

Biztonság. Fogalmi kérdések, kihívások és válaszok

Fogalmak

A biztonság napjaink egyik legáltalánosabban használt fogalma. Ez még önmagában nem volna baj, ha mindenki ugyanazt értené e szó alatt. Ez azonban sajnos nincs így. Amint a későbbiek során még látni fogjuk: sokan és sokféle tartalommal töltik meg, ráadásul úgy, mintha az általuk használt volna az egyedüli, a kizárólag helyes. Még a témakörünkben prioritást élvező lakossági érdekeket szolgáló biztonság definíciói is jelentős mértékben különböznek egymástól.¹

Kockázat és veszély

A két fogalom közel áll egymáshoz és kiegészíti egymást.² Mindkettő a jövő bizonytalanságával kapcsolatos. Mindkettő arra utal, hogy a jövő döntésünktől függően alakulhat ilyen vagy olyan módon.

Kockázat (rizikó) akkor áll fenn, amikor a lehetséges károk az egyén döntésétől függenek. A kockázatos cselekvés a tudatban olyan jövőbeli veszélyként jelenik meg, amit a saját döntéssel befolyásolni lehet.

Veszély akkor áll fenn, ha a lehetséges károk már nem kiszámíthatók. Veszélyről beszélünk, amikor és ameddig valamilyen sérülés okai az egyén kontrollján kívül állnak. Ilyen lehet például az az egzisztenciális veszély, amit egyéni döntéssel nem lehet befolyásolni.

A kockázatok és veszélyek a történelem változásai során eltérőek voltak. Erről ad áttekintést a következő táblázat.³

¹ Lényegében ugyanezt a nézetet erősíti az az álláspont is, ami szentti a közbiztonságnak hiányzik az egységes és tematikus szakirodalma. Vö.: Cserép A.: Szemlélet- és lépésváltás a közbiztonság terén. Belügyi Szemle 2006/2. 27-47 pp

² Ld. bővebben Hillebrandt, F.: Vorlesung. Einführung in die Soziologie für Nebenfachstudierende. www.tu-harburg.de/tbg P.3

³ Ld. Hillebrandt, F.: Vorlesung. Einführung in die Soziologie für Nebenfachstudierende. www.tu-harburg.de/tbg P.3

	Ipar előtti társadalmak	Klasszikus ipari társadalom	Ipari rizikótársadalom
Forma és példa	Veszélyek, természeti katasztrófák, pestis	Kockázatok, balesetek (foglalkozás, közlekedés)	Önveszélyeztetés, mesterséges katasztrófák
Egyéni döntéstől függő?	Nem: externális (istenek, démonok)	Igen: ipari fejlődés (gazdaság, technika)	Igen: nukleáris, kémiai, genetikai iparágak és politikai biztonsági garanciák
Felelősség	Externális szerencse	Szabályozott kiszámíthatóság	„Szervezett felelőtlenség”
Kiszámíthatóság	Nyílt bizonytalanság; politikailag semleges szerencsefüggő	Kalkulálható bizonytalanság (valószínűség, kártalanítás, előzetes gondoskodás, biztosítás)	Politikailag súlyosan robbanékony veszélyek, amelyek a kalkulációs kiinduló helyzetet és az előzetes gondoskodást megkérdőjelezzik

Biztonság

A biztonságnak alapvetően három jelentése van:⁴

1. Olyan állapot, ami a hatalom (establishment) és az előremutató intézkedések fennmaradásából ered, és ami biztosítja, hogy az állam ne legyen ellenséges cselekedetek vagy befolyások áldozata.
2. Azon eszközök gyűjteménye, amelyek megakadályozzák, hogy illetéktelen személyek hivatalos információk birtokában a nemzetbiztonságot veszélyeztessék.
3. Katonai intézkedések, amelyek védelmet nyújtanak bármiféle cselekménnyel szemben, vagy amelyek azok hatásosságát közömbösítik.

Jól látható: ebben a felosztásban a prevenció (1. pont), a távoli veszéllyel szembeni (2. pont) előzetes védekezés, és a közvetlen veszély (3. pont) elhárításának egysége található meg.

A Német Szövetségi Köztársaságban 1985-ben megjelent „Biztonságpolitikai Szótár” három megfogalmazást is tartalmaz.⁵ Ezek a következők:

- a biztonság a veszély hiánya;
- a biztonság az egyes emberek vagy csoportjaik, az államok és államcsoportok bizonyossága afelől, hogy a lehetséges veszélyektől védve vannak;
- a biztonság olyan állapot, amelyben az egyéneket, csoportokat és az államokat komoly veszélyek nem fenyegetik, illetve azoktól védettnek érzik magukat, vagy -

⁴ In: http://www.its.bldrdoc.gov/fs-1037/dir-032/_4740.htm

⁵ In: <http://www.zrnka.hu/svkiuj/publik/vedtan/vedtan15.htm>

pozitívan kifejezve - amelyben biztosak, hogy jövőjüket saját elképzeléseik szerint alakíthatják.

Nem nehéz felfedezni a hasonlóságot az előbbi és a most következő - igencsak autentikusnak tekinthető - felfogás között. A külföldi szakirodalom szerint a biztonság fogalmának legáltalánosabb definícióját az Egyesült Nemzetek Nevelésügyi és Kulturális Szervezete (UNESCO) társadalomtudományi szótára tartalmazza. Eszerint: "A biztonság a fizikai veszély hiányát, vagy az e veszéllyel szembeni védelmet jelenti"⁶.

