

Korinek László

ÚT A STATISZTIKÁTÓL A RENDÉSZET ELMÉLETÉIG

SZÉKFOGLALÓK
A MAGYAR TUDOMÁNYOS AKADÉMIAÁN

A 2007. május 7-én megválasztott
akadémikusok székfoglalói

Korinek László

ÚT A STATISZTIKÁTÓL
A RENDÉSZET ELMÉLETÉIG



Magyar Tudományos Akadémia • 2013

Az előadás elhangzott 2007. december 14-én

Sorozatszerkesztő: Bertók Krisztina

Olvasószerkesztő: Laczkó Krisztina

Borító és tipográfia: Auri Grafika

ISSN 1419-8959

ISBN 978-963-508-692-4

© Korinek László

Kiadja a Magyar Tudományos Akadémia
Kiadásért felel: Pálinkás József, az MTA elnöke
Felelős szerkesztő: Kindert Judit
Nyomdai munkálatok: Kódex Könyvgyártó Kft.

I.

Jegyzetek a kriminológia hazai fejlődéstörténetéhez

Aki a hatvanas években megkezdett jogi tanulmányai idején némi vonzalmat mutatott egy szerény tantárgy, a statisztika iránt, arról a hallgatóról tudni lehetett, hogy előbb vagy utóbb valamelyik kriminológiai iskolában találja magát (Vavró 1976). A létező bűnözés kutatásának ezek a műhelyei akkor voltak születőben, gyakran éppen a statisztika tanszékek közelében (Vigh 1960).

Később, a hetvenes és még inkább a nyolcvanas években a bűnözés tudományos megismerésére másfajta motivációk adtak indítást. A jogi alapokról elinduló bűnözéskutatók érdeklődése a szociológia irányába fordult. A kriminológia eredeti feladatával, a bűnözés társadalmi beágyazottságának feltárásával azok birkóztak meg a legsikeresebben, akik biztonsággal igazodtak el társadalomfilozófiai és jogbölcseleti kérdésekben (Szabó 1980). A hazai kriminológia klasszikus hagyományainak folytatói és e tantárgy egyetemi oktatói a társadalomelméletek magasabb absztrakciós szintjein érezték otthonosan magukat, jócskán eltávolodva a normatív bűnügyi tudományok világától. Munkásságuk révén a magyar kriminológia valóban a bűnözés szociológiájaként teljesedett ki, és nyert nemzetközi rangot, még az államszocializmus viszonyai között, és ez önmagában sem lebecsülendő teljesítmény.

Hol is tartottunk tehát a rendszerváltozáskor? Azon a szinten, amelyet a magyar kriminológia – természetesen saját korának lehetőségei között – a 19. és

a 20. század fordulóján egyszer már elért. Ez akkor számít jelentős teljesítménynek, ha nem feledjük, hogy közben volt negyven év szocializmus.

A totalitárius rendszerek hatalomgyakorlási módszereinek feltárása nem a kriminológus feladata, noha e módszerek következményei a társadalomtudományok minden területén érzékelhetőek voltak. Ezek közül csak kettőt említek: a valóság megismerésének a betiltását és a hatalmi struktúrák bírálhatatlanságát.

Az új – szocialista – társadalom és abban a bűnözés jelenléte között feszülő ellentmondás „eltüntetésének” legegyszerűbb módja a bűnügyi statisztika nyilvánosságának a korlátozása, a bűnözés adatainak államtitokká nyilvánítása volt. „Ha a tények makacs dolgok, akkor annál rosszabb a tényeknek.” Az egyes bűncselekmények azonban nem titkolhatók el, minthogy azok a mindennapok triviális jelenségei. Azok, akik ezeket elszenvedik, könnyen juthatnak arra a következtetésre, hogy nem lehet tévedhetetlen az a hatalmi berendezkedés, amelyik képtelen volt megakadályozni a jogsértést. Nem mintha egy diktatúrának bármivel el kellene számolnia alattvalói előtt, de azért azzal csak kellett kezdeni valamit, hogy miközben a hivatalosságok a bűn végleges eltűnését hirdették, az erőszakszervezetek markáns jelenlétét mindenki tapasztalhatta, a börtönnépeség pedig az ötvenes évek elején addig soha nem tapasztalt arányokat öltött. A társadalomkritikai konzekvenciák elkerülésére szolgált az a tanítás, amely szerint a bűnelkövetések okai az elmúlt társadalmi rend, a kapitalizmus maradványaiban keresendőek (Korinek 2006a, 106–161). Az így felépített elhárító mechanizmusnak volt még egy haszna: a bűnüldözés és az igazságszolgáltatás egészét az osztályharc „egy mozzanatának” lehetett minősíteni, ez kellő ideológiai alapot adott a rendészeti igazgatás átpolitizálásához és a bírói függetlenség korlátozásához.

Az önkénynek ez a rendszere azonban huzamosabb ideig nem tartható fenn. A létező szocializmus országai közül nálunk viszonylag korán, a hatvanas években elindult az erózió.

A kriminálstatisztika dicsérete, visszatérés a szociológiai szemlélethez

Magyarországon a kriminológia, összhangban a kontinentális tudományfejlődés élvonalával, már a 19. század végén megszületett, éspedig szociológiai szemlélettel, ehhez jelentős módszertani segítséget nyújtott az akkoriban bevezetett rendszeres statisztikai adatszolgáltatás (Földes 1899). A bűnözésnek mint társadalmi tömegjelenségnek a tanulmányozása a 20. század hatvanas éveinek elején úgy vált ismét lehetségessé, hogy megszűnt a bűnözés adatainak a titkosítása. A kriminálstatisztika művelése visszatérést engedett a kriminalitás szociológiai összefüggéseinek a feltárásához.

Az egységes rendőrségi és ügyészségi bűnügyi statisztika 1964-es bevezetése megalapozta a bűnözés mennyiségi mérését, ez a későbbiekben lehetővé tette a tömegjelenség okságának a tanulmányozását. A kriminológia nem jutott el olyan nyílt rendszerkritikáig, mint az ugyancsak a hetvenes években alakuló néhány szociológiai műhely, nem is lépett elő reformeszmékkal, mint a hazai közgazdaságtan, de kétségtelenül segített leszámolni a bűnözésről vallott ortodox nézetekkel (a bűn a kapitalizmus maradványa), miközben rámutatott a monolit társadalmi berendezkedés működési zavaraira (a szocialista társadalomnak is vannak belső ellentmondásai). A létező szocializmus intézményei, igaz, némi egzisztenciális kockázattal, kritizálhatók lettek. Az autonómiájához ragaszkodó tudomány teret adott a tisztázó vitáknak. A Magyar Kriminológiai Társaság 1983-as megalakulása ennek demokratikus fórumát teremtette meg.

A hagyományos kriminológiát képviselő nézetek nagyon optimistán hirdették a bűnözés oksági hátterének megismerhetőségét, hitet tettek a megelőzés hatékonysága mellett, és rendületlenül bíztak a büntetések nevelő céljában (Vigh 1980). Voltak viszont, akik óvatosságra intettek. A társadalmi bűnmegelőzés nagy mozgalmait kisebb lelkesedéssel szemlélték, figyelmeztettek a statisztikai megközelítés korlátaira, valamint arra, hogy szükség van a klasszikus büntetőjogi tanok

rehabilitálására. Ehhez a kritikai irányhoz csatlakoztak a látenciakutatások, ezek már azokat a kontrollintézményeket, így a rendőrséget bírálták, amelyek korábban sérthetetlennek érezhették magukat (Korinek 1988). A rejtett bűnözés feltárása egyúttal módszertani megújulást is hozott. Ekkor kezdődtek hazánkban a lakossági kikérdezések, a közvélemény-kutatásokra támaszkodó vizsgálatok.

A nyolcvanas években már nyoma sem volt annak a dogmának, amely a társadalmi berendezkedés alapintézményeit tökéletesnek hirdette. A társadalmi beilleszkedési zavarok kutatásában szociológusok, kriminológusok és más társadalomtudományok képviselői fogtak össze annak érdekében, hogy a különböző devianciák közös gyökereit és a kezelés lehetséges módozatait kutassák. A javaslatok között a társadalmi berendezkedés strukturális átalakítása is szerepelt. Ezeket a megszületésük idején bátor kezdeményezéseket a rendszerváltozás történelmi fordulata több tekintetben meghaladta, viszont a bajok gyökereit nem irtotta ki, sőt a szabad piacgazdaság új veszélyforrásokat nyitott meg.

A rendszerváltozás hatásai

A jogállami forradalom a kriminológusnak egyszerre jelentett megszabadulást a korábbi fegyelmező ideológiáktól, valamint újabb próbatételeket. Kérdés volt: hogyan számoljon el múltjával, és miként határozza meg küldetését az alkotmányos demokráciában?

A rendszerváltozás után a kriminológia első feladata saját hitelének a visszaállítása volt. Azok az eredmények, amelyek ennek a tudománynak az erejét jelentették antidemokratikus viszonyok között, most tehernek bizonyultak. (Ne feledjük, ekkor járta az a mondás, hogy „a szakértelem bolsevista trükk”). Be kellett bizonyítani, hogy például a bűnmegelőzés nem a szocializmusból hozott gyanús találmány, hanem olyan eszközök tárháza, amely része a polgári társadalomnak. A folyamat lassú voltát jelzik a dátumok: az Országos Bűnmegelőzési Ta-

nács csak 1995-ben alakult meg, a bűnmegelőzés nemzeti stratégiáját pedig csak 2003-ban fogadta el az Országgyűlés.

Az ismertté vált bűnözésnek a kilencvenes évek elején tapasztalt drámai emelkedése magyarázatra szorult. Erre leginkább a bűnözés egyes területeit feltérképező morfológiai kutatások voltak alkalmasak. Ezek a feltárások képesek voltak eloszlatni bizonyos tévhiteket. A szervezett bűnözés mítoszával szemben bizonyították, hogy a növekedés ellenére a bűnözés hagyományos szerkezete nem változott, amiként a bűnözés területi megoszlásában is nyomon követhető a bűnkibocsátó és a bűnvonzó régiók közötti megkülönböztetés. Más kérdés, hogy a gyakorlati kriminálpolitika nem nagyon figyelt az elmélet tanácsaira. Az Országos Kriminológiai Intézet 1993-as kriminálpolitikai koncepciója, de különösen az ennek a sorsát megvizsgáló 2006-ban készült kutatási jelentés jól igazolja, hogy a politikának ebben a tekintetben is „nehéz a befogása” (Dunavölgyi–Finszter–Ligetű–Kiss 2006).

A statisztika mindenhatóságát hirdető szemlélet ellensúlyaként elfogadottá vált a szubjektív biztonság vizsgálata, amely nem csupán a bűnözés valóságához, hanem a helyi bűnmegelőzési modellek megtervezéséhez is közelebb vitt (Kerecsi–Finszter–Kó–Gosztonyi 2003). A jelentősebb eredmények azért vártak magukra, mert a tervek valóra váltásához erős helyi önkormányzatokra volna szükség. Ugyanez a feltétel hiányzik a nemzeti bűnmegelőzési stratégia céljainak az eléréséhez. Ráadásul a társadalmi prevenció kizárólag a jelenleginél jóval erősebb és öntudatosabb civil önszerveződésekre támaszkodva érhet el sikereket. Amiben igazán jók vagyunk, az a bűnmegelőzés állami támogatását garantáló központi hivatalok létrehozása, valamint ezek működésének a kommunikálása.

A kriminológia, nem kis mértékben az imént méltatott hivatalok aktivitásának a következtében, sikereket könyvelhet el a büntetési alternatíva és az alternatív büntetések tárházának gazdagításában, a pártfogó felügyelet kiterjesztésében, valamint olyan új eljárási intézmények meghonosításában, mint a sértett-elkövető

közötti közvetítés. Hasonlóan elismerést érdemlő erőfeszítések jellemezték a küzdelmet a családon belüli erőszak ellen, annak a magánszférának az oltalmazását, amely sokáig megközelíthetetlennek bizonyult a jogvédelem számára. Itt azonban érzékelhetők a büntetőtudományok közötti feszültségek is. A dogmatika művelői lebecsülik a kriminológusok valóságfeltáró törekvéseit, a kriminológusok viszont a jog belső koherenciáját szavatoló anyagi és eljárásjogi normaalkotást szemlélik idegen, sőt néha laikus módon.

Már említettem, hogy a determinista felfogás derűs optimizmusából sokat veszítettünk. Tapasztalnunk kellett, hogy készítsünk bármilyen bonyolult statisztikai adatlapokat a nyomozók és az ügyészek számára, az oksági hátterek rekonstrukciója szinte reménytelen vállalkozás. És ami még ennél is nagyobb baj: a bűnüldöző hatóságok tagjainak kriminológussá képzése (miként ezt a jó nevű szakíró, Rózsa János már a hetvenes években követelte) súlyos szereptévesztéshez vezethet. A bűnüldözés és a büntető igazságszolgáltatás eszközei nem alkalmasak a bűnmegelőzés nemes céljainak a szolgálatára, egyedüli feladatuk – az igazság törvényes úton történő megállapításával – az állami büntetőigény érvényre juttatása. A bűnmegelőzés nemzeti stratégiáját meghirdető országgyűlési határozat elévülhetetlen érdeme, hogy ezt a felismerést nyilvánvalóvá tette.

A statisztikai módszer, amely a kriminológiai kutatások újraélesztésében semmi mással nem helyettesíthető küldetést teljesített, új értelmezésre szorult. Már a nyolcvanas évek kutatásai igazolták, hogy a bűnügyi statisztika alkalmatlan arra, hogy vele a bűnüldözés és az igazságszolgáltatás minőségét mérjék. Sokan reméltük, hogy az alkotmányosság helyreállítása végleg felszámolja az államszocializmus időszakának ezt a leegyszerűsítő gyakorlatát. Tévedtünk. A rendészeti szervek a mai napig ragaszkodnak a módszerhez, annak ellenére, hogy a nyomozó hatóságok szakemberei folyamatosan kárhozzatják a munkájukat torzító szemléletet. Még nagyobb csapás, hogy az egymásnak feszülő politikai erők a bűnügyi statisztikában felismerték azt a fegyvert, amelyet a hatalmi harcban kiválóan lehet manipulálni. Ugyanazokat az adatokat egyszer saját elsőprő győzelmükként,

máskor pedig az ellenfelet megsemmisítő vereségként interpretálják. A jó közbiztonság választási ígéret lett, és – „szeretném én látni azt a rendőrséget, amelyik képtelen ezt az ígéretet alátámasztó statisztikai adatokat produkálni”.

Ezen az úton járva megkérdőjeleződtek a rendőrség depolitizálását hirdető rendszerváltó célok, aminthogy a rendészet maga sem tért vissza természetes közegéhez, a civil közigazgatáshoz (Finszter 2003). A demilitarizálásnak alig van nyoma. Mindez legfeljebb az elmélet embereit zavarta, egészen a közelmúltig, amikor a rendészet működési zavarai már a mindennapokban is megmutatkoztak. Olyan hibák tárultak fel, amelyek immár nem vezethetők vissza csupán egyes beosztottak jellemhibáira vagy néhány vezető alkalmatlanságára. A rendészeti alapstruktúrák megújulásra várnak, ezért tudományos igényű elemzésük tovább nem halogatható feladat.

A kontroll kriminológiája és a rendészettudomány

A hagyományos oksági kriminológia mellett, amelynek létjogosultsága nem vitatható, megjelentek azok a törekvések, amelyek nem csupán a bűnözést, hanem az annak kontrollálását szolgáló intézményrendszert is kutatni óhajtják. A kriminológus most már nem csupán a bűn társadalmi környezetének mezőit szeretné felderíteni, hanem a bűnüldözéstől az igazságszolgáltatáson át egészen a büntetés-végrehajtásig azokat a kontrollmechanizmusokat vizsgálná, amelyek feladata az állami büntetőigény érvényesítése (Kaiser 1996). Azt is be kellett látnia, hogy ehhez kevés a felkészültsége. A bűnügyi tudományok eddigiéknél jóval szorosabb együttműködésére lenne szükség. Ez az igény legutóbb akkor vált nyilvánvalóvá, amikor az igazságszolgáltatási intézmények működésének megismerése lett sürgető feladat, noha ezek az autonóm szervezetek (ügyészség, bíróság) eddig sikerrel törték le a kritikus kutatók „kíváncsiságát”. Azt gondolom, hogy a büntetőtörvénykezési folyamat intézüciónak kritikai elemzése a büntetőeljárás jogtudomány kompetenciájába utalható, és ilyen tárgyú kutatásokról már vannak híreink.

A közbiztonságot és a közrendet védelmező rendészeti igazgatás, annak ellenére, hogy sok szálon kapcsolódik a bűnüldözéshez, a nyomozáshoz, azzal mégsem azonosítható, ennek megfelelően kutatásának eszköztárát bővíteni kellett. A rendészet elméleti művelése egy új stúdiumtól, a rendészettudománytól várható. A jogtudományoknak ez az ágazata most van születőben, ezt az Akadémia Rendészettudományi Bizottságának megalakulása is jelzi.

