

Dr.Irk Ferenc (igazgató, Országos Kriminológiai és
Kriminalisztikai Intézet):

MAGYAR KRIMINÁLPOLITIKAI ÉS RENDVÉDELMI KONCEPCIÓ*

Bevezető megjegyzések

Elméletileg a kriminálpolitika két alapmodelljének a hazai viszonyokra adaptált olyan "vegyes" változata a kívánatos, amely az előnyök megtartása mellett a két rendszer hátrányait a minimumra igyekszik szorítani.

A vegyes rendszer kiindulásaként a büntetőjog neoklasszikus felfogását fogadjuk el. A jogállamiság eszméjének az emberi jogokat tiszteletben tartó büntetőjog felel meg a leginkább azzal, hogy kizárólag tettarányos - a cselekmény társadalomra veszélyességével és az elkövető bűnösségével arányos - büntetést alkalmaz. A jogegyenlőség a büntetőjogi tilalmak és büntetések, valamint a büntetés kiszabásánál irányadó törvény keretek, feltételek vonatkozásában egyaránt érvényesül.

A kriminálpolitika kialakításánál a *korlátozó-beavatkozó rendszerre építkezünk*, amihez kiegészítő elvként társul a segítő-támogató rendszer, amely így képes lehet arra, hogy a korlátozó-beavatkozó alternatíva jó néhány hibáját, fogyatékoságát korrigálja. A segítő-támogató elképzelés elsősorban a bűnmegelőzés kriminálpolitikán kívüli eszközei között, továbbá a kriminálpolitikán belül a büntetés-végrehajtás alatt, a büntetés mellett felajánlott szolgáltatásként, illetve a büntetés végrehajtása után a helyi érdekek védelmében alkalmazott támogatásként

* Készítette: Finszter Géza, Hajas Gábor, Irk Ferenc, Kerezsi Klára, Kiss Anna, Márki Zoltán. Országos Kriminológiai és Kriminalisztikai Intézet. Szerk.: Irk Ferenc.

lehet fontos szerepre.

Ennek megfelelően a jelen társadalmi-gazdasági körülményeink között a következő szempontok prioritásának biztosítása kívánatos:

Jogalkotás

Egyértelműen szét kell választani az egyéni, a közösségi és az államérdeket. Ennek következménye, hogy a három fő érdeket külön-külön kell védelem alá helyezni - bizonyos esetekben egymással szemben is. Alapvető feladat, hogy - jogi akadályok kiépítésével is - meg lehessen gátolni az állampolgári jogok állami beavatkozással történő megsértését.

Az alapul szolgáló értékpriorításban a segítő-támogató alternatívának megfelelően a személyi értékeknek elsőbbséget kell élvezniük a közösségekkel szemben. Ezzel együtt - elsősorban a lakossági támogatás elnyerése és biztosítása céljából - kívánatos a nemzettudatra is alapozó, a tradíciókra épülő rendszer erősítése. Mindenképpen kerülendő a lakosság többsége által felfoghatatlan, követhetetlen és ezért elfogadhatatlan szisztéma kialakítása. E főszabály alól azonban egyetlen esetben bizonyosan kivételt kell tenni: radikálisan szakítani kell a jelenlegi börtöncentrikus szemlélettel. E területen mindenképpen a segítő-támogató alternatíva követése a kívánatos, amit - elsősorban a kriminálpolitikai szférán kívüli eszközök és politikák igénybe vétele útján - ki kell egészíteni a lakosságnak a bűnözéssel, a bűnözővel, a büntetéssel kapcsolatos beállítódásai megváltozásával.

Az állam, az egyén és a büntetőjog

A büntetőjog az állam legerősebb eszköze arra, hogy

beavatkozzon polgári életébe, korlátozza *szabadságukat*. A büntetőjog alkalmazása *ultima ratio*.

A szabadság biztosítása és a szabadság korlátozása között szükségszerű összefüggés van. Azt sem nehéz belátni, hogy gyakorlati szempontból szükségszerű összefüggés van a "szabadság", a "jogok", a "törvény" és a "biztonság" fogalmainak használata között is. A biztosítható szabadságok összhangban vannak a jogokkal, tehát mindenkinek szabadságában áll jogait gyakorolni és élvezni. A jogok törvényben testesülnek meg, a törvény végrehajtása pedig biztonságot nyújt a jogok szabad gyakorlásához és élvezéséhez.¹

Az emberek nagyon különböző módon okozhatnak és *okoznak kárt egymásnak*. El kell dönteni, hogy miféle és milyen nagyságú kárt kell okozni ahhoz, hogy az állam beavatkozását igazolni lehessen. Az a feltevés, hogy az állami beavatkozás, mivel a szabadság korlátozását jelenti, önmagában káros, így tehát csak akkor szabad gyakorolni, ha a be nem avatkozásból bizonyíthatóan nagyobb kár származnék, mint a beavatkozásból.

Nehéz meghatározni: mekkora szabadságot kell hagyni az állampolgároknak anélkül, hogy *azok szabadsága lenne veszélyeztetve, akiknek védelme az állam feladata*. Ugyanakkor a demokratikus államok fennállása bizonyítja, hogy a szabadság, illetőleg az állami beavatkozás ilyen mértékének meghatározása lehetséges. Az elvárás az, hogy az állam a lehető legegyszerűbb módon korlátozza az állampolgárok szabadságát, és csak olyan mértékig, amely a szabadság egyenlő korlátozásának

¹ Meglehetősen szkeptikusan foglal állást a különféle alapjogok kikényszeríthetőségével, az ezeket biztosítani hivatott garanciák érvényesíthetőségével kapcsolatban Farkas Ákos. Úgy véli: "Mindezek fontosságának leszögezése mellett azt kell mondani, hogy ezek a vívmányok csupán azt képesek biztosítani, hogy - és azt is csak bizonyos korlátok között - ártatlan személyt ne vonjanak felelősségre, illetve a bűncselekmény elkövetője tetтарыыos, illetve tett- és személyiségарányos büntetésben - bár ez utóbbiban magam kételkedem - részesüljön. Arra azonban már nem képes - hiszen talán nem is erre való -, hogy a bűnözés ellen eredményes és hasznos legyen." *Farkas Á.: Fejlődési tendenciák a büntetőjogban Európában, Magyar Jog 1994/3.*

megvalósításához szükséges.

A büntetőjog alapkategóriája a *büntetés*. A büntetőjog azért különült el a jogrendszeren belül, mert büntet, nem pedig azért, mert egy jogilag jelentősnek ítélt tényt megfogalmaz és ehhez következményeket fűz. A büntetőjog oly módon jött létre, hogy a büntetés jogát a köz fokozatosan kivette az egyes ember kezéből. A közösségnek a magánbosszú kisajátításához fűződő érdeke - és nem pedig a köz védelmének a sértettek általi igénylése - volt az, amely miatt a büntetőjog kialakult és elkülönült. Nem a sértettek keresték először a köz védelmét, hanem a vádlottak a bosszuló rokonnal, a lincselő tömeggel szemben.

Ezért is alakult alapvetően *büntetőjog úgy, mint az állam és az elkövető közötti viszony*, és a sértetteknek a vádlottakkal szembeni büntető jogi igény-érvényesítése csak korlátozott körben lehetséges. Ugyanakkor mára - a társadalmi fejlődés folytán - egyre többször felmerül annak igénylése, hogy az állam és az elkövető közötti viszony váljon három pólusúvá, a sértettek elkövetővel szembeni igény-érvényesítésének állami közvetítésű módja biztosítson több lehetőséget, és teremtsék meg a sértettek elkövetővel szembeni közvetlen igény-érvényesítési módja. (Ld.: új Be., a Btk-ban pedig a mediáció, az alternatív szankciók.) Ez szükségszerűen fakad a büntetőjog fejlődéséből és a jogrendszer differenciálódásából.

A büntetőjog és a politika közötti különbséget alapvetően a jogászai gondolkodás és a politikai szemlélet közötti különbség jelenti. A jogászai gondolkodást a konzekvencia iránti hajlam vezeti, míg a politikai gondolkodásban nagy jelentősége van a spontaneitásnak.

A büntetőjog és elméletei

A társadalom élete folyamatos *kockázatokkal* jár, és a jog

feladata ezeket a kockázatokat rendezni. Van a társadalom számára megemészthető (feldolgozható) kockázat, és van olyan kockázat, amit nem lehet (a társadalom nem képes, vagy nem akar) elviselni. A civil jog éppen azt célozza, hogy a vagyoni forgalom résztvevőit lehetőleg biztonságos helyzetbe, elviselhető kockázatok közé helyezze. (Ezért a *polgári jogi felelősség* általános kiindulópontja az *általában elvárható* magatartás, szemben a *büntetőjoggal*, ahol a *tőle elvárható* magatartás képezi a felróhatóság alapját.)

Vannak azonban olyan kockázatok, amelyeket a társadalom nem képes, vagy nem akar elviselni. Az az igénye, hogy ilyen kockázatok ne legyenek, ezért az ilyeneket meg kell előzni, ezektől a társadalom tagjait vissza kell tartani. Folyamatosan felmerül annak igénye is, hogy véglegesen izolálják az elkövetőt a társadalomtól, illetve legyen visszafordíthatatlan a vele szembeni fellépés (ld. életfogytig tartó szabadságvesztés, halálbüntetés, elévülhetetlenség).

A büntetőjogi elméletek alapproblémája kettős. Más problémát old meg az, aki azt kutatja miért büntetünk, mint aki azt keresi: mi a célja a büntetésnek. Aki csak az utóbbira keres feleletet, az az előbbi problémát már egy bizonyos irányban megoldottnak tételezi fel. Az előbbi probléma a büntetés jogosultságának kérdésében, az utóbbi ellenben a büntetés céljának kérdésében áll, az előbbi jogbölcseleti, az utóbbi kriminálpolitikai kérdés.

Ez a kettősség választja szét az abszolút büntetőjogi elméleteket a relatívoktól. Az ellentét abban áll, hogy az abszolút elméletek a büntetés fogalmán belül, míg a relatívok azon kívül eső területen találják meg a büntetés célját. Az abszolút elméletek ragaszkodnak ahhoz, hogy a büntetés célja a megtorlás, mint hogy pedig a büntetés lényege éppen a megtorlásban van, a büntetés szükségképpen megfelel céljának. Ezzel szemben a relatív elméletek a prevencióban, azaz nem olyan mozzanatban látják a büntetés célját, ami a büntetés lényegéhez hozzátartoznék.

Az *elméletek* a büntetés tartalmára nézve alapvetően (és logikailag) háromfélék, és a mindenkori koreszmének megfelelően váltogatták egymást az idők során.

1. A *megtorlási elmélet* szerint a büntetés tartalmilag a jövőbeli kriminalitást magakadályozni hivatott eszköz, állami kényszer az elkövetők megfékezésére. Legújabb felfogás szerint a büntetés célja nem a jövőre irányuló megelőzés, hanem a múltra irányuló korrekció, a megsértett erkölcsi és jogi világrend helyreállítása.
2. A *megelőzési, vagy elrettentési* (konzekvencialista) *elmélet* szerint a büntetés tartalmilag állami kényszer, amely nem nyilvánul meg okvetlenül érzéki rosszban, de mindenkor eszközként jelentkezik az elkövetők megfékezésére. Ezen elmélet szerint a büntetés célja a tett ismétlődésének megelőzése (mind az elítélt, mind pedig a többi, potenciális elkövető visszatartása).
3. Az *ambivalens* (bifurkációs) *elmélet* szerint a büntetés rosszállást kifejező jogkövetkezmény, mely helyt enged egyéb, csupán preventív célokat szolgáló eszközöknek (javítás, gyógyítás, biztosítás) és így másodlagosan preventive is hatékony. Ezen elmélet szerint a büntetés egyrészt az elkövetett rossznak rosszal való viszonzása (tehát megtorlás), amely egyben visszatartó képzeteket ébreszt az elkövetőben és mindenki másban egyaránt. Másrészt vannak olyan büntetések, amelyek tartalmilag nem jelentenek okvetlenül érzéki rosszat, de fékező, javító, gyógyító, szocializáló, ha kell kirekesztő tendenciát mutatnak.

A felsorolt elméletekkel számot vetni, ha praktikus megoldásra törekszünk. Véltetőleg az tekinthető optimálisnak, amelyik leginkább képes a társadalom adott bűnözési helyzetére válaszolni. A megtorlás, a *jogépségi büntetés* elméletére világos büntetőjogi rendszer építhető, és ezen az alapon a büntetőjog funkciója (a jogalkalmazás számára is) markánsná tehető, ami nagy előny. Nomativista szempontból ugyancsak ez az elmélet

követhető leginkább, hiszen a belőle következő tettarányos büntetéskiszabás elve világos támpontot ad, mind a jogalkotónak, mind a jogalkalmazónak, és kiszámítható a társadalom számára. Ugyanakkor ez azt is jelenti, hogy a jogalkotónak felül kell vizsgálnia mind a bűncselekmények listáját, mind a büntetéseket.

Az alkotmányos büntetőjog keretein belül a büntetés²

- jogépségi büntetés,
- funkciója szimbolikus: annak szemléletessé tétele, hogy a büntetőjogi tilalmakat nem lehet semmilyen indokkal büntetlenül megsérteni,
- célja önmagában, közelebbről a jogépség nyilvános szemléltetésében rejlik, s alkalmazandó a jog megsértése esetén akkor is, ha nem ér el semmilyen vélt célt, vagy alkalmatlan meghatározott cél elérésére,
- arányos a tettel.

E felfogást és az alapjául szolgáló gondolatmenetet alapul véve a büntető jogszabállyal szemben alkotmányos követelmény, hogy a szankció a kriminalizált tett súlyával azonos legyen.³ A generálprevenció elvét követő elrettentés lényege, hogy a büntetés követi, ami elkerülhetetlen.

Ez a szemlélet teljes mértékben összhangban van a büntetés speciálpreventív hatásával kapcsolatos kételyekkel, ill. ugyanazon büntetésnek remélt és tényleges hatása eltérőségével kapcsolatos tapasztalatokkal. Mint ismeretes, számos tényező függvényében a kilátásba helyezett és a tényleges büntetés az egyénben mind erősítheti, mind gyengítheti azt a hatást, amit a jogalkotó kívánatosnak tart és remél.⁴

² Szabó A.: Büntetőpolitika és alkotmányosság. Jogtudományi Közlöny 1995/9. 418-424. pp. Idézi: Bócz E.: Miért büntetünk? Hogyan büntessünk? In: Gönczöl K. - Kerezi K. (szerk.): Tanulmányok Szabó András 70. születésnapjára. Magyar Kriminológiai Társaság Budapest 1998. 42-52. pp.

³ V.ö.: Bócz E.: A büntetéskiszabás és az Európa Tanács. Magyar Jog 1992/9.

⁴ Részletesen ld. Bócz i.m.

Mindenesetre a megtorló büntetés világossá teszi a "megengedett" és a "tilos" közötti határvonalat, tudatosítva ezzel mindenkiben, hogy a közösség milyen magatartást minősít károsnak és ezért tilosnak. Tekintettel arra, hogy az egyedi eseteken keresztül a törvény kialakítja a neki való engedelmesség általános szokását, ezért a *szankció szokásteremtő*. Azon személyek esetében, akiknek saját erkölcsi kódexe bizonyos vonatkozásokban nem eléggé szilárd: a megtorlással fenyegetés visszatartó erő lehet.⁵

A büntetőjog által *védett érdekek értékelési szintje* különböző. Vannak

- *első generációs érdekek*, ilyen az élet, testi épség megóvása, a mozgásszabadság, a nemiség, a tulajdon, az államélet biztonsága, a becsület tiszteletben tartása,
- *második generációs érdekek*, ilyen a gazdasági élet, a természet, a közlekedés biztonsága,
- *harmadik generációs érdekek*, ilyen az önrendelkezési jog, az adatvédelem, és nyilván újabbak is kifejlődnek.

Az egyes generációkon belül lévő érdekekből ugyancsak további differenciálódás, további speciális érdekek fejlődnek ki. Ilyennek tekinthetők például az EU integrációs ügyek alapját képező négy alapszabadság, a tőke, az árú, a szolgáltatás és a munkavállalók szabad áramlásának biztosítása. Ilyennek tekinthető a második generációs érdeken belül a gazdasági élet körében a privatizációval kapcsolatos ügyek intézésének szabályossága.

Az érdekek különböző generációi a társadalom fejlődését követik és minél későbbiek, annál nehezebb a társadalom értékítéletével való kapcsolatukat látványosan bemutatni. Ez pedig azt jelenti, hogy egyre bonyolultabb a jogalkotónak a különböző generációs érdekeket sértő tetteket összevetnie, és közöttük a büntetések arányosságát kialakítania. Ez megnehezíti a

⁵ Zimring-Hawkins-t egyetértőleg idézi Bócz: i.m.

tettarányos büntetés elvének, illetőleg a megtorlás elméletének maradéktalan érvényesülését. A tettarányos büntetés nyilvánvalóan nem a tett önmagában való értékelését, hanem a más tettekhez való viszonyulást jelenti, és a jogalkotónak ezt kell a büntetési tételekkel kifejezésre juttatnia. Ez más szavakkal azt jelenti, hogy *szelektíve megtorló büntetőjogra* van szükség.

A büntetőjog általános szempontjai és korlátai

1. A büntetőjog általános szempontjai:

- A büntetés feleljen meg a tett súlyának.
- Szoros kapcsolat legyen az egyén cselekménye és annak felróhatósága között.
- A büntetőjog biztosítsa, hogy a büntetés kiszabás során a jogalkotónak a büntetési tételkeret alsó és felső határához fűződő akarata egyaránt érvényesüljön.
- A büntetőjog biztosítson lehetőséget a differenciálásra, és a szabadságvesztés alternatíváinak fejlesztésére.
- A büntetési rendszer biztosítsa az elkövetők megbűnhődését anélkül, hogy magánbosszúnak, vagy embertelen szenvedésnek lennének kitéve, illetőleg hogy ezáltal a bűncselekmény gyakorisága nőne.
- A büntetőjog fokozottan lépjen fel a gyermekek védelmében.
- A büntetőjog biztosítson lehetőséget a társadalom számára legnagyobb kockázatot jelentő szervezett bűnözés minden formájával szembeni hatékony fellépésre.
- A büntetőjog biztosítsa az áldozatok érdekeinek megóvását, adjon lehetőséget az elégtételre.
- A büntetőjog megfelelően fejezze ki a társadalomnak a bűncselekménnyel szembeni ellenérzését, és a legsúlyosabb cselekmények tekintetében biztosítsa az elkövető társadalomtól

való visszafordíthatatlan izolálásának lehetőségét.

- A büntetőjog adjon biztos támpontot a jogalkalmazásnak.

•

2. A büntetőjogot korlátozó szempontok

- A büntetőjog nem tilthat valamely magatartást csupán azért, hogy a tilalom megszegőivel szemben lehetővé tegye a megtorló büntetés alkalmazását.
- A büntetőjog nem használható fel olyan magatartás miatt, amely nem okoz semmilyen hátrányt.
- A büntetőjog nem használható fel olyan cél elérésére, amelyet nem büntetőjogi intézkedések révén is éppen olyan, vagy legalábbis közel olyan eredményesen lehet elérni, és az a szóban forgó magatartás gyakoriságának csökkentésére is alkalmas.
- A büntetőjog nem tartalmazhat olyan tilalmat, amelynek akár csak mellékhatása nagyobb hátrányt okoz, mint az a cselekmény, amitől vissza kíván tartani.
- A büntetőjog nem használható arra, hogy az embereket a saját érdekeinek megfelelő magatartásra kényszerítse.
- A büntetőjog nem foglalhat magában olyan tilalmat, amelyet nem támogat erőteljesen a közvélemény.
- Nem vehető fel olyan tilalom a büntetőjogba, amit nem lehet kikényszeríteni.
- Nem vehető fel olyan tilalom a büntetőjogba, amelynek révén a társadalom többsége potenciális bűnössé válik.

A büntetőjog szigora, a bűnözési helyzet és a büntetéskiszabási gyakorlat összefüggései

A büntetőjog már önmagában szigorot testesít meg. A *büntetőjog szigorítása* ehhez képest nem más, mint a meglévő rendelkezések további szigorítása, ami nyilván csak újabb szempontok értékelése útján történhet. Ugyanakkor nem lehet cél a büntetőjog egészének szigorítása, hiszen az a kíméletlen büntetőjog kialakítását jelentené, ennek pedig társadalmilag kedvezőtlen lenne a hatása az ún. "kis kriminalitásra" nézve. A kisebb vétségek elkövetőivel szembeni kemény fellépés vélhetően ellenkezne a társadalom értékítéletével is, ráadásul ezeket az elkövetőket a "nagy kriminalitás" felé terelné.

Azt is biztosan lehet állítani, hogy a büntetések szigorítása és a bűnözés csökkenése között nincs mindig arányos összefüggés. Nem igaz az, hogy a büntetések súlyának növelése minden esetben és mindenkivel szemben alkalmas a bűnmegelőzés és bűnüldözés eredményességének növelésére. Túlságosan *leegyszerűsített* képlet lenne tehát, ha a *hatékonyság és a szigor fokozása közé egyenlőségjel* kerülne.

Hiba lenne azonban az is, ha a szigorításról, mint a hatékonyság növelésének egyik eszközéről az állam lemondana. Nyilvánvaló ugyanis, hogy a visszatartás ereje, az elrettentés mértéke bizonyos mértékig a büntetések súlyától is függ. Ahhoz azonban, hogy valamely bűncselekmény fenyegetettségének a szigorúsága, vagy a szigorítása tényleg fokozza a visszatartó hatást, szükséges az is, hogy *következtesen alkalmazzák* a szigorú büntetéseket, és erről a közvélemény megfelelő tájékoztatást kapjon. A szigorítás igényének jól körülhatároltnak kell lennie, és a büntetéskiszabási gyakorlat, továbbá a bűnözési helyzet értékelésén kell alapulnia.

A bűnözés hű tükre a nemzeti karakternek, ezzel a keserű igazsággal szembe kell nézni. A bűnözés dinamikáját és struktúráját a büntetőjogon és annak alkalmazásán kívül számos más tényező is befolyásolja, és megalapozottan nem lehet állítani, hogy a tényezők közül a büntetőjognak lenne döntő szerepe. A *büntetőjog hatékonyságának mércéje* tehát nem lehet a bűnözés megszűnése, vagy visszaszorítása. (Egy olyan

szempont van, amit többé kevésbé alapul lehet venni a büntetőjog hatékonyságánál: ez a bűnisméltás.)

Amikor a szigorítás szóba kerül, akkor azt nem az általában vett bűnözési helyzet veti fel, hanem egyes olyan magatartások, amelyek kíméletlensége vagy elszaporodása kiváltja a társadalom büntetőjoggal szembeni kritikáját. Az igény alapvetően arra irányul, hogy a jogalkotó ezek esetében súlyosítsa a büntetési tételeket.

A büntetés-kiszabási gyakorlat nem tartozik az állami büntetőpolitika befolyása alá. A jogalkotó a büntetőjogi rendelkezések módosítása révén fejezheti ki elvárásait a jogalkalmazók számára. Az a cél, hogy a jogalkalmazást a jogalkotó a súlyosabb büntetés-kiszabás felé terelje, leginkább a büntetőjog általános rendelkezéseinek módosításával érhető el. Ugyanakkor számot kell vetni azzal, hogy ez esetben a büntetési rendszer alapjainak változtatásáról van szó.

Az 1991-1996 közötti felnőtt korúakkal szembeni ítélkezési gyakorlat vizsgálata az alábbiakat mutatja. (Közvédas eljárásban 1991-96 között összesen 458.473 személyt ítéltek el, közülük 43.729 (9,5%) fiatalkorú, 414.744 (90,5%) felnőtt korú volt.)

- A közvédas eljárásban jogerősen elítélt felnőtt korúak száma az 1991. évi 58.165-ről 1995-ig 76.071-re nőtt, majd 1996-ban 74.653 főre csökkent. A büntett miatt elítéltek aránya ugyanebben az időszakban 35%-ról 41%-ra, a halmazat miatt elítéltek aránya 20%-ról 26%-ra emelkedett. Átlagosan minden harmadik elítélt már korábban is volt büntetve, és a visszaesőnek nem tekintendő bűnisméltók aránya az elítéltek számának átlagos emelkedését meghaladó mértékű volt. (Az elítéltek számának 28%-os emelkedésétől eltérően a visszaesőnek nem tekintendő bűnisméltók száma 71%-kal, aránya az 1991. évi 19%-ról 1996-ig 26%-ra nőtt.)
- A végrehajtandó szabadságvesztésre ítéltek aránya 20%-ról valamivel 13% alá csökkent. A felfüggesztett szabadságvesztés

aránya 15%-ra 18%-ra emelkedett, a pénzfőbüntetés aránya 50%-hoz közeli értéken stabilizálódott. Az önállóan alkalmazott mellékbüntetések, intézkedések aránya 17%-ról 19%-ra nőtt.

- Az erőszakos, valamint a közrend, a köznyugalom szempontjából leginkább figyelmet érdemlő bűncselekmények miatt indult eljárásokban folytatott ítélkezési gyakorlat azt mutatja, hogy egyrészt a végrehajtandó szabadságvesztések alkalmazási aránya csökkent, másrészt a kiszabott büntetések a törvényi minimumhoz közeli értékek körül szóródnak, és (az enyhítő rendelkezés alkalmazásával) a törvényi büntetési tételek alsó határának átlépése gyakori. Figyelemre méltó még, hogy az esetenként igen magas halmazati bűnelkövetési arány ellenére a halmazati büntetések csak jelentéktelen mértékben lépik túl az alapesetre írt büntetési tétel maximumát.

Mindez azt mutatja, hogy a Btk. generális maximumára, valamint az egyes tényállások büntetési tételkeretének felső határára vonatkozó rendelkezések módosítása nem lenne indokolt. Ugyanakkor a büntetéskiszabási gyakorlat befolyásolását nem ezen mennyiségi jellegű változtatásokkal lehetne elérni, hanem a büntetéskiszabásra vonatkozó általános rendelkezések módosításával.

A büntetőjog és kodifikációja

Minden jogalkotásnak van igénye és logikája. A jogalkotás igényéből formálódik ki a jogalkotó jogpolitikája, míg a szabályozás logikája végső sorban a jogalkalmazás során igazolódik, illetve érvényesül. A jogszabály előkészítése pedig nem más, mint azon folyamatokkal való konkrét számvetés, amelyek majd a jogszabály alkalmazása során állnak elő.

A büntetőjog felé csak az elvárások egyike az, hogy *legyen*. Az elvárások másik része arra irányul, hogy *alkalmazható*

legyen, és legyen is alkalmazva. A jogalkalmazás szempontjából nem a fenyegetettség meglétének, és a büntetési tétel nagyságának, hanem a tényállás megfogalmazása minőségének van jelentősége, a kodifikációnak pedig ezt tudomásul kell vennie.

A jogalkalmazás nyilván bízik abban, hogy jó jogszabályt alkalmaz és a jogalkotónak ezt a bizalmat fenn kell tartania. Ez azt is jelenti, hogy a jogszabályt érő bírálatokat vagy egyértelműen meg kell válaszolnia, vagy az adott jogszabályt minél előbb reparálni szükséges.

A büntetőjogi kodifikáció *gyakorlati célja*, hogy mind az eljárás alá vont személy, mind pedig a hatóság számára egyaránt biztosítsa az ártatlanság vélelmének fennmaradásához, illetve megdöntéséhez fűződő érdek bizonyíthatóságát. A büntetőjog nem léphet fel a mindenhatóság igényével, precízsege, meghatározottsága révén csak arra lehet képes, hogy előre látható, *kiszámítható szabályai* legyenek. Ez teremti meg a társadalom tagjai számára a büntetendőnek nyilvánított tényállások elkerülhetőségének lehetőségét és biztosítja egyben a büntetendő tettek megvalósítói körében a felrőhatóságot.