Ettől nem áll messze az a definíció, ami szerint a biztonság az a gyakorlati tevékenység, aminek segítségével egyének és szervezetek védelmezik saját intellektuális és fizikális vagyonyukat mindenféle támadás és elrablás ellen.⁷

A szakirodalom tanulmányozása során arra a következtetésre juthatunk, hogy a fogalom közelmúltban előbb a katonai, majd a rendészeti területen tett szert kitüntetett figyelemre, különösen a 20. század két világháborúja után. A korábbi védelmi doktrínák - különösen a második világháborúban - világossá tették sebezhetőségüket. A védekezés helyébe mindinkább a megelőzés lépett. A stratégia egyre inkább a már bekövetkezett támadás helyett a támadás megindulásának, bekövetkezésének megakadályozására, azaz a prevencióra összpontosult.⁸ Deák Péter hívja fel a figyelmet arra (is), hogy a biztonság a prevenció politikai, jogi, intézményi, infrastrukturális, kommunikációs és nemzetközi garanciáira épül, és a veszélyek aktivizálódásának megelőzését szolgálja. Ez a szemlélet egybevág egy korábbi ENSZ-beli megfogalmazással, amely a biztonság komplexitását hangsúlyozza. Eszerint a biztonság kiemelt prioritása van valamennyi nemzet esetében. Alapvető mind a leszerelés mint a fejlődés szempontjából. A biztonság nem csak katonai, hanem politikai, gazdasági, szociális, humanitárius, emberjogi és ökológiai aspektusa is van.⁹

A katonai védelmi stratégiák megváltozásával egyre hangsúlyosabbá válik az attól különböző védelem preferenciája. S hogy ez mennyire nem magától értetődő folyamat, azt jól mutatja egy 2000. évi konferencián elhangzott figyelmeztetés, miszerint a biztonság fogalmán nemcsak a katonai jellegű "veszélyeket" kell értenünk, hanem mindennapjaink hozadékát is: a drogokat, az embercsempészetet, a prostitúciót, a gyermekkereskedelmet, az illegális határátlépést.¹⁰ Azí ekkor még senki nem sejtette, hogy egy év sem fog eltelni, s a megállapítást a gyakorlatban a New Yorki katasztrófa fogja majd fényesen igazolni.

Egyetérthetünk azzal a megállapítással, miszerint a biztonság ma komplex fogalom és állapot, a politikai, gazdasági, katonai, szociális, humanitárius, környezetvédelmi szférákra,

⁶ In: <http://www.zmka.hu/svkij/publik/vedtan/vedtan15.htm>

⁷ Ld. Secure Computing with Java - Now and the Future. A White Paper. Sun Microsystems, October 1997 In: <http://www.informatik.uni-leipzig.de/lehre/Heyer0001/AD2-Vorl12/isl0003.htm>

⁸ Vö. ezzel kapcsolatban. Deák Péter: biztonság - szuverenitás - intervenció. Európa Tanulmányok. MTA Politikatudományok Intézete 1999. 7. o. In: http://www.mult-kor.hu/index.php?l=ow_page_number=4&valp_cikk_id=48

⁹ ENSZ Közgyűlés 1987. szeptember 24. j In: <http://www.ziviprotect.at/sonstiges/sicherheit.htm>

¹⁰ Andrew Dolan, a Nemzetközi Politikai Kutatási Központ igazgatójának előadása a 2000. október 19-20-án Szegeden, a Szeged Biztonságpolitikai Központ szervezésében megrendezett "Történelem Tanárok Nemzetközi Fórumán" Ugyanezen fórumon Rabai Zsolt, a NATO főhadiszállásának tájékoztatói és sajtóinédzsere hívta fel a figyelmet arra, hogy ma egészen más a biztonság fogalma, mint 10 évvel ezelőtt volt. In: www.scsp.hu/hu/iratar/2000okl/Tort.htm

valamint a katasztrófa elhárításra egyaránt kiterjed. Ez az átfogó, sok ország tapasztalatain alapuló meghatározás azonban Magyarországon még nem vált általánossá. Jelenleg még inkább a szűkebb, a külpolitikára és a katonai szempontokra értelmezett fogalomra szorítkozik.¹¹ Ez elsősorban arra vezethető vissza, hogy „...a biztonság és a fenyegetettség foka jelentős mértékben függ ... a szubjektív érzettől, a történelmi tapasztalatoktól és a környezethez való viszonytól.”¹²

Tömör definícióként mégis jó szívvel leginkább Salgó László megfogalmazását ajánlom, miszerint általánosságban háborításmentes állapot értendő alatta¹³, konkrétan olyan „gyűjtőfogalom, amely magába foglalja az adott ország külső fenyegetettségétől való megvédését, illetőleg erre való (preventív, stratégiai) felkészülést egyfelől, másfelől a belső rend és stabilitás biztosítását jogi és rendészeti eszközökkel illetve intézményei által, harmadrészt pedig olyan külső és belső fenyegetettség elleni védelmet, amely különleges (titkosszolgálati) készenlétet, felkészülést igényel.

