

ÜGYÉSZSÉGI SZEMLE



2016/01. ■ I. ÉVFOLYAM 1. SZÁM



TARTALOM

2016/01

05 ELŐSZÓ

Polt Péter

TANULMÁNYOK

06 Finszter Géza

Bűnüldözés és a jogállam

30 Irk Ferenc

A természeti környezet kockázatai – nem kívánt mellékhatásokkal (Makrokriminológiai megközelítés)

46 Kerecsi Klára

Pártfogó felügyelet: legitimáció, hitelesség és igazságosság

KEREKASZTAL-BESZÉLGETÉS

- 66 Az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme, különös tekintettel az Európai Ügyész jogintézményére –
Beszámoló a 2016. január 27-én, a Legfőbb Ügyészségen megtartott kerekasztal-beszélgetésről

HÍREK

80 Vókó György

Az Országos Kriminológiai Intézet tevékenységéről

NEMZETKÖZI FIGYELŐ

88 Farkas Ákos

A kölcsönös elismerés elve az európai büntetőjogban I.

KÖNYVAJÁNLÓ

98 Könyvismertető

Lajtár István – Szűcs András: Büntetés-végrehajtási jog

104 Válogatás a szakirodalomból

Alapító: Legfőbb Ügyészség

Kiadó: Országos Kriminológiai Intézet

Főszerkesztő: Prof. Dr. Vókó György DSc OKRI igazgató, egyetemi tanár (PPKE)

Felelős szerkesztő: Dr. Kiss Anna PhD tudományos főmunkatárs, OKRI,
egyetemi oktató (PPKE)

Olvasószerkesztő: Dr. Kóhegyes Anikó

A szerkesztőbizottság elnöke: Prof. Dr. Belovics Ervin PhD legfőbb ügyész helyettes,
tanszékvezető egyetemi tanár (PPKE), egyetemi magántanár (ELTE)

A szerkesztőbizottság tagjai:

Dr. Polt Péter PhD legfőbb ügyész, tanszékvezető egyetemi docens (NKE),
c. egyetemi tanár (PPKE)

Dr. Lajtár István PhD legfőbb ügyész helyettes, c. egyetemi tanár (KRE)

Dr. Fejes Péter PhD győri fellebbviteli főügyészségi ügyész, adjunktus
(Nyugat-Magyarországi Egyetem)

Dr. Nánási László PhD c. fellebbviteli főügyészségi ügyész, Bács-Kiskun megyei főügyész

Dr. Békés Ádám PhD ügyvéd, egyetemi adjunktus (PPKE)

Prof. Dr. Domokos Andrea PhD egyetemi tanár (KRE)

Prof. Dr. Gellér Balázs József PhD ügyvéd, tanszékvezető egyetemi tanár (ELTE)

Prof. Dr. Görgényi Ilona PhD egyetemi tanár (Miskolci Egyetem)

Szerkesztőbizottsági titkár: Dr. Sárík Eszter OKRI-ba kirendelt ügyész

Tördelő, grafikus: Dr. Kóhegyes Anikó

Weboldal tervező: Legfőbb Ügyészség Informatikai Főosztály

ELŐSZÓ

Az Ügyészségi Szemle útnak indításával Magyarország Ügyészsége régi adósságát törleszti. Az idén 145 éves egységes állami ügyészi szervezet története során mindig a szakmai precizitást és alaposágot kívánta megjeleníteni a magyar jogi életben. Ehhez azonban szükséges a folyamatos ismeretszerzés és -bővítés, amely a gyakorlati tudás mellett a tudományos értelemben vett műveltséget is jelenti – hiszen a tudomány fejlődése a napi jogász munkánkra is hatással van.

Ez a folyóirat az igazságszolgáltatás egészével, a büntetőjoggal, a közjoggal és a magánjoggal egyaránt hivatott foglalkozni. Ezt teszik társ-szerveink által közreadott folyóiratok is, azonban az Ügyészségi Szemle olyan perspektívát kíván megnyitni, amely eddig hiányzott a szakmai-tudományos életből. Mindezt pedig teszi a tudományos élet által megkívánt korrektséggel és független előkészítéssel.

A Periodika célja különösen, hogy magas színvonalú ismeretforrást nyújtson a jogász szakma és természetesen elsősorban az ügyészek számára, valamint bepillantást engedjen az ügyészségen folyó munkába. Mindemellett az is cél, hogy megjelenési felületet biztosítsunk olyan ügyészségi alkalmazottaknak, akik tudományos munkát is folytatnak, illetve egy-egy terület alapos feldolgozását vállalják, hogy ezzel az egyedi ügyek megoldását támogassák.

Az Ügyészségi Szemle ezeket a célokat a mai kor követelményeinek megfelelő formában kívánja elérni, ezért közöljük az egyes számokat a világhálón. A tradíciók és a nyomtatott könyv értéke miatt ugyanakkor évente egy papír alapú verzió is meg fog jelenni.

Azzal a kívánsággal és reménnyel bocsátom útjára az Ügyészségi Szemle első számát, hogy sok évfolyamon keresztül váljon szerves részévé a magyar tudományos és szakmai életnek – segítve, támogatva és fejlesztve azt.

2016. február

Dr. Polt Péter

FINSZTER GÉZA¹

BÜNDÖZÉS ÉS A JOGÁLLAM

Bárd Károly 2007-ben megjelent monográfiájában a demokratikus társadalmak büntető igazságszolgáltatásáról a következőket írta: „A büntetőper vádlottjait azért illeti meg a »minősített eljárás«, mert a büntető ítélettel az állam a büntettes szabadság iránti érdekét teljességgel alárendeli a közösség biztonság iránti igényének.”² A minősített eljáráson a szerző az olyan büntetőprocesszust érti, amelyben érvényesül a tisztességes eljárás valamennyi követelménye.

Milyen jogvédelem illeti meg mindazokat, akiknek az ügye még nem érkezett a büntetőeljárás szakaszába, és esetleg – a dolog természetéből adódóan (mert pl. az elkövetőt leölik), avagy különböző kriminálpolitikai megfontolásokból (mert valamely bűnüldözési vagy nemzetbiztonsági érdek nyomatékosabb, mint az állam büntetési igényének érvényesítése) – oda soha nem is fog eljutni?

Az imént felvetett probléma a legtágabb értelemben minden olyan esetben relevanciával bír, amikor a rendészeti hatóságok nem nyomozóhatósági eljárásban bűnüldözést folytatnak.

A bűnüldözés szaknyelvi terminológia, és szűkebb értelemben e fogalom alá rendezhető a bűnüldöző hatóságoknak minden olyan intézkedése, amelynek célja a bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható személyek kilétének megállapítására és az általuk elkövetett bűncselekmények felderítésére irányuló információszerző tevékenység annak érdekében, hogy az állam a büntető igényét az igazságszolgáltatás útján érvényesíteni tudja. Tágabb értelemben bűnüldözés alatt értjük a bűncselekmény elkövetésének megelőzésére, megakadályozására, felderítésére, megszakítására, az elkövető kilétének megállapítására, elfogására, a körözött személy felkutatására, tartózkodási helyének megállapítására, a bizonyítékok megszerzésére irányuló rendészeti intézkedések és szolgáltatások összességét.

A bűncselekmények megakadályozása olyan eminens elvárás a rendőrséggel szemben, hogy az Alaptörvény 46. cikke ezt a feladatot a rendőrség első számú kötelességeként határozza meg. A jogállam azonban felteszi a kérdést: hogyan tud a rendészet ennek a feladatának eleget tenni úgy, hogy az eredményesség ne járjon a törvényesség megsértésével?

1 Prof. Finszter Géza DSc. a Belügyi Szemle főszerkesztő-helyettese

2 BÁRD Károly: *Emberi jogok és büntető igazságszolgáltatás Európában*. Magyar Hivatalos Közlönykiadó, Budapest, 2007. 48.

Korábban a rendőrállam számára ez nem jelentett problémát: a német közjogász, *Sonnenfels* ekként fogalmazott: „A rendőrség köteles pontosan tájékozódni valamennyi rend és közület erejéről, hogy a tájékozottság birtokában, ha ezek közül bármelyik is gyanús nagyságra *tenne szert*, képes legyen azt a követelményeknek megfelelő korlátok közé visszaszorítani.” Egy másik szerző pedig azt hangsúlyozta, miszerint „...az állami hatóságok szabad belátásának kell érvényesülnie.”³

A demokratikus társadalom a rendészet szabad belátáson alapuló intézkedési szükségletét jogállami korlátok közé szorította. Ezt a feladatot teljesítik az olyan szervezeti törvények, mint nálunk a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (a továbbiakban: Rtv.). Ez a törvény nem csupán a közrend és a közbiztonság védelmét szolgáló hatósági eljárások garanciális korlátait határozza meg, de tartalmazza a titkos felderítés legfontosabb eljárási szabályait is. Titkos felderítést azonban a rendőrség erre felhatalmazott szervein kívül más rendészeti hatóságok is folytatnak.

A következőkben azt vizsgálom, hogy ezek a szabályok mennyiben állják ki a jogállami követelmények próbáját.

A titkos felderítés típusai

A titkos felderítésnek, hasonlóan a bűnüldözéshez, van egy szélesebb tartalmi meghatározása is: *A titkos felderítés* a nemzetbiztonsági és a rendészeti hatóságoknak a nemzetbiztonsági kockázatok, a terrorfenyegetések, a rendészeti veszélyek valamint a bűncselekmények feltárására irányuló, titkos módszerekkel végrehajtott *megismerő tevékenysége*

- a nemzetbiztonsági kockázatok csökkentése,
- a terrorfenyegetések elhárítása,
- a rendészeti veszélyek megelőzése és megszakítása, valamint
- a bűncselekmények bizonyítása céljából.

A hatályos jog a titkos felderítésnek két formáját szabályozza:

- a büntetőeljáráson kívül, illetve a nyomozás elrendelése előtt *a titkos információgyűjtést*,
- a nyomozás elrendelésétől a nyomozás iratainak ismertetéséig *a titkos adatszerzést*.

3 TEMESI István: *A kameralisztika*. Közigazgatás elmélet (szerk.: Szamel Katalin), Nemzeti Közszerológati Egyetem Közigazgatás-tudományi Kar, Közjogi Intézet, Budapest, 2012. 42.

A titkos információgyűjtésnek (továbbiakban felderítés) lehet

- nemzetbiztonsági,
- terror-elhárítási,
- rendészeti és
- bűnüldözési célja.⁴

A nemzetbiztonsági, a terror-elhárítási és a rendészeti célú felderítés olyan titkos információgyűjtés, amelynek a tárgya nem a büntetőeljárás előkészítése, hanem a nemzetbiztonsági, terror-elhárítási és rendészeti eszközökkel végrehajtható hatósági intézkedések megalapozása. Ezek a hatósági intézkedések alkalmasak a nemzetbiztonsági kockázatok, a terrorfenyegetések és a közbiztonsági veszélyek elhárítására, a büntetőeljárásban részt vevők és az eljárást folytató hatóság tagjainak, az igazságszolgáltatással együttműködő személyek védelmére, valamint az Rtv.-ben meghatározott költségvetési szervek bűnmegelőzési ellenőrzésére. (A felderítés – törvényben nem nevesített – közvetett célja lehet továbbá a felderítés során alkalmazott humánerők, eszközök és módszerek védelme és folyamatos fejlesztése.)

A *büntetőeljáráson kívüli* titkos információgyűjtés alapját képezheti olyan magatartás is, ami büntetőjogi tilalmat nem sért, esetleg nem is jogellenes, de a védett társadalmi érdekek megsértésének kockázatát hordozza. Felmerülhet továbbá, hogy a feltárt tevékenység büntető tilalomba ütközik, de a felderítés célja a büntető felelősségre vonásról történő lemondással hatékonyabban teljesíthető.

A nem bűnüldözési célú titkos információgyűjtés során is alkalmazhatóak olyan eszközök és módszerek, amelyek alapvető emberi jogokat korlátoznak. Jogállami követelmény, hogy ezekben az esetekben is legyenek garanciák, amelyek kizárják a jogkorlátozás önkényes (legitim céljától eltérő) alkalmazását. Ezek a garanciák a következők:

- a jogkorlátozásra törvény adjon felhatalmazást;
- működjön külső engedélyezési rendszer;
- az állami büntetőigénnyről való lemondást kizárólag ügyész engedélyezhesse;
- legyen érvényesíthető a nemzet- és a közbiztonságért vállalt kormányzati felelősség;
- valósuljon meg a parlamenti ellenőrzés.

⁴ FINSZTER Géza: *Bizonyításelméletek a jog világában*. A büntetőeljárás segédtudományai I. (szerk.: Tóth Éva – Belovics Ervin), Pázmány Press, Budapest, 2015. 115.

Legáltalánosabban az állapítható meg, hogy az előzőekben felsorolt garanciák a hazai szabályozásban jelen vannak, érvényesülésük részletes elemzésére a következőkben kerül sor.

A *felderítés tárgya* olyan múltban bekövetkezett történeti tényállás, a jelenben zajló esemény, avagy a jövőben bekövetkező kockázati lehetőség, amely nemzetbiztonsági vagy bűnüldözési relevanciával rendelkezik. Nemzetbiztonsági relevanciája azoknak a tényeknek van, amelyek a törvényességet, illetve az ország függetlenségét közvetlenül sértő vagy veszélyeztető magatartásokra utalnak. Bűnüldözési relevanciája azoknak a tényeknek van, amelyek készülő vagy már megvalósult bűncselekményekre utalnak [lásd a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 63. § (1) bekezdését]. A felderítési tárgy korrekt meghatározása *tervezhetővé, szakszerűvé, időszerűvé és gazdaságossá* teheti a felderítést.

A *tervezhetőség* szempontjából, a tárgy, mint a feltételezett bűncselekmény gyanúja jelenik meg, amely nem más, mint ismert tényekből ismeretlen tényekre történő következtetés valószínűségi ítéletek, verziók alkotásával. Ezek a valószínűségi ítéletek alkalmasak arra, hogy meghatározzuk a még megismerendő körülmények körét, valamint azt, hogy az ismeretlen tényezők feltáráshoz melyek a leginkább megfelelő felderítési erők, eszközök és módszerek. A szakirodalomban a nyomozási verzió fogalma alaposan kimunkált. Pusztai László klasszikus meghatározása szerint: „A *nyomozási verzió a bűncselekmény egészét vagy annak valamely részét megmagyarázó feltételes logikai ítélet, a nyomozási tervvel szoros kölcsönhatásban álló taktikai eszköz, amelynek segítségével meghatározható a büntetőeljáráshoz a bizonyítás tárgya, valamint a bizonyító tények és a bizonyítékforrások köre.*”⁵ Ehhez képest a felderítési verzió annyiban szélesebb, amennyiben nem csupán a múltban bekövetkezett bűncselekmény-gyanúval kapcsolatos feltételezéseket foglalja magában, hanem tartalmazza a jelenre vonatkozó helyzetértékelést és a jövőre irányuló prognózist. Erre tekintettel lehetséges megtervezni és megvalósítani a felderítés adott ügyben legcélravezetőbb módszertanát (módszertani verzió).

A *szakszerűséget* a felderítés krimináltaktikai ismereteinek az összessége biztosítja, amelyre építve elkészíthető a *módszertani verzió*. Minthogy az egyes módszerek bevetetősége és eredményessége ugyancsak feltételezéseken alapulhat, a módszertani verzió is több erő, eszköz és módszer együttes, illetve alternatív alkalmazásával számol, miközben gondoskodik alkalmazásuk folyamatos ellenőrzéséről, a titkosság megőrzéséről és a biztonságos felhasználásról. A *titkosság, az ellenőrizhetőség és a biztonság* a felderítési módszertan három

5 Krimináltaktika, Rendőrtiszti Főiskola, 1993. 79.

olyan követelménye, amely a nyílt büntetőeljáráshoz képest lényegesen nagyobb nyomattal van jelen, ezek érvényesítése különleges felderítési szakértelmet kíván.

Az *időszerűség* összefügg a felderítésnek azzal a sajátosságával, hogy a megismerés tárgya a múlton kívül lehet a jelen és a jövő is. A múlt tekintetében a bűnüldözési célú megismerésnek az időbeli (anyagi jogi) korlátját az elévülés jelenti. Az eljárásjogi korlát attól függően játszik szerepet, hogy mikor megy át a felderítés nyomozásba, az eljárásjogi határidők ugyanis ettől az időponttól kezdődnek. A nyílt eljárás, a realizálás időpontjának kérdése részben taktikai, célszerűségi szempontok szerint válaszolható meg, de legalább ilyen nyomattal szerepelnek a törvényességi szempontok is. A legalitás talaján álló büntetőeljárási rendszer nem tűri el a nyomozás tisztán taktikai szempontú elhalasztását. A megoldás a célszerűség és a törvényesség egyensúlyában található, amelyről a büntető igényről rendelkező ügyésznek kell gondoskodnia.

Még problematikusabb a jelen folyamataiba történő beavatkozás időszerűsége, mert a túl korai fellépés a bizonyítást hiúsíthatja meg, a túl kései hatósági cselekvés pedig olyan bűncselekmény okozta károkhoz asszisztálhat, amelyeknek éppen a megelőzése lett volna a bűnüldözés feladata. (Nem szólva arról, hogy ilyen módon azok is a vádlottak padjára kerülhetnek, akik pedig visszafordíthatóak lettek volna a bűnös úton, továbbá súlyosabb deliktum miatt kerül sor a felelősségre vonásra olyan személlyel szemben, akinek arra hatósági közrehatás nélkül se módja se szándéka nem lett volna.)

A jövőre vonatkozó feltételezések ellenőrzésének időszerűsége a legnehezebb értékelési feladat. A jövő ugyanis mindig tartalmazhat olyan absztrakt és távoli veszélyeket, amelyekre hivatkozással a felderítés soha nem fejezhető be. (A minden és mindenki mindig gyanús a totális felderítés alapeszméje.) Ezt a csapdát csak a körültekintő elemző-értékelő munkával lehet elkerülni, ami a jövőre vonatkozó prognózisokat a közvetlen és konkrét kockázati helyzetekre képes leszorítani.

A *gazdaságosság* a felderítésnek viszonylag új szempontja. Sokáig tartotta magát az a vélemény, miszerint a nemzetbiztonság és az büntető igazságszolgáltatás hatékonyságát nem lehet a gazdasági életben bevált módszerekkel mérni, mert a nemzetbiztonsághoz fűződő érdekeknek és a büntetőjog által védett értékeknek végső soron nincs pénzben kifejezhető ára. Ez a vélekedés ma sem cáfolható.

A gazdaságosság másik oldala azonban, a nemzetbiztonság, a bűnüldözés és az igazságszolgáltatás finanszírozása egészen pontosan mérhető, akár azzal is, hogy évente mekkora költségvetéssel működik a büntető jogvédelemnek a szervezeti apparátusa. Ha ehhez az

értékhez egy olyan meggyőződés kapcsolódik, hogy a büntető hatalom megtorló működése a bűnözés elleni küzdelem legcélszerűbb módszere, akkor eljuthatunk a semmi nem drága elvhez, a még több bűnüldöző hatáság, még több rendőr még nagyobb jogi felhatalmazás követeléséhez, ami a történelemben már kipróbált és leszerelt formációkhoz, a diktatúrákhoz vezethet. A diktatórikus hatalomgyakorlás a legabszurdabb mértékben a nemzetbiztonsági védelmet terjeszti ki, hiszen minden olyan cselekmény vagy gondolat, ami az egyetlen hivatalos ideológiától eltér, máris halálos fenyegetést jelent az önkénnyel irányított állam számára. (Ezt fogalmazta meg Thomas Mann a következők szerint: a fasizmus idején a zene is politikailag gyanús műfaj.)

Az alkotmányos jogállamok a gazdaságosság egy másik megközelítését vallják. Nem fogadják el azt, hogy a represszió lenne a leghatásosabb kriminálpolitikai eszköz, másfelől a nemzetbiztonság sem kerülhet veszélybe a gondolat- és véleménysszabadság gyakorlásával, ellenkezőleg, ezek megszüntetése tenné alkalmatlanná a társadalmat új értékek megteremtésére. A felderítési kompetenciák kiterjesztése nem csak azért hibás elv, mert megdrágítja az államvédelmi funkciókat, hanem azért is, mert olyan mértékben sérti az ember alapjogait, mindenekelőtt az emberi méltóságot, hogy az így okozott károk messze meghaladják azokat az előnyöket, amelyeket a totális elhárítással valaha is el lehetne érni.

A nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés

A titkos információgyűjtés nemzetbiztonsági célja Magyarország függetlenségének és törvényes rendjének védelme. [Lásd az 1995. évi CXXV. tv. (a továbbiakban: Nbtv. preambulumának szövegét).]⁶

6 Az Nbtv. preambulumának korábbi szövege a következő volt: „Az Országgyűlés a Magyar Köztársaság szuverenitásának biztosítása és alkotmányos rendjének védelme érdekében a nemzetbiztonsági szolgálatok alkotmányos működéséről a következő törvényt alkotja:”

Az ország nevét az Alaptörvény határozza meg. A szuverenitás kifejezést a függetlenség szó váltotta fel, aminek tartalmi jelentősége van. A szuverenitás az állam főhatalmát jelenti abban, hogy az állam a saját földrajzi területén valamennyi természetes és jogi személy felett hatalmat gyakorol (belső szuverenitás), és abban, hogy az állam a nemzetközi jog önálló alanya (külső szuverenitás). Ehhez képest a függetlenség az államnak olyan állapota, amelyben szuverenitását maradéktalanul gyakorolni tudja. Alaptörvényünk szerint Magyarország független, demokratikus jogállam. Az állam a szuverenitásának egy részéről önként lemondhat. Lényegében mindig ez történik, amikor valamely állam egy nemzetközi szerződéshez csatlakozva annak rendelkezéseit magára nézve kötelezőnek nyilvánítja. A függetlenség ilyen korlátozásnak nem vethető alá. A szuverenitás korlátozása csak akkor jogszerű, ha azt az állam függetlenségének birtokában hozta.

A nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés alanya a nemzetbiztonsági szolgálat, *tárgya* valamely nemzetbiztonsági kockázat, *formája* a büntetőeljáráson kívüli hatósági eljárás, *címzettje* pedig a nemzetbiztonsági szerveket irányító kormány.

A nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés alanya

A nemzetbiztonsági célú felderítés *alanya* csak a hatáskörrel rendelkező nemzetbiztonsági szolgálat lehet. Nemzetbiztonsági szolgálatok mindazok a szervek, amelyek nemzetbiztonsági igazgatást teljesítenek, és amelyek alapításáról és működési rendjéről az Nbtv. rendelkezik.

A törvény csupán annyit mond, hogy a szolgálatok költségvetési szervek, de nem szól nemzetbiztonsági igazgatásról mint a közigazgatás egyik ágáról. Az, hogy a szolgálatok közigazgatási feladatokat teljesítenek, a jogtudomány és a rendészettudomány kutatásai alapján állapítható meg.

A közigazgatás tana a közigazgatási igazgatás társadalmi rendeltetésének tekinti azokat a szükségleteket, amelyeket az egyes emberek és civil közösségeik kielégíteni nem képesek, ezért biztosításukhoz az állami impériumból nyert hatósági felhatalmazás, valamint a hivatali hatáskör által meghatározott különleges hozzáértés szükséges. *Ennek alapján megállapítható, hogy a nemzetbiztonsági igazgatás a közigazgatás egyik ága, amelynek társadalmi rendeltetése a nemzetbiztonság védelmezése.* A védelemhez szükséges hatósági felhatalmazás része a titkos információgyűjtés, amelynek a működését a rendészettudomány tekinti kutatási tárgynak.

A nemzetbiztonsági védelemnek közigazgatásként történő meghatározása a demokratikus jogállamban alkotmányos követelmény, mert azt fejezi ki, hogy – noha a maga természetéből adódó sajátosságokkal – magán viseli a közigazgatás általános jegyeit, miszerint

- olyan kollektív társadalmi szükségletet lát el, amelynek biztosításához hatósági kényszer is igénybe vehető,
- eljárásaiban és intézkedéseiben érvényesül a jog uralma,
- feladatai teljesítéséhez megkívánt a különleges szakértelem.

Némileg problematikusabb az alkotmányos rend kifejezés felváltása *a törvényes rend* fordulattal. Egyfelől ez utóbbi túlságosan szélesre tárja a nemzetbiztonsági védelem körét. A törvényes rend védelme ugyanis minden jogszabályi előírás megsértésére kiterjed, azokra is, amelyek az alkotmányos fundamentumokat nem érintik. Másfelől viszont a hatályos szöveg szűkíti is a nemzetbiztonsági kompetenciát, minthogy a szóhasználat nincs figyelemmel arra, hogy az alkotmányosságot olyan magatartások is veszélyeztethetik, amelyek a törvényes rendet nem sértik, de nemzetbiztonsági kockázatokkal járhatnak.

Ami a nemzetbiztonsági igazgatás sajátosságait illeti, érdemes néhányra felhívni a figyelmet:

Speciális szolgálat, ami a társadalom érdekében, de attól elzártan működik

A közigazgatás által ellátott társadalmi szükségletek legnagyobb része a mindennapi élet zavartalanságához nélkülözhetetlen, a polgár számára jól érzékelhető, hiánya negatív élményként közvetlenül tapasztalható. Ezért kap a közigazgatásban olyan jelentős szerepet az a felfogás, miszerint csak azok a feladatok tartozhatnak a közigazgatásra, amelyek ellátása a társadalmi önigazgatás által nem elvégezhető (szubszidiaritás), továbbá működik a centralizáció – decentralizáció kettős elve (központi államigazgatás versus önkormányzati igazgatás) és a közigazgatás átláthatóságának, valamint a társadalmi részvételnek a követelménye is (participáció).

Az előzőekkel szemben a nemzetbiztonság olyan szükséglet, ami a mindennapokban egyáltalán nem, vagy csak sok áttételen keresztül érzékelhető, annak mindenkor állapotáról az egyes ember közvetlen tapasztalatot alig nyerhet. (Ha a mindennapokban a laikus számára mégis kitapinthatóvá válik, az már a nemzetbiztonság súlyos válságának a jele.) Mindebből az következik, hogy a nemzetbiztonság sem az átláthatóságnak, sem a társadalmi részvételnek nem nyithat teret, helye a központi államigazgatásban van,

speciális szolgálat, amelyben a jog uralma az Alaptörvény felhatalmazásával és a szervezeti törvény által nyújtott legalitással érvényesül.

A közigazgatás a modern polgári jogállamokban a 19. század során került a jog uralma alá. Egyfelől megszületett a közigazgatási anyagi jog: azoknak a jogszabályoknak az összessége, ami azt határozza meg, hogy milyen esetekben léphet fel (illetve köteles fellépni) a közigazgatási szerv hatóságként, másfelől létrejött a közigazgatási eljárási jog, ami a közigazgatási hatósági eljárás formáját írja elő.

A nemzetbiztonsági igazgatás – még a fejlett demokráciákban is – csak jóval később, a II. világháborút követő időszakban kapta meg ezt a jogi támogatást, rendszerint akkor is eltérő terjedelemben. Ennek magyarázata, hogy sokáig feloldhatatlan ellentmondás látszott a tevékenység mélyen konspirált jellege és a jogi szabályozás publikussága között. Ennek megoldását a törvény az általános felhatalmazásban és az alapjogi teszt alkalmazásában lelte meg. Lássuk ezeknek hazai példáit!

Az általános felhatalmazás

A nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló Nbtv. a szolgálatok alapításán és belső igazgatásuk rendjének előírásán túl azzal tesz eleget a jog uralmának, hogy egyes anyagi jogi rendelkezései meghatározzák azokat a feltételeket, amelyek meglétében a nemzetbiztonsági igazgatásnak intézkednie kell. Ezeket a feltételeket az Nbtv. 74. §-a sorolja fel, anélkül azonban, hogy a nemzetbiztonsági kockázatokat megpróbálná részletező törvényi tényállásokba foglalni. A törvény felhatalmazása valójában egy nemzetbiztonsági generális klauzulát foglal magában, amely szerint a szolgálatok tegyenek meg mindent, ami a nemzetbiztonság megóvásához és a nemzetbiztonsági érdekek érvényesítéséhez szükséges.

Az alapjogi teszt

Az alapjogi teszt egy értékelési művelet, amelyet a jogalkotásnak és a jogalkalmazásnak egyaránt el kell végeznie. A teszt arra ad választ, hogy indokolt-e valamely emberi alapjog korlátozása. Ennek a korlátozásnak akkor van helye, ha az egy másik alapjog megvédelmezéséhez szükséges. A jogalkotás során azt is vizsgálnia kell, hogy valamely hatóság által oltalmazott érdek rendelkezik-e olyan társadalmi jelentőséggel, ami az egyes emberi jogok korlátozását is indokoltá teszi, a jogkorlátozás *arányos-e* a védett társadalmi érdekekkel.

Az Alaptörvény „Szabadság és felelősség” címet viselő I. cikkében előírja, hogy „... az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait tiszteletben kell tartani. Védelmük az állam elsőrendű kötelezettsége. Magyarország elismeri az ember alapvető egyéni és közösségi jogait. Az alapvető jogokra és kötelezettségekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg. Alapvető jog más alapvető jog érvényesülése vagy valamely alkotmányos érték védelme érdekében, a feltétlenül szükséges mértékben, az elérni kívánt céllal arányosan, az alapvető jog lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható.”

Amikor az Nbtv. a titkos információgyűjtést szabályozza, akkor az egyik legsúlyosabb alapjog-korlátozás feltételeit és formáját határozza meg. A korlátozás szükségessége a nemzetbiztonsági kockázatok súlyossága alapján dönthető el. A szükségesség további feltétele, hogy a védelemhez nélkülözhetetlen adat csak titkosszolgálati eszközökkel legyen megszerzhető.⁷

⁷ „A nemzetbiztonsági szolgálatok a titkos információgyűjtés speciális eszközeit és módszereit csak akkor használhatják, ha az e törvényben meghatározott feladatok ellátásához szükséges adatok más módon nem szerezhetők meg.” Nbtv. 53. § (2)

Az alapjogi teszt a jogalkalmazás számára is kötelezettséget jelent. Egyedi ügyben a felderítés elrendelésekor azt kell mérlegelni, hogy a konkrét esetben miként érvényesíthető *a szükségesség és az arányosság elve*.

A nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés tárgya

A nemzetbiztonsági célú felderítés *tárgya* minden olyan kockázat, ami a nemzetbiztonságot sérti vagy veszélyeztet. A kockázatok kimerítő felsorolása nem lehetséges, minthogy azok bármilyen természeti és társadalmi forrásból eredhetnek. A természeti környezet önmagában nem értelmezhető kockázatként, de a természeti folyamatoknak a társadalmakra és az egyes emberekre gyakorolt hatása már komoly rizikót hordozhat.

Legtágabb értelemben tehát nemzetbiztonsági kockázat minden olyan *társadalmi* vagy *természeti jelenség*, ami a nemzetbiztonságot sérti vagy veszélyeztet.⁸

Szűkebb meghatározás szerint nemzetbiztonsági kockázatot jelent minden olyan *emberi magatartás*, ami a nemzetbiztonságot sérti vagy veszélyeztet.

Felmerülhet az is, hogy a nemzetbiztonsági kockázatokat hordozó emberi magatartások sorában csak *a jogsértések* kaphatnak helyet. Ezzel kapcsolatban az Alkotmánybíróság egy beadványnak arra a felvetésére, miszerint csak a jogellenes magatartás felderítése jogszerű, a következőket állapította meg:

„A nemzetbiztonsági érdekek védelme alkotmányos cél és állami kötelezettség. Az ország szuverenitása és az alkotmányos rendje a demokratikus jogállam működéséhez nélkülözhetetlen alapértékek. Az ország szuverenitásának érvényre juttatása, politikai, gazdasági és honvédelmi érdekeinek megóvása, a szuverenitást, illetőleg az alkotmányos rendet sértő vagy veszélyeztető tevékenységek felderítése és elhárítása az államnak az Alkotmányból közvetlenül levezethető kötelezettsége.” [13/2001. (V. 14.) AB határozat] Ezt követően a határozat megállapítja, hogy nemzetbiztonsági kockázatok nem csupán a jogsértő magatartásokból támadhatnak.

Alapjog gyakorlása kelthet nemzetbiztonsági veszélyeket, anélkül, hogy a veszélyeztető magatartás büntetendő lenne, mert a nemzetbiztonsági felderítés tárgya lehet olyan ártó szándék, ami a nemzetbiztonságnak csupán távoli és absztrakt veszélyeztetését jelenti, ezért bűncselekménnyé nyilvánítása nem indokolt. Mindazonáltal a fenyegetések elsődleges forrása a jogsértés, ami nagyon gyakran büntető tilalomba is ütközik.

8 l. a Magyarország Nemzeti Biztonsági Stratégiájáról szóló 1035/2012. (II. 21.) Korm. határozat 33. pontját

Külön érdemes szólni a külföldi eredetű veszélyekről, amelyekkel szemben a büntetőjog csak igen korlátozott mértékben lehet hatékony, míg a nemzetbiztonsági védelem eszközei nagyon is hatásosnak mutatkozhatnak.

