

## A BŰNMEGELŐZÉS HIVATALAI

A 2002. évi országgyűlési választásokat követően a bűnmegelőzés ügye különleges hangsúlyt kapott a közigazgatás központi szervezeteinek munkájában. Az Igazságügyi Minisztériumban bűnmegelőzési miniszteri biztos kezdte meg működését. A Belügyminisztériumban ugyanakkor a profilaxisért felelős helyettes államtitkári poszt létesült. Az említett két új hivatali centrumban intenzív tevékenység kezdődött a kormányprogramban foglalt elgondolások megvalósítására.

De melyek is voltak az új adminisztráció elképzelései? Mielőtt ezt kutatnánk, nézzük meg, milyen lehetőségek között választhat közbiztonsági stratégiát a végrehajtó hatalom.

### 1. A kriminálpolitika két koncepciója

A közbiztonság megteremtésének és védelmezésének két útja kínálkozik, az egyiket nevezhetjük preventívnek, a másikat pedig represszívnek<sup>1</sup>.

#### *1.1. A preventív kriminálpolitika közbiztonsági stratégiája a következőkkel jellemezhető:*

- Fő figyelmét a még el nem követett jogsértésekre fordítja, igyekszik feltárni a veszélyes helyeket, a kockázatos tevékenységeket valamint a devianciára hajló személyiség jegyeket. A közbiztonságot kollektív társadalmi produkciónak fogja fel, amelyben az állami büntető hatalom partnere a települési önkormányzat, a civil kollektívák összefogása, a biztonsági piac szolgáltatásai, valamint az egyéni önvédelem.
- Támogatja a társadalom pozitív kontroll-mechanizmusainak (gazdaság, oktatás, egészségügy, kultúra, tudomány stb.) értékteremtő működtetését olyan irányban, amellyel

---

<sup>1</sup> Ebben a cikkben, a témára tekintettel, a közbiztonsági stratégiát kriminálpolitika részeként tárgyalom. Emlékeztetek arra, hogy egy korábbi dolgozatomban határozott különbséget mutattam ki a két fogalom között. (Finszter Géza: Közbiztonsági stratégia, kriminálpolitika, rendőrség, Belügyi Szemle 1995. 6. szám 13. o.)

Ma is vallott álláspontom szerint a közbiztonsági stratégia a jogellenes emberi magatartásokból keletkező veszélyek kezelésének teljes igazgatási fegyvertárát fogja át és ennyiben valóban a végrehajtó hatalom, (esetleg az önkormányzatok) felelősségi körébe tartozó irányítási eszköz. A kriminálpolitika ezzel szemben a bűnüldöző és igazságszolgáltatási szerveknek a jogellenességre adott büntetőjogi válaszsainak összessége, amelyben a központi és a helyi közigazgatásnak csak mérsékelt jogosítványai vannak. A kriminálpolitika meghatározó műhelye az igazságszolgáltatás, amelynek alakításában a végrehajtó hatalom kizárólag a törvénykezdeményezés jogával, közvetett módon vehet részt. A kormányzatok általában ezt a felfogást nem osztják, ellenkezőleg magukat tekintik a kriminálpolitika egyedüli forrásának. (Ezzel indokolják a rendészeti hatáskörök centralizációját, az ügyészség kormány alá rendelését és a bíróságok mérlegelési lehetőségeit szűkítő jogintézmények kialakítását egyaránt. Sőt, a kriminálpolitikáért vállalt kizárólagos kormányzati felelősséggel indokolják azt az alkotmányjogi megoldást, amely szerint a köztársasági elnök kegyelmezési jogkörének tényleges korlátja az igazságügy-miniszteri ellenjegyzés. Utóbbiról tudjuk, hogy konkrét ügyben valóban alkalmas volt az elnöki kegyelem megvétőzésára.)

csökkenhető a veszélyes helyek száma, mérsékelhetőek a kockázatok és segíthető az értékes emberi tulajdonságok kialakítása.

- A szolidaritás és az esélyteremtés módszereivel arra törekszik, hogy az új értékek előállításában történő részvétel és az azokból való részesedés a társadalom minden tagja számára nyitva álljon.
- A bekövetkezett jogsértések kezelésében felismeri a rendészeti erőszak és a büntetőjogi szankciók hatékonyságának korlátjait, ezért azok működési körét a másként el nem hárítható veszélyekre szorítja (minimális erőszak elve) és a kriminális szankciókat valóban „zárkó” (végső esetben, utolsó lehetőség) rendeltetéssel alkalmazza.
- A bűnüldözés és a büntető igazságszolgáltatás elé a törvényesség és az eredményesség kettős mércéjét állítja, ezért nem tartja megengedhetőnek, hogy az eredményesség szolgáltatásban alkotmányos jogok szenvedjenek csorbát. Nem szűkíteni kívánja az eljárási garanciák hatókörét, hanem a rendészet és az igazságszolgáltatás modernizációjával azok feltétlen érvényesülése mellett tesz hitet. Meggyőződése, hogy az eljárások egyszerűsítése és gyorsítása is csak így lehet sikeres.
- Keresi a bűncselekményekkel okozott károk enyhítésének lehetőségét, a reparáció útjait, ennek érdekében növeli az állami szerepvállalást a sértettek, az áldozatok megsegítésében. A sértett eljárási jogosítványait akként bővíti, hogy közben a terhellet védő garanciákat sem lazítja fel. Az állampolgárok biztonságát nem tekinti alanyi jognak, hanem olyan államcél megvalósításának, amelyre a demokratikus kormányzatoknak törekedniük kell. A kártalanítás ezért nem az állam által szavatolt biztonsághoz való jog megsértéséért viselt helytállás (hogy tudniillik a konkrét esetben kiderült, az állam, ígérete ellenére, mégsem volt képes megvédeni polgárát a bűnös támadástól), hanem a társadalmi szolidaritás megnyilvánulása. Felkarolja a resztoratív (helyreállító) igazságszolgáltatási formákat, kezdeményezi az alternatív büntetések választékának bővítését, megteremti annak materiális alapjait, hogy a szabadságvesztés alkalmazása a lehető legszűkebb elkövetői körre korlátozódjék, és végrehajtása legyen emberségesebb.
- A közigazgatás modernizációjának részeként tervezi meg és hajtja végre a rendészet korszerűsítését. Javítja a rendőrségek belső munkamegosztását, biztosítja a centralizáció-decentralizáció kettős elvnek a szakmai követelményekkel való összhangját, megújítja a rendészet jogát, és azt magára nézve is kötelezőnek tekinti. (Tudatosítja, hogy a rendőrséget nem a Kormány, hanem a jog irányítja.) Finanszírozza a technikai fejlesztést és a személyzet magas színvonalú kiképzését. A korszerűsítéssel vissza kívánja adni a rendőrkedés elvesztett (vagy soha meg nem talált) professzionalizmusát.
- Az előbbi célkitűzéseket hosszú távra (5-10 évre) érvényes stratégiába foglalja, amelyhez megszerzi valamennyi alkotmányos politikai erő és a közvélemény támogatását. A politikai konszenzus megteremtésével kivonja a közbiztonság ügyét a pártpolitikai csatározások terepéről, ezzel elérve azt is, hogy a büntetőjog ne váljon a politikai harc eszközévé, a politikai élet pedig ne kriminalizálódjék. Törekszik arra, hogy a közbiztonsági stratégia állami feladatai, az azok teljesítéséhez szükséges hatáskörök, a szervezeti formák valamint a végrehajtás költségvetési feltételei törvényben nyerjenek szabályozást.

### *1.2. A represszív stratégia fő vonásai*

- Figyelmének középpontjában az elkövetett bűncselekmények állnak, ezért igyekszik megteremteni annak valamennyi feltételét, hogy az állam érvényesíthesse büntetési igényét.

A közbiztonságról vallja, hogy minősége döntően a bűnüldözés eredményességétől függ. A rendészeti hatósági jogköröket centralizálja, a helyi közbiztonság védelmezésében a nem hatósági eszközöknek másodlagos szerepet szán, a kollektív önvédelem civil formáit az állami szigor erkölcsi támogatására hívja segítségül, a biztonsági vállalkozásokat pedig teljes egészében a piac működése alá rendeli.

- A gazdaságot a verseny, a kultúrát, a tudományt, a vallást az individuális értékek és a szabad kezdeményezések világának tekinti, ahol az értékhordozó közösségnek és az azt respektáló egyéni felelősségnek van döntő szerepe. A szociális gondoskodás mértékét egyre inkább a társadalmi értékek előállításában való részvételtől és nem a rászorultságtól teszi függővé. Nem hisz a pozitív kontrollok bűnmegelőző hatásaiban, ellenkezőleg azt hangsúlyozza, hogy ezek a terepek gyakran a bűn elsőszerű és soha ki nem apadó forrásai, amit célszerű erőteljes állami ellenőrzés alá vonni. (Gazdasági bűnözés és a korrupció elleni küzdelem, a pénzmosás büntetése, stb.)

- A szolidaritást és az esélyteremtést a társadalom „értékes” része számára tartja fenn, miközben azzal számol, hogy a genetikailag vagy kulturálisan rosszul motivált populációval szemben a korlátozás, a szeparáció és a kirekesztés politikája lehet a legeredményesebb. Ezt általában nyíltan nem vallja meg, de az ún. zéró tolerancia rendőrségi gyakorlatában kimutatható, hogy az intézkedések „puha célpontjait” éppen ezek a néprétegek kínálják. A migráció korlátozását viszont, amelyet egészében a bűnözés exportjának és a nemzetet létében fenyegető tényezőnek határoz meg, nyíltan felvállalja.

- A rendészeti erőszakot a bűn elleni küzdelem hatékony eszközének értékeli, ezért növeli a felhatalmazást, egészen odáig, hogy viszonylagossá teszi a katonai és a rendőri erőszak között az alkotmányos jogállam által korábban kialakított lényegi különbségeket. Háborút hirdet a bűnözés ellen. Ugyancsak hisz a megtorló büntető szankciók erejében, igazán komoly eredményt a hosszú ideig tartó szabadságvesztéstől vár. (A zéró tolerancia törekvése, hogy az elkövetőkkel szemben minél fiatalabb kortól, minél csekélyebb bűnökért, minél súlyosabb szabadságvesztés kerülhessen kiszabásra.)

- Egyre türelmetlenebbül követeli a bűnüldözéstől és az igazságszolgáltatástól az eredményességet, az ügyek gyors és példát statuáló elintézését. Úton-útfélen hirdeti, hogy a XIX. században kialakított garanciális szabályokkal nem lehet hatásosan védekezni a XXI. század bűnözésével szemben. Az emberi jogok „túlhajtasát” rója fel a büntetőeljárás jogának és sürgeti azok mind erőteljesebb korlátozását. (A jog csak a törvénytisztelő polgárnak jár, mondja ez a felfogás.)

- A sértettek kártalanításának elvi alapját - a represszió hívei szerint - az adja, miszerint a törvénytisztelő polgárok biztonsághoz való alanyi joga sérült meg, amikor az állam, ígérete ellenére, nem tudta megvédeni őket a bűncselekménytől. Ez a felfogás a sértett büntetőeljárás jogainak a szélesítését is a gyanúsított jogosítványok szűkítésével együtt tartja lehetségesnek. A büntető hatalom működésétől idegennek minősíti a resztoratív igazságszolgáltatási technikákat. Változatlanul fő szerepet szán a szabadságvesztés büntetésnek, a végrehajtás embertelen körülményeit firtató ellenvetésekre pedig elégségesnek tartja annak megállapítását, miszerint „a börtön nem szanatórium”.

- A rendőrséget a legitím erőszak monopólium hordozójának kívánja megőrizni. Ezért, miközben támogatja a technikai modernizációt, elutasítja a rendészet reformját. A hagyományos testületi értékekhez sorolja a feltétlen engedelmességet, a veszély vállalását, a bajtársi szolidaritást. A rendészetet élesen elkülöníti a civil közigazgatástól, amelyet az

egyenruha és a fegyverviselés jól szimbolizál. Hirdeti, hogy a militáns szervezeti kultúra a jövőben is megőrzendő alapvető kollektív érték.

- A konzervatív rendészet felfogás számára a stratégiai tervezésnek nincs jelentősége, a változatlanságot nem szükséges prognosztizálni. Mivel bevált, történetileg is igazolt formákat választ, ez a kriminálpolitika nincs készítve arra, hogy politikai kompromisszumokat keressen. Hite szerint birtokában van a társadalomvédelem egyetlen helyes és vitát nem tűrő módszerének. A bűnös bűnhődjék!