A biztonság egy olyan kvázi-produktum az elméleti absztrakció szintjén, amelyet állami szervek, intézmények, esetenként magánszemélyek és szervezetek termelnek, amelynek végső állapota a háborításmentes lét, „fogyasztói” pedig az állampolgárok.”¹⁴ Három érvenyesülési területe: az adott ország belső biztonsága; külső fenyegetettségől való védelem; esetleg az egyes állampolgár lelki békéje.¹⁵

A biztonság egyes „fajtái”

Közbiztonság

A Német Szövetségi Alkotmánybíróság 1985-ben rögzítette a közbiztonság fogalmát, amely szerint ez nem más mint olyan központi javaknak a védelme, mint élet, egészség, szabadság, házasság, vagyon és az egyének javai, nemkülönben a jogrend és az állami intézmények sérthetatlensége.¹⁶

Számunkra valószínűleg a legkomplexebb és leginkább követhető definíció a következő:

A közbiztonság fogalma magában foglalja egyrészt az egyéni jogoknak (ügymint élet, egészség, szabadság, az egyén és javainak tisztelete), másrészt az állam és intézményeinek, továbbá a jogrend teljességének a védelmét.¹⁷

Az előbbivel rokon az a meghatározás, amely szerint a közbiztonság a veszélyelhárítás szempontjából az objektív jogrendnek, az egyén személyes jogainak és javainak a sérthet-

¹¹ Ld. Damjanovich Imre - Radványi Lajos: A Magyar Köztársaság környezeti biztonsága. In: <http://www.zmka.hu/svkiuj/publik/vedtan/vedtan15.htm>

¹² Ld. Damjanovich Imre - Radványi Lajos: A Magyar Köztársaság környezeti biztonsága. In: <http://www.zmka.hu/svkiuj/publik/vedtan/vedtan15.htm>

¹³ Salgó L.: A biztonság új típusú megközelítése. Kandidátusi értekezés Szeged 1993. 25. old.

¹⁴ Salgó im. 28. old.

¹⁵ Salgó im. 28. old.

¹⁶ BVerfGE 69. 315, 352. [Wikipedia]

¹⁷ Vo.: Lösungsvorschlag. Boygroup. *Stand der Bearbeitung: 2. Februar 2004* © Klaus Grupp und Ulrich Stelkens, Lehrstuhl für Öffentliches Recht der Universität des Saarlandes <http://www.jura.uni-sb.de/FB/LS/Grupp/Faelle/boygroup-loesung.htm>

lenségét jelenti, továbbá mindazokat az állami és egyéb intézményeket, amelyek ezeket biztosítják.¹⁸

Közrend

A német jogi szótár szerint a közrend mindazon iratlan szabályoknak az összessége, amelyeket az egyéneknek a nyilvánosság körében meg kell tartaniuk ahhoz, hogy a rendezett állampolgári együttélés elengedhetetlenül szükséges feltételei biztosítottak legyenek.¹⁹

A Német Szövetségi Alkotmánybíróság az ún. Brockdorf-ítéletben definiálta – a már ismertetett közbiztonság-fogalommal egy helyen – a közrend fogalmát a következők szerint: „a közrend alatti mindazoknak az iratlan szabályoknak az összességét értjük, amelyek követezése meghatározott területen az uralkodó szociális és etikai elveknek megfelelően elengedhetetlen előfeltétele a rendezett emberi együttélésnek.”²⁰ Egy másik állásfoglalásában pedig így fogalmaz, hogy „a közrend akkor tekinthető fennállóknak, amikor egy adott napon egy, a társadalomban egyértelmű érték tartalom olyan nagy szimbolikus erővel párosul, hogy amennyiben az adott napon ez valamilyen formában megtámadásra kerülne, ezáltal az alapvető szociális és etikai felfogás jelentős mértékben sérülne.”²¹

A német alkotmánybíróságnak az említett, az iratlan szabályokra hivatkozással többekévébe partalanná váló közrend-megfogalmazása nem maradt kritika nélkül. Ezek közül jellemző, amelyek arra utal, hogy talán mégse a rendőrségnek a feladata, hogy az együttéléshez elengedhetetlen szabályokat meghatározza. A jogi normák megalkotása a parlament kötelessége. Különösen kisebbségvédelmi szempontból kifogásolható a leírt állásfoglalás. Ez pedig azt jelenti, hogy a közrendet nem védi az alkotmány.²²

Mindenesetre a német alkotmánybíróság – szemléletét illetően – következetes. Egy 1998-as ítélete szerint a közrend fogalma a jogrendben uralkodó alapelvek összessége. A közrenddel összeegyeztethetetlenek azok a cselekmények, amelyek az emberek együttélését érzékenyen zavarják.²³

A probléma jellegét jól mutatja, hogy Svájcban sem különb a helyzet, mert a közrend mellett a közbiztonság fogalma ott sincs törvényileg definiálva, ezért esetenként kell a megfelelő állásfoglalást kialakítani. A joggyakorlat értelmében a közrendet akkor sérti meg

¹⁸ Vö

<http://www.rechtswoerterbuch.de/rw/definition.asp?id=58&Modus=suche&SuchGebiet=&SuchBegriff=&Sortiert=&Aktuell=&Nummer=&Gesamt=>

¹⁹

<http://www.rechtswoerterbuch.de/rw/definition.asp?id=58&Modus=suche&SuchGebiet=&SuchBegriff=&Sortiert=&Aktuell=&Nummer=&Gesamt=>

²⁰ BVerfGE 69, S. 315

²¹ BVerfG - I BvQ 09/01 vom 26. Januar 2001.