Az Nbtv. ilyen kívülről fenyegető kockázatnak tekinti

aa) az ország függetlensége és területi épsége elleni támadó szándékú törekvéseket,

ab) az ország politikai, gazdasági, honvédelmi érdekeit sértő vagy veszélyeztető leplezett törekvéseket,

ad) az ország az alapvető emberi jogok gyakorlását biztosító törvényes rendjének, a többpárti rendszeren alapuló képviselői demokráciának és a törvényes intézmények működésének jogellenes eszközökkel történő megváltoztatására vagy megzavarására irányuló leplezett törekvéseket, valamint

ae) a terrorcselekményeket, az illegális fegyver- és kábítószer-kereskedelmet, valamint a nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák illegális forgalmát (Nbtv. 74. §).

A nemzetbiztonsági védelem határait tovább tágítják az olyan külföldre vonatkozó vagy külföldi eredetű információk, amelyek általában a kormányzati munkához szükségesek [Nbtv. 74. § *ac)* alpontja].

A nemzetbiztonsági célú felderítés tényleges tárgyai a törvény szabályozásából nehezen bonthatóak ki. Részben azért, mert ez a tartalom a konkrét, meghatározott helyen és időben felismert kockázatok jellegétől függ, amit a jogi norma prognosztizálni nem képes, részben pedig azért, mert a nemzetbiztonsági műveletek titkossága a nyilvános törvény részletekig hatoló meghatározásait nem viselné el.

Az Nbtv. az Alkotmányvédelmi Hivatal feladatainál a „felderíti és elhárítja” fordulattal a nemzetbiztonsági veszélyeknek három olyan területét jelöli ki, ahol nemzetbiztonsági célú felderítést folytatni kell:

a) felderíti és elhárítja a Magyarország függetlenségét, politikai, gazdasági, védelmi vagy más fontos érdekét sértő vagy veszélyeztető külföldi titkosszolgálati törekvéseket és tevékenységet;

b) felderíti és elhárítja Magyarország törvényes rendjének törvénytelen eszközökkel történő megváltoztatására vagy megzavarására irányuló leplezett törekvéseket;

c) felderíti és elhárítja a Magyarország gazdasági, tudományos-technikai, pénzügyi biztonságát veszélyeztető leplezett törekvéseket, valamint a jogellenes kábítószer- és fegyverkereskedelmet.

Felderíteni, azt jelenti, hogy tudomást szerezni, megismerni, a lehetséges információkat megszerezni. *Elhárítani*, azt jelenti, hogy titkos, avagy nyílt intézkedésekkel a veszélyt megszüntetni vagy lényegesen csökkenteni.

A nemzetbiztonsági célok közé kell sorolnunk az objektumvédelmet is, noha e feladat elvégzése a lehetséges nemzetbiztonsági kockázatok körénél szélesebb kompetenciát feltételez:

d) ellátja a központi államhatalmi és kormányzati tevékenység szempontjából fontos szervezetek (intézmények) és létesítmények biztonsági védelmét;

Sajátos, de a nemzetbiztonsági célokhoz sorolható feladat egyes személyek védelme és ellenőrzése:

e) ellátja a hatáskörébe tartozó személyek nemzetbiztonsági védelmének, illetve ellenőrzésének feladatait;

A nemzetbiztonsági célokhoz illeszkedik a külföldiek rendészetével kapcsolatos szakhatósági tevékenység is:

f) végzi a letelepedett jogállást igazoló okmányt kérelmező, továbbá a menekültkénti elismerését kérő, illetőleg a magyar állampolgárságért folyamodó, valamint – az állami függetlenség és a törvényes rend védelméhez kötődően – a vízumkérelmet benyújtott személyek ellenőrzését és az ezzel kapcsolatos feladatokat.

A nemzetbiztonsági célú felderítés két területen érintkezik a bűnüldözéssel:
az Alkotmányvédelmi Hivatal

g) a nyomozás elrendeléséig végzi

ga) a 2013. június 30-ig hatályban volt, a Büntető Törvénykönyvről szóló 1978. évi IV. törvény (a továbbiakban: 1978. évi IV. törvény) szerinti állam elleni bűncselekmények (1978. évi IV. törvény X. fejezet), az emberiség elleni bűncselekmények (1978. évi IV. törvény XI. fejezet), illetve működési területén a külföldre szökés (1978. évi IV. törvény 343. §), a zendülés (1978. évi IV. törvény 352. §) és a harckészültség veszélyeztetése (1978. évi IV. törvény 363. §),

gb) a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény (a továbbiakban: Btk.) szerinti emberiség elleni bűncselekmények (Btk. XIII. Fejezet), a háborús bűncselekmények (Btk. XIV. Fejezet), az állam elleni bűncselekmények (Btk. XXIV. Fejezet), illetve működési területén a külföldre szökés (Btk. 434. §), a zendülés (Btk. 442. §) és a készenlét fokozásának veszélyeztetése (Btk. 454. §) bűncselekmények felderítését;

h) információkat szerez

ha) a 2013. június 30-ig hatályban volt 1978. évi IV. törvény szerinti nemzeti, etnikai, faji vagy vallási csoport tagja elleni erőszak (1978. évi IV. törvény 174/B. §), a visszaélés szigorúan titkos és titkos minősítésű adattal (1978. évi IV. törvény 221. §), a közveszélyokozás (1978. évi IV. törvény 259. §), a nemzetközi gazdasági tilalom megszegése (1978. évi IV. törvény 261/A. §), a légi jármű, vasúti, vízi, közúti tömegközlekedési vagy tömeges áruszállításra alkalmas jármű hatalomba kerítése (1978. évi IV. törvény 262. §), a közösség elleni izgatás (1978. évi IV. törvény 269. §), a rémhírterjesztés (1978. évi IV. törvény 270. §) és a közveszéllyel fenyegetés (1978. évi IV. törvény 270/A. §),

hb) a közösség tagja elleni erőszak (Btk. 216. §), a minősített adattal visszaélés (Btk. 265. §), a jármű hatalomba kerítése (Btk. 320. §), a közveszély okozása (Btk. 322. §), a nemzetközi gazdasági tilalom megszegése (Btk. 327. §), a nemzetközi gazdasági tilalom megszegése feljelentésének elmulasztása (Btk. 328. §), a közösség elleni uszítás (Btk. 332. §), a rémhírterjesztés (Btk. 337. §) és a közveszéllyel fenyegetés (Btk. 338. §) bűncselekményekre vonatkozóan.

A nyomozás elrendeléséig folytatott felderítés célját, formáját és címzettjét tekintve inkább a bűnüldözési célú felderítéssel rokon, mert célja az állami büntető igény érvényesítése, formáját a későbbi büntetőeljárás szabályai határozzák meg, címzettje pedig nem a végrehajtó hatalom, hanem az igazságszolgáltatás.

Még bizonytalanabb a *ha)* és a *hb)* alpontokban felsorolt bűncselekmények vonatkozásában végzett információszerzés értelmezése. Ennek kimunkálása a gyakorlatra vár.

i) közreműködik a nemzetközileg ellenőrzött termékek és technológiák jogellenes forgalmának felderítésében, megelőzésében, megakadályozásában és legális forgalmának ellenőrzésében;

j) közreműködik a haditechnikai eszközök és szolgáltatások jogellenes forgalmának felderítésében, megelőzésében, megakadályozásában és legális forgalmának ellenőrzésében;

k) a Nemzeti Biztonsági Felügyelet megkeresésére elvégzi a hatáskörébe tartozó gazdálkodó szervezetek cégellenőrzését;

l) elvégzi a minősített adatot, az ország alapvető biztonsági, nemzetbiztonsági érdekeit érintő vagy a különleges biztonsági intézkedést igénylő beszerzések szabályairól szóló kormányrendelet szerinti előzetes minősítést, beszerzési eljáráshoz kötődő minősítést, valamint saját minősített beszerzései tekintetében elvégezheti a szükséges kiegészítő ellenőrzést.

Összefoglalva azt mondhatjuk, hogy a nemzetbiztonsági felderítés tárgya minden olyan kockázat, amely a nemzetbiztonságot sérti vagy veszélyezteti. Ezeket a kockázatokat hordozhatják veszélyes *tevékenységek*, veszélyes vagy veszélyeztetett *személyek* és egyes *objektumok*.

A nemzetbiztonsági célú felderítés címzettje

Minden hatósági tevékenység jogállami jellemzője a törvényben meghatározott formakényszer. Az Nbtv. a legrészletesebb eljárási szabályokkal a titkos információgyűjtést övezi, anélkül, hogy kifejezetten különbséget tenne annak nemzetbiztonsági és bűnüldözési célú változatai között. Éppen ezért mi a következőkben a két változat közötti eltéréseket a törvény szövegéből próbájuk kibontani. Ennek a megkülönböztetésnek a következő eredményei foglalhatóak össze:

A nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés végső *címzettje* mindig a végrehajtó hatalom. A szolgálatok folyamatos feladata a professzionális elemző – értékelő munka, ami megalapozza a kormányzati tájékoztatást.

A nemzetbiztonsági célú felderítés *eredménye* az olyan kormányzati intézkedések sorozata, amelyek révén a felismert kockázat megszüntethető vagy csökkenthető. A kormányzati intézkedések vonatkozhatnak további titkosszolgálati munkára, de megjelenhetnek a végrehajtó hatalom politikai, gazdasági, közigazgatási és egyéb állami döntéseiben.

A kormányzati munkát támogató titkosszolgálati tevékenység hatékonyságának biztosítása nem engedi meg *a kormányzaton kívüli kontrollok* alkalmazását. A kontroll hiánya azonban nem jelenti a *jogállami garanciák* mellőzését. A nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés garanciái közé sorolható a szükségesség elve, miszerint a nemzetbiztonsági szolgálatok a titkos információgyűjtés speciális eszközeit és módszereit csak akkor használhatják, ha az Nbtv.-ben meghatározott feladatok ellátásához szükséges adatok más módon nem szerezhetők meg, valamint a titkos információgyűjtés *megszüntetésének rendje* és *a panaszoknak* az Nbtv. szerinti kivizsgálása.⁹

⁹ A miniszter kivizsgálja a nemzetbiztonsági szolgálatok tevékenységével kapcsolatos panaszokat, a vizsgálat eredményéről és a megtett intézkedésekről 30 napon belül tájékoztatja a panaszost. Ez a határidő egy esetben 30 nappal meghosszabbítható [Nbtv. 11. § (5) bekezdés]. Az Országgyűlés a nemzetbiztonsági szolgálatok parlamenti ellenőrzését Nemzetbiztonsági Bizottsága (továbbiakban: Bizottság) közreműködésével látja el. A Bizottság elnöke mindenkor csak ellenzéki képviselő lehet [Nbtv. 14. § (1) bekezdés].

A miniszter a Bizottságot a nemzetbiztonsági szolgálatok általános tevékenységéről rendszeresen, de leg-

További biztosíték az igazságügyért felelős miniszter engedélye. Az Alkotmánybíróság vizsgálta az engedélyezésnek ezt a szintjét és megállapította annak alkotmányosságát.¹⁰

alább évente kétszer tájékoztatja [Nbtv. 14. § (2) bekezdés]. A parlamenti ellenőrzés gyakorlása során a Bizottság *a)* tájékoztatást kérhet a minisztertől és a miniszter egyidejű értesítése mellett a nemzetbiztonsági szolgálatok főigazgatóitól az ország nemzetbiztonsági helyzetéről, a nemzetbiztonsági szolgálatok működéséről és tevékenységéről; *b)* tájékoztatást kérhet az igazságügyért felelős minisztertől, a polgári nemzetbiztonsági szolgálatok irányításáért felelős minisztertől, a polgári hírszerzési tevékenység irányításáért felelős minisztertől, a honvédelemért felelős minisztertől és a főigazgatóktól az 56. §-ban és az 59. §-ban meghatározott engedélyezési eljárásról; *c)* kivizsgálhatja a nemzetbiztonsági szolgálatok jogellenes tevékenységére utaló panaszokat, ha a panaszos a 11. § (5) bekezdésében meghatározott vizsgálat eredményét nem fogadja el, és a panasz súlya a bizottsági tagok legalább egyharmadának szavazata szerint a vizsgálatot indokoltta teszi, a Bizottság megállapításairól tájékoztatja az érintettet; *d)* ha valamely nemzetbiztonsági szolgálat jogszabályellenes vagy nem rendeltetésszerű tevékenységét feltételezi, vizsgálat lefolytatására felkérheti a minisztert, aki a vizsgálat eredményéről tájékoztatja a Bizottságot; *e)* ha valamely nemzetbiztonsági szolgálat jogszabályellenes működését észleli, illetve, ha a *c)* és *d)* pontokban, illetőleg a 27. § (4) bekezdésben meghatározott eljárás során azt indokoltnak tartja, ténymegállapító vizsgálatot folytathat le, amely során betekinthez a nemzetbiztonsági szolgálatok nyilvántartásában lévő, az adott ügyre vonatkozó iratokba, meghallgathatja a nemzetbiztonsági szolgálatok munkatársait; *f)* ha bármely módon valamely nemzetbiztonsági szolgálat jogszabályellenes vagy nem rendeltetésszerű működését észleli, felhívhatja a minisztert a szükséges intézkedés megtételére, és kezdeményezheti a felelősség megvizsgálását; a miniszter a vizsgálat eredményéről tájékoztatja a Bizottságot;

A Bizottság – ha ellenőrzési jogkörének gyakorlása szempontjából szükséges – a nemzetbiztonsági szolgálatok munkatársát szakértői tevékenységre kérheti fel az illetékes főigazgató egyidejű értesítésével [Nbtv. 14. § (4) és (5) bekezdések]. Ha a nemzetbiztonsági szolgálatok országgyűlési képviselőre vagy vele közös háztartásban élő hozzátartozójára vonatkozóan információgyűjtő tevékenységet kezdenek (folytatnak), e tényről a miniszter haladéktalanul tájékoztatja a Bizottságot. Az ügyben érintett képviselő e tevékenységről nem kaphat tájékoztatást [Nbtv. 15. § (3) bekezdés]. A Bizottság által folytatott parlamenti ellenőrzés során a miniszter és a nemzetbiztonsági szolgálatok tájékoztatási kötelezettsége – a (2) bekezdésben foglalt kivétellel – nem terjed ki azon információk szolgáltatására, amelyek átadása konkrét ügyben a módszer, illetve forrás (közreműködő személye) védelméhez fűződő kiemelt súlyú nemzetbiztonsági érdeket veszélyeztetné. (2) A Bizottság a nemzetbiztonsági szolgálatok jogellenes tevékenységéhez kapcsolódó vizsgálata során tagjai kétharmadának egyetértésével kötelezheti a minisztert és a főigazgatót a titkos információgyűjtés során belföldön alkalmazott módszerre vonatkozó olyan adatok szolgáltatására, amelyek ismerete a jogellenesség megítélése szempontjából elengedhetetlen. Az így megismert adat kizárólag a Bizottság eljárása során használható fel (Nbtv. 16. §). Ha a nemzetbiztonsági szolgálatok tagja a szolgálatok jogellenes működését észleli, észrevételéről írásban jelentést tehet a miniszternek. A miniszter köteles a bejelentést kivizsgálni, valamint a vizsgálat elrendeléséről és annak eredményéről a Bizottságot és a bejelentőt tájékoztatni [Nbtv. 27. § (4) bekezdés].

10 Az Alkotmánybíróság megállapítja: a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 58. § (3) bekezdésének alkalmazása során az Alaptörvény VI. cikk (1) bekezdéséből, valamint a VI. cikk (2) bekezdéséből fakadó alkotmányos követelmény, hogy az igazságügyért felelős miniszter a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 56. § *a)*-*e)* pontjában meghatározott titkos informá-

Utóbb az Emberi Jogok Európai Bírósága arra mutatott rá, hogy a magyar szabályozás sérti az Emberi Jogok Európai Chartájának 8. cikkelyét.¹¹

Az Nbtv. taxatív meghatározza a nemzetbiztonsági célú felderítés eseteit, amelyekben a külső engedély megadását az igazságügyért felelős miniszterre ruházza.

Az Nbtv. csak a külső engedély megadása tekintetében tesz különbséget nemzetbiztonsági, illetőleg bűnüldözési célú titkos információgyűjtés között. Nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés esetén az engedélyező az igazságügyért felelős miniszter. Ha a cél bűnüldözési, akkor a kijelölt bíró. Egyebekben a szabályok közősek.

A terror-elhárítási célú titkos információgyűjtés

A felderítés *terror-elhárítási célja* a terrorizmus elleni küzdelem keretében – Magyarország nemzetbiztonsági érdekei érvényesítésének elősegítése érdekében – megelőzni, felderíteni és elhárítani azokat a törekvéseket, amelyek Magyarország területén terrorcselekmény elkövetésére irányulnak. A terrorizmust elhárító szerv terror-elhárítási célból a rendőrségi törvényben szabályozott titkos információgyűjtést folytathat. Köteles továbbá megszerezni, elemezni, értékelni és továbbítani egyes, feladatai ellátásához szükséges, külföldre vonatkozó, valamint külföldi eredetű információkat. Ez utóbbi körben a titkos információgyűjtést a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény alapján végzi, beleértve azokat az erőket, eszközöket és módszereket is, amelyeket az igazságügyért felelős miniszter engedélyez. Ennek során nem köteles feljelentést tenni és átadni az adatokat, ha azzal veszélyeztetné a feladat ellátását. A terrorelhárítás során alkalmazott nem bűnüldözési célú titkos információgyűjtéssel kapcsolatban felmerült panaszok kivizsgálására, a parlamenti ellenőrzésre, valamint a szolgálat tagjának a jogellenes eljárást észlelő bejelentésére vonatkozó eljárásra a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény előírásai az irányadóak.

Az előbbiekből kitűnően a terror-elhárítási célú felderítés egyik formája beilleszthető a bűnüldözési célú titkos információgyűjtés körébe, a másik lehetséges forma viszont a nemzetbiztonsági célú felderítés jégeit ölti magára. (Ez tükröződik vissza abban a szabályban,

ciógyűjtést engedélyező határozatát – a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló 1995. évi CXXV. törvény 14. §-ában, valamint az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 18. §-ában szabályozott külső kontroll hatékonysága érdekében – indokolni köteles [32/2013. (XI. 22.) AB határozat].

11 [http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-160020#{%22itemid%22:\[%22001-160020%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-160020#{%22itemid%22:[%22001-160020%22]})

miszerint a terrorelhárító szerv részben az Rtv., részben pedig az Nbtv. szabályai szerint folytatja a felderítést.)

Ha a hatályos megoldást összevetjük a korábbi szabályozással, néhány nagyon markáns különbséget látunk:

- Először azt, hogy a terrorcselekmény felderítésére általános hatásköre a rendőrségnek volt, amelynek illetékes szervei a nyomozás elrendelése előtt bűnüldözési célú titkos információgyűjtést folytattak, majd pedig a törvényi feltételek meglétében ugyanezek a szervek – a nyomozóhatósági jogkör birtokában – nyílt eljárást is indíthattak a büntető igazságszolgáltatás előkészítésére. Vagyis a rendőrségnek a terrorcselekményekre is kiterjedt az Rtv.-nek az a feladat-meghatározása, miszerint „... a Rendőrség a) általános bűnügyi nyomozó hatósági jogkört gyakorol, végzi a bűncselekmények megelőzését és felderítését;”
- Másodszor azt, hogy korábban az Alkotmányvédelmi Hivatal jogelődjének, a Nemzetbiztonsági Hivatalnak volt mandátuma a külföldi eredetű terrorcselekmények felderítésére. Ehhez hasonlóan a korábbi Katonai Biztonsági Hivatal hatásköre szerint a Honvédelmi Minisztérium és a Magyar Honvédség szervezeteinél tartozott felderíteni és elhárítani a külföldi hatalmak, személyek vagy szervezetek terrorcselekmény elkövetésére irányuló törekvéseit. Ilyen felderítések a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés szabályai szerint folyhattak. (Nem változott viszont az Információs Hivatal terror-elhárítási feladata, amennyiben „... információkat gyűjt a nemzetbiztonságot veszélyeztető, külföldi szervezett bűnözésről, különösen a terrrorszervezetekről, a jogellenes kábítószer- és fegyverkereskedelemről, a tömegpusztító fegyverek és alkotóelemeik, illetve az előállításukhoz szükséges anyagok és eszközök jogellenes nemzetközi forgalmáról.”)
- Harmadszor azt, hogy a Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat szélesebb körben kapott terror-elhárítási kompetenciát, hiszen most már nem kizárólag a működési területén felmerülő és nem is kizárólag a külföldi indítású terrorcselekményekre van nemzetbiztonsági célú felderítési jogköre.¹²

A terrorizmus elleni küzdelemben sajátosan ötvöződhetnek a bűnüldözési célok és a nemzetbiztonsági védelem szempontjai. Minden bizonnyal ezekre is figyelemmel került sor

12 A Katonai Nemzetbiztonsági Szolgálat

h) információkat gyűjt a nemzetbiztonságot veszélyeztető terrrorszervezetekről, felderíti és elhárítja a honvédelemért felelős miniszter által vezetett minisztérium és a Magyar Honvédség szervezeteinél a külföldi hatalmak, személyek vagy szervezetek terrorcselekmény elkövetésére irányuló törekvéseit; [Nbtv 6. § h) pont]

terrorizmust elhárító szerv létrehozására. Az Rtv. szerint a terrorizmust elhárító szerv nyomozóhatósági jogkört nem gyakorol, de részben bűnüldözési, részben pedig nemzetbiztonsági feladatokat teljesít. Ellát továbbá közbiztonsági, személy- és objektumvédelmi, valamint a nemzetközi rendőri együttműködéssel összefüggő további feladatokat.

A terrorizmust elhárító szerv a Terrorelhárítási Központ, amelyet a 232/2010. (VIII. 19.) Korm. rendelet hozott létre. Működésének részletes szabályait a 295/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet tartalmazza.

A terrorelhárítás tárgya

A terrorelhárítás során megvalósuló bűnüldözési célú felderítés tárgya a Btk. szerint bűntetni rendelt terrorcselekmény. Ennek során a terrorizmust elhárító szerv

„aa) jogszabályban meghatározottak szerint végzi

1. a 2013. június 30-ig hatályban volt 1978. évi IV. törvény szerinti terrorcselekmény (1978. évi IV. törvény 261. §), a légijármű, vasúti, vízi, közúti tömegközlekedési vagy tömeges áruszállításra alkalmas jármű hatalomba kerítése (1978. évi IV. törvény 262. §),

2. a terrorcselekmény (Btk. 314-316. §), a terrorcselekmény feljelentésének elmulasztása (Btk. 317. §), a terrorizmus finanszírozása (Btk. 318. §), a jármű hatalomba kerítése (Btk. 320. §),

valamint az azokkal összefüggésben elkövetett más bűncselekmények megelőzését, felderítését, megszakítását, az elkövetők elfogását,

ab) végzi

1. a 2013. június 30-ig hatályban volt 1978. évi IV. törvény szerinti emberrablás (1978. évi IV. törvény 175/A. §), valamint az azzal összefüggésben elkövetett,

2. az emberrablás (Btk. 190. §), az emberrablás feljelentésének elmulasztása (Btk. 191. §), valamint az azokkal összefüggésben elkövetett

más bűncselekmények megszakítását, az elkövetők elfogását,

ac) végzi

1. a 2013. június 30-ig hatályban volt 1978. évi IV. törvény szerinti emberrablással (1978. évi IV. törvény 175/A. §),

2. az emberrablással (Btk. 190. §) összefüggésben elkövetett bűncselekményeket elkövető személyekkel, csoportokkal, szervezetekkel szembeni megelőzési, felderítési feladatokat,” (Rtv.7/E §)

A terrorcselekmény törvényi tényállását az új Btk.-ban, a Büntető Törvénykönyvről szóló 2012. évi C. törvény XXX. fejezetében találjuk.

Noha a szakirodalom a terrorizmust mindenekelőtt politikai összefüggéseiben tárgyalja, a demokratikus társadalmak ezt a bűnt közönséges köztörvényes cselekménynek minősítik. Ez a minősítés kifejezésre juttatja, miszerint a terror *nem lehet a politikai célok elérésének eszköze*, továbbá így biztosítható a terrorcselekmények elleni küzdelemben *az egyes országok bűnüldözési és igazságszolgáltatási szerveinek nemzetközi együttműködése*. A terror, szemben a politikai deliktummal, olyan természetes bűncselekmény, ami a civilizált államokban minden időben általánosan elfogadott alapvető erkölcsi normákat sért, jogi megítélése a demokratikus társadalmak számára időben és térben egységes.

Vannak azonban a modern kori terrorizmusnak olyan jellemzői is, amelyek szétfeszítik a büntetőjog által kínált kereteket. A globalizációs folyamatok következményeként azok vesztesei egyfelől saját sorsuk romlásáért a globalizációt okolják, másfelől viszont éppen a globalizáció technikai vívmányainak felhasználásával a terrorcselekményekben látják azokat a lehetőségeket, amelyek segítségével a nyertesek ellen eredményesen folytathatnak hadviselést.

A nemzetközi méretű politikai célú terrorizmussal szemben a büntetőjog hagyományos eszközei hatástalannak bizonyulnak, a bűnüldözés helyébe a háború megvívásának egy eddig nem tapasztalt, új minősége léphet: a terrorizmus elleni háború. Nem kétséges, hogy a most vázolt tendenciákra a terrorelhárításnak is figyelemmel kell lennie, az nem maradhat meg csupán a köztörvényi bűnüldözés keretei között, és egyre több olyan jegyet ölt magára, ami a nemzetbiztonsági célú felderítéshez közelíti.¹³

Az előbbiekkal összhangban, a terrorizmust elhárító szerv a terrorizmus elleni küzdelem keretében – Magyarország nemzetbiztonsági érdekei érvényesítésének elősegítése érdekében – megelőzi, felderíti és elhárítja azokat a törekvéseket, amelyek Magyarország területén terrorcselekmény elkövetésére irányulnak. Ugyanakkor tény, hogy a terrorcselekmények elkövetői veszélyes bűnözők, ezért bűncselekményeik megszakítása és az elkövetők elfogása különleges felkészültséget követel. Az is tapasztalat, hogy ez a képesség általában is jól hasznosítható az erőszakos bűncselekmények elkövetőinek megfékezésében és kézre kerítésében. Ezek a jellemzők a terror elhárítását rokonítják a rendészeti veszélyelhárítás általános feladataival.

13 BARTKÓ Róbert: *A terrorizmus elleni küzdelem kriminálpolitikai kérdései*. UNIVERSITAS-GYŐR, Győr, 2011. 73.

Ennek megfelelően a terrorizmust elhárító szerv a jogszabályban meghatározottak szerint kizárólagos hatáskörrel – a Nemzeti Adó- és Vámhivatal esetében annak felkérésére – végzi egyes veszélyes személyek elfogását.¹⁴

A terrorelhárítás formája

Kriminalisztikai megközelítésben a terror elleni fellépés kettős természetű, részben a hagyományos bűnüldözés ajánlásai szerint történik, részben viszont a nemzetbiztonsági védelem egy sajátos területének törvényszerűségeit viseli.

Eljárásjogi értelemben a terror-elhárítási célú titkos információgyűjtés két formában valósulhat meg. Az egyik eljárási rend azonos a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés szabályaival, a másik pedig megegyezik a bűnüldözési célú felderítés rendjével.

A terrorizmust elhárító szerv bűnüldözési feladatai teljesítése során jogosult az Rtv. VII. Fejezetében szabályozott titkos információgyűjtésre. Ennek során a bűnüldözési célú titkos információgyűjtés szabályait alkalmazza.

Nemzetközi összefüggésben a rendészetért felelős miniszternek a külpolitikáért felelős miniszter egyetértésével meghozott döntése alapján – a hatályos nemzetközi normák betartásával – közreműködik a külföldön bajba jutott magyar állampolgárok védelmében. E célból együttműködik az Európai Unió tagállamaival és szerveivel, az Észak-atlanti Szerződés Szervezetének szerveivel, illetve az érintett nemzetközi szervezetekkel, valamint az érintett külföldi állam hatóságaival. Ennek során megszerzi, elemzi, értékeli és továbbítja a külföldre vonatkozó, valamint külföldi eredetű információkat.

14 3. § (2) A TEK az Rtv. 7/E. § (1) bekezdés *b*) pontja alapján a rendvédelmi szervek részére kizárólagos hatáskörrel, míg a Nemzeti Adó- és Vámhivatal, valamint az ügyészség tekintetében felkérésre végzi *a*) a szándékos bűncselekmény elkövetésén tetten ért személyek elfogását és előállítását, amennyiben a rendelkezésre álló információk alapján az elkövetésre fegyveresen kerül sor, *b*) a bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható fegyveres személyek elfogását, és *c*) az ön- vagy közveszélyes állapotban lévő személy megfékezését, amennyiben a személy a vele szemben foganatosított intézkedés során fegyveresen vagy felfegyverkezve áll ellen. (3) A TEK a nyomozó hatóságok, a rendvédelmi szervek, továbbá az ügyészség felkérésére végrehajthatja különösen *a*) a (2) bekezdés *b*) pontjába nem sorolható, személy elleni erőszakos bűncselekmények megszakítását, az elkövetők elfogását, *b*) a bűncselekmény elkövetésével gyanúsítható felfegyverkezett személyek elfogását, *c*) a (2) bekezdés *c*) pontjában meghatározott eseteken kívül az ön- vagy közveszélyes állapotban lévő személyek elfogását, *d*) a fogvatartott személy kísérését, ha a kísért személy veszélyessége, vagy a kísérés körülményei azt indokolják, és *e*) a hatósági eljárás során lefoglalt, a közbiztonságra különösen veszélyes anyagok, valamint különösen nagy vagy különösen jelentős értékű kábítószer szállítását. [295/2010. (XII. 22.) Korm. rendelet a terrorizmust elhárító szerv kijelöléséről és feladatai ellátásának részletes szabályairól]

E feladatai ellátása érdekében az Nbtv. 53-60. §-ának megfelelő alkalmazásával titokban információt gyűjthet, amelynek ellátása során az Nbtv. 38-52. §-a szerint jogosult adatok igénylésére és kezelésére. Az Nbtv. 56. § a)-e) pontjában meghatározott titkos információgyűjtést az igazságügyért felelős miniszter engedélyezi.

A terrorizmust elhárító szerv, ha bűnüldözési tevékenysége során bűncselekmény elkövetésének gyanúját észleli, nyomban feljelentést tesz a nyomozás teljesítésére külön jogszabály alapján hatáskörrel és illetékességgel rendelkező nyomozó hatóságnál vagy az ügyésznél, és átadja az általa összegyűjtött adatokat. Nem köteles feljelentést tenni és átadni az adatokat, ha azzal nemzetbiztonsági érdekeket veszélyeztetne.

Alkotmányossági kérdések és megoldási lehetőségek

A titkos információgyűjtés hatályos szabályozásával szemben megfogalmazott alkotmányos aggályokat, amelyeket a strasbourgi bíróság már hivatkozott döntése csak megerősített, a legplasztikusabban Paczolay Péter alkotmánybírónak a 32/2013. (XI. 22.) AB határozathoz fűzött különvéleményének következő részleteiből ismerhetjük meg:

„Nem értek tehát egyet azzal, hogy a bíróság és a miniszter között megosztott engedélyezési rendszer indokául szolgálhatna önmagában az, hogy a nemzetbiztonsági kockázatok kivédése politikai döntést igényel, ezért az igazságügyért felelős miniszter engedélye megfelelő intézményi megoldást jelent. A lényeges, vagyis az alapjogok korlátozását érintő alkotmányossági kérdés ugyanis az, hogy a politikai szempontok érvényesítésével is meghatározott nemzetbiztonsági érdekek és kockázatok a konkrét esetben kellő mértékben indokolják-e az egyén alapjogainak korlátozását. Az állított nemzetbiztonsági érdek és az egyéni alapjogok ütközésének jogállami feloldása nem politikai értékelést igényel, hanem a jogkorlátozás szükségességének és arányosságának vizsgálatát. Ennek a vizsgálatnak az intézményi garanciája a bíróság.

A titkos információgyűjtés kontrolljára vonatkozó, az Alaptörvényből levezethető alkotmányos követelmények nem különböznek azoktól az elvárásoktól, amelyeket az Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlata is megkövetel. Ezeket az elvárásokat a többségi határozat is tartalmazza, a releváns jogesetek megemlítésével. A két lényegi követelmény szerint egyrészt a titkos eszközök alkalmazását lehetővé tevő eljárási rendnek kellő garanciát kell nyújtania az egyén jogainak védelmére, másrészt a garanciát nyújtó kontrollnak a végrehajtó hatalomtól függetlennek kell lennie.