Amennyiben a jogalkotó rövid időn belül visszatérően eleget tesz a közvélemény vagy az őket képviselni hivatott politikusok által a büntetések súlyosítását célzó igényeinek: óhatatlanul sérül a jog kiszámíthatóságának eszméje. A büntetőjognak mind az általános, mind a különös része igen finoman kiegyensúlyozott rendszer. E rendszernek csupán az egyik részébe történő beavatkozás gyakran előre (nem) látható következményeket idéz elő a változással nem érintett területeken is. Így amennyiben csak egyes bűncselekmények vagy cselekmény-csoportok büntetési tételének szigorítására kerül sor: ez a társadalom számára - közvetve - azt az üzenetet is küldheti, hogy más, szigorítással nem érintett tett-csoportok megítélése a korábbinál enyhébbé vált.

Ahhoz, hogy a büntetőjognak előre látható, kiszámítható

szabályai legyenek: némely területen elengedhetetlen, hogy a háttér-jogterületek (civilisztika, közjog stb.) egyértelmű igénypontokat mutassanak fel számára. Olyan igénypontokat, amelyek érdekkonfliktusai már rendezettek és azt nem a büntetőjognak kell megoldania. Ebből a szempontból tehát nem a büntetőjog erkölcsisége, hanem sokkal inkább a civil szabályozás megbízhatósága a kérdés. Tipikusan ilyen a gazdasági élet területe.

A büntetőjogi szankcióknak visszatartó hatásúaknak kell lenniük. Ehhez azonban arra van szükség, hogy azoknak alkalmazhatóaknak, valószínűeknek és hiteleseknek kell lenniük. Tehát az államnak el kell érnie, hogy az érintettek, vagyis a lakosság tapasztalja: az állam a szankciót a tilalom megszegőivel szemben valóban akarja alkalmazni, és erre képes is.⁶

A büntető jogalkotás jellemzői 1989-1998 között

a) A büntető jogalkotást meghatározó körülmények:

- a jogállami felfogással ellentétben állónak látszó intézmények megszüntetése (ez megtörtént 1991-ig),
- az átalakuló (átmeneti) társadalmi és gazdasági életnek megfelelő büntetőjogi normák kialakítása (ez folyamatos karbantartást jelent),
- az alkotmányos büntetőjog igényének való megfelelés (ez annak figyelembe vétele, hogy a büntetőjog valóban ultima ratio legyen, és szabályai eleget tegyenek az alkotmányos, jogelvi elvárásoknak),
- a Magyarország által ratifikált nemzetközi egyezményekben megfogalmazott jogállami követelményeket érvényesítő büntető jogrendszer kialakítása (ez a nemzetközi instrumentumok folyamatos követését, a magyar joganyag

⁶ Zimring-Hawkins-t egyetértőleg idézi Bócz: i. m.

közel egyidejű megfeleltetését jelenti),

- az euro-atlanti csatlakozás (integráció) szempontjából megfelelő büntető jogalkotás (megállapítható, hogy a nemzetközi szervezett bűnözéssel - kábítószerrel visszaélés, pénzmosás stb. - a gazdasági bűnözéssel és bűnözés más súlyos formáival kapcsolatos magyar törvények euro-konformak, nem vagyunk jog-közelítési kényszerhelyzetben, ugyanakkor a meglévő rendelkezések további finomítása indokolt),
- a közbiztonság helyzetének tapasztalatain alapuló jogalkotás (e körben a kérdést alapvetően az új igényeknek a Btk. jelenlegi rendszerébe való beillesztése jelenti).

b) A jogalkotás jellemzői:

1989-1993 között:

- az ország közjogi berendezkedésének megváltozásából adódó módosítások,
- a személyi szabadság, az emberi méltóság és a becsület kiemelkedő értéként kezelése,
- a gyermekek fokozott büntetőjogi oltalmának biztosítása,
- az önsértő cselekményekkel szembeni büntetőjogi beavatkozás észszerű korlátok közé szorítása,
- a jogalkotó és a jogalkalmazó kompetenciája közötti egyensúly megteremtése a felesleges törvényi kötöttségek megszüntetésével,
- az igazságos, a tett súlyához igazodó büntetés elvéhez való közelítés,
- a gazdasági élet megváltozott rendjének megfelelő büntetőjogi fellépés kialakítása,
- a büntető jogalkotásnak tehát voltak saját felismerésein alapuló

kriminálpolitikai szempontjai,

1994- 1996 között:

- a gazdasági bűncselekmények körének további bővítése,

1997-1998 között:

- a büntetőjog szigorítása, bizonyos érdekekre tekintettel: a gyermekek védelme, a szervezett bűnözés visszaszorítása, a gépkocsilopások visszaszorítása, a felelőtlen egészségügyi beavatkozások, a jogellenes szerverkereskedelem, a jogellenes műkincskereskedelem megelőzése érdekében, (illetve a nemzetközi jellegű korrupció, taxisgyilkosságok, lőfegyverrel visszaélések visszaszorítása érdekében tervezett módosítások)
- a gazdasági bűncselekmények körének további bővítése,

A *büntető jogalkotás* lényegében 1994-től kezdve folyamatosan *külső igények* után, és nem saját felismeréséből adódóan történt, ami azt is jelentette, hogy ezen időszakban *a büntető jogalkotás mögé nem állt össze kriminálpolitikai elgondolás.*

c) *Az 1994-98 közötti büntetőjogi kodifikáció és a büntetés kiszabási gyakorlat tapasztalatai*

A kriminálpolitikai elgondolás hiányában a büntető jogalkotás alapkérdésévé a tárcaigények kielégítése vált, ami azt jelentette: rendszeresen, évente legalább egyszer módosultak a szabályok, és a módosításcsomagokon belül nehezen lehet megállapítani, hogy egyes rendelkezések miért, illetve mások miért nem szerepelnek. Az utolsó, novellának minden szempontból nevezhető csomag az 1993. évi XVII. törvény volt.

Az 1994-98 között folyamatosan kérdés volt a büntetőjogalkotás és a büntetés kiszabási gyakorlat viszonyának problémája, ami a büntetőjogi kodifikációt a szigorítás irányába terelte. Ennek a kodifikáció egyféle módon megpróbált eleget tenni.

Ugyanakkor 1994-98 között a büntetőjog Btk. IV. és V.

fejezetében (a büntetésekre és intézkedésekre és a büntetés kiszabására vonatkozó általános szabályok) lényegi, koncepcionális, statisztikailag kimutatható *változás nem történt*. 1994-98-ban (a májusi kormányülést leszámítva) a szankciórendszerrel kapcsolatos változtatások csupán az életfogytig tartó szabadságvesztést, a közérdekű munkát, valamint egyes mellékbüntetéseket és intézkedéseket elhanyagolható mértékben érintették. 1994-98-ban a Különös Részi tényállások (büntetési tételei) sem változtak oly mértékben, amely a büntetés kiszabási gyakorlatra akár csak kis hatással is lehetett volna.

Tény, hogy általában véve a büntetés kiszabási *gyakorlat* jelentősen *alatta marad* a törvény szerint kiszabható felső határnak, és a középérték sem tekinthető tipikusnak. Ez arra enged következtetni, hogy a Különös Részi (egyres) büntetési tételkeretek emelése önmagában nem elégséges a változtatásra (a büntetés kiszabási gyakorlat súlyosítására).

Az enyhébb büntetés kiszabás okaként merült fel, hogy 1989-93 között olyan Btk. módosítások születtek, amelyek lazítottak a büntetés kiszabás törvényi kötöttségein, nagyobb teret engedve a bírónak. Téves azonban az a következtetés, ami ebből azt vonta le, hogy a jogalkotó az enyhébb elbírálásra sarkallta a jogalkalmazókat. Egyszerűen nem történt más, mint nagyobb hangsúly lett a bírói mérlegelésnek; ugyanakkor tény, hogy ezt követően enyhültek a kiszabott büntetések.

A büntetés kiszabási gyakorlat ilyen alakulása mellett a *bűnözési helyzet rosszabbodása* együttesen azt eredményezte, hogy a büntetőjog el kezdett távolodni a társadalom érzületétől, és ez a kíméletlen büntetőjog kívánása felé terelte a közhangulatot (ezt nemcsak a halálbüntetés, hanem a differenciálatlan büntetési tételelemelések felvetése jelzi).

Nem lehet azonban azt állítani, hogy a bűnözési helyzet rosszabbodása a büntetőjog említett helyzetével egyenes összefüggésben áll. Nem arról van szó ugyanis, hogy a Btk.

fenyegetettségi rendszere hézagossá, zilált lenne, de arról lehet szó, hogy a jogalkotónak felelőssége van a jogalkalmazók felé.

A jogalkotó maga is érzékelte a kialakult helyzetet, és ezt jelzik az 1995-97-ben tett módosítások, amelyek szerinti szigorítás ismert. Világossá vált azonban, hogy az az elgondolás, ami jellemezte az elmúlt időszakot - miszerint a különös részi fenyegetettségek jelentékenyen nem változtak, ugyanakkor az általános részi rendelkezések - enyhültek - nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket. Ugyanakkor az is igaz, hogy a jogalkotó csak egy bizonyos szakmai, tapasztalati alapon juthat el odáig, hogy a büntetőjog alaprendszeréhez (a Btk. Általános Részéhez) hozzányúl.

1997. végén kialakult az a felfogás, miszerint

- valódi változást csak valódi kriminálpolitikai elképzelés alapján lehet elérni; új kriminálpolitikai megközelítés lehet az, hogy a jogalkotó megszorítja az általános részi rendelkezések korrekciója által a jogalkalmazói (bírói) individualizációt, emellett a különös részi tényállások büntetési tételkereteit, minősítő körülményeit átvizsgálva szigorúbbá, szikárabba, feszebbé teszi a büntetőjogi fellépés eszköztárát,
- egy, a jelenleginél szikárabb, szigorúbb anyagi jog, a már meglévő sokszínű eljárással együtt, egymást megfelelően kiegészíti, és mind a jogalkalmazó számára, mind pedig a közvélemény előtt megfelelő támpontokat adhat az állam büntetőjogi fellépéséhez,
- azt az igényt, hogy észszerűen, a gazdasági és a társadalmi fejlődés aktuális igényeinek megfelelően legyen meghatározva a büntetőjogilag üldözendő cselekmények köre, a büntetőjogalkotás akkor tudja legjobban teljesíteni, ha nem vállalja magára a civil szabályozásban meglévő kétértelműségek megoldását, hiányok pótlását; más szóval egyes büntetőjogi fellépéshez a civil szabályozásnak kell egyértelműen megadnia az igénypontokat,

- kiindulópontként kell kezelni, hogy bárminemű Btk. módosítást külön törvénnyel indokolt megtenni,
- el kell érni, hogy a büntetőjogi szabályok módosítása évente legfeljebb egy alkalommal történjen, ez egyben jótékony hatással lenne a jogalkalmazók munkájára nézve, de a jogkövető állampolgárok szempontjából is.

1994-98 között koncepcionálisan nem változtak Btk. Általános Részének alábbi rendelkezései:

- a büntető törvény hatályáról szóló I. fejezet,
- a bűncselekmény és az elkövető fogalmáról szóló II. fejezet,
- a büntetőjogi felelősségre vonás akadályairól szóló III. fejezet,

Ezeket koncepcionálisan továbbra sem lenne szükséges változtatni.

Ugyancsak nem lenne indokolt változtatni koncepcionálisan a jelenleg hatályos szöveg szerinti alábbi rendelkezéseken:

- a mentesítésről szóló VI. fejezet,
- a katonákra vonatkozó VIII. fejezet,

Indokolt lehet változtatás az alábbi helyeken:

- a büntetések és intézkedések fogalmáról szóló IV. fejezet,
- a büntetés kiszabásáról szóló V. fejezet,
- a fiatalokra vonatkozó rendelkezésekről szóló VII. fejezet.

A szabálysértés és a büntetőjog viszonya

A szabálysértések és a bűncselekmények közötti *különbségtétel* legalább négyféle módon tehető. Az *egyik* nézet szerint pusztán súlybeli különbség létezik. A *másik* nézet szerint természetbeni, minőségi különbség van. A *harmadik* nézet szerint

míg a bűncselekmény jogszabályt és erkölcsi szabályt is ért, addig a szabálysértés csak jogszabályt sért. Végül a *negyedik* nézet szerint míg a bűncselekmény alanyi jogot sért, addig a szabálysértés csak veszélyeztet. Jól látható, hogy a jelenlegi (és a közeljövőben megalkotandó új) szabálysértési törvényben szereplő szabálysértések között mindegyikre találunk példát. Azt jelentené ez, hogy lehetetlen valamiféle elvi szempont kialakítás?

A szabálysértésekről szóló 1968. évi I. törvény indokolása szerint a szabályozás elvi alapja az, hogy a szabálysértés sajátos jogintézmény, amelyben a különböző jogágak elemei találkoznak. Lényegét tekintve az államigazgatási jog keretei közé illeszthető a legmegfelelőbbben. Ez azonban nem jelenti azt, hogy más jogággal - különösen a büntetőjoggal - ne lenne kapcsolata. Könnyű belátni, hogy a közigazgatás büntetőhatalmának törvényi elismertsége az új szabályozás mellett sem vált teljesen megoldottá. Az államigazgatási szervek továbbra is az igazságszolgáltatási út mellőzésével bírálják el a szabálysértésnek elnevezett kriminális cselekményeket.

Az 1968. évi I. törvény alapján a szabálysértés nem más, mint az a társadalomra kisebb mértékben veszélyes magatartás, amely az államigazgatási tevékenységet vagy társadalmi együttélés szabályait sérti és amelyre a törvény büntetés kiszabását rendeli. Ez pedig azt jelenti, hogy a szabálysértés minden más jogellenes magatartástól jól megkülönböztethető, sajátos jogintézmény, amely az alábbi speciálisnak mondható ismérvekkel rendelkezik.

- a) A szabálysértés a társadalomra csekély fokban veszélyes magatartás. A társadalomra veszélyes magatartásokat általános érvénnyel a büntető törvénykönyv szabályozza. A szabálysértés pedig ehhez az általános oltalomhoz képest többnyire a társadalomra csekélyebb fokban veszélyes cselekményeket szabályozza.
- b) A szabálysértések vagy az államigazgatási tevékenységet vagy a társadalmi együttélési szabályokat sértő cselekmények. A

kódexben megfogalmazott szabálysértési tényállások nagyobb hányada az államigazgatási anyagi jog szabályainak megsértéséből ered, kisebb része pedig a társadalmi együttélés szabályainak megszegéséből származik.

- c) A szabálysértés legáltalánosabb szankciója a pénzbírság.
 d) A szabálysértések miatt általában az államigazgatási szervek járnak el a szabálysértési eljárásra vonatkozó sajátos rend szerint.

A tervezet rendelkezései, különösen a bírói utak megnyitása egyértelművé teszik, hogy a szabálysértések elbírálása garanciális szempontból a büntetőeljárás természetével egyezik meg.

A *szabálysértések statuálása* ugyanakkor továbbra is *megoldatlan* elméleti probléma. A dekriminalizációs folyamat részeként egyre több bűncselekmény kerül ki a büntetőjog köréből és degradálódik szabálysértéssé. Vélhetően nem várható a közeljövőben olyan anyagi jogi válasz erre, ami egyértelmű helyzetet teremtene, és talán nincs is rá szükség. Itt az alapproblémát az jelenti, hogy a szabálysértés természetéből fakadóan mindig szükség lehet olyan jogforrási szinten is megengedni a statuálást, amely lehetőséget biztosít a gyors állami, önkormányzati reagálásra. Ez a jogforrási szint a törvény alatt lévő kormányrendelet, illetve az önkormányzat rendelete. A törvényi és az alacsonyabb szintű szabályozás közötti viszonyra nézve javasolható azonban olyan megoldás, ami a szabálysértési fenyegetettség kialakításához az alapul fekvő jogviszony szabályozási szintjéből indulna ki.

Eszerint a büntetőjogból lecsúszott szabálysértések, a büntetőjogi fenyegetettségtől pusztán mennyiségi alapon, vagy az elkövetés körülményeiben különböző szabálysértések statuálása törvényi szinten lenne indokolt. Ugyancsak törvényi szinten lenne indokolt olyan jogviszonyok megsértésére reagáló szabálysértések statuálása, amely jogviszonyok rendezését a jogalkotó törvényi szintre helyezte.

Ehhez képest nem igényelne törvényi szintű statuálást mindazon szabálysértés, amely törvényi szintnél alacsonyabb szinten szabályozott viszonyok megsértését fenyegetné.

Mindez egyértelművé tenné, hogy az egyes érdekek védelmének szintje nem haladhatja meg azt a szintet, ahol az adott érdekhez fűződő állami rendelkezések megfogalmazódnak. Másrészt a speciális igényeket nem figyelmen kívül hagyva ez lehetőséget biztosítana a szabálysértési joganyag stabilitásának megőrzésére.

Vélhetően az önkormányzati hatalom kiteljesedésével (pl.: önkormányzati rendőrség) arra is lehetőség nyílik, hogy a szabálysértési ügyekben való kegyelmi jogkör gyakorlása megoldható legyen.

A szabálysértések statuálásának elvi szempontja lehet az, miszerint a büntetőjog nem használható fel olyan cél elérésére, amelyet nem büntetőjogi intézkedések révén is éppen olyan, vagy legalábbis közel olyan eredményesen lehet elérni, és az a szóban forgó magatartás gyakoriságának csökkentésére alkalmas. A szabálysértés ugyan mutat rokon vonás a büntetőjoggal, de nyilvánvalóan *e téren büntetési elméletek nem érvényesíthetők*. Ebből pedig az következik, hogy a kis kriminalitással szembeni állami fellépés soha *nem válhat megtorlóvá*, másrészt, ha a szabálysértési jog önállóságából indulunk ki, akkor ez a szabálysértési fenyegetettség, büntetés jogalapjának önállóságát is jelenti.

A gazdasági, vám- és adó büntetőjog

A bűnfelelősség elve a büntetőjog hagyományos alapelve. Ugyanakkor a bűnözés új formái, a jogvéde érdekek újabb generációi rendre felvetik, hogy a természetes személy elkövetővel szemben való fellépés mögött személyösszességek, *jogi személyek* felelőssége áll. Tipikusan ilyen a gazdasági élet

területe.

Az állam pénzügyi érdekeit sértő bűncselekmények kérdése pedig azt veti fel, hogy valóban hatékony-e e körben a büntetőjogi természetű fellépés, hiszen itt az államnak egy betervezett bevételkiesése történik meg, amit valójában nem old meg az, ha valakit ezért elítélnék.

Jól látható, hogy mindazon területeken, ahol a hagyományos büntetőjoghoz képest speciális igények vannak, ez a specialitás megjelenik az általános büntetőjogi rendelkezések értelmezésében is, és új szabályozás igényét vetik fel (ilyen igény pl.: a jogi személy büntető jogalanyiségének megteremtése, a bizonyítási teher megfordítása, a elkobzásra vonatkozó rendelkezések változtatása). Vezethet-e ez oda, hogy a büntetőjogban egyes területek önállósodni fognak. Vélhetően az egységes büntetőjog iránti igény ezt nem fogja megengedni.

Ugyanakkor ebből az fakad, hogy az állam a büntetőjogi eszköztárán kívül bővebben teremtsen meg azokat a jogintézményeket, amelyek a büntetőjog alkalmazása előtt, mellett vagy után a büntetőjogi fellépést kiegészítik. Hasonló logika szerint, mint ami a közbiztonság megóvásában az idegenrendészet és a büntetőjog feladatát elkülöníti, lehetséges olyan *büntetőjogon kívüli jogintézmények* teremtése, amelyek állami igazgatási eljárás révén kontroll alatt tartják az állami érdekekre kockázatos magatartásokat, elkövetőket. Az ilyen intézkedések összeegyeztethetők a jogállami elvárásokkal, és gyorsaságok révén a büntetőjognál hatékonyabb fellépést jelenthetnek. Ehhez persze az kell, hogy a civil szabályozás megbízható legyen, és kidolgozásával egyidejűleg mutassa fel azokat a kockázatokat, amelyek előállhatnak.

A büntetőjog iránti alkotmányos elvárások szükségképpen korlátozzák az állami akaratot, és ezt tiszteletben kell tartani. Ugyanakkor, ha gondolatban a bűnfelelősség szempontját felváltjuk a kockázatok kiküszöbölése végett szükséges biztonsági intézkedések kategóriájával, akkor rögtön látható, hogy e téren az

államnak nem csak lehetősége, hanem kötelessége is cselekedni.

A büntetőeljárásban történő vagyontárgyaktól való megfosztásnak a logikája egyrészt az eljárási törvényen, másrészt a Btk. - alapul.

A Be. kötelezően előírja azoknak a dolgoknak a lefoglalását, amely az eljárás során tárgyi bizonyítási eszköz, vagy a törvény értelmében elkobozható, vagy amelynek bírtoklása jogszabályba ütközik.

Ezenkívül a Be. szerint lehetőség van a vagyontárgyak zár alá vételének, ha az eljárás olyan bűncselekmény miatt folyik, amellyel kapcsolatban vagyoneklobzásnak, vagyoni előny, vagy elkobzás alá eső érték megfizetésére kötelezésnek van helye. Az új Be. ezt kiegészíti a biztosítási intézkedés intézményével, amely a vagyontárgy nyombani, ideiglenes elvonását teszi lehetővé.

A Btk. mellékbüntetésként rendelkezik a vagyoneklobzásról, és intézkedésként az elkobzásról. Ezenkívül az egyes tényállások esetében a Btk. külön is szabályozza az elkobzás eseteit.

Ebben hagyományos rendszerben a vagyoneklobzás, és az elkobzás (mint végleges megfosztás) a bűnösséghez (a terhelt személyéhez, büntethetőségéhez) kapcsolódik, és ebből adódóan az ártatlanság vélelme kizárja azt, hogy a jogerős döntés előtt ilyen végleges megfosztás történhessen.

Annak érdekében, hogy az *elkobzást* elszakítsuk a bűnösség bizonyításától, arrafele kell elindulni, hogy az *adott vagyontárgy veszélyessége legyen az alapszempont*. (Ebben az esetben azt is lehet mondani, hogy a bűncselekmények elkövetői kezén felhalmozódó tőke tágabb értelemben a közösség számára igenis veszélyes.)

Azaz a vagyoni előnyök elkobzása függetlenül attól, hogy meghatározott személy felelősségre vonható vagy büntethető-e, ez nemcsak úgy lehetséges, hogy a szóban forgó elkobzást a büntetőjogi reakció sajátos módjának tekintjük, hanem oly

módon, hogy a megelőző biztosítási intézkedések fogalmát kibővítjük úgy, hogy a jelzett helyzetet is magába foglalja.

További problémát vet fel a *bizonyítási teher* (a vagyontárgynak a bűncselekményből való származásának bizonyítása) kérdése. Az igazán célravezető az a szabályozás lehet, amely meghatározott feltételek fennállása esetén vélelmezi a vagyontárgy "bűnös eredetét", és a vagyontárgy birtokosának feladatává teszi az eredet bizonyítását. (Több államban van ilyen megoldás, és Ausztriában is a közelmúltban került a törvényhozás elé erre vonatkozó tervezet.)

A vagyontárgyak jelenleginél lényegesen szélesebb körű elkobzásának imént jelzett megoldása mellett a büntetőeljárásban logikailag másról nem lehet szó. És szó lehet arról, hogy a büntetőeljáráson kívüli eljárásokat (pl.: jövedéki) használjuk fel e cél érdekében.

Büntető igazságszolgáltatás

Az igazságszolgáltatás a bűnözés és a társadalom biztonságához fűződő igénye közötti egyensúlynak a megteremésére hivatott azáltal, hogy a bűncselekményeket felderíti, a büntetőjogi felelősséget megállapítja, szankciót alkalmaz, azt végrehajtja és közreműködik a bűnmegelőzéssel kapcsolatos feladatok ellátásában.⁷

Bűnüldözés

A kívánatos prioritás - megegyezően a jogalkotásnál említettekkel - az egyéni, emberi jogok védelme, ami megelőzi az egyéni anyagi autonómia és a közösségi érdekek védelmét. A gyakorlatban ez egyrészt - országosan - az alapvető emberi

⁷ A definíciót ld. *Farkas Á.* idézett művében, 85. p.

jogokat biztosító normák védelmét, másrészt - helyi szinten - a köznyugalmat kiemelten zavaró bűncselekmények, valamint ezek látenciájának csökkentését jelenti. Megfelelő, hagyományokra és helyi igényekre alapozó, szavakban és tettekben az egyéni autonómia elsőbbségét szolgáló kriminálpolitika nagyobb felderítési eredményességre számíthat, mint a tisztán korlátozó-beavatkozó elven működő alternatíva.

A *bűnfelderítés* jogi természetének meghatározása nem is olyan könnyű. Sokáig tartotta magát az a nézet, miszerint az eljárás előkészítő szakasza egy szélesebb értelemben felfogott büntető igazságszolgáltatás része. A tétel folyamánként a nyomozást a tárgyalással egyenértékűnek tartották, amely magában is alkalmas a teljes igazság megállapítására. A nyomozó hatóságnak is feladata a bizonyítékok mérlegelése, valamint az, hogy döntéseit az ebből táplálkozó belső meggyőződése szerint hozza meg. Az igazságszolgáltatás természetéből következően ez azt is jelenti, hogy a terhelő és a mentő, a súlyosító és az enyhítő körülményeket egyaránt fel kell deríteni. A nyomozási cselekmények gyakran keverednek kontradiktórius elemekkel, mert csak így lehet a gyanúsítás érveit a védekezéssel szembevetni. Az előkészítő szakasznak ez a felértékelődése ahhoz vezetett, hogy a bírósági tárgyalás veszített a jelentőségéből. A bíró szerepe kezdett erősen hasonlítani a kihallgatást vezető nyomozó tevékenységére. Az egész per alig alkalmas többre, mint a nyomozási iratokból kiolvasható tényállás pusztá reprodukálására. Mivel az ítélethozatalt a tárgyaláson felvett bizonyításnál lényegesen erőteljesebben befolyásolta a nyomozásnak a vádiratban összegezett eredménye, a vád képviselője végig fölényben volt a védelemmel szemben. A fegyverek egyenlőségéről azért sem lehetett beszélni, mert az ügy kimenetelét gyakran nem a tárgyaláson történtek döntötték el.

Ez a konstrukció egyfelől ugyan alkalmas a helyes tényállás megállapítására és igazságos ítélet meghozatalára; másfelől viszont egyaránt magában hordozza az eredménytelenség és a törvénytétés veszélyét anélkül, hogy az

ezek elkerülésére alkalmas garanciákat képes lenne szervesen beilleszteni saját rendszerébe.

Az igazságszolgáltatás-szerű feladatok nincsenek tekintettel a nyomozás kriminalisztikai természetére, viszont arra alkalmasak, hogy bürokratikusá, formálissá és merevvé tegyék az eljárást. Ráadásul az igazságszolgáltatási funkció függetlenséget tételez fel, ezzel szemben a processzuális feladatokkal megterhelt rendőrség szigorúan centralizált, katonai elvek szerint működő, a végrehajtó hatalomnak alárendelt adminisztráció, amelyik ezt a sajátosságát akkor sem adhatja fel, amikor büntetőeljárást folytat. Arról sem szabad megfeledkezni, hogy sokáig nem került törvényi rendezésre a titkos eszközökkel folytatott felderítés, amely így összemosódott a nyomozással, anélkül azonban, hogy a büntetőeljárás kontrollmechanizmusai figyelemmel kísérhették volna a rendvédelemnek ezt a konspirált tevékenységét. Az így kialakult helyzetnek tipikusan három következménnyel is számolnia kell:

1. Az eljárások gyakran lassúak és eredménytelenek, mert a bűnüldözés kriminalisztikai igényeire a formalizált eljárás merev keretei nincsenek tekintettel.
2. Előfordulhatnak durva törvénytértések, rendőri túlkapások, amelyek a hierarchia ama sajátosságából következnek, hogy abban a parancsnak való engedelmesség teljesítési kényszere gyakran megelőzi a jognak való megfelelést.
3. Az egész rendszer alkalmas a végrehajtó hatalom általi manipulációra, amely enyhébb esetekben csak a büntetőjogi eszközöket rendeli alá szűk politikai érdekeknek, súlyosabb helyzetekben viszont utat nyit az önkénynek, a parancsuralmi rendnek.