A preventív és a represszív stratégiák fő jellemzőinek összefoglalásához mindig illik hozzáfűzni a következőket. A leírás típusokat jelöl és leegyszerűsít. A valóságban ilyen vegytiszta modellek nem működnek, az egyes országok gyakorlata inkább a közvetítő rendszer képét mutatja, de azért mindig felismerhetőek az egyik vagy a másik típushoz közelítő túlsúlyos elemek. Nem igaz az sem, hogy az egyik tudományosan megalapozott, az alkotmányosság eszméjének megfelelő és humanista elkötelezettségű, a másik pedig voluntarista, elméletet tagadó, populista, diktatórikus és embertelen. Nem is véletlen, hogy a kriminálpolitikák elmélyült tanulmányozói valamennyien arra a következtetésre jutnak, hogy a két típus erényeinek ötvözte, az ún. „két nyomtatú” megoldások az igazán sikeresek. Végül tapasztalat az is, hogy nem ad eligazítást a politikai élet hagyományos jobb- és baloldalként való leírása arra a kérdésre, hogy ezek a parlamenti oldalak melyik kriminálpolitika mellett törnek lándzsát. A 90-es évek fordulójáig szinte valamennyi polgári kormányzat, politikai színétől függetlenül preventív elkötelezettségű volt, míg a jelenlegi szakaszban, az ezredfordulón, a konzervatív megoldások reneszanszát éljük.<sup>2</sup>

Ezt az értékelést a francia törvényhozásnak az ezredfordulót követő fejleményei is igazolják. Példának okáért 2002.-ben a Nemzetgyűlés három dekrétumban is foglalkozott a közbiztonság ügyével. A 2002. május 15.-én hatályba lépett törvény a Közbiztonsági Tanács létrehozásáról rendelkezett, amelynek elnöke a köztársasági elnök, tagjai pedig az érintett miniszterek (2002-890. számú dekrétum). A 2002. július 17.-én törvény született a megyei bűnmegelőzési konferenciáról (la conférence départementale de sécurité), amelynek társelnökei a prefektus és a megyei főügyész (2002-999. számú dekrétum). 2002. augusztus 29.-én a 2007.-ig érvényes közbiztonsági program nyert megerősítést a legmagasabb jogforrásban (2002-1094. számú dekrétum).

Az idézett jogalkotásra éppen azért került sor, mert a szomszédsági rendőrségek 1997. évi alapítását követően a bűnözés alakulása nem hozott olyan kedvező változásokat, amelyeket korábban a decentralizációtól reméltek.<sup>3</sup> Az új koncepció a társadalmi bűnmegelőzést egy átfogó közbiztonsági stratégiában kívánja elhelyezni. Elsődleges jelentőséget tulajdonít a professzionális bűnüldözésnek, amely rendészeti szakfeladat, ekként pedig abban nem a közigazgatási határok, hanem a bűnözés tényleges területi szóródása a meghatározó. Ennek megfelelően a bűnügyi rendőrség 9 regionális egységét alakították ki. A rendészeti jelenlét megszervezése ugyancsak szakmai hozzáértést követel, itt azonban a helyi önkormányzatok kapnak kitüntetett szerepet (Conseil communale de prevention de la délinquance). Ahol a közbiztonsági fenyegetések átlépik az autonómiák határait, ott a helyhatóságok közötti együttműködés kap szervezeti formát (établissement public de coopération intercommunale). A rendészeti szakértelem biztosításának egyik

<sup>2</sup> Lásd erről részletesebben Kerezsi Klára: A kriminológiai és a büntetőpolitika kapcsolata. Kriminológiai Tanulmányok, 40. szám, kiadja az Országos Kriminológiai Intézet, Budapest, 2003.

<sup>3</sup> Regards sur l' actualité, 284. szám, 2. o. La documentation Française, 2002. október

módja mobil egységek szervezése. Ezek a brigádok alkalmasak arra, hogy a közbiztonságot ért támadások helyszínén a lehet leggyorsabban, a lehető legmagasabb beavatkozási képesség birtokában jelenhessenek meg. A másik megoldás a nyugdíjas rendőrök reaktiválása a szolgálatban, ha a közbiztonság romlása ezt megköveteli. A harmadik lépés a rendőrségi és a csendőrségi erők közötti ésszerűbb munkamegosztás, annak a hagyományos elvnek az oldása, miszerint a csendőrség a kizárólag a vidék rendészeteként működhet.

A közbiztonság védelmében új szervezeti megoldások születtek. A Belügyminisztériumban központi hivatalt létesítettek a körözött bűnelkövetők kézre kerítésének elősegítésére. A bűnözéstől leginkább fertőzött körzetekben közös rendőrségi, csendőrségi és vámos egységeket szerveztek. Különös figyelmet fordítottak az illegális bevándorlás akadályozására, az ún. „utazó emberek” bűnözésének megelőzésére. A nagyvárosokban a szervezett prostitúció, a lakásfoglaló maffiák elleni küzdelem és az „erőszakos koldulás” visszaszorítása kapott prioritást. A közbiztonsági program ugyanakkor szükségesnek tartja a társadalmi bűnmegelőzés bevált formáinak fejlesztését, ezért a helyi bűnmegelőzési szerződések rendszerében az iskolák környékének védelmét szorgalmazza. A közutak biztonságának fokozására új szolgálatszervezési módszerek kialakítását határozza meg.

A francia jogalkotás új jogi eszközökkel is gazdagította a bűnözés elleni harcot. A bűnügyi rendőrség hatáskörének a bűnözés területi terheléséhez igazítása mellett a büntetőeljárás kényszer intézkedések egyszerűsítésével is növelni próbálja a hatékonyságot. Az utazó bűnözéssel szemben szigorúbb szankciókat vezettek be, egyebek mellett azzal is, hogy ilyen esetekben a gépjárművek is elkobozhatóak. Megújul a bűnügyi nyilvántartás, jelentősen növelik a nyilvántartott DNA (genetikai ujjnyom) profilok számát, az erőszakos cselekmények elkövetőinek adatai már 12 éves kortól bűnügyi nyilvántartásba vehetők. Tervbe vették a térfigyelő rendszerek bővítését és a rendészeti szervek technikai ellátottságának a javítását. Megerősítést kapnak a városi rendőrészek. A 2002-ben elfogadott közbiztonsági program összességében azt a meggyőződést tükrözi, hogy csak a bűnüldözés állami monopóliumának és a rendészet szakmai felkészültségének az erősítése mellett lehet eredményeket várni a bűnmegelőzés társadalmi formáitól, és a helyi lakóközösségek összefogásától. Nem kétséges, hogy olyan büntető politika ez, amelyben a represszív elemeknek van primátusa.

Hogy azonban ez nem csupán a konzervatív politikai irányzatok sajátja, azt bizonyítja az angol rendőrségnek a munkáspárti kormányzás idején elhatározott reformja, amely utóbbi ugyancsak a bűnüldözés professzionalizmusát és büntető szankciók szigorítását helyezte a középpontba.<sup>4</sup> A szigetországi modernizáció példát ad arra is, hogy az ilyen vállalkozások csak akkor számíthatnak sikerre, ha a reform számára pótlólagos költségvetési támogatást biztosítanak. (Anglia esetében ez a 43 rendőrségi szervezet központi költségvetési részesedésének évi 21 %-os emelését jelentette.) Emellett elhatározás született a létszám hatezer fővel való növelésére is. Katona Géza ismertetőjéből az is kiderül, hogy a korszerűsítés nélkülözhetetlen feltétele a tudományos-technikai háttér megteremtése, a szakmai képzés és a vezetési módszerek megújítása, valamint a rendőrök fizetésének jelentős javítása.<sup>5</sup>

Tony Blair, a reformot elhatározó munkáspárti miniszterelnök (aki a tory adminisztráció idején, még 1992-ben az árnyékkormány belügyminisztere volt) egy

<sup>4</sup> Katona Géza: Az angol rendőrség reformja. *Belügyi Szemle*, 2002. 9. szám, 3-27. o.

<sup>5</sup> Katona Géza, i. m. 7. o.

nyilatkozatában világossá tette az általa vallott kriminálpolitika lényegét. Ez pedig a közösségi értékek hangsúlyozása a személyi autonómia mellett, az egyén felelősségének hirdetése a jogosultságok mellett, a sértettek oltalmazása a terheltet védő garanciák mellett. Erős és méltányos társadalmat kell építeni, hangoztatta Blair, olyat, amelyik erőt képes felmutatni a jogsértőkkel szemben és méltányos a leszakadók, a szegények, az elesettek támogatásában. Az esélyek kiegyenlítésére azért is szükség van, mert a lemaradó rétegek nem csupán a bűnözővé válás veszélyét növelik, de ők a bűnözés első számú célpontjai is. (Angliai statisztikák szerint a szegény negyedek lakói háromszor nagyobb valószínűséggel lesznek bűncselekmény áldozatai, mint szerencsésebb honfitársaik.) Miközben tehát a szociálpolitika az új esélyek megteremtésén munkálkodik, a büntető politika a szigor eszköztárát növeli. Ezt a törekvés az idézett cikk a következőkkel indokolja: „... - a tizenkilencedik század igazságszolgáltatásával nem lehet megoldani a huszonegyedik század bűnözését, - elégtelen az együttműködés a rendőrség, az ügyészségek és más közigazgatási hatóságok között, - képtelenek vagyunk az erők koncentrálására a bűnözés kemény, visszaeső magjával szemben, pedig ők felelősek az elkövetett bűncselekményeknek több, mint a feléért, - a büntető eljárások nehézkesek, - az igazságszolgáltatás a bűnözőre koncentrál és nem figyel az áldozatra, - a rendőrségnek nincs biztosítva a szükséges szabadság ahhoz, hogy az erőfeszítéseit a bűnözésre és a jogsértésekre koncentrálja, - a büntetések nincsenek arányban az elkövetett jogsértések súlyával.”<sup>6</sup>

Mindazonáltal elmondhatjuk, hogy a rendészet modernizációja a polgári centrum országokban egészen a XX. század végéig az alkotmányos demokráciák értékeinek megőrzése mellett történt. A helyzet azonban gyökeresen más képet mutat az új évezred hajnalán.

## 2. A kormányprogram kriminálpolitikája

A nemzeti közép, a demokratikus koalíció Kormányának programja címet viselő dokumentumot, amely a 2002. májusában hivatalba lépett adminisztráció 2006.-ig, a ciklus végéig terjedő cselekvési tervét tartalmazza, a kriminológus abból a szempontból vizsgálhatja, hogy a programból miféle közbiztonsági stratégia lehetősége bontakozik ki. Azonban jól teszi az olvasó, ha e dokumentummal szemben mérsékelt igényeket támaszt. A program ugyanis szükségszerűen vázlatos, a választási ígéretek lendületében fogant, inkább tekinthető a mindennapok gyakorlati tervének, mintsem elméleti alapvetésnek. Az is természetes, hogy túlnyomó részét a gazdaságpolitikai elgondolások foglalják el.

Ettől függetlenül, a bűnözéssel foglalkozó szakemberek elégedettek lehetnek, mert a közbiztonság ügyét a program a kormányzati munka központi feladatának jelöli ki. A dokumentum szövegezői egy olyan komplex biztonság-fogalommal operálnak, ami átfogja annak valamennyi területét. „A közbiztonságot érintő stratégiai céljaink középpontjában a komplex biztonság áll, amely a megélhető biztonságát, a szociálpolitikai, egészségügyi, közegészségügyi biztonságot, a kulturális ellátottsághoz való jogot, köz- és magánterületeink rendjét, a társadalom erkölcsi normáihoz és elvárásaihoz való alkalmazkodást jelenti. Ide soroljuk a haza megnyugtató védelmét, az idegen hatalmak illegális adtaszerzésének megakadályozását, valamint a terrorizmus, a tömeges migráció, a

<sup>6</sup> Tony Blair: Pour une société forte et équitable, Le Monde, 2002. április 14. szám

kábítószer-, és fegyvercsempészs elleni védekezést.” Nem tagadva egy ilyen generális fogalom létjogosultságát, két gondot azért érdemes megemlíteni. Az egyik arra a veszélyre figyelmeztet, hogy a katonai biztonság-, nemzetbiztonság-, közbiztonság fogalom öszmosása megnehezíti a világos munkamegosztásra építő és végrehajtható ágazati stratégiák kimunkálását, minthogy konzerválja azt a pártállamból megmaradt struktúrát, amely a honvédelmi és a rendészeti szervezetet egytípusúnak tekinti, a nemzetbiztonságot pedig olyan bűnüldözési feladatokkal ruházza fel, amelyeknek helye a büntető igazságszolgáltatás kontrollja alatt lenne. Valószínű azonban, hogy a program alkotói ezt a struktúrát nem megváltoztatni, hanem megőrizni szeretnék. A másik megjegyzés az, miszerint ilyen módon nehezebben valósítható meg egy újabb jogállami követelmény, a rendészeti igazgatásnak a civil igazgatáshoz való közelítése, olyan közigazgatási modernizáció, amely a rendvédelmi szervekre is kiterjeszti hatáskörét. Itt azonban ismét élünk a gyanúval, hogy a programadók erre vagy nem gondoltak, avagy e tekintetben is az 1990. óta töretlen gyakorlatot szeretnék folytatni.

A polgárokat megszólításának szándékát fedezzük fel a biztonságnak állampolgári jogként való meghatározásában és abban a kijelentésben, hogy a Kormány képes „garantálni” azt. Félő, hogy ez is túlvállalás lesz. Ami pedig azt illeti, hogy „az állampolgárok biztonsághoz való joga nem lehet privilégium, pénzért megvásárolható áru”, nos ez ellentmond a tényeknek és a piaczgazdaság természetének. Nem szólva arról, hogy a megfogalmazás nem azt sugallja, amire pedig minden fejlett polgári állam törekszik, hogy a biztonsági piacot bevonja a közbiztonságot létrehozó kooperációba.

A program más helyein azonban olyan hangsúlyokkal találkozunk, amelyek éppen a megújulás, a preventív kriminálpolitika felé tett lépésekről tanúskodnak. Ilyennek tekinthető:

- a közbiztonságot szolgáló bűnüldözésnek és az igazságszolgáltatásnak egységes rendszerként való felfogása,
- a jogbiztonságot helyreállító új büntető törvénykönyv megalkotása és az új büntetőeljárás törvény hatályba lépése,
- az igazságszolgáltatás függetlenségének megerősítése,
- az alkotmányos büntetőjog értékeinek visszaadása, az igazságszolgáltatási reform folytatása, irányváltás a resztoratív intézmények (az elkövető és a sértett közötti közvetítés, a közösségi szankciók befogadása) felé, az alternatív büntetések és a pártfogói felügyelet korábbiakhoz képest sokkal határozottabb fejlesztése, (A Pártfogó Felügyelő Szolgálat felállításának és működésének szabályozási elveiről szóló 1183/2002. sz. Kormányhatározat)
- még a ciklus elején egy olyan bűnmegelőzési törvény megalkotása, amely az áldozatvédelemről is gondoskodik,
- végül a Polgárőrség működési kereteinek törvényben történő meghatározása.