<http://66.249.93.104/search?q=cache:f99ptwS6xMEJ:www.torpedokaefer.de/hwmein.html+%C3%B6ffentliche-ordnung-begriff&hl=hu>

²² http://www.unister.de/Unister/wissen/sf_lexikon/ausgabe_stichwort13409_214.html

²³ http://members.telering.at/islam/texte/0000/077_schaechten_urteil.htm

valaki, ha bűncselekményt követ el, vagy ha súlyosan és visszatérően egyéb törvénytést követ el, vagy megakadályozza a jogszabályok érvényre juttathatóságát.²⁴

Belbiztonság

A belső biztonság (más szóhasználattal: belbiztonság) a politikának egy fontos szelete, s ezért elsősorban a politika-tudomány kutatási körébe tartozik. Annál is inkább, mert a belbiztonság csaknem mindig a napi politika vitatémái között szerepel, legyen szó menekült-politikáról, szervezett bűnözésről és az ellene folytatandó harc politikai stratégiájáról, ami persze rendre összekapcsolódik a rendőrség jogosultságaival (pl. lehallgatási jogosultságok).²⁵ Itt már is utalni kell arra, hogy a belbiztonság fogalmilag elválaszthatatlan a nemzetbiztonságtól, még ha a védelem eszköztárát tekintve a kettő között csak részbeni átfedések tapasztalhatók.

A belbiztonságnak nem létezik törvényben definiált fogalma. Általánosságban ide sorolandók mindazok az állami intézkedések, szervezetek és intézmények, amelyek az élet és a polgárok javainak védelmét szolgálják, és amelyek a közrend fenntartása érdekében szükségesek. Politikai nézőpontból, egy polgári országban ez egyet jelent a bűnözéstől és az extrémizmustól való védelemmel. Ez a védelem azokat az intézkedéseket és azoknak a szervezeteknek a tevékenységét jelenti, amelyeknek alkotmányos és törvényes alapjuk van ahhoz, hogy állami erőszak monopóliumot, és ha szükséges, kényszereszközöket alkalmazzanak. A belbiztonság fogalma alatt a belső biztonság értelmében vett biztonságpolitika fogalmát értjük.²⁶

Egy másik meghatározás szerint a belbiztonság a társadalom és az állam védelme a bűnözéstől, a terrorizmustól és hasonló olyan egyéb fenyegetésektől, amelyek a társadalom belsejéből eredeztethetők.²⁷

A belbiztonsághoz képest tehát részben tágabb, részben szűkebb fogalom a közbiztonság. Az is előfordul azonban, hogy az egyiket a másik szinonimájaként használják.²⁸ A közbiztonság különböző dimenziókban vizsgálható, s ebből a szempontból egyre fontosabb szerepre tesz szert annak nemzetközi dimenziója.²⁹

²⁴ http://www.auslaender.ch/einreise/weisungen/allgemein/a2_voraussetzungen/a24_sicherheit_d.asp#A24

²⁵ Így: Müllers, M. H. W.: Bundesgrenzschutz, Bundeskriminalamt, Zoll, Köstenwache und die Polizeien der Länder im Verbund Innere Sicherheit. Ein Politikfeldanalyse. In: Ooyen, R. Chr. Van – Möllers, M. H. W.: Öffentliche Sicherheit am Ende des 20. Jahrhunderts. Arbeiten zu Studium und Praxis im Bundesgrenzschutz. Lübeck 1999/2000 Band 6, Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung, Pp. 55-62

²⁶ Így Holdt, K. von: Einführung. In: Jaschke, H-G. – Kühnel, W.: Politik der inneren Sicherheit in Berlin. Fachschule für Verwaltung und Rechtspflege FB3 (Polizeivollzugsdienst). Beiträge aus dem Fachbereich 3 Heft 25, pp. 8-12

²⁷ Wikipedia

²⁸ Így: Oberloher, Von Robert F.: Sicherheit umfassend begreifen. Einsichten und Perspektiven 01/2005. www.km.bayern.de/biz/eup/01_05/6.asp továbbá az ott idézett irodalom.; továbbá Wahl, A.: Akteure und Politik der Inneren Sicherheit – unter besonderer Berücksichtigung der Medien. In: Jaschke, H-G. – Kühnel, W.: Politik der inneren Sicherheit in Berlin. Fachschule für Verwaltung und Rechtspflege FB3 (Polizeivollzugsdienst) Beiträge aus dem Fachbereich 3 Heft 25, pp. 13-29

²⁹ Vö.: Erbel, G.: Die öffentliche Sicherheit im Schatten des Terrorismus. Politik und Zeitgeschichte B 10-11/2002. In: Bundeszentrale für Politische Bildung.

A belbiztonság képezi a biztonsági szervek védendő tárgyát, s ez a fogalom lefedi a belső stabilitás biztonsági területét, amin felelősséggel a rendőrség, az alkotmányvédelem és a katasztrófavédelem osztozik. A biztonsági szolgálatok felelősségi körén kívül ugyan, de ide szokták még sorolni a gazdasági, a monetáris és a szociális biztonságot is. Ennek részeként: a jogsértések elleni védelemként, a jogbiztonság garantálásaként a rendőrség fő feladataul szokás megnevezni a közbiztonság védelmét.¹⁰ Amíg tehát a közbiztonság védelme fogalmilag jól körülírható azzal, hogy az tettekben manifesztálódó jelenségekre koncentrál, addig a „nemzetbiztonsági fenyegetések jelentős része gondolatokból, véleményekből keletkezik”, továbbá „a nemzetbiztonsági kockázatok köre sokkal szélesebb annál a témél, ahol a büntetőjogi fenyegetés hatékony lehet”. Épp ezért – s ez a lényegi különbség – a „távoli kockázatok ... a közbiztonság szempontjából értékelhetetlenek, a nemzetbiztonsági védelem számára felderítési feladatot jelenthetnek”.¹¹

Biztonság és bűnözés

Ortmeier¹² a biztonságnak két alapkategóriáját különbözteti meg, amelyeken belül további alcsoportokat határoz meg:

- a bűnözéshez kapcsolódó, azokkal összefüggő biztonsági problémák;
- a nem kriminális biztonsági összefüggések. (Ez utóbbiba olyan kérdések tartoznak, mint a kémiai eszközök veszélyei, a tűz, a környezeti szerencsétlenségek, a természeti károkozások, a polgárok háborgatása, a polgárok felelőssége harmadik személynek okozott kárért.)