Az alkotmányos demokráciák az előbbieken jelzett veszélyek elhárítására a jogi megoldások gazdag tárházát alakították ki. A legfőbb követelmények a következők:

1. Az első kívánalom a hatalmi ágak megosztásából vezethető le,

ennek lényege pedig a *közigazgatásnak az igazságszolgáltatástól történő elválasztása*. Az igazgatási tevékenységként felfogott nyomozás döntési kompetenciája a kényszerintézkedések tekintetében rendkívül korlátozott, a végrehajtásra szűkített és szigorú kontroll alatt áll. Nagy viszont a rendvédelem cselekvési szabadsága a bűncselekmények megakadályozásában, megszakításában, a bizonyítékok felderítésében és összegyűjtésében.

2. A második követelmény, hogy a *nyomozást fel kell oldani a perrendszerű bizonyítás kötelezettsége alól* akként, hogy a bűncselekményeket dokumentáló tevékenysége igazodjon a feladat kriminalisztikai természetéhez. *Perrendszerű* az a *bizonyítás*, amelyik előre megismerhető és a bizonyítási műveletnek kötelező formát adó szabályok között zajlik, mindvégig a védelem kontrollja alatt áll, és amelynek az eredménye a belső meggyőződésre alapított tényállás megállapítása. A *kriminalisztikai bizonyítás* ezzel szemben formalizált szabályokhoz nem kötött, módozataira csak ajánlások fogalmazhatók meg, nem igényli a védelem azonnali reflexióit, eredménye csupán a vádló tájékoztatása, a vádemelésben való állásfoglaláshoz elégséges tények összegyűjtése.

A nyomozás mint igazgatási tevékenység a rendvédelem által folytatott bűnüldözés egyik szakasza, ezért nemcsak az igazságszolgáltatáshoz fűződő viszonya vár tisztázásra, hanem a bűnüldözés más területeivel mutatott összefüggései is.

Ha a *bűnüldözést* legáltalánosabb értelemben a bűncselekmények megakadályozására, megszakítására és az elkövetők leleplezésére irányuló rendvédelmi tevékenységek foglatának tekintjük, akkor azt *három*, szakmailag és jogilag is *elkülöníthető területre* bonthatjuk.

1. Az *első* szakaszba tartozók mindazon *rendvédelmi intézkedések*, amelyek a bűncselekmények megakadályozására és a véghezvitel megszakítására, a védekező vagy a menekülő

gyanúsítottak kézrekerítésére irányulnak. A rendvédelmi intézkedés közbiztonsági fellépés, amelynek fő eszköze a *legitim fizikai erőszak* alkalmazásának a lehetősége, illetve annak tényleges érvényesítése. A véghezvitelhez a kriminalisztikai jártasságon kívül közrendvédelmi szaktudás szükséges. A *rendészeti intézkedés* is jogilag szabályozott igazgatási aktus, amelyben azonban széles körben érvényesül a *diszkracionális jog*. Vannak, akik a rendvédelemnek ezeket a mozdulatait hasonlatosnak tartják a fegyveres harchoz, a katonai műveletekhez. Erről a tipikus rendőrségi akcióról azt is meg lehet állapítani, hogy a fellépésre okot adó esemény rendszerint előre nem várható, a megoldás módja szabályzatokban részletesen nem írható le és végül a beavatkozás igénye azonnali, sokszor semmiféle meditációt nem tesz lehetővé. A rendvédelmi veszélyhelyzeteknek eme sajátosságait nevezhetjük a fellépés spontaneitásának is. Az pedig, hogy az ilyen szituációk megoldására a jelen lévő rendőri erő önállóan és a szakmai tudást, tapasztalatot mozgósítva, lehetőleg hatásosan cselekedjék, a hatósági fellépés autonómiájaként írhatjuk le. A *spontaneitás és az autonómia* a most jellemzett rendvédelmi beavatkozásoknak az a két vonása, amely megkülönbözteti a bűnüldözés másik két területétől, a felderítéstől és a nyomozástól.

2. Az előbbiekhöz képest jóval nehezebb feladat a másik két terület: a *felderítés* és a *nyomozás* fogalmi elkülönítése. Közös bennük az, hogy mindkét művelet megismerő tevékenység, amelynek a tárgyát a büntetőjogi relevancia adja. Míg azonban a nyomozás mindig a múltban történt esemény rekonstrukcióját végzi el, a felderítésnek gyakran a jelenben bontakozó bűnös tevékenységek regisztrálása a feladata, illetve annak valószínűsítése, hogy ezek a folyamatok a jövőben kriminális veszélyeket hordanak magukban. Az, hogy a felderítés regisztráló és valószínűsítő építő jellemzőket visel, döntően az eszköztárával magyarázható. A *felderítés* olyan bűnügyi hírszerzés, amely *elsődlegesen a titkosszolgálati eszközökre támaszkodik*. Ezek pedig többségükben arra alkalmasak, hogy

a bűnös folyamatokat az eseményekkel egyidőben regisztrálják, számon tartják, sőt arra is lehetőséget adnak, hogy azokat befolyásolják. *Veszélyei* is ebből származnak. Egyfelől a feltételezett bűnös tevékenységekkel párhuzamosan folytatott felderítés rendkívül elhúzódhat, ezzel pedig embereket a gyanú állapotában tarthat, jogaikat korlátozhatja, az érintetteket a hatalommal szemben huzamosan kiszolgáltatott helyzetbe hozhatja. Másfelől viszont még ennél is nagyobb veszély az, hogy az események befolyásolására alkalmas titkosszolgálati módszerekkel bűncselekményeket lehet produkálni, ártatlanokat lehet a bűn útjára terelni. Természetesen a titkosságnak *előnyei* is vannak. A rendvédelem így bukkanhat konspirált bűnkapcsolatokra, így válnak üldözhetővé a bűnelkövetések legveszélyesebb formái és ekként lesz lehetséges súlyos fenyegetések elhárítása, emberi életek megmentése. Ezért az alkotmányos jogállamok nem mondhatnak le a bűnüldözésnek eme hagyományos módszereiről, de nem hagyhatják *szabályozás* nélkül a felderítést sem. Kialakultak *e normatívák legfontosabb elvei*: a felderítést törvényben kell szabályozni, e törvénynek magának is alkotmányosnak kell lennie, mert csak akkor adhat titkosszolgálati módszerek alkalmazására felhatalmazást, ha e módszerek szükségesek és az elhárítandó veszéllyel arányban állnak. Végül kritérium az is, hogy az alkotmányos jogokat érintő felderítési módszerek igazságszolgáltatási szervek kontrollja alatt álljanak. A *nyomozás* a hatályos eljárási törvényben processzuális kötöttségekkel körülírt, kontradiktórium elemeket tartalmazó, erősen bürokratizált eljárás. Ez indokolja éles elkülönítését a felderítéstől.

A *büntetőeljárás új szabályozásában* témánk szempontjából a legfontosabb az eljárási szerepek átalakulása. A bűnüldözés tekintetében ez azt jelenti, hogy a processzuális típusú rendvédelmet felváltja a felderítés-központú tevékenység.⁸ A nyomozás jellege annyiban változik meg, hogy annak alapvető

⁸ Finszter G. Rendőrségi modellek. Belügyi Szemle, 1994. 3. Szám. 3. P.

feladata nem a mai értelemben vett bizonyítás, hanem a bizonyítási eszközök felkutatása és rögzítése, a bizonyítási eljárások lefolytatása és azok dokumentálása lesz abból a célból, hogy az ügyész a vádemelésről dönthesse.⁹

A büntetőeljárást gyakran éri a lassúság vádja. Az új Be. több intézménye is az eljárások gyorsítását szolgálja. Annak érdekében, hogy ezek a lehetőségek *mielőbb érvényre juthassanak*, a 2000-ben hatályba lépő Be-vel kapcsolatban a következő lépések megtétele látszik indokoltnak:

1. A tanúvédelemhez hasonlóan indokolt volna előre hozni az 533-542. §§-ban szabályozott "lemondás a tárgyalásról" jogintézmény alkalmazásának lehetőségét. (Lényege: a terhelt beismerő vallomása esetén a bíróság a rendelkezésre álló adatok alapján bizonyítási eljárás nélkül vonhatja felelősségre az elkövetőt. Ennek feltétele - a beismerő vallomás mellett - a terhelt lemondó nyilatkozata.)
2. Ugyancsak előre lehetne hozni a jelenlegi Be. által is - bár csak a fiatalkorúak által elkövetett bűncselekmények esetében - alkalmazott vádemelés elhalasztását, amit az új Be. már a felnőtt korúakra is alkalmazhatónak tart.
3. Meg kell oldani számos, az új Be. bevezetésével szükségszerűen együtt járó gyakorlati kérdést. A törvény által nem szabályozott, elsősorban nyomozás-hatásköri és - módszertani kérdésekben - az országosan egységes gyakorlat kialakítása érdekében - iránymutatásokra, belső szabályzatok, utasítások kiadására lesz szükség. Ilyen kérdéskörök:¹⁰
 - mikor nyomozzon az ügyész és mikor nyomoztasson,
 - a nyomozó hatóságnak meg kell teremtenie annak feltételét, hogy személyi állományának és bűnügyi-technikai eszköztárának egy része ügyészi rendelkezésre álljon,

⁹ Dr. Várhomokiné dr. Rab Noémi: Az ügyész szerepe az új büntetőeljárásban. Kézirat, 1998.

¹⁰ Vö.: Várhomokiné: i.m.

- az alaptalan nyomozás-elrendelések lehető szűk körbe szorítása érdekében szempontok megjelölésére van szükség annak érdekében, hogy akár a nyomozó hatóság, akár az ügyész minél egzaktabban határozhassa meg azt, hogy mikor és hol kezdődik a gyanú,
- a vádhalasztás, a tárgyalásról való lemondás és a vádalku intézményei eljárásjogi szempontú törvényességi garanciáinak kialakítása.

Az eljárási reform tehát nem hagyja érintetlenül az *ügyészi szerepfelfogást* sem. A nyomozás irányítója az ügyész lesz, az ügyészség pedig maga is nyomozóhatóság. Az igazságszolgáltatás gépezete a vádra indul, a vádhatóság képviselője a tárgyaláson az állam nevében jár el. Mindezek államigazgatási feladatok, amelyekből az is következhethet, hogy a jelenlegi önálló ügyészségi apparátus az Igazságügyi Minisztérium felügyelete alá kerülhet.

A zárt rendszerként működő igazságszolgáltatás soha nem képes arra, hogy a bűnüldözés irányait megszabja, nem is ez a funkciója. Az *igazságszolgáltatás számára a nyomozás a jog által kevésbé ellenőrzött terület marad*, amely azt a veszélyt hordozza magában, hogy az *előkészítő szakasz képes magát az igazságszolgáltatást is manipulálni*. Ugyanakkor a bűnüldözés minden rendelkezésre álló erejének a maximális kihasználása sem teszi lehetővé a legalitás abszolút követelményének a teljesítését. Mindig helye lesz az opportunitásnak, a *célszerűségi szempontok* követésének, a bűnözés különböző jelenségei közötti súly szerinti differenciálásnak. Ez azonban egy újabb fenyegetés az alkotmányos rend tekintetében, mert a *célszerűségi szempontok mögött könnyen megjelenhetnek politikai, hatalmi törekvések is*. A büntetőper most kialakuló szerkezetéből az következik, hogy *mindkét veszély elhárításának a lehetősége az ügyészség kezében van*, ezért véleményünk szerint a jelenleg követett *független szervezeti felépítést indokolt lenne megtartani*. Bármelyik megoldást is választja azonban a törvényhozás, arra mindenképpen szükség lenne, hogy a vádat képviselő ügyész önállósága a tárgyaláson jelentősen növekedjék, mert csak ilyen

autonómia birtokában lehet beszélni a bizonyítás tekintetében a fegyverek egyenlőségéről. Az *autonóm védelemmel szemben autonóm vádképviseletre van szükség.*

Ítélezés

A büntetés kiszabás a neoklasszikus elmélet követelményeinek megfelelően kizárólag a tette, - a társadalomra veszélyesség és a bűnösség fokának megítélésére - koncentrált. A tettes társadalomra veszélyességének, mint a jövőben várható magatartásának értékelése kisebb részben a bűnösség, nagyobb részben viszont a törvényi kedvezmények, az alternatív büntetési nem és intézkedések alkalmazhatóságának elbírálása keretében történik. Miután a vádlott jövőbeni várható magatartása a neoklasszikus büntetőjogban sem szankcióképző (a büntetési tétel nagyságára kiható) tényező, így törvénysértő az ún. prognosztikus ítélezés, a felelősség kiterjesztése, fokozása, szemben a jogállamiság által megkövetelt retributív ítélezéssel. A bíróság az elkövetett cselekményért szolgáltat igazságot, a törvénynek (a törvényhozói akaratnak) alárendelten, tehát nem önkényesen. Egyben az is evidencia (és ezért nem igényel különösebb hangsúlyozást), hogy a független bíróságot a hatalom vagy bármely más, érdekeit artikulálni képes csoport részéről semmiféle direkt vagy indirekt nyomásgyakorlás nem érheti. Az ítélezés azért igazságos, mert a bíróság semmi mást nem végez, mint jogot szolgáltat.

Az igazságszolgáltatás fogalma és alapelvei

Az igazságszolgáltatást a vitássá tett vagy megsértett jog miatti igazság keresése és a végleges döntésben való igazság megtalálása iránti igény hozta létre, tartja fenn. Az igazságszolgáltatás *állami funkció.*

Az igazságszolgáltatás funkciójának gyakorlására olyan szervezet a legmegfelelőbb, amely

- törvény erejével létesült,
- feladatkörét (hatáskörét, illetékességét) és eljárásának rendjét törvény határozza meg,
- hatásköre, illetékessége egyértelmű és kötelező érvényű,
- működése állandó,
- szervezete és tagjai (a bírák) egyaránt függetlenek.

E szervezet a bíróság. Az igazságszolgáltatás a bíróság feladata. Az igazságszolgáltatás végsősorban nem más, mint a bíróság ítélezése. A bíróság igazságszolgáltatási funkcióját a per (a tárgyalás) során valósítja meg. A büntetőjog célkitűzései a büntető igazságszolgáltatás révén a tárgyalás közvetítésével valósulnak meg. A büntető igazságszolgáltatás két alapkategóriája tehát a per (a tárgyalás) és az ítélezés.

Az a feltevés, hogy a társadalom nem akar látni másokat ítélő gépeket, ugyanakkor viszont kezében akarja tartani a másokat ítélő emberek tevékenységének igazítását. Ez utóbbi nem más, mint a perrend. A jogállamiság elve azt jelenti, hogy van jogbiztonság. Vagyis a polgár egyfelől tudja igazítani a magatartását az elvárásokhoz, másfelől bízhat abban, hogy az elvárások megsértése esetén a vele szembeni fellépés arányos lesz, az eljárás kiismerhető lesz, nem válik parttalanná, önkényessé. Mindezeket az érdekeket az eljárásjogi jogelvek, illetve az anyagi jogi jogelvek közvetítik a bírói eljárásba.

Ilyen jogelv

- a büntetőeljárásjog területén:
 - a nyilvánosság követelménye,
 - a kontradiktóriusság követelménye,
 - a közvetlenség követelménye,

- a fegyveregyenlőség (a szűkebben vett tisztességes eljárás) követelménye,
- a vádhoz kötöttség követelménye;
- míg a büntető anyagi jog területén:
 - a nullum crimen sine lege (scripta) követelménye,
 - a nulla poena sine lege (stricta) követelménye,
 - a nullum crimen sine culpa követelménye.

Ezek a jogelvek feltétel nélküli, egyenértékű és egyidejű érvényességükkel őröködnék a bírói bizonyítási, igazolási művelet hitelességén. Ezek a jogelvek a bírói gondolkodás külső segédeszközei.

A bíró személyiségével is kalkuláló bírói gondolkodásnak ugyanakkor még három további igazodási pontja van, ezek:

- az ártatlanság védelme,
- a logikai alapelvek,
- az in dubio pro reo elve és
- az okság elve.

Mindezek képezik a bírói gondolkodás, meggyőződés, ítélezés alapját.

Az új büntető perrend

A büntetőeljárási kódex (mindig) arról szól, hogy milyen eljárási rendben, hogyan lehet - és nem hogyan kell - megdönteni valakinek az ártatlanságához fűződő vélelmét.

A büntetőeljárás szerkezeti felépítésének központi eleme az igazság megtalálásának feladata.

A büntetőeljárás *feladata* vagy az un. anyagi igazság

elérése, vagy a felek tény- és jogvitájának (az általuk benyújtott bizonyítékok alapján való) eldöntése. A kontinentális büntetőeljárás törvények és a magyar (a hatályos) Be. - eddig és a jövőben - is az elsőt képviselte, képviseli. Az ebben való elvi álláspontnak meghatározó jelentősége van a per szerkezetére. A per szerkezetére nézve jelentősége van a bírói tevékenység iránti társadalmi elvárásnak is, amelynek alapján jogrendszerenként különböző modellek alakultak ki.

Az egyik modell egy igen hatékony, erőteljes bűnüldözési szisztéma mellett áll. Ebben a modellben erőteljes bizalom nyilvánul meg az állami szervek tisztessége iránt, és azt helyezi előtérbe, hogy a büntetőeljárás gyorsan reagáljon a bűnözésre.

A másik modell - ami elsősorban az angolszász területekre jellemző - mintegy akadályversenyként fogja fel a büntetőeljárást. Jellemzője, hogy elhelyez a törvényben bizonyos akadályokat azért, hogy ezzel is korlátot szabjon az állami önkénynek.

A magyar (hatályos) modell valahol középen helyezkedett el azzal, hogy az eljárási intézmények közelmúltbeli változásai, valamint az új büntetőeljárás törvény rendelkezései már inkább a második modellhez vitték közelebb az eljárásunkat.

Napjaink büntetőeljárás jogá Európa-szerte vegyes rendszerű, főbb jellemzői alapján azonban változatlanul vagy inkvizitóriusnak vagy akkuzatóriusnak minősíthető.

Az új törvénynek a tárgyalás szerkezetére és az egyes intézményeire vonatkozó szabályaiban mind a Bp. hatása, mind pedig az említett nemzetközi tendencia kimutatható.

A törvény egyik legjelentősebb és egyúttal legvitatottabb újítása, hogy a *vádlottak és a tanúk kihallgatását elsődlegesen az ügyészre és a védőre bízta*. A mai szabályozás a bíróság tanácsának elnökét hatalmazza fel a bizonyítási eljárás irányítására és a bírói kikérdezés rendszerét fogadja el: a vádlottat, a tanút és a szakértőt a tanács elnöke hallgatja meg, kérdéseket ő intéz hozzájuk és a felek csak a részletes kikérdezést követően kapcsolódhatnak be, ha van egyáltalán még mit

kérdezniük.

Az ítélkezés természete

A bíró feladata kettős. Egyrészt az eljárás során, a bizonyítási eljárás befejezéséig tartó folyamatban való feladata van. Másrészt az ezt követő, az ítélet megalkotásáig tartó folyamatban való feladata van. E két folyamatot összeköti

- maga az eljárás,
- a logikai kapcsolódás,
- a bíró személye.

a) Az eljárás során a bizonyítási eljárás befejezéséig tartó folyamatban

a bíró feladata az, hogy megismerje mindazon adatot, amely a vád állításai kapcsán szerepet kaphat. Ennek érdekében a bírónak teret kell engednie a feleknek (ügyésznek, vádlottnak, illetve védőnek) arra,

- hogy állítsanak valamit (bármit),
- hogy állításaikat igazolhassák,
- hogy ezen igazolás során szakértőt vegyenek igénybe,
- hogy mindez a tárgyalás anyagává váljon.

Az előbbieknél, avagy közülük bármelyiknek elvben korlátlan a lehetősége. A bírót az eljárás során bizonyításra kötelezni nem lehet, bizonyításra indítani viszont igen. Ez utóbbi megállapításban rejlő magatartás kiegyensúlyozója a bírónak az ítéletalkotásban megnyilvánuló funkciója, integritása, illetve felelőssége és nem utolsósorban a jogorvoslati rend. Vagyis a büntetőper során sem az ügyész, sem a vádlott és a védő nem gondolhat arra, hogy a bíró automatikusan átveszi bármelyikük bizonyítási szándékát. A bírónak ezen folyamat során arra kell

ügyelni, hogy számára a második folyamat során - amikor már nincs lehetősége újabb bizonyítékokat megismerni, avagy a bizonyítékok felek általi "zsúriztetését" megtenni, már ne is merüljön fel ilyen szükség.

A vád bűnösség állítása mellé úgy kell ezen folyamat alatt a *bizonyítékokat összeszedni*, felekkel összevetni, hogy a bírót

- sem a bűnösség bizonyítása,
- sem az ártatlanság bizonyítása

nem vezeti.

Ez nem azt jelenti, hogy a bírónak a bizonyítási eljárás során (a vádlott kihallgatásakor) nem lehet feltevése. A bíró korrekt módon jár el, ha a vádlott kihallgatása során feltételezi, hogy a vádlott elkövetette a bűncselekményt, hacsak nem köti magát mereven a feltevéséhez. Az a lényeges, hogy a bíró a felmerülő lehetőségeket előítélet nélkül vizsgálja meg, ítéletét pedig halassza a végleges vizsgálati eredmény utánra.

A bírót az ártatlanság, avagy a bűnösség kérdése eldöntéskori helyzetének nyilvános, kontradiktórius, közvetlen, tisztességes, vádhoz kötött előállításának igénye kell hogy vezesse.

A bírót nem azzal a hatalommal ruházták fel,

- hogy az ügyekkel gazdálkodjon (még ha az észszerű időn belül való elbírálás elvárásként jelenik is meg),
- hogy a felek közötti pert kezdettől fogva meghatározott (akár az ártatlanság, akár a bűnösség bizonyítása iránti) iránnyal vezesse, hanem azzal, hogy a jogelvel mentés folyó eljárás után az ügyet eldöntse. Ez pedig csak úgy teljesül, ha a jogelvel nem maradnak írottak, hanem a tárgyalási technikába is beivódnak, uralják a pert.

A bizonyítási eljárás végén olyan peranyag megléte kell, amely alkalmas:

- a valóságban megtörténtek,
- a bizonyítási eljárás adatai,
- az ítéleti tényállás,
- a törvényi tényállás, illetve a minősítés láncolatához.

A bizonyítottság hiánya miatti felmentéshez ugyanolyan fontos a peranyag konkrétsága arra nézve, hogy mit nem lehet tényként megállapítani, mint a bűnösséget megállapító ítéletnél, avagy a bűncselekmény hiánya miatti felmentő ítéletnél. E peranyag előállítása, fogalmi tisztázottsága alapvető cél, hiszen a logikai gondolkodás fogalmakkal történik. Az ehhez vezető út a bizonyítási eljárás során a személyek kihallgatása, illetve a tárgyak megszemlélése. Az ehhez vezető mód a bizonyítási eljárás során alkalmazandó jogelvek.

A jogelvek érvényesülésének egyik legfőbb technikája a kikérdezés módja. Az új büntetőeljárás törvény által bevezetett *felek általi kihallgatás rendszere* vitathatatlanul az eljárás kontradiktórius jellegét erősíti. Bevezetése mellett elsődlegesen alkotmányos, pszichológiai és szervezeti érvek szólnak.

A bírói hatalom valóságos fogalmába természetesen beletartozik a döntés a hatalmi ágak és az egyén közötti vitákban, és az egyén védelmezése az a végrehajtó hatalom túlkapásaival szemben. A büntető igazságszolgáltatás nem egyeztethető össze ezzel az alkotmányjogi felfogással, amíg a bíró a tárgyaláson a legfőbb kihallgató (inkvizitórius) szervként működik. A bírónak csak a kontradiktórius eljárásban elfoglalt helyét lehet a modern alkotmányos gyakorlattal összhangban levőnek tekinteni.

Aligha vitatható, hogy a felek általi kikérdezés jobban garantálja a *pártatlanság* objektív mérce szerinti érvényesülését, mint a bírói kikérdezés rendszere, amely könnyen azt a benyomást kelti a vádlottban, hogy a bíró az ügyész mellett második vádlóként lép fel. A felek általi kihallgatás rendszerében a büntetőeljárás perjellege előtérbe kerül, és ezzel az őt megillető helyre kerül a bírósági szakasz méltósága. Ennek jelentősége

pedig összefügg azzal az alapelvvel, miszerint a bűnösségről való döntési jogosultság kizárólagos bírói hatáskörbe tartozik.

A felek általi kihallgatás rendszere a büntetőeljárás jellegadó sajátossága. Nem jelenti azonban azt, hogy a törvény minden eljárást ebbe kívánna bekényszeríteni. Különböző érdekek miatt jogos igény van az egyszerűsített eljárásokra, amelyeknek körét a törvényjavaslat szélesíti. A törvény a felek rendelkezési jogára visszavezethető indítékból a bírósági eljárás szabályai között olyan konszenzuális eljárási formákat vezet be, amelyek elkerülhetővé teszik az eljárás legidőigényesebb szakaszának a "főtárgyalásnak" a megtartását. Ilyen a *tárgyalásról való lemondás* intézménye, ilyen a *büntetőparancs* (a hatályos szabályozás szerinti tárgyalás mellőzésével történő elbírálás) intézménye.

Az eljárás gyorsaságának, időszerűségének kérdése értelemszerűen a bizonyítási eljárás befejezéséig tartó folyamatban merül fel. E szempontok a büntető igazságszolgáltatásban fontosak, de az ügyintézés tényleges gyorsasága elsősorban munkaszervezési technikáktól függ. Nem beszélhetünk általánosságban arról, hogy az eljárások gyorsak, vagy lassabbak, a gyorsaságot mindig abban a relációban kell vizsgálni, hogy az ügy ténybeli és jogi megítélése, a lefolytatandó bizonyítási eljárás terjedelme és nem utolsósorban a bíróságokra háruló ügyteher és ügyhátralék szempontjából a bíróságok a lehető legészszerűbben szervezik-e meg az ügyek elintézését. Ezt pedig igen kevésbé lehet akár a bírósági szervezeti törvényben, akár az eljárási kódexben jogi normaként előírni.

Nem lehet azt sem kijelenteni, hogy van minden ügyre általánosan érvényesülő és betartatandó eljárási időtartam (ilyenre a nemzetközi bírósági esetek tapasztalataiból sem lehet következtetni). Minden ügynek megvan a maga időszükséglete, és ha ezt adminisztratív módon korlátoznánk az könnyen kihatással lehet az eljárási jogszerűségére.

Az új büntetőeljárási törvény abból indult ki, hogy

hatékony az a büntetőeljárás, amely a jogállamiság és az észszerűség követelményeinek megfelelően képes arra, hogy a bűncselekmények elkövetőinek kiléte kiderüljön, és az elkövetők felelősségre vonhatók legyenek. A hatékonyság ebben az értelemben azoknak az érdemi szabályoknak az összessége, amelyek az eljárási rend kereteit megadják.

Az 1996 év adatai szerint a büntető ügyszakban átlagosan minden második ügyet három hónapon belül befejeznek, az egy éven felüli befejezések aránya az utóbbi években 11-18% volt. 1995-ben a korábrinál lényegesen nagyobb mennyiségű egy évnél régebben folyamatban lévő ügyet fejeztek be a bíróságok. A folyamatban maradt ügyek közül az egy évnél régebbi ügyek hányada az 1993. évi 20,8%-ról 1996 végére 33,3%-ra nőtt. A jogszabályi változások a viszonylag enyhébb ügyek befejezését tették lehetővé, így a bonyolultabb, nehezebb megítélésű és feltehetően súlyosabb jogkövetkezményekkel járó ügyek aránya emelkedett.

A büntető ügyekben 1995-ig a fellebbezések száma mérséklődött, majd 1996-ban ismét emelkedett, és 3,6 %-kal meghaladta az 1993. évit. Ezzel párhuzamosan ebben az ügyszakaszban a befejezések száma évről-évre csökkent. 1996-ban a befejezett büntető ügyek mintegy 60%-a volt közvádas. (Ez az arány 1993-ban 63% volt.) A befejezett közvádas büntető ügyek 70%-át 3 hónapnál rövidebb idő alatt, és mintegy fél százalékát egy évnél hosszabb idő alatt zárták le.