Magyarországon a rendészeti tárgyú kutatásoknak több mint százéves múltjuk van. A közigazgatási jogtudomány számos képviselője szentelt figyelmet a rendőrigazgatásnak. Ezeknek a teljesítményeknek nem volt folytatásuk 1945 után. Különösen nehéznek bizonyult az 1949-től a hatvanas évek elejéig terjedő időszak, amikor a rendőrség a kizárólagosságra törő politikai hatalom kiszolgálójává lett, elveszítve korábbi közjogi fundamentumait, és ez szakmai rangját is megkérdőjelezte. Ám még ez a korszak sem tekinthető a teljes jognélküliség világának. Noha rendőrségi törvény nem volt, de a közigazgatás anyagi és eljárási joga egyfelől, valamint a büntető jogdogmatika művelése másfelől közvetlenül is képes volt a joguralom irányába formálni a közbiztonság felett őrködő fegyveres testületek tevékenységét, nemegyszer ellensúlyt képezve a diktatúra pártirányításával szemben.

A hatvanas évektől a rendészet működésének törvényszerűségeit különösen két területen sikerült elméleti módszerekkel is megismerni. A bűnüldözésben ezt a feladatot látta el a kriminalisztika, amelynek magyarországi eredményei európai mércével mérve is jelentősek (Katona 2002). A közbiztonság védelmének rendészeti feltételeit a kriminológia vette górcső alá. A hazai kutatók, amint arról már részletesen szoltam – a szocialista országok sorában szinte egyedül –, támaszkodhattak a bűnügyi statisztika nyilvános adataira. A látenciakutatások és a bűnügyi prognózisok területén világszínvonalú művek születtek. Ezek fontos fejlemények voltak, de csakhamar kiderült, hogy a rendészeti igazgatás elméleti értékű megközelítése számos tudományterület összefogását igényli.

A nyolcvanas évek végétől mind több alkotmányjogi és közigazgatási megalapozású elemzés készült a magyar rendőrség jogállami átalakításáról (Szikinger 1998). Ezek a munkák sikerrel ötvözték a rendészeti szakirodalom magyar klasszikusainak értékeit a nemzetközi tapasztalatokkal és a rendszerváltozás utáni empirikus vizsgálatokkal. Az 1993-ban a Belügyminisztérium mellett létesülő Rendészeti Kutatóintézet elvülhetetlen érdeme, hogy intézményi kereteket és újító szellemet teremtett a kutatásokhoz. Az intézet már a kilencvenes évek elején olyan témákat tűzött napirendre, mint a szervezett bűnözés tanulmányozása, az úgynevezett olajügyek tanulságai vagy a tömegdemonstrációk rendőri kezelése (Szabó M. 1996). Kutatóinak teljesítménye hozzájárult a rendszerváltozás utáni rendészeti jog megalkotásához és az új szervezeti struktúrák megjelenéséhez.

Ebben az időszakban jöttek létre azok az együttműködési formák és tudományos fórumok, amelyek felépítették a rendészeti kutatók nemzetközi kapcsolatait. Nem kevéssé nyugati példák nyomán a rendészeti kutatások olyan ágazatai is lendületet kaptak, amelyek korábban nem voltak jelen a hazai tudományos gondolkodásban. Megszülettek az első magyar művek a rendőrségi szociológia, etika és szervezésemélet körében (Krémér 2003). A gyarapodó eredmények azonban partikuláris kísérletek maradtak. Megalkotóik nem tudtak párbeszédet folytatni egymással, mert mindegyik a saját tudományának a kompetenciájába zárva vizsgálta új kutatási tárgyát, a rendészetet. Eközben az is nyilvánvaló lett, hogy a legérzékenyebb területek, mint a politikai és a szakmai irányítás alkotmányos formáinak a kidolgozása, a rendőrségi erőszak-monopólium működtetése, a csapaterő alkalmazása, a rendvédelem és a honvédelem közötti kapcsolatok feltárása, a titkosszolgálati módszerek hatókörének kijelölése, mind olyan kérdések, amelyek nem kaptak tudományos értékelést.

A kilencvenes évek közepére a kutatások megtorpantak, ezért a politika érdektelensége mellett az egyoldalú kutatói megközelítés is felelős. A jogdogmatika csak arra figyelt, hogy milyennek kell lennie a rendészeti eljárásoknak, de arra nem, hogy azok milyenek a valóságban. A rendőr-szociológia hajlamos devian-

ciákra mindig kész szubkultúrákat látni a testületekben, a különböző menedzserelméletek viszont közbiztonságot termelő üzemeknek ábrázolták a rendőrséget. A kriminológia figyelme a nemzeti bűnmegelőzési stratégiára vetült, nem igazán érezve a saját teendőit akkor, amikor a joggalán támadó áldozata már csak a rendőri beavatkozástól várhat segítséget.

Ebben a helyzetben sürgető szükség van egy olyan új tudományos stúdiumra, a rendészet elméletére, amely kutatási tárgyát és módszertanát akként képes kialakítani, hogy ezzel meghaladja az eddigi kutatások korlátait. A rendészettudományra vár az a feladat, hogy a rendészet jogát, a rendészet szervezetét és annak működését interdiszciplináris megközelítéssel tárja fel, vegye birtokba a rendészeti igazgatásnak azokat a területeit, amelyek eddig nem kaphattak tudományos kontrollt, alakítsa ki a nemzetközi szintű kutatásokhoz nélkülözhetetlen fogalmi apparátusát, végül teremtsen meg azokat a hazai és nemzetközi fórumokat, amelyek alkalmasak a tudományos teljesítmények objektív mérésére. Az ilyen megalapozású rendészettudomány jelentős támogatást képes nyújtani a rendőri szakmák művelőinek, és megkerülhetetlen a rendészetért felelős politikai hatalom számára is.

A rendészettudomány megalapítása összhangban van a kutatók nemzetközi törekvéseivel, ezek eredményeként 2002-ben létrejött az európai kutatások konzultatív testülete, a Cepol (European Police College). A testület legutóbbi, 2007 áprilisában megtartott tanácskozása ismételten hitet tett a rendészettudomány (police science) fontos küldetése mellett az alkotmányos jogállamban.

A kontrollelméletek és a tételes jog

A kontrollelméletek nem csupán a szervezeteket, hanem azok működésének jogi alapjait is kutatási tárgyuknak tekintik, ezért a kriminológus újra megbecsüléssel tekint a közigazgatási jogtudomány, valamint a büntetődogmatika teljesítményeire, vagy legalább nem kérédik a tételes jogokban való járatlanságával, ellenkezőleg, kénytelen pótolni ezeket a hiányosságait. Az anyagi és az eljárásjogi normatan-

nal való barátkozás annál sürgetőbb, minél nagyobb arányú jogalkotási aktivitás jelentkezik ezeken a területeken. A büntetőkódex gyakori módosítása és az új büntető törvénykönyv megalkotásának jelenleg is zajló folyamata, a büntetőeljárás reformértékű szabályozása és a körülötte kialakuló szakmai polémia a kriminológust is állásfoglalásra kényszeríti.

A négy évtizeden át érvényesülő pártállami struktúra és a hatalomgyakorlás ehhez kapcsolódó technikái – mindenekelött a hatalmi ágak elkülönülésének és a hatalom megosztásának elutasítása – súlyos károkat okoztak a jog elméletén munkálkodó tudományoknak, és különösen igaz ez a megállapítás a büntetőjog-tudomány területén. A monolit hatalom az állami büntetőigényt az osztályharc eszközeként hirdette, és ennek támogatását várta el a büntetőjog tudományos feltárásától is. A szocialista büntetőjog filozófiájának kialakítói 1990 előtt ezt a támogatást nem tagadták meg.

Tekintettel kell lenni azonban legalább három tényezőre, amely a rendszer-változás időszakában a büntetőjog-tudomány számára lehetőséget adott arra, hogy hatékonyan munkálkodjék az alkotmányos jogállam értékeinek a helyreállításán, tovább menve, hogy maga is hozzájáruljon ennek a szellemi építménynek a gazdagításához.

Először arra hívom fel a figyelmet, hogy a magyarországi szocializmusban egyetlen alkalommal sem volt jogon kívüli állapot, a büntetőkódexek helyébe vagy azok mellé nem léphetett „a forradalmi jogtudat”, amely utat adott volna a korlátok nélküli önkénynek. Ez még akkor is fontos tényező, ha tudjuk, hogy a mindennapi jogszolgáltatás gyakran a korszak írott jogát is képes volt igazságtalan és a valóságot meghamisító döntések indoklására felhasználni. Sajnos időnként ehhez az elmélet is asszisztált. Mindazonáltal magának a monolit államhatalmi rendszernek a története sem tekinthető homogén folyamatnak. A puha diktatúra időszaka lehetővé tette a jog viszonylagos önállóságának az erősödését, és ez később igényes művekben megjelenve gazdagította a tudományt. Noha a dogmatika

nem azonos a büntetőjog-tudomány teljességével, mégis a tételes jog teoretikus elemzése, a jogszabálytan kimunkálása a büntetőjog olyan sajátos „tisztá jogtanát” jelentette, ahol a kutatók sikeresen tehetek különbséget jog és politika között, igényelve, hogy a jog belső világának törvényszerűségeit a hatalom is tartsa tiszteletben (Király 1972). (A tudománynak erre az igényére az államhatalom mai birtokosai is figyelhetnének.) Az elmélet eredményei nem maradtak hatás nélkül a büntetőjog-alkotásra sem. A szocialista korszak második önálló büntető kódexe, az 1978. évi IV. törvény dogmatikai szempontból korrekt alkotás, ez számos módosításával együtt ma is hatályban van.

Másodszer a büntetőjog tudós művelői mindenkor építhettek a magyar büntetőjog gazdag múltjára, azoknak a kiváló elméknek a munkásságára, akiknek köszönhetően kivételesen gazdag szakirodalmi hagyaték birtokosainak tudhatjuk magunkat. A büntetőjogászok a szocialista korszakban sem tagadták meg ezt az örökséget, ellenkezőleg, gondoskodtak arról, hogy különösen az egyetemi oktatásban, az elődök követendő példaképekké válhassanak. Mindez nem csupán szellemi muníció, hanem egy 19. századi törvénykönyv példája által ma is használható tapasztalat. A Csemegi-kódex „az igazság és a hasznosság egyesített elveiből képezett alapelvekben gyökerezik” – írta a korabeli miniszeri indokolás.¹ A gondolat iránytű lehet az új büntető törvénykönyv most folyó munkálataiban is.

Harmadszer fontos küldetést teljesített az Alkotmánybíróság abban, hogy döntéseivel hozzájárult a jogállami büntetőjog elveinek a kimunkálásához. Az igazságosság és a jogbiztonság kettős követelménye, a büntetőjog zárközfunkciója, a visszaható hatály tilalma, valamint annak kimondása, hogy a jogsértésekkel szemben sem lehet jogsértő módon fellépni, a büntetőjogról való gondolkodásunk egészének átformálását jelentette, ezúttal a civilizált demokratikus társadalmak szellemiségének megfelelően (Szabó 1995). A jogtudósok között vita alakult ki

¹ *A magyar büntetőtörvény első teljes anyaggyűjteménye*. Pesti Könyvnyomda Részvénytársaság, Budapest, 1880, I. kötet, 27.

annak elfogadásában, hogy a büntető jogszabályok alkotmányossági kontrollja vajon az alkotmányos büntetőjog alapjait teremtette-e meg, vagy az a következtetés áll közelebb az igazsághoz, miszerint „alkotmányellenes büntetőjog a helyes fogalomalkotás mellett nem létezik”, ezért a jelző nélküli büntetőjog is alaptörvényi fundamentumokra épül (Wiener 2000). A vita hasznosnak bizonyult – függetlenül attól, hogy melyik álláspontot fogadjuk el helyesnek – abban, hogy segítette helyreállítani a klasszikus büntetőjogi tanítások hitelességét.

A rendszerváltozás utáni évek tudományos eredményei nem csupán az előbbiekben említett forrásokból meríthettek, mert időközben új lendületet kapott a büntetőjog nemzetközi intézményeinek a kiépítése, ezt különösen az olyan uniós dokumentumok jelzik, mint a maastrichti és az amszterdami szerződések. A jogtudománynak ez az ága is jelentősen gazdagodott a nemzetközi kapcsolatok kiépítésével. Ilyenekkel már 1990 előtt is rendelkezünk, de a lehetőségek utóbb jelentősen gyarapodtak. Mégis meg kell állapítani, hogy a büntetőjog tudományos művelésének igazi terepe változatlanul egy-egy országon belül van, mert a tapasztalatok szerint a büntető anyagi jog nemzetközivé válása még ma sem időszerű célkitűzés.

Az elmúlt tizenhét évben megfigyelhető volt a konzervatív (szigorú hirdető) és a liberális (a büntetések alternatíváját és a dekriminalizáció lehetőségeit kutató) kriminálpolitika közötti, pártoktól nem független küzdelem, ez a büntetőjog-alkotás inflálódásához, gyakori módosításokhoz vezetett.

A tudomány képviselői mindenkor éles kritikát fogalmaztak meg a hektikus, a mindennapi élet minden rezdülésére jogalkotással válaszoló gyakorlattal szemben, úgy tűnik, hasztalanul. Talán a formálódó új Btk. hozhatja el azt a politikusi bölcsességet, amely az állam büntetési igényében a társadalom szolgálatát és nem hatalmi tényezőt ismer fel. Ehhez azonban a büntetőeljárás reform sikerre vitele is szükséges.

A processzurális tanok kimunkálásában csaknem azonos tényezők hatottak, mint amelyeket már az anyagi jog tárgyalásánál említettem. A ma is alpműveknek tekinthető monográfiák fő figyelmüket a büntető ténymegállapítás elvi alapjaira, a szakértőnek a büntetőeljárásban betöltött szerepére, a bűnügyi védő munkájára, az eljárási garanciák értelmezésére fordították. A bizonyításeméleti dolgozatok a perjognak a kriminalisztikával való szoros kapcsolatát példázzák.

A büntetőeljárás jogtudomány rendszerváltozás utáni fejlődése szempontjából meghatározó jelentőségű volt a büntetőeljárás jog reformja, különösen pedig az abban való „professzori” részvétel. A reform koncepciójáról szóló kormányhatározat szerint olyan eljárást kellett kialakítani, amelyben – legalábbis az alaptípust tekintve – érvényesül az a tétel, hogy a büntetőjogi felelősség kérdése a közvetlenség elvének tiszteletben tartásával a tárgyaláson dől el, és amelyben a korábbi eljárási rendnél erőteljesebben érvényre jut a kontradiktórius elv.

A reform nem a bizonyítás rangjától akarta megfosztani a nyomozó hatóságokat, hanem a felderítő, feltáró aktivitás növelésével, a bűnüldözést feleslegesen megterhelő bürokrácia lebontásával szerette volna fokozni a hatékonyságot, miközben a tárgyalás szerepének erősítése a garanciáknak adta volna vissza azok eredeti értelmét, a védelem és a védekezés jogának a szavatolását (Bócz 1990).

Összefoglalva az eljárásireform-törekvések lényegét: cél volt a nyomozás egyszerűsítése és gyorsítása, a felderítő jelleg erősítése, hatékonyságának a növelése, az ügyész rendelkezési jogának a kiterjesztése, hangsúlyozva felelősségét a nyomozás irányításában, de autonómiáját is a belső meggyőződésére alapított határozatai meghozatalában, különösen a vádemelés és a vádképviselőlet folyamán. A bizonyítás valóságos színtere ebben a rendszerben a bírósági tárgyalás.

Az előbbieken részletezett célok csak részben valósultak meg. A kodifikáció vezénlyő politika nem volt tekintettel a gyakorlat adta lehetőségekre. Indokolatlanul sürgette az új törvény elfogadását, ahelyett, hogy gondos hatásvizsgálattal

és a szervezetek állapotanalízisének elvégzésével alapozta volna meg a megcélzott és kívánatos reformot. A jogalkotási politika és a szakmai szükségletek közötti szakadék azóta sem csökkent. Legutóbb az igazságügyi szakértőkről szóló törvény megalkotása történt oly módon, hogy az szinte teljesen elfeledkezett a nyomozás kriminalisztikai szükségleteiről. A büntetőeljárás tételes jog reformja csak a bűnüldöző és igazságszolgáltatási szervek szervezeti reformjával együtt lehet eredményes, amelynek része a büntetés-végrehajtás megújítása is.

Az alkotmányos jogállami értékekre alapozó börtönmodellt két elv hatja át: a társadalom biztonságához való joga és a fogva tartott személy emberi méltóságának a tisztelete. Ezekből alakította ki a nyugat-európai államok közössége azokat a *börtönügyi alapelveket*, amelyeket a hazai börtönügy a kilencvenes évek elején elfogadott. *A normalizálás elve* szerint a szabadságvesztés végrehajtási körülményeit a lehető legjobban közelíteni kell a szabad élet általános feltételeihez. *A nyitottság elvén* az elítéltek szellemi és fizikai elzártságának oldását értjük. *A felelősség elve* az elítéltek felelősségérzetének, önbecsülésének, önállóságának a fejlesztésére való törekvést foglalja magában.

