következtetéseket tudunk levonni a menekültekre vonatkozóan is (6. ábra). A 2014-ben felgyorsuló, majd 2015-re krízissé fokozódó migrációs nyomás nem csupán az ázsiai, hanem az afrikai országok tekintetében is határozottan kimutatható. Az 1998 óta menedékkérelmet benyújtók fele-háromnegyede egyedül a 2015-ös évben lépte át a magyar határt Eritreából, Szudánból és Kamerunból, de Nigériából is több mint a harmaduk ezen egyetlen év leforgása alatt érkezett. Szomália esetén a növekedés nem ennyire számottevő, Nigériából már 2012 óta többen nyújtottak be menedékkérelmet. Ennek ellenére a fentebb bemutatottak szerint nem emelkedett a korábbi (2000-es évek közepi) csúcsra a számuk. Egyedül a szomáliaiak maradtak itt és váltak menekültté jelentősebb számban Magyarországon a 2015-ös menekülthullámot követően.²³



6. ábra: Az egyes afrikai országokból származó menedékkérők számának változása Magyarországon (1998–2015) (Forrás: Eurostat 2016 alapján saját szerkesztés)

²² Gyulai (2016), UNHCR (2010)

²³ Eurostat (2016)

A legfőbb afrikai küldő országok társadalmi-politikai viszonyai napjainkban

A következőkben Szomália, Nigéria és Eritrea, az Európai Unióba 2008–2015 között a legtöbb menedékkérőt küldő országok társadalmi-politikai viszonyairól lesz szó. A történelmi áttekintést követően a bel- és külpolitikai helyzeten keresztül felvázolom azokat a konfliktusokat és törésvonalakat, amelyek mentén megérthetővé válnak azok az alapösszefüggések, amelyek következtében Afrika ezen államaiban milliók kényszerülnek lakóhelyük és sok esetben országuk elhagyására.

Szomália

Az ország az 1960-ban kikiáltott függetlensége során Olasz és Brit Szomáliföld egyesülésével jött létre. Az állam részét így nem képezték más szomáliak lakta régiók (Dzsibuti, Etiópia délkeleti és Kenya északi régiói), amelyekre viszont az államvezetés igényt tartott. Mindez a szembenállás hamar megalapozta a szomszédos országokhoz való meglehetősen rossz viszonyt. Szomáliát később egy puccsot követően 1969-től egészen 1991-ig Sziad Barre diktátor irányította. Az 1977–1978-as, Etiópiával az Oga-den régióért²⁴ indított vesztes offenzíva a hadsereg meggyengülése, a szaúdi embargó és a mintegy 700 000 embert érintő menekültáradat miatt nagyban hozzájárult a későbbi hatalomvesztéshez. Az ezután még inkább központosítottá vált hatalom ellen különböző klánokból lázadó csoportok szerveződtek, akik aztán 1991-re fokozatosan véget vetettek Sziad Barre uralmának. A klánalapon szerveződő milíciák közötti ellentétek következményeként kitört polgárháború miatt Szomáliát 1991 óta folyamatosan a bukott állam (*failed state*) fogalma írja le a legjobban. Az ország északi területein fekvő Szomáliföld 1991-ben, míg Puntföld 1998-ban deklarálta függetlenségét, illetve utóbbi az autonóm státuszát. Puntföld azóta nagyrészt önállóan és viszonylag konszolidált körülmények között igazgatott területet alkot, azonban továbbra is Szomália része kíván maradni.²⁵

Az iszlám fundamentalizmus már a diktátor bukása után gyökeret vert az Iszlám Bíróságok Szövetsége (*Islamic Courts Union*; a továbbiakban: ICU) révén. Ezek az ún. *saria* bíróságok aztán milíciákba szerveződtek, és az ország déli részéből indulva jelentős területeket hódítottak meg 2006-ig. Ez a közbiztonság javulása miatt a lakosság részéről érkező támogatásnak is nagyban köszönhető volt. Amikor már Szomália fővárosát, Mogadishut is elfoglalták, és etióp területek elleni offenzívát terveztek, válaszul az etióp csapatok harcba szálltak ellenük és sikeresen visszaszorították őket. Ez a szét-hullásukhoz és egy részüknek Eritreába való kényszerű meneküléséhez vezetett, amíg az ország feletti ellenőrzést átvette az Átmeneti Nemzeti Kormány (*Transitional National Government*; a továbbiakban: TNG). A kormányt 2009-ig az itt maradó etióp katonák mellett 2007-től az Afrikai Unió békefenntartó egységei is támogatták. Az ICU-ból

24 Oga-den egy szomáliak által lakott régió Etiópia délkeleti részén a szomáliai határ mentén.

25 Törke (2015), Marsai-Hettyey (2013)

alakult al-Shabaab 2009-ben nyilatkozta ki az al-Kaidával való szövetségét, és 2013-ra olyannyira megerősödött, hogy csak az USA segítségével sikerült őket visszaverni a délebbi területekig. Ennek ellenére a kormány továbbra sem képes hatékonyan ellenőrizni és irányítani az ország legnagyobb részét. Eközben a meggyengült ICU továbbra is létezik, befolyását pedig meg tudta őrizni. Biztató tény viszont, hogy 2012 óta ugyan nemzetközi segítséggel, de először egy, az eddigiekhez képest stabilabbnak tűnő és az ország valamennyi szomszédja és Uganda által támogatott TFG alkotja a központi vezetést. Ennek a hatalomnak a megszilárdítása tehát nem csupán a környező államoknak, de a menekültválság miatt az Európai Uniónak is érdeke.²⁶

Ez a konszolidációs folyamat sikerrel zajlott le Szomáliföldön. A brit gyarmatbirodalomtól való kiszakadás után közvetlenül, 1960-ban csatlakozott a vele kulturális (nyelvi és vallási) szempontból rokon Szomáliához. Azonban fokozatosan háttérbe szorultak a déliekkel szemben, majd Sziad Barre hatalomra jutása után már egyenesen az elnyomás ellen lázadtak fel. A megalakult Szomáli Nemzeti Mozgalom (*Somali National Movement*) a diktátor 1991-es bukása óta a központi kormányzattól különállóan és békés körülmények között igazgatja ezt a térséget, amely *de jure* továbbra is része Szomáliának. Egyedülálló módon hivatalosan egyetlen nemzetközileg elismert vagy szakadár (*de facto* létező) állam sem ismeri el függetlenként Szomáliföldet. Azonban a terület ennek ellenére saját pénznemmel, zászlóval, címerrel, fővárossal (Hargeisa), valamint saját hadsereggel is rendelkezik. Azon kevés muszlim népességű államok közé tartozik, ahol a demokratikus berendezkedés mellett a szabadságjogokat is nagyrészt tiszteletben tartják.²⁷

Az elhúzódo összecsapások elől már mintegy 420 000-en Kenyában, 250-250 000-en Etiópiában és (a mára már ugyancsak polgárháború sújtotta) Jemenben és legalább 75 000-en Európában váltak végül menekültté. Ők alkotják a világ legnagyobb menekülttáborának, az északkelet-kenyai Dadaabnak a lakosságát is, amely közel félmillióra duzzadt az évek során.²⁸ Az EU-ban a legtöbb Svédországban (21 000), Hollandiában (19 000), Olaszországban (12 000), valamint az Egyesült Királyságban (9 000) letek menedékre. Továbbá a korábbi lakóhelyüket 1,1 millióan kényszerültek elhagyni olyanok, akik Szomálián belül maradtak.²⁹ A fegyveres harcok által leginkább sújtott Közép- és Dél-Szomáliában ebből 890 000-en élnek, amíg Puntföldön ehhez viszonyítva mindösszesen 130 000-en, illetve Szomáliföldön 84 000-en. Ez annál is inkább aggasztó, mivel így a két önállóan igazgatott régió kívül élő alig több mint 3 milliós népesség egyharmadának kellett elmenekülnie.³⁰

Szomália tehát a külföldi (Afrikai Unió, Európai Unió) segítségnek köszönhetően – messzerségesen ugyan, de – elkezdett a régi hagyományos klánuralmi hatalmi struktúrából a központi kormány által irányított nemzeti politikába való átmenet folyamatán haladni. Ez a korábbi tapasztalatokból kiindulva rendkívül sok kihívással fog járni, hiszen

26 Türke (2015), Bordás (2015)

27 Isaszegi (2015)

28 Tóth (2010)

29 CIA World Factbook (2016b)

30 International Organization for Migration (2014)

számos klán és milícia érdekét figyelembe véve kell a mindenkori kormánynak az országot irányítania, hogy legitimitást nyerhessen. Előbb azonban meg kell tudnia küzdeni az al-Shabaab jelentette fenyegetéssel, amely időről-időre fellángol, ismét tömeges migrációt idézve elő.

Nigéria

Az 1960-ban a brit gyarmatbirodalomból kivált Nigériában csak 1999 óta áll fenn egy igen sérülékeny parlamentáris demokrácia, ahol még napjainkban is meglehetősen központosított a hatalom. A lényegében a megválasztott elnök kezében lévő kormányzás során a hadseregnek túl nagy szerep jut, a törvényalkotás nem hatékony, a hatalmi ágak nincsenek szétválasztva, illetve az éppen nem kormányzó etnikumok rendre alulreprezentáltak és ezáltal lényegesen kevesebb szerephez jutnak.³¹

Az északi és déli területek relatív jól körülhatárolhatóak eltérő társadalmi-gazdasági háttérükből kifolyólag. A muzulmán vallású, zömében a hausza-fulani törzs tagjai által lakott földművelő, állattenyésztő, kisebb részben kereskedő északon a helyi vezetők kezében összpontosul a hatalom, méghozzá viszonylag jól szervezetten. A középső egyes lakosságú térségekben elsősorban törzsi (etnikai), kevésbé vallási eredetűek a folyamatos atrocitások. Azonban a Száhel-övezet délebbre tolódásával az ország középső térségeibe vándorló muzulmánok miatt már a vallási indíttatású összetűzések is egyre gyakoribbak. A délen élő igbo-joruba törzsbe tartozó keresztények között a kikötők jelenléte miatt több a városlakó és a kereskedő. Itt találhatók az ország olajlelőhelyei is, és az ezekből származó profit egy nagyon szűk hatalmi elithez kerül, miközben a lakosság 90%-a a szegénységi küszöb alatt él.³²

A Niger-delta lázadó csoportjai éppen ez ellen a társadalmi igazságtalanság és az európai léptékkal elképzelhetetlen korrupció ellen lépnek fel. A korábbi fegyveres akciók mára az olajvezetékek megrongálása mellett az itt dolgozó külföldi szakemberek túszul ejtésévé „szelídültek”. Ez annak köszönhető, hogy az akkori elnök által 2009-ben meghirdetett amnesztia sikeresnek bizonyult, és azóta mintegy 30 000 lázadó tette le a fegyvert. A helyzet azonban továbbra is feszült, ami nagyban kihathat a jövőben is a kőolaj-kitermelésen keresztül Nigéria gazdasági teljesítőképességére.³³ Ennek ellenére a jövőre nézve biztató jel, hogy 1993 óta nem volt nagyobb menekültáradatot elindító összecsapás a deltavidéken, amikor is 80-100 000 ember kényszerült áttelepülni az ország más régióiba.³⁴

Az ország északkeleti határtérségében fekvő, háromnegyed részben a kanuri népcsoport által lakott Borno államban³⁵ az Iszlám Állammal szövetséges Boko Haram terroristaszervezet jelenti a valódi fenyegetést a lakosságra nézve. Nigériában nem a hatalmi úrt, hanem a még afrikai viszonylatban is nagyon korrupt vezetéssel való elégedetlen-

31 Neszmélyi Gy. (2012)

32 Uo.

33 Uo.

34 Terminski (2011)

35 Caliber Associates (2016)

séget próbálják kihasználni a szélsőségesek. A 2002-ben alapított Boko Haramot 2009-től tartják terrorszervezetként nyilván. Ekkor ugyanis a szervezet lelőtt vezetőjéért bosszút esküdve egy egyre véresebb felkelést robbantottak ki az északkeleti ország-részben.³⁶ Ezen a területen egyébként 1999 óta a szövetségi államok mindegyikében részben vagy egészben bevezetett *saria* iszlám jogrend miatt egyre inkább teret hódít a szaúdi dominanciájú vahabita irányzat, amely így megalapozza az olyan szélsőséges csoportok térnyerését, amilyen a Boko Haram is. Ez pedig nyilvánvaló ellenérzést vált ki a keresztény lakosságból, ami az ellenálláson keresztül végül a tovább gyengülő társadalmi kohézióban nyilvánul meg.³⁷

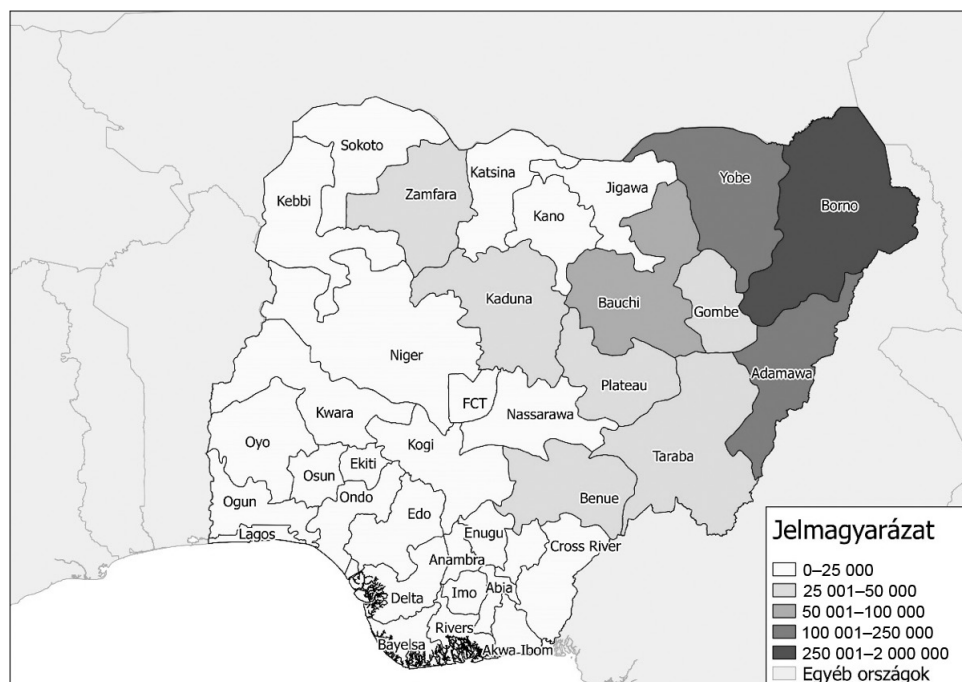
Az összetűzések következtében kb. 2,1 millió lakos volt kénytelen elmenekülni az ország más térségeibe (ebből 1,4 millió Borno államból), illetve a szomszédos Nigerbe (98 000), Kamerunba (65 000) vagy Csádba (7 000). Ezen országok Nigériával szomszédos határtérségei szintén a Boko Haram támadásainak leggyakrabban kitett területek közé tartoztak, amelyekkel egyébként a közös ellenség miatt is jó kapcsolatokat ápol. Az arányokból látható, hogy Nigériában elsősorban a belső migráció a jellemző, a szomszédos országokba arányait tekintve lényegesen kevesebben menekülnek át, Európába pedig csak töredékük igyekszik. Az ország így is kitűnik az európai statisztikákból a menedékkérőket tekintve, de ezzel együtt is egyedül Olaszország fogadott be jelentősebb számban nigériaiakat (6 ezret).³⁸

A már említett fegyveres konfliktusokkal sújtott nigériai államokban élő IDP-kről nyújt tájékoztatást az 7. ábra, ahol az északkeleti régió súlyos helyzetével szemben látszik, hogy a középső területeken a népességszámhoz viszonyítva elhanyagolható számú IDP él.

36 Bordás (2015)

37 Mayer (2013)

38 CIA World Factbook (2016b)



7. ábra: A nigériai szövetségi államokban élő IDP-k száma 2015-ben (Forrás: International Organization for Migration 2016 alapján saját szerkesztés)

A 2015-ös választások a jelöltek közötti egyezségnek köszönhetően relatív békés kimenetelűek voltak, aminek következtében a stabilizálódó állam képes volt eredményesen felvenni a küzdelmet a Boko Haram harcosaival.³⁹ Ebből következhet, hogy a kameruni határszélre visszaűzött harcosok miatt lényegesen kevesebb lesz azok száma, akiket valamely uniós tagállam befogad. Ahhoz, hogy ez hosszabb távon is fennmaradjon, csökkenteni kell a társadalmi feszültséget, amelyet elsősorban az olajbevételek szövetségi állami szintű igazságosabb elosztásával lehetne elérni. Ehhez azonban alapjaiban kéne megváltoznia a politikai gondolkodásnak, ami nélkül viszont a fogékony és kilátástalan fiatal tömegek bármikor újra a szélsőséges fegyveres csoportokban fogják megtalálni a problémáik megoldásának kulcsát. Ezt a folyamatot az erősödő vahabita iszlám is táplálja. Ugyan Nigériára különösképpen igaz, hogy a legtöbb menekült az ország határain belül marad, mégis a nagy és rohamosan gyarapodó népességszám miatt az elvándorlás már napjainkban is érzékelhetően nagy terhet ró a környező országokra és az Európai Unióra.

39 Foundation For Peace (2015)

Eritrea

Dél-Szudán után Afrika második legfiatalabb országaként, a mára már az ENSZ és az Afrikai Unió tagjaként elismert Eritrea az Eritreai Népi Felszabadító Front (*Eritrean People's Liberation Front*) vezetésével harmincévnyi függetlenségi háború után, végül 1993-ban már viszonylag békésen szakadt el Etiópiától. Ennek oka, hogy ez utóbbi országban az eritreai harcosokkal együttműködő etióp lázadók kerültek hatalomra. Ez az időszak azonban nem tartott sokáig, ugyanis 1998-ban határvíta robbant ki a két ország között, amely végül 2000-ben Eritrea vereségével és tűzszünettel végződött, azonban a két ország közötti kiélezett helyzet a mai napig fennáll. Az algíri békekötés során ugyanis Etiópia szempontjából hátrányosan jelölték ki a két államot elválasztó demarkációs vonalat. Ez a szembenállás többek között a két ország közti határ lezárásában és a Szomáliában, valamint Etiópiában zajló proxyháborúkban nyilvánul meg azóta is. Etiópiában ugyanis többek között az Oromo Felszabadító Front (*Oromo Liberation Front*; OLF) lázadóit támogatta Eritrea.⁴⁰

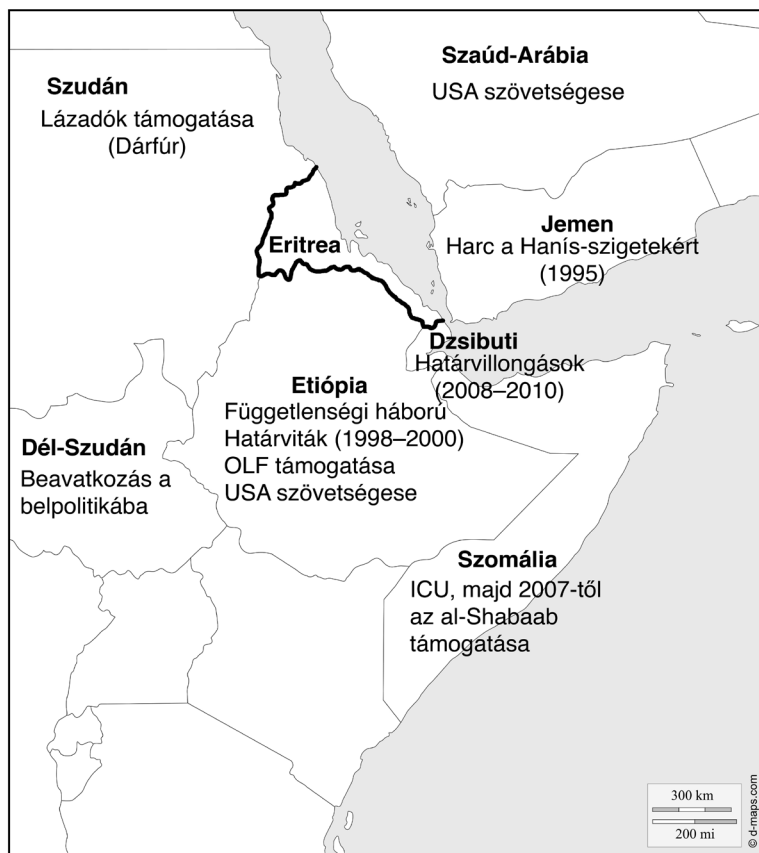
Eritrea valamennyi szomszédjával határkonfliktusba keveredett az évek során. Ez 1994-ben kezdődött, amikor is a vezetés Szudánt vádolta meg azzal, hogy felkelőket támogat az eritreai kormányzattal szemben. A fagyos viszony csak 2005 után kezdett rendeződni a két ország között, bár a dárfúri lázadók eritreai támogatása miatt továbbra sem kimondottan jó.⁴¹ Ezután 1995-ben Jemennel a Hanís-szigetek birtoklásáért vívott harcokat Eritrea, és végül annak győzelme ellenére is, a hágai nemzetközi megállapodás értelmében 1998-ban a szigetek nagyobbik részét Jemennek ítélték meg.⁴² A már fentebb említett etióp konfliktusok mellett 2008–2010 között szintén saját kezdeményezésre összetűzésbe keveredett Dzsibutival is, ismételten a határt illetően, amely azóta is beárnyalja a két állam kapcsolatát (8. ábra).⁴³ Ezekkel a lépésekkel Eritrea nagyrészt elszigetelte magát a szomszédjaitól mind politikai, mind pedig gazdasági téren.

40 Marsai–Hettyey (2013)

41 Amtaika–Ahmed (2013)

42 Dzurek (1996)

43 American Association for the Advancement of Science (2015)



8. ábra: Eritrea külpolitikai viszonyai napjainkban (Forrás: saját szerkesztés)

A függetlenségi harcot sikerre vivő és 1993 óta hatalmon lévő Isaias Afewerki a szomszédokkal kialakított fagyos viszony miatt egy rendkívül kemény és többnyire elszigetelt politikai diktatúrát hozott létre, aminek következtében szoros gazdasági partnerek hiányában kénytelen a modernkori rabszolgaságot és akár évtizedes kényszermunkát jelentő erőszakos sorozásokra támaszkodni. Érthető módon az elnyomás elől már kb. 5 000-en menekülnek el havonta az országból.⁴⁴ Ők elsősorban Etiópiába (155 000), Szudánba (109 000), Izraelbe (33 000) és Európába (legkevesebb 80 000) vándoroltak. Az Európai Unióban a legtöbb Svédországban (14 000), Olaszországban (13 000), az Egyesült Királyságban (11 000) és Hollandiában (6 000) élnek menekültként eritreaiak. Az EGT-országokban is viszonylag magas a számuk, ugyanis Svájcban 16 000-en, Norvégiában pedig 11 000-en nyerték el a menekültstátuszt.⁴⁵

Amíg Afewerki kifelé a környező országok konfliktusaiba beleszólva a lázadók támogatásával, befelé pedig az állandó (elsősorban etióp) fenyegetettség fenntartásával

44 Laub (2015)

45 CIA World Factbook (2016b)

próbálja a politikai pozícióit erősíteni, addig a szomszédos államok és a nemzetközi döntéshozók bizalmát sem fogja élvezni az ország.⁴⁶

Eritrea fiatal népessége és magas termékenységi mutatói demográfiai oldalról, míg a szomszédos államokkal folytatott igen változékony viszonya politikai szempontból jelent garanciát az Európai Unióra nehezedő jelenlegi migrációs nyomás növekedésére Eritrea felől. Afewerki pedig valószínűsíthetően mindaddig megőrzi hatalmát (ahogy katonai puccsoktól mentesen eddig is tette), míg a térségben olyan megoldatlan válság-gócok maradnak, mint Szomália, Dárfúr (Szudán) vagy Dél-Szudán.

Összefoglalás

A fentiek konklúziójaként elmondható, hogy bár Afrika korlátozott szerephez jut a globális migrációs folyamatokban, küldő térségként egyre jelentősebb kihívások elé állítja az Európai Uniót. Ez már manapság is kirajzolódik a statisztikákból, bár nem olyan kiugró mértékben, mint azt az ázsiai menedékkérők esetében tapasztalhattuk. A migrációs veszteségeket leginkább elszenvedő afrikai országok között találjuk a legtöbb menedékkérőt küldő országokat (Szomália, Eritrea), miközben alig találunk pozitív vándorlási egyenleggel rendelkező államokat a kontinensen. A legtöbb fegyveres konfliktus sújtotta földrészként arányait tekintve innen menekültek el a legtöbben (a világszerte élő menekültek 25%-a afrikai), illetve kényszerültek áttelepülni saját országuk más térségeibe (az IDP-k 30%-a).

A legfőbb küldő országokból érkezettek meglehetősen egyenetlenül oszlanak el a tagállamok között. Olaszország és Málta, mivel az Európai Unió legfőbb migrációs kapujának számítanak, a népességszámukhoz és gazdasági súlyukhoz viszonyítva lényegesen nagyobb számú afrikai menekültet fogadtak be. A leginkább befogadó társadalmak (Németország, Svédország, Hollandia) mellett néhány nagyobb tagállam (Franciaország, Egyesült Királyság, Spanyolország) a lehetőségeihez képest lényegesen kevesebb menekültől gondoskodik. Hazánkban a szomáliai menekültek folyamatosan emelkedő száma mellett más afrikai közösség csak nagyon kis létszámban él.

A legfőbb küldő országok, annak ellenére, hogy némelyikük (Szomália, Nigéria) a konszolidálódás jeleit mutatja, rendkívül töredezettnek, sérülékenynek mutatkoznak. A fegyveres konfliktusok mérséklése, a keletkezett sebek begyógyítása és a sokszor évtizedes törésvonalak felszámolása külső segítség nélkül nem lehetséges. Ennélfogva az Európai Unióra különösen nagy felelősség hárul a tekintetben, hogy képes lesz-e megfelelő támogatást biztosítani ezen államok újjászervezéséhez vagy megreformálásához, valamint a központi kormányzat megszilárdításához. Eritrea sajátos, meglehetősen elszigetelt helyzeténél fogva eddig nem került a megoldásra váró nemzetközi problémák közé, azonban az egyre súlyosbodó menekültügyi válság ezt remélhetőleg felülírja.

Későbbi kutatásaim során a már Európában és hazánkban élő menekültek helyzetét fogom vizsgálni többek között a különböző integrációs modellek és tényezők (pl. munkaerőpiaci és lakhatási helyzet, nyelvtudás stb.) figyelembevételével.

⁴⁶ Hettyey (2012)

IRODALOMJEGYZÉK

- American Association for the Advancement of Science (2015): *Monitoring border conflicts with satellite imagery: Djibouti and Eritrea – 2008*. Forrás: www.aaas.org/sites/default/files/reports/Djibouti%20and%20Eritrea.pdf (2016. 04. 10.)
- Amtaika, A. – Ahmed, A. (2013) Is the Eritrean Government a victim or a sponsor of Islamic extremism and terrorism. In: *International Journal of Peace and Development Studies*, Vol. 4. No. 4. 53–66.
- Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (2016): *Statisztikák – Összes*. Forrás: www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=177&Itemid=1232&lang=hu (2016. 11. 18.)
- Bordás M. (2015) *Islám kalifátus a 21. században (?)*: Az állami hatékonyság kérdései a Közel-Keleten és Afrikában. Budapest–Pécs, Dialóg Campus Kiadó.
- Caliber Associates (2016): *Borno State: Ethnic Groups & Languages*. Forrás: www.thecaliberassociates.com/orno/page-2/people-culture/ethnic-groups-languages/ (2016. 10. 19.)
- CIA World Factbook (2016a): *Country comparison: net migration rate*. Forrás: www.cia.gov/library/PUBLICATIONS/the-world-factbook/rankorder/2112rank.html (2016. 09. 28.)
- CIA World Factbook (2016b): *Refugees and internally displaced persons*. Forrás: www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2194.html#xx (2016. 11. 03.)
- Dzurek, Daniel J. (1996): Eritrea-Yemen dispute over Hanish Islands. In: *IBRU Boundary and Security Bulletin*, Vo. 4. No. 1. 70–77.
- Ekéné Zamárdi I. – Dövényi Z. (2010): A menekültek vándorlása. In: Tóth József (szerk.): *Világföldrajz*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- Eurostat (2016): *Asylum and managed migration – Database*. Forrás: www.ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database (2016. 11. 17.)
- Farkas Máté (2016): Afrikai válságövezetek migrációs tendenciái az Európai Unió menekültválság tükrében. In: *X. Magyar Politikai Földrajzi Konferencia*. (Megjelenés alatt)
- Foundation For Peace (2015): *Fragile States Index 2015*. Forrás: www.library.fundforpeace.org/library/fragilestatesindex-2015.pdf (2016. 09. 09.)
- Gyulai Gábor (2016): *The Black Box of Nationality – The naturalisation of refugees and stateless persons in Hungary*. Hungarian Helsinki Committee, Budapest.
- Hettyey András (2012): Clever or paranoid? – The drivers of Eritrean foreign policy towards Somalia. In *Szakmai Szemle 2012/1. Special Issue*, 116–124.
- Internal Displacement Monitoring Center (2016): *IDP Database*. Forrás: www.internal-displacement.org/database/ (2016. 10. 20.)
- International Organization for Migration (2014): *Dimensions of crisis on migration in Somalia*. Forrás: www.iom.int/files/live/sites/iom/files/Country/docs/Dimensions-of-Crisis-on-Migration-in-Somalia.pdf (2016. 09. 22.)
- International Organization for Migration (2016): *Nigeria Situation Report – 2016 April*. Forrás: www.nigeria.iom.int/sites/default/files/dtm/Nigeria%20Situation%20Report%20-%20April%202016.pdf (2016. 05. 20.)
- Isaszegi János (2015): *A 21. század élettérháborúi a földért, a vízért, az élelemért... a létezésért! Válságövezetek konfliktusai és háborúi*. Budapest, Gondolat Kiadó.
- Laub, Zachary (2015): *Authoritarianism in Eritrea and the migrant crisis*. Forrás: www.cfr.org/eritrea/authoritarianism-eritrea-migrant-crisis/p37239 (2016. 03. 02.)
- Marsai Viktor (2016): A migrációs diskurzus margójára I. – Afrika mint kibocsátó régió. In: *Stratégiai Védelmi Kutatóközpont Elemzések 2016/3*.
- Marsai Viktor – Hettyey András (2013): *Szomália: állami összeomlás és konszolidációs kísérletek Afrika szarván*. Pécs, Publikon Kiadó.
- Mayer Ádám (2013): A keresztény-muszlim konfliktus Nigériában. In: *Seregszemle*, 11. évf. 1. sz. 135–144.
- Milborn, C. (2008): *Európa: az ostromlott erőd: A bevándorlás fekete könyve*. Pécs, Alexandra.
- Neszmélyi György (2012): Nigéria perspektívái: kibontakozás vagy káosz és terrorizmus? In: *Nemzet és Biztonság*, 5. évf. 2. sz.

- Ritecz György – Sallai János (2016): *A migráció trendjei, okai és kezelésének lehetőségei*. Budapest, Hanns Seidel Alapítvány.
- Tarrósy István et al. (szerk.) (2012): *Új népvándorlás: Migráció a 21. században Európa és Afrika között*. Pécs, Publikon Kiadó.
- Terminski, Bogumil (2011): *Oil-induced displacement and resettlement: Social problem and human rights issue*. Forrás: http://www.conflictresolution.org/bin/Bogumil_Terminski-Oil-Induced_Displacement_and_Resettlement_Social_Problem_and_Human_Rights_Issue.pdf (2016. 04. 03.)
- Tóth Miklós (2010): *Afrikai menekültproblémák nemzetközi kezelése: Az UNHCR tevékenységének korlátai a kenyai szomáli menekültprobléma tükrében*. Szakdolgozat, Grotius E-könyvtár.
- Türke A. I. (2015): *Az Európai Unió első afrikai misszióinak és hadműveleteinek geopolitikája*. Pécs, Publikon Kiadó.
- UN (2015): *Migrant stock by origin and destination*. Forrás: www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/empirical2/index.shtml (2016. 10. 7.)
- UN (2016): *International Migration Report 2015: Highlights*. Forrás: www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2015_Highlights.pdf (2016. 10. 10.)
- UNHCR (2010): *Refugee Homelessness in Hungary*. Budapest, UNHCR Central Europe.
- UNHCR (2016a): *Global Trends 2015*. Forrás: <http://www.unhcr.org/global-trends-2015.html> (2016. 10. 13.)
- UNHCR (2016b): *UNHCR Population Statistics – Data – Persons of Concern*. Forrás: www.popstats.unhcr.org/en/persons_of_concern (2016. 10. 29.)
- UNTC (2016): *Convention related to the status of refugees*. Forrás: www.treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&lang=en#21 (2016. 05. 28.)
- World Bank (2015): *Personal remittances received (% of GDP)*. Forrás: www.data.worldbank.org/indicator/BX.TRF.PWKR.DT.GD.ZS?year_high_desc=true (2016. 11. 09.)

ABSTRACT

African Refugees in the European Union and in Hungary

Marcell FARKAS

The current refugee crisis plays an important role in the migration trends of the European Union. The majority of the more than 2.4 million asylum seekers who reached the region in the last two years came from Asia but the number of those coming from African countries also significantly increased after the notable migration of the previous years. This is why this topic should also be researched. The article's aim is to reveal and analyse the EU and Hungarian refugee statistics after briefly dealing with the African continent's ongoing migration trends. After this, it provides a short review of the main refugee sending African countries (Somalia, Nigeria and Eritrea) from a social and political point of view with a special attention to the migration of refugees.

Keywords: refugee, migration, Africa, European Union, Hungary

Illegális műkincs-kereskedelem – nemzetközi trendek, rendészeti intézkedések és a jövő perspektívái¹

HUDÁK Krisztina²

Tanulmányom bemutatja az illegális műkincskereskedelem, különösen a régészeti korú tárgyak kereskedelmének aktuális trendjeit, valamint vázolja a rendvédelmi szervek reagálását erre a kihívásra. A témában zajló szekurizációs folyamat, valamint az illegálisan mozgó áru mennyiségének megnövekedése miatt a korábbinál szorosabb integrációs törekvés figyelhető meg a rendvédelmi szervek és a civil múzeumi, műkereskedői szféra között, a bűnmegelőzés, a bűnügyi felderítés tekintetében egyaránt, fellelve a műkincskereskedelem bűnügyi vonalának elméleti kutatását is.

Kulcsszavak: illegális műkincskereskedelem, kulturális javak restitúciója, kulturális örökségvédelem, szekurizációs folyamat

Globalizáció, identitáskeresés és tárgyi örökség

Az elmúlt másfél évtized nemzetközi eseményei nyomán felgyorsult a hidegháború befejeződésével meginduló szemléletváltás a kulturális örökségvédelemmel kapcsolatban. Nemcsak Samuel Huntingtonnál, az amerikai neokonzervativizmus szemléletében, a muszlim reneszánszban, a putyini új orosz jövőképben hangsúlyos a kultúrához, a kulturális örökséghez, a kulturális identitáshoz való ragaszkodás. Szerepet kap a kulturális örökségvédelem a nemzetközi közvéleményben, az 1954-es genfi egyezmények egyre szélesebb körű ratifikációjában; megjelentek a kulturális örökséget „kímélő” és kulturális identitást védő elvek a katonai utasításokban és doktrínákban. A globalizált világban az egyén és a közösség identitásának a korábbinál sokkal hangsúlyosabb része lett a saját kulturális örökség védelme, illetve visszaszerzése. A gazdasági konjunktúrát élvező, feltörekvő ázsiai országok újjagdagjai nemcsak turistaként lépik el Európát és a nyugati világot, hanem vásárolni is szeretnének. Jellemző, hogy a nyuga-

- 1 A cikk tartalmi és időbeli korlátok miatt a téma rövid felvezetését és a legújabb eredményeket tartalmazza. A tanulmány a KÖFOP- 2.1.1.2.-VEKOP 15 azonosító számú „A jó kormányzást megalapozó közszolgáltatás-fejlesztés” projekt „A kulturális javak védelmének rendészeti eszközrendszere” elnevezésű kutatásához kapcsolódik.
- 2 HUDÁK Krisztina régész, történetész PhD, világörökségi referens, Limes Világörökségi Várományos Helyszín Gondnoksága, Budavári Ingatlanfejlesztő és Üzemeltető Nonprofit Kft., PhD-hallgató, NKE Rendészettudományi Doktori Iskola Krisztina HUDÁK, archaeologist, historian PhD, Limes World Heritage Site Management Agency, Budavári Real Estate Developer and Operator Ltd., PhD student, NUPS Doctoral School of Law Enforcement
orcid.org/orcid.org/0000-0001-9304-1511, krisztigram@gmail.com

ti kultúrát legfeljebb felületesen ismerik, de nagyon szeretnék „elsajátítani”, amellyel együtt jár a nyugati kultúra régiségeinek vásárlása. Az ázsiai gazdasági szárnyalás következménye a saját identitás megerősödése is, amely az ázsiai műtárgypiac felfutását eredményezte. Emellett az orosz újjgazdag kör és a hazatelepülő orosz arisztokrácia öríási összegeket hajlandó kifizetni, hogy nyugatról hazahozza a döntően a húszas években kikerült orosz ikonokat és a 19. századi orosz realista festészet nyugatra került darabjait. Az Iszlám Állam, amely a műtárgycsempészetből fegyvereket finanszíroz, tovább gerjesztette a műtárgycsempészeti konjunktúrát. A nemzetközi műtárgypiacot ellepi az identitását kereső mai ember kulturális igényét kiszolgálni kívánó hamisítványok, amelyek javarészt Kínában készülnek. Ezek a műalkotás belső mondanivalóját ugyan sohasem értik meg, de az avatatlan szemet meg tudják tévesztetni.³

A globalizált világban a regionalitás és az individualizmus jóval hangsúlyosabban jelenik meg.⁴ Míg korábban egy viszonylag szűk kör tekintette prioritásnak a múlt emlékeinek védelmét, mára a globalizáció eredményeképpen felértékelődött a tárgyi emlékek, az egyén és a közösség kulturális örökségének szerepe.⁵ Az embert körülvevő tárgyi környezet, benne a művészi értékű tárgyak megőrzésére irányuló igény megerősödött, az egyéni/közösségi múlt határozott értéként jelent meg. A gyűjtés jóval szélesebb körű, mint korábban volt, és gyakorlatilag az embert körülvevő teljes tárgyi környezet teljes spektrumára kiterjed. A megélénkülő keresletre reagált a kereskedelmi élet: megnőtt a kínálat, amelyet a műtárgykereskedők, aukciós házak, valamint a hamisításra szakosodott cégek kínálta tág választék tett lehetővé. A konjunktúra minden bizonnyal továbbra is folytatódik; a műtárgyak ára tartósan nagyon magas van, különösen egyes tárgy- és anyagcsoportokban.

A meggyengült államokban ezek a lappangó tendenciák előtűntek, sőt, hangsúlyosan jelentek meg. A hidegháború után a politikailag instabil államok száma ugrásszerűen megnőtt. A gyenge és bukott államokban a tárgyak eltulajdonítása is könnyebb. A régészeti korú kvalitásos műtárgyakban leggazdagabb területeken fekvő országok süllyedtek az elmúlt húsz évben háborús vagy polgárháborús viszonyok közé. A gazdasági krízis és/vagy az arab tavasz nyomán egy időre az instabil államok közé került Egyiptom (2008–2013), tartósan Líbia (2011–), Jemen (2011–) és Mali (2011–), a világörökségi és örökségvédelmi szempontból fokozottan védett helyszíneikkel együtt; de az államok sora hosszan folytatható. Irak tárgyi kulturális örökségének szétszóródása az 1991-es első iraki háború idején már megkezdődött, de a 2003-ban kitörő második iraki háborúval korábban sosem látott mértékű műkincspusztulás vette kezdetét. A Szíriában 2011-ben kitört polgárháborúhoz kapcsolódó műemléki és műtárgykár 2014 júliusától súlyosbodott, amikor az Iszlám Állam (ISIS) nevű terrorszervezet propagandacéllal szisztematikus műkincsrombolásba kezdett.

3 Rao (2017); Arnold (2015)

4 Rostoványi (1997) 44.

5 Egedy (2006) 21–30., Póczik–Dunavölgyi (2008) 106–107.

A második műkincskrízis

Ezek a folyamatok már nemcsak a műkincspiac megélénkülését, hanem a II. világháború utáni második műtárgykrízist eredményezték. Az első krízis 1945-ben robbant ki, amikor a világháború végén a nácik által elrablott műkincsek, 5 millió kisebb-nagyobb műtárgy holléte volt bizonytalan. Ekkor hoztak létre a szövetséges államok amerikai vezetéssel egy műtárgyfelkutató katonai csoportot (MFAA), közkeletű nevén a *Monuments Men*. Sok eltűnt műkincs a mai napig nem került elő, de nagyon sok tárgy sorsa rendeződött. A második műtárgykrízis 2011 márciusában, az arab tavasz nyomán, majd a második iraki háború elején, a világ egyik legértékesebb régészeti gyűjteményét birtokoló bagdadi Irak Múzeum (Iraq Museum) őrizetlenül hagyása (2003. április 8–11.) miatt tört ki. Az amerikai csapatok bagdadi bevonulása miatti háborús zűrzavarban legkevesebb 170 ezer tárgy tűnt el, köztük számos felbecsülhetetlen értékű, 4-5 ezer éves alkotás. Az akut krízisen sokat segített a Michael Bogdanos vezette „2. Monuments Men” csapat által 2003. szeptemberében meghirdetett „műkincsamnesztia”, de az iraki háború kitörése miatt a biztonsági helyzet, így a közgyűjtemények helyzete alig javult a térségben. Nemcsak a műkincsek, hanem a lelőhelyek és a világörökségi helyszínek is súlyos károsodásokat szenvedtek. Erről az USA Kormányzati Elszámoltatási Hivatalának (*US Government Accountability Office* [GAO]) jelentése is beszámolt 2016 szeptemberében.

A GAO-jelentés

2016. augusztus 15-én készült el egy több mint tíz éven keresztül íródott, alapvető jelentőségű munka, az amerikai kormányzati megrendelésre készülő GAO-jelentés.⁶ A jelentés szerint a műkincsek eltulajdonításáért, illetve pusztulásáért (sorrendben) a terrorista szervezetek, az iraki, orosz, szír légitámadások, a török határon üzletelő kurd csoportok, a szír ellenzéki csoportok és kis számban magányos elkövetők felelősek. Irak és Szíria tíz világörökségi helyszínét és a teljes műkincsállományt érte a pusztulás. A helyzet javulásáért, valamint a további károk megelőzése érdekében a jelentés további, ha lehet, még szorosabb koordinációt sürget az amerikai kormányzati szervek, a nemzetközi szervezetek és a NGO-k⁷ között.

Miért műkincset? – A „műkincséért fegyvert”-mozgalom

Ismeretes, hogy a műkincsekkel való visszaélés a legritkábban kapcsolódik magányos elkövetőkhöz; jellemzően a szervezett bűnözéshez, helyenként a terrorizmushoz társulva jelenik meg. Ez utóbbi esetben általában a szervezett bűnözés által a feketepeciacon értékesített műtárgy ára fegyverek formájában visszaforgatódik a rendszerbe, vagy terroristának minősíthető csoportokhoz köthető, például kulturális javak ron-

⁶ GAO (2016)

⁷ NGO: *non-governmental organisation* (civil szervezet)

gálása, elpusztítása. A szervezett bűnöző csoportok eladóként és vevőként egyaránt kapcsolatban állhatnak terrorista csoportokkal. Különösen így van ez az Iszlám Állam esetében. A hálózat olyannyira nemzetközi és a múzeumi szakmába olyan mértékben beépült, hogy a szakemberek a norvég múzeumokban is kénytelenek afgán tárgyakkal szembesülni.⁸ A műkincs mindig stabilan értékálló, idővel értékét növelő zsákmányt jelent. Jól utaztatható, könnyű álcázni („vásári szuvenir”). A régészeti korú tárgyaknak az az előnye is megvan, hogy jó néhány nem művészi kvalitása, hanem történeti értéke vagy egyedisége miatt értékes, ezért az avatatlan szem nem ismeri fel az értékét, ellentétében például egy összetekert festménnyel. Különösen szavatolt a tárgyak biztonságos, inkognitóban való utaztatása akkor, ha még nincsenek restaurálva, vagy akár egy vékony – később egy beépített restaurátorral könnyedén eltávolítható –, például műgyanta réteggel csúnyácska bővlívá silányítják a szállítás idejére.

A feketepiacon nem egyedi módon a Közel-Keleten általában ugyanaz a kör teríti a tárgyakat, amely a fegyverkereskedelmet is bonyolítja, és óriási illegális pénzösszegeket mozgat. A műkincsekkel kapcsolatos orgazdahálózatok felderítése a fegyverkereskedelemre is fényt deríthet; az ezekből befolyó pénzek elapasztása az ISIS háborús forrásainak csökkenésével jár (napi 3 millió dollár tiszta bevételük van a műkincsekből). A fegyverkereskedelemmel való összefonódása miatt egyre nagyobb fontosságot kap a nemzetközi biztonságpolitikában a nemzetközi örökségvédelem aktuális helyzete.

Több nemzetközi projekt alakult az elmúlt néhány évben, jelentős kormányzati támogatásokkal, amelyek a kortárs illegális műkincs-kereskedelem folyamatainak elemzésére szakosodtak. A projektekben szinte mindig erős az amerikai szerep, mint ahogyan az amerikai vagy amerikai érdekeltségű egyetemeken a második iraki háború óta (2003) hangsúlyosan jelenik meg a műkincses témájú bűnügyi vonal (*art crime*) a kulturális örökségvédelmi tanulmányokban (*Cultural Heritage Studies*). A Közel-Keleten a 2008-as gazdasági krízis nyomán megszorodó rablásátások, míg Közép-, de különösen Kelet-Európában az illegális fémdetektoros kincskeresés jelent súlyos gondokat. A belső forrongástól sújtott, majd hadszíntérre vált szíriai (2011 márciusától) és ukrán (2014 márciusától) területeken a köz- és magángyűjtemények elpusztultak vagy kirabolták őket.

Még a szűkebb szakmai közvélemény számára is megdöbbentő volt szembesülni azal a ténnyel, hogy a feketepiacon mozgó pénzek tekintetében a fegyverkereskedelem és a kábítószer-kereskedelem után rögtön – nem pedig jócskán lemaradva, mint az előzetesen várható lenne – a harmadik helyen a műtárgycsempészet következik. Ez a léptékváltás a második műtárgykrízis után következett be, a fentebb felvázolt folyamatok együttes hatásainak eredményeként.

A rendészeti szervek számára a fegyvercsempészzel összefonódó műtárgycsempészet mértéke a második műtárgykrízis kitörése után jócskán átlépte azt a határt, ahol a megszokott módon, külsős szakértők egyedi bevonásával érdemben kezelni lehetne a kialakult helyzetet.

8 Omland–Prescott (2002). A helyzetről részletesen lásd: GAO (2016).

Komplex kihívásra komplex válasz

Az államot ért komplex, az egyént, a közösséget, az államrendet és a pénzügyi rendet egyaránt veszélyeztető katonai-biztonságpolitikai-bűnügyi kihívásra az állam csak egy szintén komplex válaszlépéssel tud reagálni, mindazokon a pontokon, ahol a kihívás érte. A katonai, biztonságpolitikai és rendészeti intézkedések összehangolása nélkül érdemi eredményt, változást nem lehet elérni. Ezeknek a válaszlépéseknek némelyike tudatos kormányzati döntés volt, más része spontán játszódott/játszódik le, sorozatos események folytán vagy más döntések mellékkövetkezményeként.

a) Válaszlépés a kultúrpolitikában: a kulturális örökség szekurizációs folyamata

Az elmúlt időszak biztonságpolitikai sarokkövei, a hidegháború vége (1989–1992), 2001, 2014⁹ lazábban ugyan, de az örökségvédelem biztonságpolitikai aspektusaiban is megjelennek. A hidegháború végétől kezdett el az amerikai örökségvédelmi szakpolitika teret és értelmezést nyerni a biztonságpolitika összefüggérendszerében, részben Huntingtonra reflektálva.¹⁰

Jelenleg a kulturális örökségvédelem témájának biztonságiasítása (szekurizáció) zajlik, mivel a nemzetközi szervezetek és az egyes kormányzatok felismerték a kulturális identitás kulcsszerepét a béketeremtésben és a béke fenntartásában. A délszláv vagy a ruandai háborúban kulcsszerepet játszó kulturális identitás problémája és az első, majd a második iraki, végül a szír háború, mint régészeti szempontból kiemelt jelentőségű területen folyó háború ráirányította a nemzetközi közösség, valamint a NATO figyelmét a kulturális örökségvédelemre. Az örökségvédelem ügye egyértelműen kilépett a kultúra keretei közül és biztonságpolitikai tényezővé vált. A globalizált világban az örökségvédelem helyzete olyan fontos politikai tényező, amely az egyének és az egyes közösségek helyzetét, a kultúrpolitika irányvonalát, a gazdasági szereplők és a szervezett bűnözés helyzetét nagyon jól mutató, finom indikátor.¹¹

b) Válaszlépés a katonai tervezésnél: specialisták a hadseregben és az állam alkalmazásában

Mára tény, hogy tömegesen pusztul az emberiség kulturális öröksége, elsősorban a fegyverek technikai képességeinek jelentős megnövekedése miatt, annak ellenére, hogy nagy számban használnak precíziós fegyvereket. Mára nemcsak az kulcsfontosságú, hogy a kialakult háborúkat „helyben tartsák”, a konfliktus ne eszkalálódjon, ne alakuljanak ki újabb háborús gócok, hanem a pszichés és a tárgyi pusztítás csökkentése is, amely megakadályozhatja a tartós béke megteremtését az adott területen. Így a hu-

⁹ Kondorosi (2016) 34–37.

¹⁰ Hudák (2016b), Hudák (2017b)

¹¹ Bővebben: Hudák (2016b)

mán közeg, a helyben élők és azok szellemi kultúrájának védelme, valamint a hely tárgyi örökségének védelme, a katonai közegű örökségvédelem az elmúlt két évtizedben két új specializációban öltött testet, a katonai antropológiában (*Military Anthropology*) és a katonai közegű régészeti örökségvédelemben (*Military Archaeology*). A meginduló katonai műveletekkel párhuzamosan, sőt már a tervezéskor hatékony lépéseket kell tenni az örökségvédelem ügyében is a későbbi béke érdekében.

Rendészeti szempontból is kulcsfontosságú, hogy a hadműveleti területté váló zónákból minél kevesebb műtárgy kerüljön ki a feketepiacra, amennyire lehet, ezt a csatornát lezárjuk a bűnözői körök elől. Évtizedek óta tendencia, hogy az újonnan felbukkanó, eredeti tárgyak a piacon leginkább az ún. bukott államok múzeumi, gyűjtői anyagából, illetve őrizetlen lelőhelyeiről kerülnek ki. A padlásokról, hagyatékokból a nemzetközi piacra kerülő eredeti tárgyak száma évtizedek óta minimális; az új tárgyak jelentős része hamisítvány.

A háborús háterszág és a békés területek védelmében előnyt élvez a rendészetben mára prioritást kapó bűnügyi prevenció. Ezt a műkincsekkel folytatott szervezett bűnözés és a terrorizmus elleni prevenciót szolgálja a 2016-ban TED-díjjal elismert szatellit régészet.¹² Az előtte-utána (*before-after*) képek folyamatos vizsgálata során, rablásátások dokumentálásával közvetett csatornákon a régész és művészettörténész elemzők kapcsolatot tartanak fenn a lelőhelyek hatáságaival. Szíria, Irak, Egyiptom, Líbia, Mexikó, Peru, Bolívia stb. esetében, a háborúk vagy a terepviszonyok miatt nehezen megközelíthető terepen számtalan olyan értékes lelőhely van, amelynek állapota csak így ellenőrizhető, távfelügyelete csak így biztosítható. Múholdas régészeti kutatásokat folytat többek között az amerikai külügyminisztériumhoz tartozó *Bureau of Educational and Cultural Affairs* (ECA), illetve az ebben található *Cultural Heritage Center*, amely a legtöbb megbízást adja külsős szakértőknek. Az 1961-től működő, a fejlődő országokat segítő intézménynek számos pozitív hozadékkal járó tudományos, kulturális, szakmai kapcsolata alakult ki a helyi kormányzatokkal és szervezetekkel, ezért a múholdas régészet támogatottsága is jó; a felkínált információkat a helyi hatóságok nem amerikai kémtevékenységnek, hanem a hatóságot segítő szándékú jelzésként értékelik. Az egyéni és közösségi kapcsolatok fejlesztése, a cserekapcsolatok rendszere együtt jár a bűnügyi vonatkozásokat prioritásként kezelő kortárs amerikai örökségvédelmi szemlélet terjedésével. Ezt a folyamatot jól mutatja a restitúciós eljárások megszorodása és sikere a helyi tudományos közvélemény és a közmédia körében.¹³

c) Válaszlépés a bűnügyi felderítésben: a bűnüldöző szervek és a civil hatóságok, szervezetek, szakértők szorosabb kapcsolatai nemzeti és nemzetközi szinten

A kulturális örökség állapotának felmérése során a szakértők információkat szolgáltatnak a tudományos és a bűnügyi hírszerzés számára. A kulturális örökség aktuális

¹² Parcak–Gathings (2016)

¹³ UNESCO (2016)

állapotának felmérése többfajta szakértőt kíván. A kormányok és a belügyi szervek külsős, eseti és belsős (valamilyen szakértői intézetben stb. dolgozó) szakértőket egyaránt foglalkoztatnak műkincses ügyekben.

Brit, illetve részben amerikai hagyománynak tekinthető a friss nyugdíjas, nemzetközi hírű szakemberek szakértőként való alkalmazása, kurátori munkája. Mivel pályájuknak már van egy markáns íve, óriási kapcsolati tőkéjük, rangos szervezeti tagságaik vannak, és nyugdíjas létüknel fogva már kívül állnak az akadémiai rendszeren, ezért független, szakmai alapokon nyugvó szakértőként tudnak jelen lenni olyan kényes ügyekben, mint például a Seuso-kincs ügye, vagy UNESCO-, ICOMOS-szakértőként dolgoznak. A szakértők másik csoportja a rendőrségi vagy katonai szakértők, akik közül a carabinieri szakértők nemzetközileg a leg(él)ismertebbek. A szakértők új nemzedéke olyan mai harmincasokból, fiatal negyvenesekből áll, akik jellemzően civilek, posztdoktori ösztöndíjasok és civil-katonai/rendőrségi határmezsgyén dolgoznak. Ők ebben a témában zömmel olyan egyetemeken, kutatóintézetekben kutatnak, *art crime* vagy *military archaeology* témában, amelyek amerikaiak, vagy valamilyen szempontból amerikai kötődésűek. Közép- és Kelet-Európában a bűnügyi műtárgyas specializáció munkájának eredményei nemigen jelennek meg nyilvános publikációban; jellemzően eseti felkérés alapján vonja be a nyomozati munkába a múzeumi élet szereplőit a bűnüldözés. A változás szükségessége azonban erős. Ezt a migrációs helyzet,¹⁴ valamint a Kelet-Európából és a Közel-Keletről illegálisan érkező, fémkeresőzéssel vagy az ukrainai és szíriai háborúk kapcsán eltulajdonított tárgyak nagy száma indokoltta fogja tenni a közeljövőben.

d) Válaszlépés a nemzeti és nemzetközi jogban

A nemzetközi jog is folyamatosan alkalmazkodik az átalakuló biztonságpolitikai helyzethez. Nemcsak a restitúciós lázzal kapcsolatos ügyek jellemzik a mai örökségvédelmi szakjogot, hanem egy új büntetőjogi kategória, a kulturális örökség mint az egyéni vagy közösségi identitás elleni sérelem megjelenése. Az épített, régészeti és tárgyi kulturális örökség elpusztítása egyfajta háború az ellenfél múltja, jelene és a jövője ellen, annak totális eltiprása, megalázása. A kulturális örökség az egyén és a közösség lába alól kihúzza a talajt, rombolja morálját. Nemcsak Maliban okozott ez általános zavart, hanem 2003-ban Irakban is számos elemző leírta az iraki emberek zavarodottságát, a radikális cselekedetekbe bármikor átcsapó általános frusztrációt. A kulturális örökség pusztítása, a kiemelkedő jelentőségű műemlék szándékos pusztítása 2016 márciusa óta teremthet jogalapot nemzetközileg körözött bűnözők elfogásához és ellenük vádemeléshez. A Hágai Nemzetközi Büntetőbíróságon (ICC) a Maliban található timbuktui világörökséget 2012-ben elpusztító szalafta Ahmad al-Mahdi al-Faqi ügye azért is precedens értékű, mert Irakban és Szíriában 10 világörökségi helyszín van, amelyek a GAO-jelentés szerint mind megsérültek. Ez a körülmény a háború majdani lezárásakor szintén jogalapot jelenthet majd a háborús bűnösök elleni vádemeléshez, ha az alapbűncselekmény (valamely háborús bűn) nem bizonyítható rájuk. Hasonló-

14 Kondorosi (2016) 162.

képpen jogi lépésekre van szükség a szervezett bűnözés elleni küzdelemben is. A pénzmosás és a szervezett bűnözés elleni hatékonyabb törvénykezés a műtárgycsempészet mennyiségét is leszorítaná. Olyan törvényekre van szükség, amelyek az egyéni és személyiségi jogokat védik, de nem az állam kárára, hanem az állam érdekeit is szem előtt tartva, különben a szervezett bűnözés határok nélküli hatalmát nagyon nehéz megtörni.¹⁵ A műtárgy – mint a szervezett bűnözés tagjai közötti bizalmi kapcsolatot építő ajándék vagy értékét idővel biztosan növelő letéti tárgy – sok esetben megbízhatóan szállítható diplomata útlevél kíséretében diplomata autókban. A szervezett bűnözői körök pedig szeretik a diplomata útlevelek birtoklását, amely akár a tranzakciók biztonságos bonyolítására is alkalmas lehet.¹⁶

A tiszta piac biztosítására, a minőségbiztosításra irányuló jogi törekvés az elmúlt években egyre hangsúlyosabb lett. Mivel az illegális műtárgykereskedelem hangsúlyosan nem magányos műfaj, nagy szerepük van a műtárgykereskedőknek és a műtárgyszakértőknek nemzetközi és hazai viszonylatban egyaránt. Az elmúlt két évtizedben folyamatos párbeszéd kezdődött sok országban a múzeumi és a műkereskedői szféra szereplő között.¹⁷ Különösen nagyarányúnak tűnik az örökségvédelmi szakjog elméleti alapjainak fejlődése Közép- és Kelet-Európában az európai jogharmonizáció eredményeképpen.

A kínai hamisítványdömping, valamint a műszeres tárgyvizsgálati technikák fejlődése miatt jelentős nyugati múzeumok esetében is számos tárgyról derül ki, hogy nem eredeti. A restitúciós eljárások kapcsán napirenden van az a kérdés, hogy a nagy nyugati múzeumok anyagai közül mennyi tárgy került annak idején (akár 200–250 éve) törvényes úton, vásárlás, öröklés, ajándékozás útján múzeumi tulajdonba és mennyi a bizonytalan eredetű tárgyak aránya, amelyek az anyaországot illetik meg, és jogtalanul tekinthető jelenlegi birtoklásuk. Külön problémaként jelentkezik az elmúlt évek szakajtójában, hogy hogyan lehet a politikailag is pozitív jelentéssel is bíró restitúció gesztusát a nagy nyugati múzeumok országainak olyan államok felé gyakorolni, amelyek ma is ingatatag belbiztonsági helyzetűek, és a tárgy jövőbeni biztonsága nem biztosított.

e) Párbeszéd a civilekkel: a bűnmegelőzés szerepe egyre hangsúlyosabb

A civil kapcsolatok fontosságát nemcsak az a körülmény húzza alá, hogy a globalizációval párhuzamosan a helyi közösségek éntudata is megerősödött, hanem a fémkereső műszerek elterjedése. Mivel Nyugat-Európában és Közép-Európa nagy részén az elmúlt kb. harminc évben jelentős mennyiségű tárgyat találtak meg illetéktelen kezek, ezért a fémkeresőzés, az ún. civil régészet problémája európai, de világviszonylatban is nagy kihívást jelent a rendészet és a régészet számára. Jelenleg Ukrajna, Románia, Albánia, Bulgária és a balti államok lelőhelyei vannak súlyos veszélyben. Néhány kattintással bármelyik brit amatőr pontos információkat kap például bolgár lelőhelyekről. Magyar-

¹⁵ Sterling (1997) 41., 63.

¹⁶ Sterling (1997) 182.