A megyei bírósági szinten induló első fokú büntető peres ügyek száma viszonylag kiegyenlített és a helyi bíróságokhoz viszonyítva csaknem elhanyagolható mennyiségű. Az egy éven túli befejezések aránya átlagosan 10% alatt, az egy évnél hosszabb idő óta folyamatban lévő ügyeké 10-20% között volt.

Az új büntetőeljárás törvénynek a bírósági eljárásra vonatkozó, az *eljárás gyorsítását és hatékonyságát célzó rendelkezései az alábbiak.*

A négyesintű bírósági szervezet adta lehetőségeket

kihasználva, a megyei bíróság első fokú hatáskörébe utal a törvény több olyan bűnügy kategóriát, amelyet jelenleg a helyi bíróságok tárgyalnak. Ennek megfelelően a szervezett bűnözéshez és a feketegazdasághoz kapcsolódó bűncselekmények elbírálása általában a megyei bírósági szintre kerülnek fel. A hatásköri szabályok ilyen módon történő újraszabályozása elsősorban azt célozza, hogy a helyi bíróságoknál - a bonyolultabb ténybeli és jogi megítélésű ügyektől mentesülvén - a hatáskörükben maradt többi ügy gyorsabb és eredményesebb feldolgozása biztosított legyen. A nehezebb megítélésű bűncselekmények megyei bírósági hatáskörbe telepítése pedig a bírák megfelelő továbbképzésével összekapcsolva biztosíthatja az ügyek szakszerűbb elbírálását.

Újítást vezet be a kódex a *tárgyalás kitűzésének szabályozásánál*, előírva, hogy a bíró az ügy hozzá érkezésétől számított tizenöt napon belül megteszi a tárgyalás előkészítése körébe tartozó intézkedéseket. Ettől a rendelkezéstől az ügyek alaposabb előkészítése várható, amely lehetővé teszi azt is, hogy a bírósági tárgyaláson már valamennyi indítványozott bizonyítási eszköz rendelkezésre álljon.

Az új törvény a bírósági tárgyalás alaptípusaként az *ügyész és a védő* részvételével zajló kontradiktórius eljárást szabályoz, amelyben a bizonyítási eljárás során a mainál hangsúlyosabban érvényesül a felek rendelkezésének lehetősége. A felek úgy kapnak lehetőséget a vádlott, tanú kihallgatására, hogy a bíróság bármikor közbekérdezhet, és bizonyos esetekben átveheti a kérdezés jogát. Ezáltal a felek aktivitása anélkül biztosítható, hogy az eljárás indokolatlan elhúzódását eredményezné.

Módosítja az új törvény a *szakértő* kirendelésének szabályait is, előírva, hogy a vádlott és a védő indítványára már a tárgyalás előkészítésének szakaszában ki kell rendelni új szakértőt, de lehetőséget teremt a törvény arra is, hogy a védelem már a nyomozás során felkérjen más szakértőt. Ezzel a megoldással a törvény kiküszöböli a tárgyalások elhúzására is

lehetőséget teremtő hatályos szabályozást.

A kódex *szélesíti a bíróság elé állításos eljárásban elbíráható bűncselekményi kört*, lehetővé téve az eddigi öt év helyett a nyolc évig terjedő szabadságvesztéssel fenyegetett bűncselekmények esetében e külön eljárás alkalmazását. A hatályos törvény azt írja elő, hogy a bíróság elé állításnak csak az elkövetéstől számított nyolc napon belül van helye. Az új törvény ezt az időtartamot tizenöt napra emeli fel. A bíróság elé állítás szabályainak ilyen irányú módosításával a büntetőeljárások egy része feltétlenül hamarabb le fog záródni. Mind a bűn üldözésének hatékonyságát, mind az ügyek elintézésének gyorsítását segíti elő az a rendelkezés, miszerint ha az egyéb feltételek fennállnak, tettenérés esetén a terheltet kötelezően bíróság elé kell állítani.

Az új törvény bevezeti a *tárgyalásról való lemondás* intézményét. Ennek az eljárásnak az alkalmazásához az szükséges, hogy az eljárás nyolc évi szabadságvesztéssel nem súlyosabb büntetéssel fenyegetett bűncselekmény miatt folyik, a terhelt a tárgyaláshoz való jogáról lemond és ezt a lemondást - az ügy körülményeire tekintettel - az ügyész elfogadja és indítványt tesz a bíróság felé az ügy nyilvános ülésen történő elbírálására. Az új eljárási forma lehetővé teszi, hogy a bíróság pusztán a terhelt beismerő vallomása és a rendelkezésre álló iratok alapján, más bizonyítás lefolytatása nélkül megállapíthassa a terhelt büntetőjogi felelősségét.

A törvény a jelenleginél sokkal szélesebb körben ad lehetőséget arra, hogy az eljárást a *terhelt távollétében* is le lehessen folytatni. Jelenleg az ismeretlen helyen tartózkodó terhelttel szemben pusztán az eljárás felfüggesztésére van lehetőség, ami csak eljárásjogi intézkedés, és nem jelenti az ügy érdemi befejezését. A szabályozás szerint bármilyen bűncselekmény miatt indul az eljárás, ha a terhelt tartózkodási helyének felkutatására tett intézkedések nem vezettek eredményre, mind a nyomozás, mind pedig a bírósági eljárás a

terhelt távollétében lefolytatható.

Előrelépést jelent az új törvény abban is, hogy ez idő szerint csak a jogszabály megszegésével külföldön tartózkodó terhelttel szemben folytatható le a távollétében az eljárás, míg az új szabályozás szerint akkor is, ha a terhelt külföldön tartózkodik, és kiadatásának nincs helye, vagy azt megtagadták, és a büntetőeljárás átadására sem kerülhet sor.

Ezek az eljárási formák, valamint a vádemelés elhalasztása lehetőséget teremt arra, hogy az egyszerűbb megítélésű, kisebb ügyek kevésbé terheljék a bíróságokat. Az ügyeknek egy jó része zökkenel az egyszerűsített eljárásokkal, illetve a vádemelés elhalasztásával elintézhető lesz, így a bonyolultabb ügyek eldolgozására a bíróságokon - még változatlan bírói létszám mellett is - több idő fog jutni. Ehhez járulhat még a hatáskörök trendezéséből adódó felszabaduló energia.

Az új kódex átalakította a *jogorvoslati rendszert*. A létfokú jogorvoslati rendszer szabályai ötvözik a jogorvoslati garanciális jelentőségéhez és az időszerűséghez fűződő érdekeket, arra figyelemmel, hogy az eljárás hatékonysága ne szenvedjen csorbát.

A bizonyítási eljárás befejezésétől az ítélet alkotásig vezető folyamat jellemzője, hogy

jóval rövidebb időtartamú,

ez a bírói hatalom szűken vett értelme,

ebben teljesül ki a bíró integritása, a szó minden értelmében.

E folyamat alatt a bírót már nem köti az ártatlanság érzékelése, hanem a fő szerepet a bizonyítékok egybevetése, értékelése - vagyis a mérlegelés - során alkalmazott jogelvek adják. Ilyen jogelveként kell kezelni:

a logikai alapelveket, mint köztudomású és legáltalánosabb elvárást,

az *in dubio pro reo* elvét, mint speciális (nem logikai

természetű) elvárását, és

- az okság elvét, mint jogalkalmazói kérdést.

A *büntetőjogi felelősség* két pilléren, az okozatosságon és a bűnösségen nyugszik. Nagy jelentősége van tehát az oksági elvnek. E téren hosszú idő óta különböző elméletek (olykor világnézeti beállítódottságból is fakadóan) váltogatják egymást. Véltetően nem kerülhető meg a közeljövőben ennek a kérdésnek az egyértelmű tisztázása.

A *bíró ítélkezése* logikai szempontból nézve a jogalkotóval azonos logikai műveletet jelent. A tényállás megállapítása, a minősítés, és jogkövetkezmény alkalmazása teljesen megfelel a büntető jogalkotás gondolkodási sémájának. A kettő közötti különbséget a kompetenciaelosztás, vagy más szóval az individualizáció különböző szintje jelzi. Aszerint, hogy ebben a viszonyban mire helyeződik a hangsúly, aszerint beszélhetünk precedensjogról (bírói jogalkotásról), avagy jogalkalmazói bírói ítélkezésről. Az előbbi a jogesetek precedensét jelenti, míg az utóbbi a jogtételek precedensét.

A jogalkotói akarat érvényre juttatásának kérdése nyilvánvalóan nem a precedensjog kérdése. Az ítélkezési gyakorlat befolyásolása történhet a bírósági szervezeten kívülről és belülről. Kívülről a jogalkotó a bírói individualizáció beszorításával, tehát a kompetencia elosztás megváltoztatásával képes a joggyakorlatra hatni. Ugyanakkor a bírói szervezet belülről ennél sokkal hatékonyabb módon képes akár a jogértelmezés, akár a büntetéskiszabás területén a bírói jogalkalmazás szempontjainak kijelölésére.

A bíró és a szakértő

A *bíró kompetenciája* arra terjed ki, hogy a jogelvek közé szorított eljárásban a jogelvek közé szorított anyagi jogot alkalmazza. A bíró feladata a múlt megismerése és az

zságérvényű megállapítások tétele. Ugyanezen jellegű adatai vannak a perben a szakértőnek is. A különbség az zságérvényű megállapítás jellegében van. A múlt gismerésének feladata kapcsán mind a bíró, mind a szakértő ékenysége azonos jellegű, vagyis állandó sajátosság, hogy a gismerőnek (bírónak, szakértőnek)

múltbeli jelenségeket,

a jelenben észlelt jelenségekből,

az okozati összefüggéseket feltárva

következtetés útján kell megismernie.

A megismerési feladat jellegének azonossága mészetesen nem jelenti azt, hogy a bírói és szakértői mpetencia átfedi egymást. A két kompetencia egymással táros, az igazságérvényű megállapítások eltérő jellege által (a akorlatban pedig a bíró által a szakértőnek átadott adatokkal) tárolt.

A bírónak a perbeli igazságot kell kimondania, a akértőnek pedig a tudományos igazságot. Látszólag ezzel a akértő funkciója a bíróhoz került közel, és felmerül a kérdés, gy a szakértő vajon a bíróhoz vagy a tanúhoz áll-e közelebb. A szonyítás alapkérdése az, hogy lehet-e a perben máshoz képest rki is közelebb a bíróhoz. Ez kizárt. Vagyis a szakértő mmivel sem áll(hat) közelebb a bíróhoz, mint a tanú, a vádlott, ügyész vagy a védő. Ez a helyzet a bírói eljárás garanciális llegéből adódik.

Valamely tény előállítása alapvetően a perbeli vallomások, gy egyéb bizonyítékok alapján lehetséges. A szakértői lemény szükségképpen járulékos jellegű, vagyis csak egy már óállt bizonyítékhoz (állítás, vagy nyom) kapcsolódhat és ennek vén juthat szerephez. A szakértő nem teremti a tényt, hanem azolja. Ez nem jelenti azt, hogy a szakértő nem állapíthat meg tényeket, azonban ez a részéről nem tényállítás, hanem a tény lfedezése, megállapítása.

A szakvélemény tartalmát meg kell különböztetni a szakvélemény közlésének formájától. A közlés formájának mindig kategorikusnak kell lennie, vagyis ha ad a szakértő véleményt, akkor kifejezetten meg kell jelölnie, hogy a szakvélemény tartalma kategorikus, valószínűségi vagy lehetségségi. Ha a szakértő nem ad véleményt, akkor a véleményadást ugyancsak kifejezetten kell megtagadnia. Nyilvánvalóan a közlés formájára vonatkozó kifejezettség ("kategorikusság") önmagában nem a szakvélemény - fenti értelmű - tartalmi kategorikusságának megfelelője.

Szankció-végrehajtás

Kiindulópont, hogy a *bűnözés szükségszerű jelenség* annak ellenére, hogy a konkrét bűnelkövető deviáns, mert eltér a közösség által preferált érték- és normarendtől. A *börtönbüntetés* lényege a szabadságelvonás mint hátrány alkalmazása, amit semmi egyéb módon nem kell fokozni. Ez annál fontosabb elv, mert korszakunkban a szabadság értéke nagyobb, mint korábban, tehát azonos tartamú büntetés esetenként lényegesen nagyobb fájdalmat (hátrányt) okozhat, mint akárcsak néhány évtizede. Ugyanakkor egyre súlyosabb dilemma a *szabadságvesztés helyettesítése*, lévén, hogy az azt felváltani alkalmas pénzbüntetés gyakran behajthatatlan, munkanélküliség esetén pedig a közmunka sem igazi alternatíva. Megoldásként kínálkozik, hogy a büntető hatalom eszközeit a szociális válság teremtette területekről kivonjuk, illetve részvételét minimálisra korlátozzuk. Ez egyet jelent annak állami elismerésével, hogy a bűnözésben megjelenő társadalmi, gazdasági, szociális problémákat a kriminálpolitika körén kívül kell az államnak intézményesen kezelnie.

A *bűnözésre adott adekvát válasznak* tiszteletben kell tartania a büntetőjog társadalmi funkcióját, igazodnia kell a büntetőjog hagyományos értékeihez és a jogállamiság megkívánta

ételekhez: azaz az elkövetett bűncselekmény súlyához igazodó ítélet határai között, az individualizáció keretében lehet csak a *ciális prevenció* szempontjait érvényesíteni. Ugyanakkor szembe kell vennie a sértettek szükségleteit és a lakossági írásokat is. Az Alkotmánybíróság 5/1992 AB sz. határozata nagyon világosan fogalmazza meg a büntetőjogi szankció almat: "Az ítéletben meghatározott joghátrány ... a büntetés, tve az intézkedés végrehajtása során érvényesül, akkor, amikor aki ténylegesen elveszíti szabadságát, amikor kijelölt helyen l laknia és/vagy dolgoznia, amikor korlátozzák a zgásszabadságát, stb."

Itt szükséges kiemelni: közelebbről az igazságszolgáltatás, olabbról a kriminálpolitika, illetve a bűnmegelőzés ékonyságát nem lehet csak számokkal kifejezni. Ezért lehet et érteni azzal a nézettel is, ami szerint nem szabad abba a ába esni, miszerint csak arra alapozzuk a büntető zságszolgáltatási rendszer hatékonyságát, hogy az milyen rsan, milyen költségkímélően tud megbirkózni a bűnözéssel.¹¹

domásul kell venni a következőket:

endencia-jellegében nő az ismertté vált bűncselekmények száma, struktúrája és dinamikája változik, a bűnözés módszerei fejlődnek,

az igazságszolgáltatás csak megkésve tudja követni ezt a változást,

a jelentős és növekvő látencia ellenére még a felderített bűncselekményekkel sem képes az igazságszolgáltatás megbirkózni, amire az apparátusok a legalitás rovására az oppurtunitás elve szerepének növelésével válaszolnak,

az alkotmányos jogállami és emberi jogi garanciák a terhelti pozíciót megerősítették és ezzel együtt a bűnüldözés eredményességét negatívan befolyásolták,

Így: Farkas Á. i.m.

- a változások elsősorban arra utalnak, hogy az igazságszolgáltatás keretén belül különféle belső hatékonysági mutatók jutnak mind fontosabb szerephez, minek következtében a bűnüldözés és a bűnmegelőzés céljai fokozatosan távolodnak egymástól.

Mindebből az következik, hogy a büntető igazságszolgáltatási rendszer pusztá létevel - és nem többel - tölti be társadalmi funkcióját. Tevékenysége során

- felmutatja a társadalom által preferált értékeket, és ezáltal azokat erősíti, továbbá
- megkísérel egyensúlyt teremteni a társadalom biztonság iránti igénye és a bűnözés között.¹²

Az elmúlt évtizedekben négy olyan új *jelenség*/elem tűnt fel az *európai büntető igazságszolgáltatás*, illetve a *szociálpolitika* területén, amelyek a büntető szankciók alkalmazását, s végrehajtásukkal elérni kívánt célt befolyásolják:

- A világban jelenleg *szociálpolitikai paradigmaváltás* zajlik: a XX. századi modern jóléti állam szociálpolitikáját váltja fel a posztmodern, neoliberais szociálpolitika, amelynek társadalomképe az *egyenlőtlenségek* korlátlan elfogadása felé tendál, s a társadalmi újratermelés egészéért vállalt közfelölősség helyébe az *egyéni felelősséget* helyezi.¹³
- A 80-as években kialakult, a *"megérdemelt büntetés"* elvére épülő büntetésmodell az elkövetett bűncselekmény súlyához igazítja az alkalmazandó szankciót, vallva, hogy az állam nem fordíthat több pénzt a bűnözés kezelésére, mint amit a társadalom védelme indokol. A tetтарыos szankció azonban csak *látszólag általános értékmérő*. Nem szabad elfeledkeznünk arról: hogy ez az általános értékmérő sok-

¹² Farkas Á. i.m.

¹³ Ferge Zs.: A szociálpolitika paradigmaváltása - A társadalom individualizálódása. PHARE Szociálpolitikai Fejlesztési Program. Kézirat. Budapest 1996.

gy kevés, az függ az adott társadalom közösségi-kulturális gyományaitól, a bűnözés alakulásától, és - nem utolsósorban - a nemzetközi hatásoktól is. Azaz, mindig *társadalmi zmegegyezés, megállapodás kérdése, hogy milyen szankciót kintünk a tettel arányosnak*. Az is tény, hogy a megtorlásra ülő büntetésmodell, amely az elkövetőre és a büntetésre ncentrál, valóban alkalmas arra, hogy az erőszakos és a ssaeső elkövetőket elkülönítse a közösség többi tagjától, de m reagál - sokan állítják, hogy ez fogalmilag is kizárt - arra sértetti és közösségi kárra, amit a bűncselekmény elkövetése ozott.

z emberi jogok felértékelődését jelző európai jogfejlődés yre inkább az elkövető rendelkezési jogának elismerése felé lad, azaz a feleket egyre inkább *egyenlő jogú ügyfeleknek* kinti a bíróság előtt. Ez az új fejlemény nem maradhat hatás lkül az elkövető rendelkezési jogára sem a büntetőeljárás és szankció-végrehajtás tartama alatt.

sértett szerte Európában egyre fontosabb szereplőjévé válik : eljárásnak, s jogai egyre hangsúlyosabban fogalmazódnak eg a szankció-végrehajtás tartama alatt is: egyes országokban tesíteni kell az elítélt feltételes szabadságra bocsátásának írható időpontjáról, javasolhatja különböző magatartási abályok elrendelését, stb. A 90-es évek büntetőpolitikája em eliminálhatja a sértett oldalán felmerülő szükségleteket.¹⁴

adságvesztés

A büntetés-végrehajtás intézményrendszerének *feladata* nak az elítélteknek a kezelése, akiket a bíróság dságvesztéssel sújtott. A börtönrezsím kialakításakor és

Boutellier, H.: Solidarity and victimisation. The moral meaning of criminality postmodern culture. Summary (Különlevonat) Uitgeverij Sun 1993. 21. p.

működtetése során tekintettel kell lenni néhány *alapvető elvre*:

- A szabadságvesztés alkalmazását elrendelő bírósági ítélet határozza meg a szankció málum mértékének fokát és nem a büntetés-végrehajtási intézmény. Ennek megfelelően a végrehajtás feltételeinek kényelmetlenebbé tételével nem fokozható az ítéletben meghatározott joghátrány, a szankció büntetés jellege.
- A szabadságvesztésre ítélték továbbra is az állam polgárai, humánus kezelésük és emberi méltóságuk tiszteletben tartása elengedhetetlen, noha helyzetük szükségképpen különbözik a hatalom eloslása és speciális jogi helyzetük miatt.
- A büntetés-végrehajtás intézményrendszerének is használnia kell minden olyan eszközt, amely az elítéltek visszaesését megakadályozza, és segítséget kell nyújtania ahhoz, hogy törvénytisztelő polgárokká váljanak a szabadságvesztés végrehajtása során és a szabadulás után. Meg kell határozni azokat a feltételeket és eszközöket, amelyeknek a büntetés-végrehajtási intézet köteles eleget tenni a szabaduló feltételes szabadságra bocsátásának előkészítése során.
- Az elítéltek fogvatartási feltételeinek kialakítását szakmai, vezetési és irányítási szempontoknak kell befolyásolniuk és nem politikai megítélésnek.
- A börtönnépeség létszámát stabilizálni kell, és azon a szinten tartani, amely az intézmények optimális működési kapacitásának megfelel.

A büntetés-végrehajtás törvény a *szabadságvesztés büntetés egyik deklarált céljaként* az elítélt társadalomba történő beilleszkedésének elősegítését határozta meg. Az őrzés biztonságának, az emberi jogok garantálásának és az elítéltek a társadalomba való visszaillesztésének követelménye együttesen nehezedik a büntetés-végrehajtás rendszerére. Az 1993. évi XXXII. tv. szabályai - hasonlóan az európai fejlett polgári államok börtönrendszereihez - a normalizálás, a nyitottság és a

felelős terület büntet koncepció szabac érvény

kell f büntet a szab jelenk célokl magas megye költsé fogvat mezőg ered, kedve

Össz	
Fel-nőtt	
Fiatalkori	

ség elvét követik, gyakorlati érvényesülésük azonban sokan akadályokba ütköznek. Az elkövetkezendő években a kés- és végrehajtáson belül azokra a területekre kell koncentrálni, amelyek kedvezőbb feltételeket teremtenek a munkásság utáni beilleszkedéshez, illetve ahol a fenti elvek megvalósulása hiányosságokat szenved.

A normalizálás elvéből következően nagyobb figyelmet fordítani arra, hogy az elítélteket a lakóhelyéhez közel eső kés- és végrehajtási intézetben helyezték el, ezzel is csökkentve az adásvesztés kedvezőtlen hatásait. A büntetés- és végrehajtás jogi struktúrája konfliktusban van a modern elítélt-kezelési rendszerrel, a rendszerben ugyanis kényszerű szelekció működik: a magas képzettségű elítéltek nagyobb eséllyel maradhatnak, akár a lakóhely szerinti büntetés- és végrehajtási intézetben is. A büntetés- és végrehajtási dolgozóként, míg a képzetlen, alacsony végzettségű elítéltek gyakran az ország másik részére kerülnek pl. gazdasági munkát végezni.¹⁵ E kényszerű helyzet abból is adódik, hogy az elítéltek iskolai végzettsége, szakképzettsége igen alacsony.

A fogvatartottak iskolai végzettsége (1996. november) (%)

Iskolai végzettség	Kés- és végrehajtási intézet	1-4 oszt.	5-7 oszt.	8 oszt.	Ipari iskola	Középiskola	K. isk. + ipari isk.	Tehetségesek	Főiskola	Egyetem	Össz.
1,8	0,4	4,3	12,2	53,4	20,8	4,9	0,2	0,9	0,8	0,4	100,0
1,8	0,4	4,2	10,8	53,7	21,6	5,1	0,2	0,9	0,8	0,4	100,0
1,5	0,6	7,7	43,5	43,7	2,7	0,2	-	-	-	-	100,0

15. Lásd: L. Nagy: A foglalkoztatás jelentősége az elítéltek reintegrációjában a kés- és végrehajtási büntetés- és végrehajtási intézetben. Kézirat. Nyíregyháza, 1998.

Ez nem csupán a szabadságvesztés tartama alatti munkáltatás, de a társadalmi beilleszkedés lehetőségeit is akadályozza. Ennek megfelelően *jelentősebb forrásokat kell fordítani a szabadságvesztés tartama alatti alapképzés, és a szakmát adó képzések rendszerére.* Fel kell értékelni az oktatás és a képzés szerepét a büntetés-végrehajtási rendszerben.

Az elítéltek általános iskolai képzésével kapcsolatos adatok (fő)				
tanév	beiskolázott	kimaradt	vizsgázott	bukott
1988	2433	555	1525	353
1992	1488	451	877	214
1994	685	237	384	85
1996	878	289	502	105

Az elítéltek középfokú iskolai képzésével kapcsolatos adatok (fő)				
tanév	beiskolázott	kimaradt	vizsgázott	bukott
1988	245	99	119	34
1992	140	64	56	24
1994	145	60	80	25
1996	106	28	45	39

Az általános iskolai végzettség megszerzését, illetve más képzéseken való részvételt oly mértékben kell anyagilag támogatni, amennyit a fogvatartott ez idő alatt munkával megkereshetne. Ha az intézetek felépítése és zsúfoltsága ezt nem teszi lehetővé, akkor törekedni kell a külső munkák és külső képzések szervezésére. A jelenlegi helyzetet tekintve kicsi az

esély a
tudja a
értékel
lehető
és érde
elfogla
tekinte
formák
tréning
utáni
vagy
elkülön
összef
kapcs

rends
nem
kötele
szabál
munka
Német
érvény
szabac
1987
reszoc
szabac
jelent
fogvat
vállala
és me
intéze
megfe
tapasz
folyan

arra, hogy a szabadságvesztés alatti munkáltatás biztosítani a teljes elítéltállomány munkába állítását, ezért át kell venni a kötelező munkavállalás elvét. Sokkal inkább éget kell adni a fogvatartottnak arra, hogy képességeinek fejlődésének megfelelően válasszon magának munkát vagy foglaltságot. Azaz a munkáltatással azonos fontosságúnak kell tekinteni a fogvatartott reintegrációját szolgáló foglalkoztatási és képességfejlesztő tréningek (munkaszocializációs, álláskereső tréning) felajánlását, amelyek a szabadulás előkészítéséhez nyújthatnak segítséget. A kormánynak, az Igazságügyi Minisztériumnak pénzalapot kell biztosítani a foglalkoztatás elveinek kidolgozására. Ezzel összefüggésben ki kell dolgozni a nevelőtisztek foglalkoztatással kapcsolatos továbbképzési rendszerét.

Tudomásul kell venni, hogy az a büntetés-végrehajtási rendszer, amely a munkáltatást a reintegráció eszközének tekinti, nem lehet gazdaságos. A szabadságvesztés büntetés alatti kötelező munkáltatás nincs ellentétben a nemzetközi gyakorlatokkal. A legtöbb európai ország megtartotta a munkakötelezettség elvét (Ausztria, Svájc, Hollandia, Magyarország), Spanyolországban közvetett munkakényszer létezik, mely szerint egy ledolgozott nap két szabadságvesztéssel tölthető napnak felel meg. Franciaországban már 1980 óta megszűnt a munkakötelezettség, a munkáltatás a reintegráció céljait szolgálja, és az elítéltek joga van a szabadságvesztés alatti munkába állításhoz.¹⁶ A munkáltatás hatékonysága hazánkban különös jelentőséget kap, mivel a fogvatartottakat gyakran az anyagi motivációik vezetik a munkára. Aki azonban nem rendelkezik megfelelő jártassággal, az a megfelelő iskolai végzettséggel, de fokozata szerint abban az esetben kell a büntetését letöltenie, ahol a képességeinek megfelelő munka nem biztosítható, nem munkáltatható. A statisztikák szerint az elítéltek egészségi állapota is folyamatosan romlik, növelve az intézeten belüli inaktív

¹⁶ Vincz - Nagy: *Börtönügy Magyarországon. VPOP Budapest, 1997. 69.p.*

számát. A helyzetet tovább nehezíti, hogy a munkáltatást korábban lehetővé tevő vállalatok megszűntek ugyan, de a helyükbe lépő ún. egyszemélyes kft-k nem változtatták meg a profiljukat, így a munkáltatás formái nem változtak, ezekhez kell képezni a fogvatartottakat. Emiatt egyre kevesebb elítélt munkáltatható, bár nemzetközi összehasonlításban a hazai adatok még mindig kedvezőnek mondhatók. E munkavégzés társadalombiztosítási jogviszonyként való elismerését, és járulékfizetési időként történő beszámítását az a meggondolás akadályozhatja, hogy ez a megoldás indokolatlan egyenlőtlenséget teremtene egy olyan társadalomban, mely már nem vállalhatja a teljes foglalkoztatás ideológiáját. Az elítéltet azonban újabb hátrány éri, amikor a szabadságvesztésből szabadulva nyugdíjat vagy rokkantnyugdíjat akar igényelni. *A szabadságelvonáson túlmenő hátránynak tekinthető, hogy az elítélt hosszú - munkavégzéssel töltött - büntetési idő mellett lényegesen alacsonyabb nyugdíjat élvez, mint a szabad munkavállaló.*¹⁷ *Kétségtelen, hogy a szabadságvesztés büntetés végrehajtása során az elítélt számos joga megszűnik vagy korlátozódik, de a szociális biztonsághoz, és a társadalomba való beilleszkedés segítéséhez való joga megmarad a szabadságvesztés foganatosítása alatt is.*

A szabadságvesztés tartama alatt végzett munka csak úgy érheti el pozitív reintegrációs céljait, ha azt a fogvatartott szabadon választja, megfelel képzettségének, testi és szellemi képességeinek és a munka által pozitív megerősítést nyer megfelelő anyagi vagy erkölcsi elismerés formájában. Jelenleg a fogvatartottak munkajuttalomban részesülnek, melynek legkisebb mértéke a minimálbér egyharmada. 1997. első félévében a dolgozó fogvatartottak munkajuttalma öt, maximum hatezer forint volt, a költségvetési területen dolgozók négyezer forint körüli munkadíjat kaptak.¹⁸ Az összeg egyik része rabtartás címén kerül levonásra, másik részét saját költségeikre használhatják fel, a

¹⁷ Lőrincz - Nagy i. m. 21. p.