A kilencvenes évek első fele ítélkezési gyakorlatának enyhülésére erőteljesen hatottak a Btk. olyan módosításai, mint a *büntetési rendszer átalakítása*, így a halálbüntetés eltörlése vagy a szabadságjogok és az emberi jogok tiszteletének szem előtt tartásával a szigorított őrizetnek, az alkoholisták munkaterápiás intézeti kezelésének, a szigorított javító-nevelő munkának a kiiktatása. A börtönnépesség számottevő csökkenése következett be, noha a százezer főre számított fogvatartotti ráta még jelenleg is magasabb az Európa nyugati felében mérthez képest.

A szabadságvesztésre ítélték számának jól érzékelhető növekedése 1997-ben kezdődött. Ebben meghatározó volt a Btk. szigorított módosítása. A szigorítás hatásának büntetés-végrehajtási konzekvenciái 1997 és 2002 között a következő adatokkal jellemezhetők: a fogvatartotti létszám az 1997. december 31-én regisztrált 13 405-ről 2002. december 31-re 17 838-ra, 33%-kal növekedett.

A gyakorlati kriminálpolitika talán egyetlen területen nem gyakorolt olyan nyomást a rendvédelemre, mint a büntetés-végrehajtásban. A terület legjobb szakemberei állapították meg, hogy ennek hatására sérült mind a normalizáció, mind a nyitottság, mind pedig a felelősség elve, amelyben pedig a magyar gyakorlat a kilencvenes évek közepéig példaadó volt. A zsúfoltság arra kényszeríti a börtön-adminisztrációt, hogy az egész rendszert a legszigorúbb rezsím szabályaihoz igazítsa. A felelősségi elv visszaszorulása nem csupán a börtönviseltek, hanem őrzőik méltóságát is sérti (Lőrincz–Nagy 1997).

A büntetés-végrehajtási szervek tevékenységének minősége, jogszerűsége, alapvető feltételként befolyásolja a szankcionálás eredményességét. A szabadságelvonást legvégső szankciónak vagy intézkedésnek kívánatos tekinteni, és ily módon csak akkor lehet elrendelni, amikor a bűncselekmény súlyossága minden más büntetést vagy intézkedést nyilvánvalóan kizár. A büntetés-végrehajtási kapacitás bővítése inkább csak kivételes intézkedés lehet, mivel általában nem alkalmas arra, hogy tartós megoldást jelentsen a zsúfoltság oldására. Magyarországon a zsúfoltság jelentős mértékben, 155–160%-ról 130–133%-ra csökkent, de még mindig igen súlyos probléma. Remélni lehet, hogy az elterelés bátrabb alkalmazása (vádemelés mellőzése, mediáció), a szabadságvesztés alternatívájának (pénzbüntetés, közérdekű munka, önállóan is alkalmazható jogfosztó mellékbüntetések, büntetőjogi intézkedések) nagyobb szerephez jutása, a feltételes szabadságra bocsátható elítéltek körének a bővítése, továbbá az előzetes letartóztatás helyettesítése (házi őrizet, lakhelyelhagyási tilalom, óvadék), illetve leghosszabb tartamának meghatározása, ebbe az irányba hat. Ha a büntetés-végrehajtás minőségi fejlesztése és további humanizálása elmarad, az egész jogállami büntető igazságszolgáltatás működése kerül veszélybe.

Bűnözés a 21. században

A kontroll kriminológiája jól érzékeli saját lehetőségeinek a korlátait. E módszertan nem helyettesítheti a bűnözésnek mint tömegjelenségnek a statisztikai elem-

zését, de az esettanulmányokat sem, amelyeknek az oksági kriminológia legjobb teljesítményei köszönhetőek.

A rendszerváltozás környékén mind a hazai, mind a nyugat-európai elemzők a bűnözés nagyarányú emelkedését és első számú globális problémává válását jelezték. A fő okok között a migrációs hullámot jelölték meg. Határozottan tartottak a nemzetközi szervezett bűnözés térnyerésétől, figyelmeztettek az illegális kábítószerügyletek növekvő veszélyeire, észlelték az olyan új típusú elkövetéseket, mint az emberkereskedelem, a nukleáris anyagokkal való visszaélés és a fegyvercsempészet. A fiatal európai demokráciák uniós csatlakozásának egyik legnagyobb kockázatát a letörhetetlennek bizonyuló korrupcióban jelölték meg, amely eltorzítja ezeknek az országoknak a piaci viszonyait, aláássa a politikai életet, fékezi a demokratikus intézmények megerősödését, társadalmi rendeltetésével ellentétes irányba taszítja a közigazgatást.

A bűnözés globális problémaként való ábrázolása abból a feltevésből indult ki, hogy a kétpólusú világ eltűnével ez válik az emberiség jövőjét meghatározó alapvető ellentmondássá. Ez a vízió tévesnek bizonyult. A nagy társadalmi-politikai ellentmondások, az államok közötti politikai feszültségek, a szuperhatalmi ambíciók jóval jelentősebb hatást gyakorolnak Földünk jövőjére, mint a bűnözés, amelynek meghatározó része megőrizte partikuláris jellegét.

Nem bizonyultak megalapozottnak azok az aggodalmak sem, amelyek a bűnözés állandó és drámai mértékű emelkedését jósolták. A bűnmegelőzés és a büntető igazságszolgáltatás kérdéseit tárgyaló, Bangkokban megrendezett XI. ENSZ-kongresszusra készülő, szintén a világszervezet által kezdeményezett felméréseken alapuló jelentés szerint az ismertté vált bűncselekmények száma (57 ország adatai alapján) 12%-kal emelkedett 1995 és 2002 között. A vizsgált országok döntő többsége európai és amerikai volt. Maga a jelentés is hangsúlyozza, hogy az egyes államokban a bűnügyi statisztika is eltérő, az össz-bűnözésre vonatkozó számokat a teljes vizsgált időszakra mindössze 21 országból lehetett besze-

rezni, a többiek esetében korrekciós módszereket kellett alkalmazni. Az áldozati felmérések az 1992 és 2000 közötti időszakra vonatkozóan szolgáltatott adatokat, ezek a legtöbb kategóriában csökkenést jeleznek.²

Aggodalomra tehát igen, pánikra azonban egészen biztosan nincsen ok, legalábbis a megismert számok miatt. Még kevésbé valamiféle kivételes hatalom, rendkívüli jogkörök követelésére. A bűnözés növekedése megállítható az eljárási garanciák erősítése, a jogegység szilárdítása és a társadalmi erőforrások demokratikus együttműködésen alapuló mozgósítása mellett is, ahogyan erre az Egyesült Államok határozottan csökkenő kriminalitása példát szolgáltat, hasonlóan az európai kontinensen tapasztalt – igaz, erősen hullámozva – javuló kriminalitási arányokhoz.

A világtendenciák ellenére a kriminalitás terjedését előre vetítő prognózisokat a rendszerváltó országokban az is erősítette, hogy a kilencvenes évek fordulóján az emelkedés csakugyan drámai volt. Ez a negatív tendencia azonban megváltozott, ezt a hazai példák is igazolják. A magyarországi helyzet felmérését megkönnyíti, hogy a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiája rendkívül alapos bűnelemzésre épül. Minthogy a 2003-ban jelzett irányok 2007-ig nem változtak, a képet hitelesnek és a közeljövőre irányadónak fogadhatjuk el. Ezek szerint nem folytatódik a bűnözés kilencvenes évek elején tapasztalt drámai emelkedése. (A százezer lakosra jutó elkövetések száma 1996-ban 466, 1998-ban 597 volt, ez az arány 2000-ben 420-ra mérséklődött, és a tendencia 2006-ig nem romlott.)

Középtávon az Európában közepesnek ítélt bűnügyi terheléssel kell számolni. Messzebbre (10–15 évre) tekinteni azonban csak a *prognózis kutatások felelevenítésével* lehet. A távlatos stratégiai célok meghatározásához erre feltétlenül szükség lesz.

² *State of Crime Report* 2005, 35–38. pontok, 12.

A növekedés jelentős részét a vagyon elleni bűncselekmények – különösen a lopások, a betöréses lopások és a rablások – számának emelkedése okozta. Az 1990-es évek elejétől kezdve új típusú fenyegetettséget jelentett a gépkocsilopások szaporodása, az ingatlanokkal kapcsolatos visszaélések elterjedése, a maffiatípusú leszámolásokat sejtető élet elleni bűncselekmények megjelenése, a csalás és az okirattal kapcsolatos bűncselekmények soha nem látott növekedése, az ezredforduló végén pedig a droggal kapcsolatos cselekmények terjedése. Az állampolgárok biztonságérzetét jelentősen rontja, hogy az utóbbi években az ismertté vált bűncselekmények csaknem egyharmada közterületen történt.

A bűnözés belső szerkezetében kismértékű átrendeződés figyelhető meg. A még mindig magas vagyon elleni elkövetések csökkenéséhez képest nyugtalanító a közterületi erőszak terjedése és a fiatalkorúak nagyobb részaránya ebben a kategóriában. Nem sikerült átütő sikert elérni a kábítószer-bűnözés csökkentésében. Noha a drogstratégia a segítő-támogató, medikális megoldásokat szorgalmazza, a gyakorlatban mégis a fogyasztók elleni represszió erősödése valósult meg. A vesztegetések alakulását értékelve, változatlanul magas látenciával kell számolni a gazdasági bűncselekmények és a korrupciós jellegű kriminalitás körében.

A növekvő bűnözés Közép- és Kelet-Európa átalakulóban lévő országaihoz hasonlóan Magyarországon is jelentősen próbára tette a bűnüldöző szerveket. A bűnözés növekedésével párhuzamosan romlottak a bűncselekmények felderítési mutatói. Ez a csökkenés csak arányokat jelez, valójában a megoldott ügyek abszolút számban növekedtek, de a bűnüldöző szervek ezzel kapacitásaik végére értek. *Stratégiai cél a bűnüldözési teljesítmények növeléséhez szükséges feltételek megteremtése.*

Az unió külső határát hazánk keleti és déli határai alkotják. A határok átjárhatóságával növekedhet a nemzetközi szervezett bűnözés jelenléte. A bűnügyi statisztika azonban 2004-től a szervezett bűnözésről szinte semmiféle információt nem tartalmaz. *Ez a helyzet felülvizsgálatra szorul, mert vagy a számbavétel technikájában van a hiba, vagy a felderítési eredményesség nem kielégítő.*

A közbiztonság minőségét a bagatell ügyek jelentősen ronthatják. A statisztikai rendszer hiányossága az, hogy *nincs megbízható adatszolgáltatás a szabálysértések alakulásáról*. Ezt a hiányt rövid időn belül pótolni szükséges.

A bűnüldözésnek a bagatell kriminalitás és a makrobűnözés elleni fellépés terén mutatott eltérő hatékonyságát több tényező befolyásolja. Különbség van mindenekelőtt a láthatóságban és ezzel szoros összefüggésben a feljelentési hajlandóságban. A makrobűnözés körében az elkövetők képzettsége, technikai felkészültsége és informáltsága miatt nagyobb a rejtve maradás esélye, nehézségekbe ütközik a bizonyítás is. A kisebb súlyú deliktumoknál ez többnyire nem így van.

A másik összefüggés az, hogy a büntető igazságszolgáltatás rá van szorulva a mérhető eredményekre, ezeket pedig a gazdasági vállalkozásokhoz hasonlóan könnyen előállítható „tömegtermeléssel” tudja elérni. Más kérdés, hogy az igazságszolgáltatás számára adott lehetőségek (például a vétségi és a büntetési eljárás közötti különbség) kevesebb egyszerűsítést engednek meg, ennek következtében a kisebb jelentőségű ügyek kezelése nem azok csekély súlyával arányosan könnyíti meg a bírósági jogalkalmazást. Így fordulhat elő, hogy a bíróságok „eldugulnak” a kisebb társadalmi veszélyességű ügyektől, ezért a makrobűnözéssel összefüggő perek tárgyalására rendelt kapacitások is nehezebben használhatók eredeti funkciójuknak megfelelően. Részben ezzel is magyarázható, hogy a büntetőjogban, ezen belül a bírósági tárgyalásra vonatkozóan is megfogalmazódnak olyan elvi követelmények, amelyek a jogállami értékek feladásával, de legalábbis gyengítésével próbálják ellensúlyozni a bizonyítás nehézségeit (a védelem számára megismerhetetlen tanúk, a titkos információgyűjtés eredményeinek a forrás és a módszerek ismertetése nélkül a tárgyalás anyagává tétele stb.).

A hatékonyság növelése a jogállami elvek feladása árán azonban enyhén szólva is vitatható megoldás (Bibes 2001). Álláspontom szerint inkább abból kellene kiindulni, hogy a bagatell bűnözés – bár sokkal nagyobb áldozati kört érint – összességében mégsem olyan veszélyes a társadalomra, mint a terrorizmus, az alter-

natív társadalmi struktúrák kiépülésével fenyegető, gazdaságilag rendkívül tehető szervezett bűnözés vagy a milliók egészségét, életét veszélyeztető környezetszennyezés. A csekély súlyú bűncselekmények esetében célszerűbb tehát az alternatív szankciók egyre több polgári jogi elemet hordozó konfliktusmegoldási gyakorlatának elterjesztése. Ezzel együtt a makrobűnözéssel szembeni fellépés kapacitásait mind minőségi, mind pedig mennyiségi értelemben jelentősen javítani, illetőleg növelni lehetne.

A szervezett bűnözés

A hazai kriminológia és kriminalisztika először mintegy huszonöt évvel ezelőtt, a nyolcvanas évek elején észlelte a bűnözői szubkultúra bizonyos fokú szervezettségét. A nyolcvanas évek híressé vált lakásbetörés-sorozatai valóban a szervezettség irányába mutattak. Az első ránézésre profán bűnügyi jelenség okai között megtaláljuk az átalakuló gazdasági életnek, a szocialista tervgazdálkodástól távolodó, addig nem tapasztalt vonásait. Megjelentek a célpontokat kiválasztó tippadók, a betörést végrehajtó „szakmunkások”, az orgazdák, a megszerzett zsákmány befektetéséről gondoskodó „üzletemberek”, a bűnöző csoportok lebukott tagjainak a segítséget nyújtó zugügyvédek stb. A bűncselekményekből származó tetemes vagyonok útja is követhető volt. Különösen a vendéglátóiparban terjedő magánvállalkozási formák tették lehetővé ezeknek a bűnös pénzeknek a legális gazdaságba való visszaforgatását, erre a korábbi szigorú tervgazdálkodási rendszerben aligha nyílt volna alkalom. Mindezt azért írhatom le biztonsággal, mert a korabeli magyar rendőrség kiváló teljesítménye volt, hogy ezeket a jelenségeket a profeszionális felderítés módszereivel idejében felismerték, és több bűnözőcsoportot sikeresen az igazságszolgáltatás kezére adtak.

A korlátozó-beavatkozó kriminálpolitikai modell érve – egyben legitimációjának egyik forrása – a szervezett bűnözés elleni fellépés. Fő eszköz az egyre cizelláltabb és egyre szigorúbb büntetőjogi szabályozás.

A kriminológus azonban zavarban van, mert szinte nincs olyan empirikus anyag, amelyen keresztül a szervezetség tényleges súlya megmérhető lenne. A leginkább hitelesnek azok az elemzések bizonyulnak, amelyek arra hívják fel a figyelmet, hogy „a szervezett elkövetések is individuális magatartások sorozatai, amelyek a büntetőjog normáival tilalmazhatók, felderíthetők és velük szemben az állam büntetőjogi igénye az igazságszolgáltatásra bízható”.

Mégis, miért nincsenek megoldott és a bíróságok által elbírált olyan ügyek, amelyekből a szervezett bűnözés tényleges jelenlétére lehetne következtetni? Ennek oka az lehet, hogy ezen legveszélyesebb bűnelkövetési forma nincs jelen olyan súllyal, ahogy azt a szigorú igazoló kriminálpolitika sugallja. A kilencvenes évek első felében több olyan ténnyel kellett szembesülnünk, amely ezt az optimista feltételezést megkérdőjelezte. A szervezett bűnözés egy „rendszerátalakító” formája, az ásványolaj-forgalmazásban elkövetett gazdasági bűncselekmények ténye igazolható, annak ellenére, hogy az úgynevezett olajbűnözés területén alig volt eredményes felderítés, a legsúlyosabb esetekben elmaradt az állami büntetőigény érvényesítése.

A múlt század kilencvenes éveiben olyan alvilági háború dúlt Magyarországon, amelyben a bűnözők egymással szembeni – tipikusan robbantásos – támadásai már-már elviselhetetlen helyzetet teremtettek. Az akkori belügyi és rendőri vezetés az igazoltatások és elszámoltatások totális ellenőrzésre emlékeztető módszerét alkalmazta, ennek hatására számos körözött személyt fogtak el, továbbá gyanús külföldiek százait utasították ki az országból. Minderről sikerként számolt be a belügyminiszter az Országgyűlés ülésén. Arról is szólt, hogy ezek az intézkedések nem jelentenek ugyan megoldást a problémákra, mindazonáltal vannak biztató jelek a robbantásos bűncselekmények felderítésében is. Az igazság viszont az, hogy az akkori bombatámadások és azok elkövetőinek jelentős része mind a mai napig felderítetlen maradt. Vajon változott-e ez a helyzet az ezredforduló után? Egy, az ingatlancsalásokról szóló kitérő OKRI-tanulmány arra utal, hogy

ma is megtalálhatók azok a közönséges bűncselekményekhez sorolható elkövetések, amelyek a szervezettség jegyeit viselik magukon (Dunavölgyi–Póczik 2006).