Ugyancsak új vonás az önkormányzatok megerősítése, amely hozzájárul a „közösségi rendvédelemhez.” Már az önkormányzati rendőrség óvatos megjelenése látható abban a fordulatban, miszerint meg kell teremteni egy „önkormányzati rendészeti hatóság működésének feltételeit.” A rendőri munka reform értékű átalakítását feltételezi a közösségi rendvédelemben résztvevő, a lakossággal közvetlen kapcsolatot tartó közterületi jelenlét, amely feltételezi a helyi rendőrségek jelentős megerősítését. Mindezek a

törekvések együtt eredményezhetik annak az elhatározásnak a valóra váltását, amely szerint: „a ciklus végére a kor színvonalán működő rendőrséget teremtünk.”

Összefoglalva azt mondhatjuk hogy a kormányprogram, ellentmondásai és műfaji korlátjai ellenére, három lehetőséget csillantott meg:

- Először azt, hogy a közbiztonság ügyét kivonja a politikai harc színtereiről, és abban konszenzust teremt. Ez azért is fontos lenne, mert a közigazgatás és benne a rendészet modernizációja kétharmados törvények módosításán túl megkívánná a 13 év óta ideiglenes Alkotmány felváltását egy új alaptörvénnyel.
- Másodsor azt, hogy visszaállítsa az alkotmányos jogállami értékeinek tekintélyét. Megjegyezzük, hogy ezek az értékek 2001. szeptember 11.-ét követően a demokráciák centrum országaiiban is meginogtak. Az Unióhoz csatlakozás is azt sürgeti, hogy megszilárdítsuk az emberi jogok tiszteletét, amelyet, mint az egyetemes kultúrához való legértékesebb hozzájárulást, az európai jogfejlődés eredményének tekinthetünk.
- Harmadsor azt, hogy a közigazgatás részeként megkezdje a rendészeti szervek stratégiai távlatú modernizációját, amely feltételezi a gazdaság fejlődését, a civil társadalomban a szabadság és a biztonság értékeinek az együttes és egyenrangú tiszteletét, a rendészetben pedig a szakmai rang megszerzésének a határozott szándékát, és lehetőségét.

Az előbbieken felsorolt célok egyelőre a kívánságok listáján maradtak és csak remélni lehet, hogy a közeli években mégis megkezdődhet a megvalósításuk. Most még (2003. közepén) mindhárom területen elmaradás van, nem konszolidálódott a politikai közélet, elmaradt a várt gazdasági fejlődés, a rendészeti szervek pedig a professzionalizmushoz nélkülözhetetlen anyagi és humán erőforrásokban szenvednek hiányt.

A bűnmegelőzés rangjának visszaadásában azonban több sikeres fordulat is történt. Az egyik ilyen a bűnmegelőzés szervezetének és cselekvési programjának az újra alkotása, a másik pedig a bűnmegelőzési nemzeti stratégia tervezetének elkészítése.

### **3. Kormányhatározat a bűnmegelőzés hatékonyságának növelésére**

Az 1002/2003 (I. 8.) Korm. határozat bevezetőjében leszögezi, hogy „a bűnözés és a bűnelkövetők elleni fellépés mellett a bűnözést kiváltó jelenségek ellen egyidejűleg és azonos intenzitással kell felvenni a küzdelmet.” A kormányhatározat és az ahhoz kapcsolódó cselekvési program

- létrehozza a bűnmegelőzés állami apparátusát a Belügyminisztériumban,
- újra alapítja az Országos Bűnmegelőzési Tanácsot,
- meghatározza a bűnmegelőzés közigazgatási hatósági feladatait és ezek egy részét az önkormányzati közigazgatás hatáskörébe utalja,
- intézkedik a helyi (kistérségi) bűnmegelőzési referensi rendszerről,
- felhívja az egyes minisztériumok bűnmegelőzési szakfeladataik áttekintésére.

A határozat kijelöli a további törvényalkotási munka irányát a közbiztonság javítása, a büntető igazságszolgáltatás hatékonysága, a törvényesség megszilárdítása érdekében.

A határozat szükségességéhez kétség sem fér, de kívánatos lett volna, ha az igazságügyi- és a belügyi tárca együttműködésében készült volna el. Az is sajnálatos, hogy ez a dokumentum nem az új kormány hivatalba-lépését közvetlenül követő időben látott

napvilágot, mert ebben az esetben, napjainkban már minden energiát a tervezett bűnmegelőzési törvény megalkotására lehetne fordítani. (Továbbá meggyőződésünk az is, hogy a rendészeti igazgatás komplex áttekintése közvetlenül a ciklus kezdetén jobban megalapozhatta volna a 2003. elején újtárra indított rendőrségi reformot.)

A kormányhatározat a központi közigazgatás irányításának az a normatív eszköze, amellyel a végrehajtó hatalom feladatokat szab a maga számára, minthogy a feladat

- kiemelkedő jelentőségű,
- több tárca hatáskörébe tartozik,
- más hatalmi ágakat is érint,
- a politikai rendszer nem állami intézményeinek és a civil társadalomnak a bevonását igényli,
- teljesítéséhez nélkülözhetetlen a parlamenti pártok konszenzusa,
- hosszabb távon hajtható végre, ezért stratégiai előkészítést feltételez,
- megvalósításához új anyagi és szellemi erőforrások feltárása szükséges,
- végrehajtása a normába foglalás által tervezhető és számon kérhető,
- és végül, a feladatban érintett kormányzati tevékenység a törvényhozástól támogatást igényelhet, ugyanakkor a végrehajtó hatalom ezen működése a törvényhozás által ellenőrizhetővé válik.

A bűnmegelőzés, mint kormányzati feladat szoros kapcsolatban van a rendészeti igazgatással és a büntető politikával. Nagy lehetőséget mulasztott el a kabinet, amikor az elmúlt évben, a közbiztonság nemzetközi és hazai kutatási tapasztalatai és az azokból levezetett kezdeményezések ellenére, lemondott arról, hogy határozatban tekintse át a bűnmegelőzésen túl, a közbiztonság védelmezéséhez kapcsolódó valamennyi teendőjét.

A határozat mondanivalóját kizárólag a bűnmegelőzésre koncentrálja, és nem foglalja a közbiztonság, valamint a belső rend védelmével kapcsolatos kormányzati feladatokkal, főként pedig nem veszi számba a végrehajtó hatalom alkotmányos teendőit a rendészeti igazgatás irányításában. Ezt a szűkítést tudomásul véve, úgy gondoljuk, hogy a keletkezett hiátust a készülő bűnmegelőzési törvény szabályozási elvei pótolhatnák. Ezek az elvek deklarálnák a közbiztonság védelmét szolgáló és a korszerű bűnmegelőzési rendszert életre hívó törvényalkotás fontosságát és kimondhatnák, hogy a hatékony bűnmegelőzés feltétele:

- *elsőször*: a már bekövetkezett bűncselekmények elkövetőinek kézre kerítése, így különösen szakosodás a bonyolult bizonyítási feladatokat jelentő bűncselekmények eredményes nyomozására, a leleplezett bűnös tevékenységek megszakítása, a készülő bűncselekmények megelőzése, a rendőri jelenlét növelése a legveszélyeztetettebb területeken, az intézkedési hatékonyság fokozása alaposabb kiképzéssel és a legkorszerűbb rendészeti szervezési megoldások alkalmazásával, a rendőrségi speciális erők képességeinek kialakítása a közbiztonság elleni legsúlyosabb támadások visszaverésére,
- *másodszor*: a lakossággal szoros egységet alkotó, a helyi önkormányzatokkal partneri viszonyt kialakító, a települések közbiztonsági programjaiban meghatározó szerepet vállaló, a civil egyesületekkel, különösen a polgárőrséggel közös feladatokat végrehajtani képes közbiztonsági szakhatóságként az önkormányzatok hatósági feladatait segítő, a vagyonvédelmi piacot ellenőrző helyi közbiztonsági rendőrségek működtetése,

- *harmadszor*: a közbiztonsági szempontból egységes területeken regionális, a tízezer főnél nagyobb településeken pedig városi önálló közbiztonsági és bűnmegelőzési bizottságok létrehozása,
- *negyedszer*: bűnmegelőzést szolgáló közigazgatási hatósági jogkörök helyi önkormányzatokhoz telepítése.

Ha az előbbieket megvalósítása eredményesen történik, akkor a rendszerváltást követően először:

- létrejönne egy átfogó és hosszú távra érvényes közbiztonsági stratégia,
- megszületnének a bűnmegelőzési rendszer jogszabályi alapjai,
- folyamatosan biztosíthatóak a végrehajtáshoz szükséges személyi, szervezeti, tárgyi-technikai és a pénzügyi feltételek,
- kialakíthatóak a rendvédelem modernizációjának alapjai,
- a közbiztonság helyi feladatai önkormányzati hatáskörbe kerülnek,
- olyan működőképes bűnmegelőzési rendszer születik, amely kiaknázza az alkotmányos jogállam adta lehetőségeket, és amely képes magának az alkotmányos értékeknek a megvédelmezésére is.

Az előzőekben részletezett megközelítés sem pótolja a rendészeti szervek reform értékű modernizációját, amely nélkül a kormányhatározatnak az a szándéka, miszerint kerüljön kidolgozásra a rendőri tevékenység értékelésének új típusú komplex rendszere, eleve kudarcra van ítélve, mert azt a jelenlegi szervezeti rend nem képes befogadni. Hasonlóan nem várható változás a szubjektív biztonság rendszeres mérésétől sem. Ez a megállapítás érvényes arra is, hogy szervezeti reform hiányában jámbor óhaj marad a helyi autonómiákkal való rendészeti partnerség.

A kormányhatározat önmagában talán nem is alkalmas a rendészeti modernizáció útjára indítására, azonban mindenképpen fogyatékosága, hogy egy ilyen reformnak még a távoli lehetőségét sem veti fel. A Kormány kezdeményezhetné országgyűlési határozat kiadását a Magyar Köztársaság közbiztonsági stratégiájáról és a rendészeti reformról. (Hasonló határozat már született a biztonságpolitika és a haderőreform tárgyában.) Nem mellékes megjegyzésünk, hogy Nyugat Európai több rendőrségének modernizációja törvényben került elhatározásra.

A jelen határozat alkalmas adhat arra is, hogy a kormányzat felülvizsgálja a rendvédelem irányításában eddig követett gyakorlatát, amely a rendészet végletes centralizációját konzerválta. Ez a felfogás elfogadható addig, amíg a rendészet jogosítványait az ország szuverenitásából vezetik le, és azt tartják, hogy az erőszak monopólium közvetlenül az állami impériumhoz kapcsolható. Az európai fejlődés tanulságai azt igazolják, hogy ez a weberi megközelítés több ponton is erodálódott. A rendőrségek európai integrációja a szuverenitás egyik korlátját jelentheti. A hatósági monopólium további oldása a magánrendőrségek (vagyonvédelmi vállalkozások) térnyerése, amely a piacgazdaság erősödésének szükségszerű fejleménye. Az impérium felfogás korszerűtlenné válását igazolják a lakosság társadalmi kezdeményezései, amelyek sikeresen képesek átvenni korábban kizárólagosan államigazgatási hatáskörben elképzelhető rendészeti funkciókat. Az állami feladatok társadalmisítása egyébként a

<sup>7</sup> A Francia Köztársaság Nemzeti Rendőrségének modernizációjáról szóló 1985. augusztus 7.-én elfogadott törvény, Le plan de modernisation, Revue de la Police Nationale, Paris, 123., novembre, 1985,

közigazgatás korszerűsítésének is elengedhetetlen feltétele. A központi hatalom szerepének csökkenését jelenti a helyi közbiztonsági feladatoknak az önkormányzatok hatáskörébe adása.<sup>8</sup> Az igazsághoz tartozik az is, hogy 2001. szeptember 11. után az alkotmányos berendezkedések centrum országában ezzel ellentétes folyamat is megfigyelhető. A terrorizmustól való félelem és a szervezett bűnözés elleni küzdelem szükségletei az emberi jogok korlátozásának lehetőségét vetik fel. A rendészet egy új, centralizáció felé tartó irányváltása, a nemzetbiztonsági és a bűnüldöző apparátusok fokozódó összefonódása és a titkos eszközök kiterjedt alkalmazása azzal is magyarázható, hogy a hagyományos elhárító és hírszerző szolgálatok a kétpólusú világ megszűntével új feladatokat keresnek maguknak.<sup>9</sup>

Helyes, hogy a határozat feladatul szabja a bűnmegelőzési törvény megalkotását. Indokolt lenne azonban itt megjelölni a készülő jogszabállyal szembeni legfontosabb követelményeket. Így különösen azt, hogy az új törvény:

- deklarálja a bűnmegelőzés fontosságát, ennek keretei között felhív a társadalmi összefogásra, hangoztatja a helyi bűnmegelőzési programok fontosságát és ebben meghatározó szerepet szán a helyi önkormányzatoknak,
- létrehoz (konstituál) olyan új intézményeket, mint a „bűnmegelőzési parlament” és a helyi bűnmegelőzési köztestület,
- újra szabályozza a már korábban létrehozott tanácsok és közalapítványok működését (Országos Bűnmegelőzési Tanács, Biztonságos Magyarországért közalapítvány),
- a bűnmegelőzéssel kapcsolatos új közigazgatási feladat-és hatásköröket delegál a helyi önkormányzatokhoz,
- meghatározza a bűnmegelőzéssel kapcsolatos kötelező közigazgatási feladatok finanszírozásának módját.