¹⁸ Lőrincz - Nagy i. m. 89. p.

maradék
elítélte
kihangs
döntésé
a munka
büncsel
azonban
jövedel
tűnik r
törvény
három
kártalar

H
népessé
szárma
körben,
kisebbs
ezzel
primátu
kedvez
ország
kezelés
ne vegy
roma
rendőri
személ
lehetősé
szakem
Ennek
szüksé
tudomá

jelentő

¹⁹ Lóri

rész kötelező tartalékalapot képez. A korszerű *elvelés elvei* közül a *felelősség* elvének kell előnyöznie, középpontba állítva a fogvatartott saját rendelkezésére bocsátott alternatívák közül. Ezen felül a felügyelettel szembe fordított áldozatok feladatára, a munkavégzés *sértettjeinek jóvátételére* is fordítható. Amíg az elítélt munkabére és a szabad munkavállalóké között nagy a különbség, az áldozat kártalanítása nem lehetséges. Mindemellett figyelemre méltó az a francia szabályozás, amely szerint az elítéltek összjövedelmét az állam részre osztja, és ebből egy rész az áldozatot illeti, aki a jogvesztés igényét közvetlenül is érvényesítheti.¹⁹

Ismeretes, hogy a fogvatartottak körében a családjukat messze meghaladó mértékben vannak *cigány származású elítéltek*. 1992. óta nincsenek hivatalos adataink sem ezekről, sem az ismertté vált elkövetők körében a cigányokhoz tartozó személyek arányáról. Át kell értékelni az adatgyűjtés gyakorlatát, hiszen az adatvédelmi érdekek mellett más jogok érvényesülését akadályozza és számos következménnyel jár. *Töreletlenebb tradíciójú országokban elképzelhetetlen, hogy a kisebbségek ügyeinek kezelésében a hazaihoz hasonlóan kis mértékben, vagy egyáltalán nem vesz részt az adott kisebbségi csoport tagjai* (jelen esetben a szociális munkások, nevelőtisztek, pártfogó felügyelők, jogászok, ügyészek, bírák, stb.) Miután az eljárás alá vont személyek meghatározó hányada cigány származású, ezért minden esetben szükséges eszközrel támogatni kell a cigány származású elítéltek alkalmazását a kezelő rendszer intézményeiben. A hiányában e kisebbségi népcsoport tagjainak speciális jogszabályokról - ezirányú ismeretek, felkészültség hiányában - szó sem esik a kezelőrendszer.

Az elítéltek reintegrációja szempontjából kiemelt fontossággal bír az *enyhébb végrehajtási szabályok bevezetése*,

és az ehhez kötött külső munkáltatás, mely minden tekintetben harmonizál az európai elítélkezelt elveivel. A fenti célokkal összhangban működik az átmeneti csoport is, amely a hosszú itéletidővel rendelkező elítéltek részére biztosít ún. félszabad körülményeket. A gyakorlati tapasztalatok mindkét jogintézménnyel kapcsolatosan kedvezők, a félszabad rendszerekből szabaduló elítéltek nagyobb eséllyel tudnak beilleszkedni, társadalmi, családi kapcsolataik szorosabbak maradnak. Ennek megfelelően az *enyhébb végrehajtási szabályok bevezetése és az átmeneti csoportba helyezés, mint a büntetés-végrehajtás progresszív megoldása a fokozatosságra, az elkövetkezendő időszakban is támogatandó.*

A zárt jellegű és a fokozott biztonságra alapozott végrehajtási intézetek, valamint a sok helyütt hiányzó nyilvánosság *megnehezíti az emberhez méltó fogvatartási feltételek megteremtését és ennek hatékony ellenőrzését.* Az Egyesült Királyságban például a büntetés-végrehajtás rendszere mellett folyamatosan jelen vannak a független szervezetek (pl. NACRO, PRI), amelyek részben figyelemmel kísérik a büntetés-végrehajtás céljainak megvalósulását, az elítéltek jogainak biztosítását, de önálló szolgáltatások biztosításával segíthetik is a célok, így főként a bűnmegelőzés, az áldozatvédelem, a sértettsegítés, vagy a szabadulók reintegrációjának hatékonyabb megvalósulását. Ezért hazánkban is fontos feladat *a független szervezetek által a büntetés-végrehajtás feletti gyakorolt rendszeres társadalmi kontroll szervezeti és eljárási kérdéseinek kidolgozása.*²⁰ Emellett a büntetés-végrehajtás rendszere és a civil szervezetek közötti együttműködések megteremtésével hatékonyabban kell ösztökélni az önkéntes szektor által nyújtható támogatások igénybevételét az elítéltek érdekében.

A foglalkoztatás és reintegráció hatékonyabb segítésére *megfontolandó a büntetés-végrehajtás intézményrendszere és a pártfogó szolgálat közötti intézményes együttműködés országos*

²⁰ Lőrincz - Nagy: i.m. 156-157. pp.

*feltétele
jogszab
reintegr
felügye
szabads
tisztába
munka
feladat
segíthet
megval
történe
szükség
Ha a bi
munka
által ny
lehetősé*

*A
bírák fe
1/3-a
bünteté
volt a
rendelk*

Feltétele
szabadu

Kitöltve
szabadu

Összese

²¹ Lőrincz

inek kialakítása a pártfogó felügyelők feladatainak átfogó kiterjesztésével. A szociális támogatás és a szociális felügyelés hatékonyságának fokozása érdekében olyan pártfogó felügyelőket és szociális munkásokat kell bevonni a szabadságvesztés végrehajtása alatt folyó tevékenységbe, akik rendelkeznek az igazságügyi rendszerben végzendő segítő tevékenység specialitásaival. Ennek érdekében a pártfogó szolgálatot a szabad élet körülményei között működő pártfogó felügyelői ún. börtönpártfogóként kell megszervezni, s biztosíthatnák a szabad élet körülményei közötti áttéréseket, s nem utolsósorban a szabadságvesztés végrehajtásának megkezdését, s nem utolsósorban a szabadságvesztés végrehajtásának megkezdését. A szabadságvesztés végrehajtás során a nevelői munka és a szociális felügyelés funkcionálisan elkülönül, akkor biztosítani lehet a segítő tevékenység újított szolgáltatások igénybevételének valóban önkéntes részvételét.

Az elmúlt években megváltozott a büntetés-végrehajtási rendszer feltételes szabadságra bocsátási gyakorlata. Az elítéltek büntetés-végrehajtási feltételes kedvezményével, 2/3-a a szabadságvesztés-végrehajtás kitöltve szabadult. E változásban természetesen szerepe van az enyhébb végrehajtási szabályok viszonylag új megalkotásának is.²¹

Feltételes szabadságra bocsátott elítéltek (%)

	1993	1994	1995	1996
szociális felügyelővel	64,0	60,0	56,0	35,0
szociális felügyelő nélkül	36,0	40,0	44,0	65,0
összesen	100,0	100,0	100,0	100,0

A társadalom védelme érdekében megfontolandó lehet a jelenlegi gyakorlatot akként tudomásul venni, hogy a büntető törvény a feltételes szabadságra bocsátás feltételeit szigorítja. *Egyes súlyos bűncselekményi kategóriák esetében, pl. élet elleni, erőszakos cselekmények, gyermekek vagy idősek elleni erőszak, vagy a rablás súlyosabban minősülő eseteinél megfontolandó, hogy a törvény egyáltalán ne tegye lehetővé az ilyen cselekményt elkövető személy feltételes szabadságra bocsátását.* Kétségtelen, hogy egy ilyen rendelkezés a börtönpopuláció növekedését eredményezheti, ez a hatás azonban az egyéb cselekmények szankcionálására az alternatív szankciók szélesebb körű alkalmazásával közömbösíthető.

Pénzbüntetés

A pénzbüntetés szabadságvesztésre történő átváltoztatásának gyakoriságára tekintettel a büntetés kiszabás során a vádlott személyi körülményeinek körültekintőbb, megalapozottabb információkon alapuló értékelésével *el kell kerülni, hogy a szabadságvesztés fogház fokozata „adósok börtönként” funkcionáljon.*

Az elkövetkezendőkben összességében is újra kell gondolni a bíróságok büntetés-végrehajtási szerepét. Határozottan *szét kell választani a bíróság ítélező és a büntetés végrehajtásával kapcsolatos igazgatási jellegű tevékenységét.* Ennek csak egyik eleme a pénzbüntetés végrehajtásával kapcsolatos bírósági feladat. Jelenleg a bírósági bevételek között szerepel - többek között - a kiszabott pénzbüntetésből és pénzmellékbüntetésből származó bevétel, amely kétségtelenül javítja a bíróságok működési feltételeit. *Alkotmányosságai szempontból* azonban nehezen védhető az a helyzet, amelyben a bírósági szankcióalkalmazást nem csupán a büntetőjog, de a szervezetek pénzügyi helyzete is befolyásolhatja, ahol az a gyanú vetülhet a bíróságokra, hogy a pénzbüntetés gyakoribb

alkalmaz
költségve
megvilág
gyakorla
végrehaj
azonban
hanem a
indokolt
bírósaó

Az alterr

A
alkalmaz
alternatív
büntetés
büntetés
szankció
utóbbi
elképzel
valamitő
tekintik
Implicit
jólétéhez
vagy he
bűncsele
közösség
szabadsá
amelyek
elkövető
munkave
kontroll
segítő
kénysze

sával próbálják „helyrebillenteni” a központi és szűkmarkúságát. Ebből a szempontból egészen más kétségbe kerülhet az elmúlt évek büntetés-kiszabási rendszerében, amelyben a szabadságvesztés - s különösen annak szankcionáló formája - kétségtelenül visszaszorult, helyét a pénzbüntetés a szabadságelvonással nem járó szankciók vették át, a pénzbüntetés gyakoribb alkalmazása. Mindezek alapján lehetne, ha a pénzbüntetés végrehajtása elkerülne a büntetés-től.

Alternatív szankciók

A szabadságelvonással nem járó szankciók használata nem mai keletű a büntetőjog rendszerében. Az alternatív szankciók (az amerikai szakirodalomban közbenső szankciók /intermediate sanctions/, az angolban pedig közösségi szankciók /community sanctions/, illetve szabadságkorlátozó szankciók) fogalmának megjelenése az elmúlt évtizedek fejleménye. Ezek a szankciók más büntetési formákhoz hasonlítanak, mint a hagyományos büntetések. Nem a büntetés megfosztást tűzik ki célul, hanem *felelős alannak* a büntetés *elkövetőt, akitől a közösség felelősséget követel.* A szankciók pozitív módon kell hozzájárulnia, azaz megfizettetik a büntetésre állítják vele azt a kárt vagy sérelmet, amelyet a büntetés okozott. Az alternatív (közösségi) szankciók a büntetés végrehajtott, és különböző szintű szabadságkorlátozással kombinált felügyeletet jelentenek, amelyek a reintegrációhoz szükséges támogatást is nyújtják az elkövetőknek. Málum elemük a szabadságkorlátozás. A büntetés végrehajtás és a felügyelet, általánosságban a büntetőjogi büntetés végrehajtása során és annak keretében azonban olyan alternatív eszközök használatát preferálják, amelyek nem büntetés, hanem képessé teszik az elkövetőt magatartása

megváltoztatására. Az alternatív szankciók végrehajtásának célja, hogy nyújtsanak védelmet az elkövető személyéből a közösségre háruló veszéllyel szemben, előzzék meg a további bűncselekmények elkövetését, ösztökéljék a bűncselekmény következményeinek helyreállítását és erősítsék az elkövető reintegrációját. *Minden alternatív szankció mögött ott áll a szabadság elvesztésének valódi lehetősége, azaz a feltételek nem teljesítése esetén szabadságvesztésre átváltoztathatók.*

A büntető igazságszolgáltatás rendszerén belüli alternatívák keresése során a nyugat-európai országok a börtönök zsúfoltságából eredő problémák megoldására hatékony szabadságelvonással nem járó szankciókkal kívánták helyettesíteni a börtönbüntetést és csökkenteni az igazságszolgáltatás költségeit. Ez az időszak egybeesett a büntetés funkciójának az elkövetett cselekmény "arányos és megérdemelt viszonzásaként" való megfogalmazásával, amely nem maradt hatás nélkül az alternatív szankciók végrehajtásának tartalmi jellegzetességeire sem. Megjelentek az intenzív felügyeleti formák, majd meghonosodtak a szabadságkorlátozás elektronikus segédeszközei. Az alternatív szankciók büntetés-elemének megerősödését jelzi az ún. "kombinált szankció" megjelenése, amely szigorúbb következményként a pártfogó felügyelet és a közérdekű munka elemeit vegyíti. Ezek a szankciók ugyanis képesek kiküszöbölni a szabadságvesztés hátrányait. Nem szakítják ki a bűnelkövetőket a környezetükből, de felügyelet alatt tartják, és közösségi szerepvállalásra és forrásokra építve segítséget nyújtanak nekik a további bűnelkövetés elkerüléséhez. Alapvetően *kétféle típusba sorolhatók*: felügyeleti és munkavégzési típusú szankcióba. E két alapformán belül azonban számtalan variáció létezhet. Egy részük a két alaptípus jellegzetességeit kombinálja, más részük az alkalmazott magatartási szabályok sokféleségével tükrözi a kontroll és segítő funkció kívánatos arányát. A magyar büntetőjog szankciórendszerében közérdekű munka és pártfogó felügyelet elnevezéssel szerepelnek, s a gyakorlati végrehajtás a bírósági rendszerhez (felnőtt korú elítéltek), illetve a gyámhivatalhoz

(fiatalkorú elitéltek) tartozó pártfogó felügyelők feladata.

Az alternatív szankciók végrehajtását újra kell gondolni, annak összes szakmai és szervezeti vonatkozásával. A társadalom védelme szempontjából elengedhetetlen, hogy az alternatív szankciók végrehajtásának menetét világos, átlátható szabályok rendezzék, hogy az alternatív szankciók céljairól, végrehajtási formáiról, gyakorlati működéséről, és az abban közreműködő szervezetek tevékenységéről (elsősorban a pártfogó szolgálatokérról) a közvélemény tájékozódni tudjon. Emellett emberi jogi szempontból is elengedhetetlen, hogy e szankciók magatartáskorlátozó elemei sztemderizáltak legyenek.

A közérdekű munka végrehajtása

A közérdekű munka végrehajtási feltételeinek elégtelensége jelenik meg abban, hogy bíróságok elenyésző számban (1996: 1,7 %) alkalmazzák ezt a büntetőjogi jogkövetkezményt. E munkabüntetés hazai formája nem tükrözi a polgári államokban alkalmazott modern munkabüntetések jóvátételi elemét, amely vagy a sértett, vagy a közösség számára végzett munka révén reagál arra a konfliktusra, amelyet a bűncselekmény okozott. A *jóvátételi elem hiánya* e szankció elfogadottságát jelentősen megnehezíti egy olyan társadalomban, amelyben - figyelemmel a viszonylag magas munkanélküliségi ráta - a munkalehetőség szinte jutalomnak számít.

A jelenlegi szabályozás szerint a területi munkaügyi hivatalok kötelessége, hogy értesítsék a pártfogó szolgálatot a közérdekű munka végzésére alkalmas helyszínekről. A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy ezt nem teszik, mert még a munkanélkülieknek sem tudnak megfelelő és elegendő munkaalkalmat felajánlani. A két terület - *a munkanélküliség kezelésének és a büntetőjogi szankció végrehajtásának - összemosódása* lehetetlenné teszi a közérdekű munka végrehajtását. E büntetőjogi szankció ugyanis nem a tartós

foglalkoztatás feltételeinek megteremtését célozza, hanem azt, hogy ingyenmunka végzésével mérsékelje a sértettet vagy a közösséget ért kárt.

Az elkövetkezendőkben *különös figyelmet kell fordítani a közérdekű munka büntetés végrehajtási feltételeinek megerősítésére, a közösség irányában a jóvátételi elemek hangsúlyozására, s ennek a végrehajtás során történő megjelentetésére.* A bíróság ugyanis *nem rendelheti el azt, hogy az elítélt meghatározott sértett érdekében végezzen munkát, ennek lehetőségét azonban a diverziós megoldások között az ügyész a vádemelés elhalasztásának keretében - az elkövető beleegyezésével - megteheti.*

A közérdekű munkavégzés intézményi és szakmai feltételeit akként kell megerősíteni, hogy *a pártfogó felügyelők - a területi munkaügyi hivataloktól függetlenül - alakítsák ki azokat a körülményeket, amelyek között a munkavégzésre ítélt a köz érdekében végezhet munkát.* A munkavégzés feltételeinek megszervezése során olyan típusú munkát kell végeznie az elítéltnak, amely a közösség számára hasznos, de nincs forrás az elvégeztetésére, azaz fizetett munkakínálatként nem jelenik meg. A munka fizikai és érzelmi követelményeket kell támasszon a terhelttel szemben, és segítenie kell az elítélt önfegyelmének és felelősségérzetének kialakulását, ugyanakkor a pártfogó felügyelőnek azt is biztosítani kell, hogy a munkavégzés a közösség számára biztonságos legyen. Kétségtelen tény, hogy a végrehajtás jelenlegi körülményei között, még azoknak sem tudnak közérdekű munkavégzésre alkalmas eltöltési helyet találni a pártfogók, akiket a bíróság jelenleg közérdekű munkabüntetéssel sújtott. Ezért a pártfogó szolgálatnak kell kialakítania a közérdekű munka új típusú végrehajtási feltételeit, kezdetben modellkísérletként, projektrendszerben, a gyakorlati tapasztalatok értékelése utáni továbbfejlesztéssel. Az is kétségtelen, hogy a pártfogó felügyelők jelenlegi tevékenység szerkezete, munkamódszerei sem alkalmasak az új típusú közérdekű munka hatékony végrehajtására. Nincs okunk

azonban feltételezni azt, hogy Nyugat-Európa országaiban az egyik leghatékonyabb szankcióforma itthon működésképtelen. Nagy valószínűséggel az előzőekben említett felfogásbeli különbözőségben, a szakmai felkészültség hiányában található a sikertelenség magyarázata. Ebből következően *a pártfogó felügyelők szakmai továbbképzésénél különös hangsúlyt kell helyezni a munkabüntetések szervezése, menedzselése, végrehajtása, ellenőrzése külhoni tapasztalatainak átvételére.*

Az adatok szerint a végrehajtás szabályainak megszegésére 40 %-ban úgy kerül sor, hogy az elítélt a büntetést meg sem kezdi, hanem rögtön kivonja magát a végrehajtás alól. A fennmaradó 60 % pedig a büntetésének a feléig sem ér el. A pártfogók tapasztalatai alapján becslést adnak a közérdekű munkavégzésre ítélték mintegy 50 %-a kerül vissza a bv. bíróhoz további intézkedés végett.²² Ha a szankció-végrehajtás illymértékű nehézsége a hivatalos statisztikai adatokból nem is tűnik ki (ezek ugyanis elfedik azt a tényt, hogy egy adott évben elrendelt közérdekű munkabüntetés átváltására sok esetben csak viszonylag hosszú idő után, a következő évek valamelyikében kerül sor), az alábbi adatok nem a végrehajtás sikerességét tükrözik:

	1995	1996
A munkabüntetés különböző formái(*) végrehajtásának félbeszakítása	358	672
Más munkahely vagy munka kijelölése	613	474
Végrehajthatósága megszűnésének megállapítása	94	111
Szabadságvesztésre átváltoztatás	222	201

(*) Javító-nevelő munka; szigorított javító-nevelő munka;
közérdekű munka

²² Lásd dr. Takács Jolán bv. bíró tanulmányát a Börtönügyi Szemle 1995/2. számában.

A vádlott egészségi állapotának, személyi és családi körülményeinek, munkára való képességének és az egyéb tényezőknek alapos ismerete, nemkülönben az ingyenes munkavégzés letöltésére rendelkezésre álló alkalmas munkahelyek ismerete nélkül *a közérdekű munka büntetés ugyanúgy elhalasztott szabadságvesztést jelent, mint a nem kellő körütekintéssel alkalmazott pénzbüntetés - az összes anyagi és személyi konzekvenciáival.* A közérdekű munkára ítélték egy részének e büntetés kiszabása csak a börtönbüntetés elhalasztását jelenti - súlyosbítva azzal, hogy büntetésének ideje meghosszabbodik a kísérletezéssel, amelyet a pártfogó felügyelet folytat a munkába állítása céljából. A közérdekű munka ideje ugyanis csak akkor telik le, ha bizonyíthatóan a kijelölt munkahelyen töltötte azt az elítélt. Ebből következően elengedhetetlen a jogerősen munkavégzésre ítéltknél a szankció végrehajtása megkezdésének felgyorsítása, hogy a bíróság határozata késedelem nélkül és megfelelő módon kerüljön végrehajtásra, melynek során a szankciók követelmény-elemei teljesítésének következetes és naprakész figyelemmel kísérése, betartatása és a szabályszegő magatartásra adott azonnali reakció feltételeinek megteremtése alapvető elvárás. *Célszerű átgondolni a közérdekű munkavégzés szabályainak megszegése esetén a szabadságvesztésre történő átváltoztatás mértékegységét is.* Jelenleg átváltoztatáskor egy napi közérdekű munka egy napi szabadságvesztésnek felel meg. A közérdekű munka szankció büntetés jellegének erősítése érdekében megfontolandó az alábbi átváltoztatási kulcs alkalmazása:

- | | |
|-------------------------|-------------------------------|
| 3 napi közérdekű munka | 1 hét |
| | szabadságvesztésnek felel meg |
| 10 napi közérdekű munka | 6 hét |
| | szabadságvesztésnek felel meg |
| 30 napi közérdekű munka | 6 hónap |
| | szabadságvesztésnek felel meg |

50 napi közérdekű munka 10 hónap
szabadságvesztésnek felel meg.

A pártfogó felügyelet végrehajtása

Jelenleg a pártfogó felügyelet jogintézménye nem tölti be sem az elítéltek felügyeletéhez, sem a támogatásukhoz fűződő célokat. Nem véletlen, hogy ez a rendszer a jelenlegi formájában elveszítette hitelét mind a bíráknál, mind a közvéleménynél, és mint egy enyhe jogi szankció funkcionál. Kétségtelen tény, hogy az 1970-es években a segítség/támogatás és a felügyelet kettős funkciója jól megfér egymással a magyar pártfogó felügyelet rendszerében, ugyanis a teljes foglalkoztatottságra és a tömegtermelésre épülő gazdaság számtalan szociális funkciót látott el a vállalati szociálpolitika keretében. A jelenlegi helyzetben a pártfogó "találékonyására" van bízva, hogy milyen eszközöket talál az elkövető reintegrációjának erősítésére. Ez annál is inkább gond, mert a pártfogoltak túlnyomó többsége hátrányos helyzetű, szakképzetlen, iskolázatlan, nem rendelkezik munkahellyel, alkalmi, eseti munkavégzésből tartja fenn magát. *A gazdasági-társadalmi helyzet megváltozott, s a megváltozó körülményekhez történő igazodást késve kezdte meg a hazai pártfogó szolgálat.*

A pártfogói munka intézményi és tevékenység rendszere teljes átalakításra szorul. A szakmai tevékenység fejlesztésénél a végrehajtás során azokra a kulcselemekre történő reakciókészséget kell megerősíteni, amelyek a bűnelkövetők társadalmi reintegrációját, a közösségi erőforrások aktivizálását szolgálják. A pártfogói munkamódszerek kialakításánál elsődleges fontosságú a bűnelkövető személyéből a közösségre háruló veszély felbecslése, a bűnisméltés veszélyének hatékony felmérése és kezelése. E körben a pártfogóknak a bűnelkövető magatartás megváltoztatását célzó speciális programokat kell kialakítani és működtetni, különös tekintettel az erőszakos

konfliktusmegoldás befolyásolására. Az intézményközi együttműködések keretében nagyobb hatékonysággal kell segíteniük a pártfogoltak lakhatási feltételeinek biztosítását. Ösztökélni kell a pártfogó szolgálatot arra, hogy börtönből szabadult, vagy pártfogó felügyelet alá helyezett személyek számára átmeneti szállást működtessen, vagy ilyen szálló szakmai felügyeletét ellássa. A pártfogó felügyelők képzése és továbbképzése során a pártfogók szociális szakmai ismeretanyagának és készségeinek megerősítésével kell biztosítani azt, hogy hatékonyabb segítséget tudjanak nyújtani a pártfogoltak munkavégzési és képzési lehetőségeinek segítségével. A bűnisméltés veszélyét növelő szenvedélybetegségek (drog, alkohol) kezelését célzó programokat kell a pártfogó szolgálatnak kidolgozni és folyamatosan működtetni. A cigány származású pártfogoltak speciális szükségleteinek figyelembevételét a kisebbségekkel kapcsolatos diszkriminációmentes eszközökkel kell megoldaniuk. Nagyobb figyelmet kell fordítaniuk a sértetti jóvátétel teljesítésére. S végül alapvető követelmény a magatartási szabályok betartása feltételeinek megerősítése.

A pártfogó szolgálat gyakorlata azt mutatja, hogy a szervezetek szakmai sztenderdek és szakmai értékelés nélkül működnek a büntető igazságszolgáltatás rendszerében. E sztenderdek hiánya különösen a kontroll funkciók gyakorlásában érzékelhető. A jelenlegi gyakorlat szerint a pártfogó felügyelet tartama alatt 2-3 havonta kell a pártfogoltnak jelentkeznie a pártfogónál. Ez a találkozási gyakoriság sem a társadalom védelme érdekében gyakorolt kontroll, sem az elkövetőt támogató segítő funkció teljesítésére nem megfelelő sűrűségű. Az 1990-es évekre - szerte a világon - megváltozott a büntető igazságszolgáltatás területén a kontroll és segítő funkciókat egyidejűleg ellátó szakemberekkel kapcsolatos társadalmi elvárás-rendszer. A büntető szankciók végrehajtását átláthatóvá, értékelhetővé kell tenni, részben a visszatartó hatás növelése érdekében, részben azért, hogy az adófizető polgárok lássák, hogy milyen színvonalon és milyen hatékonysággal működteti az állam a büntető igazságszolgáltatás rendszerét a közösség

védelmében. Ennek megfelelően az alternatív szankciók végrehajtásának menetét világos és átlátható szabályoknak kell rendezniük, és az abban közreműködő szervezetek tevékenységét (jelesül a pártfogó szolgálatokét) rendszeresen értékelni kell. Az alternatív szankciók végrehajtásával kapcsolatos szakmai sztenderdek meghatározása tehát sürgető feladat. Ezek a szakmai szabályok hivatottak a lehető legkonkrétabban körülírni a pártfogó szolgálat napi gyakorlati tevékenységét, mint például a kontroll-funkció gyakorlásának konkrét tartalma, a kapcsolattartás minimumai, a kapcsolatfelvétel határideje, vagy a magatartási szabályok megszegésénél követendő eljárás részletes lépései.