Az igazságszolgáltatás hallgatásával kapcsolatban azt is el kell mondani, hogy a dolog természetéből következőn a kriminológia nem alkalmas a felderítés alatt álló ügyek tanulmányozására. Azt azonban megjegyzem, hogy a bűnüldözés és a felderítés egyetlen legitím célja csak az igazságszolgáltatás előkészítése lehet. Furcsa hallani olyan bejelentéseket, hogy a rendőrség száznál is több bűnszervezetet derít fel, de ezek egyikéből sem lesz bűnügy. Az még aggályosabb, ha egy korábbi belügyminiszter azzal büszkélkedik, hogy számos ilyen szervezetet számoltak fel. Milyen eszközökkel? Büntetőjogi úton erre csak az igazságszolgáltatásnak van felhatalmazása.

A most tárgyalt kérdéskör lezárásaként ide az a megjegyzés kívánkozik, hogy az alkotmányos jogállamnak tovább kell keresnie azokat a törvényes eszközöket, amelyekkel valóban hatásos válaszokat képes adni a szervezett bűnözés fenyegetésére. Az eddigi válaszok, nekem úgy tűnik, inkább az alkotmányos alapértékeket és nem a hivatásszerűen bűnözői köröket fenyegették.

A vesztegetések kriminológiája

A hazai kriminológia magas színvonalú művelését jelzi, hogy az elmúlt huszonöt évben a korrupciós jelenségek is folyamatosan a tudományos vizsgálatok középpontjában voltak (Kránitz 2006). A hatóság tudomására jutó vesztegetési ügyek számszerű alakulásából messzemenő következtetéseket nem lehet levonni, hacsak azt nem, miszerint ennek a bűncselekmény-kategóriának a nagyobb része rejtve marad. Sokak szerint a korrupciós kriminalitásban a bűnözés minden más szegmenséhez képest a legnagyobb a látencia. Minthogy azonban a rejtett bűnözés feltárásának is megvannak a maga módszerei, ezek többsége alkalmas a korrupciós fertőzöttség mérésére is. Ilyen vizsgálat több is lezajlott, ez az oksági háttérre is

értékes adatokkal szolgált (Finszter 2007). Az oksági viszonyokat három területen érdemes vizsgálni:

- Először az aktív és a passzív vesztegetők belső motivációja, azoknak a magartási hibáknak a megismerése, amelyek az elkövetőt a bűnös útra vitték (belső okok).
- Másodszor azoknak a szervezeteknek a strukturális jegyei, amelyek megkönnyítik, eltűrik vagy éppenséggel vonzzák a korrupciós cselekményeket (szervezeti okok).
- Harmadszor azok a működési zavarok, amelyek a szervezet (hivatal, gazdálkodó egység) és az ügyfelek között létesülő kapcsolatokban jelennek meg (működési zavarok).

A belső okok körében lényegében a személyiség formálódásának stációi tárnak fel. Jól integrált személyiség az,

- akinek zavartalan a társadalmi integrációja (család, iskola, baráti kör, egyház, munkahely stb.);
- akinek sikeres a morális fejlődése (erkölcsi értékek elfogadása és belsővé tétele);
- akinek van szakmája, és azzal azonosulni képes (a hivatalnok szakszerű, szolgálatserű és jogszerű működése, a szakmai képességek, jártasság és tudás birtoklása, nyitott és elérhető karrier stb.) és végül
- akinek hibátlan a szükségleti integrációja (életszínvonal, elismertség, önmegvalósítás stb.).

Az előbbieket hiánya mutatkozik meg

- a társadalmi dezintegrációban (csonka család, munkanélküliség, halmozottan hátrányos helyzet stb.),

- a morális dezintegrációban (értékek elutasítása, értéknélküliség),
- a szakmai dezintegrációban (kényszerpálya, munkahelyi kiszolgáltatottság, perspektívanélküliség),
- szükségleti dezintegrációban (alacsony életszínvonal, sivár kapcsolatok, elismertség hiánya).

Ha a belső okok katalógusát áttekintjük, megérthetjük a korrupció jelenségének azt a sajátosságát, hogy abban a szegénység és a kiszolgáltatottság ugyanúgy kriminogén tényező lehet, mint a gazdagság és a hatalmi többlet. A szervezeti okok feltárása ugyancsak tanulságos. Magunk előtt láthatjuk azt a jól integrált szervezetet, amely

- a társadalmi rendeltetésével összhangban álló feladatokat teljesít,
- a feladataihoz adekvát hatáskörökkel bír,
- kiegyensúlyozott, jogbiztonságot kölcsönző normarendszerben tevékenykedik,
- belső struktúrájára a differenciált munkamegosztás jellemző,
- rendelkezik a működéséhez szükséges személyi, anyagi technikai és pénzügyi feltételekkel,
- befogadja a demokratikus működési elveket (átláthatóság, participáció, szubszidiaritás),
- átlátható humánpolitika, vonzó karrier lehetősége,
- magas színvonalú szakképzés és
- kooperatív, hozzáértő ellenőrzés.

A rosszul integrált szervezet jellemzői:

- feladatai nincsenek összhangban a társadalmi rendeltetésével,

- hiányos, inadekvát a hatásköri felhatalmazás,
- elégtelen, kiszámíthatatlan a jogi szabályozás,
- differenciálatlan a munkamegosztás,
- elutasítja a demokratikus működési elveket,
- esetleges, átgondolatlan személyzeti munka,
- alacsony színvonalú szakmai felkészítés,
- hibakereső, laikus és represszióra épülő ellenőrzés.

A szervezeti okok tanulmányozásánál ezúttal nem tettünk különbséget a hivatalok és a gazdálkodó szervezetek működése között, de egészen nyilvánvaló, hogy ezt a distinkciót szükséges elvégezni. A két szféra elválasztásában nagy jelentősége van a közjog és a magánjog közötti világos határok kijelölésének, mert a magánjogi keretek nem csupán abban adnak eligazítást, hogy milyen szervezeti formákban valósítható meg a vállalkozás, hanem arra is világos útmutatást fogalmaznak meg, hogy miként hozható létre a vállalkozás jogbiztonsága. Itt lényegében két követelményrendszer formálódik. Az egyik mindazon előírásoknak az összessége, amelyek betartása a jogszerű működéshez szükséges, a másik pedig azoknak a tilalmaknak a sora, amelyek jogi határt szabnak a vállalkozói tevékenységeknek. Vállalkozásbiztonság csak ott van, ahol a gazdasági tevékenység következetesen betartja ezeket a tilalmakat. Erre tekintettel nem beszélhetünk például a feketegazdaság körében működtetett illegális szerveződések biztonságáról, noha tudjuk, hogy ezek a tilalmazott gazdálkodási formációk gyakorta a törvényes kereteket messze meghaladó jövedelmet érnek el, és azt is feltételezhetjük, hogy a jogi felelősségre vonások meglehetősen ritkák. A jogkövető társadalom szempontjából kedvezőtlen feltételek megléte esetén ezek az illegális vállalkozások kis kockázattal tevékenykedhetnek. De sem a nagy jövedelem, sem pedig a felelősségre vonás alacsony kockázati szintje nem ad okot arra, hogy jogszerűtlen gazdasági tevékenységek vállalkozásbiztonságáról szóljunk. Ellenkezőleg, ebben az esetben

a gazdasági élet minden legális közreműködőjének az az érdeke, hogy az illegális szféra legyen leszorítható a lehető legalacsonyabb nivóra.

Összefoglalva a belső és a szervezeti oksági tényezőkből levonható tanulságokat, azt állapíthatjuk meg, hogy ott van a legkisebb esély a korrupcióra, ahol egy jól integrált szervezet befogad egy jól integrált személyiséget. Nem nő a korrupciós veszély akkor sem, ha a jól működő szervezetbe bűnre hajlamos személy kerül, mert magatartása elszigetelt marad, működési zavart nem okoz, és biztos a lebukás. Viszont a működési zavarokkal küszködő szervezeten nem tud javítani az oda bekerülő becsületes polgár, mert hamarosan megtapasztalhatja, hogy az ilyen szervezetben a jogkövető magatartás a legkockázatosabb. A legsúlyosabb helyzet akkor alakul ki, amikor a dezintegrált szervezetbe dezintegrált személyiség kerül, ami nem ritka, minthogy ezek a tulajdonságok vonzzák egymást. Ilyenkor alakulhat át a gazdasági vállalkozás bünszövetkezetté, illetve kerülhet szembe a hivatal társadalmi rendeltetésével, és akkor csakugyan válságba kerülhet a közszolgálat. Megjegyezzük, hogy azok a szervezetek, amelyek nyitottnak mutatkoznak a korrupció elleni fellépésre, rendszerint lelkesen fogadják az olyan javaslatokat, amelyek a személyzet szigorúbb megszürését és ellenőrzését célozzák, de hallani sem akarnak szervezetük megreformálásáról vagy a korszerű kooperatív vezetési módszerek elsajátításáról.

Az is tipikus, hogy az ilyen szemlélet tűzzel-vassal megvívandó harcot hirdet a korrupció ellen, miközben a hivatali visszaélések más formáival szemben meglepően toleráns. Érdemes idézni a rendőrségi korrupciót elemző egyik kutatási jelentés következő megállapítását: „A vezetői értékelések azt mutatják, hogy a korrupció megközelítése veszélyesen egyoldalú. A jelenséget határozottan elkülönítik a hivatali visszaélések egyéb csoportjaitól, főleg pedig a »jó ügyet« szolgáló keményebb fellépésektől, ahol alig felismerhető a határ a szükséges és a már jogot sértő erőszak között. Pedig ha valahol a jog áthágását bocsánatosnak tartják, sőt esetenként még jutalmazták is, ott semmi esély nincs a vesztegetések visszaszorítására. Számos tény mutat arra, hogy a rendőrségnél megengedhetetlenül sok

a bántalmazás és a kényszervallatás. Ehhez képest nem tapasztaljuk, hogy erről drámai hangnemben szólnának felelős vezetők, és a korrupcióhoz hasonló módon ítélnék el azokat. Pedig a jogsértések egy tőről fakadnak, és további sorsuk is nagyon jellemző. Nincs felelősségre vonás, mert egyiket is, másikat is jótékonyan eltakarja a testületi szolidaritás” (Rendszeti Kutatók Társasága, 2000).

Az okosági mező harmadik területe az „ügyfél-szervezet” találkozás, amely eltérő követelményeknek engedelmeskedik egyfelől a hivatali eljárásokban, másfelől a gazdasági életben. A hivatali eljárásokban a jogok és a kötelességek egyensúlya, a jogkövetkezményekkel járó feltárt tényállás igazságértéke, a döntési mechanizmus ellenőrizhetősége, a döntés igazságossága, a védelem joga, a jogorvoslat lehetősége együttesen jellemzi az eljárást. Ezeknek a követelményeknek a magas szintű teljesítése lehetetlenné teszi a korrupció térnyerését, hiányuk viszont a vesztegetések kriminogén forrása. Ezek együttesen adják a professzionális közszolgáltatást, amely sokat követel a hivatalnokaitól, de magas társadalmi megbecsülést is garantál nekik. „Mindehhez azonban olyan kormánypolitika szükséges, amellyel azonosulni lehet, és amely bátran vállalható a közösség előtt. A hivatalnok az őt alkalmazó állammal szemben is rendelkezzeék tartással, ezt feddhetetlensége és biztos szakmai tudása szavatolja” (Finszter 1992).

A gazdasági életben a piaci mechanizmusok önszabályozó ereje, a világos és követhető gazdaságpolitika, a kiszámítható adó- és jövedéki rendszerek, a vállalkozásbarát jogi környezet, a közbeszerzések, valamint a hitel- és pénzviszonyok átlátható normarendje, a rendezett pártfinanszírozás, a tulajdon védelme, a szerződéses szabadság és a jogvitákból keletkező igények érvényesítésének a lehetőségei együttesen képesek jelentős befolyást gyakorolni a tisztességes üzleti magatartás általánossá válására.

A kábítószer-probléma

A szakirodalom a kábítószer-problémán azoknak a tilalmaknak az együttesét érti, amelyek szerint „az orvosi indikáció és tudományos indok nélküli kábítószer-használat visszaélésnek értékelendő” (Lévay 2006). Ha pedig ez így van, akkor a kriminológus legalább három megközelítés konfliktusát érzékeli. Az első kérdés az egyes kábítószerrel kapcsolatos tilalmak büntetőjogi meghatározása, a másik a bűnüldözés kriminálpolitikai céljainak a kijelölése, a harmadik pedig a tettesként és áldozatként egyaránt értelmezhető kábítószer-élvezők megbüntetése és gyógyítása.

A Btk. eredeti kábítószer-tényállása a „kóros élvezetre alkalmas kábítószerek” vonatkozásában egyetlen elkövetési fordulatban rendelte büntetni mind a beszerzői-előállítói, mind a kereskedelmi típusú magatartásokat. A tényállás azonos tárgyi súlyú cselekményként kezelte a kábítószer 18. életévét be nem töltött személynek történő átadását. Büntetendő volt a cselekmény előkészülete is, és ismert volt a nem kereskedelmi célú, beszerzői-előállítói magatartások privilegizációja. Külön tényállásban szerepelt a 18. életévét be nem töltő személy kóros élvezetének elősegítése (kóros szenvedélykeltés), ez a cselekmény ekkor még általános alanyú volt: elkövetője akár fiatalkorú személy is lehetett.

A módosítás indoka a kábítószer-probléma átalakulása: „nőtt a hazánkon átmenő kábítószer-csempészet gyakorisága és veszélyessége, [és] kialakulóban van a magyar piac ellátására irányuló illegális kábítószer-kereskedelem” (Lévay 2006). A kilencvenes évek elejétől hazánkban nem közegészségügyi kockázatként, hanem a közrend egésze elleni támadásként kezelik a kábítószer-bűnözést. Ennek a szemléletnek a jele a kábítószerek hazai és tranzitkereskedelme veszélyeinek felismerése, e tényezők semmiképpen sem sorolhatók az egyéni egészségkárosodási kockázatokhoz.

A liberális kriminálpolitikai megközelítés szempontjából a kábítószer-cselekmények közül a beszerzői-előállítói magatartások kisebb súlyúak, és elterelésre alkalmasak (keresleti oldal diverzálása, medikalizáló megközelítés), míg a kereskedelmi típusú magatartások nagyobb tárgyi súlyúak, és büntetést érdemlőségük kétségtelen (kínálati oldal üldözése). A fogyasztás, bár az ekkor hatályos szabályozás önállóan nem nevesíti, olyan beszerzői-előállítói magatartás, amely elterelés tárgyát képezi. A kétnyomatú szabályozás a maga „tömör sége” ellenére előremutató volt, mert nem akart olyan magatartásokat büntetőjogilag befolyásolni, amelyek erre nem alkalmasak.

A szigort hirdető kriminálpolitika ellenben szinte azonos erővel sújtja a fogyasztót és a terjesztőt, növeli a büntetés hatókörét, és szűkíti a kezelésben megnyilvánuló elterelések lehetőségét. Ezt a szigort oldani látszottak azok a büntetőtörvényi módosítások, amelyek visszaállították a kezelő-gyógyító és tiltó-büntető megoldások közötti korábbi egyensúlyt. A Be. vádhalasztási szabályaival, a pártfogó felügyelet intézményi reformjával és a büntetőjog-alkalmazók kábítószerekkel kapcsolatos szemléletének megváltoztatásával jelentős teret adott a büntetőjogon kívüli eszközöknek. Az Alkotmánybíróság normakontrollja, amely az alkotmányosság szempontjából bizonyosan korrekt volt, ezeknek a pozitív kezdeményezéseknek egy részét megsemmisítette.

A bűnüldözési gyakorlat viszont sok tekintetben igazolja a kriminológusok aggodalmait. A hétezer fölé emelkedő bűnesetek messze nagyobb hányada a sokkal inkább védelemre szoruló fogyasztókat érinti, miközben a szervezett bűnözéssel szoros összefonódásban működő terjesztők leleplezésére alig találni példát. Újabb érv amellet, hogy kriminálpolitikai fordulatra lenne szükség.

A terrorizmus

Ha a kriminológia kezdeteit Beccaria fellépésétől számítjuk, azt is mondhatjuk, hogy az elmúlt csaknem 250 évben a bűnözés volumene és belső szerkezete

lényegesen nem változott. A kriminológus a bűnmegelőzés területén igazán átütő sikereket nem tud felmutatni, amire viszont joggal lehet büszke, az a bűnüldözés és a büntető igazságszolgáltatás humanizálódása, az emberi méltóság megőrzése még a legsúlyosabb bűncselekményekért érvényesített felelősségre vonásban is. Nos, napjainkban ez az eredmény is veszélybe került. A bűnüldözés területén valami mélyen megváltozott. Gátak szakadtak át, évszázados alkotmányos falak dőltek le. Az ok nem mennyiségi, hanem minőségi. A biztonságról a korábbiaktól eltérő módon való gondolkodás időszámításának a kezdete: 2001. szeptember 11.