A vizsgált szabályozásban azonban az igazságügyi miniszter engedélyezése fölött nincs garanciát nyújtó hatékony külső kontroll. A többségi határozattal ellentétben úgy vélem, hogy az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága nem felel meg ezeknek a követelményeknek. A bizottság jogköréből és eljárási rendjéből épp az egyéni jogok védelmére vonatkozó garanciális elem hiányzik: nincs olyan szabály, amely legalább elvileg biztosítaná, hogy valamennyi engedélyezési eljárás a bizottság elé kerül. A jelenlegi szabályozás tehát még annak elfogadása mellett sem felelne meg az Alaptörvényből fakadó – és a strasbourgi bíróság joggyakorlatában is számon kért – követelményeknek, hogy az Országgyűlés Nemzetbiztonsági Bizottsága elvileg betölthetné a külső kontroll szerepét. Önmagában a Nemzetbiztonsági Bizottságot azonban még más szabályozás mellett sem lehetne megfelelő intézményi megoldásnak tekinteni: az alapjogok hatékony jogállami védelme a bíróságok feladata.

Habár az alkotmánybírósági eljárásban az indítványról kell dönten, és az indítványban nem szereplő alkotmányossági kérdések nem vizsgálhatók, a jelen esetben mégis figyelemmel kellett volna lenni arra a körülményre a magánélet korlátozása arányossága vizsgálatánál, hogy az Alaptörvény 46. cikke a rendőrség alapvető feladatait és a nemzetbiztonsági szolgálatok alapvető feladatait elkülöníti. A bűnüldözési célú, vagyis rendőrségi titkos információgyűjtés alkalmazása jelenleg is bírói engedélyhez van kötve. Ezzel szemben a nemzetbiztonsági célú adatgyűjtésnél miniszteri engedély szerepel, parlamenti, de nem minden egyes konkrét esetre kiterjedő, külső kontroll mellett.

Akkor, amikor az Rtv. 7/E. § (3) bekezdése a terrorizmust elhárító szervet az egyes feladatai ellátása érdekében az Nbtv. titkos információgyűjtésre vonatkozó rendelkezései alkalmazására jogosítja fel, ezt a viszonylagos elkülönítést megszünteti. A terrorizmust elhárító szervnek rendőrségi és nemzetbiztonsági jogosítványai is vannak, ami nem áll összhangban az Alaptörvény 46. cikk (1) és (3) bekezdésével: az Alaptörvény kimondja, hogy Magyarország nemzetbiztonsági érdekeinek érvényesítése a nemzetbiztonsági szolgálatok (és nem a rendőrség) feladata.”

Az imént felsorakoztatott alkotmányos aggályok egy részét a büntetőeljárás törvény titkos adatgyűjtésre vonatkozó garanciális szabályai eloszlatják. Különösen fontosak ebből a szempontból a titkos információgyűjtés során szerzett adatok felhasználhatóságának garanciális korlátai, példának okáért az a rendelkezés, amelyik szerint a korábban az igazságügyért felelős miniszter által adott engedély a nyomozási bíró által felülvizsgálatra kerül akkor, amikor „az engedélyezésnek e törvényben meghatározott feltételei (201. §) a bizonyítani kívánt bűncselekmény tekintetében fennállnak.” [A büntetőeljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény 206/A. § (1) bekezdés a) pont]]

Az alkotmányosság további erősítését szolgálhatja a most folyó büntetőeljárás kodifikáció, ha a bűnüldözési célú titkos felderítés szabályai teljes egészében a büntetőeljárás törvénybe kerülnének, kiterjesztve ezáltal ezen elkészítő szakaszra az eljárási garanciákat és az ügyész rendelkezési jogát.

A nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtés jelenlegi szabályozását akként lehetne módosítani, hogy az alapjogok korlátozását csak bírói fórum engedélyezheti. Ugyanígy kellene megváltoztatni a terror-elhárítási célú titkos információgyűjtés rendjét is. A rendészeti célú titkos információgyűjtés új szabályozása a felderítés eszköztárát az engedélyhez nem kötött körre szűkíthetné.

A jogállami követelmények közé sorolom azt is, hogy amennyiben a terrorelhárítás szervezeti önállósága és a tanulmányban tárgyalt kettős felhatalmazása a bűnüldözési- és a nemzetbiztonsági célú titkos információgyűjtésre fenntartandó, akkor ehhez az Alaptörvény módosítására is szükség lenne.

Meggyőződésem, hogy a demokratikus jogállami értékeknek az érvényre juttatása ezen a kiemelten fontos területeken nem gyengíti, ellenkezőleg, növeli a nemzetbiztonsági védelem hatékonyságát, a terrorelhárítás eredményességét és a rendészeti igazgatás bűnmegelőzési képességeit.

IRK FERENC¹

A TERMÉSZETI KÖRNYEZET KOCKÁZATAI – NEM KÍVÁNT MELLÉKHATÁSOKKAL (MAKROKRIMINOLÓGIAI MEGKÖZELÍTÉS)

Bevezető gondolatok

Ez a dolgozat a posztmodern világ új kockázatainak egy olyan hangsúlyos részével foglalkozik, amelyik a társadalom egészét elemző kutatások részét képezheti. Ehhez úgynevezett nagy léptékű skálák alkalmazására van szükség, amelyek segítségével a makroelméletek körébe sorolható törvényszerűségeket tárhatunk fel. Ezek a teóriák a társadalmi struktúrákra összpontosítják figyelmüket, és azt vizsgálják, hogy ezek a struktúrák milyen hatással vannak az emberi viselkedésre.

Az imént említettekkel ellentétben a mikroelméletek egyéni szinten próbálják megmagyarázni a bűnözés és a bűnelkövetés okait.

A makroelméletek gyakran valamely társadalmi csoport jellemzőinek általánosításából származtathatók. Példaként említhető egy olyan kutatás, amelynek célja annak megállapítása, hogy egyik városban miért alacsonyabb a bűnözés, mint a vele szomszédos másikban. A mikroelméletek az okok feltárása során a makróknál nagyobb részletességre és az előbbieknél inkább pozitív eredményre törekszenek. Így például a mikroelméletek foglalkoznak azzal, hogy egyes emberek miért követnek el bűncselekményeket, s mások miért nem.²

A kriminológusok – akkor is, ha ezt nem hangsúlyozzák – hagyományosan mind a mikro-, mind a makroelméleteket alkalmazzák, amikor a bűncselekmények és a bűncselekményekkel kapcsolatba kerülő személyek viselkedését analizálják.³

1 Prof. Irk Ferenc DSc, tudományos tanácsadó OKRI, professor emeritus Nemzeti Közszerológiai Egyetem

2 <http://wilbury4.hubpages.com/hub/Criminology-course> (Letöltve: 2016.01.22.)

3 <http://www.oppapers.com/essays/Task-One-How-Would-You/934810> (Letöltve: 2016.01.22.). Bővebben lásd még: SHOHAM, Shlomo Giora: *Micro-Macro Criminology*. International Journal of Comparative Sociology, February-May 2001., <http://www.questia.com/library/p531/international-journal-of-comparative-sociology/i2528512/february-may> (Letöltve: 2016.01.22.)

A makrokriminalitás körében mozgó elemzéseknek azonban részben függetleneknek kell lenniük egyes országok kodifikációjától, részben túl kell terjeszkedniük azokon. Ez természetesen elméletileg együtt jár a minden tudományt fenyegető parttalanság lehetőségével. Ebben a társadalmi veszélyesség tartalmi elemeinek pontosítása szab korlátot. Az még „a jövő zenéje”, hogy ezzel a szemlélettel mit tud kezdeni a kriminológiával szoros kapcsolatban álló büntető- és más adminisztratív jog, amelyik mai állapotában nyilvánvalóan képtelen megbirkózni új (bár „az ajtón már mintegy fél évszázada kopogtató”) feladatával.

A környezeti kockázatok kezeléséről

Sokan kész ténynek tekintik, hogy a politikai és a gazdasági hatalom nemcsak figyeli és folyamatosan értékeli egymás döntéseit, hanem ma már egymással szimbiózisban élnek. Másutt korábban példák sorának bemutatásával felhívtam a figyelmet arra, hogy ennek az összefonódásnak milyen következményei lehetnek.⁴ A szervezeti bűnözés fogalma alá tartozó bűncselekmények jelentős részében az említett jelenség megfigyelhető. A szervezeti bűnözés – és tágabb megközelítésben az ebbe a körbe tartozó, de esetleg büntetéssel nem fenyegetett tettek – jelentős része épp azért megbüntethetetlen, mert a politikai (és ennek részeként a kormányzati) hatalom különféle okokra visszavezethetően ellenérdekelt a ténylegesen kárt okozó vagy „csak” ennek lehetőségét magában hordozó kockázatos tevékenységek alapos revíziójában.

A kockázatos termelő tevékenységek vizsgálata során a rizikó minőségét két csoportba sorolhatjuk: az elsődlegesen gazdasági és az elsődlegesen egészségügyi jellegű kockázatok közé. Ezek gyakran egymástól elválaszthatatlanok, és együttesen további kockázati típusokat hozhatnak létre. Ilyen például a környezeti kockázat. Az is előfordul, hogy a kockázatok egyik típusa előtérbe kerül (például az úgynevezett Paks II. projekt esetében a gazdasági), míg a másik (az említett példánál maradva: az egészségügyi) megemlítésre is alig kerül, pedig ez utóbbi elválaszthatatlan a környezeti kockázat vizsgálatától, amely utóbbinak kimunkálhatósága viszont nagymértékben az első körbe sorolt kockázat elemzésének irányultságától, széleskörűségétől függ.

4 Erről lásd bővebben: IRK Ferenc: *Kétkedő kriminológia*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2012., különösen az 5. fejezetet, továbbá IRK Ferenc: *Megbüntethetetlen bűnök*. Bíbor Kiadó, Miskolc, 2015., különösen az 5. és a 6. fejezetet.

A szemléletet általában a korábbi reflexek és (esetleg az idők folyamán már elavulttá vált) tudásanyag által meghatározott változtatást eredményező döntések, vagy a status quo fenn-tartása jellemzik. Ez vagy abban mutatkozik meg, hogy a döntéshozó hatalmi helyzetével (olykor vissza)élve kockázati szempontokat gyakran akkor is figyelmen kívül hagy, amikor ennek a (nem) döntésnek a helytelensége (például egy független szakértő számára) már nyilvánvaló. Az ilyen beállítódás erősen kultúrafüggő, amiből többnyire az is következik, hogy hosszú időn át, olykor gyökeresen megváltozott környezetben is, esetleg a korábbtól teljesen eltérő felfogást valló személyek, csoportok és intézményi struktúrák működését változatlanul meghatározza. Erre példaként hozható fel az az OKKRI és az MTA együtt-működésében még a rendszerváltást közvetlenül megelőző időszakban elvégzett kutatás,⁵ amelyik felhívta a figyelmet az ilyenfajta pozíció-determinált beállítódásra.

Vállalatvezetőként például a múlt század nyolcvanas éveiben elfogadható volt egy arra vonatkozó utasítás, hogy – termelési érdekre hivatkozva – a munkavégzők a gyár szenny-vizét akkor is a közeli tóba vezessék, ha ennek következményeként a halak elpusztultak. Szintén előfordult, hogy külföldi céggel egy vállalatvezető olyan szerződést kötött, aminek folyamányaként nagy mennyiségű mérgező anyag tárolására került sor. A megállapodás indokai között szerepelt, hogy az üzletkötéssel az állam sok devizához jutott. A vezető erre való tekintettel annak ellenére tartotta döntését helyesnek, hogy tudatában volt: ez-által a lerakóhely környezetében élőket bizonyos egészségi kockázatnak teszi ki. Anélkül, hogy ennek az idestova harminc évvel ezelőtti – és tudomásom szerint hasonló relációban mindmáig megismételetlen (s a megváltozott körülmények folytán ma már megismétel-hetetlen) – kutatásnak részleteibe belemennék, megállapítható, hogy az akkori lakossági vélemény bár (a lábjegyzetben megemlített csoportok esetében) erősen szóródott, mégis meglehetősen elnéző volt. Sokkal toleránsabb, mint a környezetet pusztán egyéni önös érdekből, hatalmi helyzetét kihasználva megsértő személyekkel (például tanácselnökökkel vagy párttitkárral) szemben.

5 Jelen téma kapcsán lásd: Irk Ferenc: *Környezet és bűnözés*. In: Bándi Gyula – Irk Ferenc: *Humánökológia*. Eötvös Loránd Tudományegyetem Természettudományi Kar, Budapest, 1992. 87–114.

A felnőtt korcsoportokba sorolható lakosságot életkor, nem, iskolai végzettség és foglalkozási kategória sze-rint reprezentáló populációnak – más témakörök mellett – környezetkárosítással kapcsolatos kérdéseket is feltettünk. Jelen munka szempontjából leginkább maguknak a kérdéseknek a kiválasztása lehet érdekes, hiszen azok valamennyien olyan panaszlevelekből származtak, amelyeket a lakosság küldött be az egykor volt és annak idején viszonylag jó hatékonysággal működő legális panaszforumoknak: a területi, illetve a Központi Népi Ellenőrzési Bizottságnak (KNEB). Az adatokat ettől a szervezettől kértük és kaptuk meg, méghozzá azt követően, hogy a KNEB munkatársai ellenőrizték a bejelentések megalapozottságát. Az esetek egy része az akkori körülmények között „elsikálásra” került, míg másik részéből bírósági ügy keletkezett.

A bemutatott kutatási példa egyúttal rávilágíthat annak okaira is, hogy – számos, akár térségünkbeli ország gyakorlatával szemben – miért olyan alacsony a magyarországi lakossági részvétel a rendszerváltást követő két és fél évtizedben (mind a mai napig) a környezetet veszélyeztető vagy kifejezetten sértő tettekkel szemben.

Ennek folyományaként a hatósági eszközökkel rendelkező döntéshozók még ma is gyakran meglepődnek, ha álláspontjuk – egy-egy személy (például országgyűlési vagy önkormányzati képviselő), vagy környezetvédelemre szakosodott nem kormányzati intézmény (például egyetemi tanszék, civil szervezet) „kéretlen” aktivitása következtében – nem azonnal és automatikusan érvényesül.

A gazdasági döntések környezeti kockázatainak figyelmen kívül hagyása, vagy számos esetben tudatos háttérbe szorítása világszerte előfordul. Ezúttal csak néhány helységnevet említek azt feltételezve, hogy az olvasó pontosan hozzájuk tudja kötni azokat a katasztrófákat, természeti kártételeket, amelyek részint az emberi teljesítmény túlértékelésére, részint szakértő vélemények negligálására (is!) visszavezethetők: Csernobil, Bhopál, Új-Skócia (Nova Scotia), Katrina-hurrikán és a Mexikói öböl olajfúró tornyai, Fukusima.

A fejlett és a fejlődő világ legkülönbözőbb részein bekövetkezett tragédiák (azokkal együtt, amelyeket sikerült gyakran a véletlennek köszönhetően elkerülni-elhárítani) mind arra figyelmeztetnek, hogy a gazdasági hasznot elő- és a környezeti biztonságot háttérbe szorító kockázatkezelés módszertanilag is hibás megközelítés, ami az esetek többségében helyes (tehát a biztonságot a döntések, az ezeket követő tettek, és nem csak a szavak szintjén végrehajtott) kockázatkezeléssel elkerülhető.

Az előnyök és hátrányok jó felmérése, a kockázatok kifogástalan kezelése gyakran nem egyszerű. Ennek több oka van. Így például számos érdekcsoport kísérli meg saját elképzelését elfogadtatni, a végső döntést megalapozó indokolások pedig sok esetben nem támaszkodnak szilárd alapokon nyugvó bizonyítékokra.

A veszélyek és bekövetkezésük idő- és térbeli valószínűségének felmérése – tapasztalati tények hiányában – csak rendszerszemléletű megközelítéssel végezhető el. Ám még ilyen esetekben is többnyire csupán a valószínűség különböző fokain álló tudásanyag produkálható, és csak ezek által megalapozott döntések és tettek valósulhatnak meg. Ezek sorában valamely veszély esetleges bekövetkezését követő kártétel nagysága és minősége jelentheti azt a szempontot, ami döntő érvként szolgálhat valamely kockázatos tett kivitelezéséhez vagy elkerüléséhez.

E gondolatsor lezárásaként néhány, a közelmúltunkat, illetve jelenünket és jövőnket befolyásoló eseményt szeretnék állításom alátámasztásul ide hivatkozni. Ezek közös jellemzője, hogy a számos szakértővel megtámogatott, politikusok által hozott döntések helyessége máig vitatott – és még vélhetően a jövőben is sokáig az lesz.

1. Bős-Nagymaros vízlépcső (1988–): egyelőre csak arról vannak többé-kevésbé elfogadható információink, hogy az eredeti megállapodás felmondása következtében milyen veszteségeket szenvedtünk el. Azt máig sem tudjuk, hogy az eredeti szerződés végrehajtásától való elállás indokolt volt-e, az ellenzők által a várható jövőnkre vonatkozóan „sikeresen” felsorakoztatott negatív fejlemények valóban létrejöttek volna-e. Azaz: valóban keletkezett volna-e környezeti károkozás, s ha igen, az milyen arányú lett volna a jelenleg is már nyilvánvaló, mérhető és bizonyítható (gazdasági + környezeti) kártételekhez képest?

2. Nagybányáról származó tiszai ciánszennyezés (2010): a Romániából kiinduló környezeti kártétel régióinkban az első nemzetközi visszhangot is kiváltó (mert több Duna-menti ország élővilágát részben kipusztító, részben „csak” károsító) olyan esemény, aminek kiváltó okai között szerepeltek egyrésztől nemzetközi nagyvállalatok nemzeti támogatást élvező kártételei, másrésztől gazdasági haszonszerzés, az előbbi kettő között pedig szoros összefüggés állapítható meg. Utóélete az ugyancsak romániai verespataki aranybánya megnyitása körüli, több éven át tartó vitákban kísérhető nyomon.⁶

3. Kolontári vörösiszap-katasztrófa (2010): Az egyetlen olyan – nem melleleg: szintén nagy nemzetközi reakciókat kiváltó – károkozás, amelyiknek nemcsak az okait sikerült feltárni, hanem – legalábbis a már évek óta különböző jogi fórumokon folyó eljárások eredményeként előbb-utóbb – talán a személyi felelősséget is meg lehet állapítani.⁷

6 2016. január 14-ei sajtóértesülések szerint a román kormány hosszas hezitálás után megtagadta az engedély megadását a kanadai-román vegyesvállalatnak. Lásd: <http://nepszava.hu/cikk/1082391-dontottek-nem-epulhet-aranybanya-verespatakon> (Letöltve: 2016.01.22.); továbbá <http://444.hu/2016/01/14/nem-epithetnek-cianidos-aranybanyat-a-kanadaiak-verespatakon> (Letöltve: 2016.01.22.)

7 Bár erre a szerencsétlenség bekövetkezése óta eltelt fél évtized nem volt elegendő. Lásd: <http://mno.hu/belfold/kolontar-maig-nincsenek-megnevezve-a-felelosok-1307442> (Letöltve: 2016.01.22.)

Update e kézirat lezárása után: A 2012. szeptember 24-én elkezdődött büntetőperben a Veszprémi Törvényszék első fokon 2016. január 28-án a vörösiszapper mind a tizenöt vádlottját az összes vádpont alól felmentette. <http://origo.hu/Senki%20sem%20felelos%20tiz%20ember%20halaláért.html> (Letöltve: 2016. 01.29.) Ebből az eljárásból és ítéletből számos további következtetés volna levonható, ami azonban már meghaladná e tanulmány kereteit.

A magyarországi lakosság e baleset alkalmával szembesült először közvetlen közléről azal, hogy milyen következményei lehetnek, ha a gazdasági tevékenység tervezésében és végrehajtásában hibák keletkeznek, s ezek a tökéletlenségek milyen váratlanul és mekkora gyorsasággal képesek az emberi élet, testi épség és egészség, nemkülönben a személyes javak tönkretételére.

4. Illatos úti veszélyeshulladék-kezelés: évtizedekkel ezelőtt megkezdődött, s azóta halmozódó olyan kártétel, aminek halogatására, sőt tények kifejezett letagadására egyrésztől, megoldására, felszámolására másrésztől a média nagy nyilvánossága előtt 2015 tava-sza óta folyó „üteváltások” szolgáltatnak bizonyítékokat. 2016 kora tavaszán a lakosság még nem kapott választ arra, hogy

- történt-e egyáltalán bármiféle mulasztás,
- ha igen, milyen szinten és kik felelősök egyrészt a károkozásért, másrészt a felismert károk elhárításának előbb a megakadályozásáért, majd hátráltatásáért; továbbá
- milyen kár keletkezett az emberi és természeti értékekben,
- melyek a kezelhető és melyek a kezelhetetlen olyan változások, amelyek menedzselésére szükség volna,
- ezeket milyen prioritásokat követve, mennyi időn belül és mekkora összegért lehet elvégezni?

Képtelenség, helytelenül értelmezett hivatali lojalitás, lelketlen nemtörődömség vezérelte-e mindazokat, akik megkísérelték ezt a kártételt a „szőnyeg alá söpörni”, a kárfelszámolás eléréseért fáradozók igyekezetét megtorpedózni, tevékenységüket ellehetetleníteni.⁸

A társadalmi veszélyesség új szempontjairól

A kriminalitás valamennyi fajtája beilleszthető egy dialektikus rendszerbe. Ennek „független változója” a társadalmi veszélyesség. A társadalmi veszélyesség (ami kriminológiai alapfogalom és összekötő kapocs a kriminológia és a büntetőjog között) léte, nagysága,

⁸ Erre a kártételre 2015-2016-ban a média nagy figyelmet fordított, így alig lekövethető mennyiségű írásos és képi forrás látott napvilágot.

irányultsága (kit és kinek az érdekében sért vagy veszélyeztet) alapismérv annak eldöntéséhez, hogy egy tett kriminalizálandó-e (ha igen, akkor milyen módon és mértékben) vagy sem. Ennek vannak objektív és szubjektív (tartalmi) elemei.

Az elhatárolás akkor a legegyszerűbb, ha azt vizsgáljuk: ki és milyen szempontok alapján dönt valamely tett társadalomra veszélyességének meglétéről vagy hiányáról. A legfőbb nehézséget az objektív szempont érvényre juttatása jelenti. Ez ugyanis gyakran nem prognosztizálható, bizonyossággal pedig csak valamely tett megvalósítása után állapítható meg, ami a tudományos-műszaki fejlődés előrehaladtával további komplikációval párosul.

Merthogy egyre gyakrabban fordul elő olyan eset, amikor valamely emberi tettnek a káros következményei olykor nem percekben, hetekben vagy hónapokban, hanem években, évtizedekben, sőt évszázadokban mérhetők csupán. Amikor valaki egy tárgyat eltulajdonít, vagy másik embert megöl, a kár (többnyire!) nyomban kézzelfoghatóvá válik. Akkor azonban, amikor egy bonyolult és csak tökéletlenül modellezhető, netán (gyakran!) korábban ismeretlen, a következményeket tekintve sok bizonytalan kimenetellel járó technológia alkalmazására kerül sor, a társadalmi veszélyesség a tevékenységgel gyakorta nem kötődik szorosan össze, sőt még csak fel sem vetődik ennek a lehetősége. Úgy is fogalmazhatunk, hogy a tevékenység jellemzői között nem szerepel a lehetséges kárkövetkezmény, azaz magának a kockázat lehetőségének az észlelése vagy észlelhetősége hiányzik.

Ilyenkor nem arról van tehát szó, hogy valaki tudatosan kockázatot vállal, de a negatív kimenetel lehetőségét alacsonynak (és emiatt társadalmi szempontból veszélytelennek, de legalábbis elviselhetőnek, tolerálhatónak) véli, hanem arról, hogy maga a kockázat mint lehetőség nem éri el a tudati szintet.

Az elmondottak alátámasztásául példaként az atomerőművekben visszatérően bekövetkező – s ma már állíthatjuk: egy-egy ország gazdasági és tudományos potenciáljától aligha függő –, és egyes esetekben súlyos, ráadásul be nem látható következményekkel járó, s kontrollálhatatlannak tűnő működési zavarok szolgálhatnak. Ilyenkor (miként az imént kifejtettem) nem arról van tehát szó, hogy valaki tudatosan kockázatot vállal, de a negatív kimenetel lehetőségét alacsonynak (és emiatt társadalmi szempontból elviselhetőnek) véli, hanem arról, hogy maga a kockázat lehetősége nem éri el a tudati szintet.⁹

⁹ Ilyen alkalmakkor a korszerű büntetőjog-dogmatikai gondolkodást követő jogalkalmazó helyesen teszi, ha a *Békés Imre* által évtizedekkel ezelőtt alaposan kidolgozott úgynevezett gondos modell szerint cselekvő ember vélelmezhető döntése alapján határozza meg valamely tett elfogadhatóságáról vagy elfogadhatatlanságáról megalkotandó tézisé. Lásd: BÉKÉS Imre: *Gondatlanság a büntetőjogban*. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1974. 120.

Az előbbtől gyökeresen különbözik az az állapot, amikor a lehetőség már felvetődik, azonban vagy annak veszélyessége, vagy bekövetkezésének valószínűsége kerül a tett megvalósítója számára a támogatható vagy a tűrhető tartományba. Ide (is, és az előbbi körbe is) sorolhatók a természeti környezet és az élővilág károsításával járó termelő tevékenységek.

Egy következő esettel állunk szemben akkor, amikor a kár vagy veszély megítélésében (például morális-kulturális okokból) eltérés mutatkozik egyrészt a tényleges vagy potenciális viktimizáló (és esetleg a vele azonosuló és emiatt támogatását élvező környezeti közössége, sőt talán az őt körülvevő kulturális közösség, régió), másrészt a veszély tényleges vagy potenciális elszenvedője között. A globális méretekben működő vállalatok profitcentrikus gondolkodású felső vezetői például ezt kihasználva telepítik termelő tevékenységüket az úgynevezett harmadik világ szegény államaiba, annak tudatában, hogy ott olyan munkakörülményeket tudnak elfogadtatni, és olyan bérvizonyokat képesek kierőszakolni, amire az „anyaországban” (ha egyáltalán van ilyen) nem volna lehetőségük.

Az imént mondottak ismeretében érthető meg, hogy a különféle hatalmi gócok (centrumok) erővonalai alapján miért antagonisztikus olykor az ellentét, s milyen hozzájárulások szükségesek ahhoz, hogy a merev szembenállás feloldható legyen. Be kell látnunk, hogy például kizárólag territoriális alapon az uralkodó normától való eltérést nem lehet a normaszegés tényére, a jogszabályban deklarált elvárásokkal való akaratlagos szembeszegülésre redukálni. Érték- és érdekrendszerek ütköznek egymással, ennek alapján derül ki, hogy a küzdelemben melyik válik dominánssá. Ez dialektikus folyamat, ami azt jelenti, hogy a megerősödést, felülkerekedést egy hanyatló szakasz váltja fel, majd ezt követően az új (vagy korábban átmenetileg vesztes) érték- és érdekrendszerek erősödésére, esetleg felülkerekedésére kerülhet sor.

Végezetül még egy a témánk szempontjából nem elhanyagolható változásra hívom fel a figyelmet: az osztálytársadalmakban, a globalizált kockázattársadalmi viszonyokhoz képest, alapvetően más volt a hatalom természete, szerkezete, kiterjedése. Nem volt jellemző az, ami ma tipikus, nevezetesen, hogy akárcsak egyetlen, valamely territoriális alapon működő közigazgatási rendszernek meg nem felelő, oda be nem illeszkedő, de még csak be sem integrálható, annak játékszabályait nemhogy figyelembe nem vevő, de azok iránt a legcsekélyebb érdeklődést sem mutató magánszervezet – globális méretekben – a formális

hatalom gazdasági és politikai-köz hatalmi erejével nemcsak képes versenyre kelni, de reális eséllyel azon felül is tud kerekedni.¹⁰

A büntetőjog szerepének átalakulásáról

Az imént röviden bemutatott – immár csaknem fél évszázados múltra visszatekintő, folytonosan és gyorsan változó új – világrendnek több olyan jellegzetessége is mindinkább előtérbe kerül, amelyik a hagyományos büntetőjogi szemlélet érvényesülésében zavarokat okoz. Nem elsősorban a jogi személyek büntetőjogi felelősségének kétségessége gondolkodik (ez tulajdonképpen nem új jelenség, csupán jelen világunkban növekedett meg jelentősen a súlya), hanem arra, hogy a rizikótársadalom – a hosszútávon jelentkező kockázatok kimenetelének bizonytalansága miatt – mind gyakrabban a büntetőjogi eszköztár egészét lehetetlen helyzetbe hozza, megoldhatatlan feladatok elé állítja.¹¹

Fontos változásra hívja fel a figyelmet Frank Neubacher elemzése a büntetőjog szerepének átalakulásáról a rizikótársadalomban.¹² Azt hangoztatja, hogy az egyébként nagyon eltérő gondolkodású szerzők, mint pl. Günther Jakobs¹³, Cornelius Prittwitz¹⁴ vagy Detlev Frehsee¹⁵ egyöntetűen arra a következtetésre jutottak, miszerint a büntetőjog alapvető átalakuláson ment át az utóbbi évtizedekben.

10 Az előző bekezdések olvasán esetleg az a benyomás keletkezhetett az olvasóban, hogy ezek a problémák a büntetőjognak a távoli veszély-negligencia dimenzióiban a korábbi szakirodalmi alapokból kiindulva egyszerűen megoldhatók (tehát valójában álproblémákról szól a fejtegetés). A globális megközelítés megvilágításában érzékelhető, hogy nem egészen ilyen egyszerű a válasz.

11 PRITTWITZ, Cornelius: *Strafrecht und Risiko*. In: Bora, A., Hrsg. 1999. 193–206.; PRITTWITZ, Cornelius: *Skizzen zu Strafrecht und Kriminalpolitik in Zeiten der Globalisierung*. In: Prittwitz, C. – Manoledakis, I.: *Strafrechtsprobleme an der Jahrtausendwende*. Deutsch-Griechisches Symposium, Rostock, Hg. 2000. 163–175.; SIEBER, Ulrich: *Grenzen des Strafrechts*. Grundlagen und Herausforderungen des neuen strafrechtlichen Forschungsprogramms am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht. Zeitschrift für die Gesamte Strafrechtswissenschaft (ZStW), Heft/Band 119, 2007. 1–68.

12 NEUBACHER, Frank: *An den Grenzen des Strafrechts – Stalking, Graffiti, Weisungsverstöße*. ZStW 118 Heft 4, 2006. 855–877.

13 JAKOBS, Günther: *Kriminalisierung im Vorfeld einer Rechtsgutverletzung*. ZStW 97, 1985. 751–785. (751.)

14 PRITTWITZ, C. (1999)

15 FREHSEE, Detlev: *Verschwindet der Rechtsstaat? Neue Kriminalpolitik*, Heft 1; Jg. 11, S. 1999. 16–21. (16.); FREHSEE, Detlev: *Der Rechtsstaat verschwindet*. Duncker & Humblot, Berlin, 2003. 330.

Ezt a változást az jellemzi leginkább, hogy kialakulóban van a „rizikó-büntetőjog”, sőt az „ellenséggel szembeni büntetőjog” („Feindstrafrecht”), ami már a jogállamiság kereteit feszegeti, sőt, ha úgy tetszik: gyakorlatilag kijátssza. A rizikótársadalom ugyanis – folytatja fejtegetését Neubauer – mindenütt jelen van, a büntetőjog azonban csak azokra a nehezen ellenőrizhető absztrakt veszélyekre reagál fokozott mértékben kriminalizálással, amelyek egyre összetettebbek és mind kevésbé válnak megérthetővé, mert egyre inkább absztrakt jogtárgyakat védenek és emiatt mind nehezebben lesznek végrehajthatók.

A bűncselekmények e körében fokozódó igény mutatkozik a tettek ún. előmezejének kriminalizálására („Vorfeldkriminalisierung”), aminek kielégítése nemcsak a szabadságjogok korlátozásának veszélyével jár, hanem – a kontrollálhatóság fantáziaszüleménye okán – a büntetőjoggal szemben is kielégíthetetlen elvárásokat támaszt.