¹⁷ A magyar szakmai berkekben is látszanak a párbeszéd megindulásának jelei. 2008-ban megalakult a Hamisítás Elleni Nemzeti Testület, a BÁV és más aukciós cégek hamisítás témakörében tartanak szakmai továbbképzéseket, illetve a képzéseikben hangsúlyosan jelenik meg e téma. Lásd Hamisítás Elleni Nemzeti Testület (2016), BÁV (2016).

országon a kilencvenes években volt gyakoribb látvány a például holland rendszámot viselő, fémkeresősökkel megrakott busz egy-egy elhagyatott földvár lábánál parkolva.¹⁸ Bár Magyarország már súlyos veszteségeket szenvedett műkincseiben és lelőhelyeiben a fémkeresős fosztogatás miatt; előtérbe került a jó szándékú, a múzeumokkal együttműködni szándékozó civilek ügye hazánkban is. Nagy-Britanniában fémkeresős klubok alakultak, és nagy sikerű régészeti műsor ment a BBC-n (*Time Team*). Más országokban is igyekszik ezt a civil kapacitást felhasználni a szakma. Többek között bizalmi alapon vagy képesített lelőhely-felderítő, a régész munkáját segítő munkatársként jelennek meg a civilek, akik nagy elszántsággal zavarják el a lelőhelyekről a múzeumokkal együttműködni nem akaró, saját zsebre dolgozó „szürkéket”. Több országban is felmerült az igény, hogy az ifjúsággal foglalkozó múzeumpedagógusokhoz hasonlóan a civil kapcsolatokkal, az amatőr régészekkel is foglalkozzon egy önálló múzeumi státusú szakember, legalább megyei szinten, aki kontaktszemély lehet a rendőrség felé is. A lakosság szemléletformálásában is jelentős szerepe lehet.

Kitekintés: egyre szorosabb integrációs és koordinációs törekvések

A rendőrség bűnüldöző szervei, a vámhatósági és a pénzügyi szervek, a hadügyi tervezés, valamint a múzeumi és műtárgykereskedelmi szféra szereplői a korábbiaknál sokkal szorosabban együttműködnek az állam és az állampolgárok biztonságának garantálása érdekében. Előtérbe kerültek a komplex vizsgálatok, az adatcserék, belső és külső elemzőket, szakértőket vonnak be a munkába.

Ez az integrációra törekvés a 2001-es, majd a 2003-as események hatására vált hangsúlyossá az amerikai szakmai berkekben, majd a nemzetközi szervezetekben, és ennek nyomán Európában. A belső nemzeti koordináció és akciók mellett nemzetközi szinten az adatcserén túl összehangolt akció rendezésére is sor került az elmúlt időszakban. A *Pandora Operation*, amely 2016. november 7–11. között zajlott az Európai Unió országaiban és a szervezett bűnözés ellen irányult, számos alkalommal járt illegálisan birtokolt műtárgyak felfedezésével. Bár feltehető a kérdés, hogy mit lehet találni négy nap alatt, az akció rajtaütés jellegű házkutatásai miatt egy-egy országban közel ezer műtárgyat foglaltak vissza a hatóságok.¹⁹ Közeli perspektívaként az örökségvédelemben és a nyugati értékrend védelmében, valamint a szellemi jogvédelem egészében még szorosabb integráció várható, amint az jól kiolvasható az amerikai külügyminisztériumnak a GAO-jelentésre reflektáló 2016. szept. 22-én bejelentett új örökségvédelmi kezdeményezéséből. Ez válasz arra a kihívásra, amely szerint a nem állami szereplők, így a nemzetközi szervezett bűnözés tényleges befolyása az állam életében minden előrejelzés szerint nőni fog.²⁰

¹⁸ Bővebben: Hudák (2016a)

¹⁹ Mivel a sajtóhírekben csak néhány ország esetében jelent meg adat, csupán Bulgária és Ciprus adatai kerültek nyilvánosságra. Ciprus esetében 44 házkutatás során 1383 db műtárgyat és 13 fémkereső műszert, míg Bulgária esetében 984 műtárgyat foglaltak le. Lásd The Sofia Globe (2016)

²⁰ U.S. Department of State (2016), ASOR (2016), Kiss (2015) 274–281.

IRODALOMJEGYZÉK

- Arnold, Frances (2015): The conceptual argument for China's big business in fake art. Forrás: <https://www.artsy.net/article/artsy-editorial-china-s-big-business-in-fake-art-does-exactly-what-art-should> (2016. 11. 21.)
- ASOR (2016): *ASOR Cultural Heritage Initiatives*. Forrás: <http://www.asor-syrianheritage.org> (2016. 11. 29.)
- BÁV (2016): *Kerámiahamisítás napjainkban – Hogyan ismerhető fel a hamis kerámia?* Forrás: <http://bav.hu/esemeny/2016-02-05-keramiahamisitas-napjainkban-hogyan-ismerhető-fel-a-hamis-keramia> (2016. 11. 21.)
- Egedy Gergely (2006): A multikulturalizmus dilemmái. Nagy-Britannia példáján. In: *Polgári Szemle*, 2. évf. 6. sz. 21–30.
- GAO (2016): *Cultural property. Protection of Iraqi and Syrian antiquities*. Report to Congressional Requesters. United States Government Accountability Office, August, 2016. Forrás: <http://www.gao.gov/assets/680/679061.pdf> (2016. 10. 09.)
- Hamisítás Elleni Nemzeti Testület (2016): *A Testületről*. Forrás: <http://www.hamisitasellen.hu/testuletrol/rolunk/> (2016. 12. 02.)
- Hudák Krisztina (2016a): *Egy államhatárokon átívelő társadalmi probléma. A régészeti célú fémkeresőzés múltja és jelene Magyarországon*. Határrendészeti Tanulmányok 13. évf. 1. sz. 84–106.
- Hudák Krisztina (2016b): *Műkincsek háborús zónában. Hogyan vált biztonságpolitikai kérdéssé a kulturális örökségvédelem helyzete?* Előadás. A háború művészete. Tíz éves a Hadtörténeti esték. Pécs.
- Hudák Krisztina (2017a): *Megerősödő bűnügyi vonal a nemzetközi műkincsszakértői munkában*. Kézirat.
- Hudák Krisztina (2017b): *Amerikai örökségvédelmi politika a hidegháború után. változások, váltások, perspektívák*. Kézirat.
- Kiss Zoltán László (2015): *Válságreakáló műveletek alkalmazott társadalomtudományi aspektusai*. Budapest, Zrínyi Kiadó.
- Kondorosi Ferenc (2016): *A migráció kockázatai*. Pécs, Alexandra Kiadó.
- Omland, Atle – Prescott, Christopher (2002): Afghanistan's cultural heritage in Norwegian museums? *Culture Without Context*, No. 11. 4–7. Forrás: <http://traffickingculture.org/app/uploads/2012/07/CWC-111.pdf> (2016. 11. 29.)
- Parcak, Sarah – Gathings, David (2016): Satellite evidence of archaeological site looting in Egypt. *Antiquity*, 90. évf. 349. sz. 188–205.
- Póczik Szilveszter – Dunavölgyi Szilveszter (2008): *Nemzetközi migráció – nemzetközi kockázatok*. Budapest, HVG-ORAC.
- Rao, Mallika (2017): *The Insanely Lucrative World Of Fake Chinese 'Masterpieces'*. Forrás: www.huffingtonpost.com/2014/06/17/chinese-copy-art_n_5489121.html (2016. 11. 21.)
- Rostoványi Zsolt (1997): Civilizációk háborúja? Huntington és Bassam Tibi felfogásáról. In: *Külpolitika*, 3. évf. 4. sz., 34–55.
- Sterling, Claire: *Pax Maffiosa. A szervezett bűnözés nemzetközi hálózatai*. Budapest, Cedit Kft.
- The Sofia Globe (2016): *Operation Pandora: Bulgaria arrests 65 as part of EU operation against antiques smuggling*. Forrás: <http://sofiaglobe.com/2016/11/15/operation-pandora-bulgaria-arrests-65-as-part-of-eu-operation-against-antiques-smuggling/> (letöltés ideje: 2016. nov.16.)
- UNESCO (2016): *Restitution of Cultural Property*. Forrás: <http://www.unesco.org/new/en/culture/themes/restitution-of-cultural-property/> (letöltés ideje: 2016. okt. 30.)
- U.S. Department of State (2016): *U.S. Department of State announces new cultural heritage initiatives*. Forrás: <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2016/09/262309.htm> (2016. 09.22.)
- Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal (2016): *Statisztikák – Összes*. Forrás: www.bmbah.hu/index.php?option=com_k2&view=it

ABSTRACT

Illicit Art Trade: International Trends, Law Enforcement Measures and Future Perspectives

Krisztina HUDÁK

The study presents the trends of illicit international art trade, especially that of archaeological art works. The work outlines the responses of law enforcement in an international context and highlights the importance of tighter integration between internal affairs bodies, NGOs, experts and curators, etc., to prevent crime and develop Art Crime Studies.

Keywords: *illegal art trade, restitution of cultural property, cultural heritage studies, securitization in international relations*

Lengyel menekültek élete Magyarországon 1939–1945

JÁMBOR Orsolya Ilona¹

„Lengyel, magyar – két jó barát, együtt harcol, s issza borát.” tartja a mondás. Mottóként egy Lengyelországban közismert, de Magyarországon sem ismeretlen mondókat választottam, hiszen a lengyel-magyar viszony egyik legmeghatározóbb 5 évről írok. A középpontba a lengyel „menekültválság” közigazgatási és szociális ellátórendszerének megismerését helyeztem. Külön hangsúlyt fektettem a magyar lakosság és a lengyelek viszonyának feltárására. Céлом volt, hogy egy több éven keresztül folyó menekülthullám néhány aspektusát mutassam be a maga objektív valóságában, elfogultságtól és érzelmektől mentesen.

Kulcsszavak: lengyel menekültek, Belügyminisztérium, id. Antall József, II. világháború

Kutatásom középpontjában a második világháború alatti lengyel „menekültválság” közigazgatási és szociális ellátó rendszerének megismerése áll. Ha teljes részletességgel feltárni nem is tudtam, de megpróbáltam érzékeltetni a magyar lakosság és a lengyel menekültek viszonyát. A közeljövőben a visszaemlékezések, be- és feljelentések, fegyelmi és bírósági tárgyalások jegyzőkönyvei alapján szeretném árnyaltan feltárni ennek a kérdésnek a történelmi, szociológiai és szociálpszichológiai vetületeit. A mikrotörténeteken keresztül sokak számára közhelyesnek vagy akár jelentéktelennek tűnő leírásokkal próbálom árnyalni a „szikár” valóságot. 1939. szeptember 1-én a Wehrmacht, szeptember 17-én a Szovjetunió támadta meg Lengyelországot. Ebben a helyzetben sok lengyel számára országa elhagyása tűnt a legjobb megoldásnak.

A Teleki-kormány 1939 áprilisától határozottan kiállt a magyar–lengyel barátság mellett, és semmiféleképpen nem akart a németek oldalán Lengyelország ellen háborúba keveredni.

Az első menekültcsoport 1939. szeptember 10-én jelent meg a magyar–lengyel határon, majd ezrek, tízezrek követték őket. Szeptember 18-án, tehát egy nappal a szovjet támadás után Teleki Pál miniszterelnök utasítására megnyitották a lengyel menekülők előtt a lengyel–magyar határt; hivatalosan csak szeptember 21-én. A menekültek számát nem ismerjük pontosan, a különböző források alapján 60–80 ezer fő között lehetett a számuk, de találkozhatunk 100 ezer, sőt 120 ezer fős adattal is.

1 JÁMBOR Orsolya Ilona menekültügyi ügyintéző, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatóság, Menekültügyi Osztály
Orsolya Ilona JÁMBOR asylum officer, Immigration and Asylum Office, Regional Directorate of Budapest and Pest County, Asylum Unit
orcid.org/0000-0002-4581-5217, jambor.orsolya@gmail.com

A lengyel menekültek érkezése és elhelyezése

A Belügyminisztérium a lengyel menekültek érkezésének pillanatában már megbízottakat küldött ki a határállomásokra, ahol nem csupán a polgári menekültek fogadása történt meg, a Honvédelmi Minisztérium is helyezett ki határmenti különítményeket, akik először lefegyverezték a lengyel katonákat. A minisztertanács 1939. október 5-i ülésén a belügyminiszter a korábbi 120 000 pengőn kívül újabb 300 000 pengőt kért a menekültek ellátására és elhelyezésére „közjótékonyság és emberbaráti intézmények” költségvetési címen.²

A Teleki-kormány a lengyel menekültek befogadására vonatkozó döntéseit taktikai és morális indokok alapján hozta meg. A döntés megfelelt az ország külpolitikai céljainak és érdekeinek, amelyek a nyugati szövetségesekkel való kiegyensúlyozott viszony fenntartását tették szükségessé, valamint a magyar sajtó által még inkább felerősített lengyelbarát közvélemény-hangulatnak. A menekültek érkeztetésével kapcsolatban elmondhatjuk azt is, hogy a Jugoszlávián át Franciaországba távozókat nem akadályozták a magyar hatóságok.

Már szeptember 15-étől elkülönült a polgári menekültek és a menekült katonai személyek gondozása. Az előbbi a Belügyminisztérium VII. Közbiztonsági Osztályán belül a Külföldiek Ellenőrző Országos Központi Hatóság (a továbbiakban: KEOKH)³, illetve az Antall József vezette IX. Szociális Osztály intézte, a katonákkal a Honvédelmi Minisztérium XXI. ügyosztálya Baló Zoltán ezredes, majd októbertől Utassy Lóránt ezredes, korábbi londoni katonai attasé irányításával foglalkozott. Az alosztály munkáját segítette egy a *Lengyel Internált Katonák Képviselte a Magyar Királyságban* nevezetű katonai iroda, melynek jogszerűségét a genfi egyezmény adta. A katonai iroda – melynek első parancsnoka Stefan Dembinski volt – keretében működött a lengyel tiszi bíróság és a függelemsértést elbíráló bizottság is. A Honvédelmi Minisztérium a katonai képvisellel történt előzetes megbeszélések alapján hozta meg döntéseit, nevezte ki a lengyel táborparancsnokokat, fegyelmi és átcsoportosítási kérdésekben is kikérte véleményüket, sőt a lengyel katonai erő evakuációjának elősegítése érdekében több alkalommal is vezényelt katonai egységeket a déli határ közelébe vagy egyik táborból a másikba.

Amíg a katonai menekülteket ez a lengyel katonai képviselő segítette, addig a polgári menekültekkel a Lengyel Polgári Bizottság tagjai foglalkoztak. Ezenkívül a Budapesten 1941-ig működő lengyel követség, a Vöröskereszt és több társadalmi szervezet vett részt a menekültek életének szervezésében, segítésében. A magyar kormány 140 kisebb-nagyobb katonai menekülttábort létesített – 1939 októberében már 91 tábor működött –, és Budapesten kívül még további 114 településen szállásoltak és láttak el polgári személyeket.

2 MNL OL K 27 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek 1939. 10. 5.

3 A széles feladatkörrel rendelkező KEOKH tevékenysége megnőtt Lengyelország lerochanása – valamint az Anschluss, Csehszlovákia szétesése és a Szovjetunió megtámadása – után. Lásd Kovács (2009) és (2010).

A belügyminiszter 1940. január 24-én kelt levele a polgári menekülttáborok parancsnokainak megfogalmazta, hogy a lengyel menekültek beözönlésének következtében az ország különböző pontjain állítottak fel menekülttáborokat, és a férőhelyhiányra tekintettel magánszemélyeknél is szállásoltak el lengyel menekülteket. *„Minden polgári menekülttábor vezetését és irányítását /: ebből a szempontból tábornak véve azokat a községeket, városokat, körjegyzőségeket is, ahol a menekültek nem kifejezetten táborban vannak ellátva :/ a belügyminisztérium által megbízott táborparancsnok látja el, aki ebben a minőségben közvetlenül a belügyminisztérium IX. /: közjóléti és szegénységügyi :/ osztályának rendelkezése alá tartozik. /: Városokban a polgármester, községekben rendszerint a járás főszolgabírája, vagy a község jegyzője, kivételesen papok, tanítók stb. :/”*⁴

A táborparancsnok a tábor vezetése mellett a menekültek szociális ellátásért is felelt. A tábor zárt rendszerben működött, a tábori területen adminisztratív irodai munkák ellátására felvett „külsős” munkaerő alkalmazása is csak a Belügyminisztérium engedélyével és a táborparancsnok szigorú ellenőrzése mellett volt lehetséges.

„A menekülteket elhelyezésük megtörténte után azonnal állományba kell venni. Az állományba való vétel az erre a célra rendszeresített és a 78/Men. 1940 sz. Utasítás mellékleteként megküldött »Törzskönyv« nyomtatványon történik. A törzskönyvhöz betűsoros névmutatót, nagy létszám esetén lehetőleg kartotéket kell vezetni” – mondta ki az utasítás.⁵ A menekültek számára fényképes „Igazoló könyvecskék” kerültek kiállításra, melyeket nyilvántartásba vettek. Ezek egyfajta személyazonossági igazolványként is működtek. A nyilvántartás tartalmazta, hogy a könyvecske kinek a nevére lett kiadványozva, illetve annak sorsszámát. *„A könyvecskének megfelelő része a menekült mindenkori tartózkodási helyének a rendészeti hatóságok részéről való kijelölésére, illetve feltüntetésére is felhasználható.”*⁶

A könyvecskében továbbá feltüntették a menekült személy számára jutott támogatásokat, úgymint pénz, ruhaneműk stb., amelyeket vagy a hatóságoktól vagy jótékonyági szervezetektől kaptak. Emellett itt kellett rögzíteni a „megőrzésre” rubrikában a menekült által letétbe helyezett tárgyak és anyagok listáját. A könyvecskékkal történő visszaélések visszaszorításának érdekében a fényképek beragasztására szánt oldalon a menekültek ujjlenyomatát is lehetett alkalmazni. A menekült magával hozott fényképét is be lehetett ragasztani, amennyiben azon megfelelően felismerhető a menekült és ezt aláírásával, a hatóság pedig megfelelő módon pecsétjével hitelesítette. A pecsét félig a fényképen, félig pedig a papíron helyezkedett el.⁷

A polgári menekülteket csak névleg helyezték el táborokban, a valóságban magánlakásokban, panziókban és szállodákban kaptak szállást. A kormány a kihelyezett menekültekért 1,50 pengő/fő tartásdíjat fizetett, amennyiben a szállásadó hitelt érdemlő módon tudta igazolni az eltartást.⁸ Elvileg szigorú rendőri felügyelet és internálás alatt

4 MNL OL K 150 – 1939 – 1940. IX – 15 – sz. n. Polgári kori kormányhatósági levéltárak, Belügyminisztériumi levéltár, Lengyel menekültek

5 Uo.

6 MNL OL K 150 – 1939 – 1940. IX – 15 – 85–86.

7 Uo.

8 MNL OL K 150 – 1939. IX – 15 – 1068. men. /1939.

kellett volna élniük. A helyi polgári közigazgatás vezetője (általában a [fő]jegyző) volt a tábor parancsnoka, nála kellett jelentkezniük a polgári menekülteknek előbb napon-ta, később már csak tíznaponként. Költségüket a magyar állam fedezte, és a magyar átlagfizetést meghaladó napidíjat is kaptak.

A polgári menekültek felügyeletét a helyi közigazgatás vezető beosztású civil hivatalnokai látták el táborparancsnoki, helyettesi és egyéb minőségben. A menekülők nagyobb számban történő érkezésekor az érintett települések kötelesek voltak – minden érkezett személy pontos adatainak feltüntetésével – jelentést tenni a Belügyminisztériumnak a közigazgatási határain belül tartózkodó lengyel polgári menekültekről. Személyenként szociális nyilvántartó lapot is kellett kitölteni. A táborparancsnokok feladatai közé tartozott emellett a havi összefoglaló jelentések készítése is a tábor működéséről, amelyben fel kellett tüntetnie a menekültek létszámadatait, családi állapotukat, az üres férőhelyek számát, a „*táborszerű*” vagy a magánháznakál való elhelyezés preferálását, illetve az előző havi ellátmánymaradványt, vagy -tartozást, valamint a következő havi ellátmányszükségletet. Az elhelyezettek ellátását a kormány a Magyar–Lengyel Menekültügyi Bizottság és egyéb segítő szervezetek bevonásával tette lehetővé.

Ugyanakkor feszültséget okozott, hogy „*a menekültek megjelenésekor a magyar állam még nem követett kialakult menekültpolitikát, a vonatkozó rendelkezések az ezt követő tapasztalatok fényében változtak, finomodtak*”.⁹ Nemcsak arról van szó, hogy az alsóbb szervek nem értették, mit akarnak pontosan a minisztériumban, hanem előfordult, hogy a rendelkezések egy nap alatt háromszor változtak, mindig az előző ellenkezőjére. Így az alsófokú szervek nem tudták mennyire legyenek szigorúak, elnézőek, barátnak vagy ellenségnek tekintsék-e a menekülteket.

A katonai és a polgári menekültek körében is nőtt a szökések száma, rövid idő múlva arra a következtetésre jutottak a hatóságok, hogy külföldi kapcsolatok révén szervezik a szökéseket.¹⁰ A szökések nem egyszer köztörvényellenes cselekedetekkel párosultak (általában lopással).¹¹

A katonai menekültek táborainak kijelölésénél elsőrendű szempont volt, hogy hol tudják minél egyszerűbben és gyorsabban megoldani az elszállásolást és az ellátást, mivel a tél is közeledett; elhelyezésük földrajzilag egyáltalán nem volt zökkenőmentes. A magyar és a lengyel érdekeltség eltért egymástól. A lengyel Katonai Képviselőlet által Magyarország déli és középső részei voltak a legalkalmasabb területek a menekülttáborok felépítésére, míg „*hivatali véleményezés szerint a lengyel táborok létesítése külpolitikai okokból »legfeljebb« Várpalota környékén Esztergom térségében, valamint az északi, (magyar-csehszlovák) volt határ- és pénzügyőr laktanyában engedélyezhető*”.¹² A lengyel fél elutasította az ország északi részén történő táborkialakítást. Álláspontja szerint a lengyelek számára pszichikailag a németek közelsége zavaró lenne, továbbá felhívta a figyelmet arra, hogy ha már lengyel pénzekből épülnek a táborok,

9 Uo..

10 MNL OL K 150 – 1939 – 1940. IX – 15 – 1075.

11 Uo.

12 Lagzi (1977) 26.

akkor olyan helyen épüljenek, amely a lengyelek számára a legmegfelelőbb – azaz a jugoszláv határhoz minél közelebb.

A bezártság okozta feszültség gyakran okozott konfliktusokat a katonák körében, akik gyakran megkerülték a magyar hatóságokat, és Budapestre vagy az ország belső területére távoztak. Ebben segítségükre volt a magyar lakosság is, akik szívélyesen fogadták a menekülteket. Ez olyan szinten feltűnő volt, hogy a vezérkari főnök nem mehetett el szó nélkül mellette: *„A lakosság többsége a városokban megvásárolja a lengyel jelvényeket, és szembetűnő módon hordja, lelkesen fogad mindenkit. Felhívom a figyelmet a külpolitikai szempontból nem kívánatos demonstráció következményeire is.”*¹³ A Honvédelmi Minisztérium a lengyelek őrzésével kapcsolatban arra az álláspontra helyezkedett, hogy a tiszti kar szabadon mozoghat az *„internálás körzetében”*, míg a légénységi állomány mozgását feltételekhez kötötték.

1939. szeptember 25-én Bartha Károly honvédelmi miniszter részletesen foglalkozott a katonai menekültekkel szemben tanúsított bánásmóddal. Elrendelték, hogy az internáltak a táborot csak megfelelő fegyveres őrkisérettel hagyhatják el; a táborokban a rendfenntartást a rangidős tisztek végezték, akiknek munkáját egy-két segéd-tiszt segítette; a lengyel táborvezetőség irodáján kívül orvosi rendelő, takarékpénztár, műhelyek és becsületbíróság működött. A közösségi helyiségben művelődési lehetőséget biztosítottak a táborlakók számára.¹⁴

A katonai menekültek rangjukat megtarthatták, kitüntetéseiket viselhették, fegyelem szempontjából a honvédségre kiszabott normák lettek az irányadók, azonban a velük szembeni bíraskodás a polgári büntetőbíróság előtt zajlott. A magyar honvédség felügyelete alá tartozó katonai táborok működési szabályai lehetővé tették, hogy a bentlakók elhagyhassák a tábor területét, a magyar átlagfizetést meghaladó napi-díjat is kapjanak, később pedig munkát is vállaljanak. A táborok helyének kijelölésekor ügyeltek arra, hogy a környéken ne legyenek olyan falvak, amelyekben erősen német-barát érzelmű a lakosság. A szinte semmilyen ellenőrzésnek köszönhetően hozhatták létre a lengyelek a Katonai Kirendeltséget, amelynek legfőbb feladata a kapcsolattartás lett – futárszolgálat révén a Varsó–Budapest–Belgrád útvonalon – a Párizsban újjáalakuló kormánnyal és főparancsnoksággal. Ugyancsak a látszatörzés tette lehetővé, hogy 1939–1940 fordulóján a Katonai Kirendeltség szervezésében közel 60 ezer lengyel katonahaladjon át az országon, hogy Jugoszlávia érintésével harcoljon a németek ellen.

A katonák szökésével függ össze a nagykanizsai rendőrkapitányság vezetőjének, Kovács Nagy Pál rendőrségi főtanácsosnak a jelentése: *„Tegnap, azaz 26.-án este 7 órakor kapott egy Cláris rádiógrammot 4175 számmal, melyben a budapesti hadtest kémelhárító osztálya arra kéri fel, hogy: lengyel tisztek jogtalan határátlépési kísérletével kell számolni, fokozott ellenőrzést gyakorolni, lengyel útlevéllal érkezőket visszatartani és erről az 1. hadtest kémelhárító osztályát értesíteni kell. Debinszky lengyel tábornokot őrizetbe kell venni és Budapestre kell felkísérni. Kapitányság vezetője jelenti, hogy neki naponta 15-30 lengyel kilépője van, aki lengyel útlevéllal és Keokh. láttamozással szabályszerűen*

¹³ Stolarski et al. (2000) 20.

¹⁴ Lagzi (1977) 152.

*kísérlik meg az átlépést s így ha ezeket a jövőben fel kell neki tartóztatni, úgy kér intézkedést, hogy mit csináljon velük.*¹⁵

Ez a jelentés is tükrözi a magyar közigazgatás dilemmáját: kiengedje-e a katonatiszteket Jugoszláviába, ahonnan ők továbbutaznak, hogy a németek ellen harcoljanak, vagy ne törődjenek a németek ez irányú kérésével és a múltbeli kapcsolatok alapján is, engedjék ki őket.¹⁶

Törődés a menekültekkel: segélyezés és ellátás

A belügyminiszter 1939. szeptember 27-én kiadott rendeletében felhívta valamennyi rendőrkapitány, kirendeltségvezető, járási főszolgabíró figyelmét, hogy haladéktalanul vegyék nyilvántartásba a hatáskörük alá tartozó területen tartózkodó lengyel menekülteket,¹⁷ november 8-án pedig elrendelte, hogy „*az I. fokú rendőrhatalóságoknak hatósági területén tartózkodó lengyel polgári menekülteket a 100.000/1930.B.M. sz. r. 14.§-a értelmében időnként személyes jelentkezésre kell kötelezni.*”¹⁸ Ez alól a kötelezettség alól felmenthették azokat a személyeket, akik Lengyelországban magas beosztású közszolgák vagy bírók voltak, közjogi vagy egyházi méltóságot töltöttek be vagy még mindig azok. „*Ezeket a személyeket csupán lakó /tartózkodási/ helyük végleges változtatása esetében kell szükséghez képest – a rendőrhatalóság előtti személyes megjelenésre kötelezni.*”¹⁹

Adatszolgáltatási lapjukat két helyen is nyilván kell tartani, melyet a rendelettel elmentetben két példányban kell elkészíteni (100/1937.VII.6b. eln. sz. rend.) és a Külföldieket Ellenőrző Országos Központi Hatóság számára eljuttatni szükséges. Kimondták, hogy „*az időnként személyes jelentkezésre kötelezett lengyel polgári menekült a részére tartózkodási helyéül kijelölt községet /várost/ a hatóság engedélye nélkül el nem hagyhatja. (...)*”²⁰ A tartózkodási hely önkényes elhagyása, valamint a jelentkezési kötelezettséggel fennálló rendelkezések megszegése elzárás büntetésével járó súlyos kihágást képez. „*Rövidebb távozás engedélyezésére a táborfelügyelő községi jegyző, valamint a tartózkodási hely I. fokú rendőrhatalósága jogosult, a tartózkodási hely végleges megváltoztatására azonban engedélyt kizárólag a Külföldieket Ellenőrző Országos Központi Hatóság adhat. Az I. fokú rendőrhatalóságnak az ilyen irányú kérelmet – részletes véleményes jelentése kíséretében – minden esetben a Külföldieket Ellenőrző Országos Központi Hatósághoz kell felterjesztenie.*”²¹ A menekültek szociális ellátásáról, támogatásáról a 254/1939. B.M. sz. kiadott utasítás rendelkezett, egyúttal minden korábbi, ebben a tárgyközben kiadott rendelet hatályon kívül helyezte.

A legnagyobb kérdés a szociális ellátásban az anyagi forrás megteremtése volt. Ennek alapján „*a menekültügy költségeinek fedezésére a minisztertanács 1939. november*

15 MNL OL K150 – 1939 – 1940. IX – 15 – 1012.

16 Uo.

17 MNL OL K150 – 1939. IX – 9 – 14299.

18 MNL OL K150 – 1939 – 1940. IX – 15. 233.

19 Uo.

20 MNL OL K150 – 1939 – 1940. IX – 15. 234.

21 MNL OL K150 – 1939 – 1940. IX – 15. 234.

3-án elrendelte, hogy ezen kiadásokat a BM »Közjótékonyági és emberbaráti intézmények: az Átmeneti kiadások és előirányzatok nélküli kiadások« című költségvetési rovatok terhére intézzék.”²² A menekültek között „kiváltságokat” élveznek a „diplomáciai útlevéllel utazók, a magas egyházi és állami hatóságok vezetői, egyszóval a magas politikai személyiségek és hozzátartozóik”. A felsoroltak közé tartozó személyek esetében nem kellett ragaszkodni az internálótáborokban való elhelyezésükhöz. Amennyiben rendelkeztek elegendő anyagi forrással létfenntartásukhoz, naponkénti ellenőrzés mellett szabadon mozghattak.

A lengyel polgári menekültek segélyezése a menekültek jogosultságaitól függően különvált. Az önellátók függetlenséget élveztek, csak bizonyos megjelenési kötelezettségük állt fenn, de az sem minden esetben. Ők így nem részesülhettek tábori ellátásban. Ebből az okból kifolyólag külön ellátási segélyért kellett folyamodniuk, melyet átlagban 2,20 pengőben állapítottak meg naponta személyenként, derül ki a levéltári iratanyagból.

A menekültek pontos létszámát minden szombaton jelenteni kellett a BM IX. osztályának településenként.²³

A levéltári iratanyagból kiderül, hogy főképp önellátó, dolgozó lengyel menekültek kértek ellátási segélyt. A táborlakók csak a táborparancsnok engedélyével és felügyeletével válalhattak munkát, igényelhetek plusz juttatást, de tábori segélyezésben részesültek.²⁴

A segélyezés mindennapi problémáira világít rá a párkányi főszolgabíró 1943. július 17-i levele: „Adunamocsi tábornál azok a lengyel polgári menekültek, akik a laktanyában nyertek elhelyezést a napi 2P.50 fill. ellátás helyett csak 2P.30 fill. ellátásban részesültek, a különbözetet közös kiadások fedezetére használták fel. Ugyanis méltánytalannak látszott, hogy az a menekültek, akik a községben magánházaknál vannak elhelyezve és lakbért fizetnek ugyanakkora összegű ellátásban részesüljenek, mint a házbért nem fizető laktanyában lakó menekültek. Az ellátási segély ily módon való folyósítására az h. táborparancsnoknak hivatali elődöm adta a felhatalmazást. Az ellátási segélyeknek említett módon való kifizetését beszünttettem és utasítottam a kifizetést teljesítő táborparancsnokokat, hogy az előírt ellátási segélyösszeget mindenkinek teljes egészében fizessék ki...”²⁵

A lengyel menekültek fogadásakor az első és legfontosabb feladat az orvosi-egészségügyi ellátás megszervezése volt. Kiemelt kérdésként kezelték a menekültek egészségügyi ellátását. Az 1940. május 9-én megtartott minisztertanácsi ülésen Keresztes-Fischer Ferenc belügyminiszter kérte a minisztertanácsot a lengyel és a jóval kisebb számú szlovák, román és francia menekült egészségügyi, orvosi támogatására, amelyhez 1 millió pengőre van szükség. 1939. november 3-án létrejött a lengyel orvosok csoportja, amely ellátta mind a katonai, mind a polgári táborok egészségügyi feladatait. A csoport 1939 novemberében kezdte meg hivatalos működését, eredményes munkájuk elsősorban Koflataj-Srzednicki tábornoknak volt köszönhető, akinek révén ingyenessé tették az orvosi ellátást.

22 Kapronczay (1992) 40.

23 MNL OL. K150 – 1939 – 1940. IX – 15 – 87.

24 MNL OL K150 – 1941. IX – 9 – 1061/1941.

25 MNL OL K150 – 1942. IX – 15 – 405/1943.

A lengyel orvosi és egészségügyi szolgálat felbecsülhetetlen tevékenységet fejtett ki a menekülők körében. Az új életkörülmények közé kényszerült emberek gyakran zaklatottak voltak, depressziós betegségek jelentkeztek náluk, a katonai táborokban az alkoholizmus jelentőssé vált. A Lengyel Orvosok Csoportjának születési és halálozási jegyzőkönyvi kimutatása alapján 1944. március 19-ig Magyarországon 139 menekült hunyt el, nagyrészüik tüdőbajban, de voltak közöttük olyanok is, akik az öngyilkosságba menekültek.²⁶ A lengyel orvosok a szolgáltatásaikért juttatást kaptak.

A zloty „ügy”

A lengyel menekültügy történetéhez tartozik a lengyel fizetőeszköz, a zloty beváltásának története is.

A Magyarországra érkezett menekültek 1939 szeptembere folyamán – más lehetőség híján – zlotyval fizettek az ellátásukat biztosító magánszemélyeknek. Tekintettel arra, hogy „*kötött valutaváltás*” volt életben, melynek értelmében kizárólag a pénzügyminiszter rendelkezett a külföldi valuta magyar pengőre való váltásának feltételeiről – amelyet gyakorlatban a Magyar Nemzeti Bank valósított meg –, nehézséget okozott a magyar lakosság számára a lengyel pénz magyar pengőre váltása. Több olyan irattal is találkozhatunk a lengyel menekültekkel kapcsolatban, amely a zloty beváltásának nehézségeivel és problémájával foglalkozik.

A kárpátaljai Ökörmező községben 1939 szeptemberében a hatóság felhívta a magyar lakosság figyelmét, hogy függetlenül attól, hogy a lengyelek zlotyval kívánnak fizetni a szolgáltatásokért, azt kötelesek elfogadni és a megfelelő ellenszolgáltatást nyújtani. Nagyon sok vendéglős és kereskedő így is tett, de a kapott zloty átváltása magyar pengőre majd minden esetben elmaradt vagy sokkal később, akár éves tolodással került kifizetésre. Következtethetünk erre egy vendéglős, Herkovits Mórné kérelme alapján, amelyet 1940. május 2-án nyújtott be a belügyminiszterhez.²⁷ A vendéglős közel 1218 zlotyival és 33 garassal rendelkezett, melyet lengyel menekültektől fogadott el a hatóság felszólítására. A lengyel zlotyt 2:1 arányban kellett váltaniuk, így a kifizetések is ennek alapján történtek. Részére a megtérítés azóta sem történt meg, és anyagi nehézségekre hivatkozva – közadótartozás – kívánja annak mihamarabbi magyar pengőre való váltását.

A kárpátaljai vendéglős története nem egyedülálló, több ilyen eset is történt, amelyeket meghallgatásokkal és iratok, nyugták bekérésével ki is vizsgáltatott a belügyminiszter – derül ki egy 1940. december 21-én kelt, pénzügyminiszteri levélből.²⁸ A vizsgálat megállapította, hogy a kárpátaljai magyarok önelhatározásból fogadták el a zlotyt, és váltották be a saját maguk által meghatározott valutaárfolyamon. A fentebb említett Herkovits Mórné esetében is ez igazolódott be, amit az 1940. november 12-én a belügyminiszterhez a Kárpátaljai terület kormányzó biztosa által írt levél támaszt

²⁶ Kapronczay (2009) 137.

²⁷ MNL OL K150 – 1940. IX – 15 – 5185.

²⁸ MNL OL K150 – 1940. IX – 9 – 53-54.

alá.²⁹ (Herkovits Mórné esetében a vizsgálatot a belügyminiszter 1940. május 25. napján a kérelem beérkezését követően rendelte el.)³⁰ A pénzügyminiszter megtagadta a kárpátaljai kérelmezők zlotyjának pengőre történő átváltását, a nemzeti bankból történő kifizetését, sőt mi több, még fedezetet sem volt hajlandó nyújtani a kifizetésekre. A levéllel egy időben a pénzügyminiszter megküldte az egyéni kérelmeket, továbbá egy táblázatos kimutatást a kérelmezők neveivel letétbe helyezett zlotyjukról. Tekintettel arra, hogy ő megtagadta a kifizetést, a belügyminiszterre bízta a kérelmek ügyében való érdemi döntést. Javaslatot tett, hogy mivel a valutaváltás jóhiszeműségből történt, ezért méltányosságból fizesse ki számukra pengőbéli értékét a lengyel menekültek segélyezésére felállított alapból. De hozzáfűzte, hogy ezt a megoldást kizárólag a legvégső esetben alkalmazza a belügyminiszter, amennyiben már a magyar polgárok létfenntartását és/vagy megélhetését veszélyeztetné a zloty ki nem fizetése pengőben. Felhívta a figyelmet arra is, hogy akik ilyen ún. segélyben részesülnek, kötelesek letétbe helyezni zlotyjukat a Magyar Nemzeti Bank budapesti főintézeténél.

A kimutatásból látható, hogy nem jelentéktelen összegekről van szó. Ökörmező község lakossága összesen 16 403,39 zlotyit fogadott, amely 8 201 magyar pengőnek és 70 fillérnek felelt meg.³¹ Összehasonlításként 1939-ben az átlag napi munkásbér 2,21 pengő volt. Ezzel az összeggel kalkulálva egy havi átlagbér – 25 munkanappal számolva – 55,25 pengőt tett ki, amikor „200 pengő fixszel az ember könnyen viccelt”.

A beváltások másik nagy nehézségét az árfolyam meghatározása okozta, mivel a lengyel zloty a háborús események miatt rohamos mértékben értéktelenedett el a pengőhöz képest. Ez jól tükröződik az ökörmezői lakosok levelében, amelyet a Kárpátaljai terület kormányzóbiztosának írtak 1940. július 22-én:

„Alulírott ökörmezői lakosok tisztelettel előadjuk a múlt év szeptember havában – a lengyel menekülés kezdetén az idemenekülő lengyel polgári lakosságnak és katonai személyeknek különféle közszükségleti cikkeket, élelmet, ruházatot, stb. adtunk el. A lengyel menekülők zlotyival fizettek és miután szeptember 21-én a zlotyi még a hivatalos lapban is jegyezve volt a lengyelek pénzét 100:65 arányban váltottuk be. A beváltás után pár órán belül lett tudomásunkra adva, hogy a zlotyit csak 100:10 arányban lehet beváltani, ekkor azonban az eladott árutat visszaszerezni nem tudtuk. A községi eljáróság ezen beváltási arányszám után kihirdette azt is, hogy a visszaélések elkerülése végett a kereskedők által beváltott zlotyi haladéktalanul beszolgáltatandó a községhez, ahol az a mai napig is letétben fekszik. – A község eljárósága a beváltott összegekről készített kimutatást hivatalos úton illetékes helyre terjesztette fel, azonban a községi eljáróság előterjesztése még a mai napig elintézve az illetékes felsőbb hatóságok által nem lett. [...] Kérésünk támogatására tisztelettel előadjuk, hogy a lengyel háború tragikus befejezése mindenkit készületlenül ért és a menekülések kezdete idején senki nem gondolt arra, hogy Lengyelország tönkre fog menni. Az ideérkező menekülők éhesek, ruhátlanok voltak, emberi kötelességünknek tettünk eleget, amikor még a Magyar Nemzeti Bank által is jegyzett zlotyikat a jegyzési árfolyamon menekültektől beváltottuk.

29 MNL OL K150 – 1940. IX – 15 – 19.767/1940. szám (Kárpátalja).

30 MNL OL K150 – 1940. IX – 15 – 5185. szám. (Kárpátalja).

31 MNL OL K150 – 1940. IX – 15 – 56. (Kárpátalja).

*Vannak közöttünk olyanok, akiknek jóformán mindenét megvették a lengyel menekülők, elzárkózni előlük viszont nem lehetett, mert hiszen órák hosszáig sorban állottak, hogy egy kevés eledelhez, egy falat kenyérhez hozzájussanak...*³²

A magyar kormány előzetesen nem foglalkozott azzal az egyszerű kérdéssel, hogy a lengyel menekültek mivel fognak fizetni Magyarországra érkezésük után. Az 1942-ig vizsgált iratok között nem találtam olyan anyagot, amely a letétbe helyezett zlotyok pengőre való átváltását tárgyalná.

Kezembe került egy 1939. október 31-én kelt belügyminiszteri levél, amely részletesen kifejtette a probléma gyökerét és egyben előremutatást nyújtott a megoldásában, mégsem hozott eredményeket:

„Kárpátaljai kormányzó Biztosának, Ungvár

*Értesülésem szerint, – a lengyelországi menekülések első idejében, – a kárpátaljai kereskedők, vendéglősök stb. egyes esetben a helyi katonai és csendőr-parancsnokságok utasítására áruért, vagy egyéb szolgáltatásokért lengyel menekültektől zlotybankjegyeket fogadtak el. A Magyar Nemzeti bank a zloty hivatalosan 1939. évi szeptember hó 18.-ig jegyezte. A zloty utolsó hivatalos jegyzéke eladás esetében 100 Zloty = 61 pengő volt. Az említett nap után a Nemzeti Bank a zloty jegyzését és átváltását beszüntette. Ennek folytán az zloty-bankjegyek beváltására ez idő szerint nincs lehetőség, s az időközben bekövetkezett külpolitikai változások folytán az zloty bankjegyek értékelésére nincs is alap...*³³

Az érdekesség ebben a levélrészletben, hogy míg az előző kérelemben az ökörmézói kereskedők és vendéglősök arra alapozták igényüket, hogy szeptember 21-én a hivatalos lap még jegyezte a lengyel zloty és ők az ott meghatározott értékben váltottak, addig a belügyminiszter levelében azt közli, hogy csak szeptember 18-ig jegyezték és váltották át a lengyel zloty. Hogy valóban melyik félnek van igaza, még nem derült ki az iratokból. Annyi azonban bizonyos, hogy az állam így nagyobb pénzügyi veszteségtől kímélte meg büdzséjét azzal a kijelentésével, hogy nem áll módjában beváltani a magyaroknál lévő zloty, vagy ha be is váltja, csak korlátozott határok között teszi.

A levél folytatása:

*„...A lengyel menekültek zlotyi bankjegyeire (a minisztertanács 1939. évi szeptember hó 22.-én tartott ülésén hozott határozat alapján), a Magyar Nemzeti Bank ad ugyan előleget, és pedig bankjegyek névértékének 10%-át, de személyenként legfeljebb 100 pengőt, az értékesítésnek ez a módja azonban a szóban levő esetekben nem alkalmazható. Mivel érdekelt kérelmező kereskedőket és vendéglősöket stb. a zloty-bankjegyek átvételével esetleg károsodás érte, a leghitelesebb esetben megengedhetőnek tartom, hogy a károsodásokért az érdekeltek kártérítésben részesüljenek.*³⁴

Példaként hozható fel Rosenberg Lipót sóslaki lakos esete is, aki ökörmézói sors társaihoz hasonlóan megerősíti azt a tényt, hogy a magyar a lakosság a hatóság felszólítására váltotta be a lengyel zloty.³⁵ Még több olyan hasonló jegyzőkönyvet is olvashatunk, amelynek szereplői szolgáltatásért vagy árukért cserébe elfogadták a lengyel

32 MNL OL K150 – 1940. IX – 15 – 1067.

33 MNL OL K150 – 1939 – 1940. IX – 15 – 980.

34 Uo.

35 MNL OL K150 – 1940. IX – 15 – sz. n. (Sóslak)

złoty 50 filléres értékben. Az iratanyagokból ugyanakkor – hasonlóan, mint az ökörmezői lakosok esetében – nem derül ki, hogy a złotybeváltásra sor került volna egészen 1942-ig.

A minisztertanács fentebb idézett döntése miatt 1940 elején már 10 milliónyi złoty bankjegy került letétbe, az államkincstárt terhelve ezzel. A lengyel követ – a korlátozások ellenére – a magyar kormány jóindulatának újabb bizonyítékát látta a rendelkezésben, amely nem sértette a lengyelek büszkeségét, mert nem tartották a gyorssegély megalázó formájának.

Összegzés

A második világháború kitörése után a magyar kormány számíthatott és számított a lengyel menekültekre. Nem csupán az évezredes barátság kapcsán, hanem mert a bécsi döntés következtében 180 km hosszú közös magyar–lengyel határszakasz jött létre. De az biztos, hogy a lengyel menekültek száma és a menekülés intenzitása mindenkit meglepett, ez tükröződik a különböző szintű jegyzőkönyvekben. A politikusok, a közvélemény, a lakosság általában átértette, megértette az országra nehezedő felelősség súlyát – ez derül ki az emlékiratokból, visszaemlékezésekből is. A többség inkább barátként, mintsem menekülő idegenként kezelte a lengyeleket.

Összességében elmondhatjuk, hogy Magyarország erején felül teljesített a lengyel menekültek befogadását és ellátását illetően. Megmutatta, hogy pozitív hozzáállással és észszerű, racionális döntések sorozatával több tízezer ember életét, sorsát tudja pozitív irányban befolyásolni anélkül, hogy ezzel hátrányt okozna saját lakossága körében.

Sok embert lehetne idézni, hogy miként értékeli a magyarok lengyelmentő, lengyelsegítő tevékenységét a második világháború idején. Én közülük Grzegorz Łubczyk újságíró, volt budapesti lengyel nagykövet véleményét választottam. Łubczyk és felesége, Krystyna 2010-ben jelentette meg az *Emlékezés – lengyel menekültek Magyarországon 1939–1946* című kétkötetes művét. A könyv gerincét Antall József hagyatéka képezte. Ennek alapján készítette el Łubczyk a *Magyar szív* (*Węgierskie serce*) című egyórás dokumentumfilmjét három évvel később, amely történelmi mementó és köszönetnyilvánítás a magyaroknak a menekülteknek nyújtott segítségért. A film bemutatóján a forgatókönyvíró-rendező elmondta, hogy egyetlen más nép és társadalom sem tanúsított olyan együttérzést és nyújtott olyan nagy támogatást a lengyeleknek, mint a magyarok 1939 őszén és az azt követő években.

IRODALOMJEGYZÉK

- Dombóvári Antal (2008): *Lengyel menekültek Rákospalotán, 1939–1945*. Forrás: http://www.leki17.hu/pdf/lengyel_menekultek_1939.pdf (2016. 11. 03.)
- Fejes Sándor (2004): *Lengyel menekültek Veszprém-megyében 1939–1945*. Pápa, Pápai Lengyel Kisebbségi Önkormányzat.
- Fiziker Róbert (2015a): *Lengyel hazafi vs. lengyel zsidó*. Forrás: http://archivnet.hu/politika/lengyel_hazafi_vs._lengyel_zsido.html (2016. 12. 30.)
- Fiziker Róbert (2015b): *Lengyel menekültek Magyarországon. Együtt harcol s issza borát?* Forrás: http://www.archivnet.hu/politika/lengyel_hazafi_vs._lengyel_zsido.html (2016. 12. 31.)
- Kapronczay Károly (1991a): *A lengyel menekültügy irányítása*. In: Kapronczay Károly: *Magyarok és lengyelek – Menekültügy 1939–1945*. Budapest, Gondolat Kiadó.
- Kapronczay Károly (1991b): *Lengyel zsidó menekültek Magyarországon a második világháború alatt*. In: Kapronczay Károly: *Magyarok és lengyelek. Menekültügy 1939–1945*. Budapest, Gondolat Kiadó.
- Kapronczay Károly (1992): *Akkor nem volt Lengyelország...* Budapest, Magvető Könyvkiadó.
- Kapronczay Károly (2000): *A magyar–lengyel történelmi kapcsolatok évszázadai*. Budapest, Mundus Magyar Egyetemi Kiadó.
- Kapronczay Károly (2009): *Lengyel menekültek Magyarországon 1939–1945*. Budapest, Mundus Magyar Egyetemi Kiadó.
- Klajn, Lajčo (2001): Dr. Teleki Pál gróf személyisége és munkássága. In: *Létünk*, 31. évf. 3–4. sz. 11–20.
- Klettner Csilla – Kovács Tamás (2016): *A lengyel menekültek magyarországi fogadtatása 1939 őszén*. Forrás: http://www.archivnet.hu/menekultkerdes_migracio_magyarorszagon_a_20_szazadban/2._a_lengyel_menekultek_magyarorszagi_fogadtatasa_1939_osen.html (2016. 12. 31.)
- Kovács Tamás (2009): *A Belügyminisztérium rendészeti és karhatalmi feladatai 1920–1944. között*. In: Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Tanulmányok „A rendészet kultúrája – kulturált rendészet” című tudományos konferenciáról*. Pécsi Határőr Tudományos Közlemények X. Pécs, Magyar Hadtudományi Társaság Határőr Szakosztály Pécsi Szakcsoportja.
- Kovács Tamás (2010): *Egy szervezet – egy feladat? A Külföldiek Ellenőrző Országos Központi Hatóság létrejötte és működése, 1930–1945*. In: Valcsicsák Imre (szerk.): *Rendészeti Doktoranduszok II. Országos Konferenciája 2010. november 17. Rendvédelmi Füzetek, 2010/4. sz.*
- Lagzi István (1975): *Lengyel menekültek Zala megyében a második világháború idején*. Zalaegerszeg, Zalai gyűjtemény 3. sz.
- Lagzi István (1977): *Lengyel menekültek tábori viszonyai Észak-Magyarországon*. In: Szabadfalvi József: *A Herman Ottó Múzeum Évkönyve XVI*. Miskolc, Herman Ottó Múzeum.
- Lagzi István (2000): *A Magyarországon internált lengyel katonák evakuációja a magyarországi „északi és nyugati régióból” 1939–1941*. In: Bősze Sándor (szerk.): *Somogy megye múltjából: levéltári évkönyv*, 31. sz. 133–176.
- Lagzi István (2015): *Lengyel katonák evakuációja Magyarországról 1939–1941*. Budapest–Szeged–Város, METEM: Historia Ecclesiastica Hungarica Alapítvány.
- Lengyel menekültek Magyarországon a háború alatt* (1946). Budapest, Athenaeum.
- Lengyel Tiszti Tábor – Ipolyhídvég: Magyarországon internált lengyel katonatisztek tábori naplója, 1939–1944* (2010). Esztergom, Kultsár István Kiadói Alapítvány és a Komárom-Esztergom megyei Önkormányzat.
- Łubczyk, Grzegorz (2004): *A lengyel Wallenberg*. Budapest, Széphalom Könyvműhely.
- Łubczyk, Krystyna – Łubczyk, Grzegorz (2010): *Emlékezés I–II. Lengyel menekültek Magyarországon 1939–1946*. Varsó, Rytm könyvkiadó.
- Maróti Zsolt Viktor (2015): *„Pawel Teleki” – egy magyar miniszterelnök lengyel szemmel*. Forrás: <http://ujkor.hu/content/pawel-teleki-egy-magyar-miniszterelnok-lengyel-szemmel> (2016. 11. 03.)
- Nowak, Jerzy Robert – Olszanski, Tadeusz – Juhász Gyula (1985): *Barátok a bajban. Lengyel menekültek Magyarországon 1939–1945*. Budapest, Európa Könyvkiadó.
- Stolarski, Jan et al. (2000): *Menekült-rapszódia. Lengyelek Magyarországon 1939–1945*. Budapest, Széphalom Könyvműhely.

Levéltári források

Magyar Nemzeti Levéltár Országos Levéltár, (MNL OL) K150-1939 (1940, 1941, 1942) -IX-15, Polgári kori kormányhatósági levéltárak, Belügyminisztériumi levéltár, Lengyel menekültek.

MNL OL K 150 – 1939 (1940, 1941) – IX-9, Polgári kori kormányhatósági levéltárak, Belügyminisztériumi levéltár, Lengyel menekültek

MNL OL K 27 Minisztertanácsi jegyzőkönyvek 1939. 10. 5. Forrás: https://www.eleveltar.hu/web/guest/bongeszo?ref=TypeDeliverableUnit_5646a9ab-67cd-4c7e-8d15-bc6f12409e9b&tenant=MNL&parentHierarchy=5646a9ab-67cd-4c7e-8d15-bc6f12409e9b%2063d0b40a-1326-4f5b-91aa-3efeb944e9%20MNL_14678%20MNL_733343%20MNL_733342%20MNL_733328%20MNL_14660%20MNL_49%20MNL_1 (2016. 11. 04.)

ABSTRACT

The life of Polish Refugees in Hungary Between 1939 and 1945

Orsolya Ilona JÁMBOR

“Polish and Hungarian are two good friends; they fight and drink their wine together” – as the saying goes. I chose a motto which is well-known in Poland, isn’t unknown in Hungary either. While writing about the most relevant five years of the Polish – Hungarian relations. I focused on discovering the administration and social welfare system of the Polish refugee crisis. I paid special attention to the exploration of the relationship between the Polish and Hungarian population. My goal was to introduce some aspects of a years-long refugee crisis objectively, free from bias and emotion.

Keywords: Polish refugees, Ministry of Interior, World War II, Antall József Sr.

Rendvédelmi szervek: integritás *ante portas*

KLOTZ Péter¹

A rendvédelmi szervek korrupció elleni küzdelmének középpontjában hosszú ideig a büntetőjogi megközelítés állt. Ebben fontos változást hozhat a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet nemrégiben hatályba lépett módosítása, amely a szervezeti integritás fejlesztését írja elő valamennyi költségvetési szerv számára. Jelen tanulmány azt vizsgálja, hogy hogyan kapcsolódhatnak össze a belső kontrollrendszer által előírt integritásmenedzsment-feladatok és a rendvédelmi szervek antikorrupciós törekvései.

Kulcsszavak: korrupció, integritás, integritásirányítási rendszer, belső kontrollrendszer, kockázat

Korrupció elleni fellépés a rendvédelmi szervek körében

A korrupció mint jelenség igen változatos formában valamennyi olyan társadalomban jelen van, amely az egyénekre hatalmat ruház a célból, hogy azt a közösség érdekében használják. A korrupciót ezért igen gyakran a rábízott hatalommal való visszaélésként határozzák meg egyéni előnyszerzés érdekében.² Mivel a hatalommal való visszaélés lehetősége a rábízott hatalom növekedésével arányosan nő, különösen fontos, hogy a széles jogkörökkel rendelkező rendvédelmi szervek megfelelő intézkedéseket tegyenek a korrupciós cselekmények visszaszorítása érdekében.

Míg a rendvédelmi szervek egyik fő feladata a különféle bűncselekmények, többek között a korrupciós bűncselekmények üldözése, az őket érintő visszaélések felderítése általában tőlük elkülönült más szerv, szervezeti egység hatáskörébe tartozik. Az Amerikai Egyesült Államokban a legnagyobb, New York-i rendőrségen belül e feladatokat a Belső Ügyek Hivatala (Internal Affairs Bureau), az Egyesült Királyságban a Rendőrségi Felügyelőség (Inspectorat of Constabulary), Franciaországban a Nemzeti Rendőrség Főfelügyelősége (Inspection générale de la Police nationale), Németországban a tartományok hatáskörrel rendelkező rendőri szervei, így például a hamburgi rendőrségen a Belső Vizsgálati Osztály (Dezernat Interne Ermittlungen) látják el. A „rendőrség rendőrségeit” a Korrupció Elleni Európai Partnerek és Korrupció Elleni

1 KLOTZ Péter dr., PhD-hallgató, NKE Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola
Péter KLOTZ PhD student, NUPS Doctoral School of Public Administration Sciences
orcid.org/0000-0002-6793-1294; klotzp1@gmail.com

2 Transparency International (2016)

Európai Kontaktpontok Hálózata (European Partners Against Corruption / European Contact Point Network Against Corruption – EPAC/EACN) hálózata fogja össze.³

Magyarországon a rendvédelmi szervek tagjai által elkövetett korrupciós bűncselekmények felderítése a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény alapján a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési szerv feladat- és hatáskörébe tartozik. E törvényi felhatalmazás alapján a korábbi Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálat (RSZVSZ) jogutódjaként jött létre a Nemzeti Védelmi Szolgálat (a továbbiakban: NVSZ). A 2011. január 1-jével felálló új szerv elsődleges feladata a rendőrségről szóló törvényben foglalt kifogástalan életvitel ellenőrzésére [7. § a) pont], valamint a védett állomány megbízhatósági ellenőrzésére terjedt ki [7. § b) pont]. Az NVSZ részletes feladat- és hatásköréit a rendőrség belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerve kijelöléséről, valamint feladatai ellátásának, a kifogástalan életvitel ellenőrzés és a megbízhatósági vizsgálat részletes szabályainak megállapításáról szóló 293/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rendelet) határozza meg.

Az NVSZ feladat- és hatáskörei alapján elsősorban büntetőjogi eszközök segítségével lépett fel a korrupció ellen. Ez a keményvonalas megközelítés⁴ elsősorban a szabályok betartására, betartatására összpontosít. A szervezet feladata tehát a szervezet egészére káros, korrumpálódott egyének, klasszikus hasonlattal élve a „romlott almák” felderítése és eltávolítása. Erre szolgálnak az alkalmazott eszközök is: a kifogástalan életvitel ellenőrzése az egyéni kockázatok felmérésén keresztül csökkenti a későbbi, nagyobb valószínűséggel bekövetkező szabálysértések esélyét, míg a megbízhatósági vizsgálat és a védett állományra vonatkozóan végzett bűnfelderítés célja a szabályszező magatartást folytatók azonosítása, illetve szervezetből való eltávolítása. A megelőzés a sikeres felderítésen keresztül, generálprevencióként hat, a belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerv szerepe pedig lényegében lezárul a vizsgálatok lefolytatásával. A szervezetre vonatkozó megállapítások, javaslatok megtételét a Korm. rendelet az NVSZ számára meglehetősen szűkre szabta: a Korm. rendelet 4. §-a szerint *„átfogó tájékoztatást nyújt a [...] védett szerv ellenőrzésének tapasztalatairól”,* valamint a *„vezetett szervek állományával kapcsolatos összesített megállapításairól”*. Ugyanakkor a vizsgálatok és kutatások⁵ azt mutatják, hogy a szervezeti keretek, a szervezeti kultúra a rendvédelmi szerveknél is igen nagy hatással vannak a korrupció formájára, megjelenésére és elterjedtségére.

Az NVSZ feladat- és hatáskörében lényeges változást hozott, hogy a kormány döntése értelmében 2014-től közreműködik a kormányzati korrupcióellenes feladatokban. E feladatok körét az egyes kormányrendeleteknek a belső kontrollrendszer és az integritásirányítási rendszer⁶ fejlesztésével összefüggő módosításáról szóló 187/2016. (VII. 13.) Korm. rendelet tovább bővítette, illetve pontosította. Az NVSZ így 2016. október 1-jétől többek között

3 A partnerszervezetek listáját és elérhetőségeit lásd EPAC/EACN (2016)

4 Báger (2012) 58.

5 Knapp Commission (1973), Miller (2010), Ivković (2009)

6 A *menedzsment* (management), illetve az *irányítási rendszer* (management system) fogalmakat tanulmányomban – a könnyebb kezelhetőség érdekében – szinonimaként használom.

- előkészíti a korrupció elleni kormányzati stratégia és a hozzá kapcsolódó intézkedési tervek tervezetét [Korm. rendelet 13/A. § a) pont];
- végzi az államigazgatás integritási és korrupciós kockázatainak, valamint a korrupciós helyzetnek a folyamatos értékelését [Korm. rendelet 13/A. § b) pont];
- felelős az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszerének a fejlesztéséért és összehangolásáért [Korm. rendelet 13/A. § c) pont];
- az integritási és korrupciós kockázatok szempontjából megvizsgálja a rendszertért felelős miniszter által meghatározott előterjesztés-tervezeteket és tervezett intézkedéseket [Korm. rendelet 13/A. § d) pont];
- értékelő-elemző esettanulmányok készítésével elősegíti a korrupciós kockázatok időszerű felismerésében rejlő megelőzési lehetőségek tudatosítását [Korm. rendelet 13/A. § e) pont];
- javaslatot tesz az integritás tanácsadó szakirányú továbbképzés, valamint a korrupciómegelőzés, integritás és hivatásetika témájú közszolgálati és rendészeti képzések és továbbképzések képzési tematikájának kialakítására [Korm. rendelet 13/A. § f) pont].

Az új feladatok elemzése előtt indokolt rögzíteni, hogy *integritás* alatt az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Intr.) 2. § a) pontja alapján az államigazgatási szerv szabályszerű, a hivatali szervezet vezetője és az irányító szerv által meghatározott célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működését, *integritás kockázat* alatt pedig az államigazgatási szerv célkitűzéseit, értékeit, elveit sértő vagy veszélyeztető visszaélés, szabálytalanság vagy egyéb esemény lehetőségét [Intr. 2. § b) pont] értjük.