A készülő törvénynek egyik funkciója, hogy a bűnmegelőzés állami feladatainak sorában meghatározza azokat, amelyek kötelező közigazgatási hatósági felhatalmazással a helyi önkormányzatokhoz telepíthetőek. Ilyenek lehetnek:

- a) biztonságtechnikai eszközök alkalmasságát igazoló hatósági bizonyítvány kiadása,
- b) az előbbiekre tartozó eszközök és biztonsági eljárások engedélyezése,
- c) az építési engedélyek kiadásához vagyongvédelmi és biztonsági szakhatósági állásfoglalás kialakítása,
- d) a közterület felhasználására vonatkozó tervek közbiztonsági szempontú minősítése,
- e) illetékességi területén hozzájárulás vagyongvédelmi cég működéséhez.

A leírt konstrukció csak akkor működőképes, ha az önkormányzat közbiztonsági feladataihoz a pályázatok mellett van normatív támogatás és gyarapodnak a saját bevételek is.

A helyi önkormányzatok bűnmegelőzési hatósági feladatainak végrehajtásához nélkülözhetetlen lenne a közbiztonsági szakhatósági feladatoknak a rendőrséghez telepítése. (A biztonságtechnika minősítése nagyon sok országban a rendőrség bűnügyi

<sup>8</sup> M. Amadeu Recasens i Brunet: Le controle des pouvoirs de la police, Strasbourg, 24-26 novembre 1999

<sup>9</sup> Jean Paul Brodeur: Cops and spooks the uneasy partnership, Police Practice, Vol. 2001 pp., 299-321.

technikai szolgálatainak szakhatósági hatáskörébe tartozik.) Szükséges a vagyonvédelmi szolgáltatások szigorúbb rendőrhatalósági ellenőrzése is. (Ezt a rendőrségről szóló 1994. Évi XXXIV. tv. 28. §-a lehetővé teszi, de a részletes szabályozás a mai napig hiányzik.)

*A kormányhatározat számos jogalkotási teendőt is meghatároz. Ezek a következők:*

Szükséges megvizsgálni a helyi önkormányzatokról szóló 1990. évi LXV. törvény (továbbiakban Ötv.) lehetséges módosítását abból a szempontból, hogy a helyi és a települési önkormányzatok számára a helyi közbiztonság védelmének egyes feladatai váljanak kötelezővé. (A helyi önkormányzatok társulásairól és együttműködéséről 1997. évi CXXXV. törvény már jelenleg is lehetővé teszi, hogy a helyi önkormányzatok a helyi közbiztonságot érintő közös feladataik ellátására társulást hozzanak létre.)

A bűnmegelőzés új típusú rendszere nélkülözhetetlenné teszi, a rendőrség preventív feladataira és a helyi autonómiákkal való együttműködésére figyelemmel, a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (továbbiakban Rtv.) módosítását. (A kétharmados szabályra tekintettel mind az Ötv, mind pedig az Rtv. kiegészítéséhez a parlamenti pártok egyetértésére van szükség.)

A kormányhatározat elhatározásának megfelelően létrejött a megállapodás a Belügyminisztérium és az Országos Polgárőr Szövetség között. Azonban túl ezen, a kormányprogram már idézett elhatározásával összhangban, ismét meg kellene vizsgálni annak lehetőségét, hogy a polgárőr egyesületek és a helyi önkormányzatok megállapodására alapozva miként szervezhetők a településeken önkéntes önkormányzati polgárőrségek, valamint azt is, hogy a közbiztonság szolgálatában álló ezen új szerveződések szakmai felügyeletét és érdekvédelmét hogyan teljesíthetné kamarai jogosítványok birtokában az Országos Polgárőr Szövetség. Ennek a vizsgálatnak az eredményétől függően a belügyminiszter és az igazságügyi-miniszter közösen terjeszthetné elő az önkéntes önkormányzati polgárőrségről és az Országos Polgárőr Szövetségről szóló törvény tervezetét. (A mintát az önkormányzati önkéntes tűzoltóság adja, amely ilyen konstrukcióban működik.)

A polgárőrség új szervezeti rendjének kialakítása szükségessé teszi a közterület-felügyeletről 1999. évi LXIII. törvény esetleges módosítását annak érdekében, hogy a társadalmi alapon szervezett köztisztviselként működő polgárőrségek és az önkormányzati közigazgatás egyes hatósági jogköreit gyakoroló közterület felügyeletek között zavartalan együttműködés jöhessen létre.

#### **4. A bűnmegelőzés nemzeti stratégiája**

2003. márciusára elkészült a bűnmegelőzés nemzeti stratégiájának tervezete, amely országgyűlési határozat mellékleteként kerül majd kiadásra. A munka kiemelkedő tudományos teljesítmény. Tartalmazza az elmúlt közel másfél évtized bűnözésének eddigi legteljesebb értékelését, feltárja a bűnmegelőzés valamennyi társadalmi forrását, helyes és követhető célokat határoz meg, kijelöli a megvalósításhoz nélkülözhetetlen eszközöket, módszereket és intézményeket, hangsúlyozza az állam semmivel nem helyettesíthető szerepét és felelősségét, keresi a központi és az önkormányzati közigazgatás közötti munkamegosztás legkedvezőbb formáit, szorgalmazza a civil társadalom részvételét, sürgeti a megelőzés anyagi alapjainak megteremtését.

Helyes a felismerés, miszerint a bűnmegelőzési törvény megalkotásához vezető úton szükséges a nemzeti bűnmegelőzési stratégia megalkotása, amely az Országgyűlés

hatásköre. Arról viszont érdemes szólni, hogy mi indokolja a nemzeti stratégia megalkotását és miért alkalmas annak megjelenítésére az országgyűlési határozat. (Lehetséges a következő érvelés: a bűnözés a modern társadalom egyik legsúlyosabb kihívása, az ellene folytatott harc leghatásosabb formája a megelőzés, a megelőzés csak nemzeti összefogással lehet eredményes, ezen összefogás megteremtését az Országgyűlés feladatának tekinti.)

Kívánatos lenne, ha a készülő országgyűlési határozat tartalmazná a következőket is:

- Az Országgyűlés jogalkotási feladatait a nemzeti stratégiával összhangban kívánja teljesíteni.
- A költségvetési szervek gazdálkodásában bűnmegelőzési célokat szolgáló alapokat kell képezni, amelyek visszatérően megjelennek a költségvetési törvényekben is.
- A közigazgatás korszerűsítése során olyan szervezeti és működési elveket kell érvényesíteni, amelyek elősegítik az állami és az önkormányzati igazgatásra háruló bűnmegelőzési feladatok teljesítését.
- A települési önkormányzatok reformja során, mind a helyi és területi elv újragondolásával, mind pedig az önkormányzatok kötelező feladatainak meghatározásával és azok finanszírozásával el kell érni, hogy növekedjék az önkormányzatok szerepe a helyi közbiztonság megteremtésében. Csak ebben az esetben biztosítható a stratégiai cél, amely szerint a helyi bűnmegelőzés szervezője és centruma az önkormányzat legyen.
- Szükség van a rendészet modernizációjára, amelynek során a rendvédelmi feladat- és hatáskörökkel felruházott nemzetbiztonsági, közbiztonsági és bűnüldöző hatóságokat alkalmassá kell tenni arra, hogy feladataikat a nemzeti stratégiával összhangban teljesítsék.
- Magyarország az Európai Unió tagjaként akkor lesz képes részt venni az Unió integrál bűnmegelőzési politikájának kialakításában, ha maga is rendelkezik nemzeti bűnmegelőzési stratégiával.

Az Országgyűlés alkotmányos feladatai és intézményei a törvényhozást alkalmassá teszik arra, hogy a nemzeti stratégia megvalósításához nélkülözhetetlen politikai konszenzus kialakítását támogassa.

A nemzeti stratégia tervezetében szinte mindenhol keveredik három megközelítés, először a fogalom-meghatározások, másodsor a jelen helyzet értékelése, harmadszor a feladatok kijelölése. A műfaj elbírja a fogalmak definiálását, valamint a nemzetközi dokumentumokra hivatkozást, de csak akkor, ha az egy helyen, a bevezetőben kerül összefoglalásra.

A helyzetértékelés során az állami feladatok tekintetében lehetséges kritikusabb hangvétel, a civil társadalom önvédelmi készségének minősítésénél viszont legyünk megértőbbek, mert ennek fogyatékoságai nem a polgárok mulasztásaira vezethetők vissza.

Gazdagításra vár az önkormányzatokat érintő fejezet. Választ érdemes adni arra, hogy milyen okokra visszavezethetően gyengültek el az önkormányzatok általában is, továbbá miért vonultak ki szinte teljesen a helyi közbiztonság ügyeinek viteléből. Ennek az elemzésnek a hiányát a stratégia legsúlyosabb fogyatékoságának tartjuk.

Sokkal részletesebben kellene szólnia rendészeti modernizációról. A bűnüldözésre és az igazságszolgáltatásra vonatkozó megállapítások szakszerűek és igazak, annál

feltűnőbb, hogy az elsődlegesen bűnmegelőzést szolgáló közrendészeti és közlekedésrendészeti ágazatok semmi figyelmet nem kaptak. Ezen érdemes változtatni.

Pontosítani kell a polgárőrségre vonatkozó megállapítást, annak tagsága jelenleg eléri az 53 ezret. A vagyonvédelmi vállalkozások száma 3000, (indokolatlanul magas), a biztonsági iparban dolgozók száma eléri a 100 ezret, ez viszont megfelel a fejlett országokban mért arányoknak.

Nem helyes az 1002/2003. Kormányhatározatot átmenetinek minősíteni, még akkor sem, ha annak megszületése szomorú tanulságot szolgáltat, nevezetesen, hogy miközben tudjuk: a nemzeti stratégia megvalósításához politikai konszenzus szükséges, azt látjuk, hogy ez a konszenzus még a kormányzati tényezők között sem képes kialakulni. A nemzeti stratégia nem egyetlen kormányprogramra épít, hanem magába integrálja az elmúlt valamennyi kormányzati ciklus elismerésre méltó teljesítményét. Ne feledjük, hogy a nemzeti program a parlamenti pártok egyetértésével és nem a kormányzati akarat arrogáns érvényesítésével érhet el eredményt.

## 5. A prevenció és a büntető jogalkotás

A bűnmegelőzés normatív környezetének feltérképezésénél nem mulasztható el a büntető anyagi- és eljárásjog tanulmányozása, valamint a bűnüldözés és az igazságszolgáltatás szervezeti rendjének áttekintése. A hazai szakirodalomban, különösen Szabó András, Gönczöl Katalin és Kerecsi Klára munkássága nyújt sok segítséget a büntetőjog értékveendő társadalmi funkciójának megértéséhez, a megelőzés különböző szintjeinek elkülönítéséhez, végül pedig a büntetőpolitikai szándékok felismeréséhez.

Jelen munkánk nem tárgya egy átfogó prevenció elmélet kifejtése, ezért elegendőnek tartjuk kiemelni, miszerint a következő normaelemzés csupán az úgynevezett harmadlagos megelőzésre „a már megtörtént bűncselekményekre való intézményes reakciók” területére koncentrál.<sup>10</sup>

A szabályelemzés módszerének alkalmazásában következetesen kívánunk maradni. A bűnüldözés és a büntető igazságszolgáltatás szervezetét és működését ugyancsak a jogi kútfőkön keresztül vizsgáljuk, továbbá a kriminálpolitika állapotát is az azt kifejező normatívák ismertetésével fogjuk bemutatni.

Három előzetes megjegyzés azonban ide kívánkozik:

- az első az, hogy a bűnüldözés és az igazságszolgáltatás csak és kizárólag állami feladatként határozható meg;
- a második következtetés úgy szól, hogy alkotmányos rendszerekben állami feladatokat törvény vagy törvény felhatalmazása alapján kormányrendelet állapíthat meg;
- harmadszor pedig a bűnüldözési és az igazságszolgáltatási feladatokat konstituáló normatömeg a közjog egy szelete, amely alkotmányjogi, államigazgatási és büntetőjogi szabályokban jelenik meg.

A tanulmányozott normáknak a jogrendszerben elfoglalt helyét azért is fontos tisztázni, mert ez kulcsot ad a tartalmi elemzéshez. Az államigazgatási jogalkotásnak példának okáért mások a követelményei, mint a büntető igény érvényesítése rendjének. Az anyagi jog a neki megfelelő technikákat követeli, míg a processzuális szabályok ismét

<sup>10</sup> Gönczöl Katalin: Devianciák, devianciakontroll, bűnmegelőzési stratégiák; Kriminológiai ismeretek, bűnözés, bűnözéskontroll; Corvina Bp. 1996. 129. o.

eltérő törvényszerűségeknek engedelmessé válnak. A büntető anyagi jog legfontosabb dokumentuma maga a büntető kódex, de éppen a legutóbbi időben hívta fel a figyelmet a szakirodalom arra, hogy különösen a gazdasági bűncselekmények körében a büntető norma tartalmának a megismerése nem lehetséges csupán a Btk. törvényi tényállásaiból. A minősítéshez szükséges ismeretek teljes körét gyakran egyéb igazgatási típusú törvényhelyekből tudjuk feltárni. Más kérdés, hogy ez a helyzet egyáltalán nem megnyugtató, amint erre legutóbb Wiener A. Imre is rámutatott.<sup>11</sup> A hivatkozott cikkből az is kiderül, hogy a büntető jogszabály tartalmi vizsgálatához egyre erőteljesebb mértékben hozzá kell rendelni a büntető bíróságok gyakorlatát is, különösen azokban az esetekben, amikor a társadalomra veszélyesség materiális elemeinek meghatározásához egyenesen bírói jogalkotás szükséges.