Ennek már ma látványos, az egész büntetőjog hagyományos rendszerét felbolygató jelei vannak, amelyek közül elég a bizonyítási teher megfordíthatóságára utalni. Az „ellenség büntetőjoga” („Feindstrafrecht”) már nem a többnyire jogtisztelő polgár bizalmára épít, aki néha megsérti a jogszabályt, hanem a latens bizalmatlanságra.¹⁶

Más szemszögből közelíti meg a kérdést Peter-Alexis Albrecht, aki arra mutat rá, hogy vannak, akik szerint a büntetőjog nem képes az állam védelmére, hanem csak arra alkalmas, hogy a jogtalanságot nyilvánosan skandálja és szankcionálja.¹⁷

A „háború a terror ellen” egy első pillantásra alig észrevehető további áldozatot is követel: küszöbön áll a jogállami büntetőjog megsemmisülése. Ennek bizonyítéka, hogy hosszabb idő óta közbeszéd tárgya az imént már említett ún. „ellenség büntetőjoga”. Szerinte ennek lényege, hogy e felfogás az emberi mivoltot fel kívánja osztani, ami által a jog megsemmisülése kap jelentős támogatást. Ezért volna fontos, hogy Európában a büntetőjog elvei egységesen védelmet élvezhessenek.¹⁸

16 Vö.: FREHSEE, D. (1999) 16–21. (20.); SIEBER, Ulrich: *A büntetőjog és a hadijog közötti határok elmosódása – a belső és a külső biztonság nyomában*. Kriminológiai Tanulmányok 47. kötet, OKRI, Budapest, 2010. 131–149.; KORINEK László: *Kriminológia* II. kötet, Magyar Közlöny Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2010. (különösen: 310., 429., 547.).

17 Így l. korábban JAKOBS, G. (1985) (751. és köv. pp.); újabban: JAKOBS, Günther: *Das Selbstverständnis der Strafrechtswissenschaft vor den Herausforderungen der Gegenwart*. In: ESER, A. – HASSEMER, W. – BURKHARDT, B.: *Kommentar, Hg.* 2000. 47. és köv. pp.; JAKOBS, Günther: *Bürgerstrafrecht und Feindstrafrecht*. HRRS Online-Zeitschrift Heft 4, März 2004. 88. és köv. pp.

18 Vö.: ALBRECHT, Peter-Alexis: *„Krieg gegen den Terror” – Konsequenzen für ein rechtsstaatliches Strafrecht*. ZStW 117 Heft 4, 2005. 852–864. (852.)

A felsorolt nehézségekből az a következtetés vonható le, hogy a büntetőjog válaszut ele került, hiszen számos, korábban elképzelhetetlen kényszerintézkedéssel kell az állampolgároknak – leginkább a terrorizmus elleni küzdelem indokával a háttérben – szembenéznük, mint pl. az európai elfogatóparancs, a preventív telefonlehallgatás, az akusztikus lakásfelügyelet, az elektronikus lábbilincs, a videofelügyelet; s a biztonság és ellenőrzés irányába megindult mozgások még bizonyára nem érték el zenitjüket.¹⁹

Ez a változás nem előzmények nélküli. Az amerikai kriminológusok közül már 1992-ben Feeley és Simon „új büntetésstanról” („New Penology”) írtak, aminek lényege, hogy egy teljesen új felfogás van elterjedőben, ami a figyelmet az egyénről a kockázat veszélyére helyezi át. Ezt bizonyítják bizonyos, magas kockázattal rendelkező személyek vagy csoportok előzetes biztonsági őrizetbe vételei.²⁰

Jogtörténeti visszatekintésként érdemes arra utalni, hogy az ún. archaikus társadalmakban a tetтарыosság részint totális, részint ma elképzelhetetlen formációkat öltve létezett. A „szemet szemért, fogat fogért” elv következetes érvényre juttatását kétségtelenül a tetтарыosság legtökéletesebb megvalósulásának tarthatjuk. Az idők során azonban (s itt most évszázadokról-évezredekrol beszélünk) ez a szemlélet lassan változott, bár sokáig (egyes helyeken mindmostanáig) a büntetésnek fontos kelléke (volt) a bosszú. Akár a hadijog, akár a mai értelemben vett büntetőjog előfutárainak tekinthető igazságtévések kevés kétséget hagytak afelől, hogy a megtorlás már viszonylag csekély mértékű kártevés esetén is párosult a kegyetlenség elemeivel.

Itt most nem kívánok büntetőjog-történeti fejtegetésekbe bocsátkozni, hiszen ezt szakértő elmék nagy alaposággal feldolgozták és a közvélemény elé tárták. Csupán arra a folyamatra kívánok utalni, aminek lényege: minél inkább közelítenek az évszázadok jelen korunkhoz, annál inkább vált két ismerv a büntetéskiszabás fontos jellemzőjévé. Ezek egyike: a viszonylagosan tetтарыos büntetések és a büntetéskiszabási lehetőségek közötti választások mind szélesebb spektrumának elterjedése; a másik jellemző, hogy a büntetések kiszabása során lassan szerephez jutottak az áldozatok érdekei is, nem csupán a bűnelkövetők megbüntetése.

19 NEUBACHER, F. (2006) 855–856. Adalékként megjegyzendő, hogy az emberi szabadságjogokra különösen kényesen vigyázó Német Szövetségi Alkotmánybíróság az elmúlt években már számos, csak a célracionálíst szem előtt tartó intézkedést alkotmányellenesnek, s így az adott országban tilalmazottnak minősített.

20 L. FEELEY, Malcom – SIMON, Jonathan: *The New Penology: Notes on the Emerging Strategy of Corrections and its Implications*. Criminology 30(4), 1992. 449–474. (449.); FEELEY, Malcolm – SIMON, Jonathan: *Actuarial justice: The emerging new criminal law*. In: NELKEN, D., Ed. by 1994. 173. Idézi NEUBACHER, F. (2006) 856.

Ennek az átalakulási folyamatnak a során, egyre többet felhasználva a társtudományok (elsősorban a szociológia és a pszichológia) ismereteiből, azután részint a tudósi szakmán belül, részint a tudomány és a politikai szakértői között heves viták is kialakultak, s ez a folyamat mindmáig tart. Amint az imént már láthattuk: egyrészt mindinkább elkülönül egymástól két nézet. Ezek egyike a büntetés tabu szerepét hangsúlyozza és ezért – bár a büntetés speciálpreventív hatását megkérdőjelezi, ám generálpreventív eredményességét nem tagadja, de – a büntetés céljának a prevenció modern korban alapvető szerepet szánó két fajtájának lényegi voltát tagadja.

A másik a bűnelkövető társadalomból való kirekesztését lehetőleg elkerülni szándékoló, bűnelkövetését követően a társadalomba való visszailleszkedését elősegíteni igyekvő szemlélet. Másrészt a közvélemény zöme ugyanakkor támogatásra lel a politikusok többségénél abban, hogy a bűnelkövetőket szigorúan meg kell büntetni, fizikailag lehetetlenné kell tenni további károkozásukat, és ezért a legsúlyosabb esetekben ki kell végezni őket, enyhébb esetekben pedig vagy (az adófizető polgárok pénzéből) börtönbe kell zárni, vagy (esetleg) súlyos pénzbüntetésre kell ítélni őket.

Mindezen ismeretek (és ismerethiányok) birtokában érkeztünk meg a posztmodern társadalomba, ahol olyan, gyakran a szó szoros értelmében emberiesség elleni vétkek maradnak büntetlenül, amelyek egyrészt a hagyományos társadalmi bűnökhöz nagyságrendileg nem is mérhetők, másrészt semmiféle lehetőséget nem ismer az emberiség ezen bűnök elkövetőinek felderítésére, bűnösségük bizonyítására, és a tetteikkel arányban álló büntetések kiszabására. A büntetőjognak itt mind a tabu-, mind a megtorló, mind a prevenció szerepe csődöt mondott – s a „helyzet fokozódik”.

A világban bekövetkezett átalakulások részét kell, hogy képezze a büntetőjog eddigi szerepének alapos újraértékelése, ami nem fogja sem a büntetőjog múltba tekintő alapállását gyökeresen megváltoztatni (ez nem is volna elképzelhető), sem annak alapfunkcióját: a megtorlást negligálni, vagy netán háttérbe szorítani. Annál inkább várható a büntetések hatékonyságába vetett hit (ami egyébként a specialista szakemberek körében már vagy másfél évszázada megkérdőjeleződött, bár erről a politikusok túlnyomó többsége máig nem hajlandó tudomást venni) teljes megrendülése. Ennek folyamánya lesz magának a büntetőjognak szűkített keretek közötti alkalmazhatósága, mégpedig annak okán, hogy mindinkább evidenssé válik: a társadalomra veszélyes tettek tényleges és lehetséges következményei közötti hatalmas különbségek a hagyományos megtorló rendszeren belül nem érvényesíthetők.

Lesznek tehát továbbra is kis, közepes és nagy bűnök, azonban az egyes vétkek morális és gazdasági hatásai úgy távolodnak el egymástól, hogy a jelenlegi rendszer határait szétfejtik.

Az ma még nyitott kérdés, hogy ez az átrendeződés milyen gyorsan és miféle buktatókon át jut majd egyfajta nyugvópontra. Az emberek gondolkodásmódja nehezen mozdul, még nehezebben fordul át egy az esetleg évszázadok, évezredek alatt megszokott gondolkodási sémából, prioritás-rendszerből egy attól teljesen eltérőbe. A tradicionális (premodern és modern kor által egyaránt preferált) értékrendszer lényege az volt, hogy a tett mindig valami módon belátható idő- és térdimenzióban kötődött a sokoldalúan jól körülhatárolható sértetthez.

A posztmodern viszont – a mi esetünkben – épp azt az újdonságot hozza be a rendszerbe, hogy – az előbb említettek változatlanul maradása mellett – egy hatásaiban távolabbi eseményt (vagy annak lehetőségét) helyezi a megszokott prioritási rangsor elé, illetve fölé.

Azt is tudomásul kell vennünk, hogy – miként néhány példán keresztül már bemutattam – az emberek jelentős részét egyszerűen nem is érdeklik ezek a tőlük látszólag távoli, napi életüket közvetlenül – itt és most – nem befolyásoló tényezők. Ezek megítélése ránézésre gyakran tényleg távol esik a mindennapjaink valóságában felbukkanó problémáktól, s épp ezért ezeket – a jórészt felsorolt okok miatt – mint számukra érdekteleneket élük meg mindaddig, amíg a károk következményeket nem a saját bőrükön érzik meg. Napi létért, a „jobb létért” folytatott küzdelmükkel kapcsolatos erőfeszítéseik egyszerűen kiszorítják vagy a tudatalattiba préselik azokat a tetteket, amelyeket esetleg maguk is nap mint nap megvalósítanak, s amely tettek tanúsításával hozzájárulnak a nagy veszélyek, károk bekövetkezéséhez. Azt pedig régről tudjuk (legalábbis a szakemberek, viszont a politikusok többsége aligha), hogy ha egy tilalomnak nincs meg az elégséges szintű (számosságú) támogatottsága, akkor ezek a tiltások – csupán „absztrakt” elrettentő hatásukra tekintettel – az emberek gondolkodásának, cselekvésének megváltozását, végső soron a „célszemélyek” önkéntes jogkövetését nem képesek elérni.

Jelen ismereteink birtokában az alternatív szabályozás következő modelljei képzelhetőek el:²¹

1. A globalizációval összefüggő jelenségek teljes leválasztása a hagyományos deviáns cselekményekről.

21 A kíváncsi verzió elfogadásában való döntés előfeltétele az előny-hátrány elemzés módszerének alkalmazása.

Ennek az elképzelésnek a lényege abban összegezhető, hogy ez esetben nincs szükség a tradicionális és az „új” normasértések egymáshoz való viszonyítására. A kettő egymástól minden szempontból elkülönül, s mind a deviancia lényegének feltárása, mind a rá adandó válaszreakció két külön vágányon futhat. A közvélemény szemében a kettő jól elkülönül egymástól, következésképp természetes lehet, hogy a válaszreakciók is eltérőek. Ehhez azonban egy előfeltételnek teljesülnie kell, nevezetesen: a globalizációval összefüggő devianciák megvalósítóinak tettei és tettesei ne keveredhessenek össze egyébként hagyományosnak tekinthető deviáns tettekkel és azok elkövetőivel.

Előnyök

- Nem feltétlenül van szükség a megtorló büntetés alkalmazására.
- Előtérbe helyezhető a reparáció – amennyiben erre mód és lehetőség kínálkozik, ideértve az okozott kár jóvátételét.
- Nem a büntetésen van a hangsúly, ezért az egész cselekmény-bizonyítási és felelősség-megállapítási technika új alapokra helyezhető.
- Mind a (lehetséges) károkozás, mind (potenciális) következményeinek felszámolása gyorsítható.
- Nem a felelősség „elkenésén” van a hangsúly, hanem olyan tanulságok levonásán, amelyek a jövőben hasznosíthatók a hasonló zavarok korai észlelése, a veszélyhelyzetek megelőzése és a kárelhárítás során.

Hátrányok

- Az egyyszemélyi felelősség megállapítása, a felelős megbüntetése nem feltétlenül következik be, s ezzel (azok körében, akik ebben hisznek) mind a generál-, mind a speciálprevenció eszméje sérül.
- A károkozásért való felelősségre vonás elmaradásának esélye megnövelheti a gátlástalanságot hasonló devianciák megvalósítására abban az esetben, ha nem sikerül más, az érdekekre ható kontrollintézményt, illetve ilyen rendszert működésbe állítani. (Nem sikerül ilyen intézményekkel a büntetéstől való félelmet kiváltani.)

2. A globalizációval összefüggő jelenségek részleges leválasztása a hagyományos deviáns cselekményekről. Ennek értelmében azok, amelyek azonnali (tehát bizonyosan bekövetkezett vagy bekövetkező) károkozásokkal járnak, megmaradnak a jelenlegi szervezési keretek között, a (későbbi időintervallumban, a jelen ismereteink szerint nagy valószínűséggel) lehetséges károkozások köre pedig leválasztásra kerül.

Előny

- Hasonló megfontolások játszanak szerepet, mint az előbbi változatban. Azonban egy rugalmas mező (úgynevezett szürke zóna) is helyet talál ebben a rendszerben, méghozzá azoknak a jövőbeli eseményeknek az elkülönítésére, amelyeknek részint a bekövetkezési, részint a kimeneteli valószínűsége szakmai körökben vitatott. (Ezek száma egyelőre szaporodik. A környezettel kapcsolatosak tipikus terepe.)

Hátrányok

- Az előző változatban ismertetett megoldáshoz képest csökken a kétfajta deviancia határozott elhatárolásának esélye, ennek folytán a lakosság többségének nem adatik meg a tisztánlátás lehetősége, a minőségi különbségek érzékelése.
- Az előző változatban ismertetett megoldáshoz képest csökken a globalizációval összefüggő devianciák speciális értékelésének, a globalizáció- (ezen belül a környezet)specifikus beavatkozások (akár büntetések, akár prevenciós intézkedések) lehetősége.

3. A globalizációval összefüggő jelenségek jelenlegi keretek között tartása, a deviancia lényegének újradefiniálása és a deviancia körébe tartozó jelenségek újbóli súlyozása, új, jelenleg részint ismeretlen, részint ki nem próbált, tehát még nem használt prevenciós és retorziós eszközök és módszerek alkalmazása.

Előnyök

- Szakmai körökben csekély ellenállásra lehet számítani. Amennyiben sikerül a fent említett módszereket és technikákat megtalálni, úgy ezek alkalmazása rövid időn belül elterjeszthető.
- Nem előzmény nélküli a szemlélet, hiszen pl. a gazdasági bűncselekmények jelentős részénél, bár lehetne, már ma sem a büntetőjogi eszköztár bevetésére kerül sor.

Hátrány

- Az elkülönítés elmaradása azzal a veszéllyel jár, hogy konzerválja a mai helyzetet. Eszerint, ha bekövetkezett valamilyen káresemény, akkor a hagyományos büntetőjogias beavatkozásokra kerül sor, az eljárás továbbra is magán viseli egyrészt a rendkívüli idő- és költségigényességet, másrészt – legalábbis a kontinentális jog

keretei között – a társadalomra veszélyesség nagyon eltérő szintjén elhelyezkedő cselekmények méltánytalan közelítését egymáshoz. Azaz: a kívánatos minőségi differenciálás továbbra is lehetetlen marad.

Összegezés – tanulságokkal

Dolgozatomban a természeti környezet biztonságával összefüggésben igyekeztem röviden összefoglalni egyrészt a legjellemzőbb kártételek bekövetkezését vagy veszélyét kiváltó kockázati tényezőket, másrészt azokat az új akadályokat, amelyek leküzdése az adekvát rizikókezeléshez szükségesek volnának.

Ezek közül a legfőbb nehézséget a kockázatok időben és térben történő helyes megítélése jelenti, ami által a korábbi idősakkal egybevetve egy lényegében ismeretlen feladat társul a globalizált világ jelenségei kezelésének problematikájához. Ebből következik, hogy – például alátámasztott – véleményem szerint a társadalmi együttélés devianciáinak eredményes kezelésekor hagyományosan alkalmazott büntetőjogi rutinmegoldások a természeti törvényszerűségek negligálására visszavezethető káresemények megelőzéséhez gyakran már nem adnak megfelelő segítséget.

A büntetőjogi gondolkodásban elmélyülő tudósok számára kívánatos, hogy szoros kapcsolatot ápoljanak a társadalmi veszélyesség tartalmával foglalkozó makrokriminológia művelőivel.²² Az ő feladatuk annak a ténynek a felismerése és elismertetése, hogy a társadalmi veszélyesség, mint kriminálszociológiai kategória korszerű tartalmának kimunkálása azért fontos, mert ettől függhet annak eldöntése is, hogy a határokon, sőt földrészekén átívelő környezeti kockázatok menedzselésében a büntetőjog milyen szerepet és milyen módon, mely eszközökkel képes betölteni. Kriminológusok és büntetőjogászok összefogására van szükség ahhoz, hogy a második modernitás időszakában lehetőség nyíljon a most tárgyalt témakörön belül a prevenció-orientált büntető jogalkotásra és ennek keretei között az eredményes jogalkalmazásra.

22 Lásd erről: PALLAGI Anikó: *A társadalomra veszélyesség fogalmának jövője a magyar büntetőjogban*. In: FÜLÖP Péter szerk.: *Tavaszi Szél 2012 Spring Wind 2012 konferenciakötet*, Budapest, 679–688.

KEREZSI KLÁRA¹

PÁRTFOGÓ FELÜGYELET: LEGITIMÁCIÓ, HITELESSÉG ÉS IGAZSÁGOSSÁG

Egyszer volt hol nem volt ... élt egyszer egy jószívű, de erős kezű cipésmester, akinek megessett a szíve a sheriff által elcsípett pernahajder suhancon, és megajánlotta a rend büszke őrének, hogy majd ő gondjába veszi a legényt. Más szóval „pártját fogja”, azaz „patrónusa” lesz. De úgy ám, hogy közben még mesterségbeli fogásokra is megtanítja, és így vezeti őt vissza a helyes útra.² John August cipésmester 1858-ban bekövetkezett haláláig ezerkilencszáznegyvenhat személyért vállalt „kezességet”.³ A cipésmester mesébe illő története azóta minden pártfogói tankönyvben és szakirodalomban megtalálható, természetesen a valóságban megtörtént tényeket adatszerűen is bemutatva.

A hajdani mesterember segítő, oktató, szabálykövető viselkedésre ösztönző tevékenysége azóta szakmává jegecesedett: pártfogó szakemberek generációi igyekeznek egyensúlyt teremteni a „kontroll”-t és a „segítés”-t egyaránt megvalósító szakfeladatok között, immáron nem csak a bűnelkövető fiatalok, hanem a felnőtt jogsértők körében is.

2016-ra azonban a világ számos országában – így Magyarországon is – messze kerültünk a jószívű cipésmester mesébe illő történetétől. Tagadhatatlan, hogy a pártfogók szerepfelfogása – igazodva a mindenkori uralkodó kriminálpolitika elvárásaihoz – hol a felügyelet, hol a támogatás elemét hangsúlyozta inkább. Ahhoz azonban, hogy a mára kialakult helyzetet megértsük, értelmeznünk kell a pártfogó szolgálat „belső”, és a büntető igazságszolgáltatási rendszerek nemzetközi fejlődésének „külső” folyamatait vezérlő elveket.

A pártfogás kontextusa

Kik is a 21. századi (magyar) pártfogók kliensei? Mi jellemzi a pártfogoltakat, illetve azt

1 Prof. Kerezsi Klára DSc, tudományos tanácsadó OKRI, Rendészettudományi Doktori Iskola Vezetője

2 MAIR, George – BURKE, Lol: *Redemption, Rehabilitation and Risk Management. A history of probation*. Routledge, London and New York, 2011. 13.

3 CROMWELL, Paul Frank: *Probation and Parole in the Criminal Justice System*. West Publishing Company, St. Paul, New York, Los Angeles, San Francisco, 1987. 22.

a külső környezetet, amelyben hasznosan és eredményesen kell működniük a pártfogoltakat segítő-kontrolláló pártfogóknak? Mi tehát a pártfogói tevékenység jellemző kontextusa?

Európában mindenütt változékony karakterisztikájú az a bűnelkövető népesség, amelynek egyéni és csoportos problémáira a legkülönbélebb alternatív megoldásokkal próbál reagálni a beilleszkedést segítő pártfogói tevékenység. Ha röviden kellene leírni a 21. századi pártfogoltakat, akkor rájuk mindenekelőtt a „komplex problémák hordozói” kifejezés illik, mivel a büntetőeljárás alá vont népesség egyre differenciálódó sokféleségét tapasztaljuk az élet szinte minden érintett dimenziójában. (Pl. a mentális egészség romlását, a szociális problémák súlyosbodását, a szenvedélybetegségek kezeletlenségét stb.). Területi mobilitásuk is növekszik, változatosabbakká válnak tehát az elkövetési helyszínek, és szerte Európában egyre több a külföldi állampolgár a pártfogoltak között.

Mindeközben jól észlelhető elvárás az is, hogy a büntető beavatkozás gyakoriságának növekedése mellett is érvényesüljön az elkövetők (és a sértettek) alapvető emberi jogai iránt tanúsított tisztelet. Bár a bizonyíték-alapú szakpolitikák hatékonyabb büntetőjogi beavatkozást ígérnek, a lakosság mégsem érzi úgy, hogy biztonsága erősödött. A biztonságérzet hiánya miatt növekvő lakossági, média és politikai figyelem irányul a szankcióvégrehajtás szakterületére. A bűnözéskontrollal kapcsolatos érzelmek erősödnek mind a lakosság, mind az intézmény oldalán.

Az alternatív szankciók a büntetés sokféle célját sokféle módszerrel valósítják meg. Ezért eltérő büntetőpolitikai elvárásokat is képesek kielégíteni: ha arra van igény, reagálni tudnak a veszélykezelésre és képesek kezelni az elkövetői csoportok speciális szükségleteit, de – a technikai újdonságok segítségével – figyelni tudnak a végrehajtó személyzet biztonságára és/vagy munkaterheinek enyhítésére is (például a drog-ellenőrzésnél vagy az elektronikus felügyelet alkalmazásával).⁴

Itthon is több, multifókuszú kutatás készült a pártfogó felügyelet napi gyakorlatáról.⁵

4 KERECSI Klára: *Kontroll vagy támogatás: az alternatív szankciók dilemmája*. CompLex Kiadó, Budapest, 2006., (Bibliotheca iuridica. Publicationes cathedrarum), 34., 216.

5 KERECSI Klára – KÓ József.: *A pártfogó felügyelet speciális magatartási szabályai*. Országos Bünmegelőzési Bizottság, Budapest, 2006. 146.; KERECSI Klára – KOVÁCS Krisztina – PÁRKÁNYI Eszter – SZABÓ Judit: *A pártfogó felügyelet szerepe a bűnmegelőzésben, különös tekintettel a jogintézmény tervezett változásaira*. In: Vóko György (szerk.): *Kriminológiai Tanulmányok*, 52. kötet, Országos Kriminológiai Intézet,

Ezekből sok mindent meg lehet tudni arról, hogy hányszor találkozott a pártfogó és a pártfogolt, és mi történt kapcsolattartásuk alkalmával (akár együtt a pártfogolttal, akár a pártfogolt jelenléte nélküli ügyintézés során). A dokumentumelemzésekből többé-kevésbé ismert a pártfogó által készített és kezdeményezett sokféle jelentés, előterjesztés, javaslat, és ismerjük a pártfogó felügyelet-megszüntetések számát és körülményeit is.

Nagyon hiányzik azonban egy elemzés például arról, hogy vajon ezáltal biztonságosabb lett-e az állampolgárok élete. Nem tudjuk, hogy csökkent vagy növekedett azoknak az elkövetőknek a száma, akik sikeresen kibújtak a felügyelet alól, vagy elodázták annak megkezdődését. Nincsenek még csak statisztikai információink sem arról, hogy hány munkaképes, de mégsem dolgozó pártfogolt van, illetve, hogy mennyire jellemző a drog/alkoholfüggő pártfogoltak körében a leszoktató programok sikeres és eredményes elvégzése, hisz erre még nem irányult hazai hatékonyságvizsgálat. S ami talán még fontosabb szakmai mutató lehetne: nem tudjuk, hogy milyen a visszaesés gyakorisága, ha a pártfogást más, létező alternatív szankciókhoz hasonlítjuk.

Az új típusú pártfogás

A pártfogás „külső” nemzetközi környezetét tekintve, napjainkban a büntető igazságszolgáltatási rendszerek nemzetközi fejlődésének két, egymással ellentétes trendjét figyelhetjük meg. Mindkét fejlődési iránynak fontos és igen ellentmondásos következményei vannak, mind a rehabilitációt, mind pedig a kriminálpolitikai stratégiai célok jelenlegi helyzetét, illetve jövőbeli kilátásait illetően.

1.) Az egyik trend iránya – különösen az angolszász országokban – a punitív büntetékiszabás és a szabadságvesztés értékének felerősödése felé mutat. E célok rendszerszintű kitűzése a közvélemény feltételezett punitivitására reagál, és adottnak veszi, hogy a lakosság szigorúbb büntetéseket vár el a politikai döntéshozóktól és a jogalkotótól, és a „semlegesítés” kriminálpolitikai elvét favorizálja. Ezt az irányt Tony Bottoms „populista

Budapest, 2015. 148-191.; DÁVID Lilla: *A pártfogó felügyelet szerepe a fiatalok bünelkövetésének megelőzésében*. Doktori értekezés, PTE ÁJK, Doktori Iskola, Kézirat, Pécs, 2013.; HATVANI Erzsébet: *A magyar Pártfogó Felügyelői Szolgálat szervezete és feladatai*. In: A kriminálpolitika és a társadalmi bűnmegelőzés kézikönyve II. kötet, Borbíró Andrea – Kiss Anna – Velez Edit – Garami Lajos (szerk.), Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, Budapest, 2009. 187–194.; KÁSA Karolina: *Börtönpártfogolás és utógondozás*. In: A kriminálpolitika és a társadalmi bűnmegelőzés kézikönyve II. kötet, Borbíró Andrea – Kiss Anna – Velez Edit – Garami Lajos (szerk.), Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium, Budapest, 2009. 241–250.

büntetés-pártiság”⁶, Pratt és munkatársai „új büntetés-pártiság”⁷, Garland pedig „a büntetés kulturája”⁸ elnevezéssel illeti. A punitivitás-dominanciájú pártfogásban kevés szerep jut – már ha jut egyáltalán – a rehabilitációnak. Az e trend hívei az elkövető előéletéről összegyűjtött információkat elegendőnek tekintik arra, hogy a hatóság a szükséges kontroll mértékét meghatározhassa a „biztonsági igazságszolgáltatás” során, ahogy Freely és Simon nevezte az ilyenfajta igazságszolgáltatást.⁹ Ezt a fejlődési irányt szervezetileg is leképezik az Egyesült Királyság pártfogó szolgálatának változásai.¹⁰ 2014-ben az angol kormányzat „Transforming Rehabilitation” elnevezésű reformja (ismét) átalakította a szervezetet, és csak a súlyos bűnelkövetők kezelését tartotta meg a pártfogók hatáskörében, a középsúlyos és enyhe veszélyességű elkövetők kezelését és felügyeletét „privatizálta” – teszem hozzá, hogy a pártfogókkal együtt.¹¹ A feladat elvégzésére ugyanis a kormányzat a Probation Trust pártfogó alkalmottainak több mint felét 21 Közösségi Rehabilitációs Vállalathoz (Community Rehabilitation Companies, CRCs) szervezte ki. Ezzel határozott üzleti szempontokat is beengedett a büntető igazságszolgáltatás területére, de ami még fontosabb: megszüntette a pártfogók „híd-szerepét” a büntető igazságszolgáltatás és a szociális szféra között.

A büntető igazságszolgáltatás modernizációjában két, eltérő vonásokkal rendelkező rendszer kapcsolódik össze, és hat egymásra – mondja Scheerer. A büntető igazságszolgáltatás, amely beleragadt abba a konfliktusba, ami a törvényi igazság és az „általános” igazságosság között van, és a menedzsmentszemlélet, amely a szintiszta érdeket és a technikai racionalitást képviseli.

6 BOTTOMS, Tony: *The philosophy and politics of punishment and sentencing*. In: C. Clarkson & R. Morgan (Eds.): *The politics of sentencing reform*, Clarendon Press, Oxford, 1995. 17–49.

7 PRATT, John – BROWN, David – BROWN, Mark – HALLSWORTH, Simon – MORRISON, Wayne: *The New Punitiveness*. Willan Publishing, Cullompton, 2005. 336.

8 GARLAND, David: *The culture of control: Crime and order in contemporary society*. Oxford University Press, Oxford, 2001.

9 FEELEY, Malcolm – SIMON, Jonathan: *Actuarial justice: The emerging new criminal law*. In D. Nelken (Ed): *The futures of criminology*, Sage, London, 1994. 173–201.

10 Lásd a korábbi fejleményekről részletesen: KERECSI Klára: *Pártfogók „pórázon”: A modern büntetőpolitika problémái Nagy-Britanniában*. Kriminológiai Közlemények 51. k., 1995. 44–71.

11 ROBINSON, Gwen – BURKE, Lawrence – MILLINGS, Matthew: *Criminal Justice Identities in Transition: The Case of Devolved Probation Services in England and Wales*. British Journal of Criminology, 2016. 56., 161–178.

A menedzsmentszemlélet áthatóvá válása a büntető igazságszolgáltatás területén azt mutatja, hogy a kettő küzdelméből a technikai racionalitás került ki győztesen.¹²

Van Swaaningen a jelenséget „igazságszolgáltatási vállalkozásnak” nevezi, amelyben az elkövetőkkel való foglalkozás mérhető „termékké” válik.¹³ Úgy vélem, hogy a pártfogó szolgálat tevékenységének kizárólag a menedzseri munkaszervezésre építése azért veszélyes, és azért teszi könnyűvé a pusztá kontroll gyakorlását, mert azt sugallja, hogy tulajdonképpen nem a szervezet hitvallása változott meg, csak a praxisa. Pontosan ez jellemzi az angol pártfogó szolgálat gyakorlatát is: a személyes, emberi és szakmai elköteleződés a segítségnyújtásra és az elkövetők sokszínűségére reagáló pártfogói kreativitást (amely nagymértékben a szociális munka jellegzetességeiben gyökerezett) felváltotta a bűnelkövetők egysíkú megítélése. Hasonlóan ahhoz az igényhez, amely évtizedekkel ezelőtt az amerikai hadseregben jelent meg és vezetett a broiler-csirke kitenyésztéséhez: minden katona azonos méretű csirkecombot kapjon a tányérjára. Keserűen idézzük Mike Nellist: „a történeti visszatekintés segít bennünket annak felismerésében, hogy a központosított, igen jól szervezett, és a lehetőségeit tekintve rövid-életű jövő, amely felé a [pártfogó] szervezet tart, nem az egyetlen – vagy a legfényesebb – jövő, amely várhatott volna rá.”¹⁴

Kétségtelen, hogy e trend térnyerését segítette az erős kéz politikáját valló politikusok félelme attól, hogy véletlenül „puhának” látszanak a bűnözés elleni harcban. Úgy vélik: ha a bűnelkövetők támogatásáról beszélnek, akkor ezt a bűnözéssel szembeni gyengeség jeleként értékeli a választók. Igyekeznek tehát a rövid távú és kontroll alapú kriminálpolitika támogatása révén keménynek tűnni, és a hosszú távú, a problémák gyökerére hatni kívánó, segítség-fókuszú megoldásokat negligálni.

2.) A konzervatív iránnyal párhuzamosan zajlik a pártfogás nemzetközivé válása, és egyre másra jelennek meg az új pártfogó szolgálatok, illetve a hozzájuk hasonló tevékenységet végző szervezetek, mely folyamat határozottan összekapcsolódik az EU többlépcsős bővülésével. Látnunk kell azt is, hogy az Európa Tanács folyamatosan egy kevésbé punitív kriminálpolitika mellett érvel, és olyan pártfogást preferál, amely az emberi jogok tiszteletére épül.

12 SCHEERER, Sebastian: *Three Trends into the New Millennium: The Managerial, the Populist and the Road Towards Global Justice*. In: *Criminal Policy in Transition* (Eds.: Green, P. – Rutherford, A.), Hart Publishing, Oxford-Portland, 2000. 251.

13 van SWAANINGEN, Rene: *Back to the "Iron Cage" The Example of the Dutch Probation Service*. In: Green, P. – Rutherford, A. (eds): *Criminal Policy in Transition*, Hart Publishing, Oxford-Portland, 2000. 91.