Gyorsan változó világunkban a két nagy csoportot olykor nem könnyű elhatárolni egymástól. Ennek bizonyítéka, hogy még egyazon országközösségen belül is vannak cselekmények, amelyek egyik országban az egyik, a másik államban a másik körbe soroltatnak. Sőt az is mind gyakrabban fordul elő, hogy a kriminalizálás-dekriminalizálás folyamatában időről időre egyazon cselekmények „átvándorolnak” egyik csoportból a másikba.

A biztonság szintjei

Hibás az az elképzelés, amely azt állítja (vagy akár csak sugallja), hogy létezik teljes biztonság. A biztonság egy valamilyen elképzelt állapot, amit kívánatos lehet megközelíteni, de teljes bizonyossággal elérni nem lehet.

Ezt azért szükséges hangsúlyozni, mert akár a hamis biztonság tudat, akár a teljes biztonság állapotának elérésére törekvés számos buktatót rejt. A teljeskörű biztonság tudat gyengíti

http://www.bpb.de/publikationen/BBK647,1,0,Die_%F6ffentliche_Sicherheit_im_Schatten_des_Terrorismus.html

¹⁰ Vö: Erbel, G. Die öffentliche Sicherheit im Schatten des Terrorismus. Politik und Zeitgeschichte B 10-11/2002. In: Bundeszentrale für Politische Bildung.

http://www.bpb.de/publikationen/BBK647,1,0,Die_%F6ffentliche_Sicherheit_im_Schatten_des_Terrorismus.html

¹¹ Vö: Finszler G. A nemzetbiztonság alkotmányos védelme. In: Ligeti K. (szerk.): Wiener A. Imre önnepi kötet, Bibliotheca Iuriduca Americorum 16, 243-264. old.

¹² Ortmeier, P. J. Public Safety and Security Administration. Butterworth – Heinemann. Boston etc. 1999

a biztonsági állapot növelését vagy szinten tartását. A teljes biztonság elérése pedig olyan beavatkozások, lépések megtételére ösztönözhet, amelyek – természetszerűen – nem hozhadják meg a várt eredményt. A biztonság csakis egy olyan egyenes mentén képzelhető el, aminek egyik elméleti végpontja (nevezzük 0-nak) a biztonság teljes hiánya (teljes bizonytalanság), a másik a (már említettlen elérhetetlen, megvalósíthatatlan) teljes biztonság. Nevezzük ezt a végpontot 1-nek. A valóságban a biztonság adott szintjét e két végpont közötti egyenesen „árazhatjuk be”.

A biztonság szintjét elsősorban aszerint szokás meghatározni, hogy a biztonsághiány milyen mennyiségű és minőségű kárkövetkezményt tesz valószínűvé. Várhatóan nagy kárkövetkezmény esetén (pl. atomerőmű felrobbanása) a döntéshozók magas szintre (de sohasem 100-ra, vagy az előbbi meghatározás szerint 1-re) helyezik a várható biztonságot. Kisebb kárkövetkezmény esetén (pl. közúti közlekedési baleset) már sokkal „lágyabb” paramétereket állítanak fel. Számos tényező (ezek között olyanok, mint pl. nemzetközi megállapodások, kötelezettségek, az emberi élet értékének elsősorban nemzeti-kulturális determinánsai, a technikai-műszaki fejlettségi szint, valamely ország vagy régió anyagi ellátottsága) befolyásolja azt, hogy mely életterületen, milyen fórumokon, milyen szervezetek és/vagy intézmények milyen biztonsági szintet határoznak meg kívánatosnak, kötelezőnek vagy olyanoknak, aminek nem teljesülése elfogadhatatlan.

A belbiztonság dimenziói

A belbiztonság különböző dimenziókban vizsgálható. Elemzési szinten megkülönböztethetjük az ún. polity-t, továbbá a politics-t, s végül a policy-t. Módszertani szinten a polity intézményelemzésnek, a politics folyamatelemzésnek, a policy programelemzésnek feleltethető meg. A csatlakozó diszciplínák szerinti megkülönböztetés lényege, hogy a polity egyrészről a rendőrség történetével, másrészről az állam-, az államigazgatási és a rendőrségi joggal kapcsolódik. A politics a rendőr-szociológiával függ össze, a policy a kriminálpolitikával. Ezt mutatja be a következő táblázat.³³

Elemzési szint	Metodológiai szint	Csatlakozás a szomszédos diszciplínákhoz
polity	Intézményelemzés	rendőrség története, állam-, államigazgatási, rendőrségi jog
politics	Folyamat elemzés	rendőr-szociológia
policy	Programelemzés	kriminálpolitika

³³ [d. Lange, H. – J.: *Innere Sicherheit im Politischen System der Bundesrepublik Deutschland*. Leske + Budrich, Opladen 1999 P. 72

A fentiek szerinti harmadik elemzési szint (tehát a policy) öt fázis folyamatában valósul meg, a következők szerint:³⁴