Amennyiben a büntető tilalmak tényleges érvényesülésének mindennapi gyakorlatát kívánjuk megismerni, akkor tekintetbe kell vennünk olyan államigazgatási típusú normákat is, amelyek a nyomozásnak nem minősülő bűnüldözési eljárás szabályait tartalmazzák, illetőleg arra adnak választ, hogy mely hatóságok jogosultak felderítési és nyomozási cselekmények végrehajtására. Vannak olyan szervezeti törvények, amelyek vegyes jellegűek, minthogy nem csupán államigazgatási és bűnüldözési kompetenciákkal rendelkező hatóságokat alapítanak és határozzák meg ezek szervezeti rendjét, hanem törvényi tényállásokat is tartalmaznak, amelyek hatósági cselekvést válthatnak ki (anyagi jogi rendelkezések), végül pedig az intézkedések eljárási szabályait is meghatározzák (eljárási rendelkezések). Tipikusan ilyen a rendőrségi törvény, de ugyanezt a képet mutatják más rendvédelmi szervek alapító jogszabályai is. Mindezzel még nem zárhatjuk le a bűnüldözési tevékenység normatív alapjainak a feltárását, minthogy rendszerint külön jogforrásokban kerül meghatározásra az is, hogy kik lehetnek az érintett hatóságok bűnüldözési hatósági cselekmények véghezvitelére feljogosított tagjai. Ez idő szerint erre a kérdésre részben az egyes rendvédelmi szervezeti törvények adnak választ, de a legrészletesebb szabályokat a fegyveres szervek hivatásos állományú tagjai szolgálati viszonyáról szóló törvényből ismerhetjük meg. (1996. évi XLIII. törvény.)

A büntetőpolitika elemzésénél természetesen figyelemmel kell lennünk a bűnüldözést és a büntető igazságszolgáltatást meghatározó teljes joganyagra, hiszen a jogalkotói akaratban megjelennek érvényes politikai elgondolások is. (Más kérdés, hogy a különböző időpontokban keletkezett kriminálpolitikai hitek nem rendeződnek egy zárt logikai egységbe. Inkább az a gyakori, hogy a mindennapok igényeinek engedelmessé válnak, egymásnak is ellentmondó elhatározások fogalmazódnak meg. További tapasztalat az is, hogy a norma szövege csupán közvetett módon alkalmas a kriminálpolitikai szándékok kifejezésére, hiszen a jogalkotást számos más jogtechnikai szempont és a korábbi joggyakorlatban kimunkált megoldás is befolyásolja.) Az aktuális politikai akarat közvetlen megismerésére a legalkalmasabbak az állami irányítás egyéb jogi eszközei, azok az országgyűlési - és kormányhatározatok, amelyek kifejezetten büntetőpolitikai törekvéseket, célokat és ezekhez rendelt eszközöket jelölnek ki a maguk számára. (A jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény 46. §. (1) bekezdés.)

A büntető terület megelőzési szempontú értékelésénél különös jelentősége van az alkotmányos alapoknak. Először azért, mert maga az Alkotmány számos olyan rendelkezést tartalmaz, amelyeknek közvetlen üzenetük van a büntető jogalkalmazás számára, másodszer azért, mert kívánatos, ha működnek olyan alkotmányos elvek is, amelyek

<sup>11</sup> Wiener A. Imre: A büntetőjog forrásairól; Magyar Jog 1999. IV. szám 197. o.

jogtételekben nem fogalmazódnak meg, de mégis képesek hatást gyakorolni a jogrendszer egészére. Végül az Alkotmánybíróság gyakorlatában a büntetőjogszabályok alkotmányossági vizsgálata a jogterület számos részletére befolyással bír. Hivatkoznunk kell arra is, miszerint nem csupán a tételes jognak kell kiállnia az alkotmányosság próbáját, hanem ugyanilyen kontrollnak szükséges alávetni az érvényes kriminálpolitikai koncepciókat is. (Ez a kontroll azonban nem jelenti az Alkotmánybíróság hatáskörének kiterjesztését a kriminálpolitikára, mert azért a Kormány önállóan, a választói előtt felel. Az Alkotmánybíróság tehát nem vizsgálhatja az aktuális büntetőpolitika alkotmányosságát, csak akkor, ha az jogszabályban jelenik meg. Ez utóbbi meg is történt, amikor a középarányos büntetékiszabást szabályozó büntetőjogi rendelkezést vizsgálta a testület, megállapítva, hogy - az időközben már hatályon kívül helyezett törvényhely - nem volt alkotmányosértő.) Mindezekre figyelemmel a szakági vizsgálódás előtt a büntető terület alkotmányos alapjait fogjuk áttekinteni.

A Magyar Köztársaság Alkotmánya több olyan rendelkezést tartalmaz, amelyekből közvetlenül is levezethetők büntető jogszabályok. Az alaptörvény 2. §. A Magyar Köztársaságot demokratikus jogállamnak határozza meg. A jogállam tartalmát a 9/1992. (I. 30.) ÁB határozat akként írja le, hogy annak elengedhetetlen része a jogbiztonság, a bírósági ítéletek jogereje, a bírói függetlenség, az emberi méltóság épsége és az egyéni jogvédelem biztosítása. Az Alkotmány 2. §. (3) bekezdése szerint a társadalom egyetlen szervezetének, egyetlen állami szervnek vagy állampolgárnak a tevékenysége sem irányulhat a hatalom erőszakos megszerzésére vagy gyakorlására, illetőleg kizárólagos birtoklására. Az ilyen törekvésekkel szemben törvényes úton mindenki jogosult és egyben köteles fellépni. Mindez a Btk. állam elleni bűncselekmények fejezetének alapvető szabályozási elveihez nyújt iránymutatást, amikor kijelöli azokat a tilalmakat, amelyek a politikai hatalom megszerzésénél és birtoklásánál minden demokratikus berendezkedésben kötelező érvényűek. Továbbá nem csupán deklaratív jelentősége van annak, amikor minden polgár jogosultságává és egyben köteleességévé teszi a demokratikus berendezkedés alapvető működési elvének a védelmezését.

Az Országgyűlésről szóló II. fejezet 19. §. (3) bekezdés i. alpontjában a szükséghelyzet fogalmát és a szükségállapot kihirdetésének a kötelezettségét olvashatjuk. Ehhez a gondolatkörhöz tartozik a kormányról szóló VII. fejezet 35. §. (1) bekezdés i. alpontja ahol az állampolgárok élet- és vagyonbiztonságát veszélyeztető veszélyhelyzetekben a kormány köteleességévé teszi az Alkotmány a közrend és a közbiztonság védelme érdekében a szükséges intézkedések megtételét. Nem kétséges, hogy a rendkívüli helyzetek megoldására alkalmas állami reakciók maguk is részét képezik az úgynevezett harmadlagos bűnmegelőzésnek.<sup>12</sup>

Az alaptörvény számos szervezeti intézkedést is meghatároz, amelyek mindegyike a közbiztonság védelmezését, illetve az állam büntető igényének az érvényre juttatását szolgálja. Ezek körében említhető a kormánynak az a jogosultsága, amellyel irányítja a rendőrség és a rendészeti szervek működését (35. §. (1) bekezdés h. alpont). Említést érdemel a fegyveres erőkről és a rendőrségről szóló VIII. fejezet, amelyben a rendőrség alapvető feladatául határozza meg a közbiztonság és a belső rend védelmét (40/A. §. (2) bekezdés). A hazai szakirodalomban hosszabb idő óta számos fenntartás olvasható azzal kapcsolatban, hogy az ideiglenes alkotmány a hadsereget és a rendőrséget a fegyveres

<sup>12</sup> Gönczöl Katalin i. m. 129. o.

szervek összefoglaló kategóriájába sorolja és így ezeket egy típusú állami szervezeteknek tekinti. Ezt a megoldást érvényesítve a rendészeti szervezetet létesítő szervezeti törvények kialakították a rendvédelem fogalmát, amely arra utal, hogy ezek a fegyveres testületek nem tartoznak a közigazgatás rendszerébe, hanem attól viszonylagos önállósággal elkülönülnek. Minthogy pedig a rendvédelmi szervek többsége nyomozóhatósági jogkörökkel is rendelkezik, ezt az igazságszolgáltatást előkészítő funkciójukat is a feltétlen engedelmesség elve és a hierarchikus működés alapján a végrehajtó hatalom közvetlen irányítása alatt teljesítik. A most vázolt megoldás a hatalmi ágak megosztásának elve szempontjából is komoly aggályokat vett fel. Az alkotmányos berendezkedés elengedhetetlen feltétele az igazgatási típusú és az igazságszolgáltatási funkciók határozott elválasztása. A bűnmegelőzés a jelenlegi rendszerben számos olyan hatósági eljárást foglal magában, amelyek felett a jog uralma csak nagyon korlátozottan érvényesül, de ezek tekintetében hatékony külső kontrollokról sem beszélhetünk. Ez a berendezkedés azt a veszélyt rejti magában, hogy a vádemelés és a tárgyalás szakaszában az igazságszolgáltatásnak nincs módja a jog által kellően nem ellenőrzött eljárási szakaszban feltárt bizonyítékok hitelt érdemlőségéről meggyőződni. Ezen a hiányon a bírói függetlenség maradéktalan érvényesülése sem képes segíteni. Több megoldás is kínálkozik ennek a visszásnak az elhárítására. Példaként említjük meg a Bolgár Köztársaság új alkotmányát, amelynek VI. fejezete a bírói hatalom címet viseli. A bolgár alkotmány e fejezetben szól az ügyészségről és a nyomozószervekről továbbá ugyanitt úgy rendelkezik, hogy a bírák, ügyészek és a nyomozók tekintetében minden személyzeti döntésben – éppen ezen hatóságok függetlenségének a biztosítására- a Legfelsőbb Igazságszolgáltatási Tanács illetékes.<sup>13</sup>

Az alkotmány végleges szövegének kialakításánál kell eldönteni, hogy a magyar megoldás ezt az utat követi, avagy a közbiztonság és a bűnügyi rendőrség szervezeti különválasztásával és a bűnügyi rendőrségnek teljes egészében az ügyészség alá rendelésével biztosítja azt az alkotmányos követelményt, hogy a pártatlan igazságszolgáltatás garanciái már az előkészítő szakaszban is maradéktalanul érvényesüljenek.

A fegyveres erőkről és a rendőrségről szóló fejezet szembevető problémája továbbá, hogy az alaptörvény ideiglenes jellegével is magyarázhatóan nem találunk rendelkezést a nemzetbiztonsági szolgálatok alkotmányos helyéről. Ezt a hiányt is az új alaptörvénynek kell majd pótolnia.

Az Alkotmány szervezeti szabályai sorában a bíróságok szervezetéről szóló X. fejezet, illetve az ügyészségről szóló XI. fejezet érdemel kiemelés. A bűnmegelőzés és a büntető igazságszolgáltatás tekintetében a büntető hatalom korlátjait, illetve az eljárások törvényes rendjének fundamentumait ugyancsak az Alkotmányból olvashatjuk ki. Ebből a szempontból meghatározó a 8. §. (1) bekezdése, amely szerint a Magyar Köztársaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek tiszteletben tartása és védelme az állam elsőrendű kötelessége. A tétel úgy folytatódik, hogy a Magyar Köztársaságban az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja. Az alapvető jogokról és kötelességekről szóló XII. fejezet az általános jogelveken túl már olyan normákat is felsorakoztat, amelyek közvetlenül kötelező erővel határozzák meg a büntetőeljárások rendjét. Az 54. §. (1) bekezdése minden ember vele született jogának

<sup>13</sup> Kelet-Európa új alkotmányai, JATE Alkotmányjogi Tanszék, Szeged, 1997.

deklarálja az élethez és az emberi méltósághoz való jogot, amelyektől senkit nem lehet önkényesen megfosztani. Továbbá senkit nem lehet kínzásnak, kegyetlen, embertelen, megalázó elbánásnak vagy büntetésnek alávetni. Az 55. §. első bekezdése kinyilvánítja, hogy senkit sem lehet szabadságától másként, mint a törvényben meghatározott okokból és a törvényben meghatározott eljárás alapján megfosztani. A (2) bekezdés szerint a bűncselekmény elkövetésével gyanúsított és őrizetbe vett személyt a lehető legrövidebb időn belül vagy szabadon kell bocsátani, vagy bíró elé kell állítani. Az 57. §. (1) bekezdése jogot fogalmaz meg mindenki számára arra, hogy az igazságszolgáltatás elé vitt ügyét, illetve az ellene emelt vádat a független és pártatlan bíróság igazságos és nyilvános tárgyaláson bírálja el. További alkotmányos szabályok olvashatók az ártatlanság védelme, a jogorvoslati jogosultság, illetve a védelem joga megalapozásához. Az 59. §. (1) bekezdése a jó hírnévhez, a magánlakás sérthetlenségéhez, valamint a magántitok és a személyes adatok védelméhez való jogosultságokat foglalja magában. Ezeket a személyiséghez fűződő elemi jogokat az alkotmányos democráciákban is korlátozni lehet akkor, ha ez a társadalom védelme érdekében szükséges és az elhárítandó veszélyekkel, a jogkorlátozással okozott érdeksérelem arányban áll. További követelmény, hogy a hatóságok ezen jogosítványaikat törvényből nyerjék. Ez idő szerint az 59. §. (1) bekezdésével kapcsolatos jogkorlátozásokat részben a büntetőeljárás törvény szabályozza, részben pedig azok a rendvédelmi szervezeti törvények, amelyek a titkos információgyűjtésre felhatalmazást adnak. Fontos lenne, hogy az új alkotmány a rejtett nyomozással szemben feltétlen érvényesülést kívánó alkotmányos követelményeket fogalmazzon meg. (Bírói engedély, ügyészi felügyelet, az információ hitelességének ellenőrizhetősége, tájékoztatási kötelesség az alaptalannak bizonyult eljárásokról)