A pártfogó szolgálat szakmai tevékenységének megerősítésével lehetőség nyílik - a nemzetközi tapasztalatok szerint igen hatékony - *intenzív pártfogó felügyeleti formák kialakítására*. A fokozott pártfogó felügyelet keretében a magatartási szabályok összeállítása - az elkövetett bűncselekmény és az elkövető sajátosságait figyelembe véve - olyan, veszélyesebb bűnelkövetői kör kezelését is lehetővé tennék, akiknek szorosabb felügyeletre és az átlagnál nagyobb mértékű segítségnyújtásra van szükségük a további bűnelkövetés megelőzéséhez. A fokozott pártfogó felügyelet megnyilvánulhat abban, hogy a bíróság együtt alkalmaz két magatartási szabályt: a pártfogói foglalkoztató programjain való részvételt és a kijelölt szálláshelyen tartózkodás kötelezettségét. A kijelölt szálláshelyen való tartózkodásra kötelezéssel csak részben reagál a büntetőjog az elkövető szociális szükségleteire (értsd: lakáshiány, vagy hajléktalanság), inkább arra használja e magatartási előírást, hogy általa szigorúbban szabályozza az elkövető viselkedését. A szállásnak non-profit szervezet is lehet a fenntartója, a szakmai sztenderdek azonban ekkor is azonosak a pártfogó szolgálat által működtetett intézményekével. A kijelölt szálláshely éjszaka zárt, nappal azonban a pártfogolt mozgása nem korlátozott - lehetősége van munkát, elfoglaltságot találni, képzésben részt venni. E megoldás egyszerre felel meg a hatóság kontrolligényének és a pártfogás alatt álló személyes szociális

szolgáltatás iránti szükségletének.

A '90-es évek bűnözésének kezeléséhez tehát az alternatív szankciók végrehajtásában szerepet vállaló pártfogó szolgálatnak országosan egységes célok és normák alapján kell működnie. A pártfogó felügyelők felelősségét világossá kell tenni, megteremtve a tevékenységük mérhetővé tételének kritériumait. Növelni kell a jogalkalmazók bizalmát a pártfogó szolgálatok tevékenysége iránt, melyet elsősorban a pártfogói gyakorlati tevékenység szakmai színvonalának növelésével lehet elérni. A végrehajtás során nagyobb hangsúlyt kell helyezni az intézményközi együttműködésre más szolgálatokkal és szervezetekkel. Meg kell honosítani a költségekre is tekintettel lévő szankció-végrehajtási gyakorlatot, valamint erősíteni kell a pártfogó szolgálatokat a helyi közösséghez fűző kapcsolatokat.

A fiatalkorúak

Az alternatív szankciók alkalmazása különösen jó eredményekkel kecsegtet a fiatalkorúaknál. A kontinentális és az angolszász igazságszolgáltatási rendszerű országokban végzett kutatási tapasztalatok egyaránt azt jelzik, hogy a fiatalkorú bűnelkövetők túlnyomó többsége csak egyszer vagy kétszer kerül összeütközésbe a törvénnyel további élete során. Az is tény viszont, hogy minél fiatalabb korban történik az első bűncselekmény elkövetése, annál nagyobb valószínűséggel követi azt a többi jogsértés. Ezért kiemelkedő fontosságú a büntető igazságszolgáltatás reakciókészletének értékelése a bűnismétlés megelőzése szempontjából.

A hazai büntető igazságszolgáltatási rendszer formálisan megfelelően elkülöníti egymástól az enyhe és súlyos bűncselekményekkel kapcsolatos reakciókészletet a bűncselekményt elkövető fiatalkorúakkal kapcsolatosan. 1995 óta öt évig terjedő szabadságvesztéssel fenyegetett bűncselekmények elkövetésénél lehetőség van az *ügyési vádemelés* 1-2 éves

elhalasztására, s a fiatalokú pártfogó felügyelet alá helyezéseére, magatartási szabályok megállapítására. Hazai kutatási tapasztalatok nem állnak rendelkezésre az új jogintézmény hatékonyságát illetően. Az öt évig terjedő szabadságvesztéssel fenyegetett bűncselekmények köre azonban túlságosan tág, s a felügyelet tartama túlságosan hosszúnak tűnik a diverzió feltételeinek meghatározásakor. E problémát az ügyészi gyakorlat úgy oldotta meg, hogy csak azokat az ügyeket tereli el, ahol a fiatalokú beismerésben van, az okozott kár pedig csekély, vagy megtérült. Ebből következően a vádemelés elhalasztásának mostani gyakorlata semmi más célt nem szolgál, mint a bíróság tehermentesítését, a lehető legolcsóbb módon. A jelenlegi jogi szabályozás nem segíti a jogintézménnyel megcélózni kívánt célcsoport körülhatárolását sem, s fennáll annak a veszélye, hogy a felügyelet szempontjából enyhébb tartamú jogkövetkezményeket vált ki a vádemelés elhalasztása. *Szükségesnek látszik a vádemelés elhalasztásának lehetőségét a három évig terjedő szabadságvesztéssel fenyegetett bűncselekmények kezelésére korlátozni, s az ügyész által elrendelt pártfogó felügyelet tartamát 6 hó - 1 év közötti időtartamban meghatározni.* Emellett a pártfogó felügyelők továbbképzése szükséges, hogy az elterelés során hatékony jóvátételi és mediációs elemeket tudjanak érvényesíteni a végrehajtás során.

A hazai bíróságok a fiatalokú bűnelkövetők 70 %-át szabadságelvonással nem járó szankcióval sújtják. Ennek 9/10-ét a próbára bocsátás és a pártfogó felügyelet teszi ki. A *közérdekű munkabüntetés* alkalmazására az eljárás során a 18. életévüket betöltött fiatalokúak esetében van lehetőség. A fiatalokúak közérdekű munkavégzésének külföldi tapasztalatai alapján semmi nem indokolja e korlátozást. Különösen a fiatalokúakkal kapcsolatban kell arra törekedni, hogy a szankció végrehajtása során szembenézzenek az elkövetett bűncselekmény következményeivel, a sértettet ért hatásaival, hogy felelősséget vállaljanak az elkövetett cselekményért, s megpróbálják az okozott kárt jóvátenni. A statisztikai adatok szerint az eljárás alá

vont fiatalok 50 %-a munka és foglalkozás nélküli, s korán kiszorultak az oktatási rendszerből. A pártfogó szolgálat feladata tehát, hogy a fiatalok életkorához illeszkedő munkavégzési formák kialakításával segítsék annak elérését, hogy a fiatal az általa végzett munka révén tehesse jóvá a közösségnek az okozott kárt. Ezért *a közérdekű munkavégzés alkalmazását lehetővé kell tenni a bűncselekmény elkövetéskor a 16. életévüket betöltött fiatalok szankcionálására.*

A fiatalok bűnelkövetők körében is erősíteni szükséges az alternatív szankciók követelmény oldalát, a felügyelet hatékonyabb formáinak kialakításával, illetve szükség esetén a támogatás fokozásával. Különös figyelmet kell fordítani képzési hiányosságok pótlására, s a foglalkoztatás során a további bűnelkövetés megakadályozását célzó körülmények megerősítésére. Megfontolandó lenne a fiatalok bűnelkövetésének háttérben álló körülmények hatékonyabb kezelésére a többféle szakma képviselőjéből álló intézményközi esetmegbeszélő kerekasztal alkalmazásának meghonosítása a pártfogó felügyelet tartama alatt.

Az alternatív szankciók végrehajtása a fiatalok pártfogók feladata. Tevékenységüket - hasonlóan a felnőtt korúak pártfogóiéhoz - szakmai szabályok kell rendezzék. A szakmai szabályok megalkotásánál *különös gondot kell fordítani azoknak a fiataloknak a felügyeletére és támogatására, akik sorozatosan enyhébb vagy közepes súlyú bűncselekményt követnek el, s nagy a veszélye a felnőtt korig átívelő bűnelkövető karrier kialakulásának.* A bűncselekményt elkövető fiatalok kezelésében továbbra is a szabadságelvonással nem járó szankciók alkalmazására kell a hangsúlyt helyezni, a szankciók hatékonyságának rendszeres értékelését kialakítani, a végrehajtás tartama alatt alkalmazott eszközök visszatartó hatását pedig fokozni szükséges. Különösen nagy figyelmet kell fordítani a fiatalok bűnözés új jellegzetességeire, a csoportos elkövetésre és az erőszakos bűnelkövetés egyre nagyobb mérvű megjelenésére. A szankció-végrehajtás során a pártfogó

felügyelőknak speciális programok kidolgozásával kell az újabb bűnelkövetés veszélyét csökkenteni.

A szankció-végrehajtás intézményrendszere

A jogalkalmazás hatékonyságával kapcsolatos hitelesség növeléséhez fűződő érdekeknek a szankció-végrehajtás intézményi átalakításában is meg kell jelennie. *A szankció végrehajtás intézményrendszerének szükséges átalakítása során a bíróság igazságszolgáltatási funkcióinak tehermentesítése szükséges, különös tekintettel az igazságügyi igazgatási feladatok elkülönítésére. Ennek érdekében ki kell alakítani azokat a szervezeti feltételeket, melyekben különül a pénzbüntetés végrehajtása a bíróság szervezeti rendszerétől.*

Figyelemmel kell lenni arra, hogy a büntető igazságszolgáltatás, s ezen belül a szankció-végrehajtás hitelességének növelését mennyiségi, és minőségi paraméterek megerősítése befolyásolja. *A szankciók kikényszeríthetőségének, visszatartó erejének fokozása, nem a szankciók általános szigorítását jelenti, hanem részben a szankció málum elemeinek következetes érvényesítését, részben a büntetőjogi szankció hatálya alatt álló személy kezelésében a reintegráció szempontjainak szükséges mértékű figyelembevételét.* A szankció-végrehajtás hatékonyságának fokozására elsődleges érdek a büntető igazságszolgáltatás területén az információáramlás jelentős megerősítése, és az intézményközi együttműködések rendszerének kialakítása.

A szabadságelvonással nem járó szankciók végrehajtásával kapcsolatos *szakmai szabályok kialakítása* (részben a Bvtvr. módosításával, részben a Szakmai Sztenderdek kidolgozásával) elengedhetetlen feltétele a szankció-végrehajtás hitelessége növelésének, a társadalom védelmének. Ennek érdekében egyértelműen meg kell határozni a pártfogó hivatalok céljait és

feladatait, valamint kidolgozandó az a követelményrendszer, amelynek alapján a pártfogó hivatal tevékenysége értékelhető. Kidolgozandók továbbá azok a kompetenciák és szempontrendszerek, amelyek alapján a végrehajtási tevékenységbe a non-profit szféra szervezetei bevonhatók. A szankció-végrehajtás hatékonyságának fokozása érdekében erősíteni szükséges az intézmények közötti együttműködést, információáramlást, részben a jogszabályi előírások precizizálásával, részben az alternatív szankciók végrehajtásával kapcsolatos szakmai szttenderdek előírásaiban. A pártfogó szolgálat külső és belső szervezeti/irányítási rendszerének átalakítása szükséges annak érdekében, hogy a közösségi szankciók alkalmazásával kapcsolatos büntetőpolitikai elvek, célok megvalósuljanak, hogy megteremtődjék a szervezet értékelhetősége és átláthatósága, mind a szakmai irányítás, mind a közösség számára.

A pártfogó szolgálat bírósági szervezeti rendszerhez tartozása számos problémát vet fel. Kétségtelen, hogy *a pártfogói feladatokkal a bíróság az ítélkezési funkció természetétől idegen végrehajtási feladatokat vállal fel.* A pártfogó szolgálat szervezeti hovatartozásának bizonytalanságait erősíti, hogy az elmúlt években levált néhány olyan feladat a bíróságokról (pl. közjegyzői, igazságügyi szakértői), amely nem tartozott szorosan az ítélkezési funkcióhoz. A további „profiltisztítási várakozást” erősíti a pártfogói munka büntető- és szociálpolitikai határokat átlépő jellegzetessége is. A szabadságelvonással nem járó szankciók végrehajtásának, és *a szakmai feltételek megerősítése érdekében a fiatalkorúakkal és a felnőt korúakkal foglalkozó pártfogói szervezet egységesítése szükséges.* A büntetőpolitika végrehajtásáért felelős Igazságügyi Minisztériumnak jelenleg nincs befolyása a pártfogó szolgálat tevékenységére, mert - természetszerűleg - a bíróságok munkaszervezésébe sem szólhat bele. Így a végrehajtás során szükséges ellenőrzés és felügyelet azon szakmai minimumait sem tudja előírni, amelyeket a pártfogóknak be kellene tartaniuk, s amelyek jelentősen növelnék a pártfogás hitelét a

közvéleményben. A szabadságelvonással nem járó szankciókkal kapcsolatos büntetőpolitika hatékony végrehajtásának biztosítása érdekében *az Igazságügyi Minisztérium szervezeti keretében létre kell hozni az alternatív szankciók végrehajtásáért és az utógondozásért felelős Országos Pártfogó Hivatalt*, melyet a közösségi szankciók végrehajtásának társadalmisítása érdekében létrehozandó Országos Pártfogó Bizottság irányítana. A Pártfogói Hivatal operatív szervezetként jönne létre, amely a területi szakmai tevékenység irányítását és koordinációját biztosítaná, valamint adatgyűjtési, szolgáltatási, nyilvántartási és értékelési feladatokat látná el, valamint az alkalmazott szankciók hatékonyságának mérésére utánkövetési vizsgálatokat folytatna. A Pártfogó Bizottság feladata a közösségi szankciók végrehajtását biztosító költségvetési és egyéb források elosztása, valamint a szakmapolitikai elvek megfogalmazása. Ez a szervezeti megoldás megyei szinten megismétlődne, biztosítva a helyi közösség bevonódását a pártfogó szolgálatok működésébe. A Pártfogó Bizottságok összetételének az alternatív szankciók sajátosságaihoz kell igazodniuk, kifejezve a közösségi támogatás szükségességét a feladatok ellátásában, ugyanakkor érvényesítve azt az elvárást, amely a pártfogó szolgálattal szemben az igazságszolgáltatás egyéb szervezeteinek részéről megnyilvánul. A Bizottság a bíróság, az ügyészség, a rendőrség képviselőiből, a pártfogó tevékenységben érintett tárcák képviselőiből (IM; MM; BM; NM; OM), és a közösségi ill. szakmai társadalmi szervezetek képviselőiből állna (2-3 fő), összesen tehát 11 főből. A megyei pártfogó bizottságok tagjai a megyei szintű bíróságok, ügyészségek, rendőrségek képviselői és a megyei önkormányzatok képviselői, valamint a területi szakmai és társadalmi szervezetek, továbbá a non-profit és a for-profit szféra képviselői.

A pártfogó szervezetek egységesítésével *a pártfogó szolgálat feladataihoz illeszkedve kell kialakítani a szervezet belső tevékenységi struktúráját*, melynek kulcsterületei a "bírósági munka", a "felügyelet és ellenőrzés", a "bürtönpártfogói munka, vagy utógondozás", a "közérdekű munka megszervezése

és végrehajtása", a "környezettanulmány készítése", valamint a "vádhalasztásos pártfogó felügyelet". A felnőtt korú és fiatalkorú pártfogoltak életkorából eredő különbség csak a felügyelet és a segítségnyújtás intenzitásában vagy az életkori sajátosságokhoz igazodásban, esetleg a szankció tartamában jelentkezik. A felügyelet, a kontroll szükségessége, illetve a munkáltatás tartalmában mindkét körben azonos.

Tény, hogy a pártfogó felügyelők létszáma elégtelen a megnövekedett feladatok ellátásához. Jelenleg 66 fő dolgozik felnőtt korú és kb. 200 fő fiatalkorú elítéltek pártfogójaként. *A pártfogói létszám jelentős emelése elengedhetetlenül szükségesnek látszik.* A felnőtt korúak pártfogó szolgálata kb. 500 fős létszámmal tudná teljesíteni azokat a feladatokat, amelyeket a börtönnépesség mérséklése - s ezáltal a szabadságvesztés végrehajtásával járó kiemelkedően magas költségek csökkentése - érdekében az alternatív szankciók végrehajtása során a kontroll és segítő funkciók gyakorlása megkövetel.

Bűnalkalmak megelőzése, büntetések következményeinek minimalizálása

A bűnalkalmak megelőzése

A kriminálpolitika döntően a bűnisméltés megelőzését szolgáló büntetőjogi eszközök (büntetések és intézkedések) latba vetésével járul hozzá a bűnmegelőzéshez, amelynek súlypontja azonban a társadalmi megelőzésen, annak intézményrendszerén van. Az állami és a közösségi, a központi és a helyi érdekek különbözőségéből fakadóan struktúrájában olyan vegyes rendszer kiépítésére van szükség, amelyik a széleskörű igényeknek képes megfelelni. A rendszer pénzügyi vonzatait a rendszer egészével együtt kell tervezni.

Ezen túlmenően olyan vegyes rendszer kívánatos, amelyik

az állam kriminálpolitikai felelősségére képes alapozni. Az állam olyan prevenciós hálózatot kell működtessen, amelyik egyidejűleg képes az országos, centralizált érdekeket a helyi prioritásokkal összeegyeztetni és szolgáltató jellegű eszközök felajánlásával a prevenciós háttérrel biztosítani. Ezt kell kiegészítenie a segítő-támogató alternatívát jellemző lakossági aktivitásnak. Vélhetően ez a megoldás képes lesz biztosítani a korlátozó-beavatkozó alternatívára jellemző pozitív lakossági közérzet kialakulását, szemben a tisztán segítő-támogató alternatíva gyakorlatára másutt is jellemző, meglehetősen ambivalens lakossági fogadtatással.

A két alternatíva előnyeinek kedvező integrálása azt is elősegítheti, hogy - a segítő-támogató alternatívára jellemzően - régióknak gyorsan változó körülményei között az új jelenségekre gyorsan lehessen adekvát módon reagálni.

A *rendőrség* a jogállami körülmények között a különböző rendészeti, közbiztonsági, közrend- és vagyónvédelmi szolgálatok keretében kiemelt szerepet kap a bűnalkalmak megelőzésében, beleértve az államigazgatási (szabálysértési) felelősség következetes érvényesítését is. A különböző szolgálatoknak a bűnmegelőzésben való közreműködését a megyei főkapitányságokon szervezett bűnmegelőzési részleg koordinálja.

A sértettekkel kapcsolatos kriminálpolitika hangsúlyai és eszközzrendszere

Még a nyugat-európai államokban sincs 15 éve, hogy a bűncselekmény sértettje a büntető igazságszolgáltatás meghatározó szereplőjévé vált, azaz olyan személyé, akinek speciális érdekei, különleges szükségletei vannak, és aki kivételes bánásmódra tarthat igényt a sérelmére elkövetett bűncselekmény elbírálása során. Informálni és támogatni kell őt, figyelmesen meghallgatni, tanácsokkal ellátni, kompenzálni veszteségét, jóvátenni az elszenvedett sérelem következményeit, és amikor

szükséges, megvédeni őt a cselekmény megismétlődésétől.

Tény, hogy bár a sértett az, aki a bűncselekmény következményeit elszenvedte, az *állam összehasonlíthatatlanul többet költ a közpénzekből a bűncselekményt elkövető személyre* az ellene indított eljárással, az elítéléssel, vagy például a büntetés végrehajtásával kapcsolatos intézmények működtetése kapcsán. Tudomásul kell azonban venni, hogy a bűnözés nem csökkenthető és a sértett helyzete nem javítható pusztán az elkövető felelősségre vonása által.

A bűncselekmény sértettjévé vált személy helyzetének javítása három, széles értelemben felfogott eszköz mindenképpen magában foglal:

- kompenzáció, reparáció: a bűncselekmény következményeinek - legalább részbeni - orvoslása,
- különféle szolgáltatások: információ, tanácsadás, jogi segítség, valamint a sértett mentális és pszichikai szükségleteinek fokozottabb figyelembe vétele, és a hatékony segítségnyújtás feltételeinek megteremtése,
- jogi helyzet: a sértett eljárásjogi helyzetének megerősítése, különösen a terhelttel kapcsolatos döntések vonatkozásában.

Az emberi méltóságra, az egyenlőségre, a társadalmi igazságosságra és az alapvető emberi jogok biztosítására tekintettel még nem megoldott a sértetti jóvátétel a hazai jog rendszerében. (E feladat nem része a büntető eljárásjognak, a problémát a büntető jogterületen kívül kell mielőbb eredményesen kezelni.) Egy civilizált társadalomnak, amely nem tűri az erőszakot, és amely meg kívánja védeni az ártatlant a bűnöstől olyan mértékben, amennyire csak teheti, tekintetbe kell vennie a bűncselekmény sértettjévé vált személyek reparáció iránti igényeit. Különösen azért, mert ezzel azt is nyilvánvalóvá teszi, hogy együtt érez a társadalom azon tagjainak csoportjával, akik az ellenük elkövetett bűncselekmény kapcsán sérelmet szenvedtek, és segíti a sértetteket abban, hogy megoldják ilyen

természetű problémáikat és lehetőség szerint újra olyan életet élhessenek, mint a bűncselekmény megtörténte előtt.

Ennek megfelelően nem szabad lebecsülni annak az üzenetnek a polgárokra gyakorolt hatását, amelyben az állam kötelezettséget vállal az erőszakos bűncselekmények áldozatainak kárenyhítésére. *Sürgető feladat tehát az erőszakos bűncselekmények áldozatává vált személyek állami kárenyhítésével kapcsolatos kötelezettségvállalás törvényelőkészítő munkálatainak felgyorsítása és a finansziális feltételek megteremtése.*

A bűncselekmény következtében anyagi kárt szenvedett sértettek anyagi káranak helyreállítása vagy lehetőség szerinti mérséklésére *meg kell erősíteni a büntető jogalkalmazásban alkalmazható eszközöket, és a büntető igazságszolgáltatás területén kívül lehetséges reparációs formákat* főként a következő módokon:

- az elkövető kármegtérítési hajlandóságának fokozásával,
- a kártérítésben az állami feladatok végrehajtásának intenzifikálásával,
- a vádemelés elhalasztásának feltételei között szereplő jóvátétel szakmai feltételeinek megteremtésével,
- az adhéziós eljárás megerősítésével,
- az alternatív szankciók végrehajtása során a sértettnek okozott kár helyreállítására törekvés elsődleges ösztönzésével,
- végrehajtási jogszabályok hitelezőkkel kapcsolatos kielégítési sorrendjében a sértett preferálása a sorrend módosításával.

A sértett kártérítés iránti igényének kielégítését nem a büntető igazságszolgáltatás jelenleg létező forrásainak átcsoportosításával, vagy a bűnmegelőzés céljából rendelkezésre álló források terhére kell megvalósítani. A sértettek kárigényének kielégítését elsősorban a büntető igazságszolgáltatás működésével kapcsolatos bevételekből (pénzbüntetés, eljárási költségek),

illetve e célra elkülönített forrásokból kell fedezni. Megfontolandó lehet az egyes skandináv országokban és Hollandiában létező „sértetti adó” bevezetése, mely az alkalmazott pénzbüntetésen felül vagy az elkövető egy havi jövedelmének megfelelő összeg fizetésére, vagy a kiszabott pénzbüntetésen felül további 5 % fizetésére kötelezi a terheltet, s az összeg közvetlenül a sértettek kártérítését szolgálja.²³

A kompenzáció azonban csak az egyik módja annak, hogy a sértett élete az eredeti kerékvágásba térhessen vissza, ez ugyanis nem képes a bűncselekmény összes következményét orvosolni. A nyugat-európai országokkal ellentétben Magyarországon elenyésző a *bűncselekmény sértettjévé vált személyek segítésére* szerveződő szolgáltatások száma és elterjedtsége. Az elkövetkezendőkben kiemelt fontosságú kérdésnek kell tekinteni annak ösztönzését, hogy ilyen szolgáltatások szerveződjenek, s ezen belül különös figyelmet kell fordítani a sértetté vált gyermekek, idősek és nők helyzetére. Nagyon határozottan világossá kell tenni, hogy a családon belüli, a nők, a gyermekek és az idősek ellen irányuló erőszak társadalmilag elfogadhatatlan, s a büntetőjog ilyen esetekben egyértelműen a sértett oldalán áll. *Megfontolandó bizonyos sértetti kategóriák számára a "sértetti kötelező védelem" jogi feltételeinek kidolgozása, azaz a sértett jogi képviselője támogatásának biztosítása, különösen az erőszakos bűncselekmények sértettjévé vált személyeknél.*

A kriminálpolitika és egyéb politikák viszonya (kriminálpolitika és bűnmegelőzés)

A biztonsági koncepció lényege

A koncepció a jelenlegi helyzet ismeretében határozza

²³ Law in motion. Netherlands Ministry of Justice. September, 1990. 45. p.

meg a lehetséges és szükséges beavatkozásokat, pénzügyi feltételeket, és a központi, a helyi, valamint a Kormány által felügyelt más szervezetek tevékenységét.

A bűncselekmények számának és különösen a társadalom szempontjából súlyosnak tekinthető bűncselekmény-fajták terjedésének korlátozása olyan beavatkozásokat igényel, amelyek képesek a kiváltó okok felszámolására, illetve az eredeti hatások korlátozására, semlegesítésére, ellentételezésére. Ennek eléréséhez arra van szükség, hogy sikerüljön egymással összefüggő, koordinált, egymás hatásait részben kiegészítő, részben erősítő intézkedéseket hozni.

Az Országos Bűnmegelőzési Program három egyenrangú stratégiai iránya:

1. az emberi élet, a dologi javak, a személyiséghez fűződő *alkotmányos jogok védelme*;
2. a szomszédos országokkal az *együtműködés* feltételeinek és az ország kiegyensúlyozott térségi fejlődésének elősegítése;
3. az ország *stabilitásának* biztosítása.

Az Európai Közösség tagállamai között megszűnő belső államhatárok a bűnmegelőzés új lehetőségeinek kiaknázását, új módszereinek a kialakítását helyezik előtérbe. Az *együtműködés*, az egységes fellépés - mind a büntető anyagi és eljárásjogi szabályozást, mind az egyéb jogszabályok megalkotását és alkalmazását, mind pedig az ún. technikai normákat tekintve - különösen fontos a *következő területeken*:

- *A nemzetközi szervezett bűnözés*, amelynek korlátozása nem nélkülözheti a nemzetközileg összehangolt megelőző

intézkedéseket.²⁴

- Idetartozik az *embercsempészet és a lány-, illetve a gyermek- és az emberkereskedelem, az embercsempészet, a szexturizmussal is párosuló, nemzetközivé "érett" prostitúció, a nukleáris, illetve az egyéb, veszélyes anyagok csempészése, a fegyver-, a műkincs- és a kábítószer-kereskedelem, a számítógépes bűnözés, a pénzmosás, a terrorizmus, az internacionális korrupció, valamint a szervezett bűnbandák egymás közötti leszámolósa.*

Megjegyzendő, hogy egy-egy ország (így hazánk) lakosságának a nagy része, a polgárok többsége ezeknek a bűncselekményeknek - az objektív veszélyességhez képest jóval - kisebb jelentőséget tulajdonít, mert közvetlen sértett hiányában közvetlenül, személyre szólóan nem érzékeli sem a bűncselekmények elkövetését, sem pedig azok a következményeit.

Fontos - főként a közeli, a szomszédos országokkal együttesen megvalósítandó - megelőzési feladatok adódnak az előbbi körbe nem tartozó *élet elleni bűncselekmények* üldözése, az országhatárokon átlépő bűnelkövetési formák megelőzése vonatkozásában.

- Ide sorolandó a *gazdasági élet normális működése elleni bűncselekmények* üldözése és megelőzése, amely elősegítheti a nemzetközi tőke hatékonyabb működését.
- Ebbe a körbe tartozik a *vagyoni javakat és értékeket súlyosan sértő*, természetes és/vagy jogi személyek javai ellen irányuló bűncselekmények megelőzése, a bűnelkövetők tettenérésének - az országhatárokon is átvívelő, ún. "forró

²⁴ Erre ld. az Európa Tanács szervezésében Strasbourgban 1997. december 1-3. között - az Európai Unió által meghirdetett "A korrupció és szervezett bűnözés elleni harc az átmenet állapotában levő közép- és kelet-európai országokban" elnevezésű "Octopus" Project kapcsán tartott tanácskozás megállapításait, ajánlásait és irányelveit, különös tekintettel a Következtetések II. Függelékében tett részletes javaslatokra.

nyomon üldözés" - reális lehetőséggé emelése. Elsősorban a lopások, betöréses lopások, a személygépkocsi-eltulajdonítások és a csalások elleni védelem fokozása.