1. fázis: Probléma-azonosítás, ami lehet külső vagy belső eredetű, ám olyan, amit a politika a pillanatnyilag rendelkezésre álló eszközökkel nem képes kezelni.
2. fázis: A politika olyan célokat fogalmaz meg, amelyek megfelelő programmal elérhetőek. Ekkor kerülnek meghatározásra a prioritások, nevezetesen döntések születnek, hogy mely részcélokat milyen eszközökkel és milyen sorrendben kell realizálni.
3. fázis: Írásban rögzítésre kerülnek azok a program megvalósításához szükséges szabályok, amelyeket a politika az egyes részrendszerek megvalósulása érdekében kikényszerít. (Ilyenek: törvényalkotási folyamat, hatalmi viszonyok tisztázása stb.) Ekkor dőlnek el az egyes rész-struktúrákon belüli prioritások, amiben az egyes szereplők súlya fontos szerephez jut.
4. fázis: Az előbbieken megfogalmazott program megvalósításra kerül.
5. fázis: Hatékonyságelemzés, aminek során egybevetésre kerülnek az eredetileg megfogalmazott célok a ténylegesen megvalósult eredményekkel. Itt érdemes megjegyezni, hogy elvileg két megoldás lehetséges: vagy a program-ciklust megismétlik a megfelelő korrekciókkal, vagy – ami valószínűbb – hogy ez a politikai tervezés jellege miatt eleve illuzórikus és elmarad.

A belbiztonság és az EU

Napjainkban külön-külön szólni kell a belbiztonságról, mint az Európai Unió Közösségét érintő feladról és mint nemzeti feladról.

Nem óhajtok részletesebben kitérni a belbiztonság és a nemzetbiztonság kapcsolatára, csupán utalok arra, hogy hasonlóképp számos átfedés tapasztalható a két területen, mint ahogy ilyen problémák nagy számban tapasztalhatók a rendészet és a nemzetbiztonsági tevékenység között.³⁵ Azt azonban hangsúlyozni kívánom, hogy a nemzetbiztonsági ismeretek részét képezik a sikeres belbiztonsági és közbiztonsági tevékenységnek. Különösen fontos ennek figyelembe vétele akkor, amikor – mint erre Finszter Géza ugyancsak több helyütt felhívja a figyelmet – a törvényesség és a hatékonyság keskeny mezsgyéjén egyensúlyozva kell hatékonyan dolgozni. Etikai kérdések tömege tomyosul olykor a helyes döntés meghozatala elé.

Németországban Hans-Jürgen Lange mutatott rá nagy alapossággal arra, hogy ez a változás milyen problémákat és kérdéseket vet fel a korábbi hagyományokra épülő közbiztonsági szervezetek tevékenységben.³⁶ Ezek nagyjából a következők:

³⁴ Vö. Lange, H. – J. *Innere Sicherheit im Politischen System der Bundesrepublik Deutschland*. Leske + Budrich, Opladen 1999 P. 287

³⁵ Erre ld. Finszter Géza monográfiáját és számos tanulmányt, legutóbb Finszter G.: A nemzetbiztonság alkotmányos védelme. In: Ligeti K. (szerk.): Wiener A. Imre ünnepi kötet. Bibliotheca Iuridica Amicorum 16, 243–264. old.

³⁶ Ld. Lange, H. – J. *Innere Sicherheit im Politischen System der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen 1999, pp. 17–20. Idezi Müllers, M. H. W.: *Bundesgrenzschutz, Bundeskriminalamt, Zoll, Kostenwache und die Polizeien*

1. A nyugati, liberális-demokratikus államok a nemzetállam modelljén alapulnak, amelyek a hierarchikus felépítés rendszerét követik. (Állam – területi egységek, kommunák.) Mind kívülről, mind belülről szuverén egységek halmaza az állam. Az államok közötti együttműködés a kormányközi kapcsolatok hálója mentén valósul meg. Az állami erőszak lehetőségei és korlátai a nemzeti alkotmányban vannak rögzítve, s az államhatalom legitimitációján és kontrollján nyugszik, ami viszont a népszuverenitásból és a pluralizmusból eredeztethető. Az európai integráció ezt a jól megszokott hálót töri át azzal, hogy a három említett hierarchiai egység mellé (de facto) belép a negyedik (maga az EU) anélkül, hogy (de jure) beépülne a liberális-demokratikus állammodellbe. A következmény: különféle megállapodások próbálják meg helyettesíteni az integrációhoz szükséges legitimitást, mint pl. a maastrichti vagy a schengeni egyezmények. Ezzel együtt viszont továbbra is önálló a tagállamok politikája, egyebek mellett a bel- és jogpolitikája csakúgy, mint a kül- és biztonságpolitikája. Mindez a tagállamok között nem kevés súrlódást és az intézkedésekben következetlenségeket eredményez.
2. Jelenleg megoldatlan az a feladat, hogy miközben a tagállamok különféle biztonsági szabályok alapján működtetik belbiztonságukat, aközben létre kell hozni a közösség egységes belbiztonsági rendszerét a kívülről és a közösségen belülről érkező támadások kivédésére. Kérdés, hogy a több szinten és eltérő elvek alapján működő biztonsági rendszereket miként lehet a közös feladatok teljesítésére alkalmassá tenni.
3. Az is megfigyelhető, hogy a biztonsági rendszerek működtetése során az utóbbi évtizedekben jelentős differenciálódás ment végbe. A különféle biztonsági rendszerek eltérő elvek és gyakorlat szerint működnek. Kérdés, hogy miként lehet ezeket a közös feladatok elvégzésére egységesíteni. Melyek azok a közös példamutató irányelvek, amelyekkel valamennyi résztvevő csoport azonosulni tud?