A felsorolt feladatok mind terjedelmüket, mind mélységüket tekintve túlmutatnak az NVSZ által a védett állományra alkalmazott keményvonalas megközelítésen: a feladatok végrehajtására az NVSZ-en belül létrehozott Korrupciómegelőzési Főosztály tevékenységének középpontjában az Intr. végrehajtásán keresztül a szervezetek, szervezeti kockázatok állnak.

A 2014-ben kialakított szervezeti konstrukció sajátossága, hogy az NVSZ úgy gondoskodik az integritásirányítási rendszer fejlesztéséről és összehangolásáról, hogy maga az Intr. hatálya a rendvédelmi szervekre és azok munkatársaira nem terjed ki.⁷ Az integritás-szemlélet azonban – ahogy azt a következő nemzetközi példákon keresztül látni fogjuk – egyáltalán nem idegen a rendvédelmi szervektől.

Integritásirányítási rendszerek a rendvédelmi szerveknél

A rendvédelmi szervek körében elsősorban az angolszász országokban van nagy hagyománya az integritás-szemléletnek. Az Amerikai Egyesült Államokban a New York-i

⁷ Az Intr. szervei hatályának megállapítása a Nemzeti Adó- és Vámhivatal tekintetében okoz némi jogbizonytalanságot, mivel e szervezet jogállását a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény 1. §-a államigazgatási és fegyveres rendvédelmi feladatokat ellátó költségvetési szervként határozza meg.

rendőrségen belüli visszaéléseket vizsgáló Knapp-,⁸ illetve Mollen-bizottság⁹ jelentései alapján kezdték el annak kutatását, hogy mi lehet a korrupció elleni eredményes fellépés eszköze. Ez a törekvés találkozott a rendőrség és a társadalom közti viszony gyökeres újragondolásának igényével. Korinek László szavaival élve: „A múlt század 60-as éveinek végére nyilvánvalóvá vált, hogy a szakmai színvonal növelése és a technikai korszerűsítés együttesen sem képes érzékelhetően javítani a közbiztonság helyenként komoly válságjeleket mutató állapotán. Egyre erősödött az a felismerés, hogy az eredményesség kulcsa a közösséghez fűződő viszony új alapokra helyezése, az emberek problémáinak megismerése és közreműködés azok megoldásában.”¹⁰ Az új működési filozófia, a közösségi rendészet (community policing) gondolata megoldást kínált a korrupció jelentette problémára is. Az amerikai igazságügyi minisztérium honlapján található, a rendőrségi integritásra vonatkozó megfogalmazás szerint „A rendőrségi integritás kultúrája alapvető fontosságú a tisztelet és a bizalom megteremtéséhez, másfelől a rendőrség és a polgárok közötti kölcsönös tisztelet és bizalom alapvető fontosságú az eredményes bűnüldözéshez. A rendőrségi integritás nem más, mint a helyi bűnüldöző szervezetnek a jogszabályi kereteiken belüli, az elfogadott rendőrségi gyakorlatokkal összhangban álló és a közösségi elvárásoknak következetesen megfelelő etikus működése.”¹¹

E filozófia gyakorlati megvalósítására a New York-i rendőrségen belül működő Internal Affairs Bureau valamennyi rendőrörsön rendelkezik egy integritáskontroll tiszttel (Integrity Control Officer). A magas rangú, tapasztalt tisztek közül kikerülő, a parancsnok törzsébe tartozó tisztek legfőbb feladata az egységen belüli integritáskontrollok erősítése és a parancsnok segítése. Szolgálati feladataik leírása¹² összesen 35 általános és konkrét feladatot sorol fel, amelyek között többségben vannak a jogszabályi követelmények betartásának ellenőrzésére vonatkozóak, de bőven találunk a szervezeti integritás erősítésére, a korrupciós kockázatok csökkentésére, valamint a parancsnok és az alárendelt vezetők támogatására vonatkozó teendőket is.

A Kínához tartozó Hongkong egységes integritáskövetelményeket állított fel a közigazgatási szervek és a rendvédelmi szervek számára. Rendőrsége háromhavonta ülésező Integritásmenedzsment Bizottságot (Force Committee on Integrity Management) hozott létre, amelyben a szolgálati ágak és alakulatok képviselői kapnak helyt. A bizottság feladata, hogy megerősítse és fenntartsa a szervezeti értékeket, azonosítsa a legfontosabb, integritással kapcsolatos teendőket és iránymutatást adjon a végrehajtásukra, valamint monitorozza, értékelje a rendőrségi integritásmenedzsment stratégiában foglaltak végrehajtását. Ezen túlmenően minden alakulatnak saját integritásbizottsága van, amelyet az alakulat parancsnoka mint alakulat integritás tiszt (Formation Integrity Officer) vezet. E bizottság feladatai nagymértékben hasonlítanak a rendőrség Integritásmenedzsment Bizottságának feladataihoz azzal az eltéréssel, hogy tevékenységüket az alakulatszintű ügyekre vonatkozóan látják el.¹³

8 Knapp Commission (1973)

9 Mollen (1994)

10 Korinek (2000) 127.

11 United States Department of Justice (2016), saját fordítás.

12 New York Police Department (2013)

13 Hong Kong Police Force (é. n.) 15–16.

Hollandiában – amely az integritáskultúra egyik hazájának számít – a minisztériumok, illetve a szakmai szervezetek konszenzusaként 2005-ben olyan közigazgatási megállapodás született, amely meghatározza az integritáspolitikára vonatkozó, a közigazgatási és rendőri szervekre egyaránt érvényes alapkövetelményeket. Ebből eredően a közigazgatásban és a rendvédelmi szerveknél alkalmazott integritáspolitikák nagymértékű hasonlóságot mutatnak. Minden szervnél saját integritáspolitikát dolgoznak ki, amelyhez kapcsolódóan például adatokat gyűjtenek az integritást sértő cselekedetekről, a munkatársak felvétele előzetes biztonsági vizsgálathoz, ellenőrzéshez kötött, az összeférhetlenség és a mellékjövedelmek tekintetében jelentéstételi kötelezettség áll fenn, továbbá kidolgozott eljárások és szankciók állnak rendelkezésre az integritás megsértésének gyanúja esetén. Az integritással kapcsolatos feladatok végrehajtását bizalmi személy (vertrouwenspersoon) segíti elő.¹⁴

A balkáni Koszovó nemrégiben nyerte el függetlenségét, ugyanakkor a háborús időszak elmúltával rendőrsége komoly kihívásokkal küzd a bűnözés, ezen belül is a korrupció visszaszorítása terén. Németország és Magyarország szakmai közreműködésével, az Európai Unió 1,8 millió eurós támogatásával twinning projekt indult a „*Szervezett bűnözés és korrupció elleni bünyügyi nyomozási kapacitás erősítése*” céljából. A rendőrség beszámolója szerint¹⁵ a 2014-ben indult és 2016-ban lezárult projektben 22 magyar szakértő vett részt, és szakmai tapasztalataikkal, többek között a korrupciómegelőzést célzó integritásirányítási rendszer bevezetésével segítették a koszovói társszervek munkáját. A projekt keretében angol és albán nyelven is elkészült az integritásirányítási rendszer bevezetéséről és működtetéséről szóló kézikönyv. A koszovói rendőrség integritásáról készített 2015-ös tanulmány¹⁶ kiemeli, hogy a koszovói rendőrséget az állampolgárok a leginkább megbízható intézmények közé sorolják, ugyanakkor függetlensége és integritása további fejlesztést igényel.¹⁷ Erre vonatkozóan a szerzők javaslatként fogalmazzák meg többek között az integritás terv készítését a szakmaiság, az integritás, a számonkérhetőség, valamint a rendőrségbe vetett bizalom erősítése érdekében, továbbá a megbízhatósági vizsgálatok lefolytatását a hivatali visszaélések visszaszorítása céljából.¹⁸

Amint a példákban is látható, a rendvédelmi szervek által kiépített integritásmentesment-rendszerek nagy változatosságot mutatnak. Hasonlóan a közigazgatásban alkalmazott rendszerekhez, közös jellemzőjük a szervezetközpontúság, az elvek és értékek beépítése a szervezet működésébe, a kockázatok felmérése és kezelése, a rendszerszemlélet, valamint a megelőzésre és a szabályok kikényszerítésére vonatkozó elemek kiegyensúlyozott alkalmazása. Az integritás elvei és eszközei ugyanakkor hamarosan a magyar rendvédelmi szervek korrupció elleni eszköztárában is megjelenhetnek. Az alábbiakban arról lesz szó, hogy a belső kontrollrendszerre vonatkozó követelmények változása hogyan hathat a magyar rendvédelmi szervek működésére.

¹⁴ Huberts–Hoekstra (2016)

¹⁵ Rendőrség (2016)

¹⁶ Pointpulse (2015)

¹⁷ Uo. 6.

¹⁸ Uo. 22.

A belső kontrollrendszer megújítására irányuló törekvések és hatásuk a rendvédelmi szervekre

A Nemzeti Korrupcióellenes Program és az azzal összefüggő intézkedések 2015–2016. évre vonatkozó terve elfogadásáról szóló 1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat 4. pontjának d) alpontja az érintett miniszterek számára előírja, hogy meg kell teremteni a belső kontrollrendszer és a korrupciómegelőzést szolgáló belső intézkedések összhangját a szervezeti működés egészére vonatkozóan – beleértve a reál és gazdálkodási folyamatokat –, továbbá ki kell dolgozni az ehhez szükséges jogszabályokat. Ez a kormányhatározatban foglalt feladat, illetve az ez alapján elfogadott kormányhatározat vezetett egyrészt az NVSZ feladat- és hatáskörének korábban bemutatott bővüléséhez, valamint a költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről szóló 370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Bkr.) módosításához.

A modern és haladó szemléletű módosítás elsődleges célja az Intr. és a Bkr. által előírt – korábban párhuzamossággént jelentkező – kockázatfelmérési feladatokat összehangolja, tisztázza a belső ellenőr és az integritás tanácsadó közötti feladatok elosztását és felelősségi viszonyait, továbbá beépítse az integritás-szemlélet elemeit a belső kontrollrendszerbe és ezáltal egységes integrált kockázatkezelési rendszert hozzon létre.

A 2016. október 1-jén hatályba lépő módosítások alapján a Bkr. által használt „szabálytalanság” kifejezést a tágabb értelmű *szervezeti integritást sértő esemény* váltotta fel [Bkr. 2. § u) pont]. Idetartozik „minden olyan esemény, amely a szervezetre vonatkozó szabályoktól, valamint a jogszabályi keretek között a költségvetési szerv vezetője és az irányító szerv által meghatározott szervezeti célkitűzéseknek, értékeknek és elveknek megfelelő működéstől eltér.” A költségvetési szervekkel szemben a módosítás hatálybalépése óta tehát nem csak a jogszabályoknak megfelelő működés a követelmény, hanem megjelennek a vezető és az irányító által meghatározott célok (eredménykövetelmény), illetve ezek elérésének módja is (minőségi követelmény).

A költségvetési szerv vezetője továbbá köteles szabályozni a szervezeti integritást sértő események kezelésének eljárásrendjét, valamint az integrált kockázatkezelés eljárásrendjét [Bkr. 6. § (4) bekezdés]. Ez tartalmazza többek között a bejelentett kockázatok és események előzetes értékelésének módszertanát, a szervezeti integritást sértő események elhárításához szükséges intézkedéseket, a bejelentő szervezeten belüli védelmére, illetve elismerésére, valamint a vizsgálat eredményéről való tájékoztatására vonatkozó szabályokat, illetve a szervezeti integritást sértő események bekövetkezésének megelőzésére kialakított eljárási szabályokat. Ezen túlmenően a költségvetési szerv vezetőjének felelőssége olyan belső kontrollrendszer kialakítása, amely minden tevékenységi kör esetében alkalmas az etikai értékek és az integritás érvényesítésének biztosítására [Bkr. 6. § (4) bekezdés].

Az új szabályozás szerint a költségvetési szerv vezetője köteles integrált kockázatkezelési rendszert működtetni, amelynek keretében fel kell mérni és meg kell állapítani a költségvetési szerv tevékenységében rejlő és a szervezeti célokkal összefüggő kockázatokat, valamint meg kell határozni az egyes kockázatokkal kapcsolatban szükséges

intézkedéseket, továbbá teljesítésük folyamatos nyomon követésének módját [Bkr. 7. § (1)-(2) bekezdés]. Az integrált kockázatkezelési rendszer koordinálására minden költségvetési szervnél szervezeti felelőst kell kijelölni, aki nem lehet belső ellenőr, azonban ha a költségvetési szerv integritás tanácsadóval rendelkezik, akkor e feladatokat ő látja el. A kockázatkezelési koordinátor feladatainak végrehajtását az egyes folyamatokért általános felelősséget viselő személyek, a folyamatgazdák segítik.

A költségvetési szervek vezetői évente az éves költségvetési beszámolóval együtt vezetői nyilatkozatot tesznek, amelyben – többek között – jogi felelősségük tudatában arról nyilatkoznak, hogy gondoskodtak olyan szervezeti kultúra kialakításáról, amely biztosítja az elkötelezettséget a szervezeti célok és értékek iránt, valamint alkalmas az integritás érvényesítésének biztosítására.

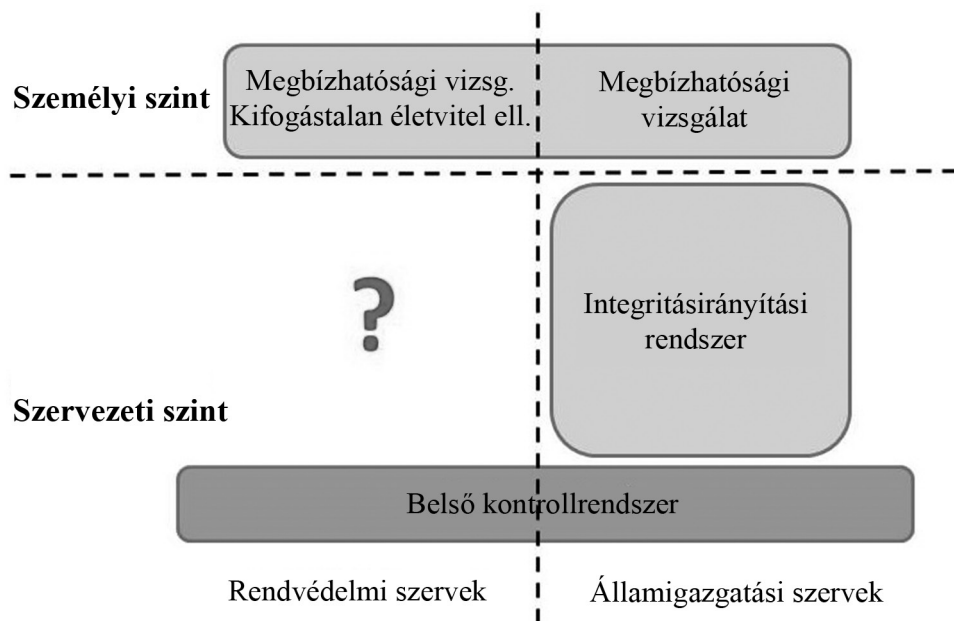
Mivel a Bkr. szervezeti hatálya valamennyi költségvetési szervre kiterjed, az abban foglalt rendelkezéseket – ideértve az integritásra vonatkozó követelményeket is – a rendvédelmi szerveknek is teljesíteniük kell. Az új szemléletmód, valamint a feladatok nagysága önmagában is komoly kihívás elé állítja a közigazgatási és rendvédelmi szerveket egyaránt, ugyanakkor a rendvédelmi szerveknél további feladatként jelentkezik a korrupció elleni fellépésre kialakított szervezeti és eljárásrend újragondolása. A rendvédelmi szerveknél tehát adott

- az NVSZ által a védett állomány körében végzett, jelentős részben a korrupció visszaszorítására irányuló bűnmegelőző és bűnfelderítő tevékenység, amely azonban a szervezeti viszonyokat csak korlátozottan érinti,
- az NVSZ által koordinált, az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszerének fejlesztésére és összehangolására irányuló tevékenység, amely a rendvédelmi szervekre nem terjed ki,
- a szervezeti kockázatok csökkentésére irányuló, az integritás-szemléletet is magába foglaló megújult belső kontrollrendszer, amely az államigazgatási és rendvédelmi szervekre egyaránt vonatkozik.

Felmerül a kérdés, hogy az új jogszabályi követelményekre való tekintettel milyen intézkedések szükségesek a rendvédelmi szerveknél annak érdekében, hogy az integritás nyújtotta eszközök segítségével szervezeti céljaikat hatékonyabban és eredményesebben láthassák el? A következő fejezetben erre keresem a választ.

Integritásirányítási rendszer kialakítása a rendvédelmi szerveknél

A korábbiakban felvázolt rendszerelemek közötti kapcsolatok könnyebb megértése érdekében az elemek közötti viszonyokat összefoglaltam az 1. ábrán.



1. ábra: A korrupció elleni fellépés eszközei a rendvédelmi és az államigazgatási szerveknél

Ahogy az ábrán is látható, a kérdés az, hogy a rendvédelmi szerveknél milyen szervezeti szintű intézkedések szükségesek annak érdekében, hogy megfelelhessenek a Bkr. által támasztott új, integritással kapcsolatos követelményeknek. Álláspontom szerint a kérdésre három válasz adható.

Az integritásirányítási rendszer kiterjesztése a rendvédelmi szervekre

Amint azt a nemzetközi példánál láttuk, az integritás-szemlélet korántsem idegen a rendvédelmi szervektől, sőt, a közösségi rendészet filozófiájával – amely a rendvédelmi szervek iránti közbizalom erősítését a helyi közösség bevonásán keresztül kívánja megvalósítani – különösen jól összeegyeztethető. Amint a holland és a hongkongi példából is látszik, az államigazgatási szervekre és a rendvédelmi szervekre alkalmazhatóak azonos integritáskövetelmények és jogintézmények, és meggyőződésem, hogy az Intr. sem tartalmaz olyan rendelkezéseket, amelyeket ne lehetne kisebb módosításokkal a rendvédelmi szervekre adaptálni. Ez a megoldás lényegesen egyszerűsítene a jogrendszert és a jogalkalmazást egyaránt, hiszen nem kellene külön rendszereket kiépíteni annak érdekében, hogy a Bkr. által támasztott követelményeknek a rendvédelmi szervek is megfelelhessenek. Az államigazgatási és rendvédelmi szervekre kiterjedő integritásirányítási rendszer fejlesztését és összehangolását így egyetlen szakmai központ, az NVSZ látná el, amely erre a feladatra – emberi és anyagi lehetőségei tekintetében egyaránt – alkalmas. Az NVSZ-nek az államigazgatási szervek integritás-

irányítási rendszerének fejlesztése és összehangolása során szerzett tapasztalatai ezáltal a rendvédelmi szervek tekintetében közvetlenül hasznosulhatnak, továbbá a belső bűnmegelőzés és bűnfelderítés során felhalmozott szakmai tapasztalatok – különösen a kockázatok, szervezeti megoldások, képzések tekintetében – a gyakorlatba közvetlenül becsatornázhatóak lennének. Az egységes integritásirányítási rendszerrel kezelhető lenne a Nemzeti Adó- és Vámhivatal kettős jogállásával kapcsolatos értelmezési probléma is, továbbá az Intr. hatályának a rendvédelmi szervekre való kiterjesztésével a feladat jogtechnikailag is viszonylag könnyen kivitelezhetőnek tűnik.

Elkülönült, egységes rendvédelmi integritásirányítási rendszer létrehozása

Ez a megoldás akkor jöhet szóba, ha a döntéshozók az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszerére vonatkozó szabályokat nem tartják átültethetőnek a rendvédelmi szervek gyakorlatába, illetve olyan új jogintézményeket kívánnak bevezetni, amelyek az államigazgatási szervek vonatkozásában nem alkalmazhatóak. Az elkülönült rendszerek ellenére a rendvédelmi szervek és az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszere nagyon sok elemében – különösen a szervezetközpontúság, az elvek és értékek beépítése a szervezet működésébe, a kockázatok felmérése és kezelése, a rendszerszemlélet, a képzés, valamint a megelőzésre és a szabályok kikényszerítésére vonatkozó elemek kiegyensúlyozott alkalmazása tekintetében – igen hasonló megoldásokat fog tartalmazni. A szervezetek kultúrájából eredő sajátosságok miatt ugyanakkor feltételezhetjük, hogy a rendvédelmi szervek integritásirányítási rendszerében – hasonlóan az amerikai modellhez – hangsúlyosabban lesznek jelen a szabályoknak, előírásoknak való megfelelésre vonatkozó elemek. Ha a rendvédelmi szervekre vonatkozóan egységes integritásirányítási rendszer jön létre, akkor ennek ágazati szintű fejlesztéséért, összehangolásáért, monitoringjáért, továbbá a kapcsolódó képzések szakmai felügyeletével kapcsolatos feladatok végrehajtásáért ugyancsak egy szervezetet, az e területen tapasztalatokkal rendelkező NVSZ-t célszerű felelősként nevesíteni.

Szervezeti szintű integritásirányítási rendszerek létrehozása

A fenti megoldások hiányában valamennyi rendvédelmi szerv saját képességei és lehetőségei szerint hajtja végre a Bkr. által támasztott követelményeket. Várható, hogy az alkalmazott megoldások nem, vagy csak korlátozottan lesznek összehasonlíthatóak, és – központi fejlesztés, összehangolás hiányában – idővel egyre nagyobb eltérések jelentkeznek az egyes rendvédelmi szervek között. Ebben az esetben – jogszabályi felhatalmazás hiányában – az NVSZ csak igen szűk keretek között lesz képes szakmai és technikai támogatást nyújtani a többi rendvédelmi szerv számára a Bkr. szerinti követelmények teljesítéséhez, és nem lesznek kihasználhatóak az NVSZ szakmai tudásából és tapasztalataiból eredő szinergiák sem.

Megítélésem szerint a szakmai és szakpolitikai indokok a meglévő integritásirányítási rendszer rendvédelmi szervekre való kiterjesztése mellett szólnak. Ugyanakkor van néhány olyan feladat, amelynek végrehajtása – a modellválasztástól függetlenül – elősegítheti a rendvédelmi szervek integritás-szemléletének erősítését:

- *A rendvédelmi szervek szervezeti kultúrájának vizsgálata:* az elmúlt évtizedben alig néhány olyan kutatásról van információnk, amely a rendvédelmi szervek szervezeti kultúrájának tudományos szintű elemzésére vállalkozott volna.¹⁹ Többszörsen igaz ez a megállapítás, ha a rendészeti szervek és az egyes szervezeti integritást sértő cselekedetek, különösen a korrupció viszonyára vonatkoztatjuk. Annak érdekében, hogy a rendvédelmi szerveknél megfelelő integritásirányítási rendszert lehessen kiépíteni, rendszeresen, tudományos alapossággal kell vizsgálni a rendvédelmi szervek állományának korrupcióhoz, illetve más, integritást sértő cselekedetekhez való viszonyát.
- *Ágazati és szervezeti célok:* az integritásirányítási rendszer, valamint a kockázatelemzés működtetésének alapvető feltétele az ágazati és szervezeti célok ismerete. Ezen különböző időtávú célkitűzéseket a kormányzati stratégiai irányításról szóló 38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet szerint elkészített stratégiai foglalkoztatja keretbe. Az integritásirányítási rendszer működtetéséhez, valamint a szervezeti kockázatok elemzéséhez elengedhetetlenek az ágazati, illetve szervezeti szintű stratégiák, amelyek egyben megfelelő keretek közé illesztik a vezetői célkitűzéseket.
- *A korrupció kiemelt kockázatként való kezelése:* a szélesebb értelemben vett korrupciós cselekmények jelentős veszélyt hordoznak a rendvédelmi szervezetek számára. Egyrészt közvetlenül, konkrét ügyekben képesek megakadályozni a büntetőeljárás sikeres és eredményes befejezését, másrészt közvetett módon aláássák a rendvédelmi szervek tekintélyét és a működésükhöz elengedhetetlen közbizalmat. Sokszor az állampolgárok könnyebben megbocsátanak egy esetlegesen helyrehozható szakmai hibát, mint a rendvédelmi szerv egészére kiható, tekintélyét aláásó korrump magatartást. Ennek megfelelően a rendvédelmi szerveknek a személyi kockázatokon túl kiemelt figyelmet kell fordítaniuk a szervezeti szintű korrupciós kockázatok elemzésére, illetve az ilyen típusú kockázatok kezelésére is.

Összegzés

Tanulmányomban azt vizsgáltam, hogy az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszerét, valamint a költségvetési szervek belső kontrollrendszerét érintő, 2016. október 1-jén hatályba lépett módosításoknak milyen hatásuk lehet a rendvédelmi szervekre. A külföldi példák alapján azt a következtetést vonhatjuk le, hogy az integritás-szemlélet elsősorban az angolszász országokban terjedt el, ugyanakkor a konkrét megvalósítás országonként igen nagy változatosságot mutat. Az integritásirányítási rendszer fejlesztésében és kiépítésében a rendőrség is komoly tapasztalatokkal rendel-

¹⁹ Ezek ismertetését lásd Pirger (2015) 54.

kezik elsősorban az NVSZ révén, de a koszovói rendőrség fejlesztésére irányuló projekt azt mutatja, hogy az integritáshoz kapcsolódó szakmai tudás és tapasztalat a rendőrség más szerveinél is megtalálható.

Az integritásirányítási rendszer rendvédelmi szerveknél való kialakítására vonatkozóan három elméleti modellt vázoltam fel, amelyek közül megítélésem szerint az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről szóló 50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet hatályának rendvédelmi szervekre való kiterjesztése, valamint az NVSZ feladat- és hatásköreinek bővítése tűnik a legelőnyösebb megoldásnak. Ugyanakkor azt is indokolt hangsúlyozni, hogy a rendvédelmi szervek céljait megvalósító integritásirányítási rendszer kialakítását nagymértékben elősegítené a rendvédelmi szervek szervezeti kultúrájának tudományos vizsgálata, a rendvédelem stratégiai kereteinek megerősítése, továbbá a szervezeti szintű kockázatok kiemelt elemzése és kezelése.

Végezetül a tanulmányom címében található utalással kapcsolatban kijelenthetjük: az integritásszemlélet a rendvédelmi szervek kapujában áll. Ez a kapu nemrégiben kinyílt, de hogy milyen szélesre tárul, arra a közeljövőben megszülető döntések fogják megadni a választ.

IRODALOMJEGYZÉK

- Báger Gusztáv (2012): *Korrupció: büntetés, integritás, kompetencia*. Budapest, Akadémiai Kiadó.
- EPAC/EACN (2016): Contact Catalogue 2016 (November). Forrás: http://www.epac-eacn.org/downloads/constitutions-council-decision/cat_view/4-info-materials (2016. 12. 20.)
- Hong Kong Police Force (é. n.): *Ethics and integrity in the Hong Kong Police Force*. <http://www.police.gov.hk/info/doc/ethics&IntegrityPaper.pdf> (2016. 12. 20.)
- Huberts, Leo – Hoekstra, Alain (ed.) (2016): *Integrity management in the public sector – The Dutch approach*. The Hague, BIOS.
- Ivković, Sanja Kutnjak (2009): Rotten apples, rotten branches, and rotten orchards. A cautionary tale of police misconduct. In: *Criminology & Public Policy*, Vol. 8. No. 4. 777–785.
- Knapp Commission (1973): *The Knapp Commission report on police corruption*. New York, George Braziller Inc.
- Korinek László (2000): Gondolatok a közösségi bűnmegelőzésről. In Tauber József (szerk.): *Tanulmányok Vigh József 70. születésnapjára*. Budapest, ELTE ÁJK.
- Miller, Seumas (2010): Integrity systems and professional reporting in police organizations. In: *Criminal Justice Ethics*, Vol. 29. No. 3. 241–257.
- Mollen, Milton (ed.) (1994): *Commission report of the commission to investigate allegations of police corruption and the anti-corruption procedures of the police department*. <https://www.scribd.com/document/248581606/1994-07-07-Mollen-Commission-NYPD-Report> (2016. 12. 20.)
- New York Police Department (2013): *Command integrity control officer patrol guide*. <https://s3.amazonaws.com/s3.documentcloud.org/documents/1199943/202-15-command-integrity-control-officer-pdf.pdf> (2016. 12. 20.)
- Pirger Tamás (2015): *A rendvédelmi szervek szervezetikultúra-vizsgálata*. Doktori értekezés. http://doktori.nyme.hu/478/1/Pirger_Tamas_Disszertacio.pdf (2016. 12. 20.)
- Pointpulse (2015): *Assessment of police integrity in Kosovo*. <http://pointpulse.net/wp-content/uploads/2015/12/Assessment-of-Police-Integrity-in-Kosovo.pdf> (2016. 12. 20.)
- Rendőrség (2016): *Lezárult a koszovói twinning projekt*. <http://www.police.hu/a-rendorsegrol/europai-tamogatask/egyeb-forrasok/lezarult-a-koszovoi-twinning-projekt> (2016. 12. 20.)

Transparency International (2016): *What is Corruption?* <http://www.transparency.org/what-is-corruption> (2016. 12. 15.)

United States Department of Justice (2016): *Police Integrity*. <https://cops.usdoj.gov/default.asp?Item=1663> (2016. 12. 20.)

Jogszabályok

1994. évi XXXIV. tv. a Rendőrségről

2010. évi CXXII. tv. a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról

293/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet a rendőrség belső bűnmegelőzési és bűnfelderítési feladatokat ellátó szerve kijelöléséről, valamint feladatai ellátásának, a kifogástalan életvitel ellenőrzés és a megbízhatósági vizsgálat részletes szabályainak megállapításáról

370/2011. (XII. 31.) Korm. rendelet költségvetési szervek belső kontrollrendszeréről és belső ellenőrzéséről

38/2012. (III. 12.) Korm. rendelet a kormányzati stratégiai irányításról

50/2013. (II. 25.) Korm. rendelet az államigazgatási szervek integritásirányítási rendszeréről és az érdekérvényesítők fogadásának rendjéről

1336/2015. (V. 27.) Korm. határozat a Nemzeti Korrupcióellenes Program és az azzal összefüggő intézkedések 2015–2016. évre vonatkozó terve elfogadásáról

187/2016. (VII. 13.) Korm. rendelet az egyes kormányrendeleteknek a belső kontrollrendszer és az integritásirányítási rendszer fejlesztésével összefüggő módosításáról

ABSTRACT

Law Enforcement Agencies: Integrity Ante Portas

Péter KLOTZ

For a long time, the fight against corruption of law enforcement agencies in Hungary focused mostly on the rule-based approach. This can be changed by a recently adopted amendment of the Government Decree No. 370/2011. (XII. 31.) on the internal control system and internal audit of budgetary institutions, which prescribes the development of the organizational integrity management system for all budgetary institutions. The current paper examines how integrity management tasks defined by the internal control system can be linked to the anti-corruption efforts of the law enforcement agencies.

Keywords: corruption, integrity, integrity management system, internal control system, risk

Measuring Rationality and Cognitive Debiasing

Mátyás MAKAY¹

Measuring intelligence has a century old tradition but rationality is perhaps an even more important cognitive ability of efficient thinking. The paper explains the concept of RQ (Rationality Quotient), the cognitive biases that saturate our rational thinking and also the possible methods of cognitive debiasing. This subject has a crucial importance when one works in a field or position where decisions carry larger than average importance and where unusually high risks and uncertainty prevail.

Keywords: cognitive bias, cognitive debiasing, rationality, dysrationalia, measuring rationality, RQ, rationality quotient

Everyone of us has witnessed situations when very smart and intelligent people were doing dumb things or acted irrationally and foolishly. Oftentimes this “smart but acting dumb” phenomenon is persistent, affects serious and important decisions and has long lasting and negative effect on the individual’s professional or private life. In order to gain a comprehensive understanding of this phenomenon we are going to examine “intelligence” and “rationality” in a new context. This new context will enable us to provide an explanation of this anomaly. Furthermore, this article will explain the role of cognitive biases in our cognitive processes and will also give an insight into the latest findings of measuring rationality and cognitive debiasing, two crucial areas when dealing with cognitive biases.

The Broad and the Narrow Theory of Intelligence

In order to fully comprehend the psychological/epistemic construct of “cognitive bias” it seems to be useful to lay down a clear definition of the terms “intelligence” and “rationality” at least for their specific use in this article.

Intelligence comes from the Latin term *intelligentia* and is used since the 14th century. The expression “intelligence” is used heavily today by laypersons as well as professionals in many areas. The definition of the term, however, is far less clear than one would think at first sight. Broad definitions, or rather *broad theories*,² include functioning that are also captured in the term when appearing in folk language. These

1 Mátyás MAKAY, Eötvös Loránd University, Faculty of Cognitive Psychology Doctorate Program, PhD Student
MAKAY Mátyás PhD-hallgató, Eötvös Loránd Tudományegyetem, Pszichológia Doktori Iskola
ORCID: 0000-0003-3451-896X, makay.matyas@gmail.com

2 For example the well-established Cattell–Horn–Carroll theory, Flanagan et al (2014)

functions include “adaptation to the environment”, “showing wisdom or creativity”, “being knowledgeable” and several others whether or not these functions are actually measured by existing intelligence tests. Laypeople also tend to understand the term “intelligence” in its broad meaning. Narrow theories – in contrast – adopt a practical approach and confine themselves to the set of mental abilities that are actually measured by modern intelligence tests.³

It is interesting to examine our “smart but acting dumb” phenomenon in light of the above theories. When applying a broad theory of intelligence the “smart but acting dumb” seems to present a paradox. If we try to define intelligence in a way that it includes as many identifiable cognitive abilities as possible it becomes increasingly difficult to explain why someone would consciously act dumb, and thus create a lot of trouble for him or herself, when he or she seems to possess all the necessary abilities, like wisdom, knowledge, creativity, etc. to avoid acting in that way. On the other hand, there seems to be no contradiction if we apply the narrow theory of intelligence. Experience shows that people scoring high on intelligence tests are no less prone to “acting dumb” than people with average IQ. If we use the narrow theory the “smart but acting dumb” phenomena simply suggests that intelligence, as measured by intelligence tests, may simply not be the only or most important factor in avoiding such unfortunate course of action. American psychologist Keith Stanovich argues convincingly that the ability which plays a major role in acting “smart or dumb” is “rationality”.⁴

Rationality, the Missing Element

The dictionary definitions of “rational” tend to be rather unspecific and diverse ranging from “having reason” through “sensible” to “having sound judgement”. In order to understand the role played by “rationality” in our cognitive domain we must find a more specific and solid definition of rationality. Stanovich differentiates two types of rationality.⁵ The first is the *instrumental* rationality, which basically means that one behaves in the world so that one gets exactly what he or she wants, given the resources (physical and mental) available to him or her. Instrumental rationality involves optimization of one’s goal fulfilment through optimal choice pattern. *Epistemic* rationality shows to what extent one’s belief structure of the existing world actually mirrors the factual structure of the world. Deviation from the optimal choice pattern in the case of instrumental rationality and the distance of the epistemic optimum in the case of the epistemic rationality can be considered an inverse measure of rationality as a cognitive ability in humans.

3 Of course, defining intelligence as something that intelligence tests measure, however useful in this present context, is fully circular. There seems to be a consensus that the central cognitive function that intelligence tests tap is cognitive decoupling, the ability to manipulate secondary representations that do not track the world in one-on-one fashion as do primary representations.

4 Stanovich (2009) 8.

5 Stanovich (2009) 16.

Another important term introduced by Stanovich is *dysrationalia*.⁶ Dysrationalia is the inability to think and behave rationally despite adequate intelligence. It is a general term that refers to a heterogeneous group of disorder manifested by significant difficulties in belief formation, in the assessment of belief consistency, and/or in the determination of action to achieve one's goals.

A remarkable point is that rational thinking skill seems to show only small-to-medium correlation with intelligence test performance. When people (laypersons and psychologists alike) use the word intelligence they often talk as if the concept of intelligence encompassed rationality (adaptive decision making which is the quintessence of rationality), but the items used to assess intelligence on widely accepted tests bear no resemblance to measures of rational decision making. Intelligence, as conventionally measured, leaves out many critical cognitive domains.

Measuring intelligence has a tradition of roughly a hundred years and is widely accepted by society. Intelligence tests are regularly used at various institutional entry points in the field of education and also in professional employment. The IQ test represents a quantified, easily and quickly applicable selection tool.

The concept of intelligence is not only firmly established but also highly valued by modern Western societies. Intelligence is a coveted trait, a rather valuable ability. Scoring high in IQ tests seems like almost an indication of personal worth. People would rather have a high IQ than almost any other physical or mental quality.

In contrast, the concept rationality is neither well understood nor established in society. Properly measuring and quantifying rationality is difficult and has no significant tradition. Naturally, measuring rationality is not a standard selection tool and extremely rarely used in any selection process. It seems that intelligence is significantly overvalued, while rationality is notably undervalued by society.

The Cognitive Bias

Cognitive bias refers to systematic and recurring patterns of deviation from epistemological rationality in judgment; in other words, it is systematic and recurring erroneous thinking. The term was introduced by Nobel Laureates Daniel Kahnemann and Amos Tversky in 1972. There are several dozens of vastly different cognitive biases and they show a surprising variety in nature. Cognitive bias is a very common phenomenon to all human beings and while, naturally, none of us produce the full list of thinking errors, all of us seem to have some of them whether we are aware of it or not.

The more cognitive bias one has, the more he or she diverges from rational thinking. More cognitive biases mean higher dysrationalia, thus more erroneous thinking, regardless of the level of intelligence. Cognitive biases are widespread because humans seem to have a dual process thinking system which operates in a way that opens a ground for such irrational thinking.

⁶ Stanovich (2009) 18.

Dual Process Thinking

To understand the roots of cognitive biases we must have a deeper evolutionary understanding of human thinking. In our present knowledge human thinking is a *dual process system*.⁷ The first process, *System 1* thinking, is a fast, automatic, emotional, stereotypical, heuristic, intuitive and mostly subconscious thinking. A good example of System 1 thinking is face recognition or depth perception, both happening quickly, subconsciously and based on previous experience. Because of its computational ease System 1 thinking is a common processing default in our thinking. System 1 thinking also allows parallel operation, so that many System 1 processes can happen at the same time. *System 2* thinking is relatively slow, computationally expensive, serial and involves conscious problem solving. We use System 2 thinking when our situation requires focused, often step-by-step, methodical approach. Engaging in a challenging math problem is a good example of System 2 thinking. Also, System 2 thinking is serial because the intense focus and systematic nature of cognitive efforts in System 2 usually leaves no room for significant parallel processes.

Table 1 The comparison of System 1 thinking and System 2 thinking

System 1 thinking	System 2 thinking
fast	slow
automatic	controlled
low effort	high effort
associative	rule based
non-verbal	language based
default process	inhibitory
non logical	logical
evolutionary old	evolutionary recent
parallel	serial

System 1 and System 2 processing have a very clear distribution of labour firmly based in evolutionary development. System 1 is our old default system which does a respectable job in our everyday life. With its rapid, low effort, parallel and approximative operation System 1 can process a lot of information, far more than our slow and serial System 2 thinking would be capable of. Simply being here gives and convincing evidence

7 Kahnemann (2011) 28.

that throughout our evolutionary history System 1 thinking was able to provide output sufficient to our survival.

Notwithstanding of the above one of the most critical function of System 2 processing is to override System 1 processing from time to time. This is often necessary because System 1 processing is quick and approximative and while in most of the cases this proves to be sufficient there are a number of situations when System 1 outputs are highly inadequate and sometimes devastatingly poor. Also, System 1 heuristic processing depends on *benign* environments, in *hostile* environments, as it is explained later, it can be quite costly.

Overriding, however, is difficult. Humans tend to be *cognitive misers* so that they incline to spend, unconsciously, as little time and effort on mental processing as possible. System 1 thinking with its quick, approximate, simplifying process fits this criteria. This is because, according to the logic of our evolutionary development, we try to spend as little energy as possible on any given task and thus conserve as much energy as we can for survival. Accordingly, most of the times humans tend to simplify things, tend to engage in attribute substitution, the substitution of an easy-to-evaluate characteristics for a harder one even if the easier one is less accurate.

Most of our cognitive biases are results of our inability to override our heuristic System 1 thinking with the more sophisticated System 2 in particular contexts which require more analytic mental processing. Another part of the cognitive biases arise when we lack the proper “mindware” to process the information available.

Example 1: Bad Syllogism

A syllogism is a kind of logical argument that applies deductive reasoning to arrive at a conclusion based on two or more propositions that are assumed to be true. For example:

<u>All humans are mortal</u> and <u>I am a human</u>	(propositions)
therefore	
<u>I am mortal</u>	(conclusion)

Now, let's examine the following syllogism:

<u>All Greeks are warriors</u> and <u>Socrates is a warrior</u>	(propositions)
therefore	
<u>Socrates is Greek</u>	(conclusion)

The majority of us do not recognize at first that the second example is a bad and invalid syllogism. The example resembles a valid syllogism and our System 1 thinking, quickly processing the information, fails to recognize the erroneous reasoning. Let's see the second syllogism in a different setup:

<u>All Greeks are warriors and Napoleon is a warrior</u>	(propositions)
therefore	
<u>Napoleon is Greek</u>	(conclusion)

In this second example it seems to be easier to override our System 1 thinking because Napoleon is a famous historical figure and we all know that he is, in fact, not Greek. However, the structure of the second and the third example is very much the same and the second example shows us how easy it is to arrive at an invalid conclusion without overriding System 1 thinking.

Example 2: Conjunction Fallacy

There are some cases when the inability to override System 1 thinking is possibly paired with inadequate mindware. Let's examine the following example:

Lidia is 31 years old, single, outspoken, and very bright. She majored in philosophy. As a student, she was deeply concerned with issues of discrimination and social justice, and also participated in anti-nuclear demonstrations.

Which is more likely?

1. Lidia is a bank teller.
2. Lidia is a bank teller and is active in the feminist movement.

85% of those asked chose option (2), but the correct answer is Option (1). This is because the probability of two events occurring together (in "conjunction") is always less than or equal to the probability of either one occurring alone.

$$p(A) \geq p(A+B)$$

accordingly,

$$p(\text{bank teller}) \geq p(\text{bank teller} + \text{active in the feminist movement})$$

That is, the probability that Lydia is a bank teller has to be at least as great as the probability that she is a bank teller and a feminist. Most people get this problem wrong because they use the representativeness heuristic to make this kind of judgment: Option (2) seems more "representative" of Lidia based on the description of her, even though it is clearly mathematically less likely.

Example 3: Lycanthropy⁸ test

Suppose you are a doctor in the Victorian era and you are screening a set of citizens in the city Ledenham,⁹ England for a disease called Lycanthropy. You know from past population studies that around 20% of the citizens will have Lycanthropy in that unholy city.

You are testing for Lycanthropy using a colour-changing tongue depressor, which usually turns black if the citizen has Lycanthropy.

- *Among patients with Lycanthropy, 90% turn the tongue depressor black.*
- *However, the tongue depressor is not perfect, and also turns black 30% of the time for healthy citizens.*

Your beloved mistress comes into the office, takes the test, and turns the tongue depressor black. What is the probability that she has Lycanthropy?

Most people are unable to give even an educated guess about the probability of the mistress having Lycanthropy. Some people will give a quick “gut” estimation but they will almost certainly be mistaken. A lot of people will succeed in overriding their System 1 thinking but will be unable to use their System 2 process because they lack the necessary knowledge in probability theory that is required to answer this question.¹⁰

Why are Cognitive Biases Important?

There are several dozens of different cognitive biases. Some of the relatively well known are:

- Confirmation bias – the tendency to search for, interpret, favour, and recall information in a way that confirms one’s pre-existing beliefs or hypotheses, while giving disproportionately less consideration to alternative possibilities;
- Anchoring bias – the tendency to rely too heavily on the first piece of information offered (the “anchor”) when making decisions. During decision making, anchoring occurs when individuals use an initial piece of information to make subsequent judgments;
- Hindsight bias – the inclination, after an event has occurred, to see the event as having been predictable, despite there having been little or no objective basis for predicting it;
- Gambler’s bias – is the mistaken belief that, if something happens more frequently than normal during some period, it will happen less frequently in the

⁸ Lycanthropy is an imaginary infectious disease that causes a human to transform into a werewolf.

⁹ Ledenham is an imaginary English town in the novels of Susan Pleydell.

¹⁰ This is a conditional probability problem which can be solved either graphically or by using Bayes rule. The answer is 43 (forty-three) % which seems quite counterintuitive and most people estimate a far larger probability of having the disease.

future, or that, if something happens less frequently than normal during some period, it will happen more frequently in the future (presumably as a means of balancing nature);

- Status quo bias – a preference for the current state of affairs. The current baseline (or status quo) is taken as a reference point, and any change from that baseline is perceived as a loss;
- In-group bias – is a pattern of favouring members of one's in-group over out-group members;
- Out-group homogeneity bias – is one's perception of out-group members as more similar to one another than are in-group members, e.g. "they are alike; we are diverse";
- Bias blind spot – is the cognitive bias of recognizing the impact of biases on the judgement of others, while failing to see the impact of biases on one's own judgement.

Cognitive biases are highly important because they can ruin our mental performance to a remarkable extent. High IQ and extensive knowledge are universally valued characteristics of our cognitive domain but if our cognitive processes are saturated by erroneous patterns the output will be inevitably saturated. Cognitive biases play a decisive role in hindering rational thinking and thus are the primary cause of dysrationalia.

Cognitive biases can deteriorate one's thinking and actions but this effect is multiplied when it happens in the professional area. Certain industries operate in high-stake, high-risk, high-security, high-hazard, highly liquid or highly sensitive environments. These enterprises include state organizations like intelligence and law enforcement agencies, military, public service providers like medical institutions and private companies like financial, insurance, security, energy, etc. firms and also companies running large and complex industrial, environmental etc. projects. Decisions of operative management in these areas have robust and direct operational implications on the enterprises employing them and often long lasting and serious social and economic impacts on their broader institutional scope and environment. In these areas the importance of rational thinking cannot be overemphasised.

Another important observation here is that our environment cannot really be considered "benign" anymore. This is because of two reasons. First, in modern society the amount of available information cannot be compared to the amount that was available throughout the very long period through which our brain and cognitive abilities evolutionary developed. Biological evolution is a much slower process than social evolution and our brain sometimes struggles to process the enormous quantity and complexity of information we face.

Secondly, our social environment is far from being "neutral". In modern society a lot of agents work to take advantage of our cognitive biases. For example, the whole modern marketing industry, let it be commercial or political, operates on the assumption that, in most cases, we are unable to approach information in a rational way and thus

exploiting our cognitive weaknesses. This does not mean that these agents are inherently evil but it does mean that they work against rational decision making.

Cognitive Debiasing

Cognitive debiasing is a cognitive, motivational and/or procedural process through which a certain cognitive bias can be recognized, made be aware and transparent of and possibly removed from one's or a group's cognitive thinking patterns. As a consequence, judgements and decisions will be less saturated by cognitive biases, by erroneous assumptions, by false convictions. Judgements and decision making will be based on facts, evidence and logical reasoning, in other words they will be more rational.

Cognitive debiasing in a person or in a group is a process and not necessarily an easy and quick one. Cognitive biases tend to have different roots, backgrounds and characteristics while, according to our present knowledge, there is no universal solution or cure for them. Cognitive biases proved to be remarkably persistent, even with the best techniques based on the latest research on the area the debiasing process requires remarkable focus, conscious efforts and continuous practice from the participants of the process.

Eliminating some cognitive biases (See: Example 1: Bad Syllogism) require only the ability of our System 2 thinking to override our System 1 thinking. Most of us are cognitively well equipped to process syllogisms and we execute this process quite frequently in our everyday life. Ironically, this relative ease and prevalence are the reasons why we automatically and unconsciously assign this problem to our System 1 thinking, which is very good at quickly processing syllogisms. The problem arises when, at first sight, the case looks like a valid syllogism but, in reality, it is not. Our System 1 thinking is often too quick and superficial to point out bad logical reasoning. We fail to recognize the bad syllogism and process it as a valid logical reasoning and thus, we arrive at a false conclusion.

Debiasing other cognitive biases (See: Example 2: Conjunction Fallacy) also requires a conscious switch from System 1 thinking to System 2 thinking but also requires some additional knowledge, in this case in the field of probability theory. In Example 2 most people are quickly inclined to choose Option 2 because of the reasons explained. It is, of course, very important that we recognize the need to switch to System 2 thinking but we also must be in possession of the necessary knowledge in probability theory (in this case it means understanding the $p(A) \geq p(A+B)$ rule) if not explicitly than at least implicitly. If we do not possess this knowledge then switching from System 1 to System 2 is not going to be sufficient to make the right choice.

A few situations require deeper understanding of probability theory (See: Example: Lycanthrophy test). Most of the people will realize that this is a complicated issue and will automatically try to switch from System 1 to System 2 thinking. However, probably only a few of them will possess the necessary knowledge to solve this problem. Others, when realizing that they are unable to process an exact calculation, will try to give an approximate answer that, in this case, will be reasonably far from the actual value.

A large number of cognitive biases are of course less quantifiable than those explained above, nonetheless, they represent erroneous thinking patterns. Confirmation bias, for example, is not easy to quantify but surely is a wrong thinking pattern to follow. It is important to understand that there is no magic bullet in the field of cognitive debiasing. Although understanding the concepts of System 1 and System 2 thinking, overriding, dysrationalia, cognitive biases, etc. provides an excellent, and also indispensable, starting ground, the actual debiasing process is likely to progress slowly and from one bias to another.

Recent Findings in Measuring Rationality

Unlike intelligence, measuring rationality is difficult and has only been recently researched. Keith Stanovich laid down the theoretical foundation of the RQ (Rationality Quotient) in its book “What Intelligence Tests Miss – The Psychology of Rational Thought” in the early 2000’s. In his most recent book “The Rationality Quotient (RQ) – Toward a Test of Rational Thinking” Stanovich explains the components of rational thought including probabilistic and scientific reasoning, the avoidance of miserly information processing and the knowledge structures needed for rational thinking. Also the book presents the first prototype for an assessment of rational thinking analogous to the IQ test: the CART (Comprehensive Assessment of Rational Thinking).¹¹

The RQ research program is a firmly progressing one but, naturally, there is still lot of work to do. For example, the measurement of RQ needs more confirmation in terms of both validity and reliability. Nevertheless, there is a good chance that this research program will provide an essential and presently missing cognitive metrics system. Beside its function as a general evaluation and selection tool it is likely that with a comprehensive test of rationality we will be able to identify cognitive biases and thus to provide a *diagnosis* for a possible targeted cognitive debiasing.

Recent Findings in Cognitive Debiasing

Cognitive Debiasing has become an increasingly researched area recently. One of the most interesting studies in this field was carried out by Leidos Inc. in the framework of a US Air Force research program in cooperation with the Air Force Research Laboratory in 2014. The appearance of a branch of the most advanced military in World among the sponsors of research programs in this area is far from being a coincidence. Experience shows that that cognitive biases among the personnel in the military intelligence community seriously affect the quality of analyses being produced. Intelligence analysis, by its nature, already incorporates a significant level of uncertainty. This uncertainty is of course a risk accounted for in the process of intelligence analysis but if the process is further saturated by other unknown and incalculable factors like cognitive biases then the end result may be entirely misleading. Participating in such research projects

11 Stanovich et al. (2016) 75.

is a proof that there is an awareness and sensibility of the military decision makers concerning this subject.

Leidos Inc. developed a serious video game¹² for the mitigation of cognitive biases called “Missing”.¹³ Missing combines the rich, immersive qualities of entertainment software with a host of training activities on cognitive bias recognition and mitigation incorporated into game play. In this experiment three cognitive biases came into focus:

- Confirmation bias – defined as the tendency to seek out or focus on information that confirms a hypothesis while overlooking or discounting evidence that might disconfirm that hypothesis;
- Fundamental attribution error – assuming that another person’s behaviour must stem from personal characteristics while overlooking the potential impact of situational influences;
- Bias blind spot – the tendency to recognize bias in others but not in oneself.

The story develops over the course of three episodes, during which the player completes a series of tasks and interactions with game characters, all in pursuit of resolving the mystery at the centre of the story. After each episode is played, there is an After Action Review (AAR) that teaches about specific biases, offers feedback on game performance and reinforces the point with a story.

The results of the experiment with Missing turned out to be very encouraging. There were four groups in the experiment, two college student groups (N=54 in the test group and N=58 in the control group) and two intelligence analyst groups (N=29 in the test group and N=30 in the control group). The two test groups played the Missing serious game in a way described above. The two control groups watched a professionally produced, engaging video that taught recognition and mitigation of the examined biases. Thus, the video might be considered an active control (i.e., the current standard of practice for providing education about cognitive biases).

Missing achieved a 37% improvement in *knowledge* of biases for the student sample and a 44% improvement for the analyst sample. As for the immediate bias *mitigation* effect the results were 25% and 27% respectively. After an 8-week period the effect was still a significant 25% in case of the students and 26% in case of the analysts. These robust results suggest that the knowledge gained by playing the game Missing was internalized and retained.

Practical Applications

Measuring rationality is a progressing research program. It seems almost inevitable that Rationality Quotient (RQ) will be a cognitive metrics of paramount importance in any staff selection processes. RQ will be a natural and crucial supplement to Intelligence Quotient (IQ) which has been widely used for a long time. Measuring rationality will allow us to tap decisive cognitive abilities which remained unaccounted for by existing tests and thus will facilitate a more balanced cognitive evaluation process.

¹² Simborsky et al. (2014)

¹³ Creative Technologies Inc.

Cognitive debiasing is a tool that can dramatically increase efficiency of existing staff especially of personnel operating in high-stake, high-risk, highly hazardous, highly liquid and/or highly sensitive environments. When considering a cognitive debiasing training project there are two options to follow. In the first approach (“staff focused”) the starting point is to evaluate the RQ and the existing cognitive biases of the participants by a CART (Comprehensive Assessment of Rational Thinking) test. The CART test will help to obtain a map of the existing biases and the debiasing training can be structured accordingly. The second option (“industry focused”) starts with the evaluation of the industry and the specific jobs where the cognitive debiasing is planned. Analysing the industry and job specific characteristics (risks, decision making processes, etc.) will help to identify the cognitive biases that can have the most deteriorating effects in the given area.¹⁴ After the identification of relevant biases in the industry and job the debiasing training can be compiled accordingly.

REFERENCES

- Creative Technologies Inc. Source: <https://cretecinc.com/portfolio/intelligence-advanced-research-projects-activity-iarpa-sirius-program/> (03.06.2017) Flanagan, Dawn, P – Dixon, Shauna G (2014): *The Cattell-Horn-Carroll Theory of Cognitive Abilities*. Source: <http://onlinelibrary.wiley.com/store/10.1002/9781118660584.ese0431/asset/ese0431.pdf?v=1&t=iyskff0s&s=72ef0f84b9cff4a230f31feb5a69d59c9e114898> (03.06.2017)
- Kahnemann, Daniel (2011): *Thinking Fast and Slow*, Farrar, Straus and Giroux.
- Morewedge, Carey K. – Yoon, Haewon – Scopelliti, Irene – Symborski, Carl W – Korris, James H – Kassam, Karim S (2015): *Debiasing Decisions: Improved Decision Making With a Single Training Intervention*. Source: https://www.researchgate.net/publication/281206303_Debiasing_Decisions_Improved_Decision_Making_With_a_Single_Training_Intervention (01.12.2016) Stanovich, Keith E (2009): *What Intelligence Tests Miss: The Psychology of Rational Thought*, Yale University Press.
- Stanovich, Keith E (2011): *Rationality and the Reflective Mind*, Oxford University Press.
- Stanovich, Keith E – West, Richard F – Toplak, Maggie E (2016): *The Rationality Quotient (RQ): Toward a Test of Rational Thinking*, MIT Press.
- Symborski, Carl W – Barton, Meg – Quinn, Mary – Morewedge, Carey K. – Kassam, Karim S. – Korris, James H (2014): *Missing: A Serious Game for the Mitigation of Cognitive Biases*. Source: http://www.iitsec.org/about/PublicationsProceedings/Documents/BP_TRNG_14295_Paper.pdf (01.12.2016)
- Yudkowsky, Eliezer: *Cognitive Biases Potentially Affecting Judgment of Global Risks*. Source: <https://intelligence.org/files/CognitiveBiases.pdf> (01.12.2016)

¹⁴ Yudkowsky

ABSZTRAKT

A racionalitás mérése és a kognitív torzítások csökkentése

MAKAY Mátyás

Az intelligencia mérésének évszázados hagyománya van, ám emellett a racionális gondolkodás képessége is kritikus fontosságú elem a gondolkodás hatékonyságában. A tanulmány az RQ (Rationality Quotient) fogalmával, a racionális gondolkodás képességét alapvetően befolyásoló kognitív torzításokkal és ezek korrigálásának legújabb módszereivel foglalkozik. Ez a téma különösen olyan foglalkozások és munkakörök esetében döntő jelentőségű, ahol a szokásosnál jelentősen nagyobb súlyú döntésekkel, kockázatokkal és bizonytalanságokkal kell számolni.

Kulcsszavak: kognitív torzítás, kognitív torzítások csökkentése, racionalitás, diszracionalia, racionalitás mérése, RQ, racionalitáshányados

Kilépés a börtönből – andragógiával a reintegrációért

MOLNÁR Attila Károly¹

Magyarországon mintegy 18 000 ember tölti szabadságvesztés-büntetését, és a szabadulóknek több mint 50%-a ismét börtönbe kerül. Az elítéltek hiányoznak a családokból, kint rekednek a munkaerőpiacról. Társadalomtól való eltávolodásuk a szabadulásuk utáni visszailleszkedést nehezíti. Doktori kutatásom célja egy programfejlesztés felnőtt fogvatartottak motiválására annak érdekében, hogy ők maguk is szerepet vállaljanak saját reintegrációjuk sikeres megvalósításában.

Kulcsszavak: reintegráció, kriminálandragógia, önfejlesztés, filmklub, mediáció

A magyarországi fogvatartotti populáció lélekszámának nagysága az egész társadalmat érintő probléma. A büntetés-végrehajtás a társadalomba történő visszatérést támogató tevékenységgel igyekszik felkészíteni a börtönökben élőket a büntetésük kitöltése utáni életre.² Ennek ellenére a börtönt elhagyók közül sokan ismét bűnelkövetővé válnak. A visszaesések következtében napjainkban egyre nő a börtönökben élők száma, az intézetek túltelítettséggel kénytelenek működni.³ Doktori kutatásom a büntetés-végrehajtás reintegrációs módszereinek bővítési lehetőségeivel foglalkozik, megoldást keres az ismételt bűnelkövetések megelőzésére, a szabadulók társadalmi helytállásának elősegítésére. Jelen tanulmány a doktori kutatás elővizsgálatának eredményeit tartalmazza. A kutatás az Eötvös Loránd Tudományegyetem Pedagógiai és Pszichológiai Kar Neveléstudományi Doktori Iskola Andragógia Programjának keretein belül zajlik. A kutatás elővizsgálatában gyűjtött adatok a 2013 és 2016 közötti időszakból származnak. Az előzetes információgyűjtés helyszíne a Balassagyarmati Fegyház és Börtön.

A szabadságvesztés problémája

Nyilvánvaló, hogy akik szabadságvesztés-büntetésüket töltik, eltávolodnak a társadalom olyan meghatározó területeitől, mint a munkaerőpiac vagy a család. A börtönben

1 MOLNÁR Attila Károly PhD-hallgató, ELTE Pedagógiai és Pszichológiai Kar, Neveléstudományi Doktori Iskola, Andragógia Doktori Program, oktatási tanácsadó, Tele-Média Betéti Társaság
Attila Károly MOLNÁR PhD student, Eötvös Loránd University, Faculty of Education and Psychology, Doctoral School of Education, Andragogy Doctorate Programme, consultant, Tele-Média Betéti Társaság
orcid.org/0000-0002-5099-3114, www.molnarattila.hu

2 Szabó (2013)

3 Somogyvári (2016)

töltött idővel megjelennek a börtönártalmak. Ha e börtönártalmak közül csak a reluktanciát⁴ tekintjük, belátható, hogy a reintegráció fejlesztése nemcsak a büntetés-végrehajtási szervezet, de annak alanyai szintjén is innovatív megoldásokat igényel, hiszen minél hosszabb egy büntetés időtartama, annál nagyobb problémákkal járhat a szabadulás után a társadalomba történő visszalépés.⁵

A szabadságvesztés-büntetés az elítélteket az idő fogalmának értelmezésére, újraértelmezésére készíti, elgondolkoztatja őket az életük börtönben eltöltendő szakaszán.⁶ Kutatásom azt vizsgálja, a börtönben töltött idő miként használható ki a sikeres reintegráció elősegítésére. Cél tehát a büntetési idő alatt a fogvatartottak cselekvési lehetőségeinek kutatása annak érdekében, hogy módszert találjunk az egyéni fejlődésen, önfejlesztésen keresztüli reintegráció elősegítésére. Ehhez az andragógia eszközeit (beszélgetés, csoportfoglalkozás, tranzakcióanalízis,⁷ motiválás) használjuk, a büntetés-végrehajtás reintegrációs gyakorlatának kiegészítéseként. A résztvevő-közpon-túság alkalmazásától, a fogvatartottak motivált állapotba hozásától azt várjuk, hogy a célcsoportok tagjai megtanulják a börtönben töltendő időt hatékonyan kihasználni olyan tevékenységgel, amely elősegíti a társadalomba történő visszailleszkedésüket.