- Ide tartozik a *nemzetközi turizmust* és a turistákat mint célcsoportot veszélyeztető bűncselekmények megvalósulásának megelőzése.

Az Európai Unióhoz való csatlakozás érdekében a bűnmegelőzés területén is lényeges követelmény a *jogharmonizáció* biztosítása, az uniós országok és hazánk jogterületei között a *kompatibilitás* megteremtése, valamint az információáramlást biztosító *informatikai rendszerek összekapcsolása*.

A bűnmegelőzés kiemelt célcsoportjai

- Elsődlegesen a *gyermek*ek, akiknek normatudatához és normakövetéséhez, a társadalmi normák bevéssződéséhez és betartásuk primátusához igen fontos társadalmi érdek fűződik, nevelkedjenek akár teljes, akár csonka családban, akár pedig állami gondozásban. Az utóbbiak bűnözés általi veszélyeztetettsége - mind elkövetői, mind pedig sértett-áldozati minőségben - kiemelkedő. A bűnmegelőzés célja, hogy lehetőség szerint tompítsa és oldja a kiskorú és magukra hagyatott gyerekek magányát, továbbá, hogy kompenzálja a család diszfunkcionális működéséből eredő személyiség-sérüléseket s ezáltal elejét vegye egy későbbi bűnöző-karrier kialakulásának.
- Kiemelt célcsoport továbbá a *fiatalkorúak* és a *fiatal felnőttek* nemzedéke. A kriminálstatisztikai mutatók szerint az összes ismertté vált bűnelkövető mintegy egytizede fiatalkorú, de a lopások és rablások ismertté vált tettesei közül minden negyedik fiatalkorú. A bűnmegelőzés alapvető célja annak elérése, hogy a felnövekvő magyarországi lakónépességnek minél kisebb hányada lépjen már fiatal korban a bűnöző

életpálya útjára, és ezáltal meggátolja a bűnözés mintegy "természetes" társadalmi újratermelődését, a bűnözői utánpótlás biztosítását.

- További célcsoportokat képeznek a hazánkban mind jelentősebb létszámúvá váló, *hátrányos helyzetű társadalmi rétegek*, amelyek tagjai a megfelelő foglalkoztatás hiányában, munkanélküliségként, esetenként hajléktalanságként, a létminimum határán tengődve a klasszikus "szegénybűnözés" szükségszerű és szükségszülte elkövetőivé válnak. A bűnmegelőzés célja e rétegeknek a társadalmi többséghez való felzárkóztatása, élethelyzetük javítása, az emberi élethez való kilátásaik növelése.
- A bűnmegelőzés kiemelt célcsoportjai továbbá a társadalom *halmozottan hátrányos rétegei* is, melynek csoportjai etnikailag és szociálisan is behatárolhatóak. Az e csoportokat sújtó munkanélküliség, iskolázatlanság, szakképzetlenség, az általános információ-hiány, az alapvetően ingerszegény környezet, a társadalom nagy többségétől elütő, arra nem jellemző szegénység és az ún. túlélési technikák hiánya az e rétegekhez tartozók egy részét törvényszerűen különféle bűncselekmények elkövetésére készíteti. A bűnmegelőzési stratégiának e rétegek bűnözésére, illetve e bűnözési jelenség megelőzésére is kellő figyelmet kell szentelnie.
- A bűnmegelőzés kiemelt célcsoportjai között kell számon tartani végezetül mindazon társadalmi csoportokat és rétegeket, amelyek nem általában, hanem csak némely vonatkozásban, némely területen és némely indikációkból adódóan fokozott viktimizációs veszélynek vannak kitéve, azaz, amelyek illetve akik esetében *fokozott a sértetté válás veszélye*. Ide sorolhatók a nők, az időskorúak, a csökkent belátási képességekkel rendelkezők, az elmebetegek, valamint a mozgássérültek. A bűnmegelőzés célja esetükben speciális: főként azokra a szituációkra vonatkozik, amelyekben nagy valószínűséggel prognosztizálható a bűnelkövetés.

A bűnmegelőzési stratégia eszközszerese

A bűnmegelőzésnek rövid-, közép- és hosszú távú stratégiáját különböztetjük meg. Mindhárom belül további megkülönböztetés tehető az elsődleges, a másodlagos és a harmadlagos bűnmegelőzési eszközök között.

A *kormányzati bűnmegelőzés* a különféle szakpolitikák keretei között valósul meg.

A bűnmegelőzés *elsődleges eszközei* a személy predelinquens állapotának és az elkövetésre készítő helyzet kialakulásának a *megelőzésére* szolgálnak.

A bűnmegelőzés *másodlagos eszközei* a személy predelinquens állapotának és az elkövetésre készítő helyzetnek a *megváltoztatására* szolgálnak.

A bűnmegelőzés *harmadlagos eszközei* a személy bűnisméltésre veszélyes állapotának és a bűnisméltésre készítő *helyzetnek* a *megváltoztatását* célozzák meg.

A bűnmegelőzés stratégiájának sikeréért végső fokon a kormányzat felel. Egyes területeken közvetlenül avatkozik be, míg más területeken segítséget nyújt a Kormánytól független nem hatósági szervezeteknek, illetve minél hatékonyabb együttműködésre törekszik azokkal.

A rövidtávú megelőzés és eszközszerese

A rövidtávú megelőzés különösebb stratégiai elképzeléseket jórészt nélkülöző tevékenység, amely alapvetően valamely fontos, a helyi-települési társadalom, a szűkebb közösség érdeklődésének a fókuszában álló, de mégiscsak egyedi jelenségre reagál. Megvalósításában a települések kisebb-nagyobb szervezetei, s főleg a közösségi önszerveződések töltenek be fontos szerepet.

A prevenció következő *beavatkozási lehetőségei*, illetve *célcsoportjai* ismertek:

1. A *szituatív bűnmegelőzés*: a bűnelkövetési alkalmak adott helyen történő felmérése és csökkentése érdekében tett lépések, amelyek nem kívánnak kormányzati beavatkozást, hanem helyi elhatározásból, helyi szinten eredményesen megvalósíthatóak. Az eredményességhez döntő módon járulhatnak hozzá az önkormányzatok, valamint azok szervezetei.
2. A *potenciális elkövető bűnelkövetésre való készségének-késztetésének a befolyásolása*, melyben fontos szerep jut a családi és a lakókörnyezetnek, a baráti és ismeretségi körnek, netán a települési önkormányzatnak, illetve a lakossági önszerveződési csoportoknak és a civil szervezeteknek.
3. A büntetőjogi *szankció hatálya alatt álló személynél a további bűnelkövetés feltételeinek közvetlen befolyásolása*, amelyre ugyancsak a közvetlen környezet, annak formális és informális szerveződései a hivatottak.

A középtávú megelőzés

Politikai elhatározást, kormányzati, de még inkább erős önkormányzati szerepvállalást igényel. A középtávú megelőzés még mindig a helyi, a településen belüli bűnözés által okozott gondokra reagál, ezek folyamatos kezelését végzi, de már többnyire túltekint a napi problémákon, s megoldási módozatait a közeli jövőben kívánatos és célszerű bűnmegelőzési feladatokhoz igazítja.

Az ebben a körben megoldandó, legfontosabb *feladatok*:

1. A bűnmegelőzés eredményességének fokozása érdekében sajátos, helyi stratégia kialakítása a települési önkormányzatok, a rendőrség helyi szervei, a település társadalmi szervezetei, a lakossági önszerveződési csoportok,

valamint a helyben lakó polgárok egyetértésével és aktív közreműködésével. Ennek lényege, hogy az együttműködés olyan vonatkozásokban valósuljon meg, mint a jogalkalmazás, az oktatás, a képzés, a foglalkoztatás és a tömegtájékoztató.

2. Az önkormányzatoknak vezető szerepet kell betölteniük a bűnmegelőzés gyakorlati tevékenységében, s a célorientált tevékenység hatékonyságának növelése érdekében célszerű néhány területet mintegy súlypontként kiemelniük, s nagyító alá tenni mindezeknek a bűnözéssel való összefüggéseit.

Ilyenek lehetnek például:

- a szegénység, illetve a létminimum alatt vagy annak környékén tengődők élethelyzete és jövőbeni kilátásai,
- a nagycsaládosok,
- a munkanélküliség,
- a gyermekprostitúció megakadályozása,
- a fiatalok oktatása,
- a fiatal felnőttek munkáltatása,
- hátrányos helyzetű rétegek és a bűnözés alakulása,
- a hajléktalanok helyzete,
- a deprivált fiatalok és a városi bűnözés,
- az erőszak, főként a családon belüli erőszak és a gyermekek helyzete,
- a vagyonbiztonság,
- a lakásbiztonság,
- a személygépkocsik veszélyeztetettsége,
- a hétféle házak és az üdülők helyzete,
- a város- illetve a település tervezése.

Bűnmegelőzési politikák

A bűnözés történelmi-társadalmi produktum. Nagysága, terjedelme, összetétele, struktúrája, elkövetői és sértetti köre egyaránt szignifikáns arra a társadalomra, amelyben keletkezik, amelyben az aktív (a bűnmegvalósítók) és a passzív (a sérelmet szenvedettek, a bűncselekmények áldozataivá váló) szereplői élnek, cselekednek, hatnak, nyernek és szenvednek.

Közismert és mélységesen igaz a régi mondás: "Minden társadalomnak olyan a bűnözése, amelyet megérdemel."

Ugyancsak jellemzőek viszont egy-egy adott társadalomra azok a válaszreakciók is, amelyekkel a mindenkori közösség és annak reprezentánsai - hol jelentősebb, hol csekélyebb hatásfokkal, de - - szembeszállnak a bűnözéssel, a bűncselekményekkel és azok elkövetőivel, továbbá azok a válaszreakciók, amelyek igénybevitelével a társadalom a potenciális és a ténylegesen is sérelmet szenvedett áldozatok segítségére siet.

A társadalom tükre az az eszközrendszer, amelyet mozgósítani kész a már elkövetett bűncselekmények és azok elkövetőinek a felderítésére, a bűnelkövetők büntetőjogi felelősségre vonására, valamint a még meg nem valósult bűnelkövetések megakadályozására.

Az előbbi téziseket elfogadva a magyar Kormány sürgető feladatként, a modernizáció egyik feltételeként az általános gazdaság- és társadalomfejlesztési programjába foglalta a bűnözés elleni sokoldalú fellépést. Felismerve azt, hogy a bűnözés elleni küzdelem nem egyetlen főhatóság, nem egyetlen tárca és nem csupán csak a rendőrség feladata - ehhez képest komplex, a prevencióval érintett valamennyi hatóságot felölelő tervet dolgozott ki.

a) Kriminálpolitika

Mindezideig egzakt módon nem nyert bizonyítást, hogy a későbbiekben részletezésre kerülő politikák megvalósítására fordított erőfeszítések elérik-e a jól működtetett kriminálpolitika, valamint a jól működtetett büntető igazságszolgáltatási rendszer hatékonyságát. Meg nem cáfolt tétel, hogy a legeredményesebb bűnmegelőzés a tettenérés valószínűségének magas foka.

Ennek alapján kézenfekvő, hogy a *kriminálpolitikának a prevenciók eszköztár egészén belül prioritást kell biztosítani* és a pénzforrásokat elsősorban e területre kell allokálni.

b) Szociálpolitika

A bűnmegelőzésre is tekintettel levő szociálpolitika igen fontos eszköz ahhoz, hogy a bűnözés útjára még nem lépett, de ilyen veszélynek kitett közösségeket, egyéneket, közöttük is elsősorban a gyermekeket, a fiatalkorúakat és a fiatal felnőtteket a bűnöző karriertől, a kriminális stigmatizáció következményeitől megvédje.

A társadalom reáliái által igazolt tény, hogy még a legkiválóbb kriminálpolitika is alkalmatlannak bizonyul a bűnmegelőzési célok elérésére, ha megvalósulását nem kíséri a mindenkori társadalom által szükségesnek ítélt és megfelelő minőségben magvalósított szociálpolitika.

c) Foglalkoztatáspolitikai

Az állandó és megbízható munkahely a társadalomba való beilleszkedés egyik legfontosabb tényezője. Az általános és teljes körű foglalkoztatást deklaráló és gyakorló, korábbi társadalmi berendezkedést - amelyben több millió magyar állampolgár élt és dolgozott - a piacgazdaság viszonyai váltották fel. A váltás sokak

számára sokk-hatást okozott. A közelmúltban ugyanis a gazdasági rendszerváltás eredményeként százezrek veszítették el korábban biztosnak hitt munkahelyüket, a fiatalok tízezrei pedig évről évre nem képesek biztos keresetet, megélhetést nyújtó munkához jutni.

A *munkanélküliek* aránya hazánkban jóval meghaladja a nyugat-európai rátát. A rendszerváltás legfőbb vesztesei a szakképzettség nélküliek, az alulképzettek, a tovább- és átképzésre életkorukból, réteghelyzetükből vagy sajátos élethelyzetükből fakadóan alkalmatlanok, továbbá azok a fiatalok, akik közül sokan első generációs munkásként kezdtek el nemrég rendszeresen dolgozni. Iskolázatlanságukért, konvertálható szakmahiányukért elsősorban nem a kárvallottak a felelősek. A legális munkalehetőség hiánya miatt viszont egyenes út vezet az illegális munkavégzéshez, a szürke- és a feketegazdaságba való integrálódáshoz. S ha még ez az út sem járható, akkor a bűnözés marad az egyetlen megélhetési forrás. Mind szélesebb rétegeket érint ugyanis a korábban ismeretlen ún. megélhetési bűnözés, azaz a szegénybűnözés.

Minderre tekintettel a Kormánynak - foglalkoztatáspolitikájának alakítása során - figyelembe kell vennie, hogy a társadalmi beilleszkedés alapfeltétele a legális munkalehetőség. Erre tekintettel fő törekvésének tekinti az új munkahelyek létrehozásának elősegítését, a kis-, közép- és nagyvállalkozások által az új munkahelyek megteremtésére irányuló kezdeményezések támogatását, valamint a már meglévő munkahelyek védelmét

d) Oktatás- és neveléspolitikai

A felnövekvő generációk társadalmi beilleszkedése szempontjából kiemelt fontosságú a szocializációt biztosító kisebb (a családi), illetve nagyobb (az iskolai) közösségek funkcióinak maradéktalan ellátása.

Jelentékeny hátránnyal startol a piaczgazdasági viszonyok között az a fiatal, akinél

- a *család* nem tölti be az alapvető rendeltetését (akár, mert diszfunkciós zavarokkal küzd, akár, mert teljességgel hiányzik, akár, mert csonka),
- az *iskolai feltételek* nem kielégítőek (akár, mert hiányzik a megfelelő oktatási forma, akár, mert objektíve, akár, mert szubjektíve nem megfelelőek ezek).

A nevelés elsődleges, meghatározó fontosságú színtere a társadalom legkisebb, ám a fejlődő egyéniségre rendkívül jelentős hatást gyakorló sejtje - a *család*.

A további szocializációnak és a társadalmilag kívánatos tudás- és ismeretszintnek a megszerzése szempontjából pedig kiemelkedik az oktatás realizálódásának a színtere, az *iskolai környezet*.

Az *iskola és a család viszonya* több szempontból is jelentős. Kedvező esetben a fiatal szocializációs és tanulási folyamatában a két közeg kiegészíti és erősíti egymást. Kedvezőtlen esetben - egyfelől - az iskola az a környezet, ahol az otthonról hozott hátrányos helyzet még többnyire kompenzálható, viszont - másfelől - a család lehet az a környezet, amely az iskola túlzottan is teljesítmény-központú, olykor "elembertelenedett", illetve "gyermekidegen" elvárásait tompítani képes.

Az iskolaköteles kor hazánkban a 16. életév betöltéséhez kötődik. Ezen életkor eléréséig minden magyar állampolgárnak kívánatos (és kötelező) az alapfokú képzésben részesülnie, azaz, az általános iskola nyolc osztályát elvégeznie.

A továbbtanulási esélyeket tekintve azonban mindinkább érvényesül a kontraszelekció, amely immáron nem a politikai privilégiumok, hanem sokkal inkább az anyagi potenciálok függvénye. A kontraszelekció ilyen irányú és mértékű megnyilvánulása - melynek növekedése a közeli jövőre nézve

bizton prognosztizálható - felér a társadalmi méretű "önsorsrontással", a társadalmi fejlődés kilátásainak aránytalan csökkenésével.

Az általános iskolában nem, vagy rosszul szocializálódott és alulteljesítő, továbbtanulni nem szándékozó vagy bármilyen okból erre nem képes gyermekeknek-fiataloknak nagy esélyük van arra, hogy már kora fiatalkorukban, avagy a későbbiek folyamán a többségi normákkal szembeszegülve bűnöző karrierre térjenek.

A Kormánynak a felvázoltak miatt fontosnak kell tartania az oktatás- és neveléspolitikai körében a bűnmegelőzési szempontok érvényesítését.

e) Településpolitikai (kommunális politika)

A bűncselekmények többségét értelemszerűen lakóterületen (városokban, falvakban, az ott található magánlakásokban, gazdasági és közösségi objektumokban), továbbá a települések közösen használt területein (közutakon, köztereken, stb.) követik el. Ekként az is törvényszerű, hogy a *bűnelkövetés helye és a bűnelkövető lakóhelye többnyire nem esik egybe*. (Ezt tanúsítják egyébként a kriminálstatisztikai adatok is, amelyek - közvetve bár, de egyértelműen - tartalmazzák az ún. mozgó-, illetve utazóbűnözők tevékenységét is.)

Különösen a *közterületeken*, illetve a "közösségi területeken" elkövetett bűncselekmények állnak szoros összefüggésben az adott települések számos, egyedi sajátosságával, így, ezek sorában például a lakókörnyezet minőségével és jellegzetességeivel, a környezet nyújtotta elkövetési lehetőségekkel, illetve a bűnelkövetés alacsony kockázatával.

A helyi viszonyokat jól ismerő önkormányzatokra fontos feladatok hárulnak a sikeres bűnmegelőzés, továbbá a

bűnalkalmak csökkentése érdekében.

Tekintettel az önkormányzatok nagyfokú és csorbitatlan önállóságára, a Kormány elsősorban magas szintű jogszabályokkal és ajánlásokkal befolyásolhatja tevékenységüket, közvetlenül viszont egyetlen tárca sem avatkozhat bele munkájukba. Az önállóság azonban előtérbe helyezi az önkormányzatok fokozott felelősségét is, mégpedig a helyi településpolitika és a helyi bűnmegelőzés összefüggései vonatkozására alapított felelősségét.

Az adott területen élő emberek, választott képviselőik és önszerveződési csoportjaik maguk is sokat tehetnek a biztonságuk megóvásáért. Sőt, ebben a tekintetben alapvető feladatok ellátási kötelezettsége is terheli őket.

A Kormány kötelessége, hogy - elsősorban közvetve, az önkormányzatok közreműködésével - segítsen megteremteni a feltételeket a lakókörnyezetben az ott élők és az oda érkezők biztonságos közérzetéhez

f) Tájékoztatáspolitikai

A bűnözésben bekövetkező változások mind a kormányzat, mind a lakosság részéről sajátos felkészülést, hozzáállást, szemléletmódot és mindenekelőtt megfelelő, pontos és naprakész információk birtoklását - azaz, az információk monopólium teljes megszűnését, illetve a hiteles információk megkülönböztetés nélküli elérhetőségét - teszik szükségessé. A Kormányának nagy súlyt kell helyeznie a tény- és szakszerű tájékoztatásra.

Pénzügyi feltételek

A bűnözés a mindenkori, és ehhez képest a jelenlegi, magyar társadalomnak is rendkívül komoly, igen jelentős

anyagi veszteségeket, pénzben kifejezhető, immáron sok-sok milliárd forintra tehető, *effektív anyagi kárt okoz*. Jól érzékelteti e megállapítás helytállóságát, hogy csupán csak az ismertté vált vagyon elleni bűncselekmények által okozott kár meghaladta 1995-ben a 60 milliárd forintot, ám további, sok milliárdos veszteségeket idézett elő a gazdasági bűncselekmények összessége, a feketegazdaság prosperálása és a szervezett bűnözés is.

A tényleges kár bekövetkezte mellett nem elhanyagolható tényező az *elmaradt haszon* nagyságrendje sem, amely a meggondolatlan, olykor valójában is korrupt magánosításnak (is) betudhatóan további, igen jelentékeny vagyonösszességet és gyarapodási lehetőséget vont el a helyi és a központi szervek rendelkezési köréből.

A bűnözés - az előbbieken túlmenően - felmérhetetlen, nem-anyagi és pénzben nem is mérhető, főként *szociális költségeket* is okoz.

A társadalom a növekvő bűnözéssel szemben egyre kiszolgáltatottabb, s jelentős erőfeszítéseket kénytelen tenni védelme megszervezéséért. Ide sorolhatók az olyan költségek, mint a bűnüldöző és az igazságszolgáltatási, valamint a büntetés-végrehajtási apparátus létszámának és technikai felszereltségének növelése, a biztosítási díjak emelkedése, az elvesztett anyagi javak kompenzálása. Hasonlóképpen csak részben mérhetőek a bűncselekmények következtében elvesztett emberéletek társadalmi költségkihatásai, valamint a sérülések gyógykezelési költsége. Egyáltalán nem vagy csak igen áttételesen mérhető a társadalomnak a bűnözéstől való félelme, a félelem miatti életmód-változtatások, a közbiztonság romlásának egyéb, közvetett hatásai.

A bűnözésből származó gazdasági és szociális veszteségeket figyelembe kell venni akkor, amikor a bűnmegelőzés költségeiről döntés születik.

Hatékonyak az a bűnmegelőzés tekinthető, amelynek

megvalósítása esetén a prevencióra fordított költség kisebb vagy legalábbis egyenlő a prevenciós erőfeszítés következményeként elmaradt bűncselekmények lehetséges összköltségénél.

A bűnmegelőzési koncepcióból lényeges eredmény csak akkor származhat, ha megfelelő lépések történnek a pénzügyi fedezet biztosítására. Az eredményes bűnmegelőzési tevékenységhez (figyelembe véve, hogy az évi mintegy 25-30 ezer közúti közlekedési baleset megelőzését szolgáló erőfeszítéseket a gépjármű-tulajdonosok mintegy 250-300 millió forinttal kötelesek támogatni) évente - 1996-os árszínvonalon - 3.5 milliárd Ft-ra van szükség. Ennek jelentős részét a Kormánynak központi forrásokból kellene biztosítania. Nyilvánvaló: a Kormány által az Országos Bűnmegelőzési Tanács részére eddig - a működési költségeket is fedezni hivatott - évi mintegy 10-15 millió Ft és a működését 1998. második felében megkezdő Országos Közbiztonsági és Bűnmegelőzési Közalapítvány céljára rendelkezésre bocsátott egyszeri 100 millió Ft. messze nem elegendő a kívánt cél megvalósítására.

ÖSSZEGEZÉS

Előljáróban megismételjük a korábban már alkalmasnak talált definíciót. Eszerint *a kriminálpolitika a már elkövetett bűncselekményekre adott büntetőjogi válaszstratégiák gyűjtőfogalma.*

Az előbbieket szem előtt tartásával a *kriminálpolitika feladatkörébe* tartozik az elsősorban büntetőjogi jellegű beavatkozások sora, ide értve a büntető anyagi és eljárási jogi szabályok megalkotásával, alkalmazásával, a büntetés végrehajtásával, az alternatív büntetésekkel, a bűnelkövetők emberi-személyiségi jogainak a garantálásával és a sértettek segítésével összefüggő rendelkezéseket

Mindezideig egzakt módon nem nyert bizonyítást, hogy a

kriminálpolitikán kívüli bűnmegelőzési politikák (így: szociálpolitika, oktatás- és neveléspolitiká, településpolitiká) megvalósítására fordított erőfeszítések elérik-e a jól működtetett kriminálpolitika, valamint a jól működtetett büntető igazságszolgáltatási rendszer hatékonyságát. Meg nem cáfolt tétel, hogy a legeredményesebb bűnmegelőzés a tettenérés valószínűségének magas foka.

Ennek alapján kézenfekvő, hogy a *kriminálpolitikának a prevenciós eszköztár egészén belül prioritást kell biztosítani* és a pénzforrásokat elsősorban e területre kell allokálni.

Az igazságszolgáltatással összefüggő statisztikák ugyanakkor azt is megmutatják, hogy a *büntetőjog eszköztára*, ezen eszköztár hatékonysága a büntetőjogilag üldözendő cselekmények és ezek elkövetőinek tettenérésére, felderítésére és felelősségre vonására meglehetősen *korlátozott*.

A számadatok ugyanis azt jelzik, hogy:

1. vannak olyan büntető törvényi tényállások, amelyek a büntető anyagi jog által ugyan kodifikáltak és szankcionáltak, azonban a kriminálstatisztikai adatok szerint nincs vagy alig akad ismertté vált bűncselekmény. E büntetőjog-ellenes cselekmények esetében büntető felelősségre vonásra alig kerül sor, mivel e bűncselekmények elkövetési valószínűsége csekély. A tapasztalatok azt mutatják, hogy a bűncselekmények viszonylag széles körében a büntetéssel fenyegetettség csak absztrakció, valójában a bűnelkövetőknek a megtorlással konkrétan nemigen kell számolniuk. (Utalni kell a büntető anyagi jogszabályok egy részének nagyfokú fiktitivására, például a Btk. XVI. fejezetének IV. címében (környezet- és természetkárosítás), illetve a XVII. fejezet I. (a gazdálkodási kötelezettségeket sértő bűncselekmények körébe tartozó tettek, mint pl. a számviteli fegyelem megsértése, vagy a csödbüntett) és III. címe (pénz és bélyeghamisítás körébe tartozó bűncselekmények) alatt szankcionált bűncselekményekre.)

2. vannak azonban szép számmal olyan cselekmények is, amelyek a kriminálstatistikában ugyan tömegesen jelennek meg, azonban a bűnelkövetőknek viszonylag nagy száma kibújik a büntető igazságszolgáltatás köréből. E bűncselekmények esetében a felderítési arány alacsony, a jogaiban sértett fél nem képes elégtételhez jutni, a jogsértő pedig a kívánatosnál nagyobb valószínűséggel kerül el a büntetőjogi felelősségre vonást. Megvalósulnak tehát olyan, a társadalomra súlyos mértékben veszélyes - esetenként tömegesen előforduló - cselekmények, amelyek elkövetését a büntetőjog ugyan szankcionálja, azonban vagy nem sikerül kézre keríteni a gyanúsítottat, vagy nem sikerül az alapos gyanút bizonyítani, avagy a terhelt bűnösségét az eljárás folyamán megállapítani.

Figyelemre méltó álláspont²⁵, ami szerint

- minél inkább képes egy adott igazságszolgáltatási rendszer hosszabb perióduson keresztül meglévő eszközeivel a rá háruló feladatokat teljesíteni, a társadalom biztonságérzetét kielégíteni, annál tágabb tér nyílik a humánus, liberális kriminálpolitikának; és viszont
- minél nagyobb a feszültség a büntető igazságszolgáltatással szembeni elvárások, a társadalom biztonságérzete és az igazságszolgáltatási rendszer teljesítőképessége között, annál nagyobb a valószínűsége a represszív-autoriter kriminálpolitika kialakulásának,
- ebből következően a kriminálpolitikában célszerűségi szemlélet érvényesül.

Míndezekre tekintettel a Kormánynak fontosnak kell tartania, hogy:

1. ésszerűen, a gazdasági és a társadalmi fejlődés aktuális igényeinek megfelelően kerüljön meghatározásra a büntetőjogi eszközökkel üldözendő cselekményeknek a köre,

²⁵ Farkas Á. i.m.