A közbiztonsági rendszer, az ebben meghatározó szerepet ellátni hivatott szervezetek átalakulása Magyarországon gyakorlatilag a rendszerváltás óta van napirenden. Amint azt többen leszögezték – s közülük is elsősorban Finszter Géza számos kritikai írására és előadására szükséges utalni – a rendszerváltást követően ugyan voltak reformtörökvések, inkább kevesebb, mint több sikerrel, azonban belbiztonság rendszerének modernizációjára nemhogy nem került sor, de a helyzet egyre áttekinthetlenebb, egyre alacsonyabb hatásokkal működik, s emiatt mind kevésbé felel meg az utóbbi másfél évtized új kihívásainak, még kevésbé az előttünk álló időszak elvárásainak.

Kihívások és válaszok

Milyen lehetőségek előtt áll a belbiztonság? Ezeket a kihívások és a rájuk adható válaszok rendszerezése segítségével tekinthetjük át. A lehetséges főbb csoportok a következők:

der Länder im Verbund innere Sicherheit. Ein Politikfeldanalyse. In: Ooyen, R. Chr. Van – Mölleers, M. H. W.: Öffentliche Sicherheit am Ende des 20. Jahrhunderts. Arbeiten zu Studium und Praxis im Bundesgrenzschutz Lübeck 1999/2000 Band 6, Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung. Pp. 57-59

- régi kihívások – régi válaszok
- régi kihívások – új válaszok
- új kihívások – régi válaszok
- új kihívások – új válaszok

Napjainkban egyszerre van jelen mind a négy változat. Pontosabban: a leginkább jellemző a felsorolásban az első és a harmadik helyen említett lehetőség. Itt a válaszok régisége egyúttal azok elavultságát, inadekvátságát jellemző jelző. Elég, ha csak összehasonlítjuk egy észak- vagy nyugat-európai ország biztonsági szervezete alap- és továbbképzési oktatási intézményének tematikájával a mienket (már ha van ilyen). Nem haszontalan megnézni: Európa melyik régiójában milyen témakörökre helyezik a hangsúlyt, milyen oktatási-tanulási módszereket alkalmaznak, milyen témák és milyen feldolgozásban kerülnek elsajátításra, milyen ösztönző eszközök állnak a megújuláshoz elengedhetlenül szükséges, életen át tartó tanulási folyamat biztosítására – már ahol ilyesmiről egyáltalán beszélni lehet.³⁷

A rendszerváltás hajnalán a Team Consult cég átvilágította a magyar rendőrséget, s jól mutatta be azokat a területeket, ahol sürgető változásokra van szükség. Azóta mi történt? Az ország „elfogyasztott” vagy fél tucat belügyminisztert, majdnem ugyanennyi országos rendőrfőkapitányt, titkosszolgálati vezetőt, a terület átalakításáért felelős közigazgatási vezetők száma pedig csaknem éppúgy megszámlálhatatlan, mint a csaknem húsz év alatt leírt és (megvitatás után vagy anélkül) fiókba zárt koncepcióké.

A következők röviden summázható: Magyarországnak nemhogy EU-konform, de semmiféle biztonságpolitikai koncepciója nincs (következésképp biztonságpolitikája sincs). Ebből következően nincs is mit oktatni, mert ami van, az csupán a tegnapi kihívásaira adott, jórészt elavult válaszok gyűjteménye, aminek megtanulása részint felesleges, részint elmaradt, mert hiányzik az életen át tartó tanulási folyamatot megalapozó kiszámítható karrierív. (Megjegyzem: ez utóbbit – fáradságos munka, rengeteg vita folyamatában a nyugat-európai országok többsége a 70-es évek kihívásaira válaszolva kínálódta ki, majd a 80-as évektől kezdődően már a lehetőségek határain belül előrelátóan fejleszti.)

Talán nem túlzó az a megállapítás, miszerint Magyarországon éppúgy, mint a minket körülvevő európai régió számos országában a hagyományos közbiztonsági kultúra nem esett át a szükséges modernizáción. Ez különösen érzékelhető a rendőrség és a lakosság kapcsolatában, a közösséget közvetlenül szolgáló rendőri munka alacsony hatékonyságában. Finszter Géza számos külföldi tapasztalat birtokában hívja fel a figyelmet arra, hogy ebben a relációban a rendőrség csak akkor képes maximális hatékonysággal tevékenykedni, ha nem csak, sőt elsősorban nem parancs végrehajtója, hanem részben vagy egészen önmaga az általa végrehajtott döntés meghozója.³⁸ Ugyancsak Finszter figyelmeztet: az előbb mondottak nem zárják ki a legitím erőszak szükségességét, aminek kultúrája azonban gyökeresen különbözik az előbbiétől.³⁹

Amennyiben az előbbinél tágabb horizontot vonunk be vizsgálódási körünkbe, tapasztalhatjuk, hogy a társadalmi változásokra csaknem mindenütt megkérsve jön a válasz. Ugyan-

³⁷ Pozitív példaként említhető meg a Freiburgi Rendőrákadémia, amelyik a Baden-Württembergi rendőrség alkalmazottjai számára 2006-ban 7 témakörben nem kevesebb, mint 580 továbbképzési lehetőséget hirdetett meg.

³⁸ Vö. Finszter G.: *A rendészet elmélete*. OKRI-KJK-Kerszov Budapest 2003. 106-108. pp.