Igaz, a dátum és a hozzá kapcsolódó tragikus kimenetelű terrortámadás az Egyesült Államok ellen sokak számára inkább szimbolikus jelentést hordoz, ugyanis maga a terrorizmus, de a korábban hasonló bűnüldözési válaszokat kiváltó szervezett, különösen kábítószer-bűnözés sokkal régebbi időkre nyúlik vissza. Szeptember 11. ebből a szempontból inkább arra volt alkalmas, hogy az amerikaiak jelentős részét meggyőzze: fel kell adni az állammal szembeni ellenérzéseket, csak egy erős, a nemzetet kívül és az országon belül egyaránt megvédeni képes közhatalom lehet az új típusú fenyegetések ellenszere. Aligha szorul mélyebb bizonyításra: ez az üzenet a gondoskodó-oltalmazó állam üzenete. A terrorizmus elleni harcban az emberektől nem vár kezdeményezést, aktivitást is csak annyiban, amennyiben a bűnüldöző szervek ezt igénylik.

Tapasztalati tény, hogy az emberek szívesen hoznak áldozatokat a bűnüldözés eredményessége érdekében. Ha kell, anyagiakkal járulnak hozzá a kriminalitás elleni fellépéshez, vagy akár az életmódjukon változtatnak. A polgárok általában elfogadják, hogy térfigyelő kamerák rögzítik magánéletük eseményeit. Aki megengedheti magának, testőrt alkalmaz, vagy bonyolult műszaki megoldásokat vesz igénybe lakásának távolból történő felügyeletére. A bűnözés általi fenyegetettség-től való szorongás tehát elvezet oda, hogy a megóvottság egyúttal megfigyeltséget is jelent.

Tágabb értelemben ehhez kapcsolódik az a másik összefüggés, hogy egyre több adatunkat tárolják különböző adatbázisokban. Ez sem írható egyértelműen és minden esetben a polgárok ellenőrzésére túlbiztosítással is törekvő állam rovására, hiszen ismertek olyan esetek, amikor a polgárok – különösen egyes súlyos és erőszakos, közfelháborodást kiváltó bűntettek felderítése érdekében – önként szolgáltatnak információkat. Példa erre az az alsó-szászországi nyomozás, ahol a számításba vehető korosztály tagjai tömeges méretekben adtak DNS-mintát, amelyek segítségével meg is találták a szexuális erőszak áldozatává vált gyermek gyilkosát, aki azután egy másik hasonló cselekményt is bevallott (Hochgartz 2000).

Igaz persze az is, hogy az adatszolgáltatás nem minden esetben önkéntes. A személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény 3. §-a (2) bekezdésének b) pontja például – egyebek mellett – kifejezetten a bűnmegelőzés és a bűnüldözés érdekét említi olyan körülményként, amelynek alapján törvény akár különleges személyes adatok kötelező kezelését is előírhatja. Megállapított tény az is, hogy ma már világméretű, az adatok nem nyilvános szempontok alapján történő gyűjtésére kidolgozott rendszerek léteznek, ahol már nem csupán az önkéntesség szorul háttérbe, hanem a bűnmegelőzési-bűnüldözési érdekek szolgálata is kétséges.

Az általános – globális – lehallgató és megfigyelő rendszerek kiépítésének terveiről már a múlt század kilencvenes éveiben keringtek hírek. Valójában ennél is többről van szó. Arról, hogy a terrorizmus elleni fellépés keretei átlépi a büntetőjog alkalmazásának a hagyományos határait. A megelőző csapások politikája és gyakorlata pedig még a bűnmegelőzés ismert fogalmi keretei közé is nehezen illeszthető be.

A már a látens bűnözési vizsgálatokból jól ismert „félelmi paradoxon” (Korinek 2000 és 2006b) új összefüggést kap. A rendszerváltás előtt ellenőrizetlenül lehetett telefonokat lehallgatni, leveleket ellenőrizni, így az állampolgár nagyon átlátható, míg az állami, a korlátlan információk birtokosa az emberek

számára átláthatatlan volt. A rendszerváltás után mindez megfordult. Az állampé-
pezet demokratikus kontroll alá került, a polgárok adataira a törvény, sőt adatvé-
delmi biztos is vigyáz. Ezt a védelmet veszélyezteti a terrorizmus elleni küzdelem
címén kért általános felhatalmazás, amely miatt a múltra még jól emlékező (bár
a terrorizmustól kevésbé fenyegetett) volt szocialista országok polgárai nagyobb
félelmet éreznek.

A büntetőjog-alkalmazás hagyományos határainak az átlépése közvetlenül
érinti az alkotmányosság, a jogállamiság alapjait. Az Alkotmánybíróság több ha-
tározatában hangsúlyozta a büntetőjog és az alaptörvény kölcsönös feltételezett-
ségét. Ennek megfelelően: „A jogrendszer alkotmányosságából következően az
állami büntetőhatalom gyakorlásának is alapvető követelménye, hogy megfeleljen
az alkotmányos elveknek: a büntetőhatalom gyakorlásának alapja jogállamban ki-
zárólag az alkotmányos büntetőjog lehet. [...] Az Alkotmánybíróság álláspont-
ja szerint alkotmányos jogállam a jogsértésekre csak jogállami módon reagálhat.
A jogállam jogrendje senkitől sem tagadhatja meg a jogállami garanciákat. Ezek
ugyanis alapjogként mindenkit megilletnek. Jogállami értékrend alapján jogállami
garanciák mellőzésével még igazságos követelés sem érvényesíthető. Az igazsá-
gosság és az erkölcsi indokoltság lehet ugyan motívuma a büntetendőségnek, a
büntetést érdemlőségnek, de a büntethetőség jogalapjának alkotmányosnak kell
lennie. [...] Az alkotmány 8. § (1) és (2) bekezdése a büntetőjoggal szembeni
alkotmányossági követelményekre is irányadó szabály. E szerint a Magyar Köz-
társaság elismeri az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen alapvető jogait, ezek
tisztelőben tartása és védelme az állam elsődendő kötelessége. Az alkotmány fon-
tos előírása, hogy az alapvető jogokra és kötelességekre vonatkozó szabályokat
törvény állapítja meg, alapvető jog lényeges tartalmát azonban nem korlátozhatja”
[11/1992. (III. 5.) AB-határozat].

Tényként állapítható meg, hogy az alapvető jogokat védő alkotmányos garan-
ciák jelentős része éppen a büntetőjog alkalmazására figyelemmel épült ki, egyszerü-
en abból a köztudomásúként kezelt tényből kiindulva, hogy az ember fundamentális

jogainak legsúlyosabb korlátozása éppen itt következik, következhet be. A konkrét eljárás és határozat tárgyán túlmenően nyilván ilyen megfontolásból fogalmazott úgy az Alkotmánybíróság a halálbüntetés alkotmányellenességét kimondó 23/1990. (X. 31.) AB-határozatában, hogy az emberi élethez és méltósághoz mint abszolút értékhez való jog korlátot jelent az állam büntetőhatalmával szemben.

Az emberi élet előfeltételeinek, szélesebb körben történő védelmének szavatolására (például környezetvédelem) irányuló minden közhatalmi törekvés ellenére elmondható, hogy ezen abszolút érték a büntetőjog alkalmazási körén kívül lényegesen kevésbé oltalmazott. Ha valaki más szándékosan megöl, akkor súlyos büntetésre számíthat, de az életét nem veheti el a közhatalom, bármilyen magatartást tanúsít az ellene lefolytatott eljárás alatt. Ugyanez a személy jogszerűen (bár nem egyenes szándékkal) megölhető rendőri löfegyverhasználat közben, ha nem engedi magát elfogni [9/2004. (III. 30.) AB-határozat].

Sajnálatos módon a másik alapérték, az emberi méltóság is egyre inkább alárendelődik a terrorizmus elleni harc céljainak. Alkotmányunk 54. §-a okszerűen kapcsolja össze az emberi élet és méltóság védelmét a kínzás, embertelen, kegyetlen és megalázó bánásmód vagy büntetés tilalmával. Az emberi élet jogszerű kioltását bizonyos körülmények között a nemzetközi emberi jogi egyezmények elfogadhatónak tartják, a tortúrát azonban soha. Ennek ellenére – elsősorban ismét a terrorizmus elleni harc sajátosságaira hivatkozva – ma már egyre nyíltabban ismerik be a kínvallatás tényleges jelenlétét még magukat alkotmányosnak nevező rendszerek jogalkalmazásában is.

Nem szorul bizonyításra, hogy a terrorizmus valóban óriási veszély az emberek biztonságára. Ebből következően az alkotmányos mérceként használt szükségesség és arányosság elve esetenként az eddigiektől eltérő következtetésekre vezethet a jelenség elleni fellépés eszköztárát illetően. A pénzmosás és a politikai erőszak anyagi támogatása közötti összefüggés, továbbá a megelőzés szempontjai azt indokolják, hogy a különleges – adatfeldolgozási és más – jogosítványok

terjedjenek ki a mögöttes pénzügyi-gazdasági műveletekre is (lásd például a terrorizmus finanszírozásának a visszaszorításáról New Yorkban, az Egyesült Nemzetek Közgyűlésének 54. ülészakán, 1999. december 9-én elfogadott nemzetközi egyezmény kihirdetéséről szóló 2002. évi LIX. törvényt). Tovább tágítva a kört: tagadhatatlan, hogy a terrorizmus és a szervezett bűnözés – elsősorban, de nem kizárólag a finanszírozás terén – számos közös vonást, kapcsolódási pontot mutat. Így a közhatalmi fellépésben aligha indokolt lényeges különbséget tenni az alkalmazható eszközöket illetően, általában nem is tesznek. De még itt sem lehet megállni. A témával foglalkozó kutatások igazolták, hogy a politikai erőszak támogatása érdekében, illetőleg azzal összefüggésben számos olyan bűncselekményt követnek el, amelyek nem sorolhatók sem a törvényi meghatározás szerinti terrorizmushoz, sem pedig a szervezett bűnözéshez. Megfigyelhető, hogy azok a kivételes intézkedések, amelyek bevetésére eredetileg a terrorizmus elleni küzdelem címén került sor, fokozatosan a bűnözés elleni fellépés általánosan megszokott módszereivé válnak.

Hangsúlyozni kell, hogy a különleges eszközök alkalmazásának kiemelkedően fontos területe a megelőzés, ahol az esetek többségében még nem derül ki, valójában mi lesz majd releváns a későbbiekben a felderítés vagy a közvetlenebb megelőzés (a cselekmények elkövetésének megakadályozása) folyamán. Így azután óhatatlanul sok olyan adat halmozódik fel, amelyek az eredeti cél megvalósítása érdekében szükségtelenek, ámde más, társadalomra veszélyes cselekmények visszaszorításában jól használhatók. Különösen így van ez olyan országokban – köztük hazánkban is –, ahol a terrorveszélyeztetettség szintje alacsonynak mondható, a biztonságért felelős szervek azonban folyamatosan dolgoznak.

A célhozköthettség elvének következetes alkalmazásával minden olyan információt ki kellene (elvileg ki is kell) zárni a büntetőeljárásból, amelyeket különleges felhatalmazások birtokában, különleges eszközök alkalmazásával szereztek meg, noha azok feltárására eredetileg a kivételes jogosítványok nem lettek volna felhasználhatók. Ezzel szemben a biztonságért felelős szakemberek a maguk szem-

pontjából okkal vetik fel, hogy a jogalkotónak nem lehet érdeke a leghatékonyabb eszközökkel, jelentős forrásokat igénybe véve megszerzett adatokat a bűnüldözés számára hozzáférhetetlenné tenni.

Érdeemes megjegyezni, hogy az adatgyűjtés és általában a megelőzés, valamint a felderítés terén végbemenő mélyreható változások mellett a büntetések tana és gyakorlata inkább egyfajta visszafordulást mutat a klasszikus, konzervatív elvekhez. A büntetésnek a tett súlyával kell arányosnak lennie. Jó néhány helyen, köztük hazánkban is megfigyelhetők azonban olyan tendenciák, amelyek utilitarista vagy politikai hatalmi megfontolásból a szigorú értelemben vett arányosságtól a kilátásba helyezett büntetés súlyosságával térítik el a szankciók alkalmazásának a gyakorlatát. A börtön (szabadságvesztés) mint a bűnös magatartásra adott társadalmi-politikai-jogi válasz visszanyerte a treatmentirányzatok korábbi évtizedekben elvesztett jelentőségét, szerepét.

Összességében elmondható, hogy az egyén és a civil társadalom közösségeinek kiszolgáltatottsága a közhatalommal szemben igen jelentős mértékben növekedett, miközben az alapjogok korlátozásának hozadéka a közbiztonság javulásában általában nem mutatkozik meg (mindazonáltal látványos romlás jelei sem érzékelhetők).

II.

A rendészettudomány első eredményei

A közigazgatás alkotmányos jogállamban a jog uralma alatt áll. „Az egész közigazgatás csak törvények alapján gyakorolható.” Az osztrák alkotmány 18. cikkének első bekezdését azért idéztük szó szerint, mert ez az alkotmányos alapelv hiányzik a magyar alaptörvényből. Nem csoda, hogy az eddigi stratégiák oly kevés figyelmet fordítottak a közigazgatási jog állapotaira, a célkitűzések megvalósításához vezető utak kijelölésében szinte alig találunk jogalkotási feladatokat (Salgó 1994).

Erre az sem ad magyarázatot, hogy a közigazgatás fundamentumait kétharmados törvények határozzák meg. Nem jogállami eljárás az, ha a kötelező kompromiszumok helyett kiskapukat keresünk: hogyan lehetne államreformot végrehajtani jogalkotás nélkül, lásd önkormányzati törvény vagy a rendvédelmi szervek szervezeti törvényei. A közigazgatás jogi meghatározottságának zárójelbe tétele egyenlő a közigazgatás szakmai szempontjainak negligálásával. Az ilyen módon készített tervek egyetlen erénye az lehet, hogy nem valósulnak meg.

Decentralizáció, társadalmasítás és magánosítás a közbiztonság védelmében

Látszólag, bizonyos vetületekben azonban ténylegesen is az előző pontban leírtakkal ellentétes irányú folyamatként jelentkezik az állam biztonsági monopóliumának oldása, meghatározott területeken egyenesen annak feladása. A magyarázat abban keresendő, hogy a központi hatalom hatalmasra növelt kontroll-lehetőségei nem jelentik egyben az érdekeltséget is valamennyi forrás teljes kimerítésére. Az egyén és a közösségek kiszolgáltatottsága abban áll, hogy számon tarthatják, ki mit telefonozott, s mikor, miért, kinek. Ténylegesen a biztonságért felelős szervezetnek a számukra fontos – például a nemzetközi szervezett bűnözéssel, a terrorizmussal kapcsolatos – beszélgetéseket kell számon tartaniuk, a telefonáló viszont a válogatás és a nyilvántartás szempontjait nem ismeri, még kevésbé azok konkrét eredményét. A központi (szövetségi) hatóságoknak és a politikai uralom szervezeteinek érdekük azonban, hogy a társadalomban elfogadható szintű közbiztonság és stabilitás legyen. Előbb-utóbb az a felismerés is megszületik az állam vezetésében, hogy a biztonságot befolyásoló helyi tényezők és problémák jelentős, esetenként döntő mértékben ott kezelhetők, ahol felvetődtek. Az érdekek változásai is átalakíthatják a biztonság kérdéseinek a megközelítését. A jellegüknél fogva nyilvános, ámde magánkézben lévő terek (bévásárlóközpontok, szórakozóhelyek stb.) rendőri védelme például nyilvánvalóan hozzájárul az adott hely látogatottságához, népszerűsítéséhez, ezáltal a profit növeléséhez is. Ilyen körülmények között a tulajdonosok, üzemeltetők, illetőleg az általuk foglalkozta-

tott személy- és vagyonvédelmi vállalkozások bevonása az értékek oltalmazásába aligha szorul mélyebb indokolásra.

Az állami monopolhelyzet feladása természetesen csak magára a közvetlen biztonságvédelmi tevékenységre vonatkozik. A veszélyelhárítás és az igazságszolgáltatás továbbra is az állam felelősségi körébe tartozik. Ezt a feladatot azonban már nem egyedül végzi, hanem egy sokszereplős színpadi előadás rendezőjeként koordinálja a résztvevők munkáját. A kialakuló új együttműködésben a rendőrség, a biztonsági vállalkozások, az önkormányzatok és más szervek, a polgári önszerveződések, valamint az egyes polgárok között létrejön egy – meghatározott területeken pedig több – biztonsági partnerség. Ennek hosszú távú működtetése közben az állam a jogi keretfeltételeket szabja meg, lehetőleg úgy, hogy ne maradjon a biztonság szempontjából lefedetlen terület. Megtervezi és megteremti azokat a feltételeket, amelyek aktivitásra serkentik a szereplőket. Így „távolból kormányoz”: belátja, hogy nem képes mindenki biztonságát a kívánt szinten garantálni. Mindazonáltal maradnak továbbra is olyan tevékenységek, amelyek nem privatizálhatók. A folyamat tehát úgy ragadható meg, hogy a korlátozott teljesítőképességű állam a védelem egy részét a vállalkozásokra, polgárookra hárítja át, akik ezt átvéve egyfajta veszélyközösségi, biztonsági partneri viszonyba lépnek az állammal.