A fogvatartottakkal való bánásmód elméleti és gyakorlati háttere

A büntetések ideológiája, ahogy az elmúlt századokban, napjainkban is változásokon megy keresztül. Valaha a megszégyenítés, a bosszú, az emberi test feletti korlátlan hatalom gyakorlása volt uralkodó a büntetések kivitelezésében, ma azonban egy sokkal humánusabb, az egész társadalom érdekét tekintő felfogás nyert teret. Ehhez a nézethez közelebb áll a fogvatartottak fejlesztő célú segítése, a társadalmi normák elfogadására ösztönzés. Így a büntetés alanya segítséget kap az emberi életközösségekbe történő reintegráció megkönnyítésére.⁸ Minthogy a büntetés-végrehajtási intézetekben a fogvatartottak szabadulásra történő felkészítése a cél, megjelenik a reintegrációban a szociális gondozás, a szakképzés és a felnőttoktatás.⁹

A börtönbeli reintegrációs munkának Európa különböző országaiban más és más jellemvonásai figyelhetők meg. A külföldi felfogások áttekintésével rálátás nyílik a módszerek sokféleségében rejlő lehetőségekre, az adaptálhatóságra. Az angliai, franciaországi és törökországi büntetés-végrehajtásra jellemző drillközpontú irányzat fesszes reintegrációs gondolkodást tükröz. Már maga az építészeti megoldások hatása, a börtönök külső megjelenése a fogvatartottak kiszolgáltatottságát, a zártságot hangsúlyozza. A börtönökben élők által betartandó szabályokat úgy formálták, hogy a bün-

4 Reluktancia: passzivitás, a börtön negatív hatásaival szembeni tenni nem akarás, lásd Fliegauf (2011).

5 Fliegauf (é. n.)

6 Ruzsonyi (2003)

7 A Berne, valamint Gordon és Burch által kidolgozott és alkalmazott módszer, amely a személyiség fejlődését a gyermeki, szülői és felnőtt énállapotok struktúrájára építi.

8 Mezey (2010)

9 Pál (1976)

tetés alanyai mindenkor átérezzék, miért vannak a börtönben. Ebben az irányzatban az elrettentésnek igen nagy szerepe van. Bulgária, Lengyelország, Románia valamint a történelmileg, politikailag, kulturálisan hasonló szomszédos európai államok (a volt szocialista blokk országai) intézményrendszerének még manapság is nyomasztóak a tárgyi és személyi jellemzői. Ezekben a régiókban nem kiterjedt az oktatás, azonban az egyház szerepe jelentős a fogvatartottakkal való törődés terén. A porosz iskola ideológiája Ausztriában és Németországban ismert. Itt a fiatalok és fiatal felnőtt fogvatartottak lényegesen megengedőbb bánásmódban részesülnek. A szakképzés és a sport meghatározó, jellemző továbbá az intézetelhagyás gyakorlata, tehát az elítéltek esetenkénti, néhány napra történő hazabocsátása, valamint a munkavégzés és a tanulás. A rehabilitációs irányzat mentén (főként Hollandiában és Írországbán) megjelenik a reintegrációban a büntetés-jutalmazás metódusa. Ezen országok büntetés-végrehajtási rendszereiben fontos a kultúrákövetítés, ami a könyvtárak, tantermek adta lehetőségek kihasználásán keresztül nyilvánul meg, és jellemző a lelkesek, a szociális munkások, valamint a pszichológusok szerepe a reintegrációban. A neo-treatment irányzat a skandináv országokban honos. E területeken a reintegráció a büntetés-rezocializáció-gondozás mentén valósul meg. Ebben az irányzatban a társadalomba történő visszavezetést magával a börtön környezetével kívánják elérni. A skandináv büntetés-végrehajtási intézetek a börtönön kívüli környezet jellemzőihez hasonlítanak. Cél a fogvatartottakban az önmegfigyelés és a mérlegelés képességének kialakítása. E reintegrációs irányzatban számottevő a fogvatartottakkal kialakított valós partneri viszony. Előtérbe kerül a kognitív készségfejlesztésnek és a döntéshozás képességének kialakítása az elítéltekben.¹⁰

A reintegrációs gondolkodás horizontja, legyen az bármilyen sokszínű és ötletgazdag, tovább bővíthető új gondolatokkal. A különböző tudományterületek reintegrációban való megjelenése elősegíti a lehetőségek szélesebb spektrumának áttekintését, a szakterületek meglévő módszereinek ötvözését. A börtönön kívüli világban már jól működő andragógiai módszerek közül kipróbáltunk néhányat a gyakorlatban abból a célból, hogy lássuk, működőképesek-e a börtön körülményei között is.

Innovatív elképzelések a büntetés-végrehajtással kapcsolatban

Amikor a börtönben élők fejlesztését tűztük ki célul magunk előtt, a vezérgondolat az volt, hogy a várt eredményekhez andragógiai módszereken keresztül közelítsünk. Tettük ezt egyrészt azért, mert célcsoportjaink felnőtt fogvatartottakból állnak, másrészt azért, mert minden, a börtönökben élők részéről végzett és a sikeres reintegráció irányába mutató cselekvést felnőtt-tanulási folyamatnak tekintünk – a felnőttek tanulásának támogatása pedig az andragógia egyik legfőbb célkitűzése.

Azért is látjuk lehetségesnek a reintegráció andragógia felől történő megközelítését, mert a felnőttek tanuláson keresztül végzendő fejlesztése interdiszciplináris keretek között támogatott. A személyiség fejlődése olyan folyamat, amely az emberekben

¹⁰ Ruzsonyi, (2003)

felnőttkorban is jelen van. A személyiség az egész életen át képes a változásra, a fejlődésre, a megújulásra. E pozitív változások eléréséhez szükséges, hogy az egyén ismerje a céljait, továbbá képes legyen a figyelem összpontosítására és a belső ellentmondások leküzdésére. Biztató az a tény, hogy a személyiségfejlődésnek az életkor előrehaladtával történő folytatódására korunk társadalmában több az esély, mint a történelem korábbi szakaszaiban.¹¹

Az ember kulturális fejlődése növeli az egyén értékét. Aki nem használja ki az értelem és az erkölcs terén való fejlődéshez meglévő képességét, nemhogy nem fejlődik, de műveltsége annak korábbi minőségénél is alacsonyabb szintre kerül. A képességek ki nem használásának oka gyakran az életcél hiánya. A fejlődéshez az egyénben tudatosulnia kell az önmaga fejlesztésére, alakítására használható képességének. További előfeltétel az önismeret, amely a másokhoz való viszonyban fejlődhet ki – a visszajelzésekkel valósulhat meg az önismeret bővítése. Az önfejlesztés további szükséges feltétele az önállóság, az önértékelés, az önellenőrzés.¹² A fentiek értelmében a börtön és a szabadságvesztés időtartama a személyiségfejlődés és az önfejlesztés sajátos helyszínének és időszakának tekinthető.

A büntetés-végrehajtási intézetekben lehetőség nyílik a tanulás egy szélesebb értelmezésére, a tanulási folyamatokba való bekapcsolódásra. A fogvatartottak a börtönben a normakövető viselkedésen túl szakmát is tanulhatnak, illetve számos informális tanulásbeli folyamatban vehetnek részt. Mindezekkel lépéseket tehetnek hiányos végzettségük pótlására, befejezhetik már elkezdett tanulmányaikat.¹³ A törvényi előírások szerint a büntetés-végrehajtás a fogvatartottak társadalomba való visszailleszkedésének elősegítését többek között az elítéltek „általános iskolai, illetve középfokú iskolai oktatása, felsőfokú tanulmányok végzése, szakképzése, szakmai gyakorlat megszerzése, valamint egyéb reintegrációs programok által biztosítja.”¹⁴

A pszichológia a tanulási folyamatokat több megközelítésben tárgyalja. A felnőttek tanulása szempontjából ezek közül jelentős a humanista felfogás, mely a tanulást olyan tevékenységnek tartja, amely segíti az önmegvalósítást, miközben képes mozgósítani az egyén érzelmi és fejlődési szükségleteit is. További jelentős andragógiai elmélet az önirányított tanulás elmélete, amely az érett és autonóm személyiséggé válást tűzi ki céljául – ehhez szükséges olyan segítő közreműködése, aki elősegíti a személyiség fejlődésének folyamatát. A tanulásmódszertanban megtalálható továbbá az önirányító tanulás mint tanulási elmélet és módszer; itt azt feltételezzük, hogy a tanulási igények és célok megfogalmazásától a tanulás strukturálásán át a tanulási eredmények értékeléséig minden mozzanatot a tanuló végez. Más megközelítésben, a szociális kognitívizmus szerint az emberek nagy jelentőséget tanúsítanak az egymástól való tanulásnak, a konstruktivista felfogás szellemében pedig az egyén az objektum–szubjektum, tehát a külső és belső világ szemben állásának felismerésével saját maga építi fel önmaga va-

¹¹ Buda (1995)

¹² Maróti (1994)

¹³ Csukai (2015)

¹⁴ 2013. évi CCXL. törvény a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról 83. § (1) bekezdés

lóságát.¹⁵ A tanulásnak tehát megannyi jellegzetessége követhető nyomon a felnőttek esetében. E tanulási elméletekre épülő formák, módszerek a tanulni kívánók fejlesztése érdekében a börtönben is rendelkezésre állnak.

Andragógiai szempontból a felnőttek (esetünkben a felnőtt fogvatartottak) életmódváltozásának elősegítése tervezett tanulási folyamatként értelmezhető. Ha foglalkozunk az elménk adta lehetőségekkel, közelebb kerülhetünk a megértés és a tanulás tágabb lehetőségeinek kiaknázásához. A különféle tanulásméletek azt bizonyítják, hogy a felnőttek esetében (tehát a felnőtt fogvatartottak esetében is) az öntevékenység elengedhetetlen az életvezetési problémák megoldásához. E folyamatokat hivatottak elősegíteni az andragógia azon irányzatai, amelyek a felnőttek belső erőforrásaira fókuszálnak. A résztvevőközpontú oktatás – szemben a tananyagközpontúsággal – nem hagyja magára a tanulót, segíti az egyént az esetleges megértési problémái során. Hangsúlyt helyez a tananyag személyes értelmezésére, egyúttal elősegíti a már meglévő tapasztalatokra építést a tanulásban.¹⁶ Kutatásomban a fogvatartottak reintegrációjának elősegítését a kooperatív tanulás (peer learning) megvalósulásában látom.¹⁷ A kooperatív tanulás arra épít, hogy a tanulók cselekvő, aktív, a társakkal közösen végzett tanulást folytatnak, mely tanulás mögött a tanulók kölcsönös tudásmegosztása és a csoporthatásra épülő motivációja húzódik. A tanulásban rejlő fenti lehetőségek kihasználása a reintegrációs célok megvalósításában új lehetőséget jelenthet.

A felsorolt irányzatok ismeretében, innovatív módszerek kifejlesztésével a fogvatartottak reintegrációjával foglalkozó szakemberek új eszközöket tudhatnak a kezükben, amelyek használatával újabb eredményeket érhetnek el a célszemélyek társadalomba történő visszailleszkedésének elősegítése terén. A kutatásomban megjelenő új elképzelés szerint nagyobb súly helyezhető az önfejlesztés folyamataira. Az önfejlesztő tevékenység során az egyén önmaga segítőjeként, a személyiségében rejlő lehetőségeire alapozva használja belső képességeit a saját maga és a környezete (bővebben a társadalom) által támasztott elvárásoknak való megfelelésre.

Az andragógia számos tekintetben a pszichológia eredményeire támaszkodik. A humanisztikus pszichológia eredményei azt mutatják, hogy ha valaki megfelelő fejlődési szintre kíván emelkedni, ahhoz megfelelő emberi kapcsolatokra lesz szüksége. Az ilyen kapcsolatoknak jellemzői között szerepel a feltétel nélküli elfogadás, a tanár (segítő, facilitátor, tutor, mentor stb.) hitelessége, továbbá empátiája.¹⁸ A megfelelő segítő rendelkezik ezekkel a tulajdonságokkal, így hatékonyan tudja befolyásolni a tanulásban résztvevőket a tanulási akadályok leküzdésére. A tanulás útjában álló akadályok ugyanis a gyakorlatban gyakran jelentkeznek, olykor egyszerre érintenek nagyobb csoportokat. Az andragógia felzárkóztató szerepet is játszik azon emberek körében, akik valamilyen módon hátrányos helyzetben élnek. A felzárkózás segítéséhez további tudományterületek: a szociológia, a pszichológia szakembereinek az összefogására van

15 Tough (1997); Atkinson et. al. (2005)

16 Sz. Molnár (2009)

17 Kraiciné-Csoma (2012)

18 Rogers (2013)

szükség.¹⁹ E gondolatoktól vezérelve végeztünk elővizsgálatot a Balassagyarmati Fegyház és Börtönben olyan fogvatartottak körében, akik nyitottak voltak az önfejlesztés új módszereivel való megismerkedésre. A fogvatartotti foglalkozásokon kipróbáltuk a fókuszcsoportos beszélgetés, a filmklub és a meditáció hatását, hogy az ezekből a programelemekből összeállított foglalkozások visszajelzései alapot adhassanak egy kutatási terv elkészítésére.

Hipotézisek

- A büntetés-végrehajtási rendszernek szüksége van olyan fejlesztésre, amelyen keresztül növeli a reintegráció hatékonyságát.
- A különféle andragógiai eszközök képesek motiválni a fogvatartottakat a segítőkkel történő kooperációra.
- A csoportos beszélgetés képes elősegíteni a fogvatartottak körében a csoportlégkör, a csoporthatás kialakulását. A filmklub képes fejleszteni a fogvatartottak kognitív befogadással kapcsolatos készségeit, gyarapítani a résztvevők vizualitás által szerzett pozitív élményeit, ezen keresztül a jövőkép pozitív formálódását. A meditáció alkalmas a stressz csökkentésére, a depresszió oldására és a koncentrációképesség javítására a börtönökben élők esetében.
- A fogvatartottak a számukra szervezett fejlesztőprogramok során a csoportmunka keretein túl önfejlesztő módon, egyénileg is bővítik saját képességeiket.

A doktori kutatás elővizsgálata

Kutatási témám tekintetében alapvető annak a gondolatnak a kibontakoztatása, mely szerint a börtönökben élők önmaguk megismerésén, saját belső erőik kihasználásán keresztül valósíthatják meg a felkészülést a társadalomba való megfelelő visszatérésre. Azzal a feltevessel indítottam el három szakaszból álló kutatási elővizsgálatomat, hogy az önfejlesztés alkalmas megoldás lehet a fogvatartottaknak egy törvénytisztelő, normakövető életút kialakítására. Ennek az elképzelésnek megfelelően az elítéltek saját reintegrációjukba történő aktív bevonásával, személyes kompetenciáik fejlesztésével könnyebben megtalálják megfelelő helyüket a társadalomban. A fenti célok fényében végeztem terepmunkámat a Balassagyarmati Fegyház és Börtönben. Tíz alkalomból álló, pszichológus jelenlétében végzendő foglalkozássorozatot szerveztem önkéntes jelentkezésen alapuló fogvatartotti csoportok számára, mely foglalkozások időtartamára 3-3 órát, a foglalkozások közötti időszakokra 2-3 hetet terveztem. Az így végzett foglalkozássorozatok a gyakorlatban 3-5 hónapig tartottak.

Ahhoz, hogy terepmunkámat előkészítsem, a büntetés-végrehajtás néhány olyan kompetens személyiségét kérdeztem a reintegrációs munka szempontjairól, akik a sokéves gyakorlatukból szerzett tapasztalataik által hozzá tudtak járulni terveim elkészítéséhez, a foglalkozássorozatok megtervezéséhez.

¹⁹ Kraiciné (2008)

Dr. Budai István, a Balassagyarmati Fegyház és Börtön parancsnoka a legalapvetőbb feladatok közé sorolta az oktatást, a képzést, a személyiségfejlesztést, valamint az elítéltek jövőbeni bűnelkövetésének megelőzését. A vezető úgy fogalmazott, hogy a reintegrációs módszerek fejlesztése napi feladat. Új programok születnek, amelyek a büntetés-végrehajtás és a büntetés-végrehajtás háttérintézményeinek együttes munkájával valósulhatnak meg. Növekszik a büntetés-végrehajtás munkáját támogató civil szervezetek száma, ugyanakkor hiányoznak azok a szervezetek, amelyek a büntetés-végrehajtás által elkezdett kontrollt tovább tudnák folytatni a büntetésüket már kitöltő, szabadult személyek reintegrációjában.

Kovács Mihály, a Balassagyarmati Fegyház és Börtön Büntetés-végrehajtási Osztályának osztályvezetője elmondta, hogy az intézet túllépte befogadóképességének határait. A telítettségi ráta folyamatosan növekszik, s ez megnehezíti a hivatásos állomány munkáját, egyúttal beszűkíti a fogvatartottak életterét. A reintegrációs munka hatékonyságával kapcsolatban a szakértő utalt arra is, hogy – a körülményektől függetlenül – a Balassagyarmati Fegyház és Börtönben a legfontosabb dolgok között tartják számon a személyes példamutatást, a jó szót.

Prcsity Violetta pszichológus kérdésemre elmondta, hogy mint börtönpszichológusnak sokrétű a feladata: munkája leginkább egyéni foglalkozások keretein belül zajlik, bár vannak csoportfoglalkozások is. A fogvatartottak igénylik az odafigyelést, a meghallgatást, az együttérzést – vannak, akik már egy beszélgetés hatására megtalálják nyugalmukat. A pszichológus véleménye az, hogy a reintegrációs munka igen nagy kihívás. Sok idő, jó szakember, kitartás és energia kell hozzá. Interjúalanyom úgy gondolja, igen fontos lenne feltérképezni a megfelelő civil kezdeményezéseket, és ezeket a kezdeményezéseket össze kellene kapcsolni a büntetés-végrehajtás tevékenységével.

A börtönben végzendő andragógiai vizsgálatom gyakorlati részét fogvatartottakkal megvalósítható résztvevőközpontú kooperatív munkában képzeltem el. A csoportok megalakulása után a résztvevőkkel egy aktív együttműködés lehetőségét egyeztettük, és kitűztük közös munkánk céljait. Arra szerződünk, hogy felnőtt-tanulási keretek között tekintünk át néhány, csoportban végezhető tevékenységet, és egyéni benyomásaink alapján közösen formálunk véleményt e tevékenységekről az áttekinthetőség, a motiváló hatás, valamint a hasznosság tekintetében.

Első foglalkozási formaként a kötetlen beszélgetést ajánlottam. A csoporttagok hajlandóak voltak gondolataik megosztására, látható jelét mutatták a téma iránti érdeklődésnek. A résztvevők ugyan nem egyenlő mértékben szóltak hozzá az indító témához, azonban mindenki törekedett az aktív részvételre a beszélgetésben. Ezt a nyitottságot kihasználva, igyekeztem olyan környezetet teremteni, amely támogatja a kitűzött célok elérését. A helyiségben a székek elrendezésekor figyelembe vettem az egyéni igényeket, felkértem a jelenlévőket, alakítsák a programot érdeklődésüknek megfelelően, kifejeztem, hogy nagy jelentőséget tulajdonítok a csoportmunkán belül a partneri viszonyoknak. A visszajelzések azt tükrözték, hogy a fogvatartottak már az első alkalommal elfogadták a helyzetet, személyemet és a foglalkozás kínálta lehetőségeket.

Már az első beszélgetések alkalmával megkérdeztem a résztvevőket, mi a véleményük az önszegítésről, kik azok, akik hajlandók lennének olyan gyakorlatok megtanulására, amelyek által javíthatnak közérzetükön. Kérdőív formájában tettem fel kérdéseket, amelyek a csoporttagok életvitellel kapcsolatos véleményére fókuszáltak.²⁰ A válaszadók több mint 50%-a úgy felelt, hogy a siker feltételeit eleve adottnak tekinti önmagában, és alkotó erejét felajánlja a közösségek szolgálatára. Több mint 75%-ban érkezett válasz a változás elfogadásáról, a saját gondolatok fontosságáról, a boldogság célként való kijelöléséről, valamint az önszegítésben rejlő lehetőség elfogadásáról. 100%-os egyetértés született az egészség, a szabadság, az egymás segítése, a kapcsolatok ápolása és a pozitív gondolkodásmód fontosságának értékelésekor. E válaszok arra engedtek következtetni, hogy a csoporttagok nyitottak a társadalom morális értékeinek befogadására, igényük van a börtönön kívüli világ jellemzőiről, elvárásairól való beszélgetésre.

Második foglalkozási formaként a filmklubot ajánlottam. Olyan játékfilmeket válogattam vetítésre, amelyek életszerű eseményeket dolgoznak fel, amelyekben a probléma mellett megtalálhatók a megoldás lehetséges alternatívái is. A foglalkozásokon vetített filmek mindegyike olyan élettörténeteket tartalmazott, amelyekben a fogvatartottak felismerhették a döntések súlyát, a felelősséget. A vetítések alatt megfigyelhető volt, hogy a fogvatartottak hasonló metakommunikatív jelekkel válaszoltak a filmbeli eseményekre, s ezek a reakciók megfeleltek az általános, megszokott emberi visszajelzéseknek. A filmek után folytatott beszélgetések során a résztvevők kíváncsian fordultak a téma felé. Ez abban nyilvánult meg, hogy érdeklődve szóltak meg a filmek kapcsán, kérdéseket fogalmaztak meg a problémamegoldás terén. A beszélgetésekben mindegyik filmmel kapcsolatban látható volt a személyes érintettség, azon keresztül, hogy egy-egy fogvatartott párhuzamot talált a film története és saját élettörténete között. Ilyenkor elbeszéltek saját élettörténetüket, mely elbeszélésekből olykor kihallható volt a börtönbe vezető útjuk is. Érzékelhető volt, érzelmileg milyen mélységben vettek részt a fogvatartottak a vetítéseken és az utánuk folytatott beszélgetésekben. Ennek egyik jele a megnyilvánulásaikban használt kifejezések minősége volt. Az alábbi szavak gyakran hangzottak el a csoporttagoktól: család, emberi kapcsolatok, közösség, egymás segítése, tolerancia, pozitív energia, pozitív gondolkodás, egészség, anyagi függetlenség, kitartás a nehéz helyzetekben, harmónia a környezettel, nyugalom, feszültségmentesség, békesség, szeretet, változás. A fenti kifejezések használatakor látható volt, hogy a beszélők az önkifejezés egy magasabb szintjére lépnek, a hétköznapi beszédükhöz képest több választékos kifejezést használnak.

A filmvetítésre épített foglalkozásokon kialakult egy pozitív csoportlétkör. Nyilvánvalóvá vált, hogy a filmklub alkalmas a csoport eredményesebb kooperációjának megalapozására. A filmvetítés és a fókuszcsoportos beszélgetés megfelelő formának bizonyult mind a csoporttal alakuló kapcsolat személyesebbé tételére, mind a további programelemek megtervezésének előkészítésére.

20 Balogh (2010)

Harmadik foglalkozási formaként a relaxációt ajánlottam. Pszichológiai kutatások eredményei megerősítik, hogy az emberek képesek saját belső energiáik felhasználására önmaguk fejlesztése céljából. Aki rendszeresen végez mentális gyakorlatokat (relaxációt, meditációt), az élet számos területén érhet el minőségi növekedést. Elősegítheti az egészség megőrzését, a személyiség formálódását, az emberi kapcsolatok és a tanulás minőségi növekedését. Mindezt a tudatos gondolkodás elmélyítésén keresztül érheti el a meditációval rendszeresen foglalkozó személy. Azzal a céllal ajánlottam tehát a Balassagyarmati Fegyház és Börtönben élő fogvatartottak csoportjai számára az önfejlesztő mentális technikák elméleti és gyakorlati alapjainak megismerését, hogy e technikákon keresztül könnyebben megvalósítsák a morális életvitel eszméjének befo gadását, a majdani szabadulásukkal aktualizálódó társadalmi reintegrációjukat. A meditációs technikáknak széles a választéka. A börtönben alkalmazott alapgyakorlatok a pszichológia eredményeire támaszkodó SMC (Silva Mind Control) gyakorlatai közül származnak. Az SMC elmefejlesztő és stresszkezelő metóduson keresztül megismerhetők az önfejlesztés alapjai: felfedezhető az SMC és az egészséges életmód közötti korreláció, valamint a módszernek az egyén tanulmányi eredményeire gyakorolt jótékony hatása. Így a felnőtt fogvatartottak reintegrációjának elősegítése szempontjából is feltételezhető, hogy az SMC és a neveléstudományok gyakorlata között is van kapcsolat. A Magyarországon 1990 óta tanfolyami úton elsajátítható mentális önfejlesztő módszer céljai között szerepel a stresszcsökkentés, a szokáskontroll, a memória-fejlesztés, a gyorsabb és hatékonyabb tanulás, a helyes döntésekre való készség elérése. Az SMC-gyakorlatok végzésekor alapvető, hogy az egyén ellazul, tehát relaxál, miközben olyan aktivitást mutat, amelytől önismeretének bővítését, képzeletvilágának fejlődését várjuk.²¹

A mentális önfejlesztő technikák, így az SMC hatása is csak akkor értékelhető, ha már kipróbáltuk. A tapasztalat minden alkalommal és egyénenként is különböző lehet, továbbá az eredmények értékelése a technika kipróbálójának saját értékrendje szerint alakulhat. Mindazonáltal, ismerve a módszer pozitív hatásait, annak börtönbeli hasznosságával kapcsolatban csupán azzal a minimális elvárással ajánlottam a fogvatartottaknak a gyakorlatokat, hogy mindenki, aki kipróbálja ezt a technikát, rövid pihenési szakaszokat iktat be napirendjébe.

A doktori kutatás főbb elemeinek tervezete

Az elővizsgálatból származó adatok feldolgozása lehetővé tette doktori kutatásom főbb mozzanatainak megtervezését. A kutatás során szem előtt tartom azt, hogy nagy problémát jelent a magyar társadalomban a magas lélekszámú börtönpopuláció, hogy a büntetés-végrehajtás feladata alanyainak társadalomba történő visszavezetése, továbbá, hogy a büntetés-végrehajtás módszertana fejlesztést, bővítést igényel. Kutatásomban arra keresem a választ, hogyan hívható fel a magyar büntetés-végrehajtási rendszer figyelme andragógiai újításokra, illetve miként motiválhatók a fogvatartottak a reintegrációt támogató

²¹ Szarka (2012)

innovatív andragógiai módszerek alkalmazására. A tervezett főbb kutatási tevékenységek: dokumentumelemzés, fogvatartotti csoportok kiválasztása, csoportfoglalkozások szervezése, kriminál-andragógiai módszerek alkalmazása, programfejlesztés, hatásvizsgálat, fogvatartottak felkészülésének elősegítése a szabadulás utáni, társadalomba történő visszailleszkedésre. A kutatás gyakorlati elemeiben, a terepmunkában lényeges a fogvatartottak együttműködése. A célok között szerepel az önfejlesztő, önsegítő gondolkodásra ösztönzés, a tanulási tevékenységre motiválás, alapján véve innovatív eszközök használata a reintegráció fejlesztésében. A kutatás végső célja egy, a sikeres reintegráció elősegítését támogató módszer kifejlesztése a büntetés-végrehajtási szervezet szakembereinek és felnőtt fogvatartottjainak bevonásával. A fogvatartottakkal végzendő közös munka során nagy figyelmet fordítok a felnőttek tanulással kapcsolatos jellemzőire, a tanulás többféle eszközét, módszerét nyújtom a felnőtt fogvatartottak számára abból a célból, hogy ezekkel az eszközökkel perspektívát kínáljak jövőképük kialakításához. A kutatásban végzendő fejlesztőmunka várhatóan pozitív hatást fog gyakorolni a társadalom működésére azáltal, hogy módszereket találunk a fogvatartottak reintegrációjának magasabb minőségű véghezviteléhez, így csökken az ismételt bűnelkövetések száma. Ezzel javul a családok helyzete, illetve többen lépnek be a munkaerőpiacra. Fejlesztésemet a fogvatartottak reintegrációját támogató szervezetekhez kívánom eljuttatni: elsősorban a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságához és a társszervezetekhez. A kifejlesztett program működésének fenntartása érdekében rendszeres visszajelzést kérek a felhasználóktól. Fejlesztésemet az alábbiak szerint teszem közzé: összefoglaló ismertetővel, tanulmány publikálásával szakfolyóiratokban, az eredmények hazai és nemzetközi konferenciákon történő megosztásával, a kifejlesztett program civil szervezeteken át történő terjesztésével, a lehető legtöbb potenciális érdeklődő bevonásán keresztül, a stakeholderekkel való folyamatos kapcsolattartással. Az alábbi szervezetek szakmai támogatására számítok: Eötvös Loránd Tudományegyetem, Győr-Moson-Sopron Megyei B-v. Intézet, Balassagyarmati Fegyház és Börtön, Az Élethosszig Tartó Művelődésért Alapítvány, A Felnőttképzés Fejlesztéséért Közhasznú Egyesület, Magyar Kriminológiai Társaság, Magyar Börtönügyi Társaság.

Kutatásomtól a következő eredményeket várom. A börtönökben élők tanulási folyamatokon keresztül, aktívan részt vesznek reintegrációjuk kivitelezésében. Látják a lehetőségeiket, és a társadalmi beilleszkedésre használják képességeiket. A büntetés-végrehajtás eredményesebb lesz: csökken a szabadulás utáni ismételt bűnelkövetések száma. Az elmúlt három évben végzett elővizsgálataimból szerzett tapasztalataim előrevetítik annak lehetőségét, hogy a büntetés-végrehajtási rendszer befogadja programomat, fogvatartottak nagyszámú csoportja elsajátítja az önfejlesztés alapvető ismereteit, a szabadulás után a visszailleszkedők nagyobb arányban találnak perspektívát életükben.

Kutatási céljaim elérése érdekében komplex módszertani stratégiát alkalmazok, melyet a következő tervezett munkafázisok tükröznek.

- Adatgyűjtés a büntetés-végrehajtás által jelenleg alkalmazott reintegrációs módszerek eredményességéről a statisztikai adatok fényében. Kérdőíves adatfelvétel fogvatartottak és szabadultak körében az eddig használt módszerek hatékonyságának feltárására. Első kézből szerzett adatok feldolgozása. Statisztika készítése,

mely alapot ad a fogvatartottakkal végzendő gyakorlati munka tervezéséhez.

- Interjúk készítése a büntetés-végrehajtás szakembereivel, illetve fogvatartottjaival. Szintén első kézből szerzett adatok feldolgozása. A félig strukturált interjúk lehetővé teszik az adott körülmények között felmerülő kérdések irányába történő bővítést. Ezáltal tisztán láthatók a fejlesztendő pontok.
- Résztevő megfigyelés, hospitálás más foglalkozásokon. Jegyzőkönyv vezetése mások által szervezett, fogvatartottakkal végzett csoportfoglalkozásokon. A felvett adatok elemzése. Ezzel megfigyeljük a börtöncsoportokkal végzett munka részleteit, merítünk a tapasztalatokból.
- Tranzakcióelemzés. A saját foglalkozásokon a felnőtt énállapot aktivizálása az interakciók hatékonyságának növelése érdekében. A felnőtt-felnőtt interakciók összehasonlítása az aktivizálás előtti interakciókkal. A megfelelő énállapotokkal magasabb szintű kommunikációt valósítunk meg a célcsoportokkal.
- Programfejlesztés a fogvatartottak szabadulásra való felkészítésére. A fenti munkafázisok alapján a reintegrációs módszerek innovatív elemekkel való bővítése. Ezzel növekszik a szabadulás utáni minőségi társadalmi reintegráció esélye.
- Hatásvizsgálat, csoportfoglalkozások jegyzőkönyvvezetése. A saját foglalkozások hatásának vizsgálata, visszajelzések gyűjtése. Ezzel elvégezzük a kutatás céljainak és az elért eredményeknek az összehasonlítását. A következtetések alapján a kutatás zárótanulmányának elkészítése, disszeminációja.

Összefoglalás

A doktori kutatásom elővizsgálatában végzett andragógiai foglalkozások során megvalósult csoportmunka eredményeinek rövid leírásával fel kívánom hívni a figyelmet az ilyen jellegű foglalkozások jelentőségére. A csoportmunkák során azok a fogvatartottak, akikkel rendszeresen együtt dolgoztam, aktív részvételükkel, szóbeli és írásos visszajelzésükkel igazolták a börtönbeli andragógiai foglalkozások szükségességét. Megtanulták az általam bemutatott önfejlesztő relaxációs gyakorlatok alapjait, képesek voltak önállóan is alkalmazni a technikát. A gyakorlatokat kipróbáló elítéltek visszajelzései azt igazolták, hogy a módszer a büntetés-végrehajtás intézeti körülményei között éppúgy használható, mint intézeten kívüli környezetben. A Balassagyarmati Fegyház és Börtönben a körülmények és az eszközök adottak voltak ahhoz, hogy a vizsgálat során tervezett, fókuszcsoportos beszélgetésből, filmklubból és relaxációs gyakorlatokból álló programot megszervezhessem, kivitelezhessem. A börtön szakemberei az igényeknek megfelelően láttak el tanácsokkal, adtak ötleteket a munkámhoz. A környezetnek nagy szerepe volt munkám minőségének fenntartásában. A foglalkozások nemcsak alkalmanként, de együttesen is egységes képet alakítottak ki bennem az elítéltekkel való programszervezés lehetőségeiről, a tervezés realitásáról.

IRODALOMJEGYZÉK

2013. évi CCXL. törvény a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról. Forrás: http://net.jogtar.hu/jr/gen/hjegy_doc.cgi?docid=A1300240. TV (2016. 11. 10.)
- Atkinson, R. C. et al. (2005): *Pszichológia*. Budapest, Osiris.
- Balogh Béla (2010): *A tudatalatti tízparancsolata*. Budapest, Bioenergetic.
- Berne, E. (1984): *Emberi játszmák*. Budapest, Gondolat.
- Buda Béla (1995): *A személyiségfejlődés és a nevelés szociálpszichológiája*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó.
- Csukai Magdolna (2015): Iskolaelhagyás és újraskolázás bűnelkövetőknél – fejlesztési lehetőségek. In: *Börtönügyi Szemle*, 34. évf. 4. sz. 86–96.
- Fliegauf Gergely (2011): Mivel foglalkozik a börtöntudomány? *Börtönügyi Szemle*, 30. évf. 4. sz. 11–30.
- Fliegauf Gergely (é. n.): *Börtönártalmak (prison harms)*. Forrás: <https://www.scribd.com/document/11523046/Bortonartalmak-prison-harms> (2016. 10. 22.)
- Gordon, Thomas; Burch, Noel (2001): *Emberi kapcsolatok. Hogyan építhetjük. Hogyan rontjuk el*. Budapest, Assertiv.
- Kraiciné Szokoly Mária (2008): Felzárkóztató felnőttképzés. In Harangi László – Kelner Gitta (szerk.): *Az egész életen át tartó tanulás szerepe a felzárkóztatásban, a foglalkoztatás fejlesztésében és megerősítésében*. Budapest, Magyar Pedagógiai Társaság Felnőttnevelési Szakosztálya, 47–66.
- Kraiciné Szokoly Mária – Csoma Gyula (2012): *Bevezetés az andragógia elméletébe és módszertanába*. ELTE, Budapest. Forrás: <http://kraicineszokolymaria.hu/wp-content/uploads/2012/12/modszertar-2.pdf> (2014. 12. 29.)
- Maróti Andor (1994): *A művelődéstudomány alapjai*. Pécs, Janus Pannonius Tudományegyetem.
- Mezey Barna (2010): *Régi idők tömlőcei. Büntetések. Börtönök, bakók*. Budapest, Rubicon-könyvek.
- Pál László (1976): *Nevelés a büntetés-végrehajtásban*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.
- Rogers, C. R. – Freiberg, H. J. (2013): *A tanulás szabadsága*. Budapest, Edge.
- Ruzsonyi Péter (2003): Európai börtönnevelési irányzatok. *Börtönügyi Szemle*, 22. évf. 4. sz. 43–56.
- Somogyvári Mihály (főszerk.) (2016): Fogvatartottak száma és demográfiai adatai. In: *Börtönstatisztikai Szemle*, 2016. 2. sz. 4–5. Forrás: <http://bv.gov.hu/download/a/05/91000/B%C3%B6rt%C3%B6nstatistikai%20Szemle%202016%202.pdf> (2016. 12. 18.)
- Szabó Zoltán (2013): A büntetés-végrehajtás központi ellátási tevékenysége. In: *Börtönügyi Szemle*, 32. évf. 3. sz. 39–47.
- Szarka Emese (2012): Az agykontroll mozgalom tanfolyamainak üzenete – nevelési és oktatási koncepciók. In Mikonya György (szerk.): *Vallásos mozgalmak nézetei a családi életéről és az oktatásról*. Budapest, ELTE Eötvös Kiadó, 115–130. Forrás: http://old.tok.elte.hu/kutatokozpont/upload/publikacio/mikonya_korr4_NYOMDA.pdf (2014. 11. 09)
- Sz. Molnár Anna (2009): A tanuló felnőtt. *Pedagógusképzés*, 7. évf. 2–3. sz. 199–220. Forrás: http://www.diral.hu/publikaciok/A_tanul%C3%B3_feln%C5%91tt.pdf (2014. 10. 26.)
- Tough, A. M. (1997): Az önálló tanulás: elmélet és gyakorlat. In Maróti Andor (szerk.): *Andragógiai szöveggyűjtemény II. Válogatás a felnőttoktatás elméletének külföldi szakirodalmából*. Budapest, Nemzeti Tankönyvkiadó, 110–118.

ABSTRACT

Leaving Prison – Andragogy for Reintegration

Attila Károly MOLNÁR

In Hungary there are approximately 18,000 people living in prison and more than 50 percent of the released get into jail again. Inmates are absent from their families; they are excluded from the labour market. Detachment from society makes their reintegration more difficult. This doctoral research project aims to develop a program for the motivation of adult prisoners to take responsibility for their own successful reintegration.

Keywords: *reintegration, criminal andragogy, self-development, movie club, meditation*

Az új büntetőeljárási törvény várható hatásai a rendőrségi gyakorlatra

NAGY Richárd¹

Az új büntetőeljárási törvény tervezetének egyik reformja az új nyomozási modell kialakítása, amely a nyomozást két fő szakaszra osztja, a felderítésre és a vizsgálatra. E szakaszokban a tervezet egyértelműen elhatárolja a feladat- és a felelősségi köröket, valamint az ezekhez kapcsolódó eszközrendszereket az ügyészség és a nyomozó hatóság között. Az új modell alkalmas lehet a büntetőeljárások hatékonyságának és időszerűségének javítására.

Kulcsszavak: új büntetőeljárási törvény, rendőrségi gyakorlat, nyomozás, felderítés, vizsgálat, időszerűség, hatékonyság

Az új büntetőeljárási törvény tervezete (a továbbiakban: Tervezet) számos újítást vezet be.² Ezek közül a rendőrségi gyakorlat alakulása szempontjából kiemelt jelentőségűek a nyomozást érintő változások. Így ki szeretném emelni a Tervezet legfontosabb, nyomozás során is alkalmazható újításait, így például az eljárási cselekmények telekommunikációs eszközök használatával történő lefolytatását, az elektronikus kapcsolattartást, a védő kirendelésének elektronikus útra terelését vagy a vagyonvisszaszerzésnek a büntetőeljárás szerves részévé tételét, a virtuális vagyonelemek lefoglalását, ezeknek a jogintézményeknek a rendőrségi gyakorlatban való érvényesülését, várható hatásait, illetve az ennek kapcsán felmerülő jövőbeni problémákat, feladatokat.

A bűnfelderítési célból végzett titkos információgyűjtés átalakítása

A Tervezet egységesíti a bűnfelderítési célból végzett titkos információgyűjtést, mely jelenleg az ún. ágazati törvényekben, a Rendőrségről szóló 1996. évi XXXIV. törvény VII. Fejezetében, valamint a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról szóló 2010. évi CXXII. törvény IV. Fejezetében van szabályozva. Ez a kettősség a bizonyítás során számtalan problémát okoz. A jelenleg is fennálló problémák kiküszöbölését a Tervezet azzal kívánja elérni, hogy a bűnügyi célú titkos eszközök alkalmazásában tapasztalható kettősséget, párhuz-

1 NAGY Richárd dr., r. alezredes, osztályvezető, Országos Rendőr-főkapitányság, Bünyügyi Főigazgatóság, Bünyügyi Főosztály, Korruptió és Gazdasági Bűnözés Elleni Osztály, PhD-hallgató, PTE Állam- és Jogtudományi Kar, Doktori Iskola

Richárd NAGY dr., police lieutenant-colonel, Head of Division, Hungarian National Police Headquarters, General Directorate of Criminal Investigation, Criminal Investigation Department, Division Against Corruption and Economic Crime, PhD student, University of Pécs, Faculty of Law, Doctoral School of the Faculty of Law
orcid.org/0000-0003-0988-719X, nagyr@orfk.police.hu

2 Miskolczi (2016a)

mosságot megszünteti. Ennek eszköze, hogy a büntetőeljárási különleges nyomozati eszközök alkalmazására vonatkozó szabályokat az ágazati törvények helyett maga a büntetőeljárási törvény tartalmazza, az eljárás pedig tényleges ügyészi irányítás alá kerül. Ezzel megoldódna a felderítői és ügyészi szemlélet közti különbségből adódó, jelzett probléma. A titkos információgyűjtés szabályainak a büntetőeljárási törvénybe való integrálása – a fokozott garanciák, de különösen az ügyészi irányítás miatt – várhatóan növeli majd a bírói hajlandóságot a törvényes bizonyítékként történő elfogadásra.³

Az új szabályozás tehát megszünteti a bűnüldözési célú titkos információgyűjtés és titkos adatszerzés kettősségét, a titkos információgyűjtés – előkészítő eljárás elnevezéssel – a büntetőeljárás részévé válik, így megteremtve az ügyészség törvényességi felügyeletének lehetőségét. A törvényességi felügyelet biztosítása érdekében az előkészítő eljárás elrendeléséről a nyomozó hatóság az ügyészséget 24 órán belül tájékoztatja, majd az eljárásról kéthavonta jelentést tesz.

Az előkészítő eljárást a nyomozás követi, ezek során egyaránt alkalmazhatóak a jelenlegi titkos információgyűjtés, valamint a titkos adatszerzés eszközei, leplezett eszköz alkalmazása elnevezéssel. A törvényesség biztosítása érdekében rendelkezik továbbá arról a Tervezet, hogy egyes leplezett eszközök ügyészi engedély alapján alkalmazhatóak, míg a bírói engedélyhez kötött leplezett eszközök esetén az ügyész tesz indítványt a bíróságnak.

A nyomozási modell átalakítása

A Tervezet egyik újítása új nyomozási modell kialakítása, amely a nyomozást két fő szakaszra, a felderítésre és a vizsgálatra osztja, mely szakaszok között a határvonalat a terhelt bekapcsolódása jelenti.⁴ Az ismeretlen tettes ellen folytatott nyomozás, valamint az ismert személlyel szemben folytatott nyomozás, vagyis a vizsgálat elkülönülése a rendőrség nyomozó hatóságainak gyakorlatában régóta jelen van, mely a szervezeti felépítésben is megjelenik (nyomozó alosztály – vizsgálati alosztály). A felderítés és a vizsgálat törvényben megjelenített elhatárolása elsősorban az azokhoz kapcsolt feladatok, valamint a nyomozó hatóság és az ügyészség hatáskörének meghatározása tekintetében jelent újítást.

A Tervezet egyértelműen elhatárolja a feladat- és a felelősségi köröket, valamint az ehhez kapcsolódó eszközrendszereket az ügyészség és a nyomozó hatóság között.

Az új büntetőeljárási törvény elfogadásával elérni kívánt egyik közpolitikai cél a korszerű, hatékony, célszerű és észszerű időn belül lefolytatott büntetőeljárási szabályozás kialakítása. Ennek megfelelően az új büntetőeljárási törvény megalkotásának egyik lényeges célkitűzése az időszerűség, az eljárások gyors, hatékony lefolytatásának biztosítása.⁵

³ Miskolczi (2016b)

⁴ Tervezet 348. § (3) A felderítés során a megalapozott gyanú megállapításához szükséges mértékben fel kell deríteni a bűncselekményt és az elkövető személyét, valamint fel kell kutatni és biztosítani kell a bizonyítási eszközöket. (4) A vizsgálat során – szükség esetén bizonyítási eszköz beszerzése és megvizsgálása útján – az ügyészség dönt a gyanúsítottal szemben folyamatban lévő nyomozás befejezésének kérdésében.

⁵ *Az új büntetőeljárási törvény szabályozási elvei* (2015)

Az új nyomozási modell kialakításának tehát az eljárások hatékonyabb és gyorsabb lefolytatását kell elősegítenie. Kérdés, hogy az új törvényi szabályozás alkalmas-e a nyomozások hatékonyságának és időszerűségének javítására. Ennek megválaszolásához indokolt áttekinteni a felderítési és a vizsgálati szakaszra vonatkozó részletszabályokat is.

A nyomozás felderítési szakasza

A nyomozás felderítési szakaszának szabályozási modellje az alábbiak szerint jellemezhető:

- a felderítés viszonylag kötetlen, a nyomozó hatóság önállóan jár el,
- célja a bűncselekmény és az elkövető személyének felderítése és a bizonyítékok összegyűjtése,
- előtérbe kerül a krimináltaktikai ajánlások alkalmazása, szélesebb körű lesz a nyomozó hatóságok „mozgástere”,
- az ügyész szerepe a törvényességi felügyeletre korlátozódik.
- a szűkebb ügyési kontroll miatt felértékelődik a szakmai irányítás szerepe.
- konkrét eljárási határidő hiányában, az időszerűség biztosítása érdekében – végrehajtási rendeletben vagy más, elsősorban belső szabályozási eszközökben – a parancsnoki feladatmeghatározás és revízió újragondolása elengedhetetlen.
- a törvényességi felügyeleti jogkörében az ügyész a felderítési szakaszban kizárólag az eljárási jogosultságok érvényesülését, a kötelezettségek megtartását ellenőrzi.

A felderítés viszonylag kötetlen formával az adatok – nem elsődlegesen a bizonyítási eszközök – összegyűjtésére koncentrál. E körben a nyomozó hatóságok kötetlenül, kreatívan, szinte kizárólagos önállósággal dönthetnek a verziók felállításáról, ezeken belül a végrehajtandó eljárási cselekmények meghatározásáról, elvégzéséről és a végrehajtás sorrendjéről, időpontjáról. Ezen szakaszban tehát jelentős szerepet kaphat a krimináltaktikai ajánlások alkalmazása, szélesebb körű lesz a nyomozó hatóságok „mozgástere”.

A felderítési szakaszban az ügyész jellemzően nem vesz részt, ezért ez az eljárási szakasz a nyomozó hatóság és az ügyészség relációjában a – jelenlegi szabályozáshoz képest szűkebb terjedelmű – törvényességi felügyelethez kapcsolódó ügyési jogosítványokkal lesz jellemezhető.

Jelentős változás, hogy a felderítési szakban a jelenlegi szabályozástól eltérően nincsenek eljárási határidők meghatározva. A nyomozás iratait először csak hat hónap után (majd ezt követően szintén hathavonta) kell az ügyész részére megküldeni, egyidejűleg beszámolni a nyomozás állásáról, egyébként a nyomozó hatóság önállóan jár el. A nyomozás határidejének jelenlegi szabályozása gyakorlati tapasztalatok alapján alkalmas arra, hogy a nyomozó hatóságot az eljárási cselekmények folyamatos végzésére, a nyomozás tervezésére kötelezze, tekintettel arra, hogy a határidő hosszabbítására irányuló előterjesztésében ezekről az ügyésznek be kell, hogy számoljon. A határidők megszűnése így a hatékonyság és az időszerűség javításával ellentétes irányba hathat, ezért kiemelkedő szerepe lesz a parancsnoki feladatmeghatározásnak, a rendszeres re-

víziónak, a szakmai irányításnak. Ennek érdekében a törvény hatálybalépését megelőzően kiemelt feladatnak tartom a részletszabályok és feladatok rendeletben, valamint belső normákban történő meghatározását.

A nyomozás vizsgálati szakasza

A nyomozás vizsgálati szakaszának szabályozási modellje az alábbiak szerint jellemezhető:

- a vizsgálati szakaszban az ügyészi irányítás dominál (az ügyész beszámoltat, eljárási cselekmények elvégzésére, határozat meghozatalára, határozat előkészítésére utasíthat, eljárási cselekmények elvégzését vagy határozat meghozatalát előzetes jóváhagyáshoz kötheti), a konkrét személlyel szembeni vádemelés eldöntéséhez szükséges bizonyítási eszközök beszerzésére irányul,
- a szabályozás megteremti a lehetőségét a tömegesen előforduló, egyszerűbb megítélésű ügyek hatékonyabb, gyorsabb elintézésének, valamint a bonyolult ügyek – megfelelő ügyészi kontroll mellett – eredményesebb lefolytatásának,
- kiküszöbölhetővé válnak a nyomozás szakmai hiányosságai,
- a célirányos ügyészi feladatmeghatározás révén megakadályozható az irreleváns adatok beszerzése,
- a jelenlegi vádemelési szakasz a nyomozás vizsgálati szakaszának része lesz,
- az érdemi döntés meghozatalára, illetve az elterelő intézmények igénybevételére korábban is sor kerülhet,
- elkerülhetővé válik a felesleges bizonyítás, túlbizonyítás,
- megszűnteti a vádemelési javaslatot követően a vádemelésre alkalmatlanság miatt elrendelt nyomozás továbbfolytatásának intézményét.

A felderítéssel szemben a vizsgálat tényleges ügyészi irányítás mellett, a konkrét személlyel szembeni vádemelés eldöntéséhez szükséges bizonyítási eszközök beszerzésére irányul majd, ami a túlbizonyítás visszaszorítására, illetve az irreleváns adatok beszerzésének megakadályozására irányuló jogalkotói törekvést tükrözi. E szabályozás megteremti a lehetőségét a tömegesen előforduló, egyszerűbb megítélésű ügyek hatékonyabb, gyorsabb elintézésének, valamint a bonyolult ügyek – megfelelő ügyészi kontroll mellett – eredményesebb lefolytatásának. A tényleges ügyészi irányítás révén kiküszöbölhetők a szakmai hiányosságok, így a bűnügyek hatékonyabb, eredményesebb és időszerűbb feldolgozása várható. Megjegyzendő, hogy amennyiben az ügyész nem ad utasítást, vagy az adott utasítással összefüggésben további eljárási cselekmény elvégzése szükséges, a nyomozó hatóság – a felderítési szakaszhoz hasonlóan – a vizsgálati szakaszban is önállóan jár el, tehát az ügyész „hallgatása” nem képezi akadályát a nyomozás folytatásának. Ebben az esetben is indokolt a teljes körű ügyészi felügyelet biztosítása, melynek érdekében a nyomozó hatóság a vizsgálat során önállóan végzett eljárási cselekményről az ügyészséget – a koncepció szerint elektronikus kapcsolattartás útján – köteles értesíteni.

A Tervezet a nyomozás vizsgálati szakaszába integrálja a jelenlegi vádemelési szakaszt, így az érdemi döntés meghozatalára, illetve adott esetben az elterelő intéz-

mények igénybevételére korábban is sor kerülhet annál, minthogy a vádemeléshez szükséges bizonyosságig megtörténjen a sokszor felesleges bizonyítás. Ez a megoldás kiküszöböli továbbá azt a jelenlegi szabályozásban meglévő anomáliát, amikor a vádemelési javaslatot követően az ügyész megállapítja, hogy az ügy vádemelésre nem alkalmas, és további nyomozási cselekményeket ír elő a nyomozó hatóság részére. Az új rendszer következménye továbbá az is, hogy eredménytelen elterelés esetén a nyomozás továbbfolytatására is lehetőség van.

A fő kérdés tehát az, hogy alkalmas-e az új rendszer arra, hogy az elhúzódó nyomozások száma és aránya jelentősen csökkenjen.

A büntetőeljárások elhúzódásának okai véleményem szerint csak kisebb részben jelölhetőek meg a nyomozások elhúzódásában. A bíróságok felől érkező fontos kritika jelenik meg Ficsór Gabriella, a Debreceni Ítéltábla tanácselnöke írásában. Kiemeli, hogy „amikor az időszerűség, az eljárások gyorsítása mindennél fontosabb szemponttá vált, nem lehet elmenni amellett, hogy az összes ügy néhány százalékában az eljárás elhúzódik, és ennek a negatív visszhangját kizárólag a bíróságok szenvedik el. Az ügy érkezésétől az első tárgyalási határnap kitűzése, az elnapolások a nyilvánosság előtt zajlanak, míg a nyomozási cselekmények között eltelt idő nem kerül napvilágra, mint ahogyan a vádirat benyújtásáig eltelt időnek sincs igazán jelentősége.”⁶

Erre reflektálva önkritikusan meg kell említeni, hogy esetenként a nyomozó hatóságok szakszerűtlen és tervszerűtlen munkája, mulasztásai is jelentősen befolyásolják az időszerűséget. Gyakran fordul elő, hogy a nyomozás határidejének meghosszabbítását követően a következő határidő hosszabbítás a nyomozó szervek egyáltalán nem, vagy csak alig végeznek érdemi nyomozási tevékenységet. Ezzel összefüggésben nem hallgatható el az sem, hogy az ügyészség nem mindig használja ki a fokozott felügyelet eszközében rejlő lehetőségeket, nem tesznek intézkedéseket a nyomozás elhúzódásának megakadályozása, az időszerűség javítása érdekében.

Az eljárások gyorsítására természetesen korábban is több javaslat történt,⁷ már a korábbi büntetőeljárási törvényeket is ezt célul kitűzve alkották, illetve módosították,⁸ valamint a büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvényt (a továbbiakban: Be) is több alkalommal módosították⁹ ennek érdekében. Ezek közül kiemelném a soron kívüli eljárások előírását és a kiemelt jelentőségű ügyek kategóriájának megteremtését,¹⁰ melyet már törvényjavaslati formájában számos kritika ért.¹¹ A Be. számos rendelkezést tartalmaz, amely soron kívüli eljárás előírásával próbálja gyorsítani az eljárás lefolytatását (például kiskorú sértett sérelmére elkövetett bűncselekmény miatt, ha a terhelt előzetes letartóztatásban van, a megismételt eljárásban vagy a kegyelmi kérelem felterjesztésekor). Álláspontom szerint azonban önmagában a soron kívüli eljárás

6 Ficsór (2016)

7 Például Sléder (2009), Herke (2009) és Hegedűs (2011)

8 Király (2003) 17.

9 Például az egyes törvényeknek a bíróságok hatékony működését és a bírósági eljárások gyorsítását szolgáló módosításáról szóló 2010. évi CLXXXIII. törvénnyel bevezetett ún. „gyorsítócsomag”.

10 Az egyes eljárási és az igazságszolgáltatást érintő egyéb törvények módosításáról szóló 2011. évi LXXXIX. törvény módosító rendelkezései 2011. július 13-án léptek hatályba.

11 Például Bánáti (2011) 2–5.

előírása nem biztosítja, hogy az eljárást valóban soron kívül folytassák le, hiszen ezzel kapcsolatban részletes szabályokat nem tartalmaz, illetve ezen előírás megsértéséhez nem rendel szankciót. Az elvégzett vizsgálatok szintén azt a megállapítást támasztják alá, hogy a soron kívüli eljárás előírása a gyakorlatban nem érvényesül.¹² A kiemelt jelentőségű ügyek kapcsán szintén nem érvényesült a gyorsítással kapcsolatos jogalkotói elvárás,¹³ ezért a Tervezetben ez a jogintézmény már nem szerepel. Az ún. egyszerűsítő különeljárások azonban alkalmasak lehetnek az eljárások gyorsítására, melyek számát és alkalmazásának lehetőségét a Tervezet jelentősen szélesíti (idesorolható a nyomozás során is alkalmazható elterelés is).

Tekintsük át a nyomozások időszerűségével kapcsolatos jelenlegi helyzetet. A Be. 176. § (1) bekezdése szerint a nyomozást a lehető legrövidebb időn belül le kell folytatni, és az elrendelésétől, illetve megindulásától számított két hónapon belül be kell fejezni. Ha az ügy bonyolultsága vagy elháríthatatlan akadály indokolja, vagy e törvényben elrendelt eljárási cselekményt kell elvégezni, a nyomozás határidejét az ügyész legfeljebb hat hónappal, ha ez a határidő letelt, az ügyészség vezetője legfeljebb a büntetőeljárás megindításától számított egy év elteltéig meghosszabbíthatja.

A nyomozások határidejének meghosszabbítása és az ügyek lezárása között kimutatható kapcsolat van. A befejezett ügyek időtartama kapcsán a 2010–2015. közötti évekre vonatkozóan az 1. táblázat adatainak a figyelembevétele indokolt (a %-os adat az adott időszakban befejezett ügy összes ügybefejezéshez viszonyított arányát mutatja).

Az adatok alapján megállapítható, hogy a legtöbb ügybefejezésre a nyomozás 60. napját megelőzően kerül sor, illetve hogy a 2012-2015 közötti időszakban a következő két hónapra átnyúló nyomozásokat nagyobb arányban zárják le a hatóságok a 91–120. nap között, mint a 61–90. nap között. Másként megfogalmazva, jellemzően a nyomozások határidejének első alkalommal történő meghosszabbítása, vagyis az ügyész részére történő iratbemutatás előtt zárják le a nyomozó hatóságok az ügyek jelentős részét (2010–2012-ben 52–56 %-át, 2013-ban 48 %-át, 2014–2015-ben pedig 45, illetve 44 %-át).

1. táblázat: A rendőrség nyomozó hatóságai által befejezett nyomozások időtartama – országosan (Forrás: Országos Rendőr-főkapitányság)

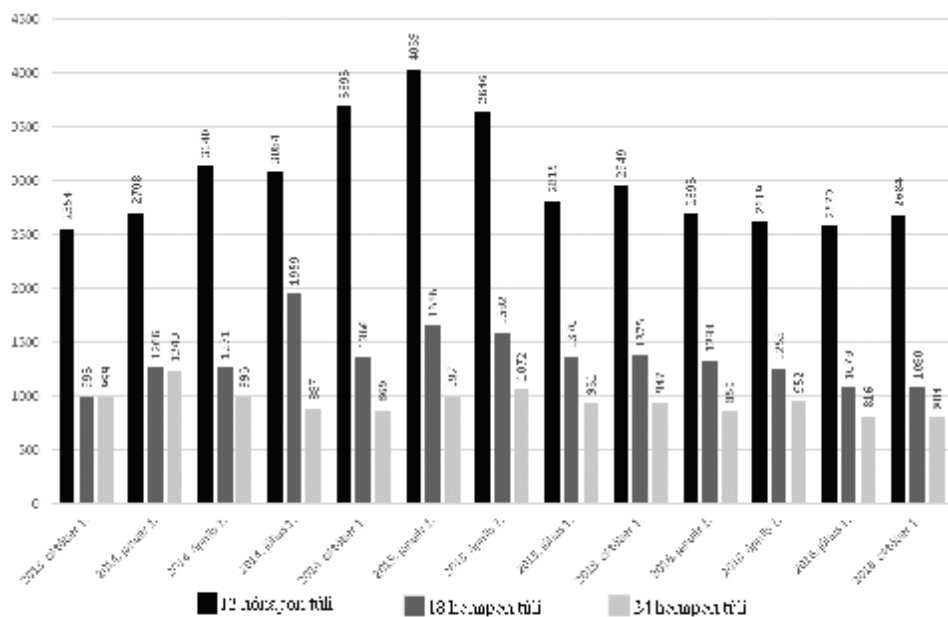
év	15 napon belül		16–30 nap között		31–60 nap között		61–90 nap között		91–120 nap között	
	db	%	db	%	db	%	db	%	db	%
2010	35 681	6,9	55 781	10,9	172 763	33,8	44 208	8,6	43 158	8,4
2011	39 973	7,7	65 211	12,5	182 177	35,1	44 359	8,5	41 150	7,9
2012	49 537	9,0	69 219	12,6	189 490	34,6	42 863	7,8	46 675	8,5

12 Például a Legfőbb Ügyészség által a fiatalkorúakkal szemben folytatott büntetőeljárások időszerűségének 2007-ben végzett vizsgálata megállapította, hogy az előzetes letartóztatásban lévő fiatalkorú terheltek ügyeiben a büntetőeljárás nem gyorsabb, hanem lassúbb volt. A vizsgálat megállapításait részletesen lásd Lajtár (2008).

13 A Be. 554/C. § alapján a kiemelt jelentőségű ügyben az eljárást soron kívül kell lefolytatni. Az eljárás soronkívüliségét az eljárás minden részvevője a saját eszközeivel köteles biztosítani.

2013	35 767	8,2	46 568	10,7	124 988	28,7	29 191	6,7	31 688	7,2
2014	31 239	8,1	37 494	9,7	104 185	27,1	24 101	6,2	28 334	7,3
2015	32 431	9,5	33 373	9,7	84 017	24,6	21 406	6,2	26 283	7,7

1. ábra: A rendőrség nyomozó hatóságainál egy éven túl folyamatban lévő nyomozások száma – országosan (Forrás: Országos Rendőr-főkapitányság)



Egy éven túli nyomozások száma (országosan)

A számadatok alapján a következő időszakra vonatkozó egyik legfontosabb kérdés, hogy miként hat a 2 vagy 4 hónap alatt befejezhető, egyszerű megítélésű ügyek valóban hatékony kezelésére az ügyészi kontroll ezen formájának megszűnése.