³⁹ Finszter im. 108. és köv. pp.

csak tanulságos lehet, hogy a Környezetvédők Polgári Kezdeményezése Szövetsége (Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz e.V.) számos negatívumra hívja fel a figyelmet, különös tekintettel arra, hogy évek óta napirenden van a közbiztonság egész rendszerének újraszabályozása. Egy 2004-es változathoz íródott az a kritika, ami a fennálló szabályozásból indul ki.⁴⁰ Az említett szervezet előterjesztése leszögezi: a fennálló törvényi szabályozás értelmében a közbiztonság fogalma szövetségi szinten a teljes, írásba foglalt jogrend sérthetetlenségét magában foglalja, ide értve az államot és annak intézményeit. A közbiztonság veszélye már akkor beáll, amikor a felsorolt jogtárgyak sérelmének a fenyegető veszélye bekövetkezik. Vitába száll azzal az elképzeléssel, amely szerint a jövőben a „jelentős védendő javak” fogalmára kellene korlátozni a védelmet. Az elutasítás legfőbb indoka, hogy ebben az esetben meg kellene konkrétan határozni: melyek ezek a jogtárgyak, amelyek veszélyeztetése a jelenlegihez képest jelentős korlátozáshoz vezetne, hiszen nincs olyan egzakt kritérium, amely mentén el lehetne választani egymástól a „jelentős” és a „nem jelentős (jelentéktelen)” javakat. Nem véletlen, hogy az álláspont megfogalmazói elsősorban a környezeti értékek jelenleginél szelektívebb védelmét tartják komoly veszélynek. Rámutatnak arra is, hogy annak ellenére, miszerint a tervezett differenciálás az élet, az egészség és az állam funkcióinak működése szempontjából eminensen fontos értékek szelektív kiemelését hangsúlyozza, a homályos törvényi fogalmazás ismeretlen kihatásokkal járhat számos, ki nem emelt érték védelme vonatkozásában.

Különösen nagy veszélyt jelent a lehetséges terrorveszéllyel kapcsolatos viták alakulása. Megfigyelhető, hogy az utóbbi időben kevesebb szó esik az atomerőművek, vegyi létesítmények – terrortámadástól független – veszélyeiről. Az információáramlás újabban főként arra korlátozódik, hogy milyen kockázatot jelent egy esetleges terrortámadás ezekre a létesítményekre, illetve egy ilyen támadásnak milyen következményei lehetnek. Nem kerülnek viszont nyilvánosságra azok az információk, amelyek ezen létesítmények normális működésével összefüggésben is fennállnak. Márpedig ezek nélkül a közbiztonság helyzete komplexen nem ítéltető meg.⁴¹

Ebből a szempontból kiegyensúlyozott képet nyújt Magyarország biztonság- és védelempolitikájáról szóló 94/1998. (XII. 29.) számú országgyűlési határozat, amely a növekvő kockázati források közé a következőket sorolja:

- az eltérő társadalmi fejlődésből fakadó, országok és csoportok közötti, átmeneti vagy tartós ellentétek,
- a gazdasági, pénzügyi és társadalmi válságok,
- az etnikai és vallási feszültségek,
- a terrorizmus,
- a szervezett bűnözés,
- az illegális kábítószer- és fegyverkereskedelem,
- a demográfiai feszültségek,

Ld. Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Neugestaltung des UIG. (Stand des Entwurfes: 01.04.04) cc) Nacherlegte Auswirkungen auf bedeutsame Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit (§ 8 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 Alt. 3 UIG) in: <http://www.bbu-online.de/stellungnahme/bbustellungnahmen/01.04.04.htm>
Vö.: <http://www.bbu-online.de/stellungnahme/bbustellungnahmen/01.04.04.htm>

- a tömeges migráció és a nagyfokú környezeti ártalmak.

Fokozódó kihívást és veszélyt jelent

- a tömegpusztító fegyverek és azok hordozóeszközeinek elterjedése,
- valamint az információs rendszerek elleni támadások lehetősége.

Emellett

- az államok közötti feszültségek, illetve
- államokon belüli fegyveres konfliktusok ma is jelen vannak Európában.

Régiókban sajátos veszélyforrásként jelentkezik

- az átalakulásból fakadó instabilitás és kiszámíthatatlanság,
- a demokratizálódási folyamatok törékenysége.

Ugyanakkor – mint ezt előttem már Finszter Géza észrevételezte – meg sem említi a jogszabály a globalizációt, aminek jelentős negatív kihatásai (is) vannak.⁴² Ez annál nagyobb hiba, mert az európai kriminalitás egyik legfontosabb összefüggéséről – mármint a globalizáció és a határokon átnyúló bűnözés kapcsolatáról⁴³ – egyszerűen nem vesz tudomást. Pedig azok az előidéző tényezők, amelyek a nemzetközi bűnözést leginkább elősegítik (első helyen az illegális globális gazdaság, valamint a globális gazdaság patrimonialis-feudális struktúra-hálózata), azok régiókban, így Magyarországon is fontos szerepet játszanak a – főként láthatatlan – bűnözés alakulásában. A kriminológus itt kénytelen megjegyezni, hogy ha az okok elemzése nélkül csak a végeredmény kezelésére történik erőfeszítés, akkor a befektetett energia egyáltalán nem vagy legfeljebb nagyon alacsony határfokkal fog megtérülni.

⁴² Vö. Finszter G. A nemzetbiztonság alkotmányos védelme. In: Ligeti K. (szerk.): Wiener A. Imre ünnepi kötet. Bibliotheca Iuridica Amicorum 16, 243-264. old.

⁴³ [Ld. pl. Karstedt, S. Globalisierung und transnationale Kriminalität. In: Schmidt, G. – Trinczek, R. (Hrsg.): Globalisierung. Ökonomische und soziale Herausforderung am Ende zwanzigsten Jahrhundert. Soziale Welt Sonderband 13. Nomos Baden-Baden e.n. Pp. 259-272.]