14 NELLIS, Mike: *Community penalties in historical perspective*. In: Bottoms, A. – Gelsthorpe, L. – Rex, S. (eds.): *Community Penalties. Change and challenges*, Willan Publishing, 2001. 35.

A pártfogás hitelessége

Jogosan merül fel a kérdés: a posztmodern társadalmi feltételek között hogyan lehet kifejleszteni és fenntartani a pártfogói tevékenység hitelességét. Nem kétséges, hogy a pártfogó szolgálat hitelességét szakmaisága és professzionalizmusa adja, és ennek legfontosabb dimenziója a szakma kompetenciahatárainak kijelölése. Az tehát, hogy a szolgálat csak a szakmai kompetenciájába tartozó feladatok teljesítését vállalja, és nem vesz magára olyan feladatokat, amelyek szakmailag teljesíthetetlenek (mint például a bűnözés csökkentése). Ez az elhatárolás természetesen nem azt jelenti, hogy a pártfogó szakmai tevékenységének nem lehet eredménye például a bűnözés mérséklődése, hanem azt, hogy a bűnözés csökkentése semmiképp sem jelentheti a pártfogás elsődleges célját, csupán örvendetes, pozitív „mellékhatását”.

Meggyőződésem, hogy a mai pártfogó szolgálatoknak a korábbinál határozottabban kell igazságszolgáltatási intézményként megfogalmazniuk tevékenységeiket, és ellen kell állniuk annak, hogy „szimplán” bűnözéscsökkentési szervezetnek tekintsék őket. A pártfogó szolgálat hitelessége ugyanis nem öröktől való, azért minden célcsoportnál újra és újra „meg kell érte küzdeni”. Az egyes célcsoportoknak a pártfogó szakmaiságát elismerő „rokonszenvét” az adott célcsoport inherens értékeinek, sajátos szempontjainak és érdekeinek megfelelően kell elnyerni úgy a szakmai szereplőknél, mint az elkövetőknél, a sértetteknel, de a politikusoknál és a közvélemény szemében is. E célcsoportok sajátos szempontjaihoz igazodó kommunikáció akkor nem jelent megalkuvást, ha a pártfogó szolgálat szakmai professzionalizmusa révén nyeri el hitelességét, mégpedig két fő összetevő révén: a szakmai tapasztalat, a felkészültség és a kutatás érvényre juttatásával. Például egy bíró mint szakmai szereplő, szükségszerűen más szakmai érvekkel győzhető meg arról, hogy döntései során milyen helyzetekben használja vagy épp kerülje a pártfogó felügyelet alkalmazását, mint egy politikus arról, hogy miért támogassa a sértetteket segítő jogszabályalkotást. A pártfogó szolgálat szakmai hitelessége az alapvető emberi jogok tiszteletére és a szabadságvesztés végső megoldásként történő felfogására támaszkodik.

A kezdeti emberbaráti segítő szerepből a pártfogó mára „bűnelkövető-kezelési segédmunkássá” vált: úgy tűnik, szaktudásából csak a technikusi szintűekre tart igényt az igazságszolgáltatás. A pártfogói tevékenység erkölcsi aspektusa mintha elhalványult volna a professzionalizálódás folyamatában. Technikai vagy készség-alapú jellemzői azonban kétszer is fontossá váltak. Először a második világháború után, majd másodszerre 1995

után, amikor a hatékonyság (a „Mi működik?” kérdése) került előtérbe a pártfogás szakirodalmában. Nem kétséges, hogy e két szakma-meghatározó időszakban azonos cél – a szakmai elvárások hatékony teljesítése – lebegett a szakemberek szeme előtt, de az ahhoz vezető utakat és eszközöket másképpen látták. Azóta is öröközöld a kérdés, hogy milyen kritériumok alapján mérhető a pártfogás szakmai hatékonysága. Vajon a visszaesés ténye és üteme megfelelő mérce? Vagy a reintegráció, a társadalmi kirekesztés/befogadás a jó mérőeszköz, azaz legyen-e a „közvélemény” a mérvadó? Netán a sértett elégedettsége, a számára nyújtott elkövetői kompenzáció megfelelősége (legyen az akár anyagi, akár erkölcsi vagy mindkettő)? Egy biztos: a pártfogó szolgálat legitimációját alapvetően az elkövető által okozott egyéni és társadalmi kár csökkentésének mértéke és jellege (mennyisége és minősége) határozza meg, s ez napjainkban leginkább a tettarányos büntetőjogi beavatkozásokban ölt testet.

A pártfogók szakmai kultúrája

A pártfogók a bűncselekmények elkövetőivel közvetlen kapcsolatban dolgoznak. Az ilyen kapcsolatok működtetése során kiemelt jelentőséghez jut a pártfogó személyisége, értékei, tudása és szakmai felkészültsége. Fontos kérdés, hogy a pártfogó egyéni karakterisztikája illeszkedik-e az adott társadalom alapértékeihez.

Hofstede négy változó alapján csoportosította a nemzeti szakmai kultúrákat: (1) a lakosság milyen mértékben tolerálja az egyenlőtlenséget; (2) az individualizmus milyen mértékben győzi le a közösségi érdeket; (3) a maszkulin értékek (mint például az aszertivitás, a siker, a versenyzés) milyen mértékben váltak kiemelt értékekké a közösségben; és (4) az emberek milyen mértékben preferálják az inkább merev struktúrájú megoldásokat, a flexibilis, strukturálatlan megoldásokkal szemben.¹⁵ Hofstede igyekezett – a moralitás komplexitása felől nézve – mérhető dimenziókban megfogalmazni mindazon, egymással ellentétes és sokszor versengő erők hatását, amelyeknek a cseppet sem társadalmi vákuumban dolgozó pártfogó nap mint nap ki van téve.

A pártfogók szakma-kultúrája az egyes országokban politikailag különböző módon jött létre. Bár az európai pártfogó szolgálatok gyakorlatának elemzése során van Kalmthout

15 HOFSTEDÉ, Geert: *National Cultures in Four Dimensions: A Research-Based Theory of Cultural Differences among Nations. International Studies of Management & Organization*. Vol. 13., No. 1/2, Cross-Cultural Management: II. Empirical Studies (Spring – Summer, 1983), 46–74.

és Durnescu¹⁶ azt találták, hogy a pártfogó szervezetek relatív súlyához és fejlődéséhez kapcsolódó néhány kulcsfontosságú különbség ellenére erős konvergencia tapasztalható a pártfogó szolgálatok fejlődésében.

Létezik egy „angolszász modell”-ként leírható pártfogói gyakorlat, amelyben a kontroll gyakorlása prioritást kap a szankció-végrehajtás során. Ebben a modellben a rizikóértékelés és a köz biztonsága fontosabb, mint a jóléti szolgáltatás és a szociális segítségnyújtás. Képzeljük el ezt a megközelítést egy festményként: a kép előterében a nagyobb fontosságú „kontroll”, míg a festmény háttérében a másodlagos jelentőségű, de semmiképp nem elhanyagolható „segítés” áll.

A pártfogó tevékenység mindig is a kontroll és a segítség (a jogalkalmazás és a szociális munka) Szküllája és Kharübdiszé között hajózott. A pártfogót ezért a legtöbbször közvetítő szereppel jellemzik, jó szándékú (néha naivnak titulált) „jótevőnek” – bár ez a szerep sosem volt a pártfogók igazi arca. Ugyanakkor nem is keresték a pártfogó szimbolikus viszonyát a büntető igazságszolgáltatás más szereplőjéhez. Ennek eredményeként a pártfogói szakma kultúrájának témaköre elhanyagolt és kutatásokkal kevésbé megvilágított terület. Ahogyan Deeriong megfogalmazza: „a szakirodalomban sokkal inkább az elméleti vitákra helyeződik a hangsúly, mint a tényleges gyakorlati vélemények empirikus feltárására.”¹⁷

Van természetesen számos szakmai sztenderd a pártfogó által végzett tevékenységek végrehajtásáról, és van számos gyakorlati iránymutatás, amely a sztenderd pártfogói tevékenységeken túli cselekvésekkel is foglalkozik. Mindezek azonban igen keveset mondanak arról, hogy a kívánatos célokat hogyan lehetne/kellene átültetni a napi „üzem” gyakorlatába. Egy friss kutatás is felhívja a hiányhelyzetre a figyelmet. McNeill, Raynor és Trotter¹⁸ kutatásának eredményei megerősítik, hogy a gyakorló szakemberek attitűdjei, szkilljei és értékei döntő hatást gyakorolnak a próbaidő és a felügyelet eredményességére.

Egy angol szakmapolitikai dokumentum¹⁹ nyomatékosítja a szakmai értéktételeket fontos-

16 van KALMTOUT, Anton – DURNESCU, Ioan (Eds): *Probation in Europe. Nijmegen, The Netherlands*. Wolf Legal Publishers/CEP, 2008.

17 DEERING, John: *Probation Practice and the New Penology: Practitioner reflections*. Idézi: Lol Burke – Keith Davies: Introducing the special edition on occupational culture and skills in probation practice, *European Journal of Probation*, Vol. 3, No. 3, Ashgate, 2011. 1–14.

18 McNEILL, Fergus – RAYNOR, Peter – TROTTER, Chris (eds): *Offender Supervision: New directions in theory, research and practice*. Willan Publishing, 2010.

19 House of Commons Justice Select Committee (2011): „*The Role of the Probation Service*”. <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/justice-committee/inquiries/rps>

ságát és a bűnelkövető bevonását a hatékony gyakorlat kialakításába, mert – mint írja – enélkül aligha érhető el eredmény.

Az alapvető kérdésünk azonban továbbra is az, hogy ki, mikor és hogyan hozza létre a pártfogói szakma kultúráját? Hogyan formálja a foglalkozási kultúra az egyéni, csoport és társadalmi elképzeléseket arról, hogy mely személyes értékek, tapasztalatok és szkilliek szükségesek a pártfogó sikerességéhez? Általánosabban: milyen mértékben formálja a foglalkozási kultúra a pártfogó és kollégái, valamint a pártfogó és az elkövető, illetve a pártfogó és a társintézmények munkatársai közötti viszonyrendszereket és hatalmi struktúrákat? S miközben mindezt tisztázzuk, nem szabad elfelejtkeznünk Deeriong fenti megjegyzéséről sem, nevezetesen arról: vajon meg tudjuk-e mondani, hogy hogyan lehet ezeket a készségeket kifejleszteni és fenntartani?

Vajon található-e olyan pártfogói karakterisztika, amely a permanens politikai és szervezeti változások ellenére is folyamatosan érvényben maradhat?

Janet Foster megjegyzését, miszerint a „a kultúra nem egysíkú és nem monolit, ezért időben és térben változik”,²⁰ a pártfogás szakmai kultúrájára is értelmezhetjük. Ám ahogy azt Maurice Vanstone megjegyezte, a pártfogás gyökereit sokkal inkább az egyéni kreativitás formálta, mint a szervezeti normák és elvárások.²¹

A kriminálpolitikusok gondolkodását e téren leginkább Martinson cikke²² terelte új irányba. Írására úgy tekintenek, mint amely meghúzta a lélekharangot a rehabilitáció fölött, ám ha figyelmesen olvassuk – mondja Mair – a Martinson által festett kép sokkal komplexebb, mint azt általában gondolják.²³ Martinson cikkének hatása ugyanis sokkal jelentősebb volt a szakpolitikai irányok meghatározására, mint a pártfogók napi gyakorlatának átalakítására. A rehabilitáció elpárentálásával a nyugati államok többségében megjelent a menedzserizmus, amely újraértelmezte az állam és a közszolgáltató szervezetek (mint például a pártfogó szolgálat) közötti kapcsolatot, és azokat a büntetési értékeket, amelyekre

20 FOSTER, Janet: *Police Cultures*. In: Newburn, T.: *Handbook of Policing*, Willan Publishing, 2003.

21 VANSTONE, Maurice: *Creative work: an historical perspective*. In Brayford, J., Cowe, F. and Deering, J.: „What Else Works?”, Willan Publishers, 2010. 19.

22 MARTINSON, Robert: „What Works? Questions and Answers about Prison Reform” („Kérdések és válaszok arról, hogy mi működőképes a börtönreformok terén”) In: *National Affairs*, 1974 spring, issue 35, 22–54.

23 MAIR, George: *Community penalties and the Probation Service*. In Maguire, M., Morgan, R., Reiner, R. (eds): „The Oxford Handbook of Criminology”, Oxford, 1997.

a pártfogás (is) épült. A menedzseri gondolkodás középpontjába az „új közigazgatás” néven definiálódott, piaci elvek vezette megközelítés került, amely a szolgáltatást „igénybevevők” szükségleteinek mind teljesebb kielégítésére törekedett.

Összefoglalva tehát általánosíthatóan érvényes dimenzióknak tekinthetjük, hogy a pártfogó (a) szerepe folyamatosan változik, (b) szakmai identitása erősebb a szervezeténél, (c) igazodik a korábbi rehabilitáció-központú szemléletet felváltó menedzserizmushoz és a piaci elvekhez.

E dimenziók mentén is tudatában kell lennünk annak, hogy a pártfogó felügyelő se nem rendőr, se nem szociális munkás, de egy kicsit mind a kettő. A pártfogó azzal a bűnelkövető populációval dolgozik, amely jellemzően a magas fertőzöttségű leromlott városi területeken él, szegény, kedvezőtlen az egészségi állapota, elégtelen az iskolai végzettsége, és számos más, hátrányos szociális jellemzővel rendelkezik. A pártfogó felügyelet alatt álló elkövetők nem önkéntesen vonódtak ellenőrzés alá. A szankcióvégrehajtás során személyi szabadságuk együttműködési szándékukon, de a kényszerítő körülményeken is múlik. A pártfogói szakma alapvető problémája, hogy a pártfogó tevékenységszerkezetében folyamatosan megoldatlan a szociális esetmunka és a szankcióvégrehajtási szerep egymáshoz való viszonya. A pártfogók (az itthoniak is) sok évtizede küzdenek ezzel a szakmai irányultság-dilemmával. Az sem véletlen, hogy az angol pártfogó szolgálat tevékenységének korábban említett privatizálásával kapcsolatos kutatás a pártfogók szakmai identitásával kapcsolatosan keserűen állapítja meg: „bár a pártfogás egyre inkább afelé tendál, hogy »piszkos« vagy »szociálisan szennyezett« foglalkozássá váljék, a pártfogók igyekeznek a szakmai identitásukat oly módon kezelni, amely lehetővé teszi számukra, hogy azt higgyék, hogy még mindig egy »tiszteletre méltó foglalkozást« űznek”.²⁴

Paparozzi és Gendreau kutatása szerint még az esetkezelésben is jelentősége van a pártfogók szerepfelfogásának.²⁵ Ha a pártfogók vagy csak a szociális munkát, vagy csak a jogalkalmazási ellenőrzést tekintik fontosnak, akkor a pártfogoltak bűnismétlése gyakoribb, mint azoknál a pártfogoltaknál, akiknek a felügyeletét ellátó pártfogók a támogatás és a felügyelet kiegyensúlyozott szakmai megközelítésében hisznek és azt igyekeznek megvalósítani.

24 MAWBY, Rob – WORRALL, Anne: *Doing Probation Work: Identity in a Criminal Justice Occupation*. Routledge, 2013.

25 PAPAROZZI, Mario – GENDREAU, Paul: *An Intensive Supervision Program that Worked: Service Delivery, Professional Orientation, and Organizational Supportiveness*. The Prison Journal, Vol. 85 No. 4, December 2005. 445–466.

Remélhetően további kutatások részletesebben is fel fogják tárni ennek az eredménynek a jelentőségét, és további megerősítést nyer, hogy csak a két szakmai megközelítést vegyítő pártfogói gyakorlatnak van hatásos bűnisméltés-megelőző hatása.

A pártfogás szakmai tartalma

A pártfogás szakmaisága három logika: a piac, a bürokrácia és a professzionalizmus logikája mentén írható le. Eliot Freidson a professzionalizmust a piacon és a bürokrácián túli harmadik logikának tartotta. Érvei szerint (1) a „piac” azokat a körülményeket jelenti, amelyek között a szolgáltatást igénybevevők kontrollálják a szakemberek munkavégzésének módját. (2) A „bürokrácia” vagy szervezet jelenti a menedzserek kontrollálásának lehetőségét, és (3) a professzionalizmus teremti meg a szakmai csoportok tagjai számára, hogy kontroll alatt tartsák az egyes (szak)tevékenységeket.²⁶ Julia Evetts ellenvetése szerint nehéz Freidson elméletét tesztelni, mert napjainkban a piac logikája uralja mind a szervezeteket, mind pedig a szakmaiságot, tehát csak azonos megközelítésből vizsgálható a két jelenség. Ugyanakkor – véli Evetts – vizsgálható és vizsgálendő is az a diszkrepancia, ami a szakemberek tevékenységében mutatkozik a között, amit ténylegesen tesznek, és a között amit tenniük kellene (elvárások és valóság különbsége).²⁷

A pártfogó felügyelettel és a feltételes szabadságra bocsátással kapcsolatos elveket és gyakorlatot a közvélemény, a politikusok, de még sok szakmabeli is néhány nagy figyelmet kiváltó bűncselekmény kapcsán ismerte meg, amelyben a tettesek közösségi vagy közösségben végrehajtott büntetésnek is nevezhető szankciót kaptak. A pártfogó szakma azonban még nem alakított ki értékelő mechanizmusokat a pártfogó tevékenység társadalmi hasznosságának értékelésére, illetve annak bemutatására, hogy miként teljesíti az érték-szemponturné közösségi elvárásokat. Talán az első komolyabb kísérlet az új Büntetés-végrehajtási Kódex, illetve 8/2013. (VI. 29.) KIM rendelet, amely a hazai pártfogók tevékenységének is integráns részévé teszi a kockázatértékelést. A KIM rendelet 59. §-a alapján a kockázatértékelés során a pártfogónak háromfokozatú skálán kell értékelnie a pártfogolt veszélyességét, és ehhez igazítania a pártfogói beavatkozás intenzitását.

26 FREIDSON, Eliot: *Professionalism: The Third Logic*. Wiley Publishing, 2001.

27 EVETTS, Julia: *The Sociological Analysis of Professionalism. Occupational Change in the Modern World*. International Sociology, June 2003 vol. 18 no. 2., 395–415.

A pártfogó szolgálattal kapcsolatos társadalmi elvárások

A szakma sajnos elkövetett egy súlyos hibát: nem tiltakozott a szinte „általános felelősség” ellen, amelyet a bűnözés csökkentése érdekében a „vállára raktak”, és nem alakította ki a saját bizonyítékalapú megközelítését és elméleti szakmai elveit. Ez azzal a következménnyel járt, hogy azok a politikusok fogalmazhatták meg az elvárásokat, akik nem ismerték sem a pártfogó szervezet történetét, sem a szolgálat elméleti alapjait és filozófiáját. De mielőtt „ráhúznánk a pártfogó szolgálatra a vizes lepedőt”, az „áldozat vádolása” helyett inkább vegyük sorra, hogy mi is lenne elvárható egy jól működő és hatékony pártfogó szolgálattól.

Martin Davies a pártfogó szervezetet olyan közvetítő intézményként fogalmazta meg, amely két módon is közvetít. Egyrészt a büntetés egymással gyakran ellentétes céljai között, konkrétan: a megtorlás (de nem a semlegesítés) és a helyreállítás (rehabilitáció) között, másrészt az igazságszolgáltatással érintett szereplők között, nevezetesen a bíróság és a közösség, a sértett és az elkövető között.²⁸

A közvetítés mellett a „közbiztonság védelme” és a „veszélyértékelés” túldimenzionálása egyre erősebben megnyilvánuló társadalmi elvárás a pártfogók felé, ám ez azzal a máris jól látható veszéllyel jár, hogy elvesz a pártfogó szolgálat kiegyensúlyozó, közvetítő feladata. Amikor a közbiztonság szempontja túlságosan domináns, akkor a pártfogónak olyan magatartást kell megkövetelnie a felügyelete alatt állótól, amely kevés eredménnyel kecsegtet annak társadalmi beilleszkedése szempontjából. A megélhetést biztosító legális munkavállalás és a fekete-szürke gazdaság által kínált megélhetés konfliktusa lehet példa az előbbi állításra. Paradox ugyan, de a közbiztonság szempontjából a rizikóelemzésnek is van veszélye. Ugyanis minél erősebben ígéri a pártfogó szolgálat a társadalom védelmét, a közösség annál sérülékenyebbnek érzi magát: a védelem egyre erősebb ígérete ugyanis – mintegy önbeteljesítő próféciaaként – a fenyegetés növekedésének realitását sugallja.

Ezen túlmenően a közbiztonság dominanciájában van egy komoly etikai probléma is. Amikor a pártfogó szolgálat „bekapja” a közbiztonság és a veszélykezelés „csaliját”, saját ethoszától idegen, külső feladatok teljesítésébe fog, és olyan dolgokért vállal felelősséget, amelyek nem az ő kompetenciájába tartoznak. Így például az egyes drogterjesztők bebörtönzése és pártfogolása csak a jéghegy csúcsa, és akkor lehetne igazán eredményes, ha

28 DAVIES, Martin: *The Essential Social Worker: An Introduction to Professional Practice in the 1990s*. Ashgate Publishing, 1981.

a drogterjesztő „lekapcsolásakor” nem állna helyére azonnal egy másik személy. A kérdés nem egyéni, hanem rendszer szintű kezelése a drogterjesztő hálózatok kiiktatásával lenne lehetséges, ez azonban messze kívül esik a pártfogók szakmai kompetencia-határain.

A pártfogó szolgálat és a társadalmi igazságosság

A közbiztonság védelme mellett a büntető igazságosság szempontjainak érvényre juttatását is elvárja a társadalom a pártfogóktól. Az igazság és az igazságosság nem azonos tartalmú fogalmak. A tudomány (vagy a tapasztalat) által föltárt törvények jelentik az igazságot. Az igazságosság viszont társadalomelméleti fogalom, amely a társadalmi folyamatok és egyéni tevékenységek humánus tartalmát fejezi ki normákban, elvárásokban, jogi követelményként – a modern demokráciákban pedig alkotmányos társadalmi berendezkedésként.

A társadalomelméleti irodalomban közhelyszerű megfogalmazás, hogy az igazságosság: rend a közjó érdekében. Amikor tehát megpróbáljuk meghatározni az igazságosság mi-benlétét, érdemes észben tartani, hogy nem csupán a múltat és a jelent vizsgáljuk, hanem a jövőt is alakítjuk. Egy társadalom jelentős mértékben olyan lesz, amilyen igazságosság-felfogást a magáénak vall.²⁹

A pártfogó szolgálatnak jelentős szerepe van a társadalmi igazságosság elérésében: ezt igazolják a szolgálat tradíciói, amelyben a humanitárius és a fegyelmező elemek hosszú ideje kiegészítik egymást.

Az igazságosság legtöbbször normatív kiindulópont, de elvei logikailag nem vezethetők le közvetlenül valamely általánosabb filozófiai tézisből vagy valamilyen erkölcsi tételből, hanem csak egy olyan hipotetikus szerkezetből, amely az igazságosság elvének megalapozásul szolgál.³⁰ E hipotetikus szerkezet alapjául Rawls például a modern alkotmányos demokrácia politikai kultúráját,³¹ Habermas pedig a kommunikatív szituáció általános (ideális) feltételeit jelölte meg,³² amelyek mindegyike be van ágyazva a modern társadalom történelmi-társadalmi viszonyaiba. Ha ennek a hipotetikus szerkezetnek az alapját a helyreállító igazságosság esetében keressük, olyan viszonyrendszert találunk, amely szintén be van ágyazva a modern társadalom történelmi-társadalmi viszonyaiba.

29 PÁLINKÁS József: *Az igazságosság mint eszmény*. Hítel 2007/8. sz., 30–41.

30 BALOGH István: *Igazságosság és politika*. L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2006. 442.

31 RAWLS, John: *Az igazságosság elmélete*. Osiris Kiadó, Budapest, 1997.

32 HABERMAS, Jürgen: *A társadalmi nyilvánosság szerkezetváltozása*. Gondolat Kiadó, Budapest, 1971.

Úgy gondolom, hogy az aktív felelősség az a viszonyrendszer, amely a helyreállító igazságosság alapjául szolgál. Az aktív felelősség a jövőért való felelősségvállalást jelent: a bűncselekmény következményeivel való szembenézést, a károk helyreállításának szándékát és a társadalmi tagság visszaállítani akarásának bizonyítékát (vagy legalábbis annak ígéretét).

Az tettarányosság mint az igazságosság relatív mércéje

Az igazságosság és a tettarányosság a büntetőjogban kapcsolódó fogalmak, és a tettarányosság mint a cselekmény és a „megérdemelt büntetés” közötti kapocs általános értékmérőként fogalmazódik meg. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy a tettarányosság csupán látszólag általános értékmérő a tett súlyának értékelésére. A tettarányosság hiába ígéri azt, hogy a szankció a cselekmény súlyához igazodó, általános értékmérő lesz, hisz univerzalitása csak látszólagos, mivel maga a mérce (jelesül a tett súlya) az adott társadalom közösségi-kulturális hagyományaitól, a bűnözés alakulásától és nem utolsósorban a nemzetközi hatásoktól függ. Azaz, távolról sem egyértelmű, hogy milyen szankciót tekintünk a tettel arányos jogkövetkezménynek. Ezt igazolja a kompozíció példája, amely – a szemet-szemért egyszerű elvével szemben – már másként mérte a sérülést, a kárt, azaz előbb pénzre „váltotta át”, majd később szabadságvesztésre.

Arról sem szabad elfeledkeznünk, hogy a *ius talionis* másfajta módon is mércét ad, és nem kevés önkorlátozást is magában foglal: az ’élég’-tétel ugyanis azt is jelenti, hogy „egy szemért egy szemet”, és nem többet. A napjaink kriminálpolitikai irányzataiban megjelenő semlegesítésre törekvés ebből a szempontból is határozottan sérti a proporcionalitás elvét. Tehát – hangsúlyozom ismét – mindig társadalmi közmegegyezés, megállapodás kérdése, hogy milyen szankciót tekintünk a tettel arányosnak.

A tettarányosságot azonban nem csak a „mérőeszköz” relatív volta miatt nehéz megítélni, de a cselekmény értékelése szempontjából is ingoványos terepre érkezünk. Vannak helyzetek, amikor egy jogsértő magatartás megítélését csak kriminálpolitikai (esetleg kifejezetten politikai) szándékok transzformálják fel a büntetőjogi üldözés szintjére. Hozzáteve természetesen, hogy erre a jogalkotónak minden formális felhatalmazása adott lehet. Ekkor a tettet és az alkalmazható jogkövetkezményeket nehéz egymással arányban állónak tekinteni. Jó példa erre a civilizálatlan viselkedés és a csekély súlyú jogsértő magatartások büntetőjogi üldözhetőségének megteremtése.

Mindemellett nem értelmezhető a skála másik széle sem a hagyományos igazságszolgáltatás tettarányossága keretében, hiszen az olyan tömeges elkövetések, mint például a holokauszt vagy az egyéb államilag támogatott népirtások (pl. Ruandában vagy Boszniában), vagy napjainkban az Iszlám Állam rémtettei bűncselekménynek tekintendők, de súlyuk mérhetetlenül nagyobb annál, mint amire a hagyományos büntető igazságszolgáltatás rendszere „tervezve van”.

A pártfogó szolgálat változó szerepe és változatlan feladatai.

A rehabilitáció színeváltozása

Írásom további részében a pártfogó szolgálat változó szerepével foglalkozom, mert álláspontom szerint csak a szerep az, ami változik – a feladatok nem. Az a kulcsszerep, amelyet a pártfogó szolgálat tölthet be a veszélyértékelésben és a közösség védelmében nem más, mint a bűnelkövetők visszavezetésének segítése a társadalomba (a reintegráció vagy rehabilitáció), illetve a bűnelkövetés veszélyének csökkentése, melyről korábban megállapítottuk, hogy az a pártfogásnak csak pozitív „mellékhatása”-ként jelentkezhet, de semmiképp se lehet annak primer célja.

Napjainkban a büntetés egyre inkább a gondozás/segítés kötelezettsége helyett fogalmazódik meg, ha megfogalmazódik egyáltalán. Nem integráns része már a büntetés-kiszabás folyamatának, annak ellenére, hogy manapság sokkal szélesebb körben lenne indokolt a befogadó kezelések alkalmazása.

A pártfogás egy olyan rendszer, amely segíthet a humanitárius elitnek abban, hogy megkülönböztesse egymástól a büntetés-végrehajtás eszközeivel előreláthatóan eredménytelenül kezelhető eseteket, s e prognózis segítségével a büntetés-végrehajtás eszközrendszerével nem befolyásolható eseteknél igénybe kell(ene) vennie az adott problémákat adekvátan kezelni képes társágazatok segítségét. A pártfogó ugyanis kulcsszereplő lehet abban a minősítési folyamatban, amelyben (pl. a környezettanulmány vagy a pártfogói vélemény előterjesztésével) eldől, hogy milyen mértékben ötvöződjön a represszió és a jóléti szolgáltatás az adott közösségben végrehajtott szankcióban. A pártfogó szolgálat ugyanis nem egyszerűen bűnözéscsökkentő szereplő, hanem a társadalmi igazság szolgáltatásának egyik aktora.

A rehabilitáció ideája eredetileg a bűnös átalakításáról szólt, arról, hogy a helytelen cselekedetek felismertetése kiváltja a megbánást. Ezt váltotta fel a medikális modell tudományosabb megközelítése. Ez az értelmezés a rehabilitációt a kezelés egy olyan formájaként fogja fel, amely képes néhány hibát és hiányosságot fizikailag vagy pszichológiailag korrigálni az egyénben, és ekként orvosolni az egyén viselkedési problémáját.

Az orvosi vagy terápiás megközelítés a 20. század folyamán egyre inkább átalakult, és egyre hangsúlyosabbá vált benne a szociális tanulás elmélet hatása, amely az emberi viselkedést olyan magatartásként fogja fel, amelyben a megtanult magatartásminták akár le is építhetők. A „kezelés”-fókuszú rehabilitációs modellt felváltó „tanulás”-központú rehabilitációs modell az elkövetőt morális cselekvőnek tekinti, akit azoknak a készségeknek és forrásoknak a megszerzésében szükséges segíteni, amelyek képessé teszik őt a rendelkezésére álló lehetőségek közül a továbbiakban oly módon történő választásra, hogy azok az ő és mások érdekeit egyaránt a legjobban szolgálják. Ebben a kontextusban a rehabilitáció már nem csak egyfajta kvázi-medikális kezelést nyújtott a kriminalitásra, hanem az elégtelenül szocializált személyek egyfajta reedukációját is magában foglalta.

A pártfogás a lelkek megmentését célzó vallási elkötelezettségre, a megbocsátás gyakorlására alakult ki, s kezdetben köze sem volt a közpolitikához. Ez az értelmezés változott meg jelentősen a jóléti állam beavatkozó szociálpolitikájának megjelenésével. Az elkövetők tudományos kezelését igazolta a közérdek, de közrejátszott benne a szakmailag megerősödő szociális munkának az egyéni szükségletek melletti elköteleződése is, amelyben a rehabilitáció jelentette a probléma orvoslásának lehetőségét. Később az elkövetők jogai is megfogalmazódtak, és a jogokra való koncentrálás segítette a rehabilitáció új koncepciójának kialakulását. E szerint azoknál az elkövetőknél, akik a társadalmi egyenlőtlenség rendszerében unfair módon hátrányos helyzetbe kerültek és ebből következően korlátozott lehetőségeik vannak arra, hogy elkerüljék a bűnelkövetés útját, ezt a helyzetet az állam – különféle szolgáltatások nyújtásával – köteles helyrebillenteni.

A pártfogó szolgálat a bűnelkövetők társadalmi rehabilitációjának segítésére jött létre, bár időközben a rehabilitáció formái és eszközei – sőt jelentős mértékben az értelmezése is – megváltozott. A legfontosabb ebben a körben az, hogy miként fogjuk fel a rehabilitációt: (1) mint önmagában való elérendő célt, vagy (2) mint eszközt egy másik cél eléréséhez. A kezdetekben a rehabilitáció – mint morális megközelítés – a saját jogán jelent meg. Ezzel szemben a mai büntetéstani filozófiák azt állítják, hogy a rehabilitáció nem cél, hanem egy fontos eszköz vagy mechanizmus a bűnözés csökkentésére.

A jelenlegi kriminálpolitika a „megérdemelt büntetést” tűzi zászlajára, miközben az „érdemesség” valamire – például a rehabilitációra is – sokféle módon igazolható. Ha a rehabilitáció a büntetés céljai közé tartozik, akkor a rehabilitációnak is tetтарыánosnak kell lennie, azaz nem indokolható mélyebb vagy nagyobb mértékű beavatkozás, mint amekkorát az elkövetett bűncselekmény súlya indokol. Ha viszont a rehabilitáció nem célja a büntetésnek, akkor nem kétséges, hogy az abban való részvételnek önkéntesnek kell lennie (például a feltételes szabadság ideje alatt igénybe vehető segítség akkor, ha nem helyezik pártfogó felügyelet alá a feltételes szabadságra bocsátott elítéltet).