A most felhívott alkotmányos rendelkezéseknek az a közös sajátosságuk, hogy kivétel nélkül eljárásjogi kérdésekhez adnak alkotmányos fundamentumot. Ehhez képest nagyon elenyésző azoknak a garanciális szabályoknak a súlya, amelyek a büntető anyagi jog alkotmányosságával szemben fogalmaznának meg követelményeket. Közvetve ilyen üzenet olvasható az 57. §. (4) bekezdésébe, amely a büntetőtörvény hatályára ad útmutatást részben úgy, hogy abból kiolvasható a visszaható hatály tilalma, valamint az is, hogy csak olyan cselekményért lehet büntető felelősséget érvényesíteni, amelyet az elkövetés idején büntető törvény bűncselekménynek nyilvánít. Az idézett alkotmányos szabály azonban mindezt indirekt módon, túlságosan áttételesen tartalmazza. Márpedig arról nem lehet lemondani, hogy az anyagi jog alkotmányossági követelményeinek legfontosabb elemei az Alkotmányban nyerjenek elhelyezést. Ezért érthető, hogy az elmúlt évek alkotmányozási koncepciói kialakításánál éppen a büntetőjogászok vetették fel annak igényét, hogy kerüljön az Alkotmányba a nullum crimen sine lege elve. Ez felelne meg annak az elvárásnak, hogy a büntetőjogi védelem a legbecsesebb értékek körére terjedjen ki.

A remélhetően hamarosan újra kezdődő alkotmányozás menetében hasznosítani lehetne az Alkotmánybíróságnak mindazokat az alkotmányos büntetőjog körében kimunkált elveit, amelyek érvényesítése nélkülözhetetlen a demokratikus működéshez. Az ilyen szellemben megalkotott új alaptörvény véglegesen megoldást adna azokra a korábbi kifogásokra, amelyek szerint az alkotmánybíráskodás túlzottan sokszor hivatkozott az úgynevezett láthatatlan alkotmány követelményeire és ennek kapcsán arra is volt példa, hogy „beleírt” a Btk.-ba.

A tételes alkotmányos rendelkezések sorát a 70/K. §. idézésével zárjuk, amely szerint az alapvető jogok megsértése miatt keletkezett igények, továbbá a kötelességek

teljesítésével kapcsolatban hozott állami döntések elleni kifogások bíróság előtt érvényesíthetők. A bírósági jogvédelemnek ez a legáltalánosabb lehetősége éppen azokkal a hatósági cselekvésekkel szemben oltalmazza az egyes polgárokat, amelyek egyáltalán nem szoríthatók formalizált eljárási rendbe. Egyfelől azért, mert a rendészetnek a közbiztonság érdekében kifejtett, saját kezdeményezésű akcióiban jelennek meg (legitim erőszak alkalmazása, a rendészetnek csapaterőben történő fellépése stb.), másfelől pedig olyan titkos illetve leplezett eljárásokban valósulnak meg, amelyek nem tűrik el az ügyfelet is feltételező nyílt jogviszonyokat (titkos információgyűjtés).

A véglegesnek szánt alkotmány sürgető szükségletéről eltérőek a nézetek. Lehet ugyanis egy olyan álláspont, amely szerint hazánk 1989. óta rendelkezik egy olyan alaptörvénnyel, amely mindenben megfelel az alkotmányos demokráciákkal szemben támasztott követelményeknek. Vannak ugyan tartalmi és szerkezeti fogyatékoságai, de mindez elhanyagolható. Az ezzel ellenkező nézet szerint azonban elfogadhatatlan, hogy a gazdasági, politikai és társadalmi stabilitást demonstráló nemzet több mint tíz év után se legyen képes végleges alaptörvény megteremtésére. Így vélekedik Nagy Ferenc is, amikor éppen a hatályos magyar büntető törvény értékelését végzi el.<sup>14</sup>

Nem pusztán arról van szó, hogy a megfontoltan végig vitt alapjogi törvényhozás feltehetően tartalmában és szerkezetében is tökéletesebb jogászai produkciót termelne ki. Ez sem csekély eredmény, de nem a dolog lényege. Az ideiglenesség azért nyomasztó, mert azt sugallja, hogy a politika a társadalom alkotmányos alapértékei tekintetében sem kész a konszenzusra. A közmegegyezés hiánya már közvetlenül hat a társadalom egyensúlyi viszonyaira, különösen pedig a közbiztonság oltalmazására. Ebben a szférában ugyanis szükség van néhány fundamentumra, amelyek nem függhetnek politikai váltásoktól, és nem változhatnak ciklikusan, ahogyan a választások egymást követik. A kompromisszum természetesen nem minden területen megkívánt feltétele a politizálásnak, de vannak olyan értékek, és többek között a büntetőjogi eszközökkel védettek kivétel nélkül ide tartoznak, amelyekben a közmegegyezés civilizációs követelmény. Eddigi fejtegetésünket tehát a felismeréssel lehet lezárni, hogy csak az a közbiztonsági stratégia vehető komolyan, amelynek a centrumában az alkotmányos viszonyok ideiglenességének a felszámolása fogalmazódik meg első számú feladatként. Itt az ideje tehát az immáron sokszori kudarcos nekifutás után, egy eredményes alkotmányozási folyamat elkezdésének. Ez az erőfeszítés az alkotmányjog szakmai szempontjaira tekintettel nem nulla pontról indul, mert az elmúlt tíz esztendő hatalmas tudásanyagot produkált és olyan jelentős háttérre támaszkodhat, mint az alkotmánybíráskodás. Ami azonban a politikai megállapodás szükségletét illeti ott tanácsos a folyamatokat ismételt az alapoktól kezdve átgondolni.

Ez idő szerint az 1978. évi IV. törvény foglalja magában a büntető kódexet, amelyet 1989. óta számtalanszor módosítottak. Az, hogy a büntető jogszabályok alapvető forrása egy-két évtizede élő jogszabály miközben volt egy rendszerváltás, önmagában nem minősítő körülmény. Annál inkább nem, mert az Alkotmánybíróság több határozatában is rámutatott, hogy hazánkban a rendszerváltás a legalitás alapján ment végbe, így a jog uralma a fordulat időszakában sem gyengült meg. Elvi jelentőségű tétel, miszerint, a legalitás jogbiztonságot jelent, mert biztosítja a norma előreláthatóságát és kiszámíthatóságát. Tilos a visszaható hatály, az utólagos jogi rendezés, az analógia. A

---

<sup>14</sup> Nagy Ferenc: A büntetőjogi szankció rendszer továbbfejlesztésének egyes elvi és gyakorlati kérdései; Magyar Jog 1999. 1. szám, 3. o.

jogsértésekre is csak jogállami módon szabad reagálni és eközben a hatóságok mulasztásai a közhatalom kockázatát jelentik. Az eredménytelenség nem hárítható át az egyes emberekre és különösen pedig nem sodorhatja veszélybe az állampolgár alapvető jogait. (11/1992. (III. 5.) ÁB határozat.)

A gyakori módosítások viszont felvethetik annak veszélyét, hogy ilyen úton meginoghat a jogbiztonság. (Nagy Ferenc: idézett mű.) Véleményünk szerint önmagában a módosító rendelkezések száma még nem adhat okot ilyen következtetés levonására. A büntető kódex számos változása logikus következménye volt az alkotmányos demokrácia kialakulásának és kifejezetten hozzájárult a büntetőjog fejlődéséhez. Ilyennek tekinthetjük az állam elleni bűncselekmények újrafogalmazását (1989. évi XXV. törvény), avagy a nemzetközi büntetőjogi intézmények beemelését a magyar jogrendszerbe (1996. évi XXXVIII. törvény). A büntetőjog egyetemes problémája az, hogy miként reagáljon a természettudományok fejlődésére. Hogyan hárítsa el saját eszközeivel azokat a veszélyeket, amelyek az új felfedezések révén az egyes embereket és közösségeiket fenyegetik. Erre adott válasz azoknak a magatartásoknak a bűncselekménnyé nyilvánítása, amelyek az egészségügyi beavatkozás, az orvostudományi kutatás rendje és az egészségügyi önrendelkezés ellen irányulnak. Az 1998. évi XXII. törvény új tényállásai éppen az előzőekben jelzett problémára nyújtanak megoldást. Ugyanez a törvény egy mulasztásban elkövetett alkotmányos sértést is felszámolt, amikor az egyéni kegyelemmel kapcsolatos korábbi hiányos szabályozást egészítette ki. Erre az Alkotmánybíróság 31/1997. (V. 11.) határozata hívta fel a figyelmet.

A különös részi tényállások gyarapításánál problematikusabbak azok a módosító rendelkezések, amelyek az általános rész intézményeit kívánják átalakítani. Az ilyen igényekkel fellépő jogalkotás már nem maradhat meg a részleteknél, minthogy tekintetbe kell vennie a büntetőjog ellentmondás mentes logikai rend iránti feltétlen igényét, azokat az elméleti felismeréseket és törvényszerűségeket, amelyeket a jogdogmatika csaknem kétszáz éves fejlődése során alakított ki. Azt is mondhatjuk, hogy az alkotmányos demokráciák büntető kódexeinek általános része rögtönzésekkel és rövidtávra érvényes kormányzati szándékokkal nem alakítható helyes irányban. Ha ilyen igények mégis felmerülnek, azokat csak a büntetőjog átfogó reformja keretében érdemes megvalósítani. Ehelyütt azonban azt kell megállapítanunk, hogy ez a reform a 80-as évek végének várározásai ellenére elmaradt. Ha pedig arra a kérdésre keressük a választ, hogy a rendszerváltás jogalkotásának ez az adóssága mire vezethető vissza, akkor idéznünk kell Szabó Andrásnak a büntetőjog reformjáról írott munkáját. A szerző megállapítja, hogy a büntetőjog akkor reformálható meg, ha a képviselői demokrácia intézményei működnek, ha létezik a büntetőjogi normák kifejlődéséhez nélkülözhetetlen társadalmi konszenzus.<sup>15</sup> Nyilvánvalónak látszik, hogy tárgyunk szempontjából éppenséggel ez a konszenzus hiányzik, ami hosszabb távon nem csupán a büntetőjog esedékes reformját ódázhatja el, hanem magának a képviselői demokráciának a működését is korlátozhatja.

A jogbiztonságra tekintettel kisebb a fenyegetés akkor, ha a törvénykönyv különös részének a tényállásai kerülnek kiegészítésre, ellenben sokkal megfontoltabban lenne szükség előkészíteni az olyan novelláris módosításokat, amelyek a büntető anyagi jog egész szerkezetére kihatnak. Az elmúlt időszakban két ilyen igényű módosítás született, az 1997. évi LXXIII. és legutóbb az 1998. évi LXXXVII. törvények. Különösen az utóbbival kapcsolatban merült fel olyan kritikai észrevétel, miszerint nem helyénvaló a

<sup>15</sup> Szabó András: A büntetőjog reformja, G & G Kiadó, Budapest, 1992. 6. o.

büntetés kiszabás általános részi elveit egyoldalúan a szigorítás irányába átalakítani (az életfogytig tartó szabadságvesztés végrehajtása, az egyes bűncselekményeknél az alsó határ felemelése, az enyhítő rendelkezések korlátozása), miközben csak meghatározott szűk bűncselekmény csoportokkal szemben merült fel a szigorúbb ítélkezési gyakorlat szükséglete.

A büntetőjog megújításában a jogtudomány képviselői teljes egyetértésben vannak. Földvári József mutatott rá arra, hogy „aligha lehet kétséges számunkra, hogy most más nem ódázható el sokáig egy új büntető kódex megalkotása”<sup>16</sup> Abban már vita van az elmélet képviselői között, hogy a reformnak milyen úton kell járnia. Az alkotmányos büntetőjog tanát megalapító Szabó András azt hangsúlyozza, hogy ennek a folyamatnak nem szabad csak a büntetőjogi dogmatikára korlátozódnia, hanem ki kell terjeszkednie a büntetőjogi rendszer egészének minden lényeges kérdésére. Ehhez képest Wiener Á. Imre úgy gondolja, hogy a jelző nélküli büntetőjog a jogdogmatika felismeréseinek érvényesítésével, a maga belső zárt logikai rendszerének épsége mellett újítható meg. Ez a vita jellemző módon az Alkotmánybíróság egy döntése körül bontakozott ki, inkább megtermékenyítve, mintsem gátolva a tudományos gondolkodást abban, hogy a büntetőjogi reform szolgálatába szegődjék.