A biztonsági partnerségek létjogosultságához kevés kétség férhet. A megvalósítás módja azonban rendkívül nagy körültekintést és az érdekek, valamint az alkotmányos értékek gondos egyeztetését igényli. Tagadhatatlan ugyanis, hogy a szoros együttműködés keretében a magánérdekeket szolgáló privát biztonsági vállalkozások – és persze a mögöttük lévő megbízók – befolyásra tesznek szert a közhatalom működésére, miközben az állam is meghosszabbítja beavatkozási, felügyeleti lehetőségeit olyan viszonyokra, amelyek az alkotmányosan védett magánszféra körébe tartoznak. Ha az együttműködés nem szigorúan meghatározott, alkotmányos elvekhez igazodó keretek között valósul meg, akkor fennáll a veszélye egy olyan rendvédelmi komplexum kialakulásának, amely aggályos a törvényes állami működés és az alapvető jogok szempontjából.

Míndezekből természetesen nem következhet a biztonsági partnerségek létjogosultságának a megkérdőjelezése, hiszen a különbözőségek mellett a legalapvetőbb értékek (a személy- és vagyonbiztonság) közösek, a veszélyekkel szembeni védekezés pedig minden emberi tevékenység, magatartás szükségképpeni eleme. A közbiztonság és a magánbiztonság oltalmazását összehangoló együttműködések egyik előnye a változatosság, az adott szükségletekhez való rugalmas alkalmazkodás képessége. A partnerségeknek számos modellje van, ezek tanulmányozása jelentősen gazdagíthatja a veszélyelhárítással, bűnmegelőzéssel, sőt a bűnüldözéssel kapcsolatos ismereteinket is.

A bűnözés és a biztonságvédelem társadalmi hatásai

Közhely, hogy a kriminalitás társadalmi tömegjelenség, amelynek okai a kutatók jelentős részének álláspontja szerint az együttélésben, illetőleg annak zavaraiiban keresendők. Ugyanilyen nyilvánvaló tény: a bűnözés nem csupán a jogrendet és a cselekmények közvetlen tárgyait veszélyezteti, hanem a maga módján formálja az emberek és a közösségek magatartását, életét. Természetes az is, hogy a védekezés eszközeihez való hozzáférés, az azok feletti rendelkezés szintén fontos tényezője a szubjektív és objektív biztonság, végső soron az élet minőségének.

A társadalomban két szélsőséges pólushoz viszonyítva lehet a népeiséget csoportosítani. Az egyik körül azok találhatók, akik viszonylag csekély valószínűséggel válnak áldozattá, mivel helyzetük lehetővé teszi pótlólagos biztonsági berendezések és szolgáltatások vásárlását (Salgó 1994). Bár meg kell jegyezni, hogy a biztonság nem sorolható az egyszerűen gyarapítható javak közé, hiszen minden intézmény, rendszer vagy berendezés újabb biztonsági kockázatokat is produkál, miközben egyes veszélyekkel szemben védelmet nyújt. Számos olyan bűneset ismert, ahol éppen a biztonsági emberek adták a tippet a rablóknak, sőt bankrabló is került ki soraikból.

Mindazonáltal nyilvánvalóan kiszolgáltatottabbak azok, akik a másik pólus közelében vannak. Az ő életmódjukhoz, szegénységükhöz jelentős mértékben társul az ismétlődő áldozattá válás fokozott kockázata. A pótlólagos biztonság számukra nem vagy kevésbé elérhető, másfelől pedig a bűnözők olyan lehetséges sértettekre összpontosítanak, akiknek a sebezhetősége nagy. Ez a csoport kénytelen beérni a „szegényjogon” mindenkinek kijáró biztonsággal, amelyet az állam garantál.

Ez a jelenség káros, mert a 20. századi társadalmi (jóléti) homogenitásra törekvés kudarcát jelenti, másrészt rombolja a társadalom közösségi tudatát, önazonosságérzését. A fragmentált társadalom nem tud azonos rendezési elvek szerint érezni, élni és cselekedni. A dezintegráció a társadalom egészének előrehaladása szempontjából is negatív folyamat, ennek a közbiztonságra gyakorolt hatása tovább szélesíti és mélyíti a népesség nagy csoportjai közötti szakadékot (Ferge 2000).

Valójában ennél is többről van szó. Az említett biztonsági partnerségek még a legjobb szabályozás és a legerősebb kontroll mellett sem oldják fel a különbséget a közbiztonság védelmében valamilyen módon részt vevő szereplők között. Ehhez járul a közösségi terek privatizációja, ez egyrészt szó szerint értendő, másrészt pedig úgy, hogy a társadalmi élet jelentős megnyilvánulásai (például vásárlás, a szabadidő eltöltése) egyre inkább magánterületeken kapnak helyet. Ebből következően a szegények és a társadalmi előítéletek alapján marginalizált csoportok tagjai jobban ki vannak téve a biztonsági emberek általi zaklatásnak, adott esetben a kiűzetésnek is. Megjegyzendő, hogy maga a közhatalom is alkalmaz olyan megoldásokat, amelyek az emberek mozgásszabadságát korlátozzák (kitiltás, lakhelyelhagyási tilalom stb.).

Egyáltalában nem elhanyagolható körülmény az, hogy a magánrendőrségek létszáma ma már általában meghaladja a közbiztonság védelmére rendelt hivatalos testületekét. Magyarországon a számok még jelentősebb eltérést mutatnak.

A Személy-, Vagyonvédelmi és Magánnyomozói Szakmai Kamara statisztikája szerint 112 066 személy van olyan igazolvány birtokában, amely privát biztonsági tevékenység ellátására jogosítja, de még az aktívnak minősített biztonságiak is 69 951-en vannak a 2005. szeptember 1-jei állapot szerint,³ ez több mint duplája a szolgáló hivatásos rendőrök létszámának. Az arányok napjainkban hasonlóak, azon még a rendőrség és a határőrség közelgő integrációja sem fog változtatni.

A középkori állapotokat idézi fel ez a helyzet, ahol a fallal körülvelt városokban lakó polgár biztonságával szemben a kívül rekedtek kockázatos életkörülményei álltak. Ahogyan akkor, úgy ma is sokan törekednek arra, hogy tagjai legyenek ennek az exkluzív klubnak, amely természetesen sok ember kizárásával is együtt jár.

A szegénység és a kirekesztettség azonban nem csupán a biztonsági szolgáltatásokhoz való hozzájutást nehezíti, hanem az előítéletesség és a politika rosszul értelmezett és türelmetlen eredményességre való törekvései miatt maga a hátrányos helyzet válhat sokak szemében egyfajta devianciává, sőt egyenesen bűnös magatartássá (Gönczök 1990; Crowther 2000). Úgy, ahogyan azt a két világháború közötti helyi rendészet monográfusa szókimondóan megfogalmazta: „lélektanilag ismert tény, hogy a nincstelen, a nélkülöző népréteg, vagy akárcsak csoport, a közbiztonságra felette veszélyes, nemzeti szempontból teljesen megbízhatatlan, így a nemzeti társadalom számára nemhogy hasznos elem, hanem egyenesen teherterhel” (Nagy 1938).

Manapság a még mindig divatos „nulla tolerancia” elvének keretében jelenik meg a leghatározottabban a közhatalmi kontrollnak a szegénység, a hátrányos helyzetű csoportok ellen fordulása, amely tovább erősíti a kirekesztés politikáját akkor is, amikor az egyéb (szociális) különbségeket vagy legalábbis a marginalizáltság kirívó megnyilvánulásait (például romatelepek) sikerül felszámolni vagy enyhíteni. Különösen demoralizáló hatást vált ki ehhez képest, hogy a „felső tízezerből” ki-

³ <http://www.szvmszk.hu/node/6> (letöltés: 2006. 01. 31.).

kerülő gyanúsítottakkal olykor látványosan engedékeny a büntetőhatalom (a sokmilliárdos kárt okozó bűncselekmény első számú gyanúsítottját kifejezetten baráti légkörben hallgatta ki az ügyész, a szabadságvesztés-büntetését töltő népszerű táncdalénekes gyakran jár ki a börtönből néhány napra stb.).

Nem hallgatható el az sem, hogy a nincstelenségből és a társadalmi kirekesztettségéből adódó kiszolgáltatottság valóban a bűnözés világa felé sodorhatja azokat, akik egyéb módot nem látnak életük megváltoztatására. Más kérdés, hogy többségük ott is kizsákmányolt és megalázott pária marad.

A bűnözés és a bűnüldözés társadalmi megítélése

Demokratikus társadalmakban aligha vitatható, hogy a közgondolkodás, az emberek véleménye, érzései, különösen a bűnözéstől való félelme nem hagyható figyelmen kívül a bűnözés közhatalmi kezelésében, így a kriminológiai kutatásokban sem.

Általánosságban elmondható, hogy kétfajta megközelítés van jelen a bűnre való társadalmi reagálást illetően. Az első szerint a büntetőjog önkorlátozása helyénvaló, hiszen a dekriminalizációs tapasztalatok általában kedvezőek. Ha nem elvadult gonosztevőket akar a társadalom a börtönökből visszakapni, akkor a büntetés-végrehajtás humanizálása úgyszintén elengedhetetlen.

A másik gondolkodásmód képviselői a törvényre és a rendre (law and order) hivatkozva éppen az ellenkezőjét vallják. E felfogás szerint a megengedő büntetőpolitika csődöt mondott. A bűnözők nem szolgálnak rá a társadalom jóhiszeműségére és türelmére. A börtönökben valóban csak alacsony hatékonysággal vagy alig lehet a jóra nevelni az embereket, ebből azonban nem az következik, hogy a börtönöket emberségesebbé kell tenni, hanem az, hogy az elkövetőket minél hosszabb ideig, akár életfogytig benn kell tartani.

Az emberek általában inkább ez utóbbi felfogást vallják. A bűncselekmények megelőzésének legfontosabb módjaként a szigorúbb büntetéseket vélik

a legtöbben célravezetőnek. Kétségtelen tény azonban, hogy a punitív megközelítés a valóságban nem kizárólagos, hanem – még ha gyakran ellentmondásosan is – keveredik a toleránsabb nézetekkel, a szigorú büntetéseket követelő emberek többsége egyidejűleg elfogadja a büntetés és a nevelő jellegű intézkedések szükségességét (Boers 1980; Korinek 1988). Az is megállapítható, hogy van csökkenő irányú elmozdulás a megtorló jellegű beavatkozások szerepének az értékelésében, miközben növekszik a bűnözésre adott társadalmi-köz hatalmi válaszok komplex jellegének megértése és elfogadása (Korinek 1995). Ebben a folyamatban igen fontos szerepe van a bűnözés és a bűnüldözés valóságáról adott pontos tájékoztatásnak, az emberek meggyőzésének – például az őket bármilyen minőségben érintő eljárások közben, de a médiában is –, továbbá a megelőzésben és a büntető igazságszolgáltatásban való társadalmi részvételnek (Allen 2004).

A rendszerváltozás utáni társadalmak esetében különös problémaként vetődik fel, hogy a diktatúrák általában, így a szocialista rendszerek is alacsony szinten tartották a bűnözést, legalábbis a hivatalos adatok szerint. Kétségtelen tény az is, hogy a paternalista állam egyfajta biztonságérzetet is táplált az emberekbe (Irk 1993). A politikai demokratizálódással egyidejűleg azonban hatalmas bűnözési hullám érte el a rendszerváltó országokat. Könnyen kialakulhatott – és ki is alakult – az a kép, hogy valójában az immár komolyabban vett alkotmányos alapjogi garanciák, a „rendőrség kezének megkötése” a növekvő bűnözés oka (Mawby 1993), ebből következően a megoldás sem lehet más, mint a szabadságjogok csorbítása, egyes eszmények feladása a bűnüldözés hatékonyságának a növelése érdekében (Boross 1993). Ténylegesen megfigyelhető, hogy az átalakulóban lévő államokban a szabad piacgazdaságon alapuló kormányzás rendőrállami megoldásokkal, sőt ilyen elvi megközelítésekkel is keveredik (Loó 2002).

A politika és a büntetőjog

A büntetőpolitika jelentős irányváltásait a társadalmi közgondolkodás általában nehéz vajúadások után hozza világra. Az új megszületését rendszerint megelőzi

a régi megoldások tartalékainak a kimerülése, annak a felismerése, hogy a korábbi eszköztár további alkalmazása zsákutca.

Így volt ez már a 17. század végén is, amikor a folyamatos szigorítások után szinte minden jogsértésért akasztófa járt, és például Angliában több mint kétszáz törvényi tényállás szankciója volt a halálbüntetés. A folyamatos szigorítások ellenére a bűnözés egyre emelkedett. A helyzet iróniája, hogy az egyik legjobb elkövetési alkalom éppen a nyilvános kivégzés volt, amely vonzotta a zsebtolvajokat és más olyan bűnözőket, akiknek a cselekményéért szintén bitó járt.

Cesare Beccaria ismerte fel és mondta ki a szemléletváltás szükségességét annak hangsúlyozásával, hogy nem a büntetés szigora, kegyetlensége, hanem annak elkerülhetetlensége a legjobb visszatartó erő. Fontos, máig szem előtt tartandó gondolatokat fogalmazott meg a rendőrséggel és a bűnmegelőzéssel kapcsolatban is. Az előbbit illetően például az volt a véleménye, hogy csak bárki számára megismerhető, világos törvények alapján járhat el, ellenkező esetben megnyílik az út a zsarnokság előtt, amely mindig a politikai szabadság „határmezsgyéjén ólálkodik”. Ugyancsak tanulságos és aktuális az is, amit Beccaria a büntetőjogi szabályozás és a prevenció összefüggéseiről mond:

„Miként a természet állandó és rendkívül egyszerű törvényei sem akadályozzák meg, hogy a bolygók mozgásában zavarok ne álljanak elő, úgy a gyönyör és a fájdalom végtelen és ellentétes vonzóerői közepette az emberi törvények sem képesek megakadályozni minden zavart vagy rendetlenséget. Márpedig ez a korlátolt emberek ábrándképe, ha egyszer kezükbe kerítik a hatalmat. Ha sokféle közömbös cselekvést megtúltunk az embereknek, ez nem egyértelmű azzal, hogy megelőzzük a belőlük származó bűncselekményeket, inkább azt jelenti, hogy újabb bűncselekményeket hozunk létre, hogy önkényesen szabjuk meg az erénynek és a bűnnek azokat a fogalmait, amelyeket öröknek és változatlanak hirdetnek. Hová is jutnánk, ha megtiltanák nekünk mindazt, ami bűncselekmény elkövetésére bír-

hat bennünket? Az embereket még érzékszerveik használatától is meg kellene fosztani!” (Beccaria 1967).

A világ és benne a problémák büntetőjogi szabályozás útján történő megoldásának kísértése azóta sem sokat változott. Ideje volna felismerni, hogy a büntetőjog egyedül nem alkalmas azon problémák megoldására, amelyekkel foglalkozik.

Kétségtelen tény – amint arról szó volt –, hogy a prevenció és a nyomozás előtti felderítés, továbbá a terrorizmus elleni harc, valamint annak kiterjesztése más kriminális megnyilvánulások kezelésére egyre jelentősebb mértékben a büntetőjogi, sőt részben bármiféle törvényes kereteken kívül zajlik, ez pedig alapvető emberi jogi aggályokat vet fel. Azt is látni kell azonban, hogy a politika az igazán nagy eredményeket – egyébként vegyes sikerrel – igyekszik „visszacsatornázni” a büntető igazságszolgáltatásba. Sorra jönnek létre a nemzetközi büntetőbíróságok, igazságszolgáltatás elé állítják a bukott diktátorokat. Úgy tűnik tehát, hogy a büntetőjog alkalmazásának „csupán” az alapjogi garanciális oldala szorul háttérbe, az elrettentő hatásához fűzött követelmények azonban nem.

A büntetőjog jövőbeni szerepének meghatározása során szem előtt kellene tartani, hogy az az egyedi, külsőleg megnyilvánuló cselekményre, viselkedésre irányul, nem képes tehát a bűnözés okait felszámolni, azokat lényegesen befolyásolni. Kivétel ez alól maga a szabályozás, amennyiben a kriminalizálásnak nem az általános társadalmi értékek védelme az oka és célja, hanem a közhatalom működéséhez, adott esetben más jogszabályok érvényesülésének az előmozdításához fűződő érdek (*mala prohibita*).