A rendőrség nyomozó hatóságai előtt 2016. október 31-én összesen 4568 nyomozás volt egy éven túl folyamatban, melyből 2477 ügy folyamatos, míg 2091 ügy továbbfolytatott volt. Az ügyek közül 2684 (melyből 1125 továbbfolytatott) eljárás 12 hónapon, 1080 eljárás (557 továbbfolytatott) 18 hónapon, 804 (409 továbbfolytatott) eljárás pedig 24 hónapon túl volt folyamatban.

Véleményem szerint a vizsgálati szakasz ügyészi irányítás alá helyezésével kiküszöbölhetőek a felesleges eljárási cselekmények, illetve az eljárási hibák, a nyomozások célirányosabbak lesznek, ennek révén az eljárások hatékonyabbá és gyorsabbá válhatnak. Az új rendszer tehát alkalmas arra, hogy a nyomozások ideje a vizsgálati szakban rövidüljön, az elhúzódo ügyek száma és aránya jelentősen csökkenjen.

A felderítő szakaszban a hatékonyság és az időszerűség javulása viszont a Tervezetből közvetlenül nem következik, az a nyomozások szakszerű szervezése által biztosítható. Az időszerűség további biztosítása érdekében ki kell emelkednie majd a parancsnoki feladatmeghatározás és revízió szerepének, illetve a gyanúsított eljárásba történő bevonásáig a szakmai irányítás szerepének újragondolása is elengedhetetlen.

A nyomozó hatóságok hatáskörének változása

A hatályos szabályozástól eltérően a jövőben a nyomozást a rendőrség helyett kizárólag az ügyészség végezné

- a hivatali vesztegetés (Btk. 293. §),
- a hivatali vesztegetés elfogadása (Btk. 294. §),
- a vesztegetés bírósági vagy hatósági eljárásban,
- a Btk. 298. § (1), (1a) és (3) bekezdése szerinti hivatalos személy vagy külföldi hivatalos személy vonatkozásában elkövetett befolyás vásárlása,
- a Btk. 299. § (1), (2) és (5) bekezdése szerinti hivatalos személy vagy külföldi hivatalos személy vonatkozásában elkövetett befolyással üzérkedés,
- a korrupciós bűncselekmény feljelentésének elmulasztása

miatt indult büntetőeljárásokban.

A hatályos szabályozástól¹⁴ eltérően a jövőben a nyomozást nem az ügyészség, hanem a rendőrség végezné

- a hamis vád (Btk. 268–270. §),
- a hatóság félrevezetése (Btk. 271. §),
- a hamis tanúzás (Btk. 272–275. §),
- a hamis tanúzásra felhívás (Btk. 276. §),
- a tanúvallomás jogosulatlan megtagadása (Btk. 277. §),
- a kényszerítés hatósági eljárásban (Btk. 278. §),
- a hatósági eljárás megzavarása (Btk. 279. §),

14 Be. 29. § e) pont

- a mentő körülmény elhallgatása (Btk. 281. §),
- a hivatalos személy eljárása során elkövetett bűnpártolás [Btk. 282. § (3) bekezdés d) pont],
- az ügyvédi visszaélés (Btk. 285. §),
- a zugírászat (Btk. 286. §),

miatt indult büntetőeljárásokban.

Az újonnan a rendőrség hatáskörébe kerülő bűncselekmények számának alakulása a 2015. évben:¹⁵

- hamis vád: 1124
- hatóság félrevezetése: 387
- hamis tanúzás: 661
- hamis tanúzásra felhívás: 99
- tanúvallomás jogosulatlan megtagadása: 1
- kényszerítés hatósági eljárásban: 86
- hatósági eljárás megzavarása: 19
- mentő körülmény elhallgatása: 3
- bűnpártolás: 151
- ügyvédi visszaélés: 63
- zugírászat: 5

A rendőrség nyomozó hatóságainak tehát fel kell készülniük a 2015-ben összesen közel 2600 bűncselekményt jelentő bűncselekményi kör hatáskörükbe kerülésére. Ennek során indokolt a Rendőrség nyomozó hatóságainak hatásköréről és illetékességéről szóló 25/2013. (VI. 24.) BM rendelet mellékleteinek módosítása. Álláspontom szerint az e bűncselekmények miatt indult büntetőeljárások lefolytatását célszerű a rendőrség területi nyomozó hatóságainak hatáskörébe utalni, az érintett állomány részére pedig képzést tartani. Indokoltnak tartom továbbá a kényszerítés hatósági eljárásban bűncselekmény nyomozását továbbra is kizárólagos ügyészi hatáskörbe utalni. Fel kell továbbá készülni a felsorolt bűncselekmények miatt indult nyomozások kapcsán keletkező elfogultsági indítványok kezelésére is.

A hatáskör változásával érintett bűncselekmények esetében célszerű, hogy csak a törvény hatálybalépése után megindított nyomozásokra legyen az új szabályozás alkalmazandó.

A telekommunikációs eszköz útján biztosított jelenlét

A Tervezet további újítása, hogy jelentős mértékben újraszabályozza az eljárási cselekmények telekommunikációs eszközök használatával történő lefolytatását. E megoldás célja, hogy különböző helyszínek között ne csak egyes kihallgatások és meghallgatások, hanem az eljárásban részt vevő személyek teljes körű jelenléte is biztosítható legyen, továbbá ez a megoldás a tárgyaláson kívül a büntetőeljárás menete alatt bármikor, és az eljárási cselekmények bármely formájában alkalmazható.

¹⁵ Forrás: Egységes Nyomozóhatósági és Ügyészségi Bűnügyi Statisztika

A telekommunikációs eszköz útján biztosított jelenlét főbb jellemzői:

- igénybevétele a hatóságok számára egy esetben sem kötelező,
- a hatóságnak az eljárási cselekmény helyszínétől eltérő helyiséget kell biztosítania, ahol a hatóság részéről legalább egy személynek jelen kell lennie,
- az összeköttetés közvetlenségét és kölcsönösségét kép- és hangfelvétel, vagy folyamatos hangfelvétel továbbítása biztosítja,
- telekommunikációs eszköz használata esetén a felvételt rögzíteni kell, és azt a jegyzőkönyvhöz kell csatolni.

Álláspontom szerint valamennyi (helyi és területi) nyomozó hatóságnál szükséges legalább egy olyan helyiség kialakítása, mely az előzőekben ismertetett követelményeknek megfelel. Az ORFK egy állomás hardveres kiépítésének a költségeként 5 994 775 Ft-ot számított és 192 meghallgatói pontot tart szükségesnek (összesen: 1 150 996 800 Ft), amelyek éves fenntartási költsége meghallgatói pontonként 3 000 000 Ft, összesen 576 000 000 Ft.¹⁶

Az eljárási cselekmény kép- és hangfelvétellel, illetve hangfelvétellel való rögzítése

A Tervezet újítása az eljárási cselekmény kép- és hangfelvétellel, illetve hangfelvétellel való rögzítésének szabályozása. A jogalkotói szándék eredetileg egyértelműen az volt, hogy az audiovizuális rögzítést valamennyi hatóság által az eljárás valamennyi szakaszában végzett valamennyi eljárási cselekmény tekintetében kötelező legyen alkalmazni. Az eljárási cselekmény audiovizuális rögzítése esetén az eljárási cselekményről csak egyszerűsített jegyzőkönyv készült volna, mely a jegyzőkönyv készítésének körülményeit, az eljárási cselekményen részt vevő személyek adatait tartalmazta volna. A Tervezet azonban az eljárási cselekmény kép- és hangfelvétellel, illetve hangfelvétellel való rögzítését főszabályként nem teszi kötelezővé.

Az eljárási cselekmény kép- és hangfelvétellel, illetve hangfelvétellel való rögzítése szabályozásának főbb jellemzői:

- az eljárási cselekmény kép- és hangfelvétellel, illetve hangfelvétellel való rögzítése lehetőség, nem pedig kötelezettség,
- a kép- és hangfelvétel rögzítését a hatóság elrendelheti a különleges bánásmódot igénylő személy kímélete érdekében vagy általában, ha ezt szükségesnek tartja,
- a szemléről, a bizonyítási kísérletről és a felismerésre bemutatásról – lehetőség szerint – kép- és hangfelvételt kell készíteni az adott bizonyítási cselekménnyel egyidejűleg végzett jegyzőkönyvezés mellett,
- jogszabályban meghatározott esetekben, illetve a tizennegyedik életévét be nem töltött személy részvételét igénylő eljárási cselekményről kötelező a kép- és hangfelvétel rögzítése.

¹⁶ Forrás: Országos Rendőr-főkapitányság

A büntetőeljárásban részt vevő hatóságok technikai felszereltsége azonban az eljárási cselekmények teljes körű rögzítését jelenleg nem teszi lehetővé, így indokolt, hogy a bevezetésére csak megfelelő határidő biztosítása mellett az új büntetőeljárási törvény hatálybalépését követően, illetve fokozatosan (pl. a kötelezően rögzítendő eljárási cselekmények vagy az eljárásban részt vevők közötti differenciálással), akár több lépésben kerüljön sor.

A 2015. évben a rendőrség nyomozó hatóságai összesen 359 772 büntetőeljárást folytattak, melyek közül 276 249 eljárást a tárgyévben rendeltek el. Az eljárások során összesen 1 030 543 jegyzőkönyv készült, az alábbi bontás szerint:

- tanú kihallgatásáról: 634 350,
- gyanúsított kihallgatásáról: 195 606,
- szembesítésről: 45 538,
- fényképről történő felismerésre bemutatásról: 17 978,
- személy felismerésre bemutatásáról: 805,
- helyszíni kihallgatásról: 3 321,
- bizonyítási kísérletről: 613,
- szemle megtartásáról: 50 892,
- lefoglalásról, házkutatásról, motozásról: 81 440.

Az ORFK számításai alapján, amennyiben valamennyi fenti körbe tartozó eljárási cselekményen kötelező lenne a kép- és hangfelvétel készítése, a rögzített éves anyag mennyisége 22 408 TB lenne, amely hozzávetőlegesen tízmilliárd Ft-os beruházási költséggel jár. A felvételek tárolása öt éves megőrzési idő esetén 112 039 TB tárhelyigényt jelent, amely kb. ötvenegymilliárd Ft-os beruházási költséget keletkeztet. Tíz éves megőrzési idő esetén a rögzített kép- és hanganyag mennyisége 224 079 TB lenne, amely kb. százhárommilliárd Ft-os beruházási költséget jelentene.

A védőköteles eljárások számának növekedése és a védő kirendelésének új rendszere

Szintén jelentősen könnyítheti a nyomozó hatóságok munkáját a védő kirendelésének elektronikus útra terelése, a területi ügyvédi kamarák bevonása mellett.

A hatályos szabályozásnál szélesebb körben, valamennyi büntetőeljárásban kötelező lesz a védő részvétele, amelyben a terhelt személyi szabadságot érintő kényszerintézkedés hatálya alatt áll.

Szintén jelentősen könnyítheti a nyomozó hatóságok munkáját a védő kirendelésének elektronikus útra terelése, a területi ügyvédi kamarák bevonása mellett. Az eljáró hatóság csak kirendeli a védőt, az eljáró védő kijelölése azonban a kamara feladata lesz. Ez a megoldás több problémát is felvet. Így megoldást kell találni azon esetekre, amikor a kirendelésre munkaidőn kívül, például éjszaka, hétvégén vagy ünnepnapon kerül sor. Biztosítani kell azt is, hogy a kijelölt védő az eljárási cselekményen – meghatározott időn belül – részt is vegyen. Erre megoldást jelenthet az elektronikus kapcsolattartás bevezetése és a területi ügyvédi kamara ügyeleti rendszerének összekapcsolása.

Több javaslat szerint a szabályozást úgy kellene kialakítani, hogy amennyiben az eljáró hatóság kirendelését követő meghatározott időn belül a kamara nem jelöli ki az eljáró védőt, arra az eljáró hatóság válik jogosulttá. Szintén megoldandó feladatot jelent a konkrét büntetőeljárásból – a törvényben meghatározott okok miatt – kizárt védők kijelölésének megakadályozása.

A vagyonvisszaszerzési eljárás integrálása

A Tervezet ugyancsak jelentős újítása, hogy szakít a bűncselekményből eredő vagyon visszaszerzésének a hatályos Be.-ben kialakított, a büntetőeljárással párhuzamos, külön eljárásként történő szabályozásával, és a vagyon-visszaszerzést a büntetőeljárás szerves részévé teszi. A tervezet megteremti az olyan új típusú vagyoni formák biztosításának lehetőségét, amelyek a bűncselekményből eredő vagyon elrejtésének új módjai lehetnek, így az új rendelkezések alapján lehetővé válik az olyan virtuális vagyonelemek lefoglalása is, mint az egyre terjedőben lévő bitcoin, vagy az elektronikus pénz speciális formái.

A bűnjel és a bűnügyi vagyon kezeléséért felelős szerv

A Tervezet rendelkezik a bűnjel és a bűnügyi vagyon kezeléséért felelős szervről, mint a büntetőeljárásban eljáró egyéb szervről. Az egységes bűnjel- és bűnügyi vagyonkezelő szerv a rendőrség, a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV), az ügyészség és a bíróság által lefoglalt, illetve zár alá vett dolgok szállítását, raktározását, őrzését végezné, valamint elvégezné a hatóságok által elrendelt értékesítést és elkobzást. A bűnjelkezelő szerv feladatait a rendőrség vagy a NAV látná el, az ott már rendelkezésre álló kapacitások fejlesztésével.

A rendőrség nyomozó hatóságai 2015-ben 438 215 db bűnjelet kezeltek. A bűnjelek közül 1 294 db fegyver, 6 569 db jármű volt, míg 19 866 esetben készpénz bevételezésére került sor.¹⁷ A NAV bűnjelkezelést végző szervezeti egysége nem kizárólag a büntetőeljárásban lefoglalt, hanem a NAV egyéb hatósági eljárása során lefoglalt vagy rendelkezés alá került dolgok kezelésével, tárolásával, értékesítésével összefüggő feladatokat is ellátja (az Elektronikus Bűnjelnyilvántartó Rendszerben nyilvántartott 22 236 tétel közül 10 080 tétel büntetőeljárásban lefoglalt dolog).

Az egységes bűnjel- és bűnügyi vagyonkezelő szerv létrehozása megkönnyítené a nyomozó hatóságok munkáját, tekintettel arra, hogy az ezzel kapcsolatos tevékenység végzése jelentős időt vesz igénybe, mely kapacitást a jövőben az eljárások folytatására lehetne fordítani.

¹⁷ Forrás: Országos Rendőr-főkapitányság

Összegzés

Az új nyomozási modell bevezetése révén megvalósulhat a felderítés során a nyomozó hatóságok nagyobb önállósága, a felderítés és a vizsgálat esetében a felelősségi körök egyértelműen elhatárolódnak, a rendőrség és az ügyészség eredményesebb együttműködésével a nyomozások gyorsabbá és hatékonyabbá válhatnak. Összességében az új nyomozási modell, valamint az új büntetőeljárás törvény további újításai alkalmasak lehetnek arra, hogy a büntetőeljárások jogerős befejezésének időtartama látható mértékben csökkenjen.

IRODALOMJEGYZÉK

- Bánáti János (2011): Eljárás gyorsítása versus védelemhez való jog. In: *Ügyvédek Lapja*, 50. évf. 3. sz. 2–5.
- Fenyvesi Csaba – Herke Csongor – Tremmel Flórián (2004): *Új magyar büntetőeljárás*, Pécs, Dialóg Campus.
- Dr. Ficsor Gabriella (2016): *A készülő új büntetőeljárás kódex margójára*. Forrás: www.ujbtk.hu/dr-ficsor-gabriella-a-keszulo-uj-buntetoeljarasi-kodex-margojara/#_ftn13 (2016. 12. 10.)
- Dr. Hegedűs István (2011): Merre tovább büntetőeljárás gyorsítás? In: *Bírák Lapja*, 21. évf. 1–2. sz. 145–154.
- Herke Csongor (2009): *A büntetőeljárás gyorsításának új jogintézménye és további lehetőségei*. (A Magyar Büntetőjogi Társaság 2009. október 14-én tartott rendezvényén elhangzott előadás.) Forrás: www.mbjt.hu/HerkeCsongor20091014.pdf. (2016. 12. 10.)
- Király Tibor (2003): A magyar büntetőeljárás jog fél évszázados történetének vázlata. In: *Belügyi Szemle*, 51. évf. 1. sz. 17–34.
- Lajtár István (2008): A fiatalkorúakkal szembeni büntetőeljárások időszerűségének vizsgálatáról. In: *Ügyészek Lapja*, 15. évf. 4. sz. 5–16.
- Miskolci Barna (2016a): *Az új büntetőeljárás kódex fontosabb újításai röviden*. Forrás: www.jogaszvilag.hu/rovatok/szakma/az-uj-buntetoeljarasi-kodex-fontosabb-ujitasai-roviden (2016. 12. 10.)
- Miskolci Barna (2016b): *Titkos információgyűjtés és adatszerzés helyett titkos nyomozás*. Forrás: www.jogaszvilag.hu/rovatok/szakma/titkos-informaciogyujtes-es-adatszerzes-helyett-titkos-nyomozas (2016. 12. 10.)
- Sléder Judit (2009): *A nyomozás gyorsításának lehetőségeiről*. A „Konceptiók és megvalósulásuk a rendszer-változás utáni kriminálpolitikában” címmel 2008. október 16-án a Miskolci Egyetemen megtartott VI. Országos Kriminológiai Vándorgyűlésen tartott előadás. Miskolc, Bíbor Kiadó, 144–149.

Jogszabályok

- Az új büntetőeljárás törvény szabályozási elvei*. (2015) Forrás: <http://www.kormany.hu/download/d/12/40000/20150224%20IM%20előterjesztés%20az%20új%20büntetőeljárás%20törvény%20szabályozási%20elveiről.pdf> (2016. 12. 10.)
1973. évi I. törvény a büntetőeljárásról (rég. Be.)
1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről (rég. Btk.)
1994. évi XXXIV. törvény a rendőrségről (Rtv.)
1996. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről
1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról (Be.)
- 23/2003. (VI. 24.) BM-IM együttes rendelet a belügyminiszter irányítása alá tartozó nyomozó hatóságok nyomozásának részletes szabályairól és a nyomozási cselekmények jegyzőkönyv helyett más módon való rögzítésének szabályairól (Nyor.)

2010. évi CLXXXIII. törvény egyes törvényeknek a bíróságok hatékony működését és a bírósági eljárások gyorsítását szolgáló módosításáról

2010. évi CXXII. törvény a Nemzeti Adó- és Vámhivatalról (NAV tv.)

2011. évi LXXXIX törvény az egyes eljárási és az igazságszolgáltatást érintő egyéb törvények módosításáról

2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről (Btk.)

25/2013. (VI. 24.) BM rendelet a Rendőrség nyomozó hatóságainak hatásköréről és illetékességéről

ABSTRACT

The Possible Effect of the New Act on Criminal Proceedings on Police Investigative Practice

Richárd NAGY

One main innovation of the draft is the development of a new investigative model which divides the investigation into scouting and inspection. In these articles the draft clearly defines the tasks and responsibilities and the instruments of the police and the public prosecutor's department. This new model might improve the timeliness and effectiveness of criminal procedure.

Keywords: *new Act on Criminal Proceedings, police investigative practice, investigation, scouting, inspection, timeliness, effectiveness*

Személyvédelem a (magán)biztonság rendszerében

NAGY Tamás¹

Tanulmányomban viszonylag átfogó, de a teljesség igénye nélküli összefoglalást szeretnék nyújtani a személyvédelem és a személyvédelmi tevékenység jellemzőit illetően. Ezen belül a biztonság általános igényéből kiindulva bemutatom a terület fontosabb kapcsolódási pontjait, elsődlegesen a rendészet és a magánbiztonság vonatkozásában. Az alapvető kapcsolatok tisztázása mellett röviden felvázolom, milyen jellemzőkkel rendelkeznek a személyvédelem magánjogi-közjogi pillérei, illetve mindezeket túl milyen más szempontok szerint csoportosíthatóak a személyvédelem egyes formái.

Kulcsszavak: közbiztonság, magánbiztonság, személyvédelem, tanúvédelem, biztonság, védett személy, rendvédelmi szervek, közjogi méltóságok védelme

Laikusok számára úgy tűnhet, hogy a rendészet szürke zónájába tartozó terület a személyvédelem. Nem is csoda, hogy eddig nem nagyon került a hazai kutatások célkeresztjébe, mivel olyan egyedi jellemzőkkel bír, amelyek a rendészet más témaköreihez képest marginális területté teszik. Azonban a rendészettudomány önálló tudományterületté válásával egyúttal feléledt az igény, hogy a rendészet speciális komplementerei is nagyobb hangsúlyt kapjanak, ami e téma vonatkozásában a hiánypótlás igényével is párosul. E pár oldalas mű apropója nem más, mint rövid, de konkrét módon a téma felvázolása. Ennek keretében oldalról oldalra próbálok közelebb kerülni a személyvédelem aktuális kérdéseire. E kérdéseken és az egyes válaszokon keresztül – a teljesség igénye nélkül – rövid áttekintést szeretnék adni a terület intézményi-, működési és szabályozási jellemzőiből. Remélhetőleg mindez a későbbiekben lehetőséget teremt az egyes részterületek – önálló témaként való – feldolgozására is. E tanulmány megírásának célja az, hogy más – már meglévő és jövőbeni – publikációkkal és kutatásokkal együttesen olyan szeletét mutassa be a rendészetnek, mely amellet hogy tisztázásra szorul, a jelenleginél nagyobb figyelmet érdemel.

A személyvédelemről értekezni, illetve helyzetét, szerepét objektív módon értékelni véleményem szerint mindig nehéz feladat lesz, mivel egy alapvetően operatív és szűk humán kört érintő tevékenységről van szó. Ez igaz lesz, akár a rendészet, akár a magánbiztonság más elemeivel vonjuk is párhuzamba. Másrészt számos olyan jellemzővel bír,

1 NAGY Tamás dr., PhD-hallgató, NKE Rendészettudományi Kar, Rendészettudományi Doktori Iskola
Tamás NAGY dr. PhD student, NUPS Faculty of Law Enforcement, Doctoral School of Police Sciences
orcid.org/0000-0002-7230-2548, nagy.tommike@gmail.com

ami miatt mégis érdemes arra, hogy figyelmet szenteljünk a megismerésére. Ami az aktualitásának elsődlegességét megalapozza, az egyrészt a jelenleg hatályos szabályozási kettősség, amely lehetővé teszi, hogy a személyvédelem szimultán legyen közigazgatási feladat és magánjogi szerződések tárgya. Az első esetben rendvédelmi (feladatokat ellátó) szervek látják el a kiemelt – közjogi méltóságok vagy büntetőeljárásokban résztvevő – személyek védelmét, míg a másodikban fogyasztók és szolgáltatók visszerhes ügylete valósul meg. Vagyis ami az egyik szemszögből az állami rendészet része, az más megközelítésben a magánbiztonság elemeként determinálható. Az eltérő jelleg ellenére mindkét esetben ugyanaz a kiindulópont, a személyes biztonság garanciájának megteremtése. E kettős jellegen túl (az aktualitás kérdéseire visszatérve) fontos megjegyezni azt is, hogy a rendvédelmi szervek közelmúltban lezajló reformja a személyvédelemmel kapcsolatba hozható szerveket is érintette. A korábbi szervezeti egyközpontúságot² mára különböző – jogszabályi és intézményi – jellemzőkkel bíró szervezeti egységek³ szimultán működése váltotta fel. A 2010 szeptemberében létrehozott Terrorelhárítási Központ,⁴ majd a 2013. január 1-én munkáját megkezdő Országgyűlési Őrség⁵ olyan új szereplők a személyvédelem palettáján, amelyek oly nagymértékben formálták át a hazai intézményi rendszert, hogy akár külön műben is tárgyalhatnánk őket.

A változás tehát kézzelfogható, bár közel sem biztos, hogy befejezett. Pont az ilyen átalakulások, illetve a globális szinten is tapasztalható biztonsági kockázatok miatt érdemes – és időszerű – lehet ezt a témát aktualitásként kezelni.

A személyvédelem bemutatását az egyszerűség kedvéért pár, a téma szempontjából megkerülhetetlen fogalmon keresztül fogom megtenni. Ha ezeket egy logikai vezérfonalra fűzzük, könnyen világossá válik, miért is lesz jelentősége egy ilyen tevékenységnek a mindennapokban. Ha a rövid összefoglalás mellett elhelyezzük az elmúlt évek globális változásait és nemzetközi trendjeit, akkor mindez alapot teremt arra, hogy másféle szemlélettel közelítsünk egy ilyen osztott jogi helyzetű területhez. Ez fokozottan igaz lehet a személyvédelem esetében, mivel a magán- és közjogi szereplők közötti párbeszéd szinte teljes egészében hiányzik. Pedig figyelembe véve a magánszektor rugalmasságát és a közjogi szereplők szaktudását, nemcsak feladat, hanem igény is lehetne a személyvédelem területének átfogó reformja. Ennek egyik alapja a hazai helyzetet (is) leíró, összehasonlító és elemző kutatások elindítása lehet, amelyek hiánypótló erővel bírhatnak akár más területek (például a magánbiztonság) elméleti-gyakorlati koncepcióival kapcsolatban is.

2 Ha a tanúvédelmet – büntető-eljárásjogi relevanciája miatt – önálló kategóriaként kezeljük, akkor elmondható, hogy 2010-ig kizárólag a Köztársasági Őrezred látta el a közjogi alapú személyvédelmi feladatokat.

3 A Készenléti Rendőrség mellett a Terrorelhárítási Központ és az Országgyűlési Őrség a legjelentősebb rendvédelmi szereplők e területen.

4 295/2010. Korm. rendelet a terrorizmust elhárító szerv kijelöléséről és feladatai ellátásának részletes szabályairól

5 2012. évi XXXVI. tv. az Országgyűlésről

Biztonság – szükséglet, igény, termék

A biztonság e téma szempontjából azért kiemelt fontosságú, mert jellemzően olyan szükségletünk, mely alapvető jellege miatt az emberi társadalom fejlődésével szoros összefüggéseket mutat. Minél komplexebb működést produkál ugyanis egy társadalom, annál összetettebb biztonsági igények merülnek fel a mindennapi működésével kapcsolatban. Ezt mi sem mutatja jobban, mint az, hogy manapság – mikor a szolgáltatásokat tekintjük a gazdaság motorjának – a biztonság iránti igény is egyre nagyobb teret nyer magának. Vagyis az, ami a modern társadalmi megjelenése előtt csupán kiemelt szükséglet volt,⁶ manapság már (kvázi) gazdasági tényező.⁷ Persze ne gondoljunk a biztonság kapcsán semmilyen koherens gyakorlatra. Ahogyan a biztonságot értelmezzük, nagymértékben függ ugyanis a földrajzi, kulturális, ökonómiai és társadalmi tényezőktől is, amiből következik, hogy pontatlan értelmezéshez vezethet egy-egy feltevél kizárólagos kiragadása. Ehelyett a biztonság sokkal inkább a különböző aspektusok viszonyában, hatásaiban tükröződik vissza, vagyis egy-egy szignifikáns területre vetítve további elemekre bonthatjuk (pl. informatikai, gazdasági, pénzügyi biztonság stb.). Emellett, mivel a társadalmi integrálódás a biztonság lenyomatát is megváltoztatta, figyelembe kell venni azt is, hogy a biztonság alapvetően többszintű.⁸

Ennek a jelenségnek az eredménye az, hogy napjaink biztonsága kapcsán (beleértve a fogalom jelentését és aspektusait is) leginkább multidimenziós formában érdemes tehát gondolkodni. Vagyis az biztonság – mint igény – nemcsak a társadalmi (vagy állami) viszonyrendszerek szerint, hanem vertikális értelemben is tagolható (helyi, területi, állami, nemzetközi, globális szinten).

A „biztonság” szó a latin „*securus*” szóból (*se* = nélkül, *cura* = aggodalom, félelem) származik,⁹ pusztán nyelvtani jelentését tekintve tehát egyfajta zavartalan vagy félelem nélküli állapotként hivatkozhatunk rá. Ahogy fentebb már elkezdtem kifejteni, a biztonság adekvát meghatározása kapcsán nem árthat ismerni azokat a releváns tényezőket, melyek az egyes dimenziókat más-más aspektus szerint kötik össze a fogalommal, másrészt nem kevésbé elengedhetetlen a fogalmi szintek tagolása sem.

A biztonság értelmezésének problematikáját többek között az adja, hogy manapság jellemző biztonság alatt elsősorban az állam külső veszélytől való fenyegetettségét érteni, ami egyfajta honvédelmiesített központú biztonságfelfogáshoz vezet. Ez nem csupán kicsiny hazánkban van így, vagyis általánosnak mondható, ez azonban mégsem kölcsönöz neki minden téren objektivitást. A jelenség mögött több gyakorlatias ok is megbújik. Ezek közül talán a legfontosabb az, hogy az ezredforduló óta kevés

6 Abraham Maslow alkotta meg az ún. szükségletpiramis elméletet, mellyel az emberi szükségleteket kívánta csoportosítani és rangsorolni. Ennek lényege abban áll, hogy a piramis alján a legalapvetőbb motivumok vannak, míg felfelé haladva egyre komplexebb és magasabb szintű igényekkel találkozhatunk, ám ezek csak akkor válnak hangsúlyossá, ha az alattuk lévőek már legalább részben kielégítést nyertek.

7 Finszter (2009) 184.

8 Az általános biztonságértelmezések alapjait az egyéni, kollektív és nemzeti biztonság alkotják. Ha az értelmezés kereteit kitágítjuk (figyelembe véve pl. a globalizációt, egyes államok szövetségi rendszereit stb.), akkor az előbbieket mellett szó lehet még nemzetközi biztonságról is.

9 Pusztai (2014) 139.

olyan állam van, melynek ne emelkednének a védelmi célú kiadásai, ami jellemzően nagyobb összegeket emészt fel, mint az azonos időben jelen lévő rendészeti kiadások. Ezt a szemléletet erősíti továbbá az az általánosan elfogadott nézet is, hogy a demokratikus rendszerek számára (pont a demokratikus működés viszonylagos belső stabilitása révén) mindig a külső kockázatok (háborúk, külső agresszió stb.) jelentenek nagyobb kihívást.¹⁰

Rendészeti szempontból tekintve a kérdést, egy fokkal mégis nagyobb hangsúlyt érdemel az a megközelítés, amely a biztonságot állami szinten, annak külső-belső vetületét figyelembe véve osztja fel. Ez a felosztás egyúttal meg is teremti a belső biztonság¹¹ (vagy közbiztonság), mint a rendészettudomány, illetve a külső biztonság, mint hadtudomány fogalomtárának eszközeit.

Mint látjuk, szimultán van tehát jelen több eltérő fogalom, melyek mind azonos kérdést próbálnak megválaszolni. Ezek együttes jelenléte miatt a biztonság sokkal komplexebb, egyfajta dinamikus jelenséggént írható csak le. Determinálása tehát egyes tényezőinek függvényében változhat.

A személyvédelem kapcsán a biztonságot egyfajta hármas tagolásban érdemes tárgyalni, amely tartalmaz egy belső, egy külső és egy privát biztonsági elemet is.¹² Ebből a hármasból a rendészet egyértelműen a belső biztonság aspektusát hasznosítja, mivel rendeltetése is maga a belső rend fenntartása – még ha ez más terminusokkal kerül is kifejezésre.¹³ A személyvédelem kapcsán a helyzet némileg komplikáltabb, mivel ha a rendszettel állítjuk párba, a belső biztonságban (közbiztonság) osztozik, viszont a magánbiztonság elemeként ez már kevésbé lesz egyértelmű. Ugyanis ha nem a rendészet elemeként, hanem a magánbiztonság egy területeként kezeljük, akkor logikusabb azt a privát (perszonális) biztonsággal összhangba hozni. (Ez egyébként szorosan összefügg a személyvédelem atipikus jellegével.)

Általános értelemben a rendészeti tevékenységek (és mivel a személyvédelem is az) a demokratikus belső működés egyik alapvető (és elengedhetetlen) feltételeként jelennek meg.¹⁴ A vertikális megközelítést figyelembe véve a személyvédelem rendészettudományi pozicionálása miatt elsősorban az országon belüli biztonságértelmezés a hangsúlyos, vagyis minden más eltérő jellegű értelmezés csak a tárgylagosság eszköze.

A személyvédelem vizsgálata kapcsán a belső (köz)biztonság mellett fontos szerepet kap tehát a privát (magán) biztonság, mivel ez lesz a kapocs, amely az igényt és a tevékenységet összekötve megteremti a vizsgálat tárgyát.

Magánbiztonság

A magánbiztonság fogalmilag közel sem tekint vissza olyan régi kutatási és tudományos múltra, mint a közbiztonság, mivel – mint viszonylag fiatal kutatási téma – csak

10 Az elmúlt száz év során Európában lezajlott konfliktusokat figyelembe véve.

11 Az Európai Unió belső biztonsági stratégiájában is megjelenő, tehát uniós szinten is realizált és védeni kívánt fogalom.

12 Salgó (1994) 39.

13 Finszter (2009) 173.

14 Krémer (2010) 38.

15–20 éve került a rendészettudomány látókörébe. Sajnos többé-kevésbé a magánbiztonság is osztja más rendészettudományi fogalmak sorsát, mivel egységesen elfogadott és mindenre kiterjedő fogalmi meghatározással nem rendelkezik.¹⁵ Rendszertanilag ezért is szokás a közbiztonság elemeként felvázolni, és mint ilyen, természetesen szoros összefüggéseket mutat a rendészet más fogalmaival vagy elemeivel is.¹⁶ Ellentétben azonban más korábban említett fogalmakkal, csupán az ezredfordulót követően kezdett el egyre gyakoribb témája lenni a hazai publikációknak, ami annak köszönhető, hogy Magyarországon csak a rendszerváltozást követően alakultak ki azok a feltételek, melyek kedveztek a (magán) biztonságszolgáltatók létrejöttének, vagyis e terület kutatási elemeinek. Megjelenése annak köszönhető, hogy a magánszféra-közszféra egymáshoz való viszonya a korábbi szocialista rendszerhez képest egyre ekvivalensebb lett, ezáltal adva teret a magánszféra biztonság iránti igényeknek.

A praktikum nyelvén szólva a rendszerváltást követően rohamos tempóban nyertek teret azok a céges formában működő biztonságszolgáltatók,¹⁷ amelyek szerződéses kezek között kínáltak biztonsági szolgáltatásokat. Ez eleinte elsősorban az őrzés-védelem, pénzszállítás, létesítményvédelem területein vált jelentőssé. Az igények bővülése persze tovább szélesítette e szolgáltatások körét. A demokratikus és a társadalmi átalakulás révén kialakuló új típusú piaci és társadalmi jellemzők (pl. a lakosság vagyonának gyarapodása, a tulajdonvédelem eszközrendszerének kiszélesedése) utat nyitottak ahhoz, hogy az egyének személyhez fűződő jogaik hatékony védelmének új eszközeit vehessék igénybe.¹⁸ Az állami szerepvállalás a kapacitás hiánya miatt és a fontosabb hatósági feladatok privilegizálása mellett részben kivonult erről a területről, megtartva magának a szabályozás és ellenőrzés privilégiumait.

A magánbiztonság fogalmi meghatározása kapcsán legkézenfekvőbb magával a magánbiztonsági tevékenység értelmezésével kezdeni. Vagyis csavarva egyet a dolgon, a gyakorlati tevékenység magyarázatával megragadni magát az elméletet.

Magánbiztonsági tevékenység alatt jellemzően olyan tevékenységet szokás érteni, amelyet egy vállalkozás¹⁹ fő- vagy melléktevékenységeként, vagyoni ellenszolgáltatás fejében végez. Ez alatt jellemzően három önálló területet szoktunk érteni:

- őrzés-védelem (objektumvédelem vagy értékvédelem),
- magánnyomozói tevékenység,
- személyek személyvédelme.

A felsorolt tevékenységekhez kapcsolva a magánbiztonság értelmezésében az elsődleges és legfontosabb elem, hogy szereplői a fogyasztók és a szolgáltatók, illetve az állam háttérben maradása (vagyis a jelleg mellyel az pusztán e jogviszonyok külső öreként lép fel). Az állam őrködő szerepe révén tehát megteremti a működéshez szükséges jogszabályi környezetet, közvetett vagy közvetlen módokon szabályozza és ellenőrzi a tevékenységet, de szubszidiárius jelleggel egyúttal garantálja a működés piaci alapú

¹⁵ Button (2008) 7.

¹⁶ Fischer (2012) 30–33.

¹⁷ Christján (2016) 370.

¹⁸ Christján (2015.) 59.

¹⁹ *Új Polgári törvénykönyv* (2013), Nyolcadik Könyv – Értelmező rendelkezések, 259.

feltételeit is: *a magánbiztonság „olyan kívánatos jogállapot, amelyben a személy és a jogi személy a magánjogban kifejeződő szabadságjogai, gazdasági-, szociális- és kulturális jogai, egyenjogúsága, valamint jogos érdekeinek érvényesülése szavatolt”.*²⁰

A terület úttörője a vagyonvédelem volt, ami a 90-es évek elején elszaporodó vagyon elleni bűncselekmények kiemelkedő számának tükrében evidensnek tűnik. A rendszer-változást követő két évben a regisztrált bűncselekmények száma közel megduplázódott – 225 393-ról 447 222-re – ezek jelentős része pedig vagyon elleni bűncselekmény volt.²¹

A vagyonvédelem úttörő szerepe mellett vezető pozícióját a mai napig megtartotta, ám mellette lassan kibontakozott a korábban említett másik két terület is. Az egyik a magánnyomozói tevékenység, amely a nem hatósági adatszerzésre és információgyűjtésre teremtett lehetőséget (megbízási) szerződéses formában. A másik pedig a személyvédelem, amely ebben a formában az úgynevezett testőr cégek szolgáltatásainak igénybevételét jelenti. Amint látszik, a magánjogi terület cseppet sem tekinthető jelentéktelenebbnek, mint maga az állam hasonló rendészeti területei, egységes és átfogó jogi háttere mégis viszonylag sokára alakulhatott ki. A kétezres évek után fogadta el ugyanis az országgyűlés azt a törvényt, amely egységes, a piaci feltételeknek megfelelő, szakmailag is koherens szabályozást igyekezett kialakítani.²² És hogy mi is volt ennek a jelentősége?

Ha az átmenetinek tekinthető jogalkotást nem vesszük figyelembe,²³ egyrészt megteremtette az elvi alapjait annak, hogy a 90-es évek eleje óta fokozatosan – először mennyiségileg, majd minőségileg is – formálódó biztonságpiaci koherens és az állami érdekeknek is megfeleltethető szabályozás alá essen. Másrészt a jogalkotó igyekezett beépíteni bizonyos társadalmi garanciákat. Ilyennek tekinthetőek a teljesség igénye nélkül például:

- a szolgáltatásnyújtás jogszabályi és alanyi feltételei (pl.: működési engedély és vagyonőr igazolvány),
- a szolgáltatásnyújtás helyének meghatározása (közterület, illetve magánterület közönség számára nyilvános részének normatív megjelenése),
- szakmai kamarák létrehozása és feladatai,²⁴
- a szolgáltatás nyújtására és a szolgáltatókra vonatkozó etikai szabályok.

Habár a jogalkotás ekkor már igencsak érett igény volt, a terület szabályozása sajnos mégsem tekinthető teljes értékűnek. Ennek legfőbb oka az, hogy a már említett fogalmi tisztázatlanságokon túl²⁵ releváns ellentmondások is felfedezhetők benne. Ilyen például az, hogy nagymértékben a vagyonvédelemre helyezi a hangsúlyt, kevésbé érintve a magánbiztonság másik két szegmensét. (Bár ez fakadhat abból is, hogy számszerűleg a vagyonvédelem a legkeresettebb és legtöbb embert foglalkoztató szegmens.)

20 Dr. Kacziba Antal, idézi Beregnyei (2005) 280.

21 Dr. Kacziba Antal (2007), 1. melléklet

22 2005. évi CXXXIII. törvény a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól

23 Ilyen átmeneti szabályozónak tekinthető pl. a 1998. IV. tv a vállalkozás keretében végzett személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól, a Személy-, Vagyonvédelmi- és Magánnyomozói Szakmai Kamaráról; valamint a 1997. évi CLIX törvény a fegyveres biztonsági őrség felállításáról.

24 Bár a kötelező kamarai tagság 2012. január 1-ei hatállyal megszűnt.

25 Az értelmező rendelkezések nem tartalmazzák a főbb fogalmak, mint például a személyvédelem fogalmi meghatározását, ami nagyfokú bizonytalanságot eredményezhet.

Ezenfelül fogalmilag is ellentmondásos, mivel a bevezető rendelkezések említést sem tesznek a magánbiztonságról, helyette kizárólag a közrend és közbiztonság fogalmaival interpretálják a szabályozás szükségességét. A hatályos szabályozás tehát csak részben oldotta meg a problémákat, azok némelyike még ma is aktuális. Ezek körül talán a legszükségesebb az egységesen elfogadott és alkalmazható fogalomrendszer lenne, amely a jogalkotás és jogértelmezés területén is nagy segítséget jelentene. Mivel jelenleg ilyen nem áll rendelkezésre, számos esetben előfordul, hogy félreérthető vagy téves módon pozicionálják a magánbiztonságot (is).

Ahogy már említettem, a magánbiztonság sokszor a közbiztonság fogalomrendszerével (vagy inkább azon belül) kerül bemutatásra. Pont ezért, illetve terjedelme miatt sem lehetséges e műben történő részletes kifejtése. Azt viszont elengedhetetlen tisztázni, hogy a személyvédelem esetében (rendszerint) mégis megkerülhetetlen, mivel a személyhez fűződő jogok védelme miatt²⁶ inkább szolgál kapcsolódási pontként, mint a közbiztonság. A magánbiztonság – témám szempontjából irányadó – jelentőségét az adja tehát, hogy olyan jelentős rendszertani egység, mely egyedi sajátosságai²⁷ révén tartalmazza a személyvédelem megértéséhez szükséges eszközrendszer egy részét. Ilyen elem például a privátautonómia, a perszonalitás elve, a személyhez fűződő jogok elsődleges prioritása vagy a biztonság és védelem együttese. Ehhez hozzá kell persze kapcsolni a rendészet alapvető fogalmait is. Ezek elsősorban a szervezet, működés és szabályozás hármasan keresztül érhetők tetten.²⁸ Vagyis a fogalmi analógiát e körben nemcsak tetten érhetjük, hanem bizonyos pontokon össze is fésülhetőek a személyvédelem és magánbiztonság tipizált sajátosságai.

Személyvédelem – történeti háttér

Mielőtt a személyvédelem exponálásába belekezdének, fontosnak tartok egy röpké történeti/történelmi kitérőt tenni. A hazai helyzeten ugyanis az elmúlt pár év változásai hagytak leginkább nyomot, az azt megelőző évtizedek sok ponton csak igen csekély mértékben formálták a rendszer elemének tekinthető szerveket és tevékenységeket. A történelmi háttér felvázolása másrésztől azért is releváns, mert a személyvédelem közjogi vonulata kapcsán – ugyan már említésre kerültek a meghatározó szervek – most egy kicsit részletesebb leírással élnék. A kiindulópont a Köztársasági Őrezred, melynek azért van jelentősége, mivel múltjára való tekintettel mindenképpen említést érdemel, másrészt e testület, illetve az egyes feladatait ellátó szervek tömbje az, amely a legnagyobb és legrelevánsabb rendszertani kategóriát adja, vagyis mint ilyen, a téma szempontjából megkerülhetetlen. 2010 szeptemberéig²⁹ az állandóan védett személyekkel kapcsolatos, illetve a hazánkba látogató külföldi delegációk biztosítását érin-

²⁶ Christán (2014) 20.

²⁷ Az állami rendészet alapvetően reaktív, vagyis a veszélyhelyzetre utólagosan reagáló jelleget mutat, amitől eltér a személy- és vagyonvédelem elsősorban perszonális és preventív jellege. (megjegyzés)

²⁸ Finszter (2012) 24.

²⁹ Ekkor alakult meg a 295/2010. kormányrendelet alapján a Terrorrelhárítási Központ, mely megalakulásával egy időben a miniszterelnök és köztársasági elnök személybiztosítását átvette az Őrezredtől.

tő rendőrségi feladatok kizárólagosan a Köztársasági Őrezred hatáskörébe tartoztak. Az Őrezred személyvédelemre irányuló tevékenysége jogelődservein keresztül 1760-ig vezethető vissza. Elődjének tekinthetők az alábbi, személyvédelmet ellátó szervek:

- Magyar Királyi Nemesi Testőrség,
- Magyar Királyi Darabont Testőrség,
- Képviselőházi Őrség,
- Magyar Királyi Testőrség,
- Nemzetgyűlés Őrség,
- Köztársasági Elnök Testőrsége,
- Belügyminisztérium Kormányőrség,
- Magyar Köztársaság Kormányőrség.³⁰

A Köztársasági Őrezred személy- és objektumvédelmi tevékenységét a Rendőrségen belül, annak önálló szervezeti egységeként, közvetlenül az országos rendőrfőkapitány irányítása alatt látta el. Biztosítási feladatai kapcsán kizárólagos illetékességgel és országos hatáskörrel rendelkezett. Ez praktikusán azt jelentette, hogy saját feladatkörében egyedüli szervként járt el, illetve viszonylagosan izolált – és egyben kiemelt – pozícióban létezhetett. Megszűnését követően a szakmai feladatok kiszervezése és a megmaradt feladatok más szervezeti egységekbe integrálása révén jelenleg több szerv párhuzamos működése jellemzi e pillért.³¹

Személyvédelem – fogalmi bizonytalanságok

Ahogy korábban is említettem, a téma relevanciáját az intézményi átalakuláson túl az adja, hogy olyan egyedi kettős rendszerben létezik, melyben az állami rendészet és a magánbiztonság jellemzői egyaránt fellelhetők. A terület bizonytalan helyzetét persze nem ez a kettősség adja, hanem a szervezeti és rendszertani bizonytalanságok, másrészt az utóbbival szoros összefüggésbe hozható marginális megítélés. A homályban maradás prózai okai mögött megbúvó kérdés persze ugyanaz, hogyan is definiáljuk a személyvédelmet?

Ahhoz, hogy legyen némi rálátásunk, fontos a tevékenység fogalmi körülírása, vagyis kell egy biztos kiindulópont. Ahogy már említettem, a magánjogi terület normáiból hiányzik a személyvédelem definíciója, vagyis evidens lenne a közjogi oldal elemeihez nyúlni. Sajnos azonban e kérdésben az állami szereplőkre vonatkozó jogszabályok sem tudnak eligazítani.³² Ezek ugyanis a személyvédelmet kizárólag közvetve és egyfajta gyakorlatias tálalásban definiálják. E meghatározásban a személyvédelem egyfajta „védelem, aminek középpontjában a védett személy tevékenységének – figyelembe véve elsősorban életének és testi épségének megóvását – biztosítása áll.”³³

³⁰ Madácsi (1999) 26.

³¹ Az Őrezred feladatai a mai napig a Terrorelhárítási Központ, a Készenléti Rendőrség és az Országgyűlési Őrség szervei között oszlanak meg.

³² 160/1996 (XI. 05.) Korm. rendelet a védett személyek és a kijelölt létesítmények védelméről

³³ Im. 3. §

Ahogy ebből a megközelítésből is látszik, a jogalkotó nem rendelkezett valódi normatív fogalomról. Ami adva van, az csak a gyakorlat szemszögében értékelhető, elméleti szempontból közel sem elégséges. Hogy mégis legyen némi kapaszkodó, a személyvédelmet érdemes olyan tevékenységként kezelni, amely szoros összefüggéseket mutat a magánbiztonság céljai és értékei közül az ember sérthetlenségének biztosításával. Ugyanis ha a vagyonvédelem a tulajdonhoz fűződő jogokhoz kapcsolódik, a személyvédelem – nem teljes körűen ugyan, mégis – a személyhez fűződő jogokkal vonható párhuzamba. A kérdés tehát nem más, mint hogy mik ezek a védendő értékek?

A válasz adja magát: az élethez és testi épséghez való jog, valamint az egészség és az emberi méltóság védelme. Tehát ha a biztonság egyéni perspektívájából indulunk ki, majd e jogokat egymás mellé téve összefűzzük a magánbiztonság eszközrendszerével, akkor eljutunk a személyvédelemig.

Tehát a személyvédelem – saját megfogalmazásomban – az állami rendészetben és a magánbiztonság területén is megjelenő olyan megelőző és elhárító tevékenység, melynek célja valamely személy fizikai biztonságának garantálása, különös tekintettel az egyén életét, testi épségét, egészségét és emberi méltóságát fenyegető veszélyekkel szemben.

E körülírás kapcsán fontosnak tartom, hogy hangsúlyt fektessek a fizikai védelem fontosságára. A védendő jogok többsége esetében ugyanis a fizikai védelem ugyan magától értetődő, az emberi méltóság vonatkozásában a helyzet azonban árnyaltabb. Ez ugyanis olyan jog, amelynek sérelme nem kizárólag közvetlen, fizikai formában valósulhat meg, hanem akár közvetett vagy verbális módon is. Ilyen formában tehát a személyvédelem nem terjed ki az elvont értékek teljes körű védelmére, kizárólag akkor, ha azok fizikai sérelemmel párosulnak.³⁴

A fogalom kötelező elemeként hangsúlyos lehet még a megelőzés és elhárítás együttes jelenléte is. Mivel a személyvédelem elsősorban a személy (magán)biztonságának védelmére és megőrzésére hivatott, ezért olyan egyedi (atipikus) rendészeti jelleggel bír, amely más rendészeti tevékenység (például a közrendvédelem vagy csapatszolgálat) kapcsán csak közvetve fedezhető fel. Ennek azért van jelentősége, mivel azok a jellemzők, amelyek meghatározzák egy-egy tevékenység rendészethez fűződő kapcsolatát, egyúttal pozicionálják e tevékenységeket is. A perszonalitás és prevenció elvei mentén a tevékenység célja és szerepe a közjog-magánjog ellentétei kapcsán mit sem változik, vagyis ebből fakad az a struktúra, melyben a személyvédelem egy időben lesz atipikus rendészeti tevékenység és a magánbiztonság tipikus eleme.³⁵

Összefoglalva tehát, a személyvédelem jogszabályban rögzített rendészeti jellemzőkkel bíró tevékenység ugyan, ám egységes fogalma mégsem rögzített. A fogalom háttérében lévő tevékenység jellegét és tartalmát elsősorban közvetett módon, a magánjogi és közjogi források rendelkezéseiből lehetséges megismerni. E rendelkezések

34 A kérdés persze vitaindító is lehetne, de komplexitása miatt a tágabb értelemben vett álláspontom most nem részletezem.

35 Az Alaptörvényen túl a két rész alappilléreinek tekinthető egyrészt az 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről (Rtv.), másrészt a 2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről (Ptk.), valamint az ezek keretszabályait kitöltő rendeletek és alacsonyabb szintű normák.

alapján fókuszában az egyéni biztonság védelme áll, eszközrendszerét tekintve pedig a működés háttéréül szolgáló intézmények a meghatározóak. Ahogy a hiányos fogalmi háttér is mutatja, a magánbiztonsághoz hasonlóan a személyvédelem esetében is indokolt lenne – a kutatás elősegítése és a működés összehangolása érdekében – egy (hiánypótló) normatív fogalomrendszer megalkotása. Ez azon túlmenően, hogy lehetővé tenné a fogalmi bizonytalanságok megszűnését, lehetőséget teremtene a terület sajátosságainak adekvátabb értelmezésére is.

A személyvédelem hármas tagolása

A korábban felvázolt jogszabályi dualitáson túl létezik egy másik – a gyakorlati működésen alapuló – megközelítés is. Ennek két fő szempontja van. Az első a személyi kör, a másik a tevékenység rendeltetése, vagyis az a cél, amelyre a védelem (biztosítás) létesül. Ezeket alapul véve a személyvédelem szűkebb értelemben vett formái három nagy csoportba sorolhatóak.

A személyvédelem *elsődleges és legtipikusabb formája* az a tevékenység, mely mögött az állami működés zavartalanságának érdeke áll. Mivel a leggyakoribb megjelenési forma ez, ezért tekinthető tipikus kiindulópontnak is a hasonló tevékenységek értékelése során. A klasszikus értelemben vett személyvédelem a védett személyek közjogi méltóságához vagy betöltött hivatalához kapcsolódik. A biztosítás állandó jellegű, vagyis a hivatalba lépéssel kezdődik és a megbízatás megszűnésével – ha nem is teljes mértékben – megszűnik. Az erre vonatkozó jogszabály konkrét módon rendelkezik a védelem állandó jellegéről, illetve a védelemben részesülő személyek köréről.³⁶

E tevékenység körében az állami vezetők, illetve – mivel azonos vagy hasonló védelem garantálása szükséges – a hazánkba látogató delegációk biztosítását is rendvédelmi szervek (Terrorelhárítási Központ, ORFK – Készenléti Rendőrség) végzik. E szervek, szervezeti egységek vonatkozásában fontos kiemelni, hogy a személyvédelmi feladatok nem marginális, hanem főfeladatként jelennek meg működésük kapcsán. Ebből következik többek között az is, hogy speciálisan (célorientáltan) képzett apparátussal rendelkeznek, vagyis olyan állományon alapul a feladatellátás, amely valamilyen szolgálati (hivatásos) jogviszony keretében látja el munkáját. Mivel a személyvédelem e területe közvetlenül, az intézmények útján kapcsolódik az állami rendészethez, ezért a tevékenység ellátása során a jogszabály felhatalmazása lehetőséget teremt bizonyos meghatározott jogok korlátozására, illetve a legitim erőszak-monopólium alkalmazására.

A *második csoportba* a személyvédelmi tevékenység azon formája sorolható, amely szintén állami érdeket feltételez, de – ebben az esetben – a védett személyek körét, illetve a kijelölt szervek feladat-specifikáltságát figyelembe véve mégis atipikusnak tekinthető. Ennek oka az, hogy nem az állami működés szempontjából kiemelt egy-egy vezető védelme, hanem az állam büntetőjogi igényének érvényesítése teremti meg a védelem aktualitását. Ez esetben a személyvédelem is egy nagyobb egész – az úgyne-

36 160/1996. (XI. 05.) Korm. rendelet a védett személyek és kijelölt létesítmények védelméről, 1. számú melléklet

vezett tanúvédelmi programok – részeként értelmezhető, ahol egy-egy büntetőeljárás sikere érdekében az eljárás egyes résztvevőit helyezik védelem alá.

Ez tehát nem közjogi, hanem büntetőjogi értelemben kapcsolja össze a tevékenységet és alanyát. A büntető-eljárásjogi prioritás mellett a tanúvédelem közjogi alappal is rendelkezik, ám ezt nem intézményi, hanem működési szinten kell keresni, mivel a védelem elrendelése közigazgatási határozattal történik (a Ket.³⁷ szabályai alapján).³⁸ Mint ilyen, a biztosítás kapcsán is egyfajta szükségszerűség érvényesül, vagyis terjedelme, tartalma és elemei a fenyegetettség mértékéhez igazodnak.

Szakmai szemmel hangsúlyos lehet még az is, hogy a kifejezetten erre a feladatra létrehozott szervek helyett, az egyes büntetőeljárások során – egyébként is – feladattal rendelkező szervek (rendőrség, Nemzeti Adó- és Vámhivatal, büntetés-végrehajtás) speciális egységeinek/csoportjainak hatáskörébe tartozik a védelem. Vagyis ez kvázi egy-egy szervezen belül is marginalizálja a személyvédelmet. Az előző pontban említettől némileg eltérő jelleg mellett, az ellátásért felelős szervek fegyveres jellege folytán a legitim erőszak-monopólium alkalmazása a jogszabályok rendelkezése alapján szintén lehetséges.

A *harmadik – és utolsó – elem* az előzőektől leginkább eltérő, a magánjog rendszerében működő tevékenységet takarja. Az ilyen személyvédelmi forma tipikusan a magánbiztonság elemeként megjelenő típus. Formailag és tartalmilag az államhoz csak szabályozás szintjén kapcsolódik, ezért e keretszabályozáson túl a magánjog szinte abszolút uralma érvényesül. Közigazgatási vagy hatósági eljárások helyett tehát a személyesen vagy vállalkozás keretében végzett tevékenység lesz meghatározó. Mivel ennél a pontnál nem közigazgatási szervek a szereplők³⁹ e típus kapcsán nincs igazán jelentősége az intézményi oldal vizsgálatának.

Ha a működés jellemzőit nézzük, a magánjog és ezáltal a magánszféra jellemzői köszönnek vissza. Ez a profitorientált működésen túl a szerződéses (visszterhes) jogviszonyokon, és a szerződések rugalmas tartamán/tartalmán keresztül érzékeltethető.

A magánjog talajából táplálkozva, illetve az állam háttérbe húzódása mellett jellemző körülmény továbbá, hogy alapvetően szigorú az állami szabályozás. Ez azért releváns, mert az állam közvetlen módon nem képes beleszólni a tevékenység tényleges végrehajtásába, ezért szükségesek a jogszabályban elhelyezett garanciális elemek. Ilyen például a személyi kör összetételének olyan befolyásolása, amely a foglalkozás gyakorlásának kötött feltételei révén minőségi követelményeket határoz meg.⁴⁰

Ez persze kétélű kard, mivel a piaci jellemzők egyrészt nyitottabbá, rugalmasabbá teszik a működést, másrészt korlátozó tényezőkként is hathatnak. E ponton fontosnak tartom megemlíteni, hogy mivel a magánjog-közjog helyzete alapvetően konkuráló,

37 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól

38 34/1999. (II. 26.) Korm. rendelet a büntetőeljárásban résztvevők, valamint az eljárást folytató hatóság tagjai személyi védelem elrendelésének feltételeiről és végrehajtásának szabályairól, 9.§ (1). bekezdés

39 Az Alaptörvény Szabadság és felelősség fejezetének XII. cikkében is megjelenik a vállalkozás szabadságának elve, amely a vállalkozások szabad létrehozását teszi lehetővé.

40 2005. évi CXXXIII. törvény a személy- és vagyonvédelem, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól, 5–9.§

a magánbiztonság kapcsán is folyamatosan megjelenő dilemma, hogy az egyének érdekében kifejtett védelmi funkció mennyire avatkozhat be mások életébe, mennyiben korlátozhatja mások jogait. Ha nagyvonalakban nézzük, ez a jogok⁴¹ átruházásának korlátozottsága⁴² miatt részben megoldott kérdés, másrésztől korunk dilemmájaként említeném az időről-időre visszakösző kérdést, hogy a jogszabályi korlátok érvényesülése mellett mennyire lehetséges az eredményesség garntálása.

Összefoglalás

A három rész körbejárása után pár gondolatban összefoglalnám közös jellemzőiket. A formai sajátosságokon túl a személyvédelmi tevékenység kiindulópontja minden esetben az egyén szubjektív biztonság iránti igénye, mellyel a fenyegetettség szál szembe. A közösség érdekeivel ezt az hozza összhangba, hogy egy-egy személy (személyhez fűződő jogainak) védelme nem csak magának az egyénnek, hanem – a biztonságos és elvárható társadalmi működéssel összhangban – a közösségeknek is érdekében állhat. A jogrendszer sajátosságait figyelembe véve, a személyvédelem szabályozása kettős – közjogi és magánjogi – pilléren nyugszik, amely nagymértékben befolyásolja az egyes területek intézményi és működési jellemzőit is.

A személyvédelem nemcsak jogi, hanem rendszertani értelemben is kettősségeket mutat, egyrészt összhangba hozható a magánbiztonság, másrészt a rendészet fogalmi elemeivel. Míg az első kialakulásának, addig a második a jellemzőinek megértésében bír relevanciával. Így amíg a magánbiztonsággal összefüggésben a személyvédelem körülírható annak egyik tipikus elemeként, addig – a rendvédelmi szerveken keresztül – az állami rendészet formai vonásait is magán hordozza. Utóbbival összefüggésben hangsúlyos atipikus jellege, amely a veszélyekkel kapcsolatos preventív és individuális védelem elsődlegességén alapul, vagyis a személyvédelem elsődleges célja valamely konkrét személy előre meghatározható veszéllyel szembeni védelmének garntálása.

A közjogi-magánjogi, illetve rendészeti-rendszertani felosztáson túl a személyvédelem három nagy területre bontható, ezek az állami személyvédelem, a tanúvédelem, illetve a vállalkozási (magán) személyvédelem.

E rövid tanulmány célja az volt, hogy ahogyan a rendészet más szegmensei kapcsán, úgy a személyvédelem esetében is fontos tényező lehet a globális változások fényében a külföldi trendek hazai meghonosítása. Már Európa számos államában tapasztalható, hogy a fegyveres/rendvédelmi szervek – a hatékonyság és az optimális működés érdekében – szoros együttműködésben léteznek a magánszektor piaci szereplőivel. Az ilyen – rendszerszintű – együttműködés pont azokban az akut kérdésekben szolgálhat megoldásként, amelyekben a problémák megoldásához a rendelkezésre álló eszközrendszer újragondolása szükséges. Egy ilyen alapokon nyugvó együttműködés a rendészet egész területén áldásos lehet, főleg a személyvédelem esetében, ahol az osztott jogi jelleg

41 Magyarország Alaptörvénye, Szabadság és Felelősség című fejezet, V. cikk

42 „Nemo plus iuris ad alium transferre potest, quam ipse haberet” – Senki sem ruházhat át másra több jogot, mint amivel maga rendelkezik (Ulpianus).

miatt a magánszereplők jelenléte már most is természetes. A magán- és közjogi szereplők érdekeinek közelítése persze nem működhet magától. Ehhez az kell, hogy tisztán lássuk a közös célokat, majd a saját feladatok összehangolása mellett lehetséges a kooperatív működési gyakorlat megalapozása/kialakítása. A párbeszéd alapja tehát (első-sorban) az elméleti és gyakorlati kapcsolódási pontok megvilágítása lehetne, majd erre építkezve a nemzetközi gyakorlatok és elképzelések hazai viszonyokra való adaptálása.