Ami viszont a büntetőjog elméletét mind a mai napig megakadályozza abban, hogy egy ilyen reformmozgalom élére álljon, annak oka az egymást követő kormányok által formált kriminálpolitika, amely a jelek szerint a korszerű büntetőjogi kódexekkel szemben támasztott bonyolult követelményrendszert egyetlen tételre egyszerűsíti le, nevezetesen arra, hogy a növekvő bűnözéssel szemben a büntetés szigorodását kell harcba küldeni. Ezért, noha több tucat módosító törvény jelent meg, ezek egyike sem közelítette a magyar megoldást a fejlett alkotmányos demokráciák büntetőjogi törekvéseihez, az alternatív büntetési rendszerek kialakításához, a restauráló igazságszolgáltatás megvalósításához, a minimális beavatkozás elvéhez, a korszerű áldozatvédelemhez, a büntetőjog eszközrendszerének további humanizálásához. Nem világos az sem, hogy a hagyományos társadalomra veszélyesség miként fejeződik ki az értékelési szempontokat is magába foglaló materiális jogellenességben, és mindez milyen igényeket támaszt az ítélkezéssel szemben. A napjainkban érvényesülő kriminálpolitika ezeket a problémákat nem is érzékeli, a tudomány meglehetősen terméketlen belső vitáiként minősíti, és kellő fölényrel elutasítja.

Összefoglalóan azt mondhatjuk, hogy a büntetőjog reformjához nem csupán a képviselői demokrácia konszenzusos működésére, hanem a tudományos gondolkodás tekintélyének visszaszerzésére is szükség van.

Az alaki büntetőjognak a rendszerváltást követő fejlődése több ponton lényegesen eltér azoktól a fejleményektől, amelyeket az anyagi jog esetében az előzőekben rögzítettünk. A legszembetűnőbb különbség az, hogy ebben az esetben sokkal határozottabban fogalmazódott meg a gyökeres reform igénye, olyannyira, hogy az erre irányuló munkálatok már az 1990-et követő években nagy intenzitással megkezdődtek. Úgy látszott, hogy a büntető processzus korszerűsítésének az óhajlásában szerencsés egység jön létre a felelős politika, a jogtudomány műhelyei és a joggyakorlat között. Az eljárási reform téziseit a 2002/1994. (I.17.) Kormány határozat forgalmazta meg. Az

<sup>16</sup> Földvári József: A bűncselekmény fogalmáról – de lege ferenda, Magyar Jog, 1999. 1. szám 1. o.

említett dokumentum nyomán felgyorsuló kodifikációs munkálatokat az időközben bekövetkezett kormányváltás sem zavarta meg. Azt lehetett tehát gondolni, hogy ezen a fontos területen megszületett a kívánatos politikai konszenzus.

A műhelymunkák során világosan kirajzolódtak az új eljárási törvénnyel szemben támasztott követelmények. Ezek sorában hangsúlyt kapott a magyar közjogi hagyomány felelevenítése, az európai régióban, különösen pedig az Európai Unió gyakorlatában kikristályosodott nemzetközi követelmények, végül pedig a büntetőigény érvényesítésével szemben támasztott társadalmi elvárások.

Helyeselhető az is, hogy a reformprogram megfogalmazói az eljárásjog tudományának legértékesebb eredményeit kívánták hasznosítani a munkálatok során. A kodifikátorok hangoztatták, hogy a vádelvnek kívánnak primátust adni. Ebből az elhatározásból következett az is, hogy szükségesnek látszott az eljárási szerepek újragondolása, ami legalább három következménnyel járt. Először azzal, hogy szakítottak az igazságszolgáltatás úgynevezett szélesebb fogalmával és az előkészítő szakaszt határozottan elválasztották a vádemeléstől és a tárgyalástól. Másodszor megerősítették az ügyésznek a nyomozás feletti rendelkezési jogát, harmadszor pedig a tárgyalásnak vissza kívánták adni azt a rangját, amely a büntetőigényt megalapozó történeti tényállás megállapításában a bíróságnak növekvő jelentőséget kölcsönzött, megszüntetve azt a korábbi helyzetet, amikor a tárgyalás alig volt több a nyomozási anyagok egyszerű reprodukálásánál.

A modern alkotmányos büntetőeljárással szemben szakmai és társadalmi követelmény a törvényesség és a hatékonyság egy időben történő érvényre juttatása. Az új törvény előkészítő munkálatai során abból indultak ki, hogy az eljárásnak minden mozzanata szorosan kapcsolódik az emberi jogok korszerű felfogásához, ezért a processzuális intézmények garanciális funkciói a korábbiaknál is erőteljesebben rajzolódott ki. A bizonyítás törvényességének igénye kiterjedt a titkos adatgyűjtésre is, ezért olyan konstrukció született, amely a titkos felderítést az eljárási jog uralma alá kívánja helyezni.

Az 1998. évi törvény a büntetőeljárás keretei között folytatandó felderítést bírói engedélyhez kötött titkos adatszerzés elnevezéssel emelte be az előkészítő eljárás intézményeinek a sorába és részletesen szabályozta annak rendjét. (Új Be. 200. §. (1) bek.) A hivatkozott paragrafus 2/ bekezdése szerint a nyomozóhatóság a bírói engedélyhez kötött titkos adatszerzést e törvény alapján, a bírói engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtés pedig külön törvény alapján végzi.

A jogalkotó lényegében három szempontot érvényesített. Először azt, hogy a bírói engedélyhez kötött titkos adatszerzés része a nyomozásnak, ebből pedig egyenesen következik, hogy a felderítési cselekményekre is teljes egészében kiterjed az ügyész rendelkezési joga. A második elhatározást pedig a nyomozási bíró státuszának a megalkotása, amely egyfelől pontosítja a bírósági szervezeten belül az engedélyezés fórumait és olyan garanciális szabályokat fogalmaz meg, amelyek betartása mellett lehetőség van a titkos adatgyűjtés során szerzett dokumentumok bizonyítékként történő felhasználására akként, hogy azok hitelt érdemlősége ellenőrizhető legyen. A hivatkozott törvény ezen túlmenően számos ponton módosította a rendőrségi törvénynek a titkos információgyűjtésre vonatkozó előírásait, miszerint egyes felderítési akciókat az ügyész engedélyéhez kötötte. (Mintavásárlást, álvásárlás, bizalmi vásárlás, ellenőrzött szállítások) A felderítés eszköztárát is gyarapította az eljárási reform azzal, hogy bevezette a fedett nyomozó intézményét, amelynek alkalmazását ugyancsak ügyészi engedélyhez kapcsolta. A titkos adatgyűjtéssel is összefüggő bűnüldözési érdekek hatékonyabb védelmezésére

bevezetésre került a tanúvédelem intézménye, amely általában is fokozni kívánja a veszélyeztetett tanúk biztonságát. Nem kétséges azonban, hogy ez a védelem mindenképp az informátorok esetében kap különös hangsúlyt, akik a felderítés során titkos együttműködésben voltak a bűnüldözéssel és tanúvallomásuk a büntetőigény érvényesítéséhez nem mellőzhető. A különösen védett tanúvá minősítés, az ügyész előterjesztésére, a nyomozási bíró hatáskörébe tartozik.

Az új eljárási kódex azonban a titkos adatgyűjtésnek a szabályozásánál nem következetes. Rendelkezései ugyanis nem érintik a rendőrségi- és a nemzetbiztonsági törvénynek a bírói engedélyhez nem kötött titkos információgyűjtő tevékenységre vonatkozó szabályait. Ebből egyenesen levezethető, hogy a kodifikátorok elfogadják azt a jelenleg is érvényes megoldást, miszerint a bűnügyi felderítésnek a büntetőeljárás megindítását megelőző szakasza speciális államigazgatási hatósági tevékenység, amelyben az eljárási garanciák csak nagyon szűk körben érvényesülnek és nem állnak az ügyész rendelkezési jogának a hatálya alatt. Ezt a konstrukciót ellenmondásosnak érezzük azért is, mert az új törvény a büntetőeljárás megindításának a kötelezettségét már az egyszerű gyanúhoz köti. Nem definiálható pontosan, hogy mikor jogosult a bűnüldöző hatóság a büntetőeljárás formakényszerét mellőzve, államigazgatási eljárásban titkos információgyűjtést végezni. Ez a bizonytalanság nem tartható fenn. Az egész kérdéskör újragondolására van szükség.

Lehetséges egy olyan alternatíva, amelyben a hatályos jog megoldásának megfelelően elfogadást kap a büntetőeljárás előkészítéseként, a nyomozást megelőző felderítési szakaszban megvalósuló titkos információgyűjtés, amely felett a bíróság illetve az ügyész csak korlátozott felügyeletet gyakorol. Ilyen konstrukcióban azonban ismételt meg kellene fontolni annak a hagyományosnak mondható megoldásnak a visszaállítását, amely szerint a büntetőeljárás elrendelésének materiális feltétele a jövőben is csak a bűncselekmény megalapozott gyanúja lehet. Ha ezt az utat választja a törvényalkotó, akkor lényegében állandósítja a felderítésnek és nyomozásnak azt a szerkezetét, amely az elmúlt ötven év során alakult ki és ami megfelel a rendszerváltozás előtti időszak rendőrségi felfogásának. Elismerve persze azt az alkotmányos többletet, hogy míg 1990. előtt a titkos információgyűjtés a jog által nem szabályozott, a szabad belátáson alapuló államigazgatási hatósági fellépés volt, addig az 1990. évi X. törvénnyel, majd pedig az 1994. évi XXXIV. törvénnyel (Rtv.), továbbá az 1995. évi CXXV. törvénnyel (Nemzetbiztonsági Szolgálatokról szóló tv.) a felderítés is a jog sáncai közé került.

A másodikként jelzett megoldás radikális fordulatot jelentene. Ebben az esetben ugyanis a bűnüldöző hatóságoknak csak és kizárólag a büntetőeljárás keretei között lenne lehetőségük titkos adatgyűjtésre, amely így teljes egészében az ügyész rendelkezési joga alá kerülne. Ez viszont azt jelentené, hogy sem a rendőrségi törvény, sem a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvény nem tartalmazhatna államigazgatási hatósági jogkörbe lefolytatott titkos információgyűjtésre vonatkozó szabályokat, mert ezekről kizárólag a büntetőeljárás törvény rendelkezhetne. Ha ezt az utat választjuk, akkor valóban a bűncselekmény egyszerű gyanúja is megalapozhatja a büntetőeljárás megindítását, viszont mindenféle bűnügyi felderítő tevékenység csak ezen eljáráson belül valósulhatna meg. A bizonyítás törvényessége szempontjából ez azt is jelenti, hogy az eddigi korlátozott ügyészi felügyelet teljessé válna. Az ilyen módon megszerzett bizonyítékok hitelt érdemlősége és ellenőrizhetősége megnőne, így azok aggálymentesen közvetlenül is felhasználhatóak lennének az állam büntetőjogi igényének érvényesítéséhez.

A harmadik elképzelhető szerkezeti megoldás az, hogy teljes egészében megmarad az 1998. évi XIX. törvény által kialakított titkos adatgyűjtési intézményrendszer és elfogadást nyer az is, hogy bűnmegelőzési és bűnüldözési célokból továbbra is folytatható államigazgatási hatósági jogkörben titkos információgyűjtés. Ez utóbbi azonban nem a rendőrségi-, illetve a nemzetbiztonsági jogban kapna részletes szabályozást, hanem egy önálló törvényben. Ennek a törvénynek az előírásai minden nyomozási hatáskörrel felruházott bűnüldöző hatóságra kötelezőek lennének, viszont nem tartoznának a hatálya alá a nyomozási hatósági jogkörrel nem rendelkező felderítő szolgálatok. Ez idő szerint ilyen valamennyi nemzetbiztonsági szolgálat és a Rendvédelmi Szervek Védelmi Szolgálat is.

Végül a most részletezett megoldásnak eleme az is, hogy a titkos felderítés felett gyakorolt társadalmi kontroll hatékonyságának a fokozására növelni kellene a parlament illetékes bizottságának, valamint az ombudsmannak az ilyen ügybe való betekintési jogát. E téma összefoglalásaként azt állapíthatjuk meg, hogy az alkotmányos demokráciák nem mondhatnak le a titkos információgyűjtés előbbieken részletezett módszereiről, de szükséges megteremteni az ezt szabályozó jogterületnek az egységét és átláthatóságát, valamint a törvényesség biztosítása érdekében működő hatásos kontrollmechanizmusokat. Jelenleg ezek a feltételek csak részben adóttak. Ez annál nagyobb baj, mert a felderítés az úgynevezett harmadlagos bűnmegelőzésnek kétségtelenül hatékony eszköze, de jelenlegi formájában sem a törvényesség, sem a célszerűség nincs biztosítva.

A törvényes eljárások csak akkor képesek társadalmi küldetésük teljesítésére, ha azt ésszerű határidőn belül, kellő hatékonysággal és takarékosan érvényesítik a büntetés igényét. Ezeket a célkitűzéseket szolgálták az opportunitás elvének utat adó és a célszerűséget szolgáló intézmények, valamint azok a megoldások, amelyek az eljárások gyorsítását és egyszerűsítését eredményezhetik.