Büntető törvénykönyvünk 218. §-a például embercsempészés miatt büntetni rendeli azt, aki segítséget nyújt másnak ahhoz, hogy az államhatárt engedély nélkül vagy meg nem engedett módon átlépje. Az államnak kétségtelenül joga van ahhoz, hogy a határátlépés feltételeit és módját szabályozza. Mégis látni kell, hogy ebben az esetben (hangsúlyozom, hogy a jelenlegi szabályozásban sem anya-

gi haszonszerzés, sem egyéb körülmény nem szükséges a tényállás kimerítéséhez, tehát egy tisztán segítő szándékú közreműködés is börtönbe juttathatja az elkövetőt) lényegében egy általánosan elismert nemzetközi emberi érték (a szabad mozgás) előmozdításáról van szó. Ráadásul a tilalom hatálya alá tartozó kifelé történő határátlépés közvetlenül és nemzetközileg is elismert alapjog érvényesítése, amennyiben az 1976. évi 8. tvr.-rel kihirdetett Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya 12. cikkének 2. bekezdése határozottan kimondja, hogy mindenki szabadon elhagyhat bármely országot, beleértve saját országát is. Igaz persze, hogy ez a jog törvényes korlátozásoknak alávethető, ámde az értékek hierarchiáján a megszorítások nem változtatnak. Általában a mala prohibita körébe sorolhatók azok a magatartások, amelyek attól függően érdemelnek büntetést, hogy engedéllyel vagy a nélkül valósulnak meg. Itt is hangsúlyozom, hogy az engedélyezési rendszernek lehetnek és általában vannak méltányolható indokai, a büntetethez azonban pusztán az engedély hiányában áll be akkor is, ha egyébként a cselekmény más érdeket nem sért. Másképpen fogalmazva: nem a konkrét, a jogsértéssel előidézett társadalmi kár vagy veszély a fellépés alapja, hanem a közhatalom presztízsvesztesége.

A büntetőjogi szabályozás egyszerűnek tűnő módszerét a társadalmi problémák megoldására alkalmazni kívánó politikusok általában nem számolnak azzal – noha erre a mondottak szerint már Beccaria is felhívta a figyelmet –, hogy a rossz szabályozás és az igazságtalan jogalkalmazás nem csupán alkalmatlan a kívánt elrettentő hatás elérésére, hanem egyenesen az ellenkező eredményt idézheti elő: a bűncselekmények számát, illetőleg súlyosságát növelheti.

A törvényhozásra leselkedő veszélyek hangsúlyozása mellett azonban azt is ki kell mondani – éppen a háborús szemlélet és a bűnözés elleni fellépésnek az alapjogi garanciákat jórészt nélkülöző titkos műveletek felé terelése miatt –, hogy a büntetőjogi szabályozásnak társadalmi és alkotmányos értékei vannak, amelyeket a jövőben is érvényesíteni szükséges.

Mindenekelőtt az értékek és az értékeken alapuló legfontosabb normák stabilitását kell kiemelni, ami egyben egyfajta biztonságot is jelent mind objektív, mind pedig szubjektív értelemben. Arról van szó, hogy a büntetőjog világosan és előre láthatóan rögzíti azokat a követelményeket, amelyek megszegése esetén az ugyancsak előzetesen meghatározott jogkövetkezmények alkalmazhatók (*nullum crimen, nulla poena sine lege*). Ezzel a szabályok morális megerősítése is megtörténik. A hosszú távra szóló, általánosan elfogadott értékeken alapuló szabályozás egyben azt is feltételezi, hogy a bűnről és a büntetésről vallott felfogások ideológiai meghatározottsága háttérbe szorul az igazságügyi politikában, valamint a kutatásokban is.

Beccariának igaza volt. A kilátásba helyezett büntetések súlyosságának nincs elrettentő hatása. Ebből természetesen nem következik a börtönök azonnali lebontásának a szükségessége. A büntetésnek és a büntetőjognak ugyanis nem kizárólag elrettentő funkciója van, kétségtelenül szükség lehet például egyes elkövetőknek a társadalomtól való időleges, illetőleg – a mai hivatalos álláspont szerint akár végleges – elkülönítésére. A kilátásba helyezett büntetés súlya önmagában általában nem tart vissza az elkövetéstől, a végrehajtásnak, egyáltalában a hatóságok részéről tanúsított bánásmódnak azonban már van hatása az egyénre és annak jövőbeni magatartására. A legfontosabb „üzenet”, amelyet a büntető igazságszolgáltatás és általában a közhatalom az embereknek küldhet: a tisztességes elbánás. Nem meglepő, hogy kutatások is megerősítették: a hatóságok fair magatartása és az egész beavatkozás elfogadott legitimitása kimutatható hatással van a jogkövető magatartásra. Speciális gond, hogy kiélezett politikai küzdelmekben a büntetőjog diszfunkcionálissá is válhat. Szűkös anyagiak esetén, türelmetlen omnipotencia hitében a törvényhozók a társadalom általános bajait is nem erre való büntetőjoggal kívánják gyógyítani.

Az eddigiekben – nem mellőzve ugyan az értékelő megjegyzéseket – alapvetően a büntetőjog és annak társadalmi-jogi környezete: a biztonságvédelem néhány, ma megfigyelhető tendenciáját írtam le. A tudomány képviselője azonban

nem érheti be a világ magyarázatával, erejéhez és tehetségéhez képest hozzá kell járulnia annak megváltoztatásához, jobbításához (Fichte 1974).

Persze már az is eredmény, ha a politika és a törvényhozás számára megmutatjuk a zsákutcákat, a mindenképpen elkerülendő utakat. Ilyen a bűnüldözés kivonása a jog uralma alól vagy a bűnözés visszaszorításának a terve a büntetések szigorításával.

Ennél azonban többet is tudunk ajánlani. Létezik és fejlődik az a koncepció, amely korszerű választ ad az itt felvetett problémák többségére, legalábbis az elvi megközelítés szintjén. Kibontása és következetes alkalmazása révén meg lehetne szüntetni, de legalábbis számos területen csökkenteni lehetne azokat az ellentmondásokat és gondokat, amelyeket e tanulmány is bemutatott. Ez az irányzat nem más, mint az emberi biztonság. Megjegyzem, hogy az angol „human security” kifejezést általában inkább humánbiztonságnak fordítják (Axworthy 1999), az „emberi biztonság” megjelölés azonban jobban érzékelteti az emberi jogokkal való szoros összefüggést.

Az emberi biztonság fogalmának és követelményrendszerének kidolgozása az ENSZ fejlesztési programjához (United Nations Development Program; UNDP) kapcsolódik. A program 1994-es jelentésében (Human Development Report) az emberi biztonság két rendkívül fontos alkotóelemeként határozza meg a félelemtől és a nélkülözéstől mentes szabadságot.⁴ Témánkat illetően tehát arról van szó, hogy a bűnözéssel szembeni fellépés függ attól, hogy mennyiben sikerül a szociális problémákat megelőzni, a feszültségeket feloldani, a dezintegrálódást megakadályozni, összességében magát a büntetőjogi fellépés kényszerét elkerülni.

Az emberi biztonság koncepciójának további fejlesztésére és a megvalósítás tervének kidolgozására 2000-ben az ENSZ millenniumi ülészakán döntést hoz-

⁴ *Human Development Report*, 1994, <http://gd.tuwien.ac.at/soc/undp/e94over.htm> (letöltés: 2006. 02. 20.).

tak egy bizottság kiküldéséről. Ebben a kérdés legjobb elméleti ismerői és gyakorlati szakemberei kaptak helyet, így például társelnökként Sadako Ogata, az ENSZ korábbi menekültügyi főbiztosa és Amartya Sen közgazdasági Nobel-díjas tudós, de részt vett a munkában Bronislaw Geremek volt lengyel külügyminiszter is.

A testület 2003-ra készítette el jelentését, ebben úgy foglalt állást, hogy a nemzetközi közösségnek új biztonsági paradigmára van szüksége. Az állam továbbra is fontos tényezője a biztonság védelmének, de gyakran előfordul, hogy kötelezettségeinek nem tud vagy nem akar eleget tenni, sőt maga válik veszélyforrássá saját polgárai számára. Ezért az állam biztonsága helyett az emberek biztonságát kell a figyelem középpontjába helyezni.⁵ Az emberi biztonság fogalmát a bizottság így határozta meg: „Minden emberi élet lényegi magvának az oltalmazása úgy, hogy egyidejűleg elő kell mozdítani az emberi szabadságok és az emberi kiteljesedés előmozdítását.”⁶ Az emberi biztonság koncepciójától elválaszthatatlan az alapvető szabadságjogok védelme. Kiterjed azonban a súlyos, illetőleg széles körben jelentkező veszélyekkel, helyzetekkel szembeni védekezésre is.

A biztonságról való gondolkodásban már korábban is felismerték a komplex (Rubin 2003) és a globális megközelítés (Steinbruner 2000) szükségességét. Az is nyilvánvalóvá vált, hogy a korábbi különbségek (katonai-rendészeti, külső-belső stb.) eltűnőben vannak, legalábbis relativizálódnak. Az emberi biztonság felfogásában alapvetően az az új, hogy az egyének és közösségeik szempontjait helyezi előtérbe a nemzet vagy akár a nemzetközi közösség egészének biztonsági érdekeihez képest.

A hagyományos állam-, illetőleg nemzetbiztonsági és az emberi biztonsági felfogás különbségét mutatja például a migráció megítélése. Az utóbbi inkább pozitívumnak tartja az emberek mozgását, hiszen ez növeli az országok kölcsönös

⁵ *Commission on Human Security: Human Security Now*. UN, New York, 2003, 2.

⁶ I. m. 4.

függését, erősíti a különbözőség elfogadását. Előmozdítja az ismeretek, valamint a képességek átadását, terjesztését. Segíti a gazdasági fejlődést, ezzel együtt a migrációban érintett emberek boldogulását. Igaz, hogy vannak veszélyek és hátrányos következmények is, de a migráció negatívumait is elsősorban a közvetlenül érintett emberek szempontjából kell megítélni.

Az emberi biztonság felfogása általánosságban feloldja az emberi jogok és a biztonság között általában feltételezett ellentétet. Ez az irányzat azt vallja, hogy az emberi jogok kiterjesztése és élvezetük minél teljesebb körű biztosítása az emberek számára nem akadály, hanem egyenesen célja, siker esetén pedig eredménye a biztonságvédelmi politikának (Oberleitner 2002).

Ha a kívánatos stratégiát a legrövidebben kellene összefoglalni, akkor Javier Solana (2004) mondatát hívnám segítségül: „Az a világ biztonságosabb, amely tisztességesebb.”

Közigazgatási reformok a kormányzati döntésekben

Úgy tűnik, hogy a haladást segítő közigazgatási átalakulás, ha úgy tetszik, az uniós intézményrendszernek is megfelelő modernizáció, még csak napjainkban kezdődik. Ha áttekintjük az eddigi kormányok programjait, azt találjuk, hogy minden ciklusban megvalósítandó, fontos célként szerepeltek

- a korszerű, kisebb létszámú és költségű közigazgatási szervezet kialakítására;
- a közrend és a közbiztonság fenntartására vagy megerősítésére, illetőleg a romló közállapotok javítására;
- a bűnmegelőzés hatékonyságának a növelésére;
- a korrupcióval szembeni küzdelemre;
- a rendőrség megerősítésére;

- a deregulációra (és a felesleges bürokrácia visszaszorítására)

vonatkozó ígéretek.

A valóra váltás azonban ugyancsak nehézkesen történt, történik. A 2006 és 2010 közötti évek közötti kormányzati periódus programjában erre vonatkozóan a következő megállapítás olvasható: „Az elmúlt évtizedben azonban a politika mindig megrettent az átalakítással járó konfliktusoktól, *a kisebb, hatékonyabban működő szolgáltató állam megteremtésének politikai deklarációja soha nem vált érdemi cselekvéssé.*”⁷ Jól tükrözi e megállapítást a tárgykörbe tartozó néhány parlamenti és kormányhatározat, amely gyakorlatilag a reform egyes elveinek és irányainak meghatározásán, továbbá az igazgatási apparátus működésének és szervezetének újbóli és újbóli – igaz, némileg eltérő megfogalmazású – felülvizsgálatára, illetve áttekintésére vonatkozó feladatok elvi meghatározásán alig lépett túl. Például *a közigazgatás korszerűsítéséről 1026/1992. (V. 12.) kormányhatározat* mellékletének 2/a pontja szerint „át kell tekinteni a központi kormányzati szervezeti rendszer struktúráját, és szakértők bevonásával egységes módszer és rendező elvek alapján meg kell vizsgálni, hogy az egyes szervek jogállása, funkciója, feladata, hatásköre megfelel-e a modern közigazgatás követelményeinek, s javaslatokat kell kidolgozni a szükséges intézkedésekre”.

Hasonló jellegű „áttekintő feladatot” szabott *a közigazgatás továbbfejlesztésének 2001–2002. évekre szóló kormányzati feladattervéről szóló 1057/2001. (VI. 21.) kormányhatározat* I/1. pontjának a) alpontja a minisztériumok és b) alpontja a minisztériumi munkát segítő háttérintézményi struktúra vonatkozásában, amikor arról rendelkezett, hogy „folytatni kell a minisztériumok által ellátott feladatok és hatáskörök felülvizsgálatát. A változatlanul szükséges miniszteriális feladatok közül arra kell törekedni, hogy minisztériumi szinten csak az ágazati stratégiai, szabályo-

⁷ Új Magyarország, Szabadság és szolidaritás. A köz társaság kormányának programja a sikeres, modern és igazságos Magyarországgért, 2006–2010. Az Országgyűlés Hivatalához benyújtott, H/64. sz. határozati javaslat.

zási és az elemző, ellenőrző feladatok maradjanak”, továbbá ezekkel összhangban kellett elvégezni a háttérintézmények felülvizsgálatát is.

A közigazgatási rendszer korszerűsítéseinek irányairól szóló vitaanyagból, továbbá az országos fejlesztéspolitikai koncepcióról szóló 96/2005. (XII. 25.) OGY-határozatból a kívülálló ugyancsak keveset ismerhet meg a modernizáció komplex stratégiai céljairól, az egyes részterületeket érintő reformtervek összefüggéseiről és a végrehajtás mikéntjéről, továbbá – az elképzelések szerinti – ütemezéséről.

A közigazgatás egyik ága, a rendészeti igazgatás

Az 1949 utáni állampárti struktúrában olyan sikeresen leválasztották a rendészetet a közigazgatásról, hogy oda 1990 után sem történt meg a visszatérés. Ennek a hagyománynak megfelelően a rendvédelmet átalakító törekvések nem kapcsolódtak össze a közigazgatás átfogó reformjával. Igaz, azok maguk is bevégezetlenek maradtak, pedig a modernizációra a rendszerváltozás óta több kísérlet is történt.

Aki az államszervezet megreformálására készül, annak kötelező a rendszerelméleti megalapozás. Nem lehet a struktúra egyik elemét átalakítani, miközben számos más terület változatlan marad. Felvetődhet azonban az a veszély is, hogy az ilyen holisztikus szemlélet parttalanná teszi a rendészet fogalmát, és ez ugyancsak cselekvőképtelenséghez vezethet. Ha azonban a közigazgatás jogi meghatározottságára támaszkodunk, akkor kellő eligazítást kapunk a szolgáltató (pozitív) közigazgatás és a jogellenes magatartásokból keletkező veszélyeket legitím erőszakkal elhárító negatív közigazgatás között húzóódó határok felismeréséhez.

A rendészeti igazgatásban az erősen centralizált rendszer lehetővé teszi, hogy minden kormányzati rögtönzés azonnali végrehajtást nyerjen, anélkül hogy azok szakmai kontrollt és jogi alapokat kapnának. A regionális rendőrségi szervezet kialakításának területén éppen egy ilyen akciónak lehetünk a szemtanúi.

A döntéshozóknak inkább javasolnánk a rendészeti közjog természetével való megismerkedést.

A rendszerváltozás környékén világos volt, hogy a rendészeti szervek létesítése, belső struktúrájuk kialakítása, hatáskörük és illetékességük megállapítása törvényhozási feladat. Ma az lenne kívánatos, hogy a szervezeti törvények jelen állapotát vizsgáljuk meg, mégpedig

- alkotmányossági szempontból annak fényében, ahogyan az Alkotmánybíróság a rendőrségi törvény számos rendelkezését megsemmisítette;
- rendszertani szempontból, arra tekintettel, ahogyan a rendészet anyagi és eljárási joga az elmúlt tizenöt esztendőben átalakult;
- szakmai szempontból, figyelembe véve azt, ahogyan a rendvédelem hazai és nemzetközi környezete és technikai lehetőségei megváltoztak;
- és célszerűségi szempontból, annak eldöntésére, hogy mit kell megtartani a jövő államigazgatásában, mi adható át az önkormányzati közigazgatásnak, és végül mi az, ami társadalmasítható.

Az előbbi feladatok a közjog területén jelentkeznek. A közbiztonság modern felfogása azonban a vállalkozói szférára is támaszkodik, ezért a magánjognak azok a forrásai is fontosak, amelyek a vagyonvédelemmel és a magánbiztonsággal kapcsolatosak.