Persze a változáshoz idő kell. Mint az élet számos más területén, itt is ki kell még taposni azokat az ösvényeket, melyekre később az utak épülhetnek.

IRODALOMJEGYZÉK

- Beregnyei József (szerk.): (2008.) *Rendészettudományi Szószedet*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság.
- Button, Mark (2008): *Doing security*. London, Palgrave Macmillan.
- Christián László (szerk.) (2014): *A magánbiztonság elméleti alapjai*. Budapest, Nemzeti Közszerológati és Tankönyvkiadó Zrt.
- Christián László (2015): A magánbiztonság aktuális nemzetközi trendjei, rövid hazai helyzetértékeléssel. In Gaál Gyula – Hautzinger Zoltán (szerk.): *Mindenkori veszélyek rendészeti aspektusai*. Pécs, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények.
- Christián László (2016): Rendőrség, rendészet. In Jakab András – Gajdusckek György (szerk.): *A magyar jogrendszer állapota*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia- Jogtudományi Intézet.
- Finszter Géza (2009): Közbiztonság és jogállam. In: *Jog-állam-politika*, 1. évf. 3. sz. 173–196.
- Finszter Géza (2012): *A Rendőrség joga*. Vác, Duna Mix Kft.
- Fischer, Robert James et al. (2012): *Introduction to Security*. Oxford, Butterworth-Heinemann.
- Kacziba Antal (szerk.) (2007): *A magyarországi összébünözés alakulása a XX–XXI. század fordulóján*. Kézirat.
- Krémer Ferenc (2010): *Rossz döntések kora*. Budapest, Napvilág Kiadó.
- Madácsi Gábor (1999): *A személyi biztosítás módozatai és fokozatai*. Budapest, Cedit Kft.
- Pusztai Ferenc (szerk.) (2014): *Magyar értelmező kéziszótár*. Budapest, Akadémia Kiadó.
- Salgó László (1994): *Az új típusú biztonság*. Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó.

Jogszabályok

- Magyarország Alaptörvénye (2011. 04. 25.)
1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről
- 160/1996. (XI. 05.) Korm. rendelet a védett személyek és kijelölt létesítmények védelméről
1997. évi CLIX törvény a fegyveres biztonsági őrség felállításáról,
1998. IV. törvény a vállalkozás keretében végzett személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól, a Személy-, Vagyonvédelmi- és Magánnyomozói Szakmai Kamaráról
- 34/1999. (II. 26.) Korm. rendelet a büntetőeljárásban résztvevők, valamint az eljárást folytató hatóság tagjai személyi védelem elrendelésének feltételeiről és végrehajtásának szabályairól
2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól
2005. évi CXXXIII. törvény a személy- és vagyonvédelmi, valamint a magánnyomozói tevékenység szabályairól
- 295/2010. Korm. rendelet a terrorizmust elhárító szerv kijelöléséről és feladatai ellátásának részletes szabályairól

2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről

2013. évi V. törvény a Polgári Törvénykönyvről

Új Polgári törvénykönyv. 2013. évi V. törvény a polgári törvénykönyvről. Budapest, Novissima Kiadó.

ABSTRACT

The Possible Effect of the New Act on Criminal Proceedings on Police Investigative Practice

Tamás NAGY

In this article I would like to provide a comprehensive but not full overview of close protection and the typical features of this activity. Within this framework and on the basis of the general need for security the most important connection points of this field will be introduced primarily from the angles of law enforcement and private security. Besides clarifying the basic connections I would shortly outline the public and private pillars of close protection and would detail further aspects on which basis certain forms of close protection may be differentiated.

Keywords: public security, private security, close protection, witness protection, security, protection, law enforcement organisations, protection of dignitaries

A migráció hatása a közigazgatásra

SZABÓ László András¹

A jelenkori migrációs hullám, mely Magyarországot 2015 tavasza óta sújtja, komoly erőpróbára készíti a hazai rendvédelmi szerveket és a magánbiztonságban tevékenykedő szakembereket. A migrációs hullám folyamatosan elszívja a rendőri állományt, ezzel létszámbírányt és biztonsági vákuumot okozva. Az állami szervezetek heroikus munkát végezve próbálnak meg helytállni, és ezzel párhuzamosan partnereket keresni, illetve kiegészítő rendészeti feladatokat ellátó szervezetekkel stratégiai partnercégekben a helyzetet kezelni. Ezt a törekvést mutatom be a rendőrség, az önkormányzati rendészet / közterület-felügyelet, a polgárőrség és a magánbiztonság vizsgálatán keresztül a kockázati tényezők és veszélyforrások számbavételével.

Kulcsszavak: migráció, magánbiztonság, rendőrség, létszámbírány, határvédelem

Abban az esetben, ha Törökország nem tartja be az Európai Unióval kötött megállapodást, és megnyitja határait – akár csak időlegesen is – a migránsok előtt, Magyarország tehetetlen lesz az áradattal szemben, mivel a magyar rendészeti szervezetek nem lesznek képesek sem megállítani, sem kezelni a migránsok ekkora tömegét. Ez a lehetséges helyzet katasztrófa lehet Magyarország számára, de végzetes az Európai Unió bevándorlás-politikájára és érintett tagállamaira nézve. Az Európai Unióban született döntések és az érzékelhető tehetetlenség, illetve halogatás a migráció kapcsán áthelyezi a felelősséget és a valódi döntést a tagállamokra. Ebben hazánk kiemelkedően érintett. A jelenkori migrációs hullám, mely Magyarországot 2015 tavasza óta sújtja, komoly erőpróbára készíti a hazai közigazgatási szervezeteket, így elsősorban a migrációval kapcsolatba került szervezeteket, az önkormányzatokat és kiemelten a rendőrséget. A migrációval kapcsolatos közigazgatási tevékenység folyamatosan létszámbírányt teremt, és biztonsági vákuumot okoz. Az állami és önkormányzati szervezetek heroikus munkát végezve próbálnak meg helytállni, és ezzel párhuzamosan megoldásokat és partnereket keresnek. Kriminológusként mindig az adott jelenség okait keresem, igyekszem feltárni. A migráció kiváltó okai Magyarországtól földrajzilag és politikailag is távol helyezkednek el. Nincs érdemi ráhatásunk. A szíriai helyzetben szintén a nagyhatalmak, az USA és Oroszország azok, akik szerepet játszanak, és formálják az eseményeket. Az Európai Unió ebben a tekintetben súlytalan. Mivel hazánk az Európai Unió és így a schengeni határok védelmét vállalta nemzetközi szerződésekben, továbbá Magyarország határhosszának

1 SZABÓ László András kriminológus, PhD-hallgató, NKE Közigazgatás-tudományi Doktori Iskola
László András SZABÓ kriminológus, PhD student, NKE Doctoral School of Public Administration Sciences
orcid.org/0000-0001-7957-0724, szabo.laszlo.andras@uni-nke.hu

fele nem tartozik a schengeni térséghez, a keleti, vagyis a szárazföldi migrációval az Európai Unióból elsőként a magyar rendvédelmi szervek találkoznak. A migráció okait ismerjük, de ráhatásunk nincs. Ellenben a hatásaival nap mint nap találkozunk lassan két éve, az átlagpolgár a médián keresztül, az állami szervezetek pedig közvetlenül. Ebben a helyzetben egy kicsit magunkra maradtunk. Tanulmányomban kifejezetten a közigazgatás azon központi és helyi szervezeteire, a helyi szerveződésekre és a civil szférára fókuszálok, amelyek a védelmet és a biztonságot konstruálják. Ezek közül is azokra, akik közvetlenül vannak kitéve a migráció hatásainak. De le kell szögezнем, alapvetően nincs ma Magyarországon olyan szervezet – legyen az a közigazgatás, az önkormányzat, a magánszféra része vagy egyén –, akire ne hatna a jelenség. Ha már annyit hallunk a migrációról, fontos a fogalom tisztázása.

A *migráció* fogalma: a migráció egy olyan folyamat, amelyben a személyek lakóhelyet, illetve társadalmat váltanak oly módon, hogy ez a váltás átmenetiből tartóssá, huzamossá válik. A népességmozgás tipikus esete az évszázadok óta folyó munkaerő-migráció. Emellett a munkavállalási szándék mellett számos tényező növeli a migrációs hajlandóságot. Ugyancsak évszázados, talán inkább évezredes múltja van a vallási, etnikai, politikai üldözötték migrációjának. Az utóbbi időben egyre inkább megfigyelhető a migrációs motivációkban a politikai és gazdasági tényezők keveredése. Azonban mind politikailag, mind jogilag, valamint társadalmi szempontból is el kell különíteni a két faktort egymástól.² Mint látható a demográfiai, a környezeti és a háborús okok nem szerepelnek a definícióban. Számomra a migráció és az azt megelőző döntés egy nagyon személyes szubjektív szűrőn megy át, mely az egyént egy az életét véglegesen megváltoztató döntésre kényszeríti. Gödri Irén így fogalmazza meg: „A migráció tehát egyéni motiváció és azon alapuló magatartás, mely az egyén szükségleteinek kielégítése céljából történik.”³ Az ösztönzők két csoportba sorolhatók aszerint, hogy a migráns személyt vonzzák vagy taszítják: „push” faktornak nevezzük a taszítóerőket, „pull” faktornak a vonzóerőket. A „pull” és „push” faktor fogalmát Ravenstein, a 19. századi brit statisztikus alkotta meg.⁴

Napjainkban az okostelefonok, a globalizáció lehetővé teszi, hogy tőlünk sok ezer kilométerre történő dolgokat megismerjünk, és más életformákkal szembesüljünk. A világ egy nagy falu, ahol az alvág és a felvág lakói küzdenek az egyre fogyó természeti kincsekért. Magyarország úgynevezett tranzitország, vagyis a nemzetközi migrációnak nem célállomása hazánk, de a célállomás előtt van, vagyis át kell valahogy jutni rajta. Ami a tranzitországokra a leginkább jellemző, az nem más, minthogy a migrációból származó gazdasági bevételekből, előnyökből egyáltalán nem részesülnek, sőt, valójában a gazdaságukat csak megterheli a migráció. Ez számszerűen Magyarország tekintetében 2016 végéig háromszázmilliárd forint.⁵

A nemzetközi migrációnak nincs elfogadott egységes fogalma. Statisztikai elemzése nehéz, az adatfelvételt gátolja, hogy az önbevalláson alapuló minták az egyén szubjektív megítélésétől függnék, valamint, hogy egy migráns több céllal is érkezhessen. Egyszer-

2 Jungbert (1996).

3 Gödri (2008) 46.

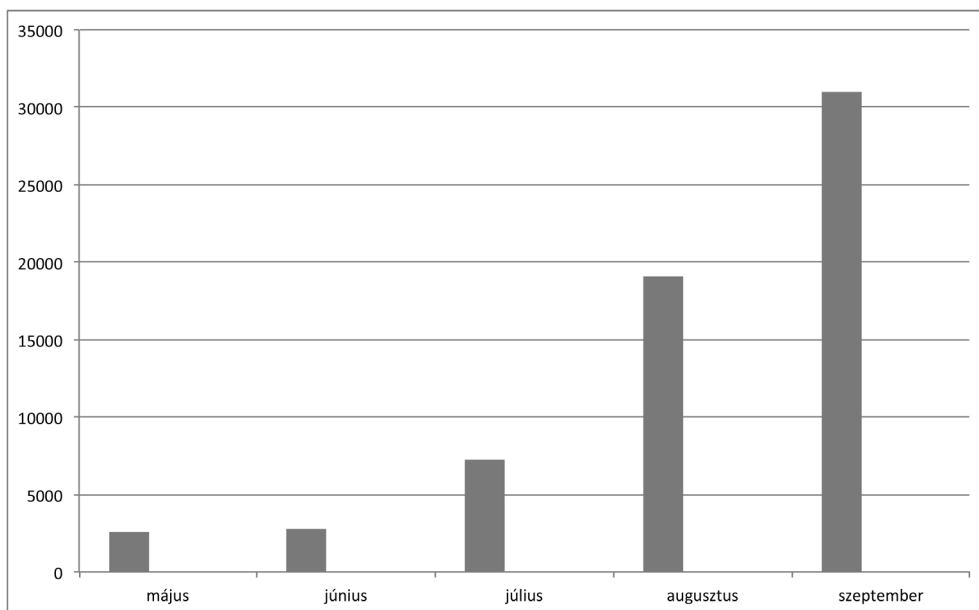
4 Hárs (1992)

5 Markotay (2016)

re lehet menekült és gazdasági bevándorló, jöhet tanulni és párhuzamosan munkát vállalhat, de ilyen cél lehet a családegyesítés is. Nagy a látencia a folyamatban.

A nemzetközi migráció változása és hatása Magyarországra

A közigazgatási szervezetek egy dinamikusan növekvő jelenség okozta rendszerszintű problémájával állnak szemben. Kovács Gábor tanulmányában így látja ezt: „Az illegális migrációval kapcsolatos jogellenes cselekmények száma 2010-től folyamatosan emelkedik (2010-ben 9 814; 2011-ben 12 571; 2013-ban 15 379; 2014-ben 32 657; 2015-ben augusztus 10-ig elérte a 110 ezer főt). A Szegedi Határrendészeti Kirendeltség illetékességi területére összpontosul a migránsok megjelenése. A rendőrség vezetéséről a szükséges erő-eszköz átcsoportosítás a migrációs jelenség kezdetén megtörtént, az továbbra is folyamatos. 2014 szeptemberétől megerősítésre került a szerb határviszonylat (létszám-megerősítés; szállító járművek átcsoportosítása, autóbuszok bérlése; ujjlenyomat-olvasók átcsoportosítása; előállítási feladatok megosztása más megyékkel az elfogott migránsok átszállításával; előállítói kapacitás növelése ideiglenes őrzött gyűjtőhely kialakításával). A Határrendészeti Főosztály mindig az aktuális helyzethez, kockázati tényezőkhöz igazodó erő-eszköz átcsoportosítást hajt végre”.⁶



1. ábra: A migráció növekedése Magyarországon: az elfogott migránsok száma 2015. május és szeptember között – ezer főben kifejezve (Forrás: police.hu, Elfogott migránsok – dátum szerinti lekérdezés alapján saját szerkesztés)

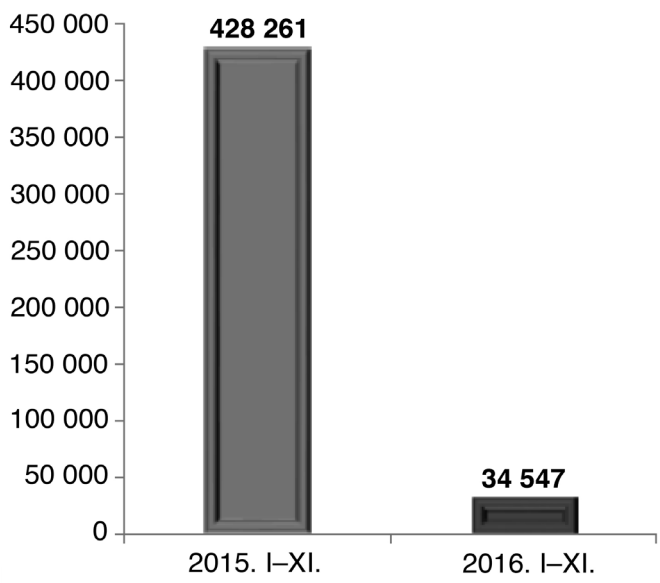
⁶ Kovács (2005) 81.

Az 1. ábra által bemutatott adatokat azért tartom fontosnak, mert plasztikusan megmutatják a migráció tendenciáját. Rövid távon drasztikus az emelkedés. Míg májusban 2 578 fő, addig szeptemberben már 30 494 fő került feltartóztatásra Magyarország területén. Ez tizenkétszeres, vagyis 1183 százalékos növekedést jelent. Rövid időn belül hatalmas nyomás alakul ki és nehezedik a déli határra és a magyar államra. A jelenség nagysága elkerülhetetlenül generálta a problémákat. Létező és vélt, illetve jövőbeli lehetséges negatív helyzeteket felvillantva. Jelenleg stabilizálódott a helyzet a határon. Ez betudható a határzár megépítésének, de még inkább az európai uniós és török megállapodás hatásának. 2015-ben láttuk, hogy a rendészeti szervezetek hirtelen egy szintre kezelhetetlen helyzettel találták magukat szemben, és az elmúlt két évben alapvetően nem változott a hazai közigazgatási, rendészeti szervezetek ellenálló-képessége. Ha megvizsgáljuk, hogy időrendi sorrendben visszanézve egy év alatt milyen állami reakciók történtek, a legfontosabbnak az Alaptörvény hatodik kiegészítését tartom, mivel ez kihat a jogalkalmazásra és az igazságszolgáltatásra is. Továbbiak:

- A büntető törvénykönyv módosítása, új tényállások beemelése.
- Bíróági büntetőügyek.
- Szervezeti szinten megnövekedett feladatok.
- A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal feladatainak megnövekedése, a határra való kitelepülés infrastruktúrájának megteremtése.
- Tolmácsok és segítők igénybevétele. Ez a rendőrség létszámára is komolyan hatást fejt ki, mivel azt elszívja.
- A magasan képzett rendőrök nem határvédelemre vannak kiképezve.
- Strukturális elszívás.
- Létszámproblémák (létszámelvonás). Megyei szinten a rendőrkapitányságoktól. Készenléti rendőrség országos szinten.⁷
- A rendőrség reagálóképességének romlása.
- Szubjektív biztonságérzet csökkenése.
- Biztonsági kockázatok (biztonsági vákuum).

Nem szabad elfeledkezni a magyar műszaki határzár kialakításáról a szerb határon (hivatalos nevén: határőrizeti célú ideiglenes kerítés) 2015 augusztusától. Ennek őrzésére létszám vezénylése, infrastruktúra kiépítése szükséges. Az intézkedések következtében a magyar határt ért migrációs cselekmények kétéves időperspektívában történt változását a 2. ábra mutatja.

⁷ HRportál (2016)



2. ábra: Az illegális migrációhoz kapcsolódó jogellenes cselekmények száma (Forrás: Országos Rendőr-főkapitányság [2016])

Az intézkedések következtében drasztikusan lecsökkent hazánkban a migrációhoz köthető jogellenes cselekmények száma. Ha összevetjük a 2015-ös és a 2016-os év azonos időszakát, a csökkenés markánsan látszik. Ez betudható egyrészt az előbb ismertetett intézkedéseknek és a műszaki határzár kiépítésének, de még inkább az Észak-Afrika felől Európába a Földközi-tengeren érkező migránsok számának megnövekedésével az adott időszakban. Az olasz parti őrség azon eljárása, hogy a süllyedő hajókból kimentett menekülteket Olaszországba és így az Európai Unióba vitték, nem pedig vissza Afrikába, ehhez hozzájárult. Ezzel az embercsempészek visszaéltek, és szándékosan rossz vízi járművekbe zsúfoltak be tömegesen embereket, így mintegy taxiként használták az olasz parti őrseget az Európai Unióba való bejutásra. A gyakorlat változni látszik, az Európai Bizottság beszámolt az új Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség teljes körű működése felé tett előhaladásról, és a még elvégzendő feladatokról. Emellett bemutatta elképzeléseit arról, hogyan lehetne jobban kezelni a migrációt a Földközi-tenger középső térségében. Az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség elindítása óta eltelt három hónapban fontos célokat sikerült megvalósítani: többek között létrehozásra került a kötelező gyorsreagálású határőr- és eszközállomány, és megkezdtek működésüket a visszatérési intervenciók csapatok új állományai is.⁸ Így a hatóságok igyekeznek az észak-afrikai területhez minél közelebb feltartóztatni és visszafordítani Líbiába a migránsokat szállító hajókat. Másrészt az Európai Unió és Törökország között 2015. november 29-én elindított közös cselekvési tervnek a részeként az Európai Unió pénz-

⁸ Biztonságpiac (2017)

zel támogatja Törökországot, hogy az a Görögország felé irányuló migrációt a határa lezárásával és menekülttáborok létrehozásával csökkentse vagy állítsa meg. Ez a megállapodás az, amely – véleményem szerint – Európát és ezzel együtt Magyarországot egyelőre megóvjá a tömeges migrációtól. De nem lehetünk optimisták. Az olasz parti őrség tengeri migrációra vonatkozó változó gyakorlata ismét a balkáni útvonalra és így felénk tereli a migránsokat. Törökország úgy tűnik, hogy kitart, és betartja a megállapodást, de kérdés meddig és milyen áron. Ha valamilyen oknál fogva megnyitja határait Törökország Európa felé, akkor marad Görögország, mely állam nem tartja be a nemzetközi szerződéseket a migráció kapcsán, így várhatóan semmilyen ellenállást nem fog kifejezni. Vagyis mi maradunk csupán az európai uniós célállomások és a migránsok tömegei között. Nézzük meg, hogy mit tapasztaltunk, és hol tartunk most.

A közbiztonság megteremtői

Tekintsük át, hogy kik azok a közigazgatási szereplők, akiket leginkább érint a migráció. Szinte nincs olyan szervezet, amelyet kisebb-nagyobb mértékben ne érne a migráció hatása. Ez lehet költség, kiadás, létszámgazdálkodás, jogalkotás. A Magyar Honvédség is komoly részt vállal a határ védelmében, és közös nemzetközi missziókban vesz részt (ilyen például a macedóniai). Amiben eltér a honvédség a következő, elemzés alá vett szervezetektől, hogy nem része a települési közbiztonság megteremtésének, ilyen jellegű járőrözést nem végez. Ez az indoka, hogy a fegyveres biztonsági őrőség sem szerepel elemzésemben. Azok a rendészeti szervezetek vannak kitéve leginkább a hazánkra nehezedő migrációs nyomásnak, akiknek egyrészt kötelességük a védelem mint állami feladat, másrészt az egyén tőlük várja a biztonság fenntartását. Fokozottan igaz ez a magyar rendőség. Korinek László *Kriminológia I.*⁹ című könyvében található a következő idézet: Orlando Winifield Wilson 1963-ban „a rendőrségi munka szervezését tankönyvi tekintéllyel meghatározó munkájában fejtette ki, hogy a megelőző járőrözés, valamint a segélyhívásokra adott gyors reakció a rendőség mindenütt jelenvalóságának a képzetét kelti az emberekben, ez által gyakorol jelentős preventív funkciót”.¹⁰ Az eltelt öt évtized sem tudta ezt a fajta gondolkodást megreformálni, csak a technika fejlődésével a kontroll kiszélesedett. Vagyis a reagálóképesség és a reakcióidő az, ami az állampolgároknak kialakítja a biztonságérzetet. De a megvalósításához megfelelő létszámú köztéri járőr vagy vonulós járőr szükséges. Nem lehet a személyi állományt teljesen redukálni még akkor sem, ha biztonságtechnikai eszközökkel pótolni lehet a fizikai jelenlétet. Elemzésemben pont ezért veszem alapul azon szervezeteket, melyek a köztéri rendért, a települések rendjéért felelősek. Vagyis jelen vannak. Láthatóak. Tehát valamilyen egyenruhát viselő személyhez fordulhatunk, ha bűncselekmény áldozataivá válunk, vagy ha csak segítséget kérünk. Az is tény, hogyha választani kell a jelen lévő vagy elérhető szervezetek közül, az átlagpolgár nagy valószínűséggel a rendőrséghez

9 Korinek (2010) 582

10 Wilson–McLaren (1963) 228.

fordul, mint a legszélesebb jogkörrel rendelkező szervezethez. Azonban a rendőrség nem lehet ott mindenütt. De vannak a biztonság konstruálásának egyéb szereplői is.

Finszter Géza kriminológus szerint a Közbiztonsági rendszer a következő rendszer-típusokból áll.¹¹

- a rendészeti rendszer (rendőrség, önkormányzati rendészet / közterület-felügyelet),
- a magánbiztonsági rendszer (magánbiztonsági szolgáltatások) és
- a civil önvédelmi rendszer (polgárőrség).

Ezt még kiegészítik a szervezetek tevékenységi szintjei és kapcsolódásai:

- a rendőrség országos szinten centralizált;
- az önkormányzati rendészet / közterület-felügyelet települési közigazgatáshoz rendelt;
- a polgárőrség közösségi bevonódással, helyi szinten;
- magánbiztonság piaci résztvevők szintjén, megbízóhoz kötött.

Ahhoz, hogy megkapjuk a választ arra, hogy megoldást jelenthetnek-e ezek a szervezetek, kezdjük a legmarkánsabb adattal, a létszámmal.

1. táblázat: Rendészeti feladatokat ellátó személyek száma 2015. 12. 30-i állapot (Forrás: saját adatfelvétel és szerkesztés)

Biztonsági őr ¹² (fő)	Rendőr ¹³ (fő)	Önkormányzati ¹⁴ rendész (fő)	Polgárőr ¹⁵ (fő)	Összesen (fő)
84 094	48 000	1 563	50 000	183 657
45,80%	26,10%	0,85%	27,25%	100%

Az 1. táblázatból jól látszik hogy a biztonsági őrök létszáma a legnagyobb 45,80 százalékkal, őket a polgárőrség követi 27,25 százalékkal. A rendőrség 26,10 százalékkal a harmadik. A legkisebb létszámmal a közterület-felügyelet / önkormányzati rendészet rendelkezik a maga 0,85 százalékaival.¹⁶

Kördiagramon ábrázolva még inkább látványos a létszámmegoszlás. A 3. ábra a könnyebb elemzés miatt százalékban, egész számra kerekítve jeleníti meg.

11 Finszter (2013), 87.

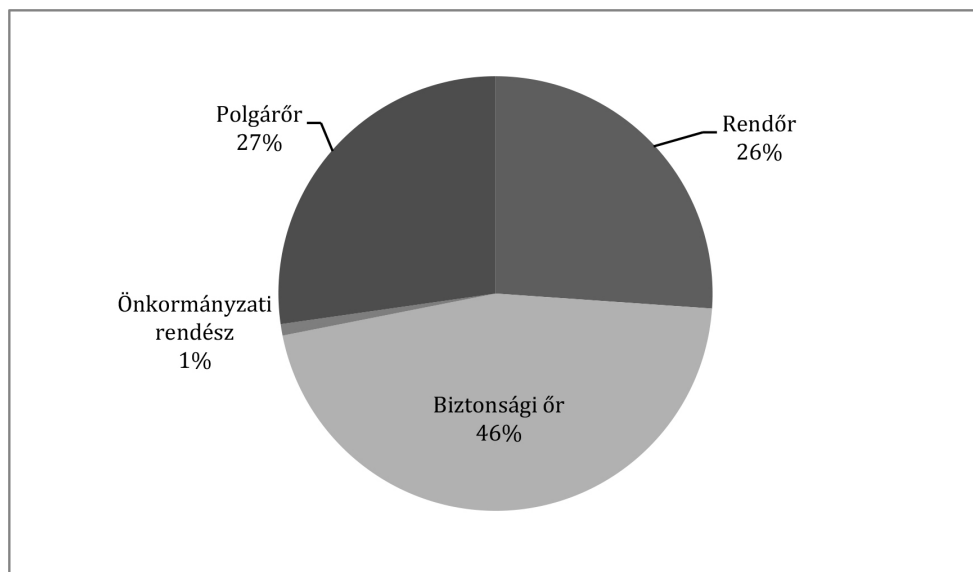
12 SZVMSZK (2016)

13 MTI (2016a)

14 BM KSZF (2016)

15 Önkormányzati Klub (2016)

16 Szabó (2016) 41.



3. ábra: Rendészeti szervezetek létszámmegoszlása %-ban (Forrás: saját adatfelvétel és szerkesztés)

A létszám nem fejezi ki pontosan ezen szervezetek ellenálló képességét, ezért a tevékenységüket szabályozó törvényeket és ezen törvényekben szereplő jogosultságokat és kötelezettségeket összehasonlító táblázatba foglaltam a jobb összevethetőség miatt (2. táblázat).

A rendészeti szervezetek között hierarchia van. Az állami erőszak-monopólium és az állami büntetőjogi igény érvényesüléséhez a rendőrségnek kell a legnagyobb és legszélesebb körű jogosultságokkal rendelkeznie. Így hivatalos személynek is a rendőr minősül, mellette az önkormányzati rendész, közfeladatot ellátó személynek minősül feladata ellátása közben a polgárőr, a biztonsági őr pedig csak annyi jogosultságot kap, amennyi egyébként egy természetes személynek jár.

A következőkben a létszámban és jogosultságban értelmezett szervezeteket tekintem át, kezdve a rendőrséggel, majd folytatva azon szervezetekkel, amelyek a rendőrség túlterheltségi állapota esetén egy esetleges tömeges migrációval szemben, ellenálló-képesség szerint helyettesítő, kiegészítő tevékenységet végezhetnek.

2. táblázat: Milyen jogosultsággal rendelkeznek ezek a szervezetek
(Forrás: saját szerkesztés)

Jogosultságok	Biztonsági őr	Rendőr	Önkormányzati rendész / közterület- felügyelő	Polgárőr
Hivatalos személy	–	X	X	–
Közfeladatot ellátó személy	–	–	–	X
Hatósági jogkör	–	X	X	–
Igazoltatás	–	X	–	–
Ruházatátvizsgálás	–	X	X	–
Csomagátvizsgálás	X	X	X	–
Gépjármű-megállítás	X	X	X	–
Gépjármű-átvizsgálás	X	X	X	–
Helyszíni bírság	–	X	X	–
Letartóztatás	–	X	–	–
Előállítás	–	X	X	–
Bilincsezés	–	X	X	–
Fegyverviselés	–	X	–	–
Gázspray	X	X	–	X
Gumibot	X	X	X	–
Helyszínbiztosítás	X	X	X	X
Hang- és képfelvétel készítése	X	X	X	X
Szolgálati kutya	X	X	–	–
X Jogosultsággal rendelkezik – Jogosultsággal nem rendelkezik				

A rendőrség

A Jó Állam része a jó közigazgatás. Az, hogy mitől jó a közigazgatás, mindig az adott politikai, nemzetközi helyzettől függ. Ez ma különösen tapasztalható. A közigazgatásnak fel kell készülnie, megfelelő védelmi tervekkel és protokollokkal kell rendelkeznie. Ebben azok a szervezetek szerepelnek, amelyek érintettek a migráció jelenségének hatásában, hiszen a jó közigazgatás ismérve a hatékonyság. Ezt csak akkor tudja meg-

valósítani, ha megfelelő információval, létszámmal és infrastruktúrával rendelkezik. Arra a kérdésre, hogy mely szervezetek képesek egy a már előrevetített Törökország általi határmegnyitás esetében reagálni és fellépni a jelenséggel szemben, a válasz egyértelműen az, hogy a rendőrség az első e szervezetek sorában. A következőkben a rendőrséget járom körbe.

A rendőrség feladata a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme. A jelenkori migrációs hatás a rendőrség tevékenységére és létszámára helyezi a legnagyobb nyomást. A rendőrség találkozik nap mint nap a migrációval és a migránsokkal. A kommunikáció, a nyelvi eltérések, az ellátásban és a kezelésben a kulturális különbségek szintén komoly problémát jelentenek. A különböző etnikumú bevándorlók együtt történő őrzete erőszakos cselekményeket okoz.

Előnye: centralizált, hamar mozgósítható.

Hátránya: a létszám véges, gazdálkodni kell vele. 2017 januárjában 532 fő határ-vadász tiszthelyettes tett esküt, szolgálatba állásával erősítve a rendőrség létszámát.¹⁷

A magánbiztonság

Létszámailag és fizikailag a leginkább jelen lévő szervezet, jellemző feladatai közé tartozik a az előerős személy- és vagyonvédelem (kereskedelmi objektumok, irodaházak, logisztikai központok, pénzügyintézetek, termelőegységek, építkezések, VIP-védelem); pénzszállítás, pénzfeldolgozás; értékkísérés; biztonságtechnikai rendszerek telepítése, karbantartása; távfelügyelet, magánnyomozás, kockázati audit.

Magánbiztonsági szolgáltatás közbiztonsági aspektusairól¹⁸

Magyarországon mindenkinek joga van személyének és javainak biztonságához, ennek konzekvens teljesülését azonban az állam, mint a biztonság szolgáltatója nem tudja – s ismerjük el, nem is lehet – minden polgára számára maradéktalanul szavatolni. A közrend, közbiztonság fenntartása alapvetően a rendőrség feladata.¹⁹ Christján László ezt így látja: „A közbiztonsági rendszer elemei, de nem rendészeti szervek a személyi és vagyonvédelmi, magánnyomozói cégek, vállalkozók. Vitathatatlan tény, hogy a piaci alapon működő vállalkozások nélkül képtelenség fenntartani az élet és vagyonbiztonságot. Ezért az állam szerveinek bizonyos keretek között meg kell osztania a feladatait ezekkel a gazdasági társaságokkal. A kérdés az, hogy milyen módon és mértékben.”²⁰ Tehát a magánbiztonság mindenhol ott van, elérhető. De ez nem ilyen egyszerű, a migráció és a hozzá kapcsolódó lehetséges és létező biztonsági kockázatok újfajta eljárásrend kialakítását teszi szükségessé. Újra kell értékelni a kockázatokat és ehhez megfelelő képzést, kiválasztási rendszert kell kiépíteni. A magánbiztonság és a hatósági, ál-

¹⁷ ORFK Kommunikációs Szolgálat (2017)

¹⁸ Galántai (2016)

¹⁹ Magyarország Alaptörvénye 46. cikk. (1) bekezdés: „A rendőrség alapvető feladata a bűncselekmények megakadályozása, felderítése, a közbiztonság, a közrend és az államhatár rendjének védelme.”

²⁰ Christján (2010) 170.

lami szervezetek közötti információcserét napra kész állapotban fontos tartani. Hiszen a határőrizet okozta létszámhiány nem csak létszámhiány hanem jogosultsághiány is egyben. A magánbiztonság egyet tehet: szakértelemmel igyekszik segíteni.

Előnye: nagy létszám, helyismeret és szakértelem.

Hátránya: annyi jogosultsággal rendelkezik, mint egy átlagpolgár. Decentralizált, piaci alapon működik. Az adatfelvételhez képest a vagyonőrök száma négyezer fővel nőtt.²¹

A polgárőrség

Az új polgárőrtörvény alapján a polgárőrtestületek tevékenységei a következőképpen kerültek meghatározásra. A polgárőrségről és a polgárőri tevékenység szabályairól szóló 2011. évi CLXV. törvény 3. § (1) bekezdése szerint: „A polgárőr egyesület alapfeladat-ként a helyi közrend és közbiztonság védelme, valamint a bűnmegelőzésben való közreműködés érdekében közterületi járőrszolgálatot, figyelőszolgálatot, a közúti baleset helyszínén, valamint bölcsőde, óvoda, általános és középiskola közvetlen közelében jelzőőri tevékenységet lát el.” A polgárőrség a rendőrség stratégiai partnere. A migrációs helyzetben nagy felelősség és feladat hárul rá. Feladata a kistelepülési kamerarendszerek megfigyelőszemélyzetének biztosítása és a járőr tevékenységben való részvétel. A határhoz közel eső településeken az irreguláris migrációhoz kapcsolódó, míg az ország távolabbi településein a rendőrség létszámhiányából adódó biztonsági kockázatok megelőzése a feladata, feladatellátása során közfeladatot ellátó személynek minősül. A rendőrség részt vesz a polgárőrök képzésében. A polgárőrszövetség járműveket és személyes védőeszközöket kapott a Belügyminisztériumtól. Stratégiai partnerséget kötött a polgárőrség a rendőrséggel közös járőrszolgálat ellátására.

Előnye: helyismeret; szakszerűség; közös járőrözés.

Hátránya: ingyen, szabadidőben, önként végzett feladat. Decentralizált, nehezen vezényelhető. Korfája magas. Létszáma a pártoló tagság miatt változó.

Az önkormányzati rendészet / közterület-felügyelet

Létszámában ez a legkisebb, 3200 településen 1563 önkormányzati rendész / közterület-felügyelő tevékenykedik. Ez településenként az egy főt sem éri el átlagban. 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.²² Amivel hozzájárulhat a migrációs helyzet okozta létszámhiányhoz, az a partnerség, vagyis a közös járőrözés. Feladatai: a települési járőrözések gyakoriságának megemlése, a rendőrség létszámának közös járőrözéssel való pótlása, kiegészítése. A feladatkörében eljáró felügyelő hivatalos személynek minősül, kényszerítő eszközök használata megengedett számára.

²¹ SZVMSZK (2017)

²² Tihanyi (2015) 61.

Előnye: megfelelő jogosultságok, helyismeret.

Hátránya: decentralizált, a rendőrségnél kevesebb jogosultság, fix munkaidő. Nem vezényelhető. Az önkormányzatok területén a közterületek rendjéért és a tisztaságért felelnek. Elengedhetetlen a működésük az önkormányzatok számára.

A migráció hatása az egyénre

Felmerül a kérdés, hogy a migráció társadalmi, államigazgatási hatásai mellett milyen hatással van az egyénre – akire véleményem szerint leginkább és szubjektíven hat a jelenség. Hiszen valódi információhoz csak elvétve és a médián keresztül jut. Amit lát, az a tömeg, amit érez, az a félelem és a bizonytalanság. Ezt a következő jellemzőkre alapozom. Az egyénben a fizikai fáradtság, az érzelmi kimerültség, a tudat beszűkülése, az álmatlanság jelei jelenhetnek meg. Az identitás válasza az agresszivitás, és dühkitörések is lehetségesek. A kialakuló belső ellentét, a bűnbakkeresés és a harag eltorzíthatja, átalakíthatja a feltételezett ok – a migránsok – irányában a szolgáltatást ellátó személyek identitását. Hogy az azt ellátó hogyan tudja adaptálni a megváltozott feladatrendszert, azt szemléletesen Koller Boglárka *identitásháló elmélete* mutatja meg. „Ezt úgy lehet elképzelni, mint egy olyan hálót, amelynek minden egyes pontján egy-egy karácsonyfaizzó van, amely adott esetben ég, máskor nem. Az is előfordulhat, hogy egy izzó erősen, vagy halványabban ég, illetve hogy sok vagy kevesebb izzó ég egyszerre. Az egyén élete során időről időre változtatja kötődéseit, azok fontossági sorrendjét. Az identitáselemek viszonya nem hierarchikus, hanem mellérendelt”.²³ A kontextus szempontjából érdemes idevenni Samuel P. Huntington 1996-ban az identitásról írt megállapítását: „A mai világban a kulturális azonosulás fontossága drámai mértékben növekszik a más dimenzióba tartozó azonosságtudatokhoz képest ...”²⁴ Vagyis ha eltérő kultúrával találkozunk az egyén, akkor jobb esetben megértő és befogadó lesz. Amennyiben nem tud a helyzettel mit kezdeni, a „karácsonyfaizzók” közül a szélsőségesek fogják kigyulladni, és az identitása hagyományos értékekhez fog visszanyúl. Más szóval radikalizálódik. Ami a rendőrség és a rendészeti szervezetek számára komoly belső problémát jelenthet. A radikalizálódás egyaránt érintheti a polgárokat és a hivatásos állomány tagjait is.

Javaslatok

Fejlesztések tekintetében egy évet vártunk az Alaptörvény hatodik kiegészítésére 2015. július 1. és a határvadász századok felállításának bejelentése 2016. szeptember 1. között. Ami a két időpont között történt, nem elégséges. Véleményem szerint a késlekedés nem a magyar döntéshozók hibája, hanem az Európai Unió szakpolitikájára és az ezzel együtt kialakuló új migrációs politikájának megszületésére való várakozásnak és az ennek a konszenzusos szakpolitikának a kialakulása miatti időmúlásnak tud-

²³ Koller (2006) 47–48.

²⁴ Huntington (2014) 20.

ható be. Nem vagyunk még teljesen elkésve. A háromezer fő határvadász szolgálatba állítása, 2017-ben a rendőrség és a honvédség húszezer fős tartalékos katonai létszámnövelése, a műszaki határzár további kiépítése és a megfelelő biztonságtechnikai eszközök kihelyezése mind megfelelő ütemben történik. Az Európai Unió és Törökország viszonya bármikor megromolhat. Törökország a migrációs helyzetet az Európai Unió sarokban tartására használja ki. Addig működik együtt, ameddig érdeke azt megköveteli. Olyan pozícióban van, hogy követelhet, más szóval bizonyos előnyöket kikényszeríthet. De ez bármikor megváltozhat. Ezért Magyarország partnereket kell keresen, hasonló gondolkodású, hasonló kulturális és történelmi hagyományokkal rendelkező országokat, vezetőket. Ezek egyértelműen a visegrádi négyek, vagyis Magyarország, Lengyelország, Csehország és Szlovákia. Véleményem szerint egy határozott magálami összefogásban, szövetségben szorosabbra fűzhető az együttműködés, és a már többször utalt Törökország felől megnövekedő migrációnak együtt sikeresebben és hatékonyabban tudunk ellenállni. A vázolt helyzet egy nagyon kényes kérdést vet fel, azt, hogy mi történik az Európai Unióval.

Összegzés

A legfontosabb megállapítás, hogy a Magyar Rendőrség és a rendészeti szervezetek – hozzávéve a magánbiztonságot – nem ilyen nagyságú válsághelyzet kezelésére lettek létrehozva. Sem létszámszerűen, sem strukturálisan. Ami még nehezíti a helyzetet, az a migrációs jelenség elhúzódása és az eszköztelenség a migrációs okok megoldásában. Nem tudni meddig tart, hol lesz vége, és mi történik a menedékkérőkkel. Kérdéses, hogy visszatérnek-e a migránsok a szülőföldjükre, vagy nem. A társadalmi befogadás működik, vagy egy nagy kockázatot rejtő állapot kezd kialakulni? Tranzitország maradunk, vagy célországgá válunk? Radikalizálódás és ellenreakciók mindkét oldalon. A lehetséges válaszok csak tünetileg kezelik a helyzetet, de jelenleg mást nem tehetünk, mint megpróbáljuk addig kontrollálni a jelenséget, amíg meg nem oldódik. Ehhez jó irány a létszámfejlesztés, mind a határvédelem, mind a honvédség szempontjából. További fontos lépések: a nemzetközi kapcsolatok, így az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (Frontex)²⁵ kibővítése, és az Európai Unió megfelelő szintű beavatkozása és hozzájárulása a költségekhez; a határvédelem eszközeinek – mint gépjármű és infrastruktúra – fejlesztése; kétlépcsős műszaki határzár kialakítása; biztonságtechnikai eszközök használata, és ezzel a létszámgazdálkodás észszerű megteremtése; a határ részen hőkamerák, megfigyelőkamerák felszerelése. Fontos a települési önkormányzatok rendszereinek bevonása, a helyi polgárőr-egyesületekkel a partnerség kiépítése, illetve a települések lakói, a helyi közösségek bevonása a jelzőrendszer kialakításába. Ezen fejlesztések szinergiája teremtheti meg a biztonság időlegesen elfogadható magasabb szintjét. Magyarországnak történelmileg nagy hagyományai vannak a határőrizet megszervezésében és fenntartásában. A törökországi határon legalább hárommillió migráns vár arra, hogy Európa felé elindulhasson, és számuk egyre csak nő. Olaszor-

²⁵ EU (2016)

szág földközi-tengeri járőrözésének megerősítése, az Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség tevékenysége a balkáni szárazföldi útvonalak felé tereli a migránsokat. A migrációs nyomásnak még nincs vége. 2017-ben Magyarország és a hazai rendészeti szervezetek számára csak fokozódni fog. Az Európai Unió és Törökország között megkötött migrációt is érintő szerződés életben van, de bármikor megváltozhat a helyzet. Ezért nemzetközi partnerek kellenek. A megoldás a visegrádi négyek összefogása lehet, és ebben vezető szerepet kap Magyarország és a magyar kormány.

IRODALOMJEGYZÉK

- Biztonsági piac (2017): *Az EB beszámolt az Európai Határ- és Parti Őrség munkájáról*. Forrás: <http://biztonsagpiac.hu/az-eb-beszamolt-az-europai-hatar-es-parti-orseg-munkajarol> (2017. 02. 01.)
- BM KSZF (2016): A vizsgát tett rendészeti feladatokat ellátó személyek létszáma. Forrás: <http://bmkszf.hu/tart/index/177/Vezetes> (2016. 01. 18)
- Christian László (2010): *Alternatív rendészet*. Budapest, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar, Doktori iskola.
- EU (2016): *Európai Határ- és Partvédelmi Ügynökség (Frontex)*. Forrás: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/frontex_hu (2016. 12. 09.)
- Finszter Géza (2013): *A rendészet elmélete és a rendészeti eszközrendszer*. Budapest, Nemzeti Közszolgálati Egyetem.
- Galántai Béla (2016): *A magánbiztonsági szolgáltatás közbiztonsági aspektusai*. Forrás: http://szakmaikamara.hu/files/images/Orszagos/Szakmai_Kollegium/A_maganb-szolg_kozb-aspektusai.pdf (2016. 11. 20.)
- Gödri Irén (2008): *Migráció a kapcsolatok hálójában*. Budapest, ELTE-TÁTK Szociológiai Doktori Iskola.
- Hárs Ágnes (1992): A nemzetközi migráció néhány problémájáról. In: *Szociológiai szemle*, 2. sz. 123–137. *Határrendészeti helyzetkép*. Forrás: <http://www.police.hu/a-rendorsegrol/statisztikak/hatarrendeszet?page=2> (2016. 10. 30.)
- Határavadász képzés*. Forrás: <http://www.hirado.hu/2016/08/24/aki-hatarvadasz-szeretne-lenni-itt-tajekozodhat/> (2016. 10. 29.)
- HRportal (2016): *Rendeteg a túlora a rendvédelemben*. Forrás: <https://www.hrportal.hu/hr/reneteg-a-tulora-a-rendvedelemben-20160211.html> (2016. 11. 30.)
- Huntington, Samuel P. (2014): *A civilizációk összecsapása és a világrend átalakulása*. Budapest, Európa.
- Jungbert Béla (1996): *Az embercsempészet mint az illegális migráció egy fajtája*. In Sik Endre – Tóth Judit (szerk.): *Táborlakók, diaszpórák, politikák*. Budapest, MTA PTI, 195–241.
- Kelling, G. L. et al. (1974): *The Kansas City Prevention Patrol Experiment. A Summary Report*. Washington, D. C., Police Foundation. Forrás: <https://blueravenintelligence.com/wp-content/uploads/2016/09/Kansas-Patrol.pdf> (2016. 11. 10.)
- Koller Boglárka (2006): *Nemzet, identitás és politika Európában*. Budapest L'Harmattan – Zsigmond Király Főiskola.
- Korinek László (2010): *Kriminológia I*. Budapest, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó.
- Kovács Gábor (2015): *A Magyar Rendőrség szerepvállalása hazánk határbiztonságában és a schengeni külső határok ellenőrzésében*. In Hautzinger Zoltán: *Migráció és rendészet*. Budapest, Magyar Rendészettudományi Társaság Migrációs Tagozat. Forrás: https://ludita.uninke.hu/repozitorium/bitstream/handle/11410/10725/Migracio_Rendeszet.pdf?sequence=1&isAllowed=y (2016. 12. 01.)
- Magyarország Schengen-tagsága*. Forrás: <http://www.mfa.gov.hu/kulkepvisolet/SLO/hu/Konzuliinfo/schengen.htm> (2016. 11. 02.)
- MNO (2016): *Terrorveszély: megvan az alaptörvény hatodik módosítása*. Forrás: <http://mno.hu/>

- belfold/terrorveszely-megvan-az-alaptorveny-hatodik-modositasa-1345940 (2016. 10. 29.)
- Markotay Csaba (2016): *Öntik a pénzt a határ védelmére. Több százmilliárd forintot költenek el a déli határon.* Forrás: <http://mno.hu/belfold/ontik-a-penzt-a-hatar-vedelmere-1373960> (2016. 11. 30.)
- MTI (2016a): *Garamvölgyi László: 48 ezerre nőtt a rendőrség létszáma.* Forrás: http://hir3.hu/magazin/1/74982/garamvolgyi_laszlo_48_ezerre_nott_a_rendorseg_letszama (2016. 01. 18.)
- MTI (2016b): *Újabb szigorítások a magyar határokon. nyolc kilométeres tranzitsávot alakítanak ki.* Forrás: <http://www.pecsiujsag.hu/pecs/hir/belfold/ujabb-szigoritasok-a-magyar-hatarokon-nyolc-kilometeres-tranzitsavot-alakitanak-ki> (2016. 10. 29.)
- MTI (2016c): *Tényleges haderőfejlesztés kezdődött a honvédségnél.* Forrás: <http://www.kormany.hu/hu/honvedelmi-miniszterium/hirek/tenyleges-haderofejlesztes-kezdodott-a-honvedsegnel> (2016. 10. 29.)
- ORFK Kommunikációs Szolgálat (2017): *Megkezdtek szolgálatukat.* Forrás: <http://www.police.hu/hirek-es-informaciok/legfrissebb-hireink/szervezeti-hirek/megkezdtek-szolgalatukat> (2017. 05. 25.)
- Országos Rendőr-főkapitányság (2016): *Határrendészeti Helyzetkép 2016. november.* Forrás: http://www.police.hu/sites/default/files/hatarrendeszet_hk_2016_11.pdf (2016. 12. 15.)
- Önkormányati Klub (2016): <http://www.onkormanyzatiklub.hu/erdekesssegek/7457-a-polgarorseg-letszama-atlepte-az-otvenezret> (2016. 01. 18.)
- Szabó László András (2016): *A magánbiztonság és a rendészeti szervezetek tevékenysége napjainkban.* Szakdolgozat, Budapest, ELTE-ÁJK, 33–38., 41.
- SZVMSZK (2016): *A vizsgát tett vagyónőrök létszáma.* Forrás: http://www.szakmaikamara.hu/files/images/Orszagos/Kabinet/sikeresen_vizsgaztak_2015-10-29.pdf (2016. 01. 18.)
- SZVMSZK (2017): *Sikeresen vizsgáztak 2017. 06. 02.* Forrás: http://szakmaikamara.hu/files/images/Orszagos/Kabinet/sikeresen_vizsgaztak_2017-06-02.pdf (2017. 06. 30.)
- Tihanyi Miklós (szerk.) (2015): *A rendészeti feladatokat ellátó szervek és a polgárőrség.* Egyetemi jegyzet. Budapest, NKE Szolgáltató Kft.
- Tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet. Forrás: <http://birosag.hu/media/aktualis/tajekoztato-egyes-torvenyeknek-tomeges-bevandorlas-kezelesevel-osszefuggo> (2016. 10. 29.)
- Wilson, Orlando W. – McLaren, Roy (1963): *Police Administration.* New York, McGraw-Hill.

Jogszabályok

Magyarország Alaptörvénye

1994. évi XXXIV. törvény a rendőrségről

1999. évi LXIII. törvény a közterület-felügyeletről

2007. évi LXXXIX. törvény az Államhatárról

2011. évi CLXV. törvény a polgárőrségről és a polgárőri tevékenység szabályairól

2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről

2012. évi CXX. törvény az egyes rendészeti tevékenységet ellátó személyek tevékenységéről, valamint egyes törvényeknek az iskolakerülés elleni fellépést biztosító módosításáról

2015. évi CXL. törvény egyes törvények a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról

A mikroszimuláció lehetőségei a nyugdíjrendszer és az intelligens informatikai biztonsági rendszer modellezésében

SZABÓ Zsolt Mihály¹

Magyarországnak az Európai Unió tagjaként különböző kihívásokkal kell szembenéznie, melyek közül a legfontosabbak az egészségügyi rendszer, a társadalombiztosítási és nyugdíjrendszer, valamint az adórendszer átalakítása. Az említett gazdasági és társadalmi kihívások hosszú távú kormányzati stratégiákat követelnek meg, mely stratégiákat valamilyen módon modellezni, tesztelni, ellenőrizni szükséges. Ennek megoldására találunk hatékony módszertant és lehetőségeket a mikroszimuláció alkalmazásával, melyet az Európai Unió fejlettebb országaiban már régóta alkalmaznak az intézkedések hatásainak ellenőrzésére. A tanulmány három részből áll. Első része a mikroszimulációs modellezés elméleti tervezési folyamatát foglalja össze. A második rész a nyugdíjmodellezés lehetőségeivel foglalkozik. A harmadik rész az intelligens informatikai rendszer egy területével: a komplex informatikai biztonsági rendszer egy lehetséges modelljét mutatja be egy állami nyugdíjfolyósítónál.

Kulcsszavak: nyugdíjrendszer-mikroszimuláció, IT biztonsági rendszer

Biztonságunk alapja a lehetséges fenyegetettségek és kockázatok feltárása, elemzése és hatásuk előrejelzése, így hatékonyan lehet felkészülni a várható események bekövetkezhetőségére, továbbá bizonytalanságunk is csökkenthető. A tanulmány a társadalmi problémák közül az előregedő társadalomhoz kapcsolódó nyugdíjrendszer állapotának vizsgálatával és modellezési módszertanával foglalkozik. A nyugdíjrendszer állapota nagymértékben hat az emberek viszonyaira, és meghatározza hétköznapijait, így a kriminalitás hátterében feltétlenül számításba vehető. A tanulmány utolsó részében a nyugdíjrendszer modellezése során alkalmazott módszer lehetséges kiterjesztését és felhasználását ismerteti az informatikai biztonsági rendszer tervezésénél, melynél a számtalan bejövő adat közül szükséges a releváns adatokat kiszűrni és vizsgálni, hogy a későbbiekben üzemeltetett információs rendszerek megfelelő és kielégítő biztonsági szintet érjenek el, melyet állami szervezeteknél törvény határoz meg.

1 SZABÓ Zsolt Mihály PhD-hallgató, Óbudai Egyetem, Biztonságtudományi Doktori Iskola
Zsolt SZABÓ Mihály PhD student, Óbuda University, Doctoral School on Safety and Security Sciences
orcid.org/0000-0001-8407-2180, zsolt@tamiaryu.hu

Mikroszimuláció

Magyarországnak az Európai Unió (a továbbiakban: EU) tagjaként különböző kihívásokkal kell szembenéznie, melyek közül a legfontosabbak az egészségügyi rendszer, a társadalombiztosítási és nyugdíjrendszer, valamint az adórendszer átalakítása. Az említett gazdasági és társadalmi kihívások hosszú távú kormányzati stratégiákat követelnek meg, mely stratégiákat valamilyen módon modellezni, tesztelni, ellenőrizni szükséges. Ennek megoldására találunk hatékony módszertant és lehetőségeket a mikroszimuláció alkalmazásával, melyet az EU fejlettebb országaiban már régóta alkalmaznak az intézkedések hatásainak ellenőrzésére. A „mikroszimuláció” elnevezés a „mikroanalitikus szimuláció” kifejezés rövidítése.² A mikroszimulációs modellezés mint elemzési eszköz a társadalomtudományok területén már az 1960-as években megjelent, azonban magas számítás- és adatigénye miatt használata csak később vált elterjedtté.³

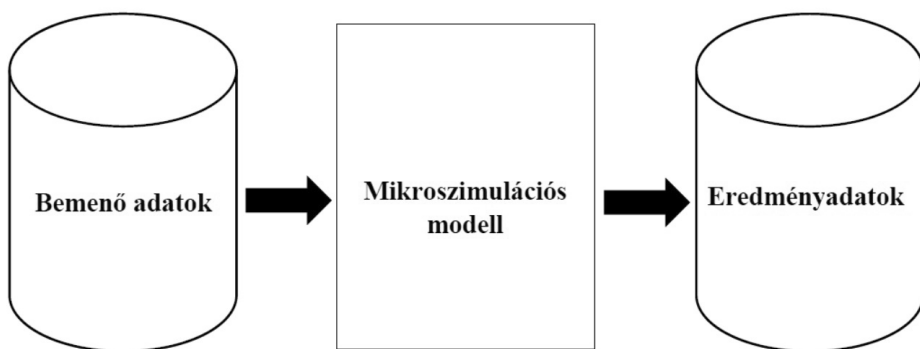
A mikroszimuláció során egyéni adatokat (döntéshozatali egységek) használnak bemeneti adatként. A döntéshozókból és azok viselkedéséből reprezentatív mintát vesznek, majd hosszú távon vizsgálják a rendszer változásait. A vizsgálatok közé sorolhatók azok a hosszú távra készülő adózási és nyugdíjmodellek, amelyekben minden egyes állampolgár „regszik”, miközben bizonyos valószínűséggel változnak a tulajdonságaik (például az egyén a szimuláció során gyereket szülhet, vagy nyugdíjba megy). A mikroszimulációt főleg populációs előrejelzésre és egyes kormányzati lépések szimulálására használták és használják napjainkban. Magyarországon a Központi Statisztikai Hivatalban (a továbbiakban: KSH), a Társadalomkutató Intézetben (TÁRKI) komoly hagyománya van a mikroszimuláció társadalomtudományi használatának.⁴ A nyugdíjrendszerek mikroszimulációjával az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóságon (a továbbiakban: ONYF) is régóta folyik vizsgálat.⁵ A mikroszimuláció jelentheti a társadalmi változás modellezésére létrehozott algoritmust vagy programot, mely különböző hipotézisek alapján mikroszinten átalakít egy statisztikai adatállományt. A modellezés során megváltoznak a statisztikai sokaság egyedeinek és ezen keresztül a sokaság egészének demográfiai, társadalmi vagy gazdasági jellemzői. A mikroszimulációt alkalmazhatjuk egyetlen dolog (például születési valószínűség, jövedelemszóródás, adókulcs) változásának hatásvizsgálatára, de kiterjedhet akár mindazoknak a több éven keresztül kialakuló változásoknak a lejátzására, amelyek az egyedek valamennyi felmért tulajdonságában végbemennek, és így olyan becsült adatokhoz juthatunk, melyeket csak újabb adatfelvétel útján tudnánk előállítani. A hagyományos szimulációs modellekkel összehasonlítva a mikroszimulációs modellezés elsősorban abban nyújt szofisztikáltabb megoldást, hogy nagyszámú minta segítségével történnek az elemzések.