Napjainkban a rizikóértékelésre és a közbiztonságra helyezett erős nyomaték egyre inkább a rehabilitáció olyan felfogását intézményesíti, amelyben nem az elkövető életére gyakorolt jótékony hatás a fontos, hanem a jövőbeni potenciális sértettek biztonságának megerősítése. Az új „kezelési” nyelvhasználat (amely inkább a „résztvevő szociális tanulás” felfogást érvényesíti és nem az elkövetőt passzív tárgynak tekintő tradicionális „kezelési” megközelítést) azt célozza, hogy a rehabilitáció érzékelhetően jelenjen meg az elkövető magatartásának változásában, bár még mindig a javítandó hiányokra és a korrekcióra helyezi a hangsúlyt.

A rehabilitáció alapvető ellentmondása az elkövető és a közösség érdekeinek figyelembevétele között feszül. Az elkövetőknek szükségük van a közösségekre, és a közösségnek is szüksége van a rehabilitált elkövetőre: a rehabilitáció ugyanis nem egyszerűen a szükségleteket vagy a deficiteket látja, hanem a szereplők erejét, kölcsönösen mozgósítható hasznosságukat és potenciális közreműködésüket is.

Robinson³³ úgy látja, hogy Angliában és Wales-ben a rehabilitáció – minden ellene irányult támadás ellenére – azért élte túl a kriminálpolitikai irányváltásokat, mert a késő modern büntetési diskurzus három meghatározó eleme tartósan be tudott épülni a pártfogás rendszerébe: azaz a haszonelvűség, a menedzserizmus és az expresszivitás.

Robinson szerint a modern büntetésekkel kapcsolatos elvárások az alábbiak szerint jelennek meg a pártfogó szervezet tevékenységében:

(1) A haszonelvűség pártfogó szervezeti narratívája azokra az általános előnyökre helyezi a hangsúlyt, amelyek a hatékony rehabilitációt követik;

33 ROBINSON, Gwen: *Late-modern rehabilitation: The evolution of a penal strategy*. Punishment and Society, 10(4), 2008. 429–445.

(2) a menedzserizmus pedig a költségek mérséklésével és a hasznok optimalizálásával, illetve – a központilag előírt módszerek alkalmazásával – a jövőbeni veszélyek kontrollálását célozza.

(3) Az expresszivitás követelménye a közvéleménynek a szigorúbb büntetések iránti, feltételezett igényét kívánja kielégíteni, amelyhez a szolgálat kommunikációja illeszkedik.

Napjaink további fejleménye, hogy miközben az emberek egyre inkább keresik a biztonságot, egyre kevésbé elfogadók a kívülről érkező idegenekkel, illetve a rajtuk kívül álló veszélyekkel szemben. A posztmodern fragmentált, individualizált társadalomban a közbiztonság kulcsfontosságú prioritássá vált, mely megközelítés egyre jobban elválasztja egymástól az elkövető érdekeit az áldozat és a közösség érdekeitől, és zéró összegű egyenletként fogja fel a biztonságot. Ez a felfogás a pártfogás szigorításával kapcsolatos közösségi és politikai nyomást erősíti, de az új kontrollok bevezetése még rövid távon sem képes a közvélemény aggodalmait csökkenteni.

A túlkontrollálással szükségszerűen merülnek fel további etikai és gyakorlati problémák. Az egyik legjelentősebb – mint azt Adam Crawford is hangsúlyozza –, hogy a biztonsághiányra épített kriminálpolitika „használja és kihasználja” az emberek bűnözési félelmét, amit jól jelez a „what if” (= mi lenne, ha?) megközelítés. Ez a kormányzati politikákban azt jelenti, hogy a kormányzatok még a lehető legrosszabb scenárióra is úgy készülnek fel, mintha annak száz százalékos bizonyossággal be kellene következnie. Azaz elválasztják egymástól a tényeket és a róluk alkotott veszélyességi értékelést.³⁴

A fenti tendenciák különösen fontosá teszik a pártfogói tevékenység sok szempontú kutatását, mert roppant keveset tudunk a szervezet professzionális kultúrájáról, illetve a kriminálpolitika változásának erre gyakorolt hatásáról, továbbá arról a belső feszültségről, amely az egyéni értékek és a szervezeti prioritások között feszül.

Szükséges lenne azt is definiálnunk, hogy „milyen” irányultságú pártfogó felügyelőket akarunk képezni.

Nemkülönben szükséges lenne egy olyan EU szintű közös gondolkodási keret kialakítása, amely a pártfogóképzéssel kapcsolatosan meghatározza a minimum sztenderdeket (pl. a végzettség szintjét, a képzés tartamát, az oktatási tartalmát, stb.).

34 Professor Adam CRAWFORD előadása a CRIMPREV konferencián, 2009. június 17-19., Milton Keynes, UK

Jó hír, hogy a pártfogó felügyelettel kapcsolatos nemzetközi dokumentumok³⁵ igen komolyan vetik fel ezt a kérdést.

A pártfogás a századfordulón ért újabb határköhöz, amikor a közösségi büntetések központi és meghatározó koncepciójának új alapját már nem a rehabilitáció, hanem a "helyreállítás" kezdte jelenteni. Ez a megközelítés konstruktív választ adhat a bűncselekménnyel okozott anyagi és pszichés károk kompenzálására.

A helyreállításnak, a visszafizetésnek számtalan formája lehetséges, a resztoratív igazságszolgáltatási gyakorlatoktól az anyagi büntetésekig, az ingyenmunkáig, a szabadságkorlátozásig (például az elektronikus felügyelet eszközeivel).

A visszafizetés leginkább érdekes megközelítése, amikor a bűnelkövető a saját életében elért változással „fizet vissza” a közösségnek. De ez már egy következő írás témája lehet...

35 European Probation Rules [Rec (2010)1 of the Council of Europe]; EU Framework Decision of Transferring Probation Supervision (No. 947/JHA/2008).

AZ EURÓPAI UNIÓ PÉNZÜGYI ÉRDEKEINEK VÉDELME, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL AZ EURÓPAI ÜGYÉSZ JOGINTÉZMÉNYÉRE

BESZÁMOLÓ A 2016. JANUÁR 27-ÉN, A LEGFŐBB ÜGYÉSZSÉGEN MEGTARTOTT KEREKASZTAL-BESZÉLGETÉSRŐL

Az Ügyészségi Szemle első kerekasztal-beszélgetésének megtartására került sor a Legfőbb Ügyészség Vargha Ferenc termében, 2016. január 27-én, melynek témája az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme volt, különös tekintettel az Európai Ügyész (EPPO) jogintézményére.

A kerekasztal-beszélgetést Dr. Vókó György, az Ügyészségi Szemle főszerkesztője, az OKRI igazgatója nyitotta meg, a rendezvényen a moderátor Dr. Farkas Ákos, a Miskolci Egyetem ÁJK dékánja volt, a nyitó előadást Dr. Polt Péter legfőbb ügyész tartotta.

A kerekasztal-beszélgetésen az alábbi személyek vettek részt:

- Dr. Fejes Péter fellebbviteli főügyészségi ügyész
- Dr. Garamvölgyi Balázs, mb. főosztályvezető-helyettes legfőbb ügyészségi ügyész
- Dr. Jacsó Judit, a Miskolci Egyetem ÁJK docense
- Dr. Miskolci László főügyész
- Dr. Miskolczi Barna miniszteri biztos
- Dr. Nánási László főügyész
- Dr. Udvarhelyi Bence PhD hallgató
- Dr. Venczl László főosztályvezető-helyettes legfőbb ügyészségi ügyész

Vókó György köszöntötte a megjelenteket, és felkérte Polt Pétert bevezető előadásának megtartására.

Polt Péter bevezető előadásában kitért az Európai Unió Bizottságának korábbi javaslatára, mely az EU pénzügyi érdekei hatékony védelmének biztosításához szükségesnek tartotta az EPPO felállítását.

A Bizottság 2012-ben az Unió pénzügyi érdekeit érintő csalás elleni küzdelem kapcsán irányelvjavaslatot terjesztett elő, mely az 1995-ös PIF Egyezményt váltaná fel, illetve előterjesztette az Európai Ügyészség létrehozásáról szóló tanácsi rendelet tervezetét. Ez utóbbi javaslatot a tagállamok miatt a bizottság már megváltoztatta, többen a jelenlegi javaslat szövegével sem értenek egyet. Az első bizottsági javaslat egy úgynevezett „office” rendszerű, nagyon komoly, központi jogosítványokkal rendelkező, centralizált európai ügyészségről szól. A következő, görög elnökség idején született javaslat már kicsit puhított ezen a szerkezeten, és egy „kollégiumi modell”-ről szól, olyanról, ahol a döntési kompetenciák jobban megoszlanak.

A Lisszaboni Szerződés 86. cikke a már meglévő „Eurojust-ból” tartja létrehozandónak az Európai Ügyészséget. A cikk értelmében hatásköre kiterjedne – részben az Europollal együttműködve – az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények elkövetőinek felderítésére, ennek érdekében a nyomozás lefolytatására, a vádemelésre és a vádképviselésre a tagállamok bíróságai előtt. Így már nem koordinatív szervként működne.

Polt Péter megítélése szerint az Európai Ügyészség szigorúan csak az Unió pénzügyi érdekeinek védelme érdekében tevékenykedhet, kérdés ugyanakkor, hogy az áfacsalásokra kiterjed-e majd a hatásköre. Az biztos, hogy más, akár több országot érintő vagy nemzetközi bűncselekményre nem lehet hatásköre. Ennek meghaladása ugyanis a nemzeti szuverenitásokat már oly mértékben érintené, melynek nincs meg az alapja a Lisszaboni Szerződésben, illetve más uniós dokumentumokban.

Polt Péter megnyitó előadásában számos olyan kérdést vetett fel, melyre a közeli jövőnek kellene választ adnia ahhoz, hogy az Európai Ügyészség megkezdhesse működését.

Az alapkérdések között szerepel:

1. Nemzetközi/nemzeti bűncselekmények?
2. Együttműködés vagy „egy működés”?
3. Föderatív vagy konföderatív modell: szubszidiaritás?
4. Politikai, jogi vagy gazdasági probléma?
5. Mi lehet a hozzáadott érték?

Az Európai Unió költségvetésének mindenképpen hatékonyabb védelemre van szüksége, de sok teendő van még a szervezet felállításáig. A cél és a szükségesség indokolt, de szükség van a hatékony működésre, és fontos, hogy meglegyen a hozzáadott érték.

Polt Péter szerint hat anyagi jogi kérdésre várunk választ. Ezek az alábbiak:

1. Rendelet/irányelv?
2. Az EPPO rendeletben vagy külön?
3. VAT bűncselekmények (igen/nem)?
4. Járulékos bűncselekmények?
5. Dominancia: az irányadó szempontok?
6. Mi legyen az értékhatár és ennek mi a következménye?

Az eljárási kérdések pedig:

1. Legalitás/opportunitás? (alapkérdés is)
2. „Forum shopping”: elkerülhető?
3. Bírói felülvizsgálat: ki és milyen mértékben?
4. Tranzakció lehetséges-e?
5. A nemzeti hatáskörbe utalás feltételei – vice versa?
6. Információcsere terjedelme? (adatvédelmi kérdések)
7. Együttműködés
 - nem részes tagállammal
 - harmadik állammal
 - uniós szervekkel

A szervezeti kérdések:

1. Office/kollégiumi modell?
2. Az Eurojust szerepe (EUMSZ 86. cikk)
3. A „kettős kalap” – problematika
4. Hatáskörmegosztás: delegált ügyész – európai ügyész
5. Hatáskörmegosztás: állandó kamara – delegált ügyész
6. Választás/kinevezés: az európai legfőbb ügyész, az európai ügyész, a delegált ügyész?
7. Hogyan lehet biztosítani az Európai Ügyészség függetlenségét?

A kérdések megfogalmazása után *Polt Péter* utalt arra, hogy a V4-ek legfőbb ügyészei is reflektáltak az EPPO létrehozásával kapcsolatosan, és azzal egyetértenek, hogy szükséges az EU pénzügyi érdekeinek hatékony védelme, ugyanakkor az EPPO rendelettervezet jelen szövege, véleményük szerint, több kívánnivalót hagy maga után. Ahogyan a bizottság elképzei az EPPO felállítását, az nem fogja lehetővé tenni a hatékony feladatellátást.

Ezért már több közös nyilatkozatot adtak ki, amelyben felhívják a figyelmet a legfontosabb problémákra.

Polt Péter szerint a megoldást az ún. „hálózati modell” jelentené, mely valós megoldást kínál az EPPO-val kapcsolatban felmerült problémákra.

A hálózati modell az alábbiak szerint képzelhető el:

Ellenőrzés, stratégiai irányítás – Legfőbb Ügyészek Konzultatív Fóruma

Irányítási jogkör, egyetértésben gyakorolva – Eurojust

Felügyelet – Tagállami speciális ügyészségek

A „hálózati modell” felállításával lehetővé válna egy közvetlen, gyors, ugyanakkor minden információt maga mögött tudó nyomozás, ahol mindazok az előnyök megvannak, amelyek nemzeti és nemzetközi szinten biztosíthatók, ugyanakkor egyensúly is van a kettő között. A bizottság eddigi javaslataihoz képest ez a modell egy abszolút decentralizált, harmadik utas megoldást kínál, és a már meglévő eszközökre, struktúrákra hagyatkozik. Megerősített együttműködést hoz létre és szélesebb hatáskörgyakorlást tesz lehetővé.

A „hálózati modell” első szintjét a speciális tagállami ügyészségek jelentik, melyek az adott tagállam legfőbb ügyészenek közvetlenül alárendelten működnek. Kizárólagos hatáskörrel rendelkeznek a PIF bűncselekmények ügyében. A nyomozás lefolytatása és a tagállami bíróságokon történő vádemelés a tagállami vonatkozó jogszabályok alapján történik.

A második szint a koordináció szintje, a joghatósági összeütközések feloldásának a helye. Itt dől el a vádemelés legmegfelelőbb helyének meghatározása.

A harmadik szint az általános felügyelet, a stratégiai döntéshozatal szintje, a Legfőbb Ügyészek Konzultatív Fóruma, ahol megvitatják a különböző tendenciákat és jelenségeket. A Hálózatban tagsággal nem rendelkező tagállamok megfigyelőként vesznek részt.

A „hálózati modell” előnyei közé tartozik, hogy a nyomozás és a vádhatósági tevékenység tagállami szinten marad. Nincsenek szubszidiaritási és alkotmányos akadályok. Az áfacsalások üldözése hatáskörön belül maradhat. A joghatóság-összeütközési kérdések könnyen feloldhatók, és megoldható a bizonyítékok elfogadhatóságának kérdése. Formális megkeresések nélkül jöhet létre az információ és bizonyítékcsere. Az is az előnyei közé tartozik, hogy megoldja a harmadik tagállamokhoz intézett kölcsönös jogsegélykérelem problematikáját.

A megnyitó előadást követően, mielőtt *Farkas Ákos* moderátor vitára bocsátotta volna a témával kapcsolatban felmerült kérdéseket, megerősítette, hogy az Európai Unióban meglehetősen súlyos problémát jelentenek a pénzügyi csalások okozta károk. Ezek ellen azonban az egyes országok büntető jogszabályainak különbözősége miatt nem lehet egységesen fellépni, de az unió a '90-es évek óta arra törekszik, hogy kialakítható legyen valamilyen egységes büntető jogszabályi rendszer. Ezek érvényesítésére szolgálna az Európai Ügyész intézménye, amelynek alapját egy Brüsszelben székelő Európai Ügyészség és a tagállamokban tevékenykedő delegált európai ügyészek adnák.

Farkas Ákos kitért arra is, amit *Polt Péter* a megnyitó előadásában mondott, miszerint az intézmény kialakítása körül vita bontakozott ki a tagállamok között. *Farkas Ákos* utalt a Lisszaboni Szerződésre, mert ez teremtette meg az Európai Ügyész létrehozatalának jogi kereteit azáltal, hogy a szerződés 86. cikke szerint: az EU pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények üldözésére a Tanács egyhangú döntésével, a Parlament egyetértésével rendeleti úton az Eurojustból létrehozhatja az Európai Ügyészt. Az Európai Ügyészség intézményének létrehozása, bár a Lisszaboni szerződés elvileg megteremtette ennek jogi kereteit, mégsem jelenti, hogy a szervezet körül, legalábbis a konkrét felépítését és működését illetően, minden rendben van. Nem tisztázták még a működési feltételeket, a pontos joghatóságot és azt sem, hogy milyen legyen az EPPO viszonya a nemzeti ügyészségekhez.

A kétségek ellenére *Farkas Ákos* megjegyezte: az EPPO tekintetében hihetetlen nagy előrelépés, hogy bekerült az EU szerződésbe, és az EU, ha lassan is, de mint egy „úthenger”, minden ellenállást maga alá gyűr.

Annak megítélésben, hogy szükséges-e az EPPO felállítása, s ha igen, az milyen felépítéssel működjön, *Miskolci László* rámutatott egy fontos összefüggésre. A vonatkozó bizottsági vitaanyagok és tervezetek, illetve a szakirodalom több tényezőt, okot felsorol, amelyek miatt indokolt egy európai ügyészi struktúra létrehozása az unió pénzügyi érdekei védelmének erősítésére. Ezek között szerepel a teljesség igénye nélkül: a célzott bűncselekmények határon átnyúló jellege s ezzel szemben a bűnüldözés fragmentáltsága, ebből következően a pénzügyi érdekek nem azonos szintű védelme a tagállamokban, az eljárások lassúsága, a vádemelések, elítélések alacsony száma, illetve a vagyonvisszaszerzés elégtelensége. Ezen tényezők egy része kimondva-kimondatlanul a tagállami hatóságok, elsősorban ügyészségek nem megfelelő hozzáállására vezethető vissza. *Miskolci László* szerint ezt alátámasztja az is, hogy az EPPO támogatói által az új uniós ügyészi szervezettel szemben támasztott legfontosabb elvárás a tagállami hatóságoktól való teljes függetlenség.

Ugyanezt a bizalmatlanságot érezhetjük abban is, hogy az EPPO hatáskörrel bírna a csak egy tagállamot érintő ügyekben is, illetve annak több uniós dokumentumban való megemlítéséből, hogy egyes ügyekkel kapcsolatban a tagállam és az unió érdekei egymással ellentétesek is lehetnek.

A tagállami hozzáállás elégtelensége két szinten jelentkezhet: egyrészt a konkrét ügyintéző ügyésznél, aki az ügy bonyolultságából, nemzetközi vonatkozásaiból eredő munkaigényessége miatt, vagy azért, mert az konkrét hazai védett jogi tárgyat nem érint, lassan, igénytelenül, hanyagul kezeli ezeket az ügyeket. De jelentkezhet a tagállami „érdektelenség” szervezeti, irányítási szinten is abban, hogy az ügyészség vezetői nem tulajdonítanak prioritást az uniós csalásoknak. E kérdés megítélése rendkívül fontos az EPPO-val kapcsolatos álláspontunk kialakítása során, hiszen, ha megalapozott a tagállamok ilyen irányú kritikája, akkor valóban olyan rendszert kell kialakítani, ahol az egyes ügyekkel kapcsolatos stratégiai döntések (nyomozás elrendelés, vádemelés, nyomozás megszüntetés) a tagállami szint felett, tőle függetlenül dőlnek el. Sőt, a folyamatos külső felügyelet is biztosított, míg abban az esetben, ha nem fogadjuk el megalapozottnak a tagállami hozzáállással szemben felhozott észrevételeket, akkor – mivel az összes egyéb probléma, pl. koordináció, adatcse-re, joghatósági kérdések eldöntése stb. megoldható más módon is – igenis tere kell, hogy legyen a szubszidiaritás elvét is figyelembe véve a hálózati modellnek.

Miskolci László kijelentette, hogy a maga részéről sem ügyintézői, sem stratégiai szinten nem észlelt az uniós csalások kezelésében negatív tendenciákat Magyarországon, sőt azt lehet mondani, hogy ezek az ügyek inkább kiemelt figyelmet kapnak, így ő mindenképpen támogathatónak tartja a hálózati modellt.

Miskolczi Barna szerint az EU pénzügyi érdekeinek a védelmét a legtöbben büntetőjogi aspektusból szemlélik, és ebből a szempontból teszik fel a kérdést: vajon szükség van-e az Európai Ügyészségre. *Miskolczi Barna* szerint máshonnan kell nézni ezt a problémát. Abban az esetben is, ha az Európai Unió büntetőjogáról vagy büntetőeljárási jogáról van szó, az igazából nem büntetőjogi, hanem uniós belső piaci kérdés. Az Európai Unióban ugyanis minden ebből indul ki, minden ennek, vagyis a belső piacnak a védelme érdekében történik. Minden csalás, ami az EU-t érinti, anomáliát okoz és az integrációt kezdi ki.

A tényleges veszély elsősorban akkor áll fenn, amikor az erőforrások nem a piaci szabadságnak megfelelően alakulnak. Az EU pénzügyi érdekeit sértő vagy veszélyeztető bűncselekmények esetén az unió célja az, hogy egységes legyen a védelem, éppen ennek a garanciáját látja az EU az EPPO felállításában.

Amennyiben az EU pénzügyi érdekeinek a védelmét büntetőjogi aspektusból szemléljük, soha nem fogjuk megérteni azt a valódi mozgatórugót, ami az EPPO mielőbbi felállítására felé tereli az EU-t. Pedig az EPPO-ról nem büntetőjogászok fognak dönteni, s ezért tűnik hasztalannak az anyagi vagy eljárásjogi természetű aggályokra, a hozzáadott érték hiányára vonatkozó minden büntetőjogászai érv. Ahhoz, hogy megértsük a probléma igazi természetét, nem Lisszabonig kell visszatekintenünk, nem is Nizzaig vagy Maastrichtig, hanem a kezdetekhez: az európai integráció alapvető folyamatait, törvényszerűségeit kell megértenünk.

Az integráció nem önmagában való cél, hanem az uniós jog elsődleges forrásaiban meghatározott magasabb célok elérésének az eszköze. Ugyanakkor a Szerződések logikája – és szóhasználata, v.ö. Maastrichti Szerződés preambulum: „mind szorosabb egység” – egyre szorosabb integrációt kényszerít a tagállamokra, egyre szélesíti e folyamatok eszköztárát, sajátos spirált alakítva ki, aholis az integráció eszközből legalábbis részben cél is lett. Ez nem is csoda, hisz az európai közösséget/uniót erős, bár sérülékeny gazdasági integrációra alapították, melynek az alapja nem lehet más, csakis az egyensúly, amire minden anomália rombolólag hat. Az EPPO pedig egy úgynevezett „szintlépés” ebben a folyamatban.

Amíg a gazdasági integráció vívmányait a tagállamok örömmel fogadták (közös piac – egységes belső piac), addig ez az új fejlemény a politikai integráció eszköze, ami láthatóan heves ellenállást vált ki a tagállamokból. Valójában azonban az EPPO nem politikai, hanem gazdasági integrációs célokat szolgál! Az Unió költségvetése mindössze mintegy 120 milliárd EUR, ami nominálisan persze nem kevés, de az ennek 10-20%-át megdézsmáló uniós csalások biztosan nem olyan súlyúak, ami miatt a Bizottság ilyen konfliktusokat vállalna fel a tagállamokkal. A Bizottságot sokkal inkább aggasztja az, hogy a tagállamokban a csalások elleni küzdelem szintje (színevonala) eltér egymástól. Mégpedig nem az elcsalt pénzek miatt, hanem azért, mert sajátos törvényszerűségei miatt a belső piacon szabadon vándorló tőke oda fog allokálódni, ahol a tagállami szigor enyhébb, megengedőbb. Ez pedig súlyosan torzítja a piaci egyensúlyt. *Miskolczi Barna* szerint tehát máshonnan, nem büntetőjogi szemszögből kell nézni ezt a problémát.

A büntetőjogász szempontjából az EPPO felállításának a célja nem lehet más, mint megakadályozni a költségvetés károsítását, visszaszerezni a pénzt és az elkövető megbüntetésén keresztül elrettenteni a további lehetséges csalókat. Ezzel szemben az integrációt szem előtt tartó magyarázat szerint az EPPO felállításának a célja az, hogy a védelem egységes szintjének a kialakításával biztosítsa: a tőke szabad áramlását csakis a piaci verseny törvényszerűségei alakítsák és ne a büntetőjogi védelem eltérő színvonalából adódó anomáliák.

Hasonlatosan az uniós versenyjoghoz – Vörös Imre professzor szerint az uniós versenyjog célja sem a verseny tisztasága, hanem pusztán az, hogy legyen verseny – az uniós büntetőjog célja sem a felelősségre vonás, hanem hogy a büntetőjogi fenyegetettség mindenütt egységes legyen. Ez jó és helyes cél. A baj azonban az, hogy ezeket a „jó” politikai célokat – melyeket Mireille Delmas-Marty és John Vervaele professzorok munkássága még a legmesszebbmenőkig alátámasztott – felváltották „rossz” politikai célok. Az egyéni politikai ambíciók, amelyek az intézmény természetének a megismerése nélkül akarják a tagállamokra rákényszeríteni az EPPO-t. Az Európai Ügyészség létrejötte részben ezért, részben pedig azért várat még magára, mert az Európai Bizottság az EPPO felállítására olyan javaslatot tett, amely sem szakmailag, sem technikailag nem támogatható.

Miskolczi Barna is utalt arra, hogy a jelenlegi modellek között háromféle szerepel: a college, az office és a network típusú. A felszólaló Polt Péterhez hasonlóan az utolsó helyen szereplőt tartja a büntetőjogi szempontból leghatékonyabbnak. Megvalósíthatónak azonban a college modellt gondolja, leginkább a tárgyalások jelenlegi előrehaladott állása miatt.

Miskolczi Barna hozzászólásában megemlítette, hogy más problémák is megjelennek az EPPO-val kapcsolatban. Gyakran elhangzik az a kérdés, hogy milyen pluszt hozna egy ilyen intézmény létrejötte a már meglévő együttműködési formákhoz képest. Ez a kérdés félreértésen alapul. Az EU Ügyészség ugyanis elsősorban nem egy új együttműködési fórum lenne. Létét legalább három tényező együttesen igazolja: a nem tagállami jogtárgy védelme, a specializáció és persze ide tartozik az együttműködés is, ám nem a megszokott formában, hisz az EU Ügyészség ennek a fogalomnak is új jelentést ad.

Adott tehát egy szupranacionális jogtárgy, amely nem minden jogrend szerint és nem minden büntető kódexben volt büntethető. Az ezt sértő bűncselekmények elbírálásának egységessége tehát nem biztosított, ugyanakkor éppen a szupranacionális jelleg miatt, a tagállamok idegenkednek is a nemzeti igazságszolgáltatást bevetni ellenük.

Az EU Ügyészség létrehozásának egyik fő oka éppen az, hogy az Ügyészség kiküszöbölne a nem-nemzeti jogi tárgy miatti bizonytalanságot és bizalmatlanságot, illetve egységes eljárást és elbírálást biztosítana a tagállamonként eltérő igazságszolgáltatási rendszerekben. Ez egyben megnyugtathatja a tagállami szuverenitás csorbulása miatt aggódalmaskodókat: az EU ügyész szupranacionális jogi tárgyat védelmez, működése a tagállami ius puniendit nem érinti.

Farkas Ákos szerint az Európai Unió igazságügyi térségében, az EPPO körül kialakult már egy tudományterület. Az 1990-es évek végén egy OLAF által finanszírozott nemzetközi kutatás megpróbálta feltárni a jogi környezetet. Az eredményeket öt kötetben az Intersentia Kiadó jelentette meg. Ezt követően jött létre egy másik nemzetközi kutatócsoport, Bernd Schünemann müncheni büntetőjog professzor vezetésével, amelynek Farkas Ákos is tagja volt.

2004 és 2006 között egy, az EU hivatalos koncepciójától eltérő elvek mellett, de a formálódó új jogintézmények – mint például az európai elfogatóparancs – felhasználásával a kutatócsoport igyekezett egy EU igazságszolgáltatási modellt kidolgozni [Bernd Schünemann (ed.) *Programme for European Criminal justice*. Carl Heymanns Verlag, 2006.]. Az EPPO-t érintő legutolsó kutatás anyaga 2013-ban jelent meg a Hart Publishing gondozásában [*Toward a Prosecutor for the European Union*. Volume 1. Comparative Analysis. (ed. by Katalin Ligeti) Hart Publishing, 2013.].

Az említett európai igazságügyi térséget folyamatosan igyekszünk berendezni. A fő kérdés, hogy lehet-e ez egységes az egész unióra nézve. Az EPPO egyik szerepe éppen az lenne, hogy ezt az egységet valósítsa meg.

Garamvölgyi Balázs az előző felszólalásokat három tekintetben egészítette ki. Nézete szerint a nyitó előadásban összefoglalt, az Európai Ügyészség létrehozásához megoldandó problémákon túl további fontos kérdésként merül fel a bizonyítékok felhasználhatóságának problémája, mellyel a hamarosan a jelenlegi jogsegély-rezsimet felváltó Európai Nyomozási Parancs (European Investigation Order) kapcsán sem mert az uniós jogalkotó foglalkozni. A tagállami büntető anyagi és eljárásjogok különbsége miatt ez a kérdés önmagában alkalmas arra, hogy az Európai Ügyészség konstrukcióját felrobbantsa, nem véletlen, hogy eddig erről nem sok szó esett. Alapvető koncepcionális különbséget jelent, hogy ez a kérdés a kölcsönös elismerés elve mentén, vagy a többé-kevésbé jelenleg ismert transzformációs mechanizmusok útján válaszolható meg.

Egy másik alapvető és megoldatlan kérdés a joghatósági összeütközések feloldása, a büntetőeljárások átadása-átvétele, amely szorosan kapcsolódik az említett forum shopping kérdéséhez is. A közelmúltban történtek ugyan kísérletek a kérdés rendezésére (pl. a konzultációs eljárás bevezetése), azonban ezek a gyakorlatban nem nagyon működnek, pedig az eljárás átadásának-átvételének kérdése jelenleg is gondot jelent a hétköznapi jogalkalmazásban.

Miskolci László és Miskolczi Barna hozzászólására reagálva emlékeztetett, hogy az EU pénzügyi érdekeinek védelmére jelenleg hivatott szerv, az OLAF is egy az integrációt, az egységes piacot veszélyeztető jelenség, az exporttámogatásokra elkövetett, de állami szinten támogatott visszaélések (a görög kukoricabotrány) kapcsán került „kitalálásra” és felállításra.

Ugyanakkor az OLAF számos tekintetben deficittel küzd, így legitimációja, eszközei és erőforrásai sem teszik alkalmassá arra, hogy az elképzelt szerepet betöltse, és részben eddigi működésének nem túl kedvező mérlege vezetett ahhoz a következtetéshez, hogy szükség van az EPPO-ra. Paradox módon az EU pénzügyi érdekei védelmének tagállami szinten elégtelen voltára vonatkozó, alapvetőnek számító kijelentés forrása szintén az OLAF, jóllehet számos alkalommal több tagállam demonstrálta már, hogy mennyit, mennyivel többet tesz az uniós pénzek védelméért, mint amiről az OLAF-nak egyáltalán tudomása van.

Garamvölgyi Balázs végül annak a meggyőződésének adott hangot, hogy bármilyen formában is valósul meg az EPPO, a gyakorlatban képes lesz működni, pusztán azért, mert a tapasztalatok szerint a gyakorló szakemberek bármilyen rossz konstrukciót, jogszabályt képesek többé-kevésbé megfelelően alkalmazni. A jogalkotó felelőssége elsősorban abban áll, hogy a létrehozott konstrukció könnyen kezelhető legyen, és ne vezessen jogalkalmazási anomáliákhoz.

Fejes Péter felszólalásában utalt a megnyitó előadásban elhangzottakra. Ahogy ott hallottuk, az alapkérdések között szerepelt, hogy az Európai Ügyészség politikai, jogi vagy gazdasági ügy, illetve az Európai Unió föderatív vagy konföderatív modell jellegű. Ezekhez csatolható, hogy az Európai Unió pénzügyi érdekeinek védelme kinek az érdeke, az Unióé vagy a tagállamoké. A válasz természetesen triviális. Az európai büntetőjogi együttműködés kezdete, az 1970-es évek közepén a TREVI keretében a nemzetközi szervezett bűnözés, a terrorizmus, majd a kábítószer-kereskedelem területén ragadható meg, ami azonban tagállami érdekekre vezethető vissza.

Az Európai Unió aktuálisan nem éppen a föderatív irányba halad, az európai integrációt pedig mindig jellemezte az uniós (közösségi) és a tagállami érdekek kettőssége.