Az eljárási reformmal szemben mutatkozó nagyobb fogadókészség azzal is magyarázható, hogy a büntető processzus az anyagi joghoz képest gyorsabban és érzékenyebben reagál a társadalmi változásokra. Emellett itt is számolni lehetett azzal a kedvező helyzettel, hogy a politikai intézményrendszer gyökeres átalakulása a legalitás talaján ment végbe, a rendszerváltás nem zavarhatta meg a bűnüldözés és az igazságszolgáltatás folyamatosságát. Az időközben már hatályon kívül helyezett 1973. évi I. törvény alkalmasnak bizonyult arra, hogy már a kilencvenes éves fordulóján magába integráljon olyan változtatásokat, amelyek az alkotmányos demokráciákban kötelezőek. Ez történt a bíróságok függetlensége a helyreállításával, az előzetes letartóztatás elrendelésének bírói hatáskörbe utalásával és a védelem jogának a kiterjesztésével. Többen vélekedtek úgy, hogy az imént jelzett demokratizálási folyamat bizonyos pontokon még az alkotmányos jogállamok általánosan elfogadott gyakorlatához képest is erőteljesebben biztosította az eljárás alá vont személyek jogvédelmét.<sup>17</sup>

Az Igazságügyi Minisztériumban elkészült az új büntetőeljárás rendjéről szóló tervezet, amelyet az Országgyűlés 1998. márciusában elfogadott és az 1998. évi XIX. törvénnyel kihirdetett. A hatálybalépés dátumául 2000. január 1-jét jelölte meg, valójában az csak 2003. július 1.-én következett be. Már a törvénytervezet koordinációja során komoly nehézségek merültek fel. Kiderült az, amit a kodifikációs munkálatok kezdetén is tudni lehetett, miszerint a büntetőeljárás, a bűnüldözés és az igazságszolgáltatás működésében realizálódik, ezért sikerre csak akkor számíthat, ha ezek a szervezetek aktívan

<sup>17</sup> Bárd Károly: Döntés előtt, emberi jogok a büntetőeljárás tervezetében, *Fundamentum*, 1997/2. szám 91. o.

bekapcsolódik a törvényalkotásba. De ez még önmagában kevés. Az eljárás reformja feltételezi a bűnüldözés és az igazságszolgáltatás korszerűsítését is. Ha arra a kérdésre keressük a választ, hogy a kedvező előjelek ellenére az eljárási reformot napjainkban miért nem tekinthetjük sikeres vállalkozásnak, akkor azt kell megállapítanunk, hogy az utóbb felhívott két feltétel, először a gyakorlat aktív közreműködése az előkészítésben, másodsor pedig a szükséges szervezeti reformok végig vitele nem valósult meg. Igaz ugyan, hogy az 1997. évi LXVI. és LXVII. törvények lényeges pontokon átalakították a bíróságok szervezetét és igazgatását, valamint a bírák jogállását, azonban az említett törvényekben kitűzött célokhoz az anyagi és a személyzeti feltételek nem álltak rendelkezésre. Ugyanezek a hiányok mutathatók ki az ügyészség esetében is, noha annak szervezetét az 1994. évi LXXX. törvény már a jogállami elvárásoknak megfelelően alakította át. Ezekhez képest súlyosabb elmaradások fedezhetőek fel a bűnüldözési szervezetnek az alkotmányos közigazgatási rendszerbe történő integrálása tekintetében. A rendőrséggel foglalkozó szakirodalom úgyszólván egységes abban, hogy hiányolja a rendőrségi reform elmaradását. Ez nem csupán az alkotmányos államszervezet kialakításának adóssága, hanem komoly akadálya annak is, hogy az eljárási reform követelményei a bűnüldözés során maradéktalanul teljesíthetőek legyenek.

A büntetőpolitika érzekelte ezeket a nehézségeket és az elmúlt közel egy esztendő során reagált is azokra. Egyfelől kezdeményezte az új törvény hatálybalépésének az elhalasztását 2003-ra, másfelől pedig új novelláris igényű törvényjavaslatokkal elérni kívánta, hogy a halasztás időszakában a hatályos büntető eljárási törvény biztosítsa a büntető igazságszolgáltatás működőképességét. A kriminálpolitika ezen kívül mást is tett. Összhangban a büntetőjogi következmények szigorításának az igényével megnövelte a nyomozó hatóságok számát és kiterjesztette azok hatáskörét. Előnyt biztosított olyan processzuális megoldásoknak, amelyekről a legsúlyosabb bűncselekmények elleni fellépések hatékonyságának a fokozását és a titkos információgyűjtés eszköztárának a gyarapítását remélte.

A kialakult helyzet alapos és higgadt értékelést kíván. Olyan szervezeti és kodifikációs intézkedések sorozatára lenne szükség, amelyek legalább a következő feltételeket teljesítik.

- Kapjanak megerősítést az eddigi reformmunkálatok eredményei, azok legyenek a jövőbeli szervezeti reformok és jogalkotási feladatok alapjai.
- Szükséges áttekinteni azoknak az alacsonyabb szintű végrehajtási szabályoknak a tematikáját, amelyeknek megalkotása ez idáig elmaradt, de amelyeket sürgősen pótolni kell ahhoz, hogy azok 2003-ra, az új Be. hatályba lépésével azonos időpontban szülessenek meg. (hatáskör- illetékesség, szakértői szervezet és a szakértői eljárás, nyomozó hatóságok együttműködése, az ügyész rendelkezési jogának részletes szabályai stb.)
- Világos állásfoglalás szükséges abban, hogy hol a rendszertani helye a titkos adatgyűjtésnek a büntetőeljárásban, továbbá, hogy melyek azok a végrehajtási szabályok, amelyek egy kidolgozandó nyomozási utasítás keretei között a bűnügyi felderítés rendjét írják elő. (Megfontolandó, hogy a titkos felderítés szabályzatai csak a legfőbb ügyész engedélyével legyenek kiadhatóak, illetve az is kínálkozó alternatíva, hogy a bűnügyi felderítés titkos információgyűjtésre vonatkozó szabályozása a szakminiszterek kompetenciájából egységesen kerüljön a legfőbb ügyészhez.)

- Egyértelművé kell tenni az ügyészségre váró új feladatokat és ehhez képest indokolt a létszámbeli növelés, az új beosztásokhoz igazodó szakmai felkészítés és új szervezeti egységek kialakítása.
- Figyelemmel a nyomozó hatóságok számára és jelentős eltéréseket mutató irányítási rendjükre, szükséges egységesen újra szabályozni a bűnügyek nyomozását akként, hogy ez a szabályozás minden nyomozó hatóságra kötelezően legfőbb ügyészi utasításba kerüljön.
- Ismételten meg kell vizsgálni azoknak a felderítő szolgálatoknak a hatáskörét, amelyek nyomozó hatósági jogkörben nem járhatnak el. Itt a rendező elv az lehet, hogy profiljukat megtisztítva a bűnügyi felderítés körébe tartozó feladataikat az általános nyomozó hatósági jogkörrel felruházott rendőrségnek, avagy speciális esetekben az ügyészségi nyomozó hivataloknak, illetve a katonai ügyészségeknek kell átadniuk.

Az előbbieken összefoglalt javaslatok természetesen a büntetőeljárás törvény keretein túlmutató programot jelentenek, és igénylik a rendvédelmi igazgatás joganyagának lényeges módosítását is.

## 6. A kriminálpolitikáról

Az Országos Kriminológiai Intézetben 1993-ban elkészült a bűnmegelőzés és a kriminálpolitika átfogó elmélet programja. Ez a munkaanyag a kriminálpolitikát a bűnüldöző és az igazságszolgáltatási szerveknek a már elkövetett bűncselekményekre adott válaszreakciói foglalatoként határozta meg. Az okmány épített arra a fogalmi rendre, amelyet a fejlett polgári államok jogtudományi kutatásainak az eredményei alakítottak ki. Az elméleti alapvetésből különösen két megállapítás kívánkozik kiemelésre. Az egyik azt szögezi le, hogy a bűnmegelőzés komplex programja széles társadalmi összefogásra épülhet, amelyben kitüntetett, de nem kizárólagos helye van az állami feladatoknak. A represszió mellett a segítő-támogató rendszerek kiépítésére is szükség van, azonban „a büntető felelősség territóriumá csak a szociálpolitika fejlődésével csökkenthető lényegesen”.<sup>18</sup> A másik megállapítás pedig az lehet, miszerint a büntetőpolitika kialakításában világosan ki kell jelölni a végrehajtó hatalom hatáskörét. A kormánynak alkotmányos felelőssége a közrend és a közbiztonság egyensúlyi állapotának a fenntartása, azoknak a veszélyeknek az elhárítása, amelyek államigazgatási intézkedéseket követelnek. A kormányzat ezt a felelősségét a rendészeti igazgatás célszerű és hatékonyan működő szervezetének a létrehozásával és a szükséges költségvetési források biztosításával teljesítheti.<sup>19</sup>

Ugyanakkor a kormányzati törekvések nem sérthetik a hatalommegosztás elvét, nem ronthatják le a jog uralmát, nem korlátozhatják az igazságszolgáltatás autonómiáját. A közigazgatásnak az igazságszolgáltatástól történő határozott elválasztása azzal az eredménnyel járhat, hogy a végrehajtó hatalom figyelme a közbiztonság megőrzését és javítását szolgáló pozitív kontrollmechanizmusokra terelődik, az igazgatásnak azokra az ágazataira, amelyek képesek anyagi értékeket teremtő gazdaságpolitikát, szellemi értékeket ápoló oktatás- és kultúrpolitikát, esélyegyenlőséget és támogatást biztosító szociálpolitikát, munkahelyeket teremtő foglalkoztatás-politikát kialakítani. Ezen politikai célkitűzésekhez a közigazgatás szervezete korszerűsítésével és a működéshez szükséges anyagi és pénzügyi

<sup>18</sup> Gönczöl Katalin: Büntetőpolitika és szociálpolitika, Jogtudományi Közlöny 1989. évi 6. szám 326. o.

<sup>19</sup> Szabó András: Büntetőpolitika és alkotmányosság, Jogtudományi Közlöny, 1995. évi 9. szám 418. o.

források biztosításával lehet közelebb jutni. A kormányzati munka tervszerűségét jelenti, ha mindezek az ágazati politikák egy átfogó közbiztonsági stratégiába rendeződnek.

A közrendet és a közbiztonságot védelmező negatív kontrollok részeként a bűnüldözést és az igazságszolgáltatást teljes egészében a jog uralma alá kell helyezni. Ebben a vonatkozásban a kormányzat kriminálpolitikai törekvései jogalkotási elgondolásokra korlátozhatóak, lemondva arról, hogy az igazságszolgáltatás zárt rendszere indokolatlanul a végrehajtó hatalom befolyása alá kerüljön. A bűnüldözésben érvényesíteni szükséges célszerűségi szempontokat is, ezeket azonban az igazságszolgáltatás alakítja ki, érvényre juttatásukhoz pedig a büntető jogszabályok intézményei adnak legális alapot. A közbiztonsági stratégia és a kriminálpolitika közötti összhangot a kormányzat törvénykezdeményezési lépései teremthetik meg, a mindennapi gyakorlatban pedig ezt a kapcsolatot a kis- és közepes súlyú, valamint a nagy társadalomra veszélyességet magába rejtő bűncselekmények elleni differenciált kontrollok biztosítják. A rendelkezésre álló anyagi eszközök legcélszerűbb felhasználása érdekében érdemes tanulmányozni azokat a külföldi megoldásokat, amelyek a menedzser szemléletű bűnüldözés és a biztonsági kockázatelemző igazságszolgáltatás körében ez idáig eredményesen működtek.<sup>20</sup>

Az 1990. óta egymást követő kormányok kriminálpolitikai törekvéseit értékelve tanulmányoztuk a tárgykörben született kormányhatározatokat. Ennek alapján megállapíthatjuk, hogy napjainkig az érvényes kriminálpolitikai elgondolásokat a következő sajátosságok jellemezték:

- gyors és direkt reagálást jelentettek a közbiztonságot veszélyeztető aktuális zavarokra (feketegazdaság terjedése, a szervezett bűnözés megjelenése, terjedő gépjárműlopások, külföldiek részvétele a bűnelkövetésekben, a kábítószer fogyasztás új veszélyei, stb.),
- taktikai válaszok voltak, nem építettek az érintett területek beható elemzésére és nem határoztak el hosszabb távra stratégiai célokat,
- a közbiztonság oltalmazása érdekében a represszív és a szigorú fokozó eszközöknek adtak prioritást,
- a rendvédelmi szervek tekintetében a működőképesség fenntartását és a hatékonyság fokozását szorgalmazták, ellenben nem tűzték napirendre ezeknek a szervezeteknek az átfogó reformértékű megújítását,
- a közbiztonság védelmezésében előnyt adtak az állami feladatoknak és elhanyagolták a társadalmi összefogás kezdeményezését, nem igényelték a helyi önkormányzatok hatáskörének a növelését a közbiztonság helyi feladatainak a megoldásában,
- a kriminálpolitika érvényre juttatásában a kormányzat kizárólagos felelősségét fogalmazták meg, ennek érdekében törekedtek az ügyészség kormány alá rendelésére,
- a terjedő bűnözéssel szembeni fellépésben elengedhetetlennek minősítették a büntető bírászkodás szigorának a fokozását és ennek érdekében aktív törvénykezdeményezési munkába fogtak,
- a bűnözés kezelésében a hangsúlyt a súlyos bűncselekmény-kategóriákra helyezték, kevesebb figyelmet fordítva arra, hogy a büntetőjog eszköztárát gyarapítsák a kis- és közepes súlyú bűncselekmények kezelésében,
- nem kapott prioritást a szabálysértési jog teljes körű felülvizsgálata, illetve csak azok az elemek kerültek kiemelésre, amelyekről a szervezett bűnözés kriminális környezetének a korlátozását remélték.

<sup>20</sup> Póczik Ilona: Büntetőpolitikai irányváltás Angliában, Emlékkönyv Szabó András egyetemi tanár 70. születésnapjára, JATE Állam- és Jogtudományi Kar Tudományos Bizottsága, Szeged, 1998. 230. o.

Megállapításaink szerint kriminálpolitikai stratégiaváltásra van szükség, amelynek jogi és szervezeti feltételeit is meg kell teremteni. A jogi feltételt egy bűnmegelőzési programot is magában foglaló törvény megalkotásában látjuk. A szervezeti feltételeket a rendészet modernizációja biztosíthatja.