² Gilbert-Troitzsch (1999)

³ ONYF (2015b)

⁴ Kovács-Takács (2003)

⁵ ONYF (2015a), ONYF (2015b)

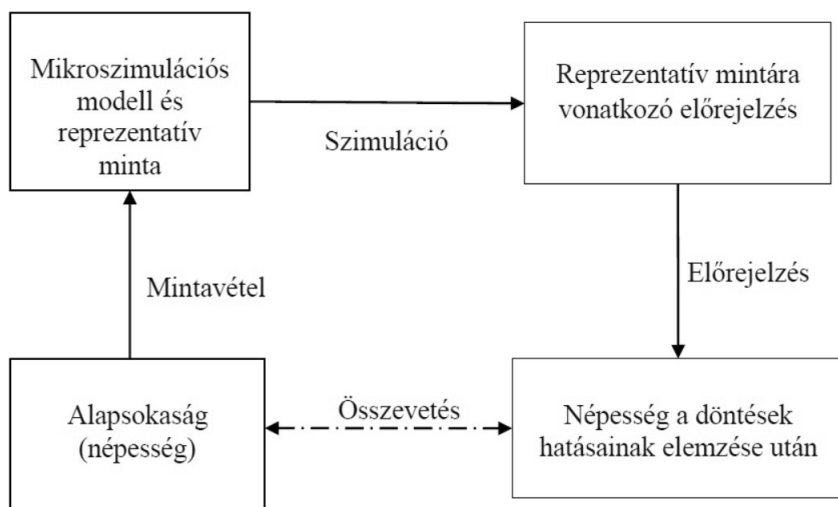


1. ábra: Mikroszimulációs modell (Forrás: Molnár [2005] alapján saját szerkesztés)

A mikroszimulációs modellek különböző adattartalmakkal rendelkeznek: kiindulási (inputadat), közbülső és végső szimulációs adat (eredményadat). Ezeket az adatokat további elemzések céljából tárolják, ahogy azt az 1. ábra mutatja. A modellépítés alapja a kiinduló adatállomány létrehozása és megépítése. A 2. ábra a mikroszimulációs modellezés folyamatát szemlélteti, melyhez a kiinduló adatokat a feladattól függően különböző helyekről vehetjük például a demográfiai adatok a KSH, az adóadatok a Nemzeti Adó- és Vámhivatal (a továbbiakban: NAV), a nyugdíjadatok ONYF állományából kerülhetnek ki, melyek alkalmasak vagy alkalmassá tehetők a modellezésre. A különböző forrásból származó adatok összekapcsolásához dinamikus, többszörös párosítási és inputálási eljárások szolgálnak általában. Az így létrejött adatállomány adataival a mikroszimulációs modell több (száz) ezer személy egyedi adataiból álló mintaadatbázis alapján (reprezentatív minta), egyéni szinten szimulálja a jövőbeni változások hatásait.⁶ A mikroszimulációs modellek viselkedését (a modellállapotok időbeli változásait) algoritmusok és paraméterek segítségével írjuk le. Ezek megjelenítik a mikroegységek (például egyed) környezetét és időbeli viselkedését. Igen fontos, hogy megfelelő adatállomány álljon rendelkezésre a modellezéshez, továbbá ismertek legyenek a modellező közgazdászok elképzelései, valamint elérhetőek legyenek a modellezéshez szükséges becslési eljárások és paraméterek. Külön figyelmet kell fordítani az adatelemzésre, továbbá a szimulációs modellparaméterek becslésére. A mikroszimulációs modell kísérleti környezetben működik, mivel az a célja, hogy a változásoknak a modell mikroegységeire gyakorolt hatásait vizsgálja.⁷

⁶ ONYF (2015b)

⁷ Molnár (2005)



2. ábra: A mikroszimulációs modellezés folyamata (Forrás: Molnár [2004] alapján saját szerkesztés)

Nyugdíjmodellezés

A nyugdíjrendszerek hosszú távra szólnak, és hatásuk és hosszú távon érvényesül. A jelenlegi magyar állami nyugdíjrendszer felosztó-kirovó módon működik. A befolyó járulékokat nem tőkésítik, nem fektetik be, hanem abból fizetik ki az adott évben esedékes nyugdíjakat.⁸ A felosztó-kirovó rendszer kényelmes és kellemes, amíg a népesség és a gazdaság növekszik.⁹ A demográfiai adatok szerint a népesség már régóta nem növekszik, a gazdaság növekedése megtorpan, a nyugdíjkiadások pedig növekednek az előszámítások alapján.¹⁰ Jelenleg a felosztó-kirovó rendszerek a világon mindenütt súlyos válságban vannak, elkerülhetetlen az állami nyugdíjrendszer reformja. Makroszinten olyan automatizmust kellene teremteni a járulékok és a járadékok között, mely biztosítaná a rendszer hosszú távú működőképességét. Az előbbieket miatt mindenképpen az intézkedések hatásait vizsgálni szükséges és a választandó módszer a mikroszimuláció lehet. A nyugdíjrendszer hatásvizsgálata során alkalmazott mikroszimulációs modellek sok szempont szerint csoportosíthatók, az abszolút statikustól a teljesen dinamikusig. A mikroszimuláció esetén a modellezés az egyének és háztartások szintjén történik, tehát ott, ahol a nyugdíjrendszer változásainak közvetlen hatásai megjelennek. Így modellezhetővé válnak a különböző jellemzők (például jövedelem, nyugdíjösszeg) megoszlásának időbeli változásai is. A nyugdíjszámítási feladat megkívánja

⁸ Augusztinovics (2014)

⁹ Samuelson (1958)

¹⁰ EPC (2015), KSH (2015), OCED (2015), ONYF (2015a), ONYF 2015b

az adatok hosszú távú előrejelzését, mely azt is jelenti, hogy 30–50 éves modellezésre kell felkészülni (például a számítások az USA-ban 75 évre, az EU-ban és Magyarországon 50–60 évre történnek). A nyugdíjrendszerek hatásvizsgálata során általában az alábbi két mikroszimulációs modellt használják:

- *Statikus modell*: Statisztikai adatgyűjtésre alapozott nyugdíjmodellezés, ahol az ismert statisztikai sokaság adatait a számítógép segítségével az idő függvényében továbbírják. A vizsgált objektumok adatainak továbbírásához használhatók statisztikai és valószínűségszámítási eszközök. Az adott modellben feltett hipotézisek hatása a szimulációs eredmények hagyományos statisztikai elemzésével vizsgálható, és ennek figyelembevételével alapozhatók meg a stratégiai döntések (pl. KSH).
- *Dinamikus modell*: Modellpontok alapján történő mikroszimulációs számítások, ahol a modellpontokra koncentrálnak, ami azt jelenti, hogy az azonos kategóriába sorolható halmazokat vezetik tovább. Így a számításigény lényegesen kisebb, viszont egy nyugdíjrendszer hatásainak vizsgálatánál, mondjuk 50 éves előrejelzéskor problémák merülhetnek fel az új belépők kezelésével (pl. ONYF, NYIKA).

Jellemző módon általában dinamikus szimulációt alkalmaznak, ahol el kell készíteni a demográfiai modulokat is, melyeknél hazánkban az állami statisztikai szolgálattól (KSH) lehet beszerezni a születési, a halálozási, a házasságkötési és a válási valószínűségeket. A legfőbb demográfiai eseményekre, mint például a születés, halál a Népeség-tudományi Kutató Intézetnek (NKI) vannak előrejelzései. A hazai demográfiai adatok ismeretében a népesség összetételének alakulását, valamint annak hatását a jelenlegi nyugdíjrendszerre és ennek lehetséges jövőben alakulására a ma már elfogadott módszer, a mikroszimulációs modellezés alkalmazásával vizsgáljuk, mely a statisztikai adatgyűjtésre alapoz, továbbá a demográfiai adatok idősoros elemzésére és mikroszimulációs modellezésre ad lehetőséget.¹¹ A továbbiakban az EU¹² és egy hazai előszámítási modell eredményei kerülnek ismertetésre. Az Európai Bizottság tanulmánya¹³ szerinti előszámítást mutatja az 1. táblázat, mely alapján látható, hogy az EU-lakosság nagyfokú elöregedése várható, mivel a nők és a férfiak életkora is várhatóan növekedni fog. A születések száma nem fog nagymértékben változni, sőt stagnálás várható.

1. táblázat: Európai Bizottság tanulmánya szerinti előszámítások (Forrás: EPC [2015])

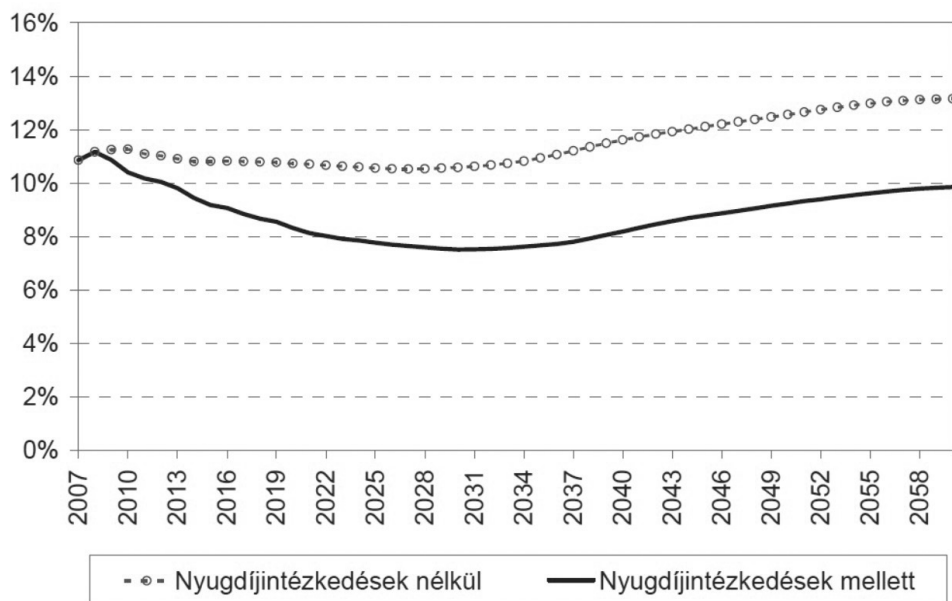
	2010	2060
Nők esetén	82,1 év	89 év
Férfiak esetén	76 év	84,5 év
Születések száma	1,5	1,6
15–64 év közötti munkaképes korosztály	325 millió	283 millió
EU	10,2%	12,5%
Magyarország	10,4%	13,8%

11 EPC (2015), KSH (2015), OCED (2015), ONYF (2015a), ONYF (2015b)

12 EPC (2015)

13 EPC (2015)

Az aktív lakosság (15–64 év közötti munkaképes korosztály) száma nagymértékben csökkenni fog, mely várhatóan az adóbefizetések csökkenésével fog járni. Továbbá látható, hogy a nyugdíjkiadások várhatóan nőni fognak az EU tagállamaiban.



3. ábra: Állami nyugdíjkiadások hosszú távú alakulása
a 2009-es reform előtt és után (a GDP %-ában)

(Forrás: Magyarország Aktualizált Konvergencia Programja 2009–2012, 50.)

A 3. ábrához hasonló becslésekre hazánkban is egyre nagyobb hangsúlyt fektetnek a szakigazgatási és egyéb szervezetek, mivel tisztában kell lenniük a jelenlegi nyugdíjrendszerrel és annak fenntarthatóságával, vagyis azzal is, hogy milyen makro- és mikroökonomiai összefüggések befolyásolják azt. A 2. táblázat jól szemlélteti, hogy egy gazdasági döntés előtt érdemes előszámítást végezni jövőbeni hatásairól.

2. táblázat: Állami nyugdíjkiadások alakulása (nettó) (a GDP százalékában)
(Forrás: Magyarország Aktualizált Konvergencia Programja 2009–2012, 50.)

	2007	2010	2020	2030	2040	2050	2060
2009 előtt	10,9	11,3	10,7	10,5	11,4	12,2	13,2
2009 után	10,9	10,4	8,3	7,5	8,2	9,2	9,9

Az intelligens informatikai rendszer modellezésének lépései

A korábban ismertetett modellezési eljárást nemcsak a nyugdíjrendszerek modellezésénél alkalmazzák, hanem intelligens informatikai rendszerek tervezésénél és építésénél is, melyek tényleges (emberi) intelligencia megtestesítése nélkül biztosítanak különböző innovatív információbiztonsági szolgáltatásokat és megoldásokat.¹⁴ Az információ minden gazdasági entitás számára fontos, legyen szó akár állami, akár magán szerveződésről. Információ nélkül nincs fejlődés, nélküle nem lehet tervezni, ami mindenképpen lemaradást, leszakadást eredményez.¹⁵ Az információ a szervezetek számára erőforrás, a hatékony működés alapja, a szervezet vagyona és gyakran termék, áru is, ezért szükséges gondoskodni megőrzéséről és védelméről. Az informatikai biztonság alatt a szervezeti tevékenységek informatikai összetevőinek a célok eléréséhez szükséges megfelelő állapotban tartását értjük.¹⁶ A biztonság a szervezeti működés egyik lényeges eleme,¹⁷ egy állami nyugdíjfolyósító esetében a szervezeti kondíciókkal egyenrangú.¹⁸ A rendszereket érő feltételezhető támadások célja alapvetően az adat, melyet különböző rendszerelemek vesznek körül, folyamatok kezelnek.¹⁹ A fenyegetettségek a rendszerelemek meghatározott láncán keresztül az adatokat, az adatokat kezelő folyamatokat és az őket tároló adatbázisokat veszélyeztetik.²⁰ A védelem megvalósítása nem csupán egy eszközrendszer megvalósítását, hanem egy szervezet teljes, azaz fizikai (üzemeltetés), logikai (jelszóképzési módszerek, kriptográfiai eljárások, összeférhetlenségi mátrix), adminisztratív (szabályzási háttér) és a humán erőforrás védelmi rendszerére vonatkozóan a tervezéstől a megvalósításig terjedő folyamatát jelenti.²¹

A szervezeti biztonság komplex fogalom, az egyes részterületek szoros összefüggésben vannak és függenek egymástól. Egy állami nyugdíjfolyósítónál az IT biztonsági koncepciójának kialakítása létfontosságú, mivel kritikus infrastruktúrák körébe tartozik. Az állami szervezetek informatikai biztonságának megteremtését az állami és önkormányzati szervek elektronikus információs rendszerek biztonságáról szóló 2013. L. törvényben és a létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvényben foglalt információbiztonsági és védelmi előírások teljesítésének feltételei szavatolják. Alapvető cél egy komplex a törvényi elvárásoknak is megfelelő, hatékony, kis működési költségű, közép- és hosszú távon is fenntartható biztonsági rendszer megvalósítása. Az információbiztonsággal kapcsolatos törvényi elvárásoknak maximális feltételek szerint szükséges megfelelnie, törekednie kell a szükséges és elégséges biztonsági szint elérésére, eközben biztosítva adott biztonsági rendszer folyamatos üzemi működését. A költségvetési szervezeteknél joggal lehet elvárás az informatikai biztonsági rendszerek költséghatékony létrehozása,

14 Tokody et al. (2015)

15 Varga–Csiszárík-Kocsir (2015)

16 Michelberger (2013), Muha-Krasznay (2014)

17 Lazányi (2015), Lazányi (2016a), Lazányi (2016b)

18 Varga–Csiszárík-Kocsir (2015)

19 Veszprémi (2014)

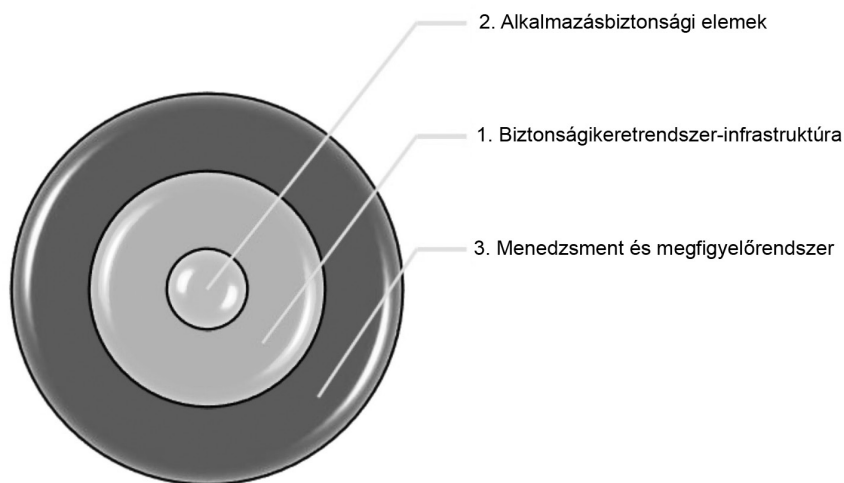
20 Csubák (2016)

21 Muha–Krasznay (2014)

fenntartása és a mai kornak megfelelő legmagasabb védelmi szinten történő működése. A biztonsági rendszert egyes csoport-blokk-modul elemekből érdemes felépíteni, amelyek egymásra támaszkodnak, majd az egyes csoportokat egy pontból megfigyelni, költséghatékonyan üzemeltetni és naplózni. Az egyes feladatok modulokból állnak, amelyek részeit képezik a nagy egységeknek.

A 4. ábra alapján a biztonsági feladatokat három nagy csoportra oszthatjuk:

1. Biztonságikeretrendszer-infrastruktúra: melynek feladata, hogy az összes rendszer számára a közös biztonsági környezetet megteremtse.
2. Alkalmazásbiztonsági elemek: az egyes alkalmazásfejlesztési projektekhez biztosítanak védelmi elemeket.
3. Menedzsment és megfigyelőrendszer: az előző kettő csoport működtetésére és ellenőrzésére szolgáló alrendszer.



4. ábra: Biztonságirendszer-csoportok

(Forrás: T-System vezetői összefoglaló, az ONYF Információbiztonsági törvény és végrehajtási rendeletének 4. és 5. szervezeti szintjének eléréséhez szükséges IT biztonsági koncepció, 2016.)

Az első két rendszer együttes működése biztosítja a biztonsági törvényeknek, rendeleteknek és előírásoknak való megfelelést, tehát önmagukban nem elegendőek a törvényi megfelelés teljesítéséhez. A harmadik rendszer pedig a megfelelő működtetést teszi lehetővé.

A rendszerek bevezetésének ütemezése az alábbiak szerint érdemes hogy történjen:

1. Biztonságikeretrendszer-infrastruktúra kialakítása (ez szolgál befogadó környezetként a többi elemhez).
2. Menedzsment és megfigyelőrendszer felépítése.
3. Alkalmazásbiztonsági elemek rendszerbe állítása.

A fenti részeket figyelembe véve a megvalósítandó védelemnek zártnak, teljes körűnek, a kockázatokkal arányosnak és időben folyamatosan biztosítotttnak kell lennie.²²

Egy szervezetben az informatikai rendszer biztonsági menedzsmentjének kialakításakor annak központosítására, egységes, áttekinthető, számítástechnikai eszközökkel történő támogatására, illetve e rendszer lehető legnagyobb mértékű automatizálására, az emberi tényező lehetőség szerinti kiiktatására kell törekedni.²³ Törvény írja elő, hogy az állami szervek informatikai rendszerének képesnek kell lennie a szervezet működése szempontjából meghatározó hardver- és szoftvereszközök kritikus biztonsági eseményeinek megfigyelésére és naplózására, illetve ezen események automatizált kezelésére. Egy állami szervezet informatikai rendszerének és biztonsági menedzsmentjének kialakításakor a fenti követelményeken túl fontos, hogy a biztonsági rendszerben egyszerűen legyen leképezhető és ellenőrizhető a szervezet biztonságpolitikájának megvalósítása. A biztonsági menedzsmentnek legyen szerves része a hálózat-, felhasználó-, szoftver-, tűzfalmenedzsment, a levelezőrendszer tartalomszűrése, vírusvédelem és egyéb más informatikai rendszerek.

Összefoglalás

A jelenlegi nyugdíjrendszer (felosztó-kirovó rendszer) a társadalom nagyfokú elöregedése és az előrejelzések alapján az aktív keresők és nyugdíjasok arányának drasztikus változása miatt nagy valószínűséggel a jövőben társadalmi, gazdasági és egyéb problémákat fog okozni globálisan és hazánkban is. A komplex informatikai biztonsági rendszer tervezésének ma már elengedhetetlen feltétele a korszerű tervezési módszerek ismerete és alkalmazása, ilyen lehetséges módszer lehet az ismertetett modellezési eljárás és eszköztár. A fenntarthatóság kérdése a lehetséges modellek meghatározását is nagymértékben befolyásolja. A mikroszimuláció eszköztárával, mint a tanulmányban bemutattuk, jól lehet előre modellezni a nyugdíjrendszerrel kapcsolatos elképzeléseket, melyek az EU-ban és Magyarországon is egyre népszerűbbek és sikeresebbek, és további felhasználási lehetőségeket rejtenek magukban. Mint a tanulmányból kiderül, nagyon sok szempontot kell figyelembe venni mindkét terület tervezésénél és alkalmazásánál ahhoz, hogy a munkát siker koronázza.

²² Muha-Krasznay (2014)

²³ Mógor-Rajnai (2014)

IRODALOMJEGYZÉK

- Augusztinovics Mária (2014): Egy értelmes nyugdíjrendszer. In: *Közgazdasági Szemle*, 61. évf. 10. sz. 1219–1239.
- Csubák Dániel et al. (2016): Big Data Testbed for Network Attack Detection. In: *Acta Polytechnica Hungarica*, Vol. 13 No. 2. 47–57. DOI: 10.12700/APH.13.2.2016.2.3.
- EPC (2015): *The 2015 Ageing Report. Economic and budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)*, 366–368. Forrás: http://europa.eu/epc/pdf/ageing_report_2015_en.pdf (2016. 09. 13.)
- Gilbert, Nigel – Troitzsch, Klaus (1999): *Simulation for the Social Scientist*. Buckingham, Open University Press.
- Holtzer Péter (szerk.) (2010): *Jelentés. A nyugdíj és időskor kerekasztal tevékenységéről*, Budapest, Miniszterelnöki Hivatal.
- Kovács Balázs – Takács Károly (2003): Szimuláció a társadalomtudományokban. *Szociológiai Szemle*, 2003/3. sz. 27–49.
- KSH (2015): *Demográfiai évkönyv 2015*. Forrás: http://www.ksh.hu/apps/shop.kiadvany?p_kiadvany_id=84901 (2016. 09. 20.)
- Lazányi Kornélia (2015): A biztonsági kultúra. In: *TAYLOR Gazdálkodás- és Szervezéstudományi Folyóirat*, 7. évf. 1–2. sz. 398–405.
- Lazányi Kornélia (2016a): A biztonsági kultúra szerepe a vezetői döntések támogatásában. In: *Taylor: Gazdálkodás- és Szervezéstudományi Folyóirat*, 8. évf. 1. sz. 143–150.
- Lazányi Kornélia (2016b): Who do You Trust? Safety Aspect of Interpersonal Trust among Young Adults with Work Experience In: Szakál Anikó (szerk.): *Proceedings of the 11th IEEE International Symposium on Applied Computational Intelligence and Informatics SACI 2016*. Budapest, IEEE, 349–354.
- Magyarország Aktualizált Konvergencia Programja 2009–2012. Budapest, Magyar Köztársaság Kormánya. Forrás: ec.europa.eu/economy_finance/.../2009...programme/hu_2010-01-29_cp_hu.pdf (2016. 04. 02.)
- Michelberger Pál (2013): Vállalatbiztonság. In Nagy Imre Zoltán (szerk.): *Vállalkozásfejlesztés a XXI. században III. Tanulmánykötet*. Budapest, Óbudai Egyetem, 35–52.
- Mógor Tamásné – Rajnai Zoltán (2014): Elektronikus adatkezelő rendszerek kockázatelemzése, a kockázati módszerek bemutatása. In: *Bolyai Szemle*, 33. évf. 2. sz. 43–59.
- Molnár István (2004): A mikroszimulációs modellek használatának új hazai lehetőségei. In: *Statisztikai Szemle*, 82. évf. 5. sz. 462–477.
- Molnár István (2005): Mikroszimulációs modellfejlesztési környezetek. In: *Közgazdasági Szemle*, 52. évf. 11. sz. 873–880.
- Muha Lajos – Krasznay Csaba (2014): *Az elektronikus információs rendszerek biztonságáról vezetőknél*. Budapest, Nemzeti Közszerológiai Egyetem Vezető- és Továbbképzési Intézet, 1–30.
- Nyikes Zoltán et al. (2016): „The electronic information security aspects of the administration system” 2016 IEEE 11th International Symposium on Applied Computational Intelligence and Informatics (SACI). Timisoara, 327–332. DOI: 10.1109/SACI.2016.7507395.
- OECD (2015): *Pensions at a Glance 2015. OECD and G20 indicators*. Forrás: http://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/pensions-at-a-glance-2015_pension_glance-2015-en (2016. 10. 10.)
- ONYF (2015a): *On using dynamic microsimulation models to assess the consequences of the AWG projections and hypotheses on pension adequacy. Simulation results for Belgium, Sweden and Hungary*. Forrás: http://www.plan.be/admin/uploaded/201506121351500.REP_SIMUBESEHU0515_11026.pdf (2016. 10. 27.)
- ONYF (2015b): *MIDAS_HU. Az Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság dinamikus mikroszimulációs nyugdíjmodelljének kézikönyve*. 2015. május 31-i állapot alapján. Budapest, Országos Nyugdíjbiztosítási Főigazgatóság. Forrás: http://mikroszimulacio.onyf.hu/attachments/article/35/Midas_HU%20manual_final.pdf (2016. 10. 20.)

- Paul Samuelson (1958): An Exact Consumption-Loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money. In: *Journal of Political Economy*, Vol. 66. No. 6. 467–482.
- Tokody Dániel et al. (2015): „Study of how to implement an intelligent railway system in Hungary” 2015 IEEE 13th International Symposium on Intelligent Systems and Informatics (SISY). Subotica, 199–204. DOI: 10.1109/SISY.2015.7325379.
- Varga János – Csiszárík-Kocsir Ágnés (2015): *Versenyképességi átrendeződés Közép-Kelet-Európában, fókuszpontban a V4 országok*. In: Rajnai Zoltán et al. (szerk.): *Kárpát-medencei versenyképesség*. 6. Báthory–Brassai Konferencia Kötete. Budapest, Óbudai Egyetem, 316–335.
- Veszprémi Béla (2014): *Adatvédelem, információszabadság*. Budapest, Nemzeti Köszolgálati Egyetem Vezető- és Továbbképzési Intézet, 3–6.

Jogszabályok

- A létfontosságú rendszerek és létesítmények azonosításáról, kijelöléséről és védelméről szóló 2012. évi CLXVI. törvény végrehajtásáról szóló 65/2013. (III. 8.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Lrtv.). Magyar közlöny 2013. évi 40. sz. pp. 4043–4051.
- Az állami és önkormányzati szervek elektronikus információs rendszerek biztonságáról szóló 2013. évi L. törvény Magyar közlöny 2013. évi 68. sz. pp. 50241–50255.

ABSTRACT

Options of Micro-Simulation in the Modelling of the Pension System and the Intelligent IT Security System

Zsolt Mihály SZABÓ

As a member of the European Union Hungary face different challenges, of which the most important ones are the transformation of the healthcare system, the Social Security and pension system and the system of taxation. These economic and social challenges require long-term governmental strategies, which should be modelled, tested, verified in some way. It is for this challenge that we find an efficient methodology and opportunities by the application of micro-simulation, which has long been applied in member states of the European Union for the verification of the impacts of actions. The study consists of three parts. The first part summarizes the theoretical planning process of modelling by microsimulation. The second part discusses the options of pension modelling. The third part presents an area of the intelligent IT system, a possible model of a complex IT security system at a state-owned pension paying agency.

Keywords: pension system, microsimulation, IT security system

A muszlim vallású elítéltek társadalmi reintegrálása a magyar büntetés-végrehajtásban

TÓTH Miklós¹

Az írásomban nagy vonalakban kifejtem az iszlám vallás alapjait, értékrend-szerét, kultúráját. Ebből kiindulva azt a kérdést tárgyalom, hogyan integráljuk a hithű muszlim embereket először egy magyar környezetű börtönpopulációba, mielőtt bármilyen fajta reintegrálásról kezdünk el beszélni. Majd áttekin-tem, mindez hogyan történhet a büntetés-végrehajtás irányítása, felügyelete alatt, és kifejtek egy lehetséges megoldást, amelyet muszlim vallási részleg-nek nevezek. E részleg lényege, hogy a muszlim fogvatartottak egy közösség-ben élhessenek és gyakorolhassák vallásukat.

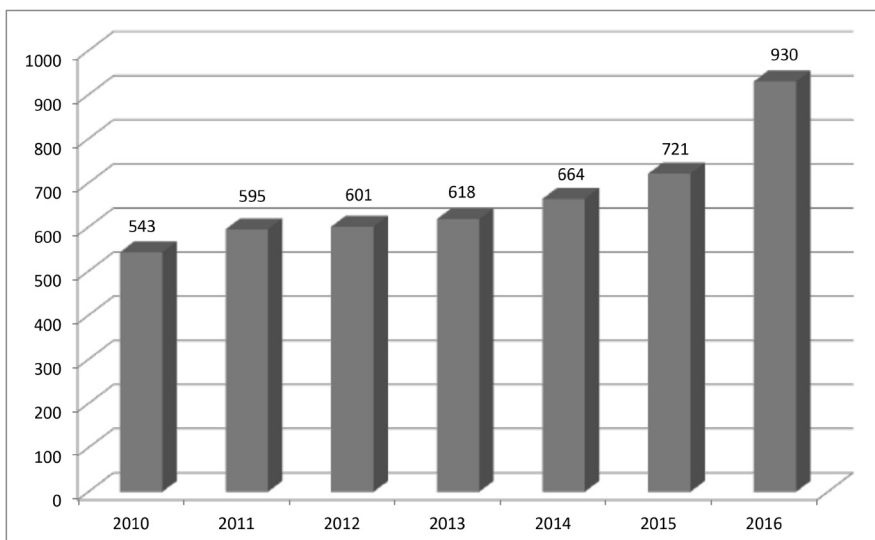
Kulcsszavak: muszlim, társadalmi reintegrálás, büntetés-végrehajtás, börtön, muszlim vallási részleg

A büntetés-végrehajtási intézetekben a fogvatartottak száma évről évre nőtt (bár az utóbbi két évben minimális csökkenés és stagnálás volt megfigyelhető), ezalól a külföldi állampolgárságú fogvatartottak létszáma sem kivétel. A büntetés-végrehajtási szervezet ezeket az adatokat nyilvánosságra is hozza minden évben a *Börtönstatisztikai Szemlében*. A grafikonokon szereplő adatok is innen származnak.

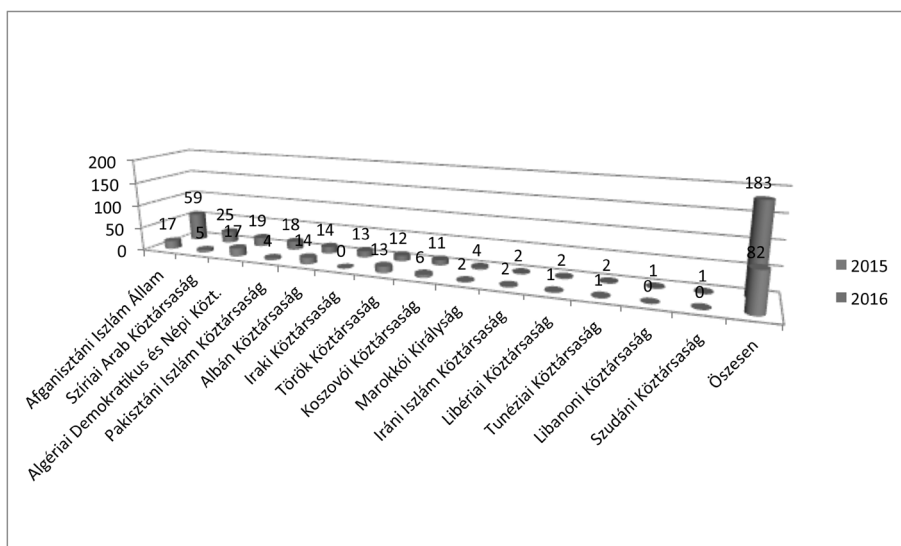
Az 1. ábra az elmúlt 6 évben történt változásokat mutatja be. Megfigyelhető, hogy a fogvatartottak létszáma mindig növekedőfélben volt, de kiugró emelkedés 2015 és 2016 között történt. Viszont az összképet vizsgálva a változás nem jelentős, mert az idegen állampolgárságú fogvatartottak létszáma nagyon kis hányada a büntetés-végrehajtás populációjának. 2015-ben 17 796 fő volt az átlaglétszám, míg 2016-ban 17 785 fő és ebből a 721 fő vagy a 930 fő jelentéktelen.

Témám szempontjából a két év közötti emelkedés viszont igen jelentős, mert megvizsgáltam azoknak a fogvatartottaknak a létszámát, akik olyan külföldi országokból érkeztek, ahol a központi vallás az iszlám. A 2015. és 2016. években ezek a 2. ábrán láthatóak szerint alakultak:

1 TÓTH Miklós bv. törzsrőmester, hallgató, NKE Rendészettudományi Kar
Miklós TÓTH correctional services staff sergeant, student at NUPS Faculty of Law Enforcement
orcid.org/0000-0001-9937-5360, 91guzz@gmail.com



1. ábra: Idegen állampolgárságú fogvatartottak létszámának alakulása (Forrás: Somogyvári [2016] alapján saját szerkesztés)



2. ábra: Idegen állampolgárságú fogvatartottak létszámának alakulása muszlim vallású országokból (Forrás: Somogyvári et al. [2016] alapján saját szerkesztés)

Tehát a két tárgyalt év közötti külföldi fogvatartotti létszámváltozásból (amely 209 fő) 101 fő feltehetőleg muszlim vallású fogvatartott volt. Ezért úgy gondolom, hogy összesen 183 olyan fogvatartott van jelenleg a büntetés-végrehajtás intézeteiben, akiknek az állomány nagy része nem ismeri sem szokásait, sem viselkedési kultúráját, és lehetséges veszélyforrások lehetnek egy radikalizációs folyamatban is, ha nem kapják meg a kellő figyelmet.

A muszlim vallású elítéltek társadalmi reintegrálása a magyar büntetés-végrehajtásba prioritást élvező feladat, tekintettbe véve a külföldi viszonyokat is. A problémák eredeztethetőek a kulturális különbségekből és a vallási szokásokból, egyik ilyen például a meztelenség tilalma, amely akadályozza a motozást és a ruházat átvizsgálását, konfliktust szül a jogszerűen intézkedő állomány és a fogvatartott között.

Egy ilyen fogvatartott megértéséhez az iszlám hit 5 pillérén keresztül vezet az út. A hithű muszlimoknak kötelességük, hogy betartsák ezeket. A pilléreket Mohamed kapta meg reveláció formájában, de kidolgozásukat csak halála után a jogtudósok kezdték meg.

Az iszlám hit 5 pillére:

- *Sahadá:* a szó jelentése hitvallás, de ennél többet is jelent, azt, hogy tanúságtétel. Tanúságtétel az iszlám mellett, hogy nem létezik ezen kívül más igaz vallás. Ez egy alapvető igazságot tartalmazó mondat a muszlimok szerint, amelyet el kell fogadni. Így hangzik: „Nincsenek Istenek, csak az Isten és Mohamed az Isten profétája!” (A felsorakozottak 37:35.)² Arabul ugyanez: „Lá iláha illa Alláh, wa-Muhammad raszúl Alláh!”
- *Szalát:* a szalát szó fordítása ima, imádkozás vagy istentisztelet. A muszlim hívők életében ez központi jelentőségű, napi ötször kell elvégezni, de léteznek kivételek. Az imádkozás egy szabályozott protokollt követ végig minden alkalommal. Mint istentisztelet a szalát minden hét péntekére esik, ilyenkor a hívők rituális tisztálkodást végeznek. Az ima elvégzésére nincsenek kötelező előírások, hogy helye a mecset legyen. De ha azon kívül végzik, akkor imaszőnyeget kell alkalmazni, hogy a rituális tisztaságot fenntartsák, ez igaz az összes többi imádkozás alkalmára is.
- *Zakát:* az adomány a régi iszlám kultúrában terményből, állatokból, aranyból vagy ezüsből adott tized. Ennek egy részét a hívők közvetlenül Mohamednek adták, aki széosztotta a szegények között, vagy politikai célokra fordította. Évente egyszer kellett adni a ramadán ideje alatt, ez egyfajta megtisztulást jelentett, és védelmet az önzőségtől. Mostanában viszont állami adóvá alakult át.
- *Szijám:* a ramadán annak a hónapnak az ünnepe, amikor a Korán kinyilatkoztatása kezdetét vette. Ezt az iszlám kultúra böjttel ünnepli. A böjt alatt az hívőknek tartózkodniuk kell az evéstől, ivástól, dohányzástól és a szexuális élettől napfelkelte és napnyugta között.
- *Haddzs:* a zarándoklatnak két fajtája van, az umra (kicsi), amely egyedül is elvégezhető az év bármelyik napján, és a haddzs, a nagy zarándoklat. Ez minden felnőtt muszlim ember számára kötelező legalább egyszer az életében, ha nincs egészségügyi korlátja.

2 Hanif Iszlám Kulturális Alapítvány (2010), 583.

- *Dzsihád*: a szent háborút a hatodik pillérként szokták emlegetni az iszlámban. A békésebb iszlámhívők úgy gondolják, a dzsihád erőfeszítés isten útján, és csak végső esetben harc, de akkor is csak önvédelmi céllal. Míg a történelmet áttekintve szent háborúkat már Mohamed próféta idején is indítottak, amelyek célja a zsákmányszerzés, a területfoglalás és a pogányok megtérítése volt. A Korán is kitér erre több ajában: „Próféta! Küzdj a hitetlenek és képmutatók ellen, és legyél kemény velük! És az ő hajlékuk a Pokol, és nyomorúságos úti cél az!” (Bűnbánat 9:73)³ „Harcoljatok azokkal, akik nem hisznek Allahban és az Utolsó Napban, és nem teszik tiltottá azt, amit Allah és a Küldötte megtiltott, és nem ismerik el az igaz vallást, az Iszlámot, azok közül, akiknek a Könyv adatott, amíg készségesen megfizetik a dzsizját, megadva magukat!” (Bűnbánat 9:29)⁴

Az utolsó versben az hangzik el, hogy a könyv népe, azaz a keresztények és a zsidók megadhatják magukat, de kötelesek dzsizját fizetni, amely egyfajta adó. A Koránban emellett találhatók olyan versek is, amelyek a toleranciát hirdetik, de ez a kettősség a Koránban több helyen is fellelhető, fontosságuk függ az iszlám vallási irányzatától és a fordítások minőségétől, fajtáitól. A Magyarországi Muszlimok Egyháza egy cikkében így nyilatkozik:

„A muszlimok nem kezdeményezhetnek háborúkat, hogy megsértsék mások jogait. Az iszlám nem tolerálja az agressziót sem a saját, sem pedig más oldal részéről: »És harcoljatok hát Allah útján azok ellen, akik harcolnak ellenetek! Ám ne kövessetek el túlkapást [harc a fegyvertelenekkel szemben], bizony Allah nem szereti a túlkapásra vetemedőket! (Korán 2: 190)«”⁵

Míg a Kegyes Korán értelmezése és magyarázata magyar nyelven eltérően fejt ki véleményét:

„És harcoljatok Allah útján azokkal, akik veletek harcolnak, de ne lépjétek túl a határokat! Bizony, Allah nem szereti azokat, akik túllépik a határokat. Haszán Baszri szerint a határok túllépése ebben az ajában azt jelenti: »megcsonkítani a hallottakat, fosztogatni, megölni a nőket, gyerekeket, öregeket, akik nem vesznek részt a harcban, papokat vagy az imahelyeken lévő embereket megölni, elpusztítani a növényeket vagy állatokat megölni szükségtelenül.«”⁶

Látszik, hogy a Magyarországi Muszlimok Egyháza árnyaltabban értelmezi ugyanazt aját mint egy hivatalos Korán-fordítás.

A hit öt pillérének gyakorlásában az elítélt viszont jogszabályok által korlátozva van a börtönökben. Ezért a legfontosabb jogi alapok, amelyeket figyelembe kell venni, a vallásszabadság gyakorlása, az anyanyelv használata, valamint a kapcsolattartás formái, mint a levelezés, telefonálás, látogatás, továbbá az étkeztetés.⁷

³ Uo. 263.

⁴ Uo. 254–255.

⁵ Munif (2012)

⁶ Hanif Iszlám Kulturális Alapítvány (2010) 54.

⁷ 2013. évi CCXL. törvény a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról

A legfontosabb jogi alapok

- 2013. évi CCXL. törvény a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról (a továbbiakban Bv. Kódex)
- 16/2014. (XII. 19.) IM rendelet a szabadságvesztés, az elzárás, az előzetes letartóztatás és a rendbíróság helyébe lépő elzárás végrehajtásának részletes szabályairól (a továbbiakban: 16/2014 IM rendelet)
- Illetve ajánlásokat tesz Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által 2006. január 11-én elfogadott a Miniszteri Bizottság európai börtönszabályokról szóló R/2006/2 ajánlása a tagállamok számára (a továbbiakban: Európai Börtönszabályok)

Vallásszabadság

A fogvatartottnak joga van vallását gyakorolni. Bár a törvényben a vallási szabadság joga korlátozva van, de lehetőséget ad rá, hogy szabadon gyakorolja, megválassza és megváltoztassa a fogvatartott. Ezt a Bv. Kódex a következőképpen határozza meg. Az elítélt szabadságvesztése ideje alatt, lelkiismereti és vallási szabadságát a törvényben meghatározott kivételeken kívül szabadon gyakorolhatja.⁸ Illetve a büntetés-végrehajtási intézetnek a fogvatartottak számára lehetőséget kell biztosítania ezek szabad megválasztására és megváltoztatására.⁹ Egy iszlám ember életében a vallás központi szerepet tölt be. A kultúrájukkal, hétköznapi életvitelükkel szorosan összefonódott. Ami nekünk, európai embereknek különös lehet, pedig számukra teljesen természetes, például a napi ötszöri kötött időpontú imádkozás. Ezért is gondolom azt, hogy a nevelés célját elérhesse, meg kell ismernünk és értenünk őket. Nagyobb hangsúlyt kéne fektetnünk arra is, hogy a büntetés-végrehajtási szerv személyi állománya oktatásban részesüljön erről a témáról, ezzel is elősegítve a dinamikus biztonságot, amely alapvetően a fogvatartottakkal való bánásmódon, kommunikáción alapszik és a személyi állomány azon tagjain, akik érintkeznek a fogvatartottakkal.

Korábban már volt szó a szalátról azaz az imádságról, imáról, amely – mint az iszlám vallás 5 pillérének egyike – kiemelt fontossággal bír. A Koránban nincsenek erre pontos időpontok megjelölve csak a nap különböző időszakai:

- Fadzsr – napfelkelte előtt (2 meghajlás)
- Dohor – délben (4 meghajlás)
- Aszr – délután (4 meghajlás)
- Magrib – naplementekor (3 meghajlás)
- Isa – este (4 meghajlás)

A szalát előtt el kell végezni a rituális tisztálkodást, aztán megkezdődik az imádkozás vagy csoportosan – ekkor vezetőt kell előre állítani – vagy egyedül.

Ha nincs lehetőség a napi 5 imádkozási alkalom megtartására, akkor megengedhető a napi 3, de úgy hogy a dohort és az aszt, valamint a magribot és az isát összevonják.

⁸ Uo. 119. §

⁹ Uo. 126. § (1) bekezdés

Ez nem azt jelenti, hogy kevesebb rakát (meghajlást) kell elvégezni, mert ilyenkor összeadódnak, tehát ha a dohört és az aszt összevonják, az 4+4 meghajlás, azaz összesen 8-at kell elvégezni. A lényeg, hogy nyomós ok legyen az összevonásra, ilyen lehet például az utazás, kötelező elfoglaltság, betegség, vagy témám esetében a fogva tartás.

Az anyanyelv használata

Az anyanyelv használatához mindenkinek joga van, hogyha nem ismeri a magyar nyelvet, viszont a jogszabály itt részlegesen szabályozza a használatot. Mert úgy határozza meg, hogy a fogvatartottat nem érheti jogaiban sérelem azért, mert a magyar nyelvet nem ismeri. Ennek a problémának fennállása esetén garanciát a törvénnyel kihirdetett nemzetközi szerződések biztosítanak, azaz a szabadságvesztés során regionális, nemzetközi nyelvet vagy az anyanyelvét szóban, írásban alkalmazhatja.¹⁰

Viszont, ha a fogvatartott ismeri a magyar nyelvet és érdemi szinten képes azzal kommunikálni, de a hozzátartozói nem ismerik, akkor felmerül a kérdés, hogy hogyan tartja a kapcsolatot velük. Illetve ha erre lehetőséget kap, akkor az ellenőrzés miként teljesül a kapcsolattartás formáiban.

Levelezés

A fogvatartott a hozzátartozóival és egyéb általa megjelölt és engedélyezett személyekkel levelezhet, és ez gyakoriságában és terjedelmében nem korlátozható. Az elítélt számára érkező levelet legkésőbb (ha jogszabály nem rendelkezik máshogy) két munkanapon belül kézbesíteni kell, és ezen az intervallumon belül a levél biztonsági ellenőrzésének meg kell történnie.¹¹ Magyar állampolgár esetében nem szabályozott az idegennyelv-használat, ami megint felveti a problémát, miszerint ha a fogvatartott kapcsolattartói nem ismerik a magyar nyelvet, akkor hogyan történjen a kapcsolattartás. A külföldi állampolgárok esetén viszont kiegészül a szabályozás úgy, hogy a nem magyar nyelven írt vagy kapott levelet négy napon belül kell csak továbbítani a fogvatartott részére.¹² Azonban a gyakorlati tapasztalatom az, hogy a valóságban a 4 napos határidő betartása – mind tárgyi mind személyi feltételek hiánya miatt – nem lehetséges, így a fogvatartott kapcsolattartáshoz való joga vagy a fogva tartás biztonsága sérül.

Telefonálás

A fogvatartott telefonhívást kezdeményezhet, amelynek gyakorisága, időtartama függ a végrehajtási fokozatba és rezsimtípusba sorolástól.¹³ Azonban a Bv. Kódex nem

¹⁰ Uo. 12. § (1) bekezdés

¹¹ Uo. 174. § (1)–(3) bekezdés

¹² 16/2014. (XII. 19.) IM rendelet a szabadságvesztés, az elzárás, az előzetes letartóztatás és a rendbírás helyébe lépő elzárás végrehajtásának részletes szabályairól 171. § (3)

¹³ 2013. évi CCXL. törvény a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról 175. § (1)

tesz különbséget külföldi vagy magyar állampolgár között, csak annyit mond ki, hogy a büntetés-végrehajtás biztonsága érdekében a telefonbeszélgetés ellenőrizhető,¹⁴ ami megint személyi korlátokba ütközik, mivel a személyi állomány nyelvtudása ennek ellenőrzését nem teszi lehetővé.

Látogatás

Az elítélt a rezsimbe való besorolásától függően havonta minimum egyszer, hatvan perc erejéig, maximum kilencven percig négy fő látogatót fogadhat.¹⁵ Ezt a területet is jobban kéne szabályozni központosítva, mert a nevelés szempontjából fontos tényező a kapcsolattartás pozitív ereje, de a biztonságot erősen veszélyezteteti és sértheti, hogy egy beszélgetésnek a tartalmát nem értjük.

Étkezés

A következő és egyben utolsó jogi alappillér az étkeztetés, amelyet viszont a büntetés-végrehajtási szerv a tőle elvárható módon biztosít, és lehetőséget ad arra, hogy az elítélt kérje a vallási szokásainak megfelelő étkezés biztosítását,¹⁶ például ramadán idején a vallási kritériumoknak megfelelő élelmezést.

A muszlim étkezési szabályok kezdetben megegyeztek a zsidókkal. Erre a magyarázat, hogy amikor Mohamed Medinába vándorolt, az ott élő zsidó törzseknek felvetették az étkezési szokásaikat, remélve, hogy így elfogadják a prófétát. De egy idő után túlzónak vélték a kóser étkezési szabályokat, ezért a Korán ezt felülírta egy későbbi verssel, azzal az indokkal, hogy a zsidóknak bűnös tetteik miatt kell így étkezniük. Az iszlámban a megengedett étel a halal, a tiltott pedig a haram. A halal ételeket nehéz kategorizálni, ezért a legegyszerűbb megemlíteni, hogy mi tartozik a haram csoportba: tilos a sertéshús, a belsőségek (például a zselatin is, ha csontból készült), az olyan állat, amely elpusztult és ez nem a halálvágás, vagyis a saria által szabályozott módon történt. Viszont, ha kényszerből ilyen étel fogyasztása történik, mert nincs más mód az étkezésre, akkor a szabályt meg lehet szegni. A muszlim emberek számára az alkoholtartalmú italok fogyasztása is tilos, ez kiterjed arra is, ha például a húst alkoholban pácolták be.

A fogva tartás biztonságát veszélyeztető vallási szokások

A fogva tartás biztonságát veszélyeztető vallási szokásokat két gyakorlati példán keresztül mutatom be:

- A meztelenség tilalma: a muszlim vallású fogvatartottaknak – mint korábban már tárgyaltam – a meztelenség tiltott azonos és más nemű személy előtt is. Eb-

¹⁴ Uo. 175. § (3) bekezdés

¹⁵ Uo. 177. § (1) bekezdés

¹⁶ Uo. 110. § (3) bekezdés

ből fakadóan két konfliktus lehetséges, a motozás, amelynél a fogvatartott nem hajlandó levetközni, illetve a napi tisztálkodás, amelyet nem tud elvégezni úgy a zárkában, hogy ne sértse meg a saját hitét.

A motozás és a ruházat átvizsgálása a büntetés-végrehajtásnál egy megelőző intézkedés, és szükséges, hogy elkerülhetők legyenek a rendkívüli események. Tehát ez egy alapvető, szükséges és fontos intézkedés. A ruházat átvizsgálása kétféleképpen történhet:

- A ruházat átvizsgálása tapintásos módszerrel.
- A ruházat levételére adott utasítást követően a ruházat átvizsgálása tapintásos módszerrel, illetve technikai eszközökkel.

Ezzel kapcsolatban a Bv. Kódex kiköti, hogy a fogvatartott motozását, ruházatátvizsgálását csak azonos nemű személy végezheti, ezalól kivétel a motozásnál jelen lévő orvos, és az az eset, ha technikai eszközzel történik a ruházat átvizsgálása. Továbbá ezek az intézkedések nem történhetnek szeméremsértő vagy megalázó módon.¹⁷

A lényegi rész az, hogy a vizsgálat nem történhet szeméremsértő módon. Egy iszlám fogvatartott számára a szemérmességnek más a határa, mint egy átlag elítéltnak. Viszont, mint mondtam, a büntetés-végrehajtás ebből nem engedhet. Tapasztalatom, hogy ha az intézkedő állomány a szükséges ismeretek birtokában lenne, akkor ezek a konfliktusok enyhíthetők és kommunikációs eszközökkel kezelhetők lehetnének. Korábbi munkám során engem is segített volna, ha már akkor tanulmányozom a más kultúrák szokásait.

- A tisztálkodáshoz az elítélt részére a büntetés-végrehajtásnak biztosítania kell a szükséges feltételeket, és meg is kell követelni tőle a személyes higiénia betartását.¹⁸ Gyakorlatban a munkát végző fogvatartottaknak lehetősége van használni a részlegeken kialakított fürdőhelyiséget minden munkavégzés után. A munkát nem végző fogvatartottaknak erre heti két alkalommal van lehetőségük a Váci Fegyház és Börtönben. A fennmaradó napokon ezt a zárkában kell megoldaniuk, egy lavór és egy mosdó segítségével. Az átlag fogvatartotti populációnak ez nem jelent akadályt. De egy muszlim fogvatartottnak igen, mivel a zárkákban ezek a részek nincsenek elválasztva az élettértől. A probléma megoldására megint csak a speciális részleget látom, ahol a mosdókat a zárkában köldök magasságig egy elválasztó fallal vagy lemezzel el lehetne keríteni. Így a zárka is alkalmas lenne egy ilyen speciális igény kielégítésére.

A muszlim fogvatartottak szokásai, vallási szabályai kétirányúak: amennyire megnehezíthetik a fogva tartásukat, annyira meg is könnyíthetik.

¹⁷ Uo. 151. § (1) bekezdés

¹⁸ Uo. 131. § (1) bekezdés

A fogva tartás biztonságát segítő vallási szokások

A büntetés-végrehajtásban nem csak jogai vannak a fogvatartottaknak, hanem kötelességei is. Az elítélt kötelezettségeit a házirendben kell meghatározni.¹⁹ Ilyen kötelességek például a személyes higiénia megőrzése, a borotválkozás, a ruházat tisztán tartása, a zárkarend megőrzése, fenntartása, a tiszteletteljes beszéd a fogva tartott társaival és a személyi állománnyal. Személyes tapasztalatom az, hogy ezeknek a kötelezettségeknek a be nem tartásából származik a legtöbb konfliktus a személyi állomány és az elítéltek között. Viszont – mint már szó esett róla – a vallás szigorúan szabályozza a muszlim emberek hétköznapi szokásait is. Tehát a házirendben meghatározott kötelezettségek és a vallási előírások kettős biztosítékként segítik a büntetés-végrehajtást abban, hogy a fogvatartottak normasértő magatartásait könnyebben visszaszorítsa, és a szabályok által megszabott viselkedést előbb elérhesse. Ilyen, a vallás által meghatározott magatartások:

- A tisztálkodás a meztelenség miatt nehezíti a büntetés-végrehajtás munkáját, de garantálja a személyes higiénia fenntartását és a ruházat tisztán tartását is.
- Mértéktartás az étellel és az élvezeti cikkekkkel. Ez bagatell problémának tűnhet egy civil ember számára, aki, ha valamilyen fogyasztási cikket megkíván és rendelkezésére áll a megfelelő anyagi tőke, akkor beszerzi. De a börtönben a fogvatartott csak igen korlátozott mennyiségben juthat hozzá a fogyasztási, élvezeti cikkekhez, így ezek értéke jelentősen megnő, és az ezekkel való rendelkezés státuszt is jelent. Ilyenek például a táblás csokoládé, édességek, édesítőszer, tea, kávé, vágott dohány, cigaretta. Visszatérő probléma az elítéltek körében az ezekkel való üzletelés vagy a másiktól való eltulajdonítás. A muszlim embernek viszont mértéktartónak kell lennie, és távol kell magát tartania a kábító és serkentő szerektől is, így csökken annak a kockázata, hogy visszaéljen azzal, hogy ilyeneket birtokol, vagy hogy mástól szerezze be erővel.
- A testedzettség előírása a fogva tartás rendjét áttételesen segíti. A büntetés-végrehajtás lehetőséget ad a rendszeres mozgásra és sportolásra, de bizonyos lehetőségek, mint a kondicionáló terem használata egyfajta jutalomként szolgálnak a jó maga viseletű fogvatartottak részére, ezért ha az elítélt használni szeretné, be kell tartania a szabályokat. Nem utolsósorban segíti a reintegrációt, és hasznos elfoglaltságot is kap a fogvatartott.
- Egy muszlim hívőnek – úgy, mint a testét – az elméjét is edzenie, látókörét szélesítenie kell. Az iszlámban az ismeretszerzés, a tanulás egy élethosszig tartó folyamat. Tehát megfelelő táptalaj arra, hogy oktatásban részesüljön. Vagyis, ha szükséges, a nyelvi hiányosságainak a fejlesztése és a magyar kultúráról való ismeretek elsajátítása elvárható tőlük.
- Erkölcsi értékrend szigorúsága. Idetartozik az igazmondás, a jó magatartás, a kedvesség az embertársakkal, a türelmesség, valamint a trágárság tilalma. Ezek betartása könnyebbé teheti egy fogvatartott számára a beilleszkedést a börtönben és segítheti az állománnyal való közös munkát is.

19 16/2014. (XII. 19.) IM rendelet a szabadságvesztés, az elzárás, az előzetes letartóztatás és a rendbíróság helyébe lépő elzárás végrehajtásának részletes szabályairól 44. § (1)

A muszlim vallási részleg mint megoldás

Kutatásaim alátámasztják, hogy az iszlám vallású fogvatartottak jelentős mértékben a büntetés-végrehajtásban két csoportba sorolhatók állampolgárságuk szerint: külföldi, de Magyarországon akar maradni a büntetésének letelte után, vagy magyar, de csak néhány generáció óta. Az új Bv. Kódex lehetőséget ad a büntetés-végrehajtásnak, hogy a külföldi vagy csak más kultúrájú, vallású fogvatartottaknak segítsen a kulturális és nyelvtudásbeli differenciák leküzdésében, ezzel elősegítve az intézetbe való integrációt, illetve a felkészítést a szabadulás utáni beilleszkedésre. Ezért az oktatásuknak és nevelésüknek ki kell terjednie a nyelvtanításra, az ország történelmének, szokásainak bemutatására a célból, hogy elfogadják és tiszteljék azokat az értékeket, amelyeket egy magyar ember képvisel.²⁰ De ez tapasztalataim szerint a gyakorlatban nem valósul meg. A muszlim vallási részleget úgy dolgoztam ki, hogy ezen szempontok szem előtt tartása mellett érvényesüljön a vallási szabadsághoz való jog, és a büntetés-végrehajtás biztonsága se sérüljön, és esetlegesen a jövőbeli radikalizációs folyamatok megelőzésére is lehetőséget kínáljon.

A muszlim vallási részleg létjogosultsága, előnyei, hátrányai

A Váci Fegyház és Börtönben négy muszlim vallású fogvatartott van elhelyezve. Kutatásom során interjúkat készítettem velük. Az elítéltek mindegyikének ugyanazokra a kérdésekre kellett választ adnia önkéntesen és anonimitását megtartva. A beszélgetéseket nehezítették a nyelvi akadályok és az érezhető bizalmatlanság, a négy főből csak kettő nyílt meg teljesen. A többiek válaszai rövidek, elkerülők voltak.

A fogvatartottakkal készített interjúkból kapott információk alapján az alábbi tanulságokat vontam le:

- Az iszlám fogvatartottak nincsenek tisztában a magyarországi törvényekkel, szokásokkal, hagyományokkal. Szükség lenne ezek átfogó oktatására, hogy a megfelelő ismereteket megszerezzék.
- Fontos volna a nyelvtudás javítása, ezáltal leküzdve az ebből származó konfliktusokat.
- Egy hasonló származású, vallású zárkaközösség könnyebbséget jelentene számukra.
- A vallási részlegek egyik előnye, hogy az ott elhelyezett fogvatartottak bűncselekményüket beismerik, és annak társadalomra gyakorolt káros hatásait megértik. Ezért a vallási foglalkozások lehetőségének megteremtése a hívó muszlimokat is elmozdítaná e felé.

A muszlim vallási részleg létjogosultsága indokolt, ennek indokai: a külföldi radikalizáció hazai megelőzése, a vallási részleg reintegrációs hatékonyságából fakadó tapasztalatok és a fogvatartotti interjúkból, a kutatásomból levont következtetések. A részleg köré csoportosuló feladatokat három nagyobb részre bontottam:

²⁰ Schmehl (2014) 201–202.

- A büntetés-végrehajtás állományának oktatása, a szükséges ismeretek megszerzése a vallással, kultúrával kapcsolatban.
- A fogvatartottak elhelyezése egy külön részlegen, közös zárkákban.
- A fogvatartottak oktatása, a börtönimám alkalmazása, a vallásgyakorlás biztosítása.

A büntetés-végrehajtás állományának oktatása, a szükséges ismeretek megszerzése a vallással, kultúrával kapcsolatban

Előnyök:

- Az idegen kultúrájú fogvatartottak speciális ismereteket követelnek meg a végrehajtó állomány részéről. Mivel egy-egy félreértés konfliktusok és rendkívüli események forrása is lehet, a dolgozatomban kifejtett vallási szokások ismerete egy ilyen részlegen elsőbbséget élvez, hiszen segítheti az állományt ezek megelőzésében.
- Ha a fogvatartott a felügyelet félrevezetése céljából hivatkozik valótlan vallási szokásokra, fontos azok felismerése.
- A muszlim vallási részlegekkel rendelkező börtönökben szükséges egy állományi tag, aki rendelkezik a megfelelő nyelvi ismeretekkel ahhoz, hogy a kapcsolattartás formái is biztonságos körülmények között érvényesüljenek (a levelezés, telefonálás, látogatás ellenőrzése).

Hátrány:

- A büntetés-végrehajtási állomány tudásának, képzettségének a bővítése nem jár hátrányokkal.

A fogvatartottak elhelyezése egy külön részlegen, közös zárkákban

Előnyök:

- A fogvatartottak napi életvitelének ellenőrzése és felügyelete leegyszerűsíthető, könnyebb.
- A végrehajtói állomány kevesebb tagját szükséges oktatásban részesíteni az itt elhelyezett fogvatartottak vallási, kulturális szokásairól.
- A végrehajtói állomány állandósága egy ilyen részlegen megkönnyíti a fogvatartotti krízisek észlelését, illetve a radikális eszméket valló elítéltek kiszűrését.
- A fogvatartottak hasonló érdeklődési körű, kultúrájú társaikkal kerülnek elhelyezésre, ezzel is csökkentve a rendkívüli események bekövetkezésének esélyét.
- A vallási részlegre való bekerüléshez, mint az APAC²¹ esetében, a felelős reintegrációs tiszti, imámi ajánlás után kerülhet sor. Ez már egy elsődleges szűrést biztosít a fogvatartott szándékaival, vallási meggyőződésével kapcsolatban.

21 A keresztény vallás reintegrációs felhasználásának lett eredménye az APAC (Association for the Protection and Assistance of the Condemned – magyarul: Szövetség az Elítéltek Védelmére és Támogatására).

Hátrány:

- A fogvatartottak összefonódása, a felügyelet kijátszása és a radikalizáció erősödése hátrányok lehetnek, ha a felügyelet és a börtön által megbízott imám (börtönimám) nem észleli időben a szélsőséges vallási nézeteket valló elítélteket.

A fogvatartottak oktatása, a börtönimám alkalmazása, a vallásgyakorlás biztosítása

Előnyök:

- A fogvatartottak ismereteket szereznek a magyar kultúráról, hagyományokról, és ez elősegíti a beilleszkedésüket a büntetés-végrehajtás rendszerébe, fogvatartotti populációjába, illetve a szabadulás után a társadalomba.
- Csökkenti a konfliktusokat a személyi állománnyal, amelyeket a kulturális, vallási különbségek okoznak.
- A börtönimám segíti a reintegrációt, a fogvatartotti krízisek megakadályozását, illetve megoldását és segíti a büntetés-végrehajtás munkáját azzal, hogy észleli a szélsőséges fogvatartottakat, és erről tájékoztatást ad.
- A vallásgyakorlás ad egy belső regulát a büntetés-végrehajtás szabályain belül, amely megerősíti a fogvatartottakat a rendkívüli események okozásának elkerülésében. Illetve a személyi állománnyal való tiszteletteljes viselkedésben is döntő szerepű.

Hátrány:

- Nehezen lehet megkülönböztetni a mérsékelt és szélsőséges iszlám hívőket egymástól, ezért szabad csoportos vallásgyakorlásukban ez felmerülő probléma lehet, de egy jól képzett imám ennek kiszűrésében megfelelő segítség lehet.

Összegzés

Tanulmányom célja a figyelem felhívása arra, hogy jogszabályi szabályozás és lehetőség is van a speciális – témám esetében a muszlim – fogvatartottak kezelésére, de ez a gyakorlatban nem valósul meg, mert hiányoznak a szükséges ismeretek, illetve a jogszabály nem szabályozza kellőképpen az egyes területeket (például a látogató fogadását vagy a telefon használatát idegen nyelven). Kutatásaimmal többek közt alátámasztottam, hogy ezen fogvatartottak száma növekszik, még ha nem is akkora mértékben, hogy a populáció összetételében meghatározó mértékű legyen. Hosszan fejtettem ki dolgozatom elején az iszlám vallási szokásokat, kialakulásukat és modern kori megjelenésüket, mert lényegesnek és megkerülhetetlennek tartom ezek tárgyalását és elemzését ahhoz, hogy teljes képet kapjunk erről a kultúráról, és kiemeljük azokat a kulturális különbségeket, amelyek problémákat okozhatnak. A vallás kétélű fegyver: a büntetés-végrehajtás kezében alkalmazható a reintegrációra, de a fogva tartás biztonságának fenntartására is, és egy iszlám vallású részleg megalkotása mindkét igény kielégítését szolgálja. Kutatásomhoz felhasználtam jogszabályokat, magyar nyelvű irodalmat, büntetés-végrehajtási szakirodalmat, egyéb médiában megjelent forrásokat, tanulmá-

nyom során eddig szerzett ismereteimet és a gyakorlati tapasztalataimat, amelyeket a szervezetenél eltöltött eddigi munkaviszonyom alatt szereztem.