A hálózati modell azért is érdekes és értékes, áthidaló és előremutató megoldás, mert „kihúzza” az Európai Unió kontra tagállamok „méregfogát”, kikerüli a föderatív vagy konföderatív problémát (független uniós vagy inkább tagállamokhoz kötött intézmény), hiszen kompromisszumot jelent a meglévő fórumok, intézmények felhasználásával.

Jacsó Judit elsősorban az uniós büntető anyagi jogot érintő kérdéskörhöz szólt hozzá, és utalt az adócsalás tárgyában folytatott kutatása tapasztalataira.

Véleménye szerint az Európai Ügyészség hatáskörének meghatározásához nélkülözhetetlen a büntető anyagi jogot érintő kérdések – így különösen az Unió pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények körének – előzetes tisztázása, a bűncselekmények körének meghatározása és az uniós azonos szintű védelem megteremtése.

Ahogy Polt Péter is említette, az egyik vitapont az áfacsalások kérdése. A PIF-Egyezmény ugyan nem rendelkezett az áfacsalásokról, de az egyezményhez fűzött értelmező jelentés kifejezetten kivette a hatálya alól ezeket az eseteket, azzal az indokkal, hogy a héa esetében tagállami adóról van szó. Ezzel szemben a Bizottság irányelvjavaslata – az Európai Bíróság ítélezési gyakorlatára hivatkozással – az uniós jog által harmonizált hozzáadott értékadók tekintetében elkövetett csalásokat egyértelműen az Unió pénzügyi érdekeit sértő csalások közé sorolta. A bevezető előadásban említett 2015-ös bírósági ítéletet megelőzően az Európai Bíróság már egy korábbi – a Bizottság kontra Németország ügyben hozott 2011-es – ítéletében kimondta, hogy közvetlen kapcsolat áll fenn a tagállami héa-bevételek beszedése és az Unió héa alapú saját forrás között, mivel az előbbinél jelentkező mulasztás kihatással van az Unió bevételeire is, azok csökkenésével jár. Úgy tűnik azonban, hogy a tagállami érdekek dominanciája miatt az áfacsalások kérdése még mindig nem jutott nyugvópontra, hiszen az Európa Tanács más álláspontot képviselt a jogalkotási eljárás során. A héacsalásokat kifejezetten kivette az irányelv hatálya alól. *Jacsó Judit* szerint az áfacsalások – azok kifejezetten több tagállamot érintő – tipikus elkövetési módjára tekintettel – nem maradhatnak ki a közös uniós szabályozásból, hiszen ez azzal is együtt járna, hogy e bűncselekmények nem tartoznának az Európai Ügyészség hatáskörébe sem.

Az Európai Parlament 2013 májusában elfogadott állásfoglalása megdöbbentő adatot tartalmaz az adócsalás, adókijátszás, adókikerülés és agresszív adótervezés becsült méretére vonatkozóan. Mivel évente ezer milliárd euró összeget tesznek ki az ilyen módon be nem folyt adóbevételek, amely minden uniós polgár számára évente 2000 eurós költséget jelent, ezért *Jacsó Judit* úgy gondolja, hogy az egységes fellépés e körben is szükséges és nélkülözhetetlen.

Az uniós csalásoknak az okozott kár melletti, más jellegű következményeit is hangsúlyozta. Az áfacsalások esetében a versenytorzulást emelte ki. Ezt az áfát nem fizető vállalkozások idézik elő az Unió belső piacán. A büntetőjogi igény érvényesítésének szempontja mellett gazdasági érdekek is alátámaszthatják az uniós közös lépéseket.

Utalt arra, hogy amikor az Európai Bizottság irányelv elfogadására tett javaslatot, jogalként az EUMSZ 325. cikkét jelölte meg. Ez azonban – a többségi vélemény szerint – a szupranacionális jogalkotási hatáskörrel is felruházta az Európai Uniót, tehát amennyiben szükséges, akár rendelet is elfogadható az Unió pénzügyi érdekei büntetőjogi védelmének megteremtése érdekében.

A bizottság a szubszidiaritás és az arányosság alapelveire tekintettel dönthetett a tagállami büntetőjogi rendelkezések harmonizálását lehetővé tevő irányelvi szintű szabályozás mellett. Hangsúlyozandó azonban, hogy az Európai Parlament és a Tanács az irányelv jogalapjának kérdésében is eltérő álláspontot képvisel, hiszen az EUMSZ 83. (2) bekezdésére alapoznák az uniós jogi aktust, amely azonban csak jogharmonizációs jogalkotási hatáskört foglal magába. A 83. cikk szabályozza továbbá az ún. „vérszékelyjárást”, amely alapján – meghatározott esetekben – a tagállamok élhetnek azzal a lehetőséggel, hogy kimaradjanak az uniós jogalkotásból és így kivonják magukat a szabályozás hatálya alól.

Az irányelvjavaslat rendelkezik a bagatellhatárról is, amely 10 000 euró alatt lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy büntetőjogon kívüli más eszközökkel lépjenek fel az uniós pénzügyi érdekeit sértő csalásokkal szemben. Nem minden államban ismert azonban meghatározott bűncselekményi körnél a bagatellhatár fogalma.

Az opportunitás elvével összefüggésben elmondta, hogy az adócsalás esetében több tagállamban (Németország, Ausztria) az önfeljelentés ismert és gyakran alkalmazott jogintézmény. A fiskális szempontok előbbre kerülnek az állam büntető igényének érvényesítésével szemben. Büntethetőséget megszüntető okról van szó, de ez nem mindenhol ismert, így az Európai Ügyészségre vonatkozó szabályozás megalkotásánál a tagállami speciális szabályokat is figyelembe kellene venni, hiszen ezek a jogalkalmazás során számos kérdést felvethetnek – hangsúlyozta *Jacsó Judit*.

Venczl László elmondta, hogy az Eurojust írásban véleményezte az Európai Bizottságnak az Európai Ügyésszel (EPPO) kapcsolatos elképzeléseit, ezek nagyrészt az EPPO, az Eurojust és az Europol rendeltervezetek szövegezése közötti összhang megteremtését szorgalmazták.

Kitért az Eurojust eddigi tapasztalataira annyiban, hogy a tagállami igazságügyi hatóságok az ún PIF bűncselekményekkel kapcsolatos ügyeket nagyon kis számban, míg az áfacsalásokkal kapcsolatos ügyeket jelentős számban terjesztik az Eurojust elé, amiből az következik, hogy indokolt az EPPO hatáskörébe felvenni az áfa-bűncselekményeket is.

Amennyiben ugyanis az EPPO megerősített együttműködés keretében, tehát kevés számú tagállam részvételével és az áfa-bűncselekményekre nem kiterjedő hatáskörrel jön létre, az eredmény sem gazdasági, sem jogi, esetleg csak politikai szempontból lesz értékelhető. A jelenlegi bizottsági EPPO modellek mindegyike több lépcsőfokot átugorva szeretné meghaladni az eddigi tagállami igazságügyi együttműködés kereteit, amelyeket sajnálatos módon, egyes tagállami implementációs hiányosságok miatt nem teljesített ki az EU.

Ugyanakkor ezt valójában a lépésről-lépésre történő építkezés, tehát a magyar kezdeményezésű hálózati modell szolgálná leginkább azzal, hogy elfogadása esetén a lehető legtöbb tagállam, a legszélesebb tárgyi hatáskör mellett vehetne részt az igazságügyi együttműködés megcélzott, magasabb szintjén.

A Bizottság EPPO-val kapcsolatos elképzelései nem adtak lehetőséget arra, hogy a Liszaboni Szerződés 86. cikkében írt „from Eurojust” kifejezés valamennyi értelmezését megvitathassák a jogalkotási folyamat során. Ennek hiányában az EPPO az Eurojusthoz szinte csak költségvetési szempontból fog kapcsolódni. Ebben az esetben az az elképzelés, hogy az EPPO anyagi ráfordítás nélkül, „zero cost” alapon létrehozható, azzal a veszéllyel jár, hogy az kifejezetten az Eurojustnak a tagállami igazságügyi hatóságokat támogató mandátumát szolgáló erőforrások terhére lesz csak megvalósítható.

Venczl László megemlítette: hatásköri összeütközés is létrejöhet az Eurojust és az EPPO között, hiszen az Eurojust elsődleges feladata a tagállamok támogatása, de az EPPO igényeit is ki kell szolgálnia. Mi történik az Eurojust esetében akkor, ha a büntetőeljárásban a tagállami érdekek összeütközésbe kerülnek az uniós érdekekkel? Ezek olyan kérdések, amelyekre eddig még nem kaptunk kielégítő választ – mondta *Venczl László*.

Farkas Ákos a 86. cikk kapcsán beszélt arról a folyamatról, ahogy az UCLAF-OLAF-EPPO vonal helyett az Eurojust-EPPO került előtérbe.

Vókó György szerint az Európai Unióval kapcsolatos büntető anyagi és eljárási jog éppen azért jött létre, hogy megvédjék az európai értékeket, az ezeket létrehozó és működtető embert. Fontosnak tartja, hogy a mai napon megvitatott kérdésekhez hasonlóan más problémák is előkerüljenek, mert minden ilyen összejövétel kihatással van a bűnügyi tudományok művelésére, és szerepet játszhat az egyetemi oktatásban is.

Vókó György utalt arra, hogy a joghallgatók körében is egyre nagyobb az érdeklődés az európai jog iránt.

A kerekasztal-beszélgetés zárógondolataként *Polt Péter* arra hívta fel a figyelmet, hogy sok az EPPO körül a kérdés és kevés még az azokra adható válasz. Ha nem határozzuk meg, mi az EPPO célja, akkor felesleges vitázni a többi kérdésről. Mindenképpen egységes, integrált cél kell, mert ha ezt nem határozzuk meg, akkor a vita többet árt, mint használ.

Az is kérdés, hogy a delegált tagállami ügyész/ügyészek csak az európai pénzügyi érdekek védelmében járjanak el, vagy hazai ügyészként is a mindennapok jogalkalmazásában. *Polt Péter* szerint valószínű, hogy az utóbbi álláspont győz majd, de ebben az esetben nehéz feladat elé állítja a delegált európai ügyészt ez a kettősség.

Az Európai Bizottság és az Európai Tanács döntésképtelensége azt eredményezi, hogy érdemi kérdésekben a mai napig nem történt elmozdulás.

Garamvölgyi Balázs – Kiss Anna

VÓKÓ GYÖRGY

AZ ORSZÁGOS KRIMINOLÓGIAI INTÉZET TEVÉKENYSÉGÉRŐL

Az OKRI 2015. évi tevékenysége

Az OKRI 2015. évi tevékenységének egyik fő jellemzője, hogy a kutatások 47%-át a jogalkalmazás hétköznapijaiból érkező felkérések alapján végezte. Ezt az intézet iránti bizalom növekedéseként, az intézeti munka elismeréseként is lehet értékelni.

Ahogy Széchenyi is mondta: „A nehéz feladatok fölötti győzelemben van az élet ingere.” Amint pedig a római filozófusok vallották: „más az elmélet és más a gyakorlat” – „Aliter in theoria, aliter in praxi”. Ez azonban nem zárja ki a két terület együttműködését, egymás segítségét. A másik mindegyik számára nélkülözhetetlen az előrelépés szempontjából. A tudomány és a gyakorlat együttműködése, együttgondolkodása segíti ugyanis a további előrelépést, amit mindannyian óhajtunk.

Korinek László klasszikus megállapítása ezzel kapcsolatban: „A gyakorlat problémái generálják az elmélet kutatási irányait, az elmélet pedig – lássuk be – korlátozott hatékonysággal képes fejleszteni a gyakorlatot.”

Az OKRI tevékenységében, kutatásaiban 2015-ben a tudomány és a gyakorlat kérdései együtt kaptak szerepet: a közös cél érdekében, a felmerült problémák megoldásában egymást segítve tudott a két terület haladni.

Az OKRI az egyetemekkel és a Magyar Tudományos Akadémiával tudományos együttműködést alakított ki a tavalyi év folyamán. Bár az egyetemek nem egyforma lelkesedéssel állnak a kriminológia oktatásához, a vele való foglalkozáshoz, vannak nagyon pozitív példák is, melyek az OKRI és a különböző karok együttműködését erősítik: például a Nemzeti Közszerológiai Egyetem, az ELTE ÁJK, a Miskolci Egyetem ÁJK, a Pécsi Tudományegyetem ÁJK, a Debreceni Egyetem ÁJK, és legújabban a Széchenyi István Egyetem Deák Ferenc ÁJK esetében.

Az OKRI kutatási anyagainak archiválása lehetővé tette, hogy ügyészek, fogalmazók, doktoranduszok, egyetemi oktatók kutatási anyagokhoz juthassanak az Intézetben.

Az OKRI nemzetközi kapcsolatai is jelentősek. Többek között kiemelést érdemel a freiburgi Max Planck Intézettel való együttműködés. Az intézet több kutatója is ösztöndíjasa volt a freiburgi intézetnek.

A Balkáni Kriminológiai Hálózat megalakításában és működésének beindításában is szerepet kapott az OKRI. A Pekingi Normal Egyetem Büntetőjog-tudományi Karával pedig a hazai intézetnek szintén együttműködési megállapodása van.

Az OKRI a most induló Ügyészégi Szemle szakmai és tudományos folyóirat kiadója és kézbentartója is egyben.

Az egyes kutatásokról szólva megemlíthető, hogy a „Társadalom és bűnözés” főirány 5 kutatása közül kiemelhető új eredményeket hozott a gyermekotthonokban élő és a gyermekvédelem által nem gondozott fiatalok bűnelkövetése, értékrendje, vallásossága és nemzetisége megoszlása közötti különbségek megvilágítása; a felnőttek és gyerekek közötti bántalmazás hazai és külföldi jogi szabályozásának áttekintése; a transznacionális termelési hálózatok kockázatmenedzselésének és a biológiai és a pszichológiai pozitívizmus kriminológiában való megjelenésének vizsgálata, valamint a nemzetközi látenciakutatásban való részvétel.

A „Biztonság, közbiztonság” című második főirány kutatásaira az időszerűség és a gyakorlatban nyomban hasznosíthatóság jellemzés is adható. Ide tartozott a migráció, valamint a nemzetközi és nemzeti biztonság összefüggései, a nemzetközi terrorizmus elméleti, történeti, szociológiai és biztonságpolitikai vizsgálata; a prostitúciónak, az alkohol és a bűnözés kapcsolatának vizsgálata; a sportrendezvényekhez kötődő bűnözéssel kapcsolatos kutatás, a hátrányos helyzetű települések rendőri ellátottsága tárgyában végzett kutatások.

Ide sorolható a Margin nemzetközi pályázaton megnyert projektben való részvétel. Az OKRI kutatói kiemelkedő szakmai felkészültségükkel, munkavégzésükkel nemcsak meghatározó, hanem vezető szerepet töltenek be a Margin Európai Unió projektben.

A „Bűnözéskontroll” elnevezésű harmadik főirány egyik specialításra fókuszáló érdekessége a kriminalisztikai szakértői területek elveinek és módszertanának változása az európai minőségbiztosítási kritériumok és a jogalkalmazásban támasztott alkalmazási feltételek tükrében.

Az ENYÜBS rendszer használhatóságának kriminológusi szemmel nézése, a „többszintű közösségi rendőrségi hálózat az együttműködés alapú bűnmegelőzésért” projekt is előrelépési utat tudott mutatni a fejlesztést illetően.

A „Kiemelkedő vagy veszélyes bűncselekmények, bűnelkövetők” negyedik főirányként jelölt témakörben végzett kutatások közül a legnagyobb szakmai érdeklődés a büntetési szabási körülmények és a kiszabott büntetések vizsgálata emberölési ügyekben, különös tekintettel a szakértői vélemények felhasználására, az erőszakos szexuális bűnözés aktuális hazai jellemzői, a térsz, az emberölések jogalkalmazási problémái és kriminológiai jellemzői, a vagyon elleni bűncselekmények összehasonlító elemzése és a kifosztással foglalkozó kutatás iránt volt érzékelhető.

A főirányon kívüli kutatások a bűncselekmény tanával és a büntetés tanával foglalkoztak, a gyakorlatot is segítő publikációkat alkotva.

Az ügyészség által kezdeményezett kutatások gyors, gyakorlati segítséget jelentő mivoltát tárgyuk is kifejezésre juttatja. Többek között ilyen témák voltak 2015-ben az alábbiak:

- a kábítószerrel összefüggő bűncselekmények, a kábítószerpiac új kihívásai, figyelemmel az új pszichoaktív anyagok elterjedésére,
- az emberölés és az öngyilkosságban közreműködés,
- az emberkereskedelem, a terrorcselekmények és azok finanszírozása,
- az uzsora-bűncselekmény,
- a környezetvédelem, a természetkárosítások miatt indult büntetőeljárások tapasztalatai,
- a szerzői jogi jogsértések, a műtárgy-kereskedelem körében elkövetett bűncselekmények, különös tekintettel a műtárgyak hamisításának és a hamis műtárgyak kereskedelmével elkövetett csalásokra,
- a tárgyalásról lemondás alakulása és továbbfejlesztésének lehetőségei,
- a büntetőeljárás elhúzódásának okai és ennek megakadályozását szolgáló eljárásjogi lehetőségek,
- a közvetítői eljárás tapasztalatai,
- a bűnügyi nyilvántartás,
- a közérdekű munkával és felfüggesztett szabadságvesztéssel szankcionáltak visszaesése,
- az áldozattá válás Magyarországon.

Az OKRI az egyes kutatásaival felhívja a figyelmet az aktuális, előrevivő, továbbfejlesztést szolgálható feladatokra, és ezek mellett sok javaslatot is tesz: így a jogalkotással, a gyakorlat által felszínre hozott kérdések megoldásával kapcsolatban rámutat a sértő vagy veszélyeztető területekre, arra, hogy mire kell a megelőzés szempontjából odafigyelni.

Egy-egy kutatásnál megismerhetők a sértetté válási kockázatok csökkentéséhez vezető módszerek. Hasznos támpontokat találunk különböző bűnmegelőzési programok kidolgozásához is.

Az OKRI 2015-ös kutatási témái a következők voltak:

- A felnőttek és a gyerekek közötti bántalmazás (bullying) jogi szabályozásának áttekintése – hazai szabályozás és nemzetközi kitekintés
- Különbségek a 14–18 éves, gyermekotthonokban élők és a gyermekvédelem által nem gondozott fiatalok bűnelkövetése, értékrendje, vallásossága és nemzetiiségi megoszlása között
- Az ISRD-3 nemzetközi látenciakutatás
- Megbüntethetetlen bűnök. A transznacionális termelési hálózatok kockázatmenedzsmentje
- A biológiai és a pszichológiai pozitívizmus megjelenése a kriminológiában
- A nemzetközi terrorizmus rendszeres elméleti, történeti, szociológiai és biztonságpolitikai vizsgálata
- Budapest prostitúciós látképe
- Internet és prostitúció
- Az ustawka és büntetőjogi megítélése
- A hátrányos helyzetű települések rendőri ellátottsága
- Alkohol és (erőszakos) bűnözés
- A „Magyar épületek betörési kockázatának vizsgálata bűnelkövetők közreműködésével” című kutatás eredményeinek másodelemzése
- A „MargIn – Tackle Insecurity in Marginalized Areas” című nemzetközi pályázaton megnyert projektben való részvétel
- Az ENYÜBS rendszer használhatósága kriminológus szemmel
- A kriminalisztikai szakértői területek elveinek és módszertanának változása Magyarországon az európai minőségbiztosítási kritériumoknak megfelelően (a jogalkalmazásban támasztott alkalmazási feltételek tükrében)
- „Többszintű közösségi rendőrségi hálózat az együttműködés alapú bűnmegelőzésért” projekt (ORFK)

- „Offender supervision in Europe” COST Action (No IS1106)
- Az erőszakos szexuális bűnözés aktuális hazai jellemzői
- A tényleges életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélték longitudinális vizsgálata
- A kifosztás bűncselekményének jellemzői és trendjei
- Büntetéskiszabási körülmények és a kiszabott büntetések vizsgálata emberölési ügyekben, különös tekintettel az igazságügyi elmeorvosi és pszichológiai szakvélemények ítéletben történő felhasználására
- Az emberölések jogalkalmazási problémái és kriminológiai jellemzői
- A bűncselekménytan alapjai a magyar büntetőjogban
- A büntetés tan jelene és jövője
- A környezetvédelmi feladatokat ellátó ügyész tevékenysége (további lépései) a büntetőügyekben hozott határozatok alapján
- A tárgyalásról lemondás alakulása, ezen eljárási forma továbbfejlesztésének lehetőségei
- Az emberölés [Btk. 160. § (5) bek.] és az öngyilkosságban közreműködés (Btk. 162. §) hazai és nemzetközi gyakorlatának összehasonlító elemzése
- A terrorcselekményekre és azok finanszírozására vonatkozó büntetőjogi szabályozás és jogalkalmazás áttekintése I.
- Az uzsora-bűncselekmény (Btk. 381. §) gyakorisága és a Btk. 381. § (4) bekezdésében meghatározott korlátlan enyhítés bevezetésének hatása
- A szerzői jogi jogsértések aktuális büntetőjogi kérdései
- Az emberkereskedelem és a kizsákmányolás fogalma, az e jelenségekkel szembeni fellépés büntetőjogi eszközei
- A műtárgy-kereskedelem körében elkövetett bűncselekmények, különös tekintettel a műtárgyak hamisításával és a hamis műtárgyak kereskedelmével elkövetett csalásokra
- A kábítószerrel összefüggő bűncselekmények esetén a Be. 22. § (2) és 225. § (4) bekezdéseiben foglaltak hatásvizsgálata
- A „Natura 2000” területek vonatkozásában elkövetett természetkárosítás (Btk. 243. §) miatt 2006 januárjától kezdődően indult büntetőeljárások tapasztalatai
- A közvetítői eljárás tapasztalatai, az eredménytelenül végződő ügyek okai
- A büntetőeljárás elhúzódásának okai és az ennek megakadályozását szolgáló eljárásjogi lehetőségek, valamint azok hatékonysága
- A bűnügyi nyilvántartás helyzete és továbbfejlesztésének lehetőségei
- A büntetések hatékonysága: A kriminológiai visszaesés vizsgálata a közérdekű munka és a végrehajtásban felfüggesztett szabadságvesztés esetén a statisztikai adatok alapján
- Áldozattá válás Magyarországon. Országos látenciakutatás előkészítése

- A megbízhatósági vizsgálatok szabályozása az Európai Unió egyes tagállamaiban
- A bűnügyi nyomozás során végzett ügyészi feladatok

Véleményezte továbbá az OKRI:

- az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet gyűlésbeszéddel kapcsolatos kérdőíve D6. pontját;
- az új büntetőeljárási törvény szakmai előkészítő munkaanyagát és az
- Urban Violence. Városi erőszak (utcai zavargások), különös tekintettel a fiatalok részvételére c. anyagot.

Az OKRI kutatásai – gyakorlati hasznosításuk, hasznosíthatóságuk mellett – gazdagították a bűnügyi tudományok elméleti teljesítményét is.

Szinte minden évben kiterjednek a megismerés határai, az élet, a gyakorlat újabb követelményei jelentkeznek. E követelmények kölcsönhatásban vannak, és azzal az igénnyel járnak, hogy bizonyos jelenségeket speciális elemzésnek vessünk alá. A kutatás fontosságát a kutatás során szerzett tudás, tapasztalat átadásának szükségessége is alátámasztja, amely publikációkon, konferenciákon, gyakorlati szakemberekkel történő eszmecsereken, oktatáson keresztül, valamint továbbképzéseken történő közreműködés során zajlik.

Az OKRI 2016. évi tevékenysége

Az OKRI kutatásai 2016-ban is tovább követik az eddig bevált 4 főirányt: Társadalom és bűnözés; Biztonság közbiztonság; Bűnözéskontroll; Kiemelkedő vagy veszélyes bűncselekmények, bűnelkövetők.

Az intézet 2016. évi munkaterve ezeken kívül más aktuális témák kutatását, az ügyészség, a Tudományos Tanács, az Igazságügyi Minisztérium által kezdeményezett kutatásokat, valamint az együttműködés keretében megvalósuló feladatokat is tartalmaz.

Az ügyészség részéről igény merült fel többek között az emberölések jogalkalmazási problémáinak és kriminológiai jellemzőinek a vizsgálatára, továbbá az új kihívásokra is tekintettel, a kábítószerekkel kapcsolatos kutatások folytatására.

Időszerű téma a specifikus védelmi szükségletekkel rendelkező áldozatok kérdése: a gyermek és időskorúak áldozattá válásának vizsgálata.

A migrációval kapcsolatos bűnözés egyes aspektusainak és jogi vonatkozásainak feltárása is szerepel az OKRI 2016. évi feladatai között.

Érdekes témát jelent majd 2016-ban a kutatások között az oktatásnak a bűnmegelőzésben betöltött szerepéről szóló, valamint a magánindítvány büntetőjogi és büntetőeljárás feladatait vizsgáló kutatás, továbbá az is, amelyik a bizonyítás és bizonyítottság kérdéseit fogja elemezni.

A Tudományos Tanács kezdeményezésére az OKRI 2016-ban országos látenciakutatást végez „áldozattá válás Magyarországon” témában.

Az Igazságügyi Minisztérium az életfogytig tartó szabadságvesztéssel kapcsolatos kutatást kérte az OKRI-től.

Az intézet saját kezdeményezésű kutatásait a terrrorszervezetekkel, a Margin EU-kutatással, a szakvélemények megalapozottságával, a kábítószerfutárokkal, az erőszakos szexuális bűnözéssel és állatvédelemmel kapcsolatos témák jelentik.

FARKAS ÁKOS¹

A KÖLCSÖNÖS ELISMERÉS ELVE AZ EURÓPAI BÜNTETŐJOGBAN I.

I. Bevezető megjegyzések

Az Európai Közösségek (EK) a II világháború után a sokféle, egymástól eltérő európai gazdaság és politika kiegyensúlyozására jöttek létre, ahogy Robert Schuman fogalmazott: „Európa lelke az egymástól eltérő minőségek és törekvések sokféleségéből formálódik. Az alapvető elképzelések azonossága összefér a hagyományok és hitek sokféleségével, az egyéni döntésekkel járó felelősséggel. A mai Európának olyan együttélés alapján kell létrejönnie, amely nem csupán egymással versengő – olykor ellenséges – nemzetek halmaza, hanem szabadon szerveződött, megegyezésen alapuló, működő közösség.”²

Az Európai Unió (EU) szupranacionális gazdasági politikai szervezet, komoly érdekérvényesítő képességgel. Hatalma, befolyása a tagállamok közösségére épül, bár gazdaságilag, pénzügyileg azoktól független, önálló jogalany, önálló, sajátos érdekekkel rendelkező szervezet. Önállósága, függetlensége azonban keveset érne a tagállamok együttműködése nélkül, hisz az EU nem államok egybeolvasztását, valami szuperállam létrehozását jelenti, hanem az államok közötti bizalmat, szövetséget és összetartozást.

Az EU nemcsak egység, hanem közösség is, amelynek működése elképzelhetetlen a tagok megfelelő együttműködése nélkül. Ezt fejezi ki a közösségi lojalitás/hűség elve, amely három kötelezettséget foglal magába. Az első a cselekvési kötelezettség, a második a tartózkodási kötelezettség, a harmadik az együttműködési kötelezettség.

Ennek értelmében az európai tagállamok minden megfelelő általános és egyedi intézkedést meghoznak az EU Szerződésből (EUSZ) fakadó kötelezettségek teljesítésének biztosítása érdekében, és tartózkodnak minden olyan intézkedéstől, amely az EU Működéséről szóló Szerződésben (EUMSZ-ben) előírt célok megvalósítását veszélyezteti. A tagállamok megkönnyítik a Közösség feladatainak teljesítését.

Az EU tevékenysége azonban nem parttalan. Csak azokban a kérdésekben járhat el és hozhat a tagállamokra kötelező rendelkezéseket, amelyekre nézve a tagállamoktól delegált, átruházott hatáskörrel rendelkezik.

1 Prof. Farkas Ákos, egyetemi tanár, dékán Miskolci Egyetem ÁJK

2 SCHUMANN, Robert: *Európáért*. Pro Pannónia Kiadói Alapítvány, Pécs, 2004. 99.

Az EU az átruházott hatáskörök és az azokban meghatározott célok keretei között jár el. Ebbe a körbe tartoznak többek között a tőke, az áruk, a szolgáltatások és a személyek szabad áramlása, a közös kereskedelmi, mezőgazdasági és halászati politika kialakítása, a gazdasági verseny torzulásmentes kialakítása, a fogyasztóvédelem, a tagállami jogszabályok közelítése stb.

Azokban a kérdésekben, amelyek nem tartoznak az EU kizárólagos hatáskörébe, a Közösség a szubszidiaritás alapelve alapján jár el, vagyis csak akkor és abban a mértékben avatkozik be, ha a tervezett tevékenység célkitűzéseit a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani, és ezért ezek a célkitűzések a tervezett tevékenység nagyságrendje vagy hatásai miatt közösségi szinten jobban megvalósíthatóak.

A közösség tevékenysége egyik esetben sem léphet túl a célok megvalósításához szükséges mértéken, tehát ezekhez mérten arányosnak kell lennie, viszont feladataik megvalósításához a tagállamokat mentességek és kiváltságok illetik meg.

Az EU másodlagos jogforrásai, amelyek egyrészt az EU kizárólagos hatáskörébe tartozó kérdésekkel kapcsolatosak, másrészt a szubszidiaritás elvéből következő szabályokat tartalmazzák, azonban a tagállami lojalitás ellenére sem érvényesülnek maradéktalanul. A tagállamok számos esetben figyelmen kívül hagyják vagy megsértik azokat. Ennek következtében védelemre szorulnak.

A védelem lehetőségeit illetően hosszú évtizedeken keresztül vitán felül állt, hogy az EU I. pillérének szabályozási köréből a büntetőjog eszközei ki vannak zárva. A bűnügyi együttműködés kizárólag a volt III. pillér keretei között folyhatott. Az együttműködés kulcsfogalma a jogközelítés, illetve a harmonizáció. Ezt váltotta fel a kölcsönös elismerés elve. Ennek sikerét az 1990-es években hozott számos EU kerethatározat jelzi, azonban ez nem változtatott azon a tényen, hogy az EU alapszerződéseinek szabályai között a jogelv nem jelent meg. Erre a Lisszaboni Szerződésben került sor.

II. A kölcsönös elismerés és a Lisszaboni Szerződés

A 2007. december 13-án elfogadott, 2009. december 1-jén hatályba lépett Lisszaboni Szerződéssel a kölcsönös elismerés elve a bűnügyi együttműködés meghatározó, egyben kodifikált elvévé vált. Erről a kérdésről az EUMSZ V. Címének „Igazságügyi Együttműködés Büntetőügyekben” című 4. Fejezete 82. cikk (1) bekezdése rendelkezik.

Eszerint „Az Európai Unióban a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés a büntetőügyekben hozott bírósági ítéletek és határozatok kölcsönös elismerésének elvén alapul, és magában foglalja a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek közelítését a (2) bekezdésben és a 83. cikkben említett területeken.

Az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket állapít meg, amelynek célja:

- a) a bírósági ítéletek és határozatok minden formájának az Unió egészén belüli kölcsönös elismerését biztosító szabályok és eljárások megállapítása,
- b) a tagállamok közötti joghatósági összeütközések megelőzése és rendezése,
- c) a bírák ügyészek és igazságügyi alkalmazottak képzésének támogatása,
- d) a tagállamok igazságügyi vagy annak megfelelő hatóságai közötti együttműködés megkönnyítése a büntetőeljárások keretében és a határozatok végrehajtása terén.”

Ez a jogközelítés a (2) bekezdés alapján kiterjed a több államot érintő büntetőügyekben a bírósági ítéletek és határozatok kölcsönös elismerésének, valamint a rendőrségi és igazságügyi együttműködésnek a megkönnyítése érdekében szükséges, az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott irányelvekben szabályozási minimumok megállapítására.

E szabályozási minimumok a következőkre vonatkoznak:

- a) a bizonyítékok tagállamok közötti kölcsönös elfogadhatósága,
- b) a személyek jogai a büntetőeljárásban,
- c) a bűncselekmények sértettjeinek jogai,
- d) a büntetőeljárás egyéb olyan külön vonatkozásai, amelyeket a Tanács határozatban előzetesen ilyenként határozott meg.

Az ilyen határozat elfogadásakor a Tanács az Európai Parlament egyetértését követően, egyhangúlag határoz. E szabályoknak figyelembe kell venniük a tagállamok jogi hagyományai és jogrendszerei közötti különbségeket.