2. a kormányzat adjon világos és határozott üzenetet arról, hogy elszánt a bűncselekmények üldözésére és megelőzésére,
3. az erőket a rendőrség bűnüldöző tevékenységének megerősítésére, szellemi, anyagi és technikai eszköztárának további bővítésére kell összpontosítani,
4. a hatalommegosztás egyensúlyát fenntartva, a lehetséges előnyök és hátrányok alapos mérlegelése után kell állást foglalni abban a kérdésben, hogy - hosszú távon, az ország polgárainak érdekeit szem előtt tartva melyik megoldás előnyösebb: továbbra is gondoskodni a Kormánytól független, csak törvényi alárendeltségben és parlamenti ellenőrzés alatt álló vagy kormányirányítás alatt ténykedő ügyészségek működési feltételeinek messzemenő biztosításáról,
5. fokozott gondot kell fordítani a bíróságoknak - a gyorsabb határozathozatalhoz szükséges - tárgyi, technikai és személyi feltételei biztosítására,
6. a szabadságvesztés büntetés párosuljon hatékony utógondozással,
7. ki kell alakítani a bűnelkövetők közösségben történő kezelése végrehajtási struktúráját a pártfogói szolgálat - ennek személyi, anyagi és technikai potenciálja növelése útján elérhető - megerősítésével,
8. meg kell erősíteni a büntetés-végrehajtási intézetekből kikerültek társadalmi reintegrálódását,
9. biztosítani kell az alternatív szankciók alkalmazási körének bővítését és javítani kell azok végrehajtásának feltételeit,
10. hatékonyabbá kell tenni az alkohol- és drogfüggő egyének számára az alkohol- és drogkezelés formáját, egyrészt mint magatartási szabályt, másrészt mint diverziós eszközt,
11. a sértett helyzetének jobbításával összefüggésben kerüljön sor a sértettet megillető állami kompenzáció feltételeinek kidolgozására.

A közbiztonsági koncepció a kriminálpolitikán belül, annak szempontrendszerét érvényesítve kerüljön kidolgozásra.

A büntető-jogalkotás tervei

A büntető-jogalkotásban érvényesítendő *szempontok*:

1. A jogalkotó a szigorúbb büntetéskiszabás érdekében szűkítse a bírói individualizációt.
2. Biztosítani kell, hogy a jogalkotónak a büntetési tételkeret felső határához fűződő akarata is érvényesüljön.
3. A generális maximum és a Különös Részi tételkeretek fajtái maradjanak meg.
4. A Különös Részi tényállások esetében szigorú fellépés indokolt az olyan cselekményekre nézve, amelyek szervezett elkövetése a leginkább sérti vagy veszélyezteti a társadalomnak a személyek szabad önrendelkezési jogához, a vagyonszabadsághoz, az egészséges élethez, a gazdasági és pénzügyi élet biztonságához fűződő bűnös befolyásolástól mentességéhez fűződő érdekét. Ilyen magatartások:
 - az élő személy kereskedelme, jogtalan munkavégzésre, prostitúcióra történő megszerzése, gyermekpornográfia,
 - élő személy vagy jármű erőszakos hatalomba kerítése, élő személy elleni erőszak,
 - emberi gén, ivarsejt, embrió, testrészt, védett állat kereskedelme,
 - fegyver, kábítószer, radioaktív vagy nukleáris anyag előállítás, kereskedelme,
 - a környezet és a természet károsítása,
 - lopott gépjármű, műkincs átalakítása, kereskedelme,
 - pénzügyekkel kapcsolatos bárminemű visszaélés,

- korrupció,
- illegális migráció elősegítése.

Ugyanakkor azt is szem előtt kell tartani, hogy e cselekmények összбүнözésen belüli aránya (eddig és vélhetően) továbbra is elenyésző részt képeznek, tehát nem lehet az egész büntetőjogot e cselekmények miatt alapvetően kíméletlenné tenni.

Mindez azt jelenti, hogy szikár, szigorú, precíz, alkalmazható és szelektíven megtorló jellegű büntetőjogra van szükség. Ezen elgondolások képezhetik a 1998. október 31-ig megalkotandó középtávú Kriminálpolitikai koncepció büntető jogalkotási politikára vonatkozó részét.

Javaslatok a szankció-végrehajtási politikához

Tény, hogy a bebörtönzés hatásosan megvédi - legalábbis átmenetileg - a közösséget attól, hogy a szabadságvesztés ítélt meghatározott időn belül ne követhessen el újabb bűncselekmény. Egyértelmű, hogy a *súlyos, komoly következményekkel járó bűncselekményt elkövetőket, különösen az erőszakos bűncselekményt elkövetőket (élet elleni cselekmények, fegyveres rablás, szexuális cselekmények, stb.), hosszú tartamú szabadságvesztéssel kell sújtani, de különösen a közepes súlyú vagyon elleni bűncselekmények körében nagyobb nyomatókat kell helyezni az okozott kár helyreállítására, a sértett reparációjára és a közösségnek nyújtott jóvátételre.*

A fentiek miatt meggondolandó a *szabadságvesztés jelenlegi generális minimumának, az 1 napi szabadságvesztés alkalmazhatóságának korlátozása és a büntető törvénykönyv rendelkezéseinek megváltoztatásával 3 hónapra történő felemelése.* Ez azzal a következménnyel járna, hogy az enyhe és közepes súlyú bűncselekmények kezelésében nagyobb hangsúlyt

kaphatnának a sértett szempontjai, s az okozott kár megtérítésének lehetőségei.

Újra kell gondolni a *felfüggesztett szabadságvesztés* alkalmazási indokoltságát is. A végrehajtandó szabadságvesztések alkalmazási gyakorisága 1993-94-ben már alacsonyabb volt, mint a felfüggesztett szabadságvesztéseké, holott az azt megelőző időszakban mindig e szankció végrehajtandó formájának alkalmazása volt a gyakoribb. Tény, hogy a felfüggesztett szabadságvesztés visszatartó ereje jelentős. Felfüggesztett szabadságvesztést azonban csak olyan esetekben indokolt alkalmazni, ha a bűncselekmény olyan súlyos, hogy az önmagában indokolja a szabadságvesztés alkalmazását, de az egyéb körülmények annyira nyomatékosak, amelyek nem indokolják az adott elkövető azonnali börtönbe küldését, továbbá közérdekű munka vagy pártfogó felügyelet nem lenne megfelelő az elkövető számára. Ez esetben a felfüggesztett szabadságvesztés alkalmazása mellett indokolt nagyobb gyakorisággal a pénzmellékbüntetés kiszabása azért, hogy sem a közvélemény, sem az alternatív szankcióra ítélt elkövető ne érezhesse úgy, hogy a felfüggesztett szabadságvesztésre ítélt elkövető enyhe következményekkel járó szankcióban részesült. Más oldalról viszont a felfüggesztett szabadságvesztések gyakoriságának emelkedésével reagál a büntető jogalkalmazás arra a valós igényre, hogy azokkal a bűnelkövetőkkel szemben is létezzenek büntetőjogi szankciók, akiknek a szabadságukon kívül más elveszíteni valójuk nincsen.

A fogvatartott népességen belül az előzetes letartóztatottak arányának kétségtelen növekedésének oka nem csupán a bűnözés jellegzetességeinek megváltozása, hanem a *tárgyalás előtti fogvatartás elkerülését szolgáló vagylagos lehetőségek hatékonyságának alacsony volta is*. Az óvadéki szálláson történő elhelyezés - különösen fiataloknál - az előzetes letartóztatás elrendelése nélkül is megfelelően biztosítaná a büntető eljárás gyors lefolytatásához fűződő érdeket.

Kívánatos lenne, ha a törvény csak a kizárólag

szabadságvesztéssel sújtható bűncselekmények körére korlátozná az előzetes letartóztatás elrendelhetőségét, kizárva azokat a bűncselekményeket, amelyeket a törvény vagylagos büntetési nemekkel rendel büntetni. Emellett szükségesnek látszik az is, hogy - több külföldi ország megoldásához hasonlóan és az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 11. sz. határozata és ajánlása követéseként - meghatározásra kerülne egy áthághatatlan időbeli korlát az előzetes letartóztatás alkalmazására. A büntető eljárás eredményes lefolytatásához szükséges időtartam felső határaként az egy évet meg nem haladó előzetes letartóztatásban eltöltött idő felelne meg leginkább, és csak kivételesen, ha a büntetőeljárás lefolytatása különösen indokolná, lenne másfél év e kényszerintézkedés felső határa.²⁶

Az előzetes letartóztatással kapcsolatos szabályokat különféle szintű jogszabályok tartalmazzák: a büntetés-végrehajtási intézetekben történő fogatosítás esetén a bv. kódex (1979. évi 11. tvr.) és a 6/1996. (VII. 12.) IM. sz. rendelet, a rendőrségi fogdában végrehajtott előzetes letartóztatásnál a 19/1995. (XII. 13.) BM. rendelet az irányadó, a katonai fogdában történő végrehajtásra pedig a többször módosított 1/1979. (VIII. 25.) HM-IM. együttes rendelet vonatkozik. Az előzetes letartóztatás végrehajtásának részletes szabályait valamennyi végrehajtó szervre irányadó, egységes elvek szerint kellene megállapítani.²⁷

Álláspontunk szerint a szabadságvesztés a súlyos és a legsúlyosabb bűncselekmények büntetésére szolgál. Az élet és személy elleni, az erőszakos, a nemi erkölcs elleni cselekmények elkövetőinek kétségtelenül a büntetés-végrehajtási intézetben van a helyük. A jelenleg szabadságvesztés büntetésüket töltő elítéltek többsége azonban nem erőszakos cselekmény miatt kapott szabadságvesztést. A börtönnépesség fele vagyon elleni bűncselekmények, betöréses lopás és lopás miatt kapott szabadságvesztést, és többségüket ilyen bűncselekmények

²⁶ Lőrincz - Nagy: i.m. 137. p.

²⁷ Lőrincz - Nagy: i.m. 135. p.

elkövetése miatt már többször is elítélték. Az emberek többsége úgy gondolja, hogy a betöréses lopás mindig előre megtervezett és erőszakos módon valósul meg. Az igazság azonban az, hogy az ilyen cselekmények jórészét az alkalom szüli, s jelentős részük üzletben, hivatali vagy egyéb helyiségben talált értékek elvitelével valósul meg.

A szabadságvesztés alkalmazási gyakoriságának mérséklésére, és a pénzbüntetés átváltoztatásának elkerülésére ösztökélni kell az alternatív szankciók alkalmazását. Az alternatív szankciók csak akkor alkalmasak a szabadságvesztés megnyugtató kiváltására, illetve akkor töltik be a társadalom védelmét szolgáló szerepüket, ha konzekvensen illeszkednek az elkövetett bűncselekmény súlyához, és az individualizáció keretei között a kontroll és a támogató eszközök alkalmazása igazodik az elkövető személyes problémáihoz.

Csak akkor válhatnak az alternatív szankciók a közösség által is elfogadott szankcióvá, ha szabadságkorlátozó elem valódi büntetést jelent, valódi lépések történnek az elkövető visszaesésének megelőzésére, és ha tekintve veszik a sértett kompenzáció iránti igényét. Ennek érdekében *a közérdekű munka büntetés anyagi és szakmai végrehajtási feltételeit meg kell erősíteni, és a magatartási szabályok meghatározásának segítségével, a pártfogó felügyelet intenzív formáit kell kialakítani.* A felügyelet fokozott volta abban nyilvánul meg, hogy a bíróság a szankció 1-3 éves időtartamának első évében 3 hónapig terjedő időtartamban ún. Pártfogói Foglalkoztató intenzív programjain való részvételt írhatja elő az elkövetőnek, illetve felügyeletet igénylő és hajléktalan elkövetők esetében a fokozott felügyelet tartamára kijelölt szálláshelyen tartózkodást rendelne el. A fokozott pártfogó felügyelet szabályai oly módon is szigorúbbá tehetők, hogy a büntető törvénykönyv megteremtí a rövid tartamú elzárással (14 nap - 3 hónap) kombinálhatóság lehetőségét, így a rövid tartamú szabadságelvonás az alternatív szankció első fázisát képezi. Megfontolandó lehet *a pártfogó felügyelet elrendelhetőségének megteremtése a közérdekű munka*

büntetés alkalmazása mellett.

A pártfogy felügyelet tartalmát adó magatartási szabályok jelenleginél jóval konkrétabb formában történő, pontokba szedett megfogalmazása kívánatos, figyelemmel a fokozott pártfogy felügyelet szabályainak törvénybe foglalására is. A Btk-nak ugyan konkrétan meg kell fogalmaznia a magatartási szabályok egy részét, de továbbra is meg kell hagyni a bíróságnál azt a lehetőséget, hogy a törvényben meghatározottól eltérő, különleges magatartási szabályt írjon elő. Azaz, a magatartási szabályokat

- a) tartalmazza a Btk.,
- b) legyenek pontosan megfogalmazva, és
- c) ne a jogszabály erejénél fogva, hanem bírói döntés alapján váljanak kötelezővé.

Javaslatok a rendvédelmi koncepcióhoz

A fejlesztés irányainak és súlypontjainak meghatározása előtt néhány *módszertani kérdést* szükséges tisztázni. Ezek értelemszerűen érvényesek a kriminálpolitikai koncepcióra is.

1. Eldöntésre vár, hogy a koncepció *milyen időszakot* fogjon át. A középtávú tervezés 3-5 évre adhat eligazítást, míg a távlati elképzelések 10-15 évre szólhatnak. A külföldi tapasztalatok arra intenek, hogy a középtávú tervet célszerű egy messzebbre tekintő stratégiába elhelyezni.
2. Az is vitatott lehet, hogy a tervezés *mely szinteken* történjék és *milyen dokumentumban* kapjon formát. A középtávú tervezés műhelyei az érintett minisztériumok, a koordináció pedig kormányzati feladat. Ezen a szinten a tudományos megközelítésre csak korlátozott mértékben nyílhat lehetőség. A középtávú terv kormányhatározatként jelenhet meg. A 10-15 évre szóló *stratégiai tervezés* a törvényalkotás bevonását

igényli, jelenti azt is, hogy számottevő hazai és külföldi tudományos közreműködést igényel, de ebben az esetben sem mellőzhető a kormányzati szintű koordináció, maga a stratégiai terv pedig országgyűlési határozatban avagy törvényben kaphat formát. A stratégiai tervezést célszerű kiegészíteni a kísérletezés olyan módszereivel, amelyek már a közigazgatás különböző területein jól beváltak.

3. A közép- és a hosszú távú gondolkodás megkívánja az *alternatívák kimunkálását* és szükségessé teszi az érintett rendvédelmi területek *állapot-analízisének* az elkészítését is. Ez utóbbi átvilágítások szakmai műhelyek és független szakértők bevonásával valósíthatók meg.
4. Célszerű felmérni azt a *gazdasági, társadalmi és politikai környezetet* is, amelyben a koncepció megvalósítható. Szükség lehet olyan *költség-haszon elemzésekre*, amelyek felmérik a rendvédelmi fejlesztés költségvetési szükségleteit és a kiadásokat az elérhető és mérhető haszonnal vetik össze.
5. Előkérdés az is, hogy az elkövetkezendő négy esztendő során *folytatódik-e az alkotmányozás* folyamata és komolyan tervezhető-e az új alkotmány létrehozása. Ebben az esetben a rendvédelmi fejlesztést illeszteni kell a közigazgatás átfogó reformjához és annak részeként szükséges kialakítani.
6. A *közeljövő* időszakára jelentős *kodifikációs feladatokat* határozhatunk meg. Ennek minimális programja a meglévő rendvédelmi joganyag hibáinak, ellentmondásainak a megszüntetése, maximális programja pedig egy új szemléletű rendvédelmi jog megalkotása. Ez utóbbi azonban csak akkor reális cél, ha az új alkotmány elfogadása elérhető közelségbe kerül. Bármelyik úton is indulunk el, feltétlenül szükség van egy szakértőkből álló *kodifikációs bizottság* gyors felállítására, ahol a jogalkotási munkát haladéktalanul meg lehet kezdeni. Ennek első lépése a szabályozási problematika megfogalmazása, a második fázis pedig a törvényszövegek kidolgozása.

7. Már a *középtávú program* részeként át kell alakítani a *rendvédelem* kormányzati és minisztériumi *irányításának rendszerét*. Ezt valamennyi önálló rendvédelmi szervezet tekintetében külön-külön kell elvégezni, olyan módon, hogy az országos parancsnokságok államigazgatási jogállása váljon teljesen egyértelművé, és határozottan különüljenek el a szakmai valamint a minisztériumi irányítási feladatok és hatáskörök.
8. Az előbbieken felsorolt módszertani kérdések tisztázását követően kormányzati döntés szükséges a tervező munka megkezdéséhez.

A jelen munka nem vizsgálhatta meg részletesen az egyes rendvédelmi szervezetek belső működését, ezért az *irányok és a súlypontok* meghatározásához csak elvi szinten képes hozzájárulni. Javaslatunk a következők:

1. Készüljön prognózis a bűnözés elkövetkezendő 4-5 évben várható alakulásáról.
2. Kerüljön megfogalmazásra egy *komplex közbiztonsági stratégia*, amely differenciál a kis és közepes súlyú, valamint a nagy társadalomra veszélyességet hordozó bűnelkövetések között.
3. A legsúlyosabb bűnözési formák, így a nemzetközi szervezett bűnözés, a kábítószer-kereskedelem, a különösen nagy értékre elkövetett gazdasági bűnözés, a hivatali vesztegetés, a veszélyes anyagok illegális kereskedelmével összefüggő kriminalitás, az élet elleni legsúlyosabb támadások, a fegyveres bűnözés, valamint a technikai fejlődéssel összefüggő új és nehezen felderíthető elkövetések (bankkártyahamisítás, számítógépes bűnözés) tekintetében a jelenleg működő, ám az Országos Rendőrfőkapitányság szervezeti rendszerébe visszatérő Központi Bűnüldözés Igazgatóság bázisán alakuljon meg egy Országos Bűnüldözési Főigazgatóság.
4. Kerüljenek felülvizsgálatra a jelenleg széttagolt

nyomozhatósági jogkörök és ennek eredményeként az előbbieken felsorolt kategóriákban történjék meg a felderítési és a nyomozási hatáskörök centralizációja.

5. Az Országos Bűnüldözési Főigazgatóság szervezetében kapjon helyet a bűnügyi azonosító szolgálat, a központi bűnügyi nyilvántartás és itt kerüljön kiépítésre egy információkat elemző-értékelő főosztály.
6. Az új büntető-eljárási törvény hatálybalépésére felkészülve kerüljön megszüntetésre a bűnüldözési és a vizsgálati részleg különválasztása és alakuljanak meg az integrált bűnüldözési egységek. Szükség van arra is, hogy az Országos Bűnüldözési Főigazgatóság dekoncentrált területi igazgatóságai jöjjenek létre.
7. Az eddigiekhez képest határozottabban el lehetne választani a bűnüldözési és a közbiztonsági rendőrségi szolgálatokat, az utóbbiak a kis és közepes súlyú bűncselekmények nyomozására kaphatnának hatásköröket, a szétválasztás pedig a jövőben megalapozhatná az önkormányzati irányítású decentralizált közbiztonsági szervezet megteremtését is.
8. A feladattisztítás jegyében ismételten célszerű megvizsgálni az igazgatásrendészeti szolgálatok helyzetét. Indokolt lehet egyes rendészeti feladatok átadása az önkormányzatoknak más rendészeti területek viszont, így különösen az idegenrendészet önálló országos hatáskörű államigazgatási szerv kompetenciájába utalható.
9. Szükséges végrehajtani a belügyminiszteri hatáskörbe tartozó rendvédelmi igazgatás jelenlegi szervezetének gyökeres átalakítását. Javasoljuk a belügyminisztérium szervezetében rendvédelmi hivatal felállítását, amelynek élén államtitkár állna, a hivatal hatásköre a rendőrségen és a határőrségen kívül kiterjedne a polgári védelem és a tűzoltóság miniszteri szintű irányítására is.
10. Az irányítási szisztéma megváltoztatása igényli az országos

rendőr-főkapitányság jelenlegi szervezetének az átalakítását a következők szerint:

- az irányítási, a jogalkotási és a nemzetközi együttműködési feladatok a rendvédelmi hivatalhoz kerülnének,
 - az országos rendőr-főkapitányság működési köre a központi szolgálatok szakmai irányítására szűkíthető,
 - ezzel szoros összefüggésben a személyügyi és a gazdálkodási funkciók átkerülnének a minisztériumi hivatalhoz, amely egyúttal biztosíthatná a képzés és a rendvédelmi kutatások egységes irányítását is,
 - ez utóbbi megvalósítására a minisztériumi hivatalban célszerű lenne létrehozni a tudományszervezési és oktatás-felügyeleti osztályt.
11. A hosszú távú elképzelések körében megfontolást érdemel a határőrség kettős jogállásának megszüntetése, nyomozóhatósági jogkörének szűkítése és ugyanakkor - nem függetlenül az euro-atlanti csatlakozás menetrendjétől - határrendészeti feladatait és kapacitását az uniós normáknak megfelelően szükséges fejleszteni.
 12. Megfontolandónak tartjuk a nemzetbiztonsági szolgálatok egységesítését, büntfelderítő feladataik szűkítését, ugyanakkor pedig hírszerző és alkotmányvédelmi tevékenységük hatékonyságának a fokozását.
 13. Hosszabb távon indokolt átalakítani a vám- és pénzügyőrség jelenlegi profilját annak kiemelésével, hogy az igazgatási kompetenciái erősödjenek, a nyomozóhatósági jogkörei viszont korlátozódnak a halaszthatatlan nyomozási cselekmények végrehajtására
 14. A büntetési rendszer fejlesztésével párhuzamosan szükséges annak mérlegelése, hogy miként lehetne erősíteni a büntetés-végrehajtási testület gazdálkodási feladatait, amely hatósági jogköreinek a szűkítésével is együtt járhatna, s ez akár az

érintett szolgáltatások privatizációját is jelentheti.

15. A szakmai feltételek megerősítése érdekében a fiatalokkal és a felnőtt korúakkal foglalkozó pártfogói szervezet egységesítése és az IM-hez csatolása szükséges.
16. Az átfogó közbiztonsági stratégia részeként
 - újra kell fogalmazni a bűnmegelőzés országos programját,
 - jelentősen növelni kell a bűnmegelőzési célú költségvetési támogatásokat,
 - meg kell valósítani a kommunális bűnmegelőzés Európában már elterjedt módozatait, amelyek centrumában az önkormányzatok kapnak helyet olyan módon, hogy a helyi autonómiák legyenek képesek koordinálni a terület rendvédelmének, a személy- és vagyoni vállalkozásoknak, a fegyveres biztonsági őrsegeknek, a polgárőrségnek és a társadalmi önvédelmet szolgáló helyi civil kezdeményezéseknek a tevékenységét.
17. A nemzetvédelem, nemzetbiztonság és titkosszolgálat kriminálpolitikai vonatkozású feladatai:
 - Elkerülhetetlen, hogy az *Alkotmány néhány alapszabályt rögzítsen* a szolgálatok tekintetében, így:
 - A szolgálatok által ellátandó nemzetbiztonsági tevékenység alkotmányos alapjait rögzíteni kell (közreműködés az ország szuverenitásának érvényesítésében és alkotmányos rendjének védelmében).
 - A nemzetbiztonsági tevékenységet végző szervezeteket el kell helyezni a hatalmi ágak rendszerében (egyértelműen a végrehajtó hatalomhoz kell sorolni) és a rendvédelmi szervezetrendszeren belüli specifikumot meg kell jelölni.
 - A szervezetrendszer konkrét megoldását nem célszerű alkotmányos szinten rögzíteni, ez a törvényhozás szabadsága kell legyen (mennyi önálló szolgálatra van

szükség és milyen konkrét irányítási viszonyok mellett).²⁸

- A Nemzetbiztonsági Szakszolgálattal kapcsolatban: a törvényi szabályozás tekintetében célszerű lenne *tiszta helyzetet teremteni*. Ennek rendezőelve a következő lehetne: a Szakszolgáltatnál kell kötelező jelleggel megrendelni a telefonellenőrzéseket, a központosított figyelőrendszerek működtetését, a kiemelt technikai háttérrel és szakmai tudást igénylő lakásbehatolások és lehallgatások végrehajtását. Ezzel párhuzamosan érvényesíteni kell a szolgáltató jelleghez kötődő, az Nbtv-ben is megfogalmazott garanciákat: az NBSz a megszerzett információkat csak a megrendelőnek továbbíthatja, maga kormányzati tájékoztató tevékenységet nem folytathat, a belső biztonsági és bűnmegelőzésen kívül saját ügye nem lehet.
- A szervezetrendszerrel összefüggésben megemlítendő: a szolgáltató szervezet az előző pontban kifejtett hatásköri szabályozást követően önálló szervezatként működne a továbbiakban is a következő alternatívák között választva.
 - Az *egyik* egyszerűsítési rendezőelv lehet a polgári-katonai terület (egy polgári és egy katonai szolgálat jönne létre). Ez az összevonás járhat megtakarítással gazdasági, adminisztratív, humán erőforrás-gazdálkodás terén. A feladatrendszerben meglévő párhuzamosságokban azonban nem jelentene áttörést.
 - *Másik* elv lehet a hírszerzési, illetve elhárítási és alkotmányvédelmi feladatokat ellátó szervezetek összevonása. Egy egységes információszerző szolgálat biztosítaná a kormányzati döntések előkészítéséhez szükséges információkat, e körbe tartoznának a katonapolitikai, általános biztonságpolitikai információk

²⁸ Ugyanakkor jelenleg a szervezetrendszer "bebetonozását" jelenti, hogy a struktúrára vonatkozó rendelkezések is minősített többséggel kerültek elfogadásra. Ebből adódóan ez a kérdés is széles politikai dimenziót kap.

is. Az alkotmányvédelmi feladatokat ellátó szervezet funkciója bővülne a külföldi bázisról hazánk ellen irányuló jogellenes cselekmények felderítésével, (ez jelenleg az Nbtv. alapján elsősorban az Információs Hivatal feladata). A kiemelt súlyú bűncselekmények felderítésére és elhárítására hivatott szervezetet közelíteni kellene a Rendőrséghez, tevékenységének jellege jobban igazodik ehhez, mint a hírszerző szervezethez.

- Katonai területen célszerű megtartani az önálló elhárító szolgálatot, hiszen a speciális területen az általános hatáskörű bűnüldöző szervezetek nem biztos, hogy eredményesen tudnak működni. Itt egy katonai biztonsági és rendészeti egységes szervezet felállítására kerülhetne sor.
- A kormányzati irányítással összefüggésben kiemelendő, hogy a szervezetrendszer karcsúsítása és hatékonyabbá tétele mellett elengedhetetlen a *kormányzati irányítás javítása* is. Az elhárító és alkotmányvédelmi funkciót ellátó nemzetbiztonsági szolgálatot célszerű lenne a Rendőrséghez közelíteni, esetleg azonos miniszter alá szervezni. A kormányzati döntések előkészítéséhez szükséges információkat megszerző szervezetet pedig közelíteni kellene a döntéshozókhöz, különösen a kancellári típusú miniszterelnökhöz. Ennek egyik formája lehet, hogy a hírszerző szervezet a Miniszterelnöki Hivatalt vezető miniszter irányítása alá kerüljön.
- *Összefoglaló javaslatok*
 - Elkerülhetetlen a működés alkotmányos alapjainak rögzítése.
 - Át kell tekinteni a rendvédelmi szervek titkos információgyűjtési jogosítványait és hatékonyabbá kell tenni a konkrét eszközhasználatot.
 - Pontosítani kell a Rendőrség és a Nemzetbiztonsági

Hivatal feladatainak érintkező felületeit.

- A szétdarabolt szervezetrendszert egyszerűsíteni kell, megteremtve a hatékonyabb kapcsolódási pontokat a többi rendvédelmi szervezethez.
- A kormányzati irányítás erősítésével javítani kell a rendvédelmi szervek együttműködését, ennek intézményeit az általános tevékenységbe kell beépíteni.
- Tekintettel arra, hogy az itt felvetett problémák megoldása alapvetően minősített törvények módosítását igénylik, elengedhetetlen a bűnüldözés területén a parlamenti pártokat felölelő, egységes "nemzeti minimum" kialakítása.