IRODALOMJEGYZÉK

- Az imádkozás könyve (2002): *Az imák összevonása*. Forrás: <http://iszlami.com/az-iszlami-pillerei/iszlami-ima/imadkozas/item/1008-az-imak-osszevonasa> (2016. 08. 30.)
- Detre Zoltán (2007): A terrorizmus kialakulásának történeti háttére, megnyilvánulási formái és jelenléte a XXI. században. In: *Bolyai Szemle*, 16. évf. 2. sz. 71–86.
- Al-Hashim, Muhammad Ali (2007): *A muszlim személyisége a korán és a szunna megfogalmazás szerint*. Budapest, Magyarországi Muszlimok Egyháza.
- Hanif Iszlám Kulturális Alapítvány (2010): *A Kegyes Korán értelmezése és magyarázata magyar nyelven*. Budapest, Hanif Iszlám Kulturális Alapítvány.
- Mi is a Korán? Forrás: <http://iszlami.com/koran/a-koran/item/45-mi-is-a-koran> (2016. 08. 30.)
- Munif, Abdul-Fattah (2012): *A dzsihád valódi jelentése*. Forrás: <http://iszlami.com/iszlami-az-elet-vallasa/iszlami-es-nyugat/item/1311-a-dzsihad-valodi-jelentese> (2016. 07. 20.)
- Roszik Gábor (1998): A szeretet nem luxus. In: *Börtönügyi Szemle*, 17. évf. 1. sz. 69–84.
- Ruzsonyi Péter (2006): A kriminálpedagógia lehetősége a börtönadaptáció és a társadalmi integrálódás érdekében. In: *Börtönügyi szemle*, 25. évf. 2. sz. 21–33.
- Ruzsonyi Péter (2015): A börtön mint veszélyforrás. In: *Pécsi Határőr Tudományos Közlemények*, 16. évf. 23–33.
- Schmehl János (2014): Szélgjegyzetek a sorsfordító kodifikációhoz. In: Deák Ferenc – Pallo József (szerk.): *Ünnepi kötet dr. Lőrincz József 70. születésnapja tiszteletére*. Budapest, Büntetés-végrehajtás Tudományos tanácsa.
- Serdián Miklós György (2010): *Iszlám kislexikon*. Budapest, EPL.
- Somogyvári Mihály et al. (szerk.) (2015a): *2015/I. Börtönstatisztikai Szemle*. Budapest, Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága.
- Somogyvári Mihály et al. (szerk.) (2015b): *2015/II. Börtönstatisztikai Szemle*. Budapest, Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága.
- Somogyvári Mihály et al. (szerk.) (2016): *2016/I. Börtönstatisztikai Szemle*. Budapest, Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága.
- Watt, William Montgomery (2000): *Az iszlám rövid története*. Budapest, Akkord Kiadó.

Jogsabályok

2013. évi CCXL. törvény a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról
- 16/2014. (XII. 19.) IM rendelet a szabadságvesztés, az elzárás, az előzetes letartóztatás és a rendbíróság helyébe lépő elzárás végrehajtásának részletes szabályairól
- Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által 2006. január 11-én elfogadott a Miniszteri Bizottság Európai börtönssabályokról szóló R/2006/2 ajánlása a tagállamok számára

ABSTRACT

Social Integration of Muslims into the Hungarian Penitentiary System

Miklós TÓTH

First of all, as part of my dissertation research I would like to point out the foundations of Islam; its value system and culture. Afterwards I expose the problem of integration of faithful Muslims into the Hungarian penitentiary system. I am looking for a solution how this could happen in the Hungarian penitentiary system. In my dissertation I will demonstrate a potential answer which I call "the Muslim section". The point of this section is that Muslim prisoners could live in one community and practice their religion together.

Keywords: Muslim, social integration, penalty enforcement, prison, the Muslim section

Rendészettudományi gondolatok – tudományos konferenciák a Rendészettudományi Karon

TÓTH Nikolett Ágnes¹

Európai rendőröket képzünk

2016. december 8. RTK, a Rendészeti Jogi és Igazgatási Tanszék konferenciája

„A tisztjelölt hallgatók a jövőben nemcsak magyar, hanem európai rendőrök is lesznek, ugyanis a bűnözés és a bűnüldözés is globalizálódik, a határon túli együttműködések ma már mindennapossá váltak” – hangsúlyozta Dr. Bánfi Ferenc, a CEPOL igazgatója a Rendészeti Jogi és Igazgatási Tanszék által a Rendészettudományi Karon megrendezett, a *Rendészet az Európai Unió tagállamaiban, a CEPOL szemináriumok kiemelt szerepe a képzésben* című szakmai konferencián. Majd az Európai Rendőrákadémia helyéről és szerepéről fogalmazta meg gondolatait a jelen lévő hallgatók és oktatók számára, hozzátéve azt, hogy az Európai Rendvédelmi Közösség jogos képzési szükségleteit igyekszik a CEPOL kielégíteni, figyelembe véve a körülöttünk zajló folyamatos változásokat ebben a felgyorsult világban. Bánfi Ferenc hozzátette: „Növelni szükséges az előrelátó képességünket és fejleszteni az analitikai képességeinket a rendvédelmi együttműködés segítségével.” Az igazgató a rendvédelem zászlóshajójának nevezte az EUROPOL-t, majd bemutatta a CEPOL képzéseit. Beszélt az európai rendőri csereprogramról és a közös nyomozócsoportok létrehozásának lehetőségéről is. Felidézte a 36 éves szolgálati jogviszonyának legfontosabb állomásait, majd megköszönte mindazt a figyelmet, amelyet az NKE szentel az Európai Rendőrákadémiának.

Dr. habil Boda József ny. r. vezetőrnagy, dékán köszöntő gondolataiban felidézte a CEPOL megalakulásának a pillanatát, ezt az időszakot sikertörténetnek nevezte. Elmondta, hogy olyan szervezet jött létre, amely az EU rendvédelmi dolgozóinak a minőségi képzéséért felel. Emlékeztetett arra, hogy az NKE 2014-ben írta alá a keretpartneri megállapodást a CEPOL-lal, mellyel az uniós ügynökség keretpartnerévé vált, így pályázhat szemináriumok, képzések megrendezésére.

Az Európai Rendőrákadémia szerepéről, az új tudományos eredmények megosztásának fontosságáról beszélt Dr. habil. Bodonyi Ilona főiskolai docens, aki Jack Kerouacot és Karl Popper-t idézte: „Az út az élet. Az egész élet problémamegoldás.” Bodonyi Ilona

1 TÓTH Nikolett Ágnes dr., PhD, r. őrnagy, egyetemi adjunktus, NKE Rendészettudományi Kar, Rendészetelméleti és -történeti Tanszék
Nikolett Ágnes TÓTH dr. NUPS Faculty of Law Enforcement, Department of Law Enforcement Theory and Law Enforcement History
orcid.org/0000-0002-4682-1280, toth.nikolett@uni-nke.hu

úgy véli, mindez a tudományra is igaz, előadásában a fejlődés kulcsfontosságú elemeit vette számba, figyelembe véve a CEPOL, a rendészettudomány és a rendészeti oktatás kapcsolatát. „A bizonyítékalapú rendőri munka segítése, a tudományalapú tanulás és tanítás a legfőbb cél. Az Európai Rendőrákadémia támogatja a tudományos kutatást az alábbi mottóval: képezni, megújítani és motiválni” – hangsúlyozta a főiskolai docens.

Dr. Nagy Judit r. ezredes PhD, tanszékvezető egyetemi docens tudományos és nemzetközi dékánhelyettes, a rendezvény levezető elnöke az EU szakpolitikai ciklusáról tartott előadást, majd a CEPOL mesterkurzusáról videoüzenetben fogalmazta meg gondolatait *Palkovics Viktor r. alezredes, a Nógrád MRFK RI Közlekedérendészeti osztályvezetője*.

A rendezvényen az RTK oktatói és munkatársai tartottak előadást. A céljuk az volt, hogy népszerűsítsék a CEPOL szemináriumokat. *Dr. Balassa Bence r. őrnagy PhD tanársegéd* az Európai Unió kríziskezeléséről, az EU közös biztonság és védelempolitikájának legfontosabb állomásairól fogalmazta meg gondolatait. *Bezsenyi Tamás r. őrnagy, tanársegéd* a rendőrségre vonatkozó társadalomtudományi kutatások visszahatását elemezte a rendőri szervezet vonatkozásában. A rendőrség vizsgálatának problémáiról, valamint a rendőrök önképe és a társadalom rendőrképe témájú kutatásról beszélt. *Felföldi Péter okleveles közlekedési mérnök, szaktanár* egy svéd példa mentén mutatta be a városi erőszak és az integráció kapcsolatát. *Dr. univ. Kiss Rita nemzetközi referens* a CEPOL rendészeti tudományos munkát segítő lehetőségeit vette számba. *Dr. Szabó Andrea püör. ezredes PhD, tanszékvezető egyetemi docens* a CEPOL képzések tapasztalatairól és kutatást erősítő szerepéről pénzügyőr szemmel beszélt. *Dr. Mészáros Bence r. ezredes PhD, tanszékvezető egyetemi docens* tájékoztatást adott az Evidence-based Policingről, mint rendészeti stratégiáról. *Szabó Tamás r. őrnagy, a BM Európai Unió és Nemzetközi Helyettes Államtitkárság szakmai referense* pedig a gyűlölet-bűncselekményekről és a terrorizmusról beszélt.

Fókuszban a kiberbiztonság

2016. november 22. RTK, a Belügyi Tudományos Tanács konferenciája

„A téma rendkívül aktuális, speciális és megkerülhetetlen, hiszen egyfajta kibertérben élünk. A kiberbűnözés elleni küzdelem során megelőzésre és együttműködésre van szükség” – hangsúlyozta köszöntőjében *Dr. Nagy Judit PhD r. ezredes, tudományos és nemzetközi dékánhelyettes* a Belügyi Tudományos Tanács és a Rendészettudományi Kar által megrendezett *Nemzetközi rendészeti együttműködés a kiberbiztonság tükrében* című tudományos-szakmai konferencián.

Dr. habil. Boda József nb. vezérőrnagy szerint szükség van a leendő rendvédelmi szakemberek felkészítésére a kiberbűnözés elleni küzdelem során. Emlékeztetett arra, hogy az Európai Unió negyedszer hirdette meg idén a kiberbiztonsági hónapot. Bejelentette, hogy kiberbűnözés elleni szakirány alapítása van folyamatban a Rendészettudományi Karon.

Magyarország kiberkoordinátora, Prof. Dr. Rajnai Zoltán a kormányzati kiberbiztonság szervezeti-működési rendszeréről beszélt. Elmondta, hogy 2013-ban a kormány elfogadta Magyarország Nemzeti Kiberbiztonsági Stratégiáját, Magyarország kibervédelme biztos alapokon áll. A Nemzetbiztonsági Kabinet rendszeresen áttekinti a feladatokat, az elért eredményeket. Felidézte, hogy a több mint három éve lépett hatályba az információbiztonságról szóló törvény. A kiberbiztonsági munkacsoportokat a szakmai munka letéteményeseinek nevezte a kiberkoordinátor. Felhívta a figyelmet a biztonság tudatosság és az információmegosztás fontosságára, egyre növekvő szerepére.

Szó volt a Nemzeti Kibervédelmi Intézet szerepéről, a honvédelmi célú elektronikus információs rendszerek kibervédelmi kérdéseiről, az információbiztonságról, a kiberbűncselekmények nyomozásáról és a nemzetközi bűnügyi együttműködésről is.

Prof. Dr. Kovács László mk. ezredes, a Hadtudományi és Honvédtisztképző Kar Elektronikai Hadviselés Tanszék egyetemi tanára bemutatta a Ludovika Kiberbiztonsági Kiemelt Kutatóműhely tervezetét. A konferencián elhangzott gondolatokat *Dr. Szendrei Ferenc PhD r. ezredes, az RTK Bűnüldözési és Gazdaságvédelmi Tanszékének a vezetője* összegezte.

A határrendésztől a rendészettudományig

2016. november 18. Pécs, a Magyar Rendészettudományi Társaság és a Magyar Hadtudományi Társaság Pécsi Szakcsoportjainak konferenciája

Dr. Janza Frigyes ny. r. vezérőrnagy, a Magyar Rendészettudományi Társaság főtíkára Pintér Sándor belügyminiszter nevében is köszöntötte a megjelenteket *A határrendésztől a rendészettudományig – 15 éves a Szent László napi nemzetközi tudományos konferencia-sorozat* című jubileumi konferencia tudományos értékeit megörökítő, Pécsi Határőr Tudományos Közlemények XVII. számának nyilvános, ünnepi bemutatóján a pécsi Cella Septichora Látogatóközpontban.

A vezérőrnagy fontosnak tartja a tradíciók ápolását, elmondta, hogy a tizenöt évvel ezelőtt indult konferenciasorozat azzal a céllal jött létre, hogy kezdetben a hadtudományon belül, később önálló tudományos társaság keretében külön diszciplínaként foglalkozzon a rendészettudománnyal és a rendészettel kapcsolatos specifikus ismeretekkel. Tudományos fórumot, előadói és publikációs lehetőséget kínál mindazok számára, akik a szakmai gyakorlati kérdések mellett vagy azokon túl elméleti igényességgel fordulnak a rendészet elmélete, az egyes szakrendészetek hasznosíthatósága felé. A rendészettudományi kutatók egyik legalapvetőbb munkájának, zászlóshajónak tekinti ezt a kötetet.

Dr. Kerezsi Klára egyetemi tanár, a Nemzeti Közszerológiai Egyetem Rendészettudományi Doktori Iskola vezetője az európai rendészeti doktori képzésről beszélt. A rendészettudományt rendkívül izgalmas területnek tartja, hiszen folyamatos változásban van. Kerezsi Klára a biztonságról is beszélt, melynek szavatolása során a rendészet több szereplő által gyakorolt tevékenységgé változik. Felhívta a figyelmet az együttműködés fontosságára. A biztonsághoz való jogról, a szolgáltatás és az állami hatalomgyakor-

lás egymáshoz való viszonyáról beszélt. Elmondta, hogy a rendőri munka alapvetően a közösséggel felépített és hatékonyan működő kapcsolatrendszert jelent. A professzor úgy véli, hogy azoknak a rendőröknek, akiknek pszichológiai, szociológiai vagy más felsőoktatásban oktatott diszciplinával kapcsolatos tapasztalataik vannak, ezek előnyt jelenthetnek a munkájuk során. Végezetül megosztotta a jelenlévőkkel a Rendészettudományi Doktori Iskola doktori programját, legfőbb jellemzőit.

A Magyar Rendészettudományi Társaság és a Magyar Hadtudományi Társaság Pécsi Szakcsoportjának a nevében Dr. Gaál Gyula és Dr. Hautzinger Zoltán szerkesztők mutatták be a Pécsi Határőr Tudományok Közlemények XVII. számát.

A tehetséggondozás érték

2016. november 17. RTK, a Rendészeti Doktoranduszok Országos Egyesületének fóruma

„A rendezvényen minden évben lehetőséget adunk a doktoranduszoknak arra, hogy bemutakozzanak, a tudományos eredményeiket élénk tárják” – hangsúlyozta dr. Szilvássy György Péter, a Rendészeti Doktoranduszok Országos Egyesületének elnöke a Magyar Tudomány Ünnepe alkalmából megrendezett Rendészeti Ágazat Doktoranduszainak VIII. Országos Fórumán.

„Egyik legfőbb feladatunknak tartjuk, hogy a jövő tudós generációját neveljük” – hangsúlyozta Dr. Boda József nb. vezérőrnagy (nyá.), dékán. Prof. Dr. Padányi József mk. dandártábornok, tudományos rektorhelyettes köszöntőjében hangsúlyozta, hogy egy egyetem életében a tehetséggondozás, a doktoranduszok támogatása érték. *„Önök az utódaink, akik tovább művelik majd a tudományos kutatás mesterségét. Az NKE stratégiai célja az volt, hogy legyen önálló rendészettudományi iskolánk, legyen olyan műhely, ahol szervezetszerűen is elsajátíthatják ezt a mesterséget”* – hangsúlyozta a rektorhelyettes, aki elmondta, hogy a rendészettudomány művelőit elismerik a tudományos életben. Felhívta a figyelmet az NKE Tudományos Kiválósági Programjaira, azt kérte a doktorjelöltektől, kutatóktól, hogy éljenek ezzel a lehetőséggel és minél többen pályázzanak.

Prof. Dr. Korinek László, akadémikus, az egyesület tiszteletbeli elnöke gratulált Prof. Dr. Finszter Géza professor emeritusnak, aki kiemelkedő tudományos életművének elismeréseként Eötvös József-koszorú kitüntetésben részesült. A rendészetelméleti- és történeti tanszék egyetemi tanára a Magyar Tudomány Ünnepeének nyitóünnepségén vehette át az elismerést a Magyar Tudományos Akadémián. Korinek László arra biztatta a jelenlévőket, hogy a tudomány területén hasonló sikereket érjenek el. Az akadémikus megosztotta az egyik álmát a jelenlévőkkel: azt szeretné, ha a rendészettudomány európai tendenciái témában konferenciát rendeznének az RTK-n a rendészettudósok.

A doktori iskola törzstagja, Prof. Dr. Blaskó Béla ny. r. vezérőrnagy felidézte, hogy megalakult a doktori iskola, mellyel az NKE komoly mérföldkőhöz érkezett. Erénye, hogy az itt folyó képzés multidiszciplináris. Beszélt a doktori iskola három fő kutatási területéről és a képzésről.

Az NKE Doktorandusz Önkormányzatának tagja, *Vajkai Edina tanársegéd* felidézte, hogy ötödik alkalommal vesz részt a rendezvényen. Az együttműködés fontosságát hangsúlyozta, beszámolt A Tudomány Kapujában és A Haza Szolgálatában elnevezésű rendezvényükről.

Dr. Vári Vince PhD. r. őrnagy, tanársegéd, az egyesület egykori elnökségi tagja előadásában a bűnüldözési statisztikáról beszélt a hatékonyság tükrében. A bűnüldözés hatékonyságának mibenlétéhez a fogalmi elemek meghatározásán és az elméleti kérdések megválaszolásán keresztül juthatunk el, fogalmazott az őrnagy. *„Ennek során feltárást igényelnek a bűnüldözés hatékonyságmérésének eddigi tudományos igényű megközelítései. A hatékonyság önmagában nem definiálható könnyen, hisz olyan elemeken nyugszik a »kvalitás« elismerése és értékelése, melyek hiányára csak indirekt módon következtethetünk. A bűnüldözés hatékonyságának mérésére már korábban is történtek lépések, de valódi átörös nem született”* – tette hozzá dr. Vári Vince, aki a teljesítményértékelés kritikáját is megfogalmazta.

A nap további részében a doktoranduszok öt szekcióülésen adtak számot kutatási eredményeikről. A rendezvényt megtisztelték jelenlétükkel az RTK professzorai is: *Kozáry Andrea, Kerezsi Klára, Irk Ferenc, Sárkány István, Finszter Géza és Ruzsonyi Péter.*

A migráció bűnügyi hatásai

2016. november 16. RTK, a Bevándorlási és Állampolgársági Tanszék konferenciája

„Az elmúlt évben kétmillió ember érkezett illegálisan Európába, ahol a biztonság felértékelődött, hiszen a modern kori népvándorlás súlyos kihívásokat jelent” – hangsúlyozta *Dr. Végh Zsuzsanna, a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal főigazgatója* A migráció bűnügyi hatásai című konferencián. A Bevándorlási és Állampolgársági Tanszék által szervezett eseményen hozzátette, hogy mindez olyan problémahalmazt érint, amely minden embert foglalkoztat, hiszen soha ennyi vélemény, ellenvélemény, javaslat nem fogalmazódott még meg egyetlen témával kapcsolatban sem.

A főigazgató felidézte, hogy Németországban 69 ezer bűncselekményt követtek el migránsok az első negyedévben. Szeptember végéig több mint négyezer ember vesztette életét a földközi-tengeri átkelések során az Európa felé vezető tengeri úton. *„Toleráns társadalmakban is egyre gyakoribbá vált a tiltakozás a migránsokkal szemben, egyre inkább növekszik a velük szemben elkövetett bűncselekmények száma is”* – fogalmazott Végh Zsuzsanna, aki szerint az iszlamista szélsőséges szervezetekkel szemben nehéz felvenni a harcot. *„Az illegálisan érkezők közül nehéz kiszűrni azokat, akik terrorcselekmény elkövetését tervezik.”* Összegzésként megállapította, hogy nem számolhatunk azzal, hogy a migráció belátható időn belül csökkenni fog, annak ellenére, hogy számos intézkedés történt a tagállamok közös szerepvállalásának a növelésével. *„Az útnak induló embereket nem lehet megállítani, csak akkor, ha sikerül megszüntetni a migrációt kiváltó okokat. Nemzetközi összefogásra és konszenzusteremtésre van szükség, mert Európa jövője forog kockán”* – fejezte be gondolatait a BÁH főigazgatója.

A migráció és a bűnügy kapcsolatát elemezte előadásában Dr. Hegyaljai Mátyás, a Belügyminisztérium európai uniós és nemzetközi helyettes államtitkára. A migráció hatásait vette számba, elmondta, hogy nagy tömegben jelentek meg számunkra ismeretlen emberek Európában. A migránsok nagy részét áldozatnak tekinti, ugyanis a kilencvenöt százalékuk a szervezett bűnözői hálózatok segítségével jutott be Európába, ahol a radikalizálódás nagy problémát jelent a különböző közösségekben, ugyanis ezek az emberek eszközévé válhatnak a különböző ideológiáknak.

A németországi keresztény menedékkérőket érintő atrocitások büntetőjogi háttéréről beszéltek a Migrációkutató Intézet munkatársai, Dr. Horváth Dániel és Dr. Sántha Hanga, akik Németországot kiemelt célszágnak, az elmúlt évet pedig a modernkori keresztényüldözés legvéresebb évének tartják. Kevés statisztika áll rendelkezésre a menedékkérők vallási hátteréről, de egyre több aggasztó hírről számoltak be a kutatók, akik vizsgálták a beilleszkedési nehézségek fő markereit, úgymint az elkövetők társadalmi hátterét, társadalmi státuszát a származási országban, a generációs továbbörökítést, az integrációs deficitet. A világ népességének harminc százaléka keresztény. Az iszlámról a kereszténységre való áttérést hitehagyásként élik meg az érintettek, Isten ellen elkövetett bűncselekménynek tartják. A dzsihadista szervezetek szerint mindez nem csupán a vallást sérti, hanem a saria szerint élő társadalmat is veszélyezteti, így az al-Bukhári gyűjteményének hadísa szerint halálbüntetést érdemelnek. Elhangzott, hogy Németországban a politikailag motivált gyűlölet-bűncselekmények egy kilencede volt vallási alapú. Jelentősen emelkedett a nem német állampolgárok által elkövetett bűncselekmények száma.

Migránsok agresszivitása az adatok tükrében című előadásában Dr. Haller József intézetvezető egyetemi docens az erőszakos bűnözés okait vette számba. Elmondta, hogy a migránsok gyakran zárt közösséget alkotnak, a büntetteik rejtve maradnak. Sok országban tilos nemzetiségi statisztikákat vezetni a bűnesetekről, a különböző országokban a jogi normák eltérőek, az adatok nem publikusak. A szociálpszichológiai kutatások adatai azonban könnyen elérhetőek, az információk forrásai maguk a migránsok. Az intézetvezető definiálta az agressziót, amely a fájdalom szándékos okozása vagy azzal való fenyegetés, ami az áldozatnak semmilyen formában nem válik hasznára. A kutatása során arra a következtetésre jutott, hogy agresszívebbek a migránsok, mint a helyi lakosok. „Nagy a migráció kockázata az agresszív cselekmények elkövetésének szempontjából, ha a befogadó országban kriminalizálnak olyan cselekedeteket, amelyek a származási országban elfogadottak. Magyarország lakosságának négy százaléka migráns, külföldi állampolgár, vagy külföldön született.”

Dr. Angyal Miklós r. ezredes és Dr. Mészáros Bence r. ezredes tanszékvezető egyetemi docensek a személyazonosítás és európai bevándorlás problémakörét kutatták. „A válság a veszély és az esély kettősségét determinálja” – hangsúlyozta Angyal Miklós, aki az azonosítás kérdését tudományos, technológiai és filozófiai kérdésnek tartja. Előadásában a kriminalisztikai azonosítás folyamatát vette számba.

Szó volt még a migráció bűnözési és büntetőjogi következményeiről. A rendezvényt megtisztelte jelenlétével Dr. Janza Frigyes ny. r. vezérőrnagy, a Fenntartói Testület ügy-

vivője és Dr. habil. Boda József nb. vezérőrnagy (nyá.), az RTK dékánja. A konferencia levezető elnökeként Dr. Hautzinger Zoltán tanszékvezető egyetemi docens, oktatási dékánhelyettes működött közre, aki bemutatta a jelenlévők számára a *Migráció bűnügyi hatásai* című tanulmánykötetet.

Tömegkezelés és alapjogvédelem

2016. november 10. Rendőrségi Oktatási és Kiképző Központ, a Rendőrség Tudományos Tanácsának konferenciája

„A Magyar Rendőrség komoly erőfeszítéseket tett a tömegkezelési gyakorlatának megújítására, ma már európai szintű tömegkezelési gyakorlatot alkalmazunk” – hangsúlyozta Dr. Balogh János r. vezérőrnagy, műveleti országos rendőrfőkapitány-helyettes, a Készenléti Rendőrség parancsnoka a Rendőrségi Oktatási és Kiképző Központ, valamint a Rendőrség Tudományos Tanácsa által a Magyar Tudomány Ünnepe alkalmából a Nemzetközi Oktatási Központban megrendezett *Tömegkezelés és alapjogvédelem* című tudományos szakmai konferencián. Majd hozzátette: *„A tömegkezelés a Készenléti Rendőrség szolgálati feladatai közé tartozik. A labdarúgó mérkőzések hangsúlyossá teszik a tömegkezelés kérését.”*

Dr. Janza Frigyes ny. r. vezérőrnagy, címzetes egyetemi tanár, az MRTT főtitzára, a konferencia levezető elnöke felidézte, hogy 1987-ben találkozott először a tömegkezelés gyakorlatával. Elmondta, hogy a joggyakorlat önmagában képes alakítani a valós gyakorlatot.

A békés gyülekezéshez való jogról beszélt az Alkotmánybíróság döntéseinek tükrében Dr. Sulyok Tamás, az Alkotmánybíróság elnökhelyettese, megbízott elnöke. Az Alkotmánybíróság számos döntést hozott a témában. A szükségesség és arányosság, valamint a gyülekezési szabadság kiemelt szerepét és azt hangsúlyozta, hogy az emberi jogok védelme az állam elsőrendű kötelezettsége.

Új kihívásokról, a tömeges előállításokról, a konfliktust kereső résztvevőkről, egy helyszínre bejelentett, ellentétes célú demonstrációkról beszélt Dr. Nagy Miklós Imre r. ezredes, a Készenléti Rendőrség rendészeti igazgatója. Elmondta, hogy a rendőrség fő feladata az állampolgárok békés gyülekezési jogának a biztosítása, szükség esetén annak segítése.

Dr. Hörcherné dr. Marosi Ildikó, a Kúria bírónője a bírói jogértelmezés határait vázolta fel előadásában, majd a bejelentés és feloszlás anyagi jogi és eljárásjogi kérdéseit vette számba.

A demokratikus tömegkezelés alapelveiről, a tömegkezelési kultúrát befolyásoló tényezőkről beszélt Less Ferenc r. alezredes, a Rendőrségi Oktatási és Kiképző Központ főosztályvezetője.

„A gyülekezési törvény a békés rendszerváltás szimbólumának is nevezhető” – hangsúlyozta Dr. Orbán Endre, az Alkotmánybíróság tanácsadója, aki a 2000-es éveket az agresszió évtizedének nevezte.

Dr. Hajas Barnabás, a PPKE JÁK egyetemi docense, az Igazságügyi Minisztérium főosztályvezetője a gyülekezési jog korlátairól, a rendezvényfelosztás és a tömegosztatás közötti különbségtételről beszélt előadásában.

Szó volt még a rendbiztosi tevékenység szerepéről, rendszetről, tömegkezelésről, integritásról, a törvényhozó, a végrehajtó és a bírósági szerepéről a tömegkezelés területén.

Új utak a bűnügyi tudományokban

2016. november 9. RTK, a Bűnügyi Tudományok Intézetének konferenciája

A Bűnügyi Tudományok Intézete tudományos és szakmai konferenciát rendezett *Új utak a bűnügyi tudományokban, különös tekintettel a büntetőeljárás törvény kodifikációjára* címmel a Rendészettudományi Karon.

Dr. Hautzinger Zoltán oktatási dékánhelyettes köszöntőjében a Magyar Tudomány Ünnepe rendezvénysorozatról, a tudományról, a büntető-eljárás jogi terület folyamatos fejlődéséről beszélt.

Dr. habil. Polt Péter tanszékvezető egyetemi docens a büntetőeljárás törvény kodifikációja témában tartotta indító előadását. Elmondta, hogy a kormány 2015-ben döntött arról, hogy új büntetőeljárás törvényre van szükség. *„Felmerült az igazságszolgáltatás hatékony működése iránti igény, a hatályos törvény ugyanis koherenzhiányokkal küzd, több szempontból is következetlen. Néhány új intézmény nem váltotta be azt a funkciót, amiért bevezették, így az óvadék, a távollátás, a tárgyalásról lemondás”* – hangsúlyozta Polt Péter. Majd a szabályozási koncepcióról, a fokozatosság elvének fontosságáról beszélt és arról, hogy a büntetőeljárás törvény egymásra épülő elemek rendszereként jelenik meg. *„A büntetőeljárás törvény meg fog felelni a 21. századi kihívásoknak”* – zárta előadását a tanszékvezető.

A jogszabály módosítása kapcsán felmerülő Rendőrségi elvárásokat fogalmazott meg előadásában *Dr. Gömbös Sándor c. r. dandártábornok, az ORFK hivatalvezetője*. Beszélt az előterjesztéssel elérni kívánt közpolitikai célról, a korszerű, hatékony, célszerű és észszerű időn belül lefolytatott, az igazságra törekvő büntető-eljárás jogi szabályozás kialakításáról. *„A tervezet egyik fő újítása, hogy a nyomozást két fő szakaszra osztja, a felderítésre és a vizsgálatra”* – emelte ki a hivatalvezető. Majd a büntetőeljárás célú titkos információgyűjtés büntetőeljárásba integrálásáról, valamint az eljárási cselekmények kép- és hangfelvételen rögzítéséről fogalmazta meg gondolatait a jelenlévők számára.

Dr. habil. Fantoly Zsanett tanszékvezető egyetemi docens elmondta, hogy 23 részből és 868 szakaszból áll az új jogszabály, melyet gigatörvénynek nevezett az előadó. Fantoly Zsanett számba vette a nyolc alapelvet is, és szóba került az is, hogy az új törvény preambulummal bővül, amely a legfontosabb célokat írja le.

Dr. Pallagi Anikó PhD adjunktus a büntetőeljárás-kodifikáció anyagi jogi jellegű vonatkozásait vette számba, *Dr. habil. Barabás Andrea Tünde CSc. intézetvezető, tanszékvezető, egyetemi docens* a sértetti jogokról beszélt.

Az intézet oktatói előadást tartottak még a kábítószeres bűncselekmények nyomozásáról, a nyomozások egyszerűsítésének lehetséges irányairól, a vád problematikájáról, a műszeres vallomásellenőrzés megjelenéséről, az ultima ratio elvéről és internetes tartalom-bűncselekmények kriminológiai értelmezéséről.

A konferencia levezető elnökeként *Prof Dr. Blaskó Béla ny. r. vezérőrnagy, egyetemi tanár* működött közre.

Dobos János Emléknap

2016. november 4. ORFK Rendőrségi Igazgatási Központ Auditórium, a Magyar Bűn-
üldözők Szakmai Egyesületének Dobos János Emléknapja

Az ORFK Rendőrségi Igazgatási Központ Auditóriumában a Magyar Bűn-
üldözők Szakmai Egyesülete által hatodik alkalommal megrendezett Dr. Dobos János Emléknapon emlékérmeket vehetett át *Dr. Balláné Prof. Dr. habil. Füsztér Erzsébet r. ezredes, tanszék-
vezető egyetemi tanár*.

Az eseményen *Hóbor Zsolt főtitkár* megnyitójában az oknyomozó tudományról beszélt és arról, hogy az okozati összefüggések vizsgálatára épül a büntetőeljárás.

A helyszíni és az oknyomozó újságírásról *Dr. Takács László, a Zsaru Magazin egykori főszerkesztő-helyettese, a MÚOSZ Bűnügyi Tudósítók Szakosztályának egykori elnöke* beszélt, aki előadásában kiemelte a szemle jelentős szerepét.

A kriminalisztika és a rendészettudomány kapcsolatát *Dr. Hautzinger Zoltán PhD intézetvezető egyetemi docens, az RTK oktatási dékánhelyettese* vázolta fel, majd kapcsolódva az előző előadáshoz a média rendészetben betöltött szerepéről, oktatásról és tudományról beszélt. Bemutatta a NKE-n elindított rendvédelmi szóvivő szakirányú továbbképzési szak célját a jelenlévőknek. Majd a kriminalisztika művészete fogalom fontosságára hívta fel a figyelmet, melyet Dr. Dobos János definiált: *„Mert nemcsak a költészetben van esztétika, logika, líra, politikum és realitás. Mindez megtalálható a kriminalisztika gyakorlati alkalmazásában, a bűn-
üldözésben is.”*

Az oktatási dékánhelyettes emlékeztetett: a rendészettudomány mint dinamikusan fejlődő tudományterület fogalmát először Szamel Lajos írta le. A rendészettudomány határterületeiről is beszélt. *„A kriminalisztikát a nyomozás tudományának nevezhetjük, mely tényeken és következtetéseken alapul. Elhatárolási szempont a kutatási eredmények hasznosíthatósága. A rendészettudomány tárgya a rendészeti igazgatás, amelynek külön alrendszere a bűn-
üldözés. A kriminalisztika a XVIII. századtól változatlan fogalmi meghatározással rendelkezik. Mindkét diszciplína nyitott a másik vizsgálati módszereire és kutatási eredményeire”* – fejezte be gondolatait Hautzinger Zoltán.

Prof. Dr. Finszter Géza, az MTA doktora, az NKE professor emeritusa a büntetőeljárás múltjáról fogalmazta meg gondolatait. Az egyetemi tanár Dobos Jánost mindig is nagy egyéniségnek tartotta, egy igazán hiteles embernek. *„Az igazságszolgáltatás előkészítő szakasza, a felderítés a rendőrség »saját tulajdona«. Az teszi legitimmé, hogy az igazságszolgáltatás kontrollja alatt van”* – hangsúlyozta Finszter Géza. Majd hozzátette: *„a felderítés*

titkos része is a büntetőeljárás szabályozandó szakasza, az igazságszolgáltatás kontrollja alatt, amelytől nem lehet távol tartani az ügyészt és időnként a bírót sem. Nehezen megismerhető, sok akadályba ütközik. A kriminalisztika tudományának feladata szembenézni ezekkel az akadályokkal. A múltbéli eseményt kell felderíteni, ebben is sok nehézség rejlik. A tárgyi bizonyítékok nélkülözik azt a szubjektív elemet, amely gyakran eltorzíthatja a múlt megismerése során szerzett ismereteinket.” A professor emeritus fontosnak tartja a tudományos megismerést. Végezetül a büntetőjogi megismerés hatalmi jellegéről, a hasznosság elvéről és értékelvről is beszélt.

Dr. Dobos János az újkori magyar bűnüldözés kiemelkedő alakja 1935. május 27-én született. 1953-ban, az érettségit követően jelentkezett a rendőrakadémiára, majd 1960-tól Moszkvában tanult. Diplomáját 1964-ben honosították: az ELTE-n avatták állam- és jogtudományi doktorrá. Első szolgálati helye a BRFK IX. kerületi Rendőrkapitányság volt, 1964-től pedig az Országos Rendőr-főkapitányságon teljesített szolgálatot. A rendszerváltozást követően a Rendőrtiszti Főiskolán oktatott, ahol a Bűnügyi Tanszék vezetője volt. 1991-ben vonult nyugdíjba, majd 2003. december 17-én váratlanul elhunyt.

Dr. Dobos János 1963 óta rendszeresen publikált, a bűnüldöző munka során szerzett tapasztalatait a szaktudományos sajtóban és számos könyvben adta közre. A hetvenes évektől a Magyar Televízió *Kétfény* című televíziós műsorának állandó szakértőjeként is tevékenykedett. Munkájával, oktatói és tudományos tevékenységével jelentős mértékben hozzájárult – egyebek mellett – a korszerű bűnüldözés alapjainak megteremtéséhez, kidolgozásához, valamint a modern rendőrképzéshez. Könyvei, szakkikerei a mai napig előremutatók, kutatásra, továbbfejlesztésre alkalmasak és érdekesek. Munkaszeretete, munkabírása példaértékű lehet minden korosztály számára.

Negyvenöt éves a rendészeti felsőoktatás

2016. szeptember 28. RTK, kari konferencia

„Két közösség ünnepel ma együtt, a rendészeti és rendvédelmi szervek állománya, valamint a Nemzeti Közszerződési Egyetem közössége. Az intézmény által biztosított jogi, kulturális és szervezeti keretek között emlékezünk meg a rendészeti felsőoktatás elmúlt évtizedeiről” – hangzott el a Rendészettudományi Karon, a rendészeti felsőoktatás 45. évfordulója alkalmából megrendezett ünnepi szenátusi ülésen.

Prof. Dr. Patyi András rektor a felsőoktatással szemben támasztott hármas követelményrendszeréről beszélt: az egyetemeken az oktatók tudományos kutatást végeznek, tananyagokat állítanak elő, és ezeket tanítják. Felelevenítette a bolognai típusú rendszert, mely az alapvető törvényi kereteit jelenti a magyar felsőoktatásnak. Elmondta, hogy az RTK minden az egyetemmél szemben támasztott követelménynek megfelel.

Az NKE rektora felidézte, hogy a rendszerváltást követően drasztikus gazdasági és társadalmi átalakulás történt hazánkban, új törvények léptek hatályba és megváltozott a rendőrség szerepe, illetve a vele szemben megfogalmazott társadalmi elvárások

is, amelyekre az intézmény is megfelelőképpen reagált. *„Dicséret, elismerés és hála illeti azokat a tanárokat, akik a főiskolán ezt a változást végrehajtották. Mindez abban a tudásban gyökerezett, amelyet 1990 előtt megszereztek, a rendészetet szakmának, tudománynak, tudásnak tekintették és ennek megfelelően nevelték a tisztai állományt”* – hangsúlyozta Pátyi András, majd a következő gondolatokkal zárta ünnepi köszöntőjét: *„A rendészeti tevékenység egyidős magával az állammal. A rendészet a legösszetettebb állami tevékenységek egyike, hiszen egymástól különböző kompetenciákat igényel egyszerre. Ezekre kell felkészítenünk a hallgatókat. A legkomplexebb állami tevékenység, mert másodpercek törtrésze alatt kell döntéseket hozni”* – fogalmazott az egyetem rektora. Majd hozzátette: *„Magas szintű, gyors döntési képességekkel kell rendelkezni. Egyszerre kell beszélni a jog nyelvét, érteni a társadalom nyelvét, a bűnözők észjárását, a társadalom rezdüléseit. A rendészeti tevékenység az emberek közvetlen közelében zajló közigazgatási tevékenység. A rendőrség mindig az államrendszer fenntartását kell, hogy szolgálja.”*

Zsinka András személyügyi helyettes államtitkár, a jogelőd intézmény egykori hallgatója Pintér Sándor belügyminiszter nevében köszöntötte a rendészeti felsőoktatás 45. évfordulója alkalmából megjelent ünneplő közönséget. *„Az évfordulós ünnepségek a múlt és a jelen összevetésére mindig alkalmat adnak. Egy jó felsőoktatási intézmény azonban sosem öregszik, csak gyarapszik és erősödik minden eredménnyel”* – hangsúlyozta a helyettes államtitkár. Majd emlékeztetett a Rendőrtiszti Főiskola megalakulásával igazán érték lett a tudás és a képzettség. A belügyi szférában és a felsőoktatás rendszerében is elismert képzőhellyé vált az intézmény. Felidézte az egyetemi integráció időszakát is, melyre a vezetők sikeresen felkészítették a főiskolát. Beszélt az új közszolgálati életpályaprogramról is, melynek óriási szerepe van a hivatástudat, a szakmai tudás, a szolgálati teljesítmény és a tapasztalat kiteljesítésében. *„Hiszen a tudás fejlesztése és a szolgálati tapasztalat hasznosítása kiszámítható karrierlehetőséget biztosít. Büszkék vagyunk a rendészeti felsőoktatás eredményeire. Magunkénak érezzük az itt folyó munkát, számíthatnak ránk, mi pedig számítunk Önökre”* – fejezte be gondolatait Zsinka András.

Dr. Janza Frigyes ny. r. vezérőrnagy köszöntőjében elmondta, hogy a 45 éves jubileum jó alkalom arra, hogy egy pillanatra megálljunk, visszaemlékezzünk, és a Rendészettudományi Kar fogadja azt a tiszteletet, amelyet a szenátus sugároz a kar irányába. Kiemelte, hogy az eltelt 45 évet két szakaszra bonthatjuk, egy negyvenéves időszakra, valamint az elmúlt ötéves periódusra. Beszédében hangsúlyozta, hogy a Fenntartói Testület számos olyan szervezeti és igazgatási döntést, intézkedést hozott, amely a rendészettudományi kar folyamatos fejlődését szolgálja, amelyek megteremtik a feltételét a legmagasabb szintű, minőségi oktatásnak. *„Amit az igazgatás elvégezhetett, azt elvégezte, és most a tanárokon, oktatókon, kutatókon múlik az, hogy milyen minőségben tudják realizálni a Belügyminisztérium vezetésének és a végrehajtó szervezetek igényeit, elvárásait.”*

Beszédében megosztotta a hallgatósággal a rendvédelmi oktatás, képzés elméletének legfontosabb dilemmáját, amely gyakorlatilag évtizedek óta foglalkoztatja a világ összes rendőrképző intézményét, rendvédelmi szervét: hogyan képezzünk rendőr-

tiszteket, a rendőrtisztek utánpótlása milyen stratégiai alapokon, milyen stratégiai elképzeléseken nyugszik. Kiemelte, hogy alapvetően két nagy modell különböztethető meg, az egyik az angolszász modell, a másik a közép-kelet európai modell, mint amilyen a miénk volt az elmúlt évtizedekben. Ennek során a fiatal érettségizett hallgatókat három év alatt szakfőiskolai képzéssel tisztekké képezték. Ezt a modellt jogosan érték kritikák a végrehajtó vezetők részéről, hiszen nem volt elég gyakorlatias a képzés.

„Az elmúlt időszakban azonban gyökeresen megváltozott a helyzet, a rendvédelmi oktatás kinyílt a polgári élet felé, ami nagyon helyes, de egyben az is világossá vált, hogy katonai előképzettség, gyakorlati tapasztalatok megléte nélkül három év képzési időbe nem lehet beilleszteni azt a tananyagot, amit a tiszteknek el kell sajátítaniuk. Ezért is született meg az a javaslat, hogy négyéves képzésre térjen át a Rendészettudományi Kar” – hangsúlyozta a vezérőrnagy. Janza Frigyes köszönetet mondott továbbá az igazgatásban résztvevőknek, akiknek az intézkedései biztosították annak a lehetőségét, hogy ilyen magas szintű képzés folyhasson az RTK-n. Köszönetet mondott Pintér Sándor belügyminiszternek, Felkai László és Zsinka László államtitkároknak, valamint a volt parancsnokoknak és oktatóknak. Köszönetét fejezte ki a pénzügyi és gazdasági szakembereknek is, akik megteremtették a pénzügyi hátteret a minőségi működéshez.

„Jó úton haladunk, de sok feladat áll még előttünk, sok mindent kell tennünk még, hogy az Egyetem a legjobbak közé emelkedjen” – fogalmazta meg útravalóul a jelenlévők számára a vezérőrnagy.

Prof. Dr. Sallai János, az RTK tanszékvezető egyetemi tanára az emlékkiállítás megnyitó gondolataiban kifejtette, hogy a 2016-os év több szempontból is rendkívül fontos állomás a rendészet, rendészeti oktatás, rendészettudomány életében. 172 év után 2016-ban a rendészettudomány etablációs folyamatának eredményeként a Rendészettudományi Doktori Iskola létrehozása megtörtént, és ugyanebben az évben ünneplhetjük a felsőfokú rendőrtisztképzés 45. évfordulóját. Felidézte, hogy 1844-ben Karvasy Ágoston a rendészet jeles tudósa, a rendészettudomány első kiemelkedő képviselője *A politikai tudományok rendszeresen előadva* című könyvének első kötetében külön fejezetet szentelt a rendőrségi tudománynak. A Közbiztonság 1870-ben megjelent második számában a főszerkesztő egy rendészeti iskola létrehozásáért emelt szót, melyet alátámasztott még azzal a gondolattal, hogy nem a rendszer, nem a betű, hanem a képzett rendőr képes a törvény alkalmazására.

A professzor elmondta, hogy 1947-ben létrehozták a Magyar Államrendőrség Tiszti Akadémiáját, melyet 1949-ben Rendőr Törzstisztképző Főiskola felállítása követett. Később, 1953-ban Corvin Ottó néven bünyügyi szakiskola létesült. 1950–1956 között a tisztképzés a Rendőrtisztképző Iskolában folyt. A szovjet mintára megszervezett állambiztonság tisztjei kezdetben a rendőrakadémián tanultak, majd 1949-től a Félix Edmundovics Dzerzsinszkij nevét viselő Állambiztonsági Tisztképző Iskolában folytatták. Ezzel párhuzamosan az ÁVH vezetőit a Szovjetunióban képezték ki. A kialakult helyzet fenntartása, a „szocialista törvényesség” fokozott biztosítása, a társadalmi tulajdon védelme és a bűnözők elleni fokozott harc érdekében az akkori párt és az állami vezetők a rendőrség feladat- és hatáskörét az 1955. évi 22. számú törvényerejű rendeletben

rögzítették, és miközben tagadták a múltat, a rendelet mellékleteként felhasználták az előző időszak jogszabályait. Az 1956-os forradalom után a belügyi vezetés számára egyértelművé vált, hogy a rendőrtiszti állománnyal szemben magasabb követelmény támasztása érdekében, magasabb színvonalú képzésre van szükség, amely csak hosszabb időtartamú iskolában lehetséges. Ennek következtében a Honvédelmi Tanács 1959-ben elrendelte a Rendőr Akadémia felállítását. Már ekkor felmerült az igény, hogy az általános tantárgyak oktatását egyetemi szintűvé kell tenni. 1962–1971 között BM Határőrség, Karhatalom és Kormányőrség középfokú tiszti továbbképzésére létrehozták a BM Akadémiát.

Az Elnöki Tanács elnöke az 1970. 30. tvr.-tel Rendőrtiszti Főiskolát létesített. A RTF hároméves nappali és négyéves levelező tagozaton 1971/72 tanévvel hirdette meg a képzéseit. Újdonságként jelentkezett, hogy a főiskolai kereteket kapott rendőrtisztképzés tanterveit a belügyminiszter és a művelődési miniszter együttesen hagyta jóvá.

„E Főiskola alapításának 45. évfordulója alkalmából vagyunk itt most jelen ebben a főépületben, amely korábban is szolgálta ugyan a rendőrképzést, de eredetileg apácázárdaként funkcionált. Mind az épületeknek, és mind a tárlatnak üzenete van. Tudósítanak bennünket arról a korszakról, arról a 45 évről, amikor itt Magyarország egyetlen rendőrtisztképzést folytató főiskolája működött. A tárgyak, tematikák, könyvek, egyenruhák üzenetek a múltból, amelyek a volt hallgatók és tanárok számára mindig útravalóul szolgáltak és melynek eredményeként négy évtizeden keresztül a főiskola felkészült rendőrtiszteket bocsátott ki. A kiállításnak és az ünnepségnek különösen nagy jelentősége van, hisz ma már mindenki számára nyilvánvaló, hogy egy éven belül elhagyjuk ezt az objektumot, és a Ludovikára költözünk. Úgy gondolom, hogy a rendőri hivatás terén nagy szerepe van a tradíciónak, a tradíciók ápolásának, ezért arra kérek minden résztvevőt, hajdani és jelenlegi hallgatót, tanárt, az RTF egykori, és a NKE RTK dolgozóját, hogy őrizzék meg az objektum, és az objektumban töltött idők emlékét” – zárta ünnepi gondolatait Sallai János.

A rendezvényen egyetemi és kari elismeréseket adott át Prof. Dr. Patyi András, valamint Dr. habil. Boda József dékán. A Nemzeti Közszerződési Egyetem rektorának döntése alapján rektori elismerő oklevelet kapott Vincze Gabriella tanulmányi referens és Szalai-né Szűcs Szilvia pénzügyi főelőadó, szakmai tevékenységük elismeréseként. A Nemzeti Közszerződési Egyetem Rendészettudományi Kar Dékáni Tanácsának döntése alapján Kratochwill Ferenc emlékgűrűt kapott Dr. Janza Frigyes ny. r. vezérőrnagy, címzetes egyetemi tanár, miniszteri biztos, a Nemzeti Közszerződési Egyetem Fenntartói Testületének ügyvivője. Dr. Janza Frigyes már a Nemzeti Közszerződési Egyetem létrejöttét előkészítő feladatokban is tevékeny szerepet vállalt. Az egyetemi évek alatt pedig a Fenntartói Testület ügyvivőjeként és tagjaként azon fáradozott, hogy a Rendészettudományi Kar mind a belügyminisztériumi, mind az egyetemi elvárásoknak minél hatékonyabban tudjon megfelelni. Oktatásszervezői tevékenysége jelentős mértékben segítette, hogy a rendészettudomány a kellő hangsúllyal jelenjen meg az egyetemi képzésben, emellett elvitathatatlan szerepet vállalt a Rendészettudományi Kar kriminalisztikai szervezetének fejlesztésében, a kriminalisztikai mesterképzési szak és kriminalisztikai szakirányú

továbbképzések megalapításában. A Nemzeti Közszerológati Egyetem Rendészettudományi Kar Dékáni Tanácsa döntése alapján Kratochwill Ferenc díjat kapott *Gáspár Dorina pénzügyőr hallgató*. Az egyetem rektora és a kar dékánja a Rendészettudományi Kar, valamint jogelőd intézménye, a Rendőrtiszti Főiskola korábbi vezetői emléklapot és emléklakettet kaptak: *Dr. Dános Valér ny. r. vezérőrnagy, Prof. Dr. Blaskó Béla ny. r. vezérőrnagy, Prof. Dr. Sárkány István ny. r. vezérőrnagy, Prof. Dr. Ruzsonyi Péter bv. dandártábornok, Dr. Magyar József ny. r. dandártábornok, Prof. Dr. Finszter Géza ny. r. ezredes, Dr. Matei László ny. r. ezredes, Dr. Lőrincz József ny. bv. dandártábornok, Dr. Virányi Gergely ny. hőr. dandártábornok, Dr. Németh Zsolt ny. r. ezredes, Prof. Dr. Fórizs Sándor ny. r. dandártábornok, Prof. Dr. Sallai János r. ezredes, Czáder Imréné r. ezredes és Kenyeres András ny. r. ezredes.*

Az eseményre emlékkiadvány készült, melynek az volt a célja, hogy a rendészeti felsőoktatásról, az intézmény történetéről, a jogelőd Rendőrtiszti Főiskola és a Rendészettudományi Kar parancsnokainak életútjáról, szakmai pályafutásáról méltóképpen megemlékezzen. A kötetet egykori és jelenlegi hallgatókkal, oktatókkal, vezetőikkel készített interjúk színesítik.

Budapest Európa egyik legbiztonságosabb fővárosa

2016. december 15. RTK, a Magyar Rendészettudományi Társaság Bűnügyi Tagozatának konferenciája

A sokarcú város, avagy a bűncselekmények területiségének jellegzetességei Budapesten témával foglalkozó rendezvényen Prof. Dr. Blaskó Béla ny. r. vezérőrnagy, egyetemi tanár, az MRTT elnökhelyettese, a Bűnügyi Tagozat elnöke elmondta, hogy a rendszerváltozást követően a változások Budapesten – a település méretéből és sokszínűségéből adódóan – még hatványozottabban jelentkeztek, mint az ország más részein. Semmiképp sem túlzás azt állítani, hogy a területi különbségek még hangsúlyosabbá váltak, a főváros pedig a 23 kerületének köszönhetően sokarcúvá vált. Az egyes kerületek között igen jelentős társadalmi, gazdasági, népességföldrajzi különbségek fedezhetők fel, ami gyökeresen eltérő kriminálgeográfiai viszonyokat teremt. A vezérőrnagy hozzátette azt is, hogy ezért a főváros kriminálstatisztikai adatait nem célszerű homogénen kezelni, mivel az egyes kerületek rendszerint nagyvárosnyi lakosságszámmal rendelkeznek. Ha Budapest bűnözésföldrajzát vizsgáljuk, akkor feltétlenül érdemes megvizsgálni az ott kialakult szubkultúrákat, vagyis az olyan kultúrát, amely eltér az adott környezetben megszokottól. „Egy Budapest méretű városnál már megvannak azok az elkülönült településrészek, amelyek eltérő értékrenddel és társadalmi státuszú lakossággal rendelkeznek. Itt már kimutathatóak a kriminalitási különbségek, ahol a bűncselekmények megoszlása igazodik a lakóterület jellegéhez” – hangsúlyozta Blaskó Béla.

Dr. Németh Zsolt ny. r. ezredes PhD, egyetemi docens *Bűnözés, ember, társadalom* című előadásában arra a kérdésre kereste a választ, hogy Budapestet nevezhetjük-e a bűn városának. Úgy véli, a kriminológia az okokat kutatja, kezelni, segíteni akar, fontosnak tartja a megelőzést. Németh Zsolt szerint sokkal fontosabb, hogy mit teszünk a bűnmegelőzés érdekében. A bűnöző fogalmát definiálta, elmondta, hogy bizonytalan tar-

talmú a jelentése és stigmatizál. A bűncselekmények száma az elmúlt három évtized során megnégyszereződött. Ennek okaként említette az anyagi gyarapodást, az élet-színvonal radikális emelkedését. Elmondta, hogy egy európai kutatás szerint Magyarország a béke szigetének nevezhető. A női elkövetők aránya növekvő tendenciát mutat, a visszaesők aránya változatlan. Beccariát idézte: „a bűnt jobb megelőzni, mint büntetni.” Az ezredes beszélt a biztonságról, a rendőrség szerepéről, bűnmegelőzési tevékenységéről, az ezt szabályozó 20/2010. ORFK utasításról. *„A büntető igazságszolgáltatás sem a bűnözésre, sem a bűnözőre nem tud számottevő hatást gyakorolni, tehát valójában nem is hatékony”* – fejezte be gondolatait az ezredes.

A bűnözés szociológiai és geográfiai aspektusú vizsgálatáról fogalmazta meg gondolatait Dr. Mátyás Szabolcs r. őrnagy PhD, adjunktus. Beszélt a belvárosról, a belső, városias lakókörnyezetről, a kertvárosi övezetről, a lakótelepek övezetéről, a falusias, tanyasias környezetről, valamint a szuburbanizációs övezetről. Felidézte Burgess zónaelméletét, aki rámutatott a bűncselekmények száma és a városközponttól való távolság fordított arányosságára. Az őrnagy szerint a főváros az a település, amely esetében a legérzékenyebben lehet bemutatni e két tényező közötti kapcsolatot, itt rajzolódna ugyanis ki a szociális, a település- és térszerkezeti, illetve a kriminális különbségek.

Bucsek Gábor r. vezérőrnagy, a Budapesti Rendőr-főkapitányság vezetője hangsúlyozta, hogy Budapesten nőtt az állampolgárok szubjektív biztonságérzete, melyben nagy szerepe van a rendőrségnek, az önkormányzatoknak és a civil szerveződéseknek. A főkapitány az 1 759 000 főt számláló fővárosunkat az egyik legbiztonságosabb városnak tartja. Beszélt a bűnmegelőzés, a felderítés és a nyomozás szerepéről. Elmondta, hogy minden kerületben bűnmegelőzési tanácsadók dolgoznak, létrehoztak egy úgynevezett iskolai rendőr programot. *„Budapesten is állampolgárbarát rendőrök szolgálnak. A városban a bűncselekményszám csökkenése annak köszönhető, hogy több rendőrünk lát el a közterületeken szolgálatot. Az elmúlt évben 426 bűnözői csoportot vontunk eljárás alá”* – vette számba eredményeiket a vezérőrnagy, aki a sajtó megnövekedett szerepéről és a police.hu-n elérhető budapesti bűnözési térképről is beszélt. Előadása befejezéséként felidézte, hogy évente tanácskoznak az európai fővárosok vezetői, akiket az idén Budapest látott vendégül. A vezetők is úgy vélik, hogy Budapest rendkívül biztonságos városnak tekinthető.

Dr. Erdei Gábor PhD r. alezredes a földrajzi profil szerepét hangsúlyozta a nagyvárosi bűnüldözésben. *„Ez az új módszer tudományosan kidolgozott, könnyen olvasható, rugalmas, pontosabb tájékoztatást nyújt”* – fogalmazott az alezredes, majd bemutatta a Rigel-elemzés módszerét, elmondta, hogy kilencven százalékban megjósolható az elkövető lakhelye a földrajzi profil használatával, mely nagy mennyiségű adat befogadására és kezelésére alkalmas.

A Gyulai Rendőrkapitányság és a Budapest V. kerületi Rendőrkapitányság illetékesi területeinek összehasonlító bűnözésföldrajzi vizsgálati eredményeiről tájékoztat a jelenlévőket Forró Antal doktorandusz.

Az eseményt megtisztelte jelenlétével Molnár Gábor r. ezredes, VIII. kerületi kapitányságvezető, Sztanyó István r. ezredes, XII. kerületi kapitányságvezető, Dr. Paál Péter György r. ezredes, XIII. kerület kapitányságvezető és Makádi Katalin r. ezredes, XX. és XXIII. kerületi kapitányságvezető is.

Közlési feltételek

A szerkesztőség olyan kéziratokat fogad el közlésre, amelyek a rendészeti szervezetek történetéhez, feladataihoz, gyakorlati munkavégzéséhez kötődő tudományterületek – különösen a rendésztudomány – újabb kutatási és szakmai eredményeivel, hazai és nemzetközi tapasztalataival foglalkoznak.

Terjedelem

A kéziratok maximális terjedelme negyvenezer karakter lehet, beleértve a szóközöket, az irodalomjegyzéket, a lábjegyzeteket és a két rövid rezümét is.

Formázás

A Word-dokumentumot Times New Roman betűtípussal, 12-es betűmérettel, szimpla sortávolsággal, sorkizárással, oldalszámozás nélkül kérjük elkészíteni. Az alcímek számozás nélkül, félkövér kiemeléssel, balra rendezve álljanak! A címet, alcímet, különálló idézeteket a szövegtől egy-egy sor válassza el! Kérjük kerülni a szükségtelen vagy rendhagyó formázásokat, illetve az egyéni beállításokat mind a főszöveg, mind a lábjegyzetek tekintetében. Szerzőink lehetőleg ne használjanak tabulátort, élőfejet vagy élőlátat, az új bekezdések pedig minden esetben új sorban kezdődjenek! A kiemelésekhez kérünk csak kurziválást használni (az aláhúzás, valamint a félkövér vagy kiskapitális betűtípus egyaránt kerülendő).

Hivatkozás

Minden, a főszövegben említett, idézett vagy az íráshoz felhasznált műre pontosan hivatkozni szükséges (lábjegyzet és irodalomjegyzék), ennek formai követelményeit kérjük betartani. A lábjegyzetek a lap alján, az irodalomjegyzék a közlemény végén (utóbbi sorszámozás nélkül) kapjon helyet! Minden lábjegyzetben szereplő forrás pontos, részletes kifejtése az irodalomjegyzékben történjen!

Mellékletek

Az írásokhoz minden esetben mellékelni kell két – egy magyar és egy idegen nyelvű – rezümét (rövid összefoglalást, áttekintést), melyek terjedelme legfeljebb 600-600 karakter lehet. Az idegen, elsősorban angol nyelvű rezümé esetében a címet is szükséges lefordítani. Mellékelni kell továbbá a szerző nevét és postacímét, ahová a tiszteletplédány küldhető, és ha van, rendfokozatát, tudományos fokozatát, beosztását, szolgálati vagy munkahelye megnevezését, telefonszámát és e-mail-címét. A kiadvány fekete-fehér nyomdatechnikával készül, kérjük ezt figyelembe venni! Az esetleges képeket vagy egyéb objektumokat (diagramot, táblázatot, ábrát) külön fájlként is kérjük csatolni, és a szövegben ezek helyét a fájlnevvvel megjelölni!