A szabályozási minimumoknak az elfogadása nem akadályozza meg a tagállamokat abban, hogy a személyek számára magasabb szintű védelmet biztosító intézkedéseket tartsanak fenn vagy vezessenek be. Ez azt jelenti, hogy amennyiben a tagállamoknak a bizonyításra, a büntetőeljárásban résztvevő személyek (terhelt, védő stb.) jogaira és a sértetti jogokra vonatkozó rendelkezései az Európai Parlament és Tanács irányelvében elfogadott szabályokban meghatározott mércét megütik, akkor a lefolytatott bizonyítás eredményét más EU tagállamban egyenértékűnek kell tekintetni. Még akkor is, ha egyébként egy vagy több

tagállamban az előbb említett jogok tekintetében a többi tagállamban garantáltaknál magasabb védelmet biztosító jogintézményeket tartanak fenn.

A kölcsönös elismerés elvével kapcsolatban a másik jelentőséghez jutó terület a büntető anyagi jog. Erre vonatkozóan az EUMSZ 83. cikke tartalmaz rendelkezéseket.

Ezek lényege, hogy az Európai Parlament és az Európai Unió Tanácsa rendes jogalkotási eljárás keretében az EU-n belüli bűnügyi együttműködés tárgyát képező súlyos bűncselekmények (terrorizmus, emberkereskedelem és a nők és gyermekek szexuális kizsákmányolása, tiltott kábítószer-kereskedelem, tiltott fegyverkereskedelem, pénzmosás, korrupció, pénz és egyéb fizetőeszköz hamisítása, számítógépes bűnözés és szervezett bűnözés) tényállásai és a büntetési tételei tekintetében irányelveket fogadhat el, amelyek ezekre vonatkozóan minimumszabályokat állapítanak meg. A Lisszaboni Szerződés tehát a kölcsönös elismerés elvét keretek közé kívánja szorítani, és nem bízva kizárólag a tagállamok belátására.

Ilyen minimumszabályok megállapítására más bűncselekmények esetén is sor kerülhet, ha azok az előbb felsorolt bűncselekményekkel azonos jellegzetességekkel rendelkeznek, vagyis olyan különösen súlyos bűncselekmények, amelyek jellegüknél vagy hatásuknál fogva több államra kiterjedő vonatkozásúak, illetve amelyek esetében különösen szükséges, hogy az ellenük folytatott küzdelem közös alapokon nyugodjék.

III. A kölcsönös elismerés elvének dimenziói

A kölcsönös elismerés elve tehát több szinten érvényesül. Az első a jogalkalmazói aktusok területe, amely szerint az EU területén a tagállamok egymás meghatározott jogi aktusait minden külön eljárás nélkül érvényesnek és végrehajthatónak ismerik el. A kölcsönös elismerés elve az EK szintjén régóta létező elv (pl. foglalkozások, diplomák, polgári, kereskedelmi jogi bírósági döntések kölcsönös elismerése), a bűnügyi együttműködés területén azonban az utóbbi két évtizedben formálódik.

Első megjelenése az 1998. június 15-16-án Angliában, Cardiffban megrendezett EU csúcsertekezlethez kötődik, ahol Jack Straw akkori angol belügyminiszter a terrorizmus, a kábítószer és a szervezett bűnözés elleni küzdelem hatékonyabbá tétele érdekében javasolta, hogy az Egyesült Királyságban működő három (angol, ír, skót) jog- és igazságszolgáltatási rendszerben született bírósági határozatok kölcsönös elismerésének mintájára ezt az elvet tegyék az EU igazságügyi együttműködésének alapelvévé.

A walesi Cardiff-ban megrendezett Európai Tanács következtetéseinek 39. pontja kimondja: „az EU Tanácsa elismeri annak szükségességét, hogy erősíteni kell a nemzeti jogrendszerek együttműködési képességét, ezért a Tanács megvizsgálja annak a lehetőségét, hogy miképp lehet nagyobb teret biztosítani a tagállamok bíróságai által hozott határozatok kölcsönös elismerésének.”³

A következő évben 1999. október 15-16-án Finnországban, Tampereben megtartott EU csúcsértekezlet konklúziói között ez az elv már úgy jelenik meg mint az EU tagállamok közötti polgári és büntügyi együttműködés sarokköve (cornerstone), amelyet a bíróságok és más hatóságok határozatainak elismerésére alkalmazni kell.⁴

Mint Mitsilegas rámutat: a kölcsönös elismerés elvének átültetése a kereskedelmi és versenyjog területéről a büntetőügyek területére számos problémát vet fel. A két terület ugyanis minőségében különbözik egymástól. A büntetőjog és a büntetőeljárás – szemben a kereskedelmi és versenyjoggal, amelyek a magánjog körébe tartoznak – közjog, amely az állam és az egyén viszonyát szabályozza. A szabályozásnak azonban nem csupán az állam érdekeit kell szem előtt tartania, hanem az állampolgári és emberi jogokat is garantálnia kell.

A bírósági határozatoknak komoly kihatásai vannak ezekre a jogokra, amelyek korlátozásának szükségességét bizonyítékokkal kell igazolni és megindokolni. A versenyt nem lehet a büntetőügyek területére átültetni, mivel ezek logikája egymástól eltér és a piaci megfontolások a büntetőjogban nem alkalmazhatók.

A piac logikája a rugalmasságon, folyamatos változáson és a profitmaximalizáláson nyugszik, míg a büntetőjog a világos, áttekinthető, előre kalkulálható, megismerhető szabályokat, a jogbiztonságot és a jogállami szabályozást kívánja meg. Az EU belső piacán a kölcsönös elismerés a tagállamok közigazgatása és törvényhozása által létrehozott standardok és ellenőrzési mechanizmusok elismerését jelenti, amelyek a személyek és áruk szabad áramlását segítik elő és a közösségi jogok és szabadságok gyakorlását biztosítják.⁵

A büntetőügyekben a kölcsönös elismerés elve a bírósági határozatok kölcsönös elismerését, ezáltal az állami büntetőhatalom kiterjesztését, „szabad mozgását segíti elő”.

3 CARDIFF EUROPEAN COUNCIL 15 AND 16 JUNE 1998 PRESIDENCY CONCLUSIONS, SN 150/1/98 REV 1

4 Tampere European Council 15-16_10_1999 Conclusions of the Presidency

5 MITSILEGAS, Valsamis: *The constitutional implications of mutual recognition in criminal matters in the EU*. CML Rev. 43., Kluwer Law International, 2006. 1280.

Nem vitatható, hogy mindkét területnek közös ismérve a határok nélküli Európában való szabad mozgás, amely azonban a büntetőjog területén némi megszorítással érvényes. Ugyanis nem szolgálhatja a bűnelkövetés megkönnyítését, illetve a bírósági határozatok szabad mozgása végső soron az egyéni jogok korlátozásához és nem kiteljesedéséhez vezet.

A Lisszaboni Szerződés az európai integráció megvalósítása érdekében a jogharmonizációt a kölcsönös elismerés elve alá rendelte abban az értelemben, hogy a kölcsönös elismerés fogalma nem foglalja magában a harmonizált standardok meglétét, vagyis nem követeli meg a tagállamok részéről belső büntető anyagi és eljárási joguk harmonizálását, így szuverenitásukat nem veszélyezteti. Az EU büntető anyagi és eljárásjogi harmonizációhoz való viszonyát mutatja a harmonizáció megvalósításához rendelt jogforrás is: az irányelv. Az irányelv, hasonlóan a korábbi kerethatározathoz, kötelezi az államokat a benne foglalt tartalomnak a nemzeti jogforrások közé történő beépítésére, de annak formáját és a jogalkotási eljárást nem írja elő.

IV. A kölcsönös elismerés és a büntetőeljárási bizonyítás

A kölcsönös elismerés elve alkalmazásának fontos területe a büntetőeljárási bizonyításhoz kötődik. A büntetőeljárás központi problémája a bizonyítás, hiszen ennek eredményétől függ a büntetőjogi felelősség eldöntése. A bizonyítással kapcsolatos kérdéseket minden EU tagállam nemzeti joga egyértelműen és részletesen igyekszik szabályozni.

A problémák akkor kezdődnek, amikor a bizonyítás több állam joghatóságát is érinti, az egyik államban beszerzett bizonyítási eszköz – a jogsegély keretében felvett bizonyítást kivéve – nem válik automatikusan a másik államban, az ottani büntetőeljárási szabályok szerint beszerzett bizonyítási eszközökkel egyenértékűvé, hiszen minden állam saját büntetőeljárása határozza meg a bizonyítási eszközökre, eljárásokra vonatkozó szabályokat, a szabályok megsértésének következményeit. Ezek a szabályok pedig államonként lényegesen eltérhetnek. A bizonyítási jogok azonban, legyenek bár azonos bizonyítási rendszer részei, nem járhatók át szabadon. Ez pedig a hatékony bűnügyi együttműködést akadályozza.

A jogsegély típusú együttműködésen túl, a másik államban beszerzett bizonyítási eszközök felhasználhatóvá tétele érdekében, többféle megoldást alkalmazhatunk.

Az egyik, a bizonyítási szabályok harmonizálása, közelítése, amelynek során a tagállamok összehangolják, közös nevezőre hozzák eltérő rendelkezéseiket. Mára már egyértelműnek tűnik, hogy ez a legnehezebben járható út, amit a tagállamok többsége nem pártol.

A másik, ha a bizonyítási eszközöket megfeleltetjük bizonyos, minden állam által elfogadható minimum-követelményeknek. Ilyenek lehetnek például, hogy a külföldi bizonyítási eszköz

- a) az adott külföldi állam jogrendje, ezen belül büntetőeljárási szabályai szerint törvényesen felvett bizonyítási eszköz legyen;
- b) az eljárás során tiszteletben tartsák az alapvető emberi jogokat;
- c) a két összehasonlítandó állam eljárási rendszere alapvető szinten harmonizáljon egymással.

A harmonizáció nem az egyes jogszabályi rendelkezések szintjén elvárás – nyilvánvalóan nem lehetnek a két ország jogában pontosan megegyező rendelkezések –, hanem az eljárásban biztosított garanciák szintjén.

Ennek az egyenértékűségi tesztnek az elvégzése a külföldi állam hatályos bizonyítási joga és az ezzel kapcsolatos joggyakorlat és szaknyelv alapos ismeretét feltételezi, és az eljárás elhúzódnak is eredményezheti. Ha az adott állam minimum-követelményeken túlmenő megfelelést is megkíván, az eljárás még bonyolultabbá is válhat. Hangsúlyozni szeretném, hogy európai szinten elfogadott és alkalmazott minimum-követelmények jelenleg nincsenek. A jogalkalmazó számára tehát nem áll rendelkezésre ilyen jellegű mankó.

A harmadik, ennél jóval egyszerűbb elv, ha a másik államban beszerzett bizonyítékot a büntető ügyben eljáró állam különösebb vizsgálat nélkül elismeri. Leegyszerűsítve: ha a bizonyítási eszköz kielégíti az adott európai uniós tagállam jogállami követelményeit, akkor meg kell, hogy feleljen egy másik európai uniós tagállam jogállami követelményeinek is.

A garanciák és a jogállami büntetőeljárási normák tekintetében az EU tagállamok között jelentős az eltérés. A lengyel Be.-ben a terheltet a nyomozó hatóság nem köteles tájékoztatni arról, hogy milyen bűncselekménnyel gyanúsítják, előzetes letartóztatása esetén sem kötelező védő részvétele.⁶ A francia Be. szerint a terhelt védővel való első találkozásának jogát az ügyész tizenkét órával elhalaszthatja, ami az alapjogi és szabadságjogi bírő határozatával egy ízben tizenkét órával meghosszabbítható, ha a bűncselekmény szabadságvesztéssel fenyegetettsége meghaladja az öt évet.

⁶ KRUSZIŃKI, Piotr: *The Investigative Stage of the Criminal Process in Poland*. In: Ed Cape, Jacqueline Hodgson, Ties prakken, Taru Spronken (eds.): *Suspects in Europe*, Intersentia, Antwerpen, Oxford, 2007. 185., 195.

A hallgatáshoz való jogra történő kioktatási kötelezettséget 2000-ben bevezették, majd 2003-ban eltörölték.⁷ Azóta ebben a kérdésben nem történt változás.

Ezzel ellentétben lehet említeni a magyar Be. erre vonatkozó szabályait, amelyek az előbb említetteknel jóval szélesebb jogosítványokat adnak a terhelt és a védő kezébe. A példák sorát lehetne folytatni.

A bizonyítást az arra feljogosított hatóságok, a törvényben foglalt szabályoknak megfelelően folytatják le, a garanciákat és emberi jogi normákat tiszteletben tartva, azzal a céllal, hogy büntetőjogi felelősség eldöntése szempontjából releváns tényeket feltárják. Ennek hiánytalan és alapos lebonyolításától függ a büntetőjogi felelősségre vonás eredményessége. Ezek a fogalmi keretek mindeddig a huszonnyolc nemzet büntetőeljárási rendszerében nyerték el értelmüket.⁸

A kérdés témánk szempontjából az, hogy ezek a többé-kevésbé közös európai történeti és kulturális gyökerekkel rendelkező, de erőteljesen nemzeti karakterrel és hagyományokkal, eltérő fogalmi és nyelvi sajátosságokkal felruházott nyomozási és bizonyítási rendszerek miképpen hozhatók közös nevezőre.

A kultúra, nyelv és az intézményrendszer különbözőségeinek áthidalása két vagy több állam esetén már önmagában sem könnyű feladat, de a különböző bűncselekmények eltérő nyelvi, rendszertani, dogmatikai, pönológiai megközelítéséből adódó problémák összehangolása szinte megoldhatatlan.

Bár a kölcsönös bizalom az EU tagállamok együttműködésének alapja, a másik állam alkotmányos felépítésébe, jogállami működésébe vetett bizalom közel sem teljes. A bizalomhiány a büntetőjognak mint a szuverenitás utolsó bástyájának a védelme érdekében tett erőfeszítések következtében pedig nem csökken. Ez pedig rontja annak esélyét, hogy a tagállamok a közös nevezőt megtalálják.

Az együttműködés eddiginél hatékonyabb módozatainak megtalálása azonban feszítő szükség, és nem elképzelhetetlen.

Feltétlenül le kell szögezni azonban, hogy ennek a feladatnak az értelmezési tartománya egyrésztől szűkebb, másrésztől tágabb, mint a teljes büntetőeljárás.

7 VOGLER, Richard: *Criminal Procedure in France*. In: Vogler, Huber (ed.): *Criminal Procedure in Europe*, Max-Planck Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, Duncker & Humblot, Berlin, 2008. 198–199.

8 Az Egyesült Királyságban három, a Belga Királyságban két független (flamand és vallon) büntető igazságszolgáltatási rendszer működik.

Szűkebb abban a tekintetben, hogy csak a transznacionális jellegzetességekkel bíró bűncselekmények tekintetében lefolytatott nyomozásra és bizonyításra vonatkozik, tehát a különböző büntetőeljárási rendszereknek az együttműködés során megvalósuló kapcsolódása a szektorális együttműködés jegyében zajlik, – így kivételes jellegű – még akkor is, ha az ilyen bűncselekmények elkövetése egyre inkább a mindennapi bűnüldözési feladatok közé tartozik.

Tágabb viszont annyiban, hogy ez az operatív együttműködés legalább két különböző jogi és nyelvi kultúrájú és intézményrendszerű szuverén államot érint, ami több intézmény és jogintézmény együttműködését kívánja meg.

A garanciális szabályok maradéktalan betartása a bizonyítékok értékelésénél fontos szempont. Ezek képezik a bizonyítékok legitimációjának egyik elemét. A különböző nemzeti jogrendszerek alacsonyabb legitimációs szintjei azonban kétségeket ébreszthetnek a bizonyítékok hitelt érdemlősége iránt. Ennek hordozója a nyelv. Hangsúlyozni kell, hogy a nyomozási cselekményekről készült jegyzőkönyvek nyelvi korrektsége a vádemelés és a bírósági tárgyaláson folytatott bizonyítás és a büntetőjogi felelősség eldöntése szempontjából kiemelkedő, hiszen a tények, bizonyítékok legjelentősebb részét vagy egészét a nyelv közvetíti.

Az EU ezt a kezdő lépést a Lisszaboni Szerződéssel már megtette, ami által talán könnyebbé válik a bizonyítékok kölcsönös elfogadhatóságával együtt járó kérdések megoldása és a beszerzett bizonyítékok a határokon átnyúló bűnözés elleni fellépés során is a tisztességes eljárás egyik biztosítékává válhatnak.

KÖNYVISMERTETŐ

LAJTÁR ISTVÁN – SZÜCS ANDRÁS: BÜNTETÉS-VÉGREHAJTÁSI JOG

A Patrocinium Kiadó gondozásában 2015-ben megjelent könyv a jogi szakvizsga könyvek egyik darabja. Ugyan nem ez az egyetlen büntetés-végrehajtási tematikájú szakkönyv a piacon, azonban ez a témában kiadott legújabb munka.

A lezárás dátumát pedig mindenképpen érdemes figyelembe venni egy jogszabályokra épülő tankönyv esetében.



Noha a büntetés-végrehajtás az elmúlt több mint 30 évének legjelentősebb változását az elmúlt két évben élte meg, az új törvény azóta is alakul, finomodik, alkalmazkodik a gyakorlathoz. Egy szakvizsgára készülőknek fontos szempont annak biztos tudata, hogy hatályos jogértelmezést tart a kezében, nem kell az irodalmat a jogszabállyal folyamatosan összevetnie felkészülése során.

A hatályosság melletti másik fontos olvasói, használói szempont lehet a szerzők hitelessége. A könyv mindkét szerzője magas fokú elméleti és gyakorlati tudással rendelkezik.

Lajtár István és Szűcs András is a büntetés-végrehajtás törvényességi felügyeletét ellátó ügyészként dolgozott, most pedig szakmai irányításuk alá tartozik a büntetés-végrehajtási törvényességi felügyeleti és jogvédelmi ügyészi szakterület.

Lajtár István közjogi legfőbb ügyész helyettesként irányítja a büntetés-végrehajtási szakterületet is, míg Szűcs András a Legfőbb Ügyészség Büntetés-végrehajtási Törvényességi Felügyeleti és Jogvédelmi Önálló Osztályának osztályvezető ügyészeként tevékenykedik. A büntetés-végrehajtás ügyészséget érintő (és sokszor azon túli) gyakorlatában felmerülő valamennyi jogalkalmazási, jogértelmezési kérdésről tudomásuk van, az egyes problémákra adott válaszuk így közvetlenül is alakítja, formálja a gyakorlatot.

A szerzők személye szavatolja, hogy nemcsak szakvizsga tankönyvként, hanem egy büntetés-végrehajtási szakkönyvként is jól használható írás született. Mindemellett szakvizsga

bizottságokban is tagok a szerzők, így pontosan tudják, milyen felkészültség és tudás várható el egy vizsgázótól.

A kötetet Prof. Dr. Vókó György, DSc, az OKRI igazgatója, egyetemi tanár, az MTA Doktora lektorálta.

Egy tankönyv olvasója számára további fontos szempont lehet egy könyv használhatósága. A Büntetés-végrehajtási jog szigorúan koncentrált feladatára: a tartalomjegyzék és a rövidítések jegyzéke után rögtön az érdemi gondolatok következnek. Nincs külön bevezetés, nincs szerzői összegzés, hanem azonnal az első témakör kifejtésébe kezd bele Lajtár István. A szerzők rövid szakmai életrajza is csak a könyv végén kapott helyet. Így a tankönyv összesen is háromszáz oldal alatt marad valamivel. Ez azonban nem szabad, hogy könnyelmű következtetésekre sarkallja olvasóját (leginkább a szakvizsgára készülő tanulót), mivel a tartalom nagyon „sűrű”. Minden megfogalmazott gondolat releváns, majdnem minden állítás mögött egy jogszabályi hivatkozás található, így szinte a teljes anyag elsajátítása szükséges a sikeres felkészüléshez. Emellett az oldalkép is nagyon tömör, hosszú bekezdések szoros sorozata követi egymást. Szellős gondolatokra és ezek képi megjelenítésére nem számíthat az olvasó.

A Büntetés-végrehajtási jog a büntetés-végrehajtási jogi szakvizsga tételeit dolgozza ki. A dolgozat huszonöt fejezete az elsajátítandó huszonöt kérdést elemzi és foglalja össze. Az egyes fejezeteken belül a két szerző a legfontosabb gondolatok kiemelésével, a kevésbé releváns, de az adott téma megértéséhez segítségül szolgáló megállapítások apró betűs bekezdéseinek kialakításával segíti olvasóját. A tankönyvként való használhatóság szempontjából különösen tetszik az a megoldás, hogy a könyv csukott állapotában is látható a fejezetek elkülönítése, és kinyitás után rögtön a kívánt részhez tud lapozni a használó. Ezt a lapok hosszanti oldalán elcsúsztatott fejezetek kirajzolódó képe teszi lehetővé.

A büntetés-végrehajtási jog egy szűk szegmensét öleli fel a büntetőjogi szakterületnek. Ennek ellenére hatalmas súlya van az egyes bűncselekménnyel érintett személyekre, a sértettek, az elkövetőkre, valamint mindannyiuk családjára és környezetére nézve. Ezért nagyon fontos, hogy a jogalkalmazás koherens legyen. Mindez persze legkönnyebben akkor valósulhat meg, ha ehhez pontos szabályok mutatnak utat. Az elmúlt években több olyan változás történt, ami jelentősen befolyásolta a büntetés-végrehajtás területét.

Az első lényeges szerkezeti és koncepciózus váltást az új Büntető Törvénykönyv hatályba

lépése jelentette. A 2013. július 1. napjától hatályos törvény büntetés-végrehajtásra nézve legjelentősebb változását az elzárás bevezetése hozta. Az elzárás a 2012. évi C. törvénnyel vált önálló büntetéssé. Előtte csak a szabálysértési elzárás volt ismert és alkalmazott a 20. században Magyarországon. Az elzárás bevezetésével az eddig egységes szabadság elvonásával járó büntetés duplikálódott.

Az elzárás és a szabálysértési elzárás végrehajtására a fogházbüntetés szabályait kell alkalmazni az elzárás sajátosságaiból adódó különbségek betartása mellett. A két típusú elzárás anyagi jogi szabályait összehasonlítva megállapítható, hogy nincs lényeges különbség a két jogintézmény között. Ez a végrehajtást illetően sincs másképp. Az elzárás és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról és azok különös szabályairól a könyv 25. fejezetében olvashatunk részletesen.

A Büntető Törvénykönyvvel bevezetett másik jelentős, a végrehajtás egy szegmensét érintő szabály a jóvátételi munka beiktatása az intézkedések rendszerébe. A közösség érdekében tett jóvátétel egy új irányt jelöl ki az intézkedések között. Ebben az esetben ugyanis az elsődleges szempont a más javára történő konkrét cselekvés, nem pedig az elkövető megbüntetése. A jogalkotó ugyanakkor meghatározta azt a kört is, akinek a részére a munka elvégezhető. Magánszemélynél, gazdasági társaságnál jóvátételi munka nem teljesíthető, csak állami vagy önkormányzati fenntartású intézménynél, közhasznú jogállású civil szervezetnél, egyházi jogi személynél, illetve azok részére.

A jóvátételi munka, sajátosságai mellett hasonlóságot mutat mind a közérdekű munka büntetéssel, mind pedig a próbára bocsátással. Közös halmazuk alapja a pártfogó felügyelő (néha csak esetleges) jelenléte. A pártfogó felügyelet fajtáiról, a pártfogó felügyelő feladatairól és a pártfogolt kötelességeiről a Büntetés-végrehajtási jog 21. fejezete értekezik átfogóan.

Változást hozott az új Btk. a kényszergyógykezelés tartama vonatkozásában is. 2013. július 1-jétől a 2010-ben bevezetett határozott tartam helyett ismét határozatlanná vált a kényszergyógykezelés tényleges hossza. Erről Szűcs András részletesen a 19. fejezet végén ír.

A következő, és a büntetés-végrehajtás számára legjelentősebb változás 2015. január 1. napján következett be, amikor a korábbi, 1979 óta hatályos, többször módosított törvényerejű rendeletet felváltotta a 2013. évi CCXL. törvény. A büntetés-végrehajtási törvény számos területen új alapokra helyezte a végrehajtás rendjét. Ezen újítások közül jelenleg két változást érintek. Az egyik a Központi Kivizsgáló és Módszertani Intézet bevezetése, a másik a

KKMI-vel összefüggésben a rezsimrendszer kialakítása. Mindkét intézményről részletesen olvashatunk a könyv 11. fejezetében.

A Központi Kivizsgáló és Módszertani Intézet létrehozásának érdekessége, hogy azt nem a törvény hatálybalépésekor kellett felállítani, hanem csak egy évvel később, 2016. január 1. napján. A jogalkotó úgy határozta meg ugyanis a hatálybalépést, hogy a büntetés-végrehajtás számára elegendő idő álljon rendelkezésre a jogszabály alkalmazására való felkészülésre. A törvény értelmében azon fogvatartottak, akiket 18 hónapnál hosszabb szabadságvesztés büntetésre ítélték, és a befogadásuk után várhatóan még több mint egy évet kell letölteniük, a befogadásukkor a Központi Kivizsgáló és Módszertani Intézetbe kerülnek legfeljebb 30 napig, ami egyszer harminc nappal hosszabbítható.

Korábban Magyarországon hasonló intézet nem létezett, így arra vonatkozóan sem rendelkezik még senki tapasztalattal, ez a legfeljebb két hónapos tartam mennyiben segít megismerni az elítélteket, és mennyiben járul hozzá ahhoz, hogy a valódi személyiségüknek megfelelő besorolásba kerüljenek a későbbi végrehajtás során.

A gyakorlat számára sokkal kimunkáltabb és nem teljesen előzmény nélküli a már 2014. január 1. napjától bevezetett másik (részben) újítás, az ún. rezsimrendszer, ami szintén a fogvatartottak besorolásához kapcsolódik.

Az ítélező bíróság a Btk. 37. §-a alapján megállapítja az elítéltre kiszabott szabadságvesztés büntetés végrehajtási fokozatát. Szintén az ítélező bíróság határozhat a végrehajtás fokozatánál eggyel enyhébb vagy szigorúbb végrehajtási fokozatról, majd a büntetés-végrehajtási bíró is dönthet a végrehajtás során az elítélt eggyel enyhébb vagy súlyosabb fokozatba helyezéséről.

A büntetés-végrehajtási intézet a bíróság által meghatározott fokozatban hajtja végre a büntetést, azonban az egyes fokozatokon belül három további rezsimet alakít ki. A rezsimrendszer lényege, hogy az egyes, bíróság által kiszabott végrehajtási fokozaton belül a büntetés-végrehajtási intézet az elítéltet enyhébb, szigorúbb vagy általános rezsimszabályok alá helyezi. Ennek alapja az elítélt kockázati elemzése, magatartása és a reintegrációs tevékenységben való részvétele.

Az elítélt rezsimbe sorolására vagy a KKMI-ben, vagy közvetlenül a bv. intézetben kerül sor, a jogszabályi előírásoknak megfelelően. A rezsimbe sorolás rendszere az elmúlt egy évben sikeresen vizsgázott a gyakorlatban, a büntetés-végrehajtási intézetek valamennyi fogvatartott rezsimbe sorolását és annak felülvizsgálatát elvégezték.

A kihívások azonban ezeken kívül is mindennaposak a gyakorlat számára. Újabb és újabb feladatokat kell megoldani, eddig nem látott problémákat orvosolni. Ezért szerencsés, ha olyan könyvek születnek, mint a Büntetés-végrehajtási jog, ami támpontot adhat sok kérdés megválaszolására.

Noha elsősorban a jogi szakvizsgára készülőknek íródott a mű, nem csak ők forgathatják eredményesen Lajtár István és Szűcs András írását. A szakkönyv logikus gondolatvezetése, a jogszabályokat hűen követő szerkesztése egyaránt segíti valamennyi olvasóját a felmerült kérdések megválaszolásában. Így a gyakorlatban dolgozó szakemberek, a téma iránt érdeklődő laikusok és a büntetés-végrehajtással személyes kapcsolataik révén érintettek is megtalálhatják a választ a számukra releváns kérdésekre.

Antal Szilvia

AJÁNLOTT IRODALOM¹

Büntetőjog, büntetőeljárás jog, kriminológia

Barabás A. Tünde: *Áldozatok és igazságszolgáltatás*. OKRI, Budapest, 2014.

Bárd Petra: *Az európai elfogatóparancs Magyarországon. The European Arrest Warrant in Hungary*. OKRI, Budapest, 2015.

Büntetőjog: Általános rész. (szerk.: Belovics Ervin, Molnár Gábor Miklós, Sinku Pál)
3. hat. kiad., HVG-ORAC, Budapest, 2015.

Büntetőjog: Különös rész. (szerk.: Belovics Ervin, Molnár Gábor Miklós, Sinku Pál)
4. hat. kiad., HVG-ORAC, Budapest, 2015.

Büntetőeljárás – Hatályos: 2016. január 1-jétől.
A szerkesztés lezárva: 2016. január 8., Novissima, Budapest, 2016.

Büntető Törvénykönyv – Hatályos: 2016. január 1-jétől.
A szerkesztés lezárva: 2016. január 4., Novissima, Budapest, 2016.

Különös kegyetlenséggel. Fiatalkorú és fiatal felnőtt emberölést elkövetők kriminológiai vizsgálata. (szerk.: Tamási Erzsébet) OKRI, Budapest, 2015.

Mészáros Ádám: *A jogos védelem elvi és gyakorlati problémái*. OKRI, Budapest, 2015.

Tamási Erzsébet: *Budapest – Prostitúció (A fővárosi utcai prostitúció rendészeti szempontú vizsgálata)*. OKRI, Budapest, 2015.

Tiszteletkötet Dr. Kovács Tamás születésnapjára. (szerk.: Vókó György) OKRI, Budapest, 2015.

¹ Összeállította: Jónás Irén, az OKRI könyvtárosa

Tolvaj-kulcs. A betöréses lopások vizsgálata az elkövetők szemszögéből.
(szerk.: Barabás A. Tünde) OKRI, Budapest, 2014.

Közigazgatási jog, pénzügyi jog, munkajog

Arany-Tóth Mariann: *Személyes adatok kezelése a munkaviszonyban.*
Munkajogi kiskönyvtár sorozat 9., Wolters Kluwer, Budapest, 2016.

Beszámoló az alapvető jogok biztosának és helyetteseinek 2014. évi tevékenységéről.
AJBH, Budapest, 2015.

Dudás Gábor – Tátrai Tünde: *Közbeszerzési perek.* Bírói gyakorlat füzetek 17.,
Opten, Budapest, 2015.

Heinemann Csilla: *Áfa-perek.* Bírói gyakorlat füzetek 19., Opten, Budapest, 2015.

Kártyás Gábor: *Munkaerő-kölcsönzés Magyarországon és az Európai Unióban.*
Wolters Kluwer, Budapest, 2015.

Migráció és rendészet. (szerk.: Hautzinger Zoltán) MRTT, Budapest, 2015.

Petrik Ferenc: *Ingatlan-nyilvántartás az új Ptk. alapján.* Új magánjog sorozat, 11.
(szerk.: Kovács András György) HVG-ORAC, Budapest: 2015.

Sipka Péter: *A munkáltatói kárfelelősség alakulása a bírói gyakorlat tükrében.*
HVG-ORAC, Budapest, 2015.

Tátrai Tünde: *A közbeszerzési törvény 2011-2015.* Wolters Kluwer, Budapest, 2016.

Zaccaria Márton Leó: *Az egyenlő bánásmód elvének érvényesülése a munkajog területén a magyar joggyakorlatban.* HVG-ORAC, Budapest, 2015.

Polgári jog, polgári eljárásjog

Auer Ádám – Balog Balázs – Jenovai Petra – Juhász Ágnes – Papp Tekla – Strihó Krisztina – Szeghő Ágnes: *Atipikus szerződések*. (szerk. Papp Tekla) Opten, Budapest, 2015.

Fuglinszky Ádám: *Kártérítési jog*. HVG-ORAC, Budapest, 2015.

Kormos Erzsébet – Nagy Adrienn – Nagy Andrea – Wopera Zsuzsa: *Kommentár a polgári perrendtartáshoz*. (Kommentár a polgári perrendtartásról szóló 1952. évi III. törvényhez) (szerk.: Wopera Zsuzsa) Wolters Kluwer, Budapest, 2016.

Polgári jog 2016/01. (folyóirat) (szerk.: Vékás Lajos – Csehi Zoltán – Gárdos Péter – Kisfaludi András – Parlagi Mátyás) Wolters Kluwer, Budapest, 2016.

Polgári jogi iránymutatások, magyarázatokkal – A Kúria elvi iránymutatásainak gyűjteménye. (szerk.: Orosz Árpád, Pomeisl András, Wellmann György) HVG-ORAC, Budapest, 2015.

Pusztahelyi Réka: *A magánjogi elévülés*. Novotni Alapítvány, Miskolc, 2015.

Reiderné Bánki Erika: *Családjog az új Ptk. alapján: A/1. témakör: a polgári jog és a családjog*. Dialóg Campus cop., Budapest, Pécs, 2015.

Zoványi Nikolett: *A felelősség kérdései az utazási szerződések és az utasjogok körében*. HVG-ORAC, Budapest, 2015.