A jogalkotás következő iránya azzal függ össze, amit a szakirodalom a rendészeti jog „keresztbe fekvő” jogági jellemzőjének tart. Az olyan szabályozási tárgyak, mint az energiatermelés és -gazdálkodás, a hírközlés és az informatika, a természet- és környezetvédelem, a kulturális értékek védelme, a közlekedés, az egészségügy, a bevándorlás, a menekültügy és az állampolgárság alapvetően nem rendészeti tárgykör, de mindegyiknek van rendészeti mozzanata. Az anyagi és szellemi értékek előállításának ezek a területei többé vagy kevésbé ki vannak téve

a jogellenes emberi magatartásokból származó veszélyeknek, amelyekkel szemben rendészeti eszközökkel (rendészeti hatósági korlátozásokkal) is védekezni kell.

Végül szólunk a rendészeti közszolgálat jogáról. A rendészeti személyzet jövőbeni kialakításánál több kérdés vár megválaszolásra:

- A rendészeti köztisztviselő civil vagy katonai típusú közszolgálati jogviszonyban dolgozzon? Ahol a hivatásos szolgálati jogviszony fenntartandó, ott további kérdés a tiszt-tiszthelyettes arány átalakítása, valamint a tiszt és a vezetői helyek szinkronja.
- Az elmúlt évtizedekben a hierarchia nyomta rá a bélyegét a képzési követelmények, a hivatali beosztások (állománytábla) és a fizetési osztályok meghatározására. Ezt a rendszert át kell alakítani, ha valóban a decentralizáció és a dekoncentráció harmóniája fogja jellemezni a következő két évtized modernizációs programjait. (Nem lehet megvalósítani az első fokú hatóságok megerősítésének a programját, ha a beosztások anyagi elismerése nem a tényleges teljesítménytől és a felkészültségtől, hanem a hierarchiában elfoglalt lépcsőfoktól függ.)
- A humánpolitika és az életpályamodell kialakításának feltétele az, hogy a szervezetben világosan különüljenek el a szakirányú és a szervi működés feladatai. Továbbá a szakirányú szolgálati ágazatokban olyan módon határozzák meg a foglalkoztatási kritériumokat, hogy azok fejezzék ki az ágazati feladathoz kapcsolódó szaktudás önálló szakmai elismertségét. Ehhez nélkülözhetetlen a gyakornoki rendszer bevezetése és az ahhoz kapcsolódó szakvizsga.
- A vezetői szintek meghatározása szolgálati áganként eltérő elvek szerint történhet. A közrendvédelem decentralizációja a civil és a szakmai vezetés egészen új modelljét alakíthatja ki. A bűnüldözés az igazságszolgáltatás kontrollja alá kerülhet. Csökkenthető a centralizált, országos irányítású rendészeti szolgálatok száma. Újra kell tervezni a rendészeti

és a nemzetbiztonsági szolgálatok kormányzati irányításának, a köztük lévő munkamegosztás, illetve a finanszírozás elveit és az elvek megvalósulását a gyakorlatban.

- Tervezhetővé válik a rendvédelem szervezeti tagoltsága, optimális létszáma, a költségvetésből való részesedése, valamint a finanszírozás módja (központi és/vagy helyi forrásokból).
- Az előbbieken leírt lépések teszik lehetővé a minőségbiztosítást, a teljesítménymérés és a tervezés módszertanának harmóniáját a rendészeti igazgatás természetével. Vannak szolgálatok, ahol valóban lehetőség van a „*közszektor és a versenyszféra humán erőforrás-igazgatásbeli jogi szabályozásában a különbségek csökkentése*”-re, és vannak más szolgálatok, ahol ez egyenesen tilos. Az alkotmányos jogállamban ugyanis a hatalmi ágak megosztásának és a jog uralmának elvei kizárják, hogy a közigazgatás jövedelemszerző vállalkozásként működjön, amint hogy a magánszféra sem kaphat közhatalmi jogosítványokat. Ez nem azt jelenti, hogy a közhatalom gyakorlása ne kívánná meg a hatékonyság és az eredményesség növelését, de ezeket nem a vállalkozói szféra módszereivel, hanem a közjog keretei között kimunkált közigazgatási technikákkal lehetséges biztosítani. (A bűnüldözésben példának okáért a leghatékonyabb minőségbiztosítási rendszer a büntetőeljárás normák érvényesülése, az eredményesség és a célszerűség pedig kriminalisztikai módszerekkel biztosítható, amelyek kialakításához e tudományok jelentős fejlesztésére van szükség.)

Nem készülhet rendvédelmi stratégia a rendészeti működésről, a rendészeti szervezetről és a rendészeti közszolgálatról szóló közjogi normarendszer elemzése és a jövő jogalkotási feladatainak meghatározása nélkül. Erre a szintézisre a kriminálpolitikai megközelítés kevésbé alkalmas, minthogy abban a rendszert csupán bűnüldözésként, az igazságszolgáltatás előkészítésének összefüggésében

jelenik meg. *De a bűnüldözés mint rendvédelmi funkció ugyanakkor közigazgatás is.* Többen azért szorgalmazzák csaknem két évtizede *közbiztonsági stratégia megalkotását,* mert ez látszik alkalmasnak arra, hogy a rendészetnek ezt a kettős természetét (a közigazgatási és igazságszolgáltatási mozzanat együttes jelenléte) figyelembe véve tervezze meg a rendvédelem jövőbeni céljait és az ahhoz vezető jogalkotási, jogalkalmazási, szervezeti és működési utakat.

A rendvédelem modernizációjának magyarországi kísérletei

Mi jellemzi a stratégiaalkotásnak 2002 májusától megfigyelhető fejleményeit? Az értékelést nagyban megkönnyíti a Belügyminisztérium 2005-ben készült rendvédelmi stratégiájából vett néhány idézet:

„A rendvédelmi tevékenység stratégiai tervezése az ezredfordulóra kialakult. A rendvédelmi szervek kidolgozták saját szakstratégiáikat, melyek részét képezik az illetékes minisztérium ágazati stratégiájának. A nemzeti biztonsági stratégiára alapozó átfogó közbiztonsági stratégia nem készült, hiányzik a tudatosan kialakított stratégiahierarchia. Így a hosszú távú tervezés szereplőinek folyamatos korrekcióra kell felkészülnie.”

Ritkán olvasni ilyen fontos dokumentumban ennyire kritikus megállapítást. Ennek a helyzetnek a kialakulásához több tényező vezetett:

- Nem tisztázott, hogy a stratégiaalkotásnak milyen tartalmi követelményeknek kell megfelelnie. (A stratégia készítésének technikai részletei, hála a szervezéstudománynak és a legkülönbözőbb menedzser- és „védelem”-elméleteknek, igen részletesen kimunkált. Jól példázza ezt *A biztonságos Magyarországért 2020* című munkaanyag számos fordulata: „értékalapú célállapot”, „minőségorientált biztonsági szolgáltatás” stb.)
- Nem eldöntött, hogy milyen stratégiákra van szükség, és ezek hogyan épülnek egymásra.

- Nem világos, hogy a hatalmi ágak megosztásának rendszerében mely esetekben a parlament, mikor a kormány és milyen kérdésekben a szakigazgatás a stratégia tervezési szintje, és ez milyen jogszabályi vagy azon kívül eső irányítási formában jelenjen meg.

Ami a tartalmi követelményeket illeti, az első lépés *a jelen állapot precíz analízise*. Ez feltűnő módon valamennyi stratégiai tervből hiányzik. Következmény egy állandó finanszírozási gondokkal küszködő rendvédelmi struktúra, erről azonban „nem illik beszélni”.

Az *állapotanalízis* akkor eredményes, ha abban három terület világosan elválasztható:

- a rendvédelem szervezete,
- a rendvédelem működése és végül
- a rendvédelem (anyagi és eljárás-) joga.

A bűnmegelőzés a kormányzati aktivitás elmúlt három esztendejének legfontosabb színtere volt. Ebben az esetben az állapotanalízis arra adhatott volna választ, hogy vajon milyen eredményeket hozott napjainkig ez a munka. Ha erre nem tudunk válaszolni, akkor a jövőt sem láthatjuk világosan. Az Országgyűlés 2003-ban elfogadta a társadalmi bűnmegelőzés nemzeti stratégiáját. Ismét felvetődött a kérdés: hol van a rendészeti igazgatás és a bűnmegelőzés helye ebben az elgondolásban? Különlegesen részletes kormányhatározat sorolja az egyes minisztériumok bűnmegelőzési feladatait, és biztatja a civil társadalom különböző alakulatait az önvédelmi képességek javítására. Viszont nincs válasz arra, hogy mi a végrehajtó hatalom stratégiája a bekövetkezett jogellenes támadások elhárításában és az állami büntetőigény érvényesítésében. Ez annál inkább ellentmondás, mert a társadalmi bűnmegelőzés sikere elsősorban nem a bürokrácia aktivitásán, hanem a polgári öntudat erősödésén múlhat.

A jövő ígéretei között találjuk „a rendőrségi szervezeti és működési reform második ütemének” végrehajtását. Arról, hogy mi volt az első ütem, azt miért nevezhetjük reformnak, valamint annak milyen értékelése adható, a stratégia hallgat. (Legalább az elvárható lenne, hogy a Nemzeti Nyomozó Iroda és a Rendészeti Biztonsági Szolgálat létesítésének célkitűzéseit és azok megvalósulását megismerhessük.) Vannak feladatok a terrorelhárítás vagy a bűnelemzés területén, de arról, hogy ezek a rendvédelmi funkciók ma hogyan működnek, a stratégia ugyancsak nem szól.

„...a közigazgatás régiós átalakításához igazodóan – a rendőri szervek regionalizációja (a régió-főkapitányságok, illetve a központi régió rendőri szervezetének kialakítása)”. Itt is lenne mit rögzíteni a közelmúltból. Milyen erőfeszítések történtek a közigazgatás területi rendszerének átalakítására, hova vezettek ezek a kísérletek, miért nem valósulhatott meg számos elgondolás? Nincs válasz, az előzmények értékelése elmarad, majd pedig következik a kellő fundamentumokat nélkülöző jövőkép:

„...a helyi rendőri szervek hálózatának (a »rendőrhálónak») a kistérségi rendszerhez történő igazítása; a regionális és kistérségi rendőri szervezetek működésének alapját képező jogszabályi háttér kialakítása, a belső normák kimunkálása”. Ennek a résznek a zárógondolata a következő: „a rendőrszakmai irányítás és vezetés rendszerének igazítása az új szervezeti felépítéshez”.

A jelen állapot bemutatása során kellene megismerkednünk a „rendőrszakmai irányítás” most érvényesülő gyakorlatával, és akkor tudnánk megítélni, hogy egy másfajta struktúra milyen új vezetési módszereket igényelhet. Egy korábbi tanulmány a szakmai irányítást a következőkkel jellemezte: „A politikai struktúrában elfoglalt hely szerint a magyar rendőrség represszív típusú, széles hatósági jogosítványokkal felruházott rendvédelem, amelynek az irányításában fellelhetők autoriter (tekintélyelvű) módszerek is (kézi vezérlés, vezetési szinteken való átnyúlás, személytelen szabályok helyett a vezetői tekintély túlsúlya).” Vajon az 1990-es

évek tapasztalatai ma már nem érvényesek? Erre kellett volna válaszolnia a jelen helyzet elemzésének, ebben az esetben a jövő útjai is pontosabban kijelölhetők lennének.

A 2005-ös tervezési infláción túllépett a 2006-os év, amikor a rendvédelem kormányzati átalakítása olyan utat választott, amelyről az alig egy évvel korábban készült koncepciókban szó sincsen. *Állapítsuk meg: a cselekvés nélküli tervezés időszakát a tervezés nélküli cselekvés korszaka követte.*

A közbiztonsági stratégia megalkotása kormányzati feladat

A bűnmegelőzés nemzeti stratégiájából különösen két megállapítás kívánkozik kiemelésre. Az egyik azt szögezi le, hogy a bűnmegelőzés komplex programja széles társadalmi összefogásra épülhet, amelyben kitüntetett, de nem kizárólagos helyük van az állami feladatoknak. A represszió mellett a segítő-támogató rendszerek kiépítésére is szükség van, ám „a büntető felelősség territóriumára csak a szociálpolitika fejlődésével csökkenthető lényegesen”. A másik megállapítás pedig az lehet, miszerint a büntetőpolitika kialakításában világosan ki kell jelölni a végrehajtó hatalom hatáskörét. A kormányzatnak alkotmányos felelőssége a közrend és a közbiztonság egyensúlyi állapotának a fenntartása, azoknak a veszélyeknek az elhárítása, amelyek államigazgatási intézkedéseket követelnek. A kormányzat ezt a felelősséget a rendészeti igazgatás célszerű és hatékonyan működő szervezetének a létrehozásával és a szükséges költségvetési források biztosításával teljesítheti.

A kormányzati törekvések azonban nem sérthetik a hatalommegosztás elvét, nem ronthatják 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 biz-

tosító szociálpolitikát, munkahelyeket teremtő foglalkoztatáspolitikát kialakítani. E politikai célkitűzésekhez a közigazgatás szervezetének korszerűsítésével és a működéshez szükséges anyagi és pénzügyi 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 korlátozhatók, lemondva arról, hogy az igazságszolgáltatás zárt rendszerre 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 ezt a kapcsolatot a kis és közepes súlyú, valamint a nagy, társadalomra veszélyességet magába rejtő bűncselekmények elleni differenciált kontrollok szavatolják. A rendelkezésre álló anyagi eszközök legcélszerűbb felhasználása érdekében érdemes tanulmányozni azokat a külföldi megoldásokat, amelyek a menedzserszemléletű bűnüldözés és a biztonsági kockázatelemző igazságszolgáltatás körében ez idáig eredményesen működtek.

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, kapkodó 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 meg hosszabb távra stratégiai célokat;
- a közbiztonság oltalmazása érdekében a represszív és a szigorot fokozó eszközöknek adtak elsőséget;
- 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 büntetőbíráskodás 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 elsőséget a szabálysértési jog teljes körű felülvizsgálata, illetve csak azokat az elemeket emelték ki, amelyektől a szervezett bűnözés kriminális környezetének a korlátozását remélték.

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 teremtheti meg.

Olyan strukturális változásokra van szükség, amelyek messze túlmutatnak a csapaterő alkalmazásán, és kiterjednek a teljes rendvédelmi igazgatásra (Finszter 2007b). Ezek a következők:

- Fel kellene hagyni a rendvédelem válságkezelő-elutasító kormányzati irányítási stílusával, hogy e helyett a jogállamnak megfelelő demokratikus-támogató stratégia érvényesüljön.
- Ez a stratégia politikai konszenzust köt a professzionális rendvédelem megteremtése érdekében. Világosan elkülöníti a politikai célkitűzéseket és a kormányzati irányítás állami eszközeit, aláveti magát a rendészeti közjog intézményeinek.
- A rendőrséget visszahelyezi a civil közigazgatás rendszerébe, amelyben az egyes rendészeti szolgálatok a nekik megfelelő szervezeti rendben működhetnek.
- Megvalósítja a közbiztonsági és a bűnüldözési feladatok elválasztását, különös tekintettel arra, hogy a nyomozás feletti felügyelet nem kormányzati funkció, hanem az igazságszolgáltatás kizárólagos irányítását követeli.
- A közbiztonsági területen decentralizál minden olyan feladatot, amelyet lehetséges (jelenlét, rendészeti bűnmegelőzés), és centralizál minden olyan rendészeti tevékenységet, amelyet szükséges (csapaterő, rendészeti nyilvántartások, kiképzés, szakoktatás). Egy ilyen rendszer irányításához múlhatatlanul szükséges az önkormányzatokat támogató és a rendészetet irányító hagyományos belügyminisztériumi szerkezet visszaállítása.

- Mindezen elhatározások közjogi alapjait egy új alkotmányozás folyamán a rendészeti szervezeti jog újraalkotása teremti meg.
- Az előbbieken vázolt program egy átfogó közbiztonsági stratégiába illeszkedik, ennek végrehajtása 10–15 éves távon, pótlólagos költségvetési források megteremtésével lehetséges.
- A közbiztonsági stratégiát törvény szabályozza.

A vázolt javaslatok a rendszerváltozás idején megvalósulhattak volna, de a feladat végrehajtását ma sem késő elkezdni. Ehhez három feltétel kell: politikai kompromisszum, a rendészet szakmai megerősödése és egy felnőtt társadalom, amely a biztonságot nem tartja többre, mint a szabadságot. Csekélység.

Bibliográfia

- A magyar büntető törvény első teljes anyaggyűjteménye* (1880). I. kötet, Pesti Könyvnyomda Részvénytársaság, Budapest, 27.
- Allen, Rob (2004): What Works in Changing Public Attitudes – Lessons from Rethinking Crime and Punishment. *Journal for Crime Conflict and the Media* 1/3.
- Axworthy, Lloyd (1994): A NATO új biztonsági küldetése. *NATO Tükör* 4.
- Beccaria, Cesare (1967): *Büntetés és büntetés*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Bibes, Patricia (2001): Transnational Organized Crime and Terrorism – Colombia, a Case Study. *Journal of Contemporary Criminal Justice* 17/3.
- Bócz Endre (1990): Elgondolások a büntető eljárás újrakodifikálásához. *Belügyi Szemle* 1.
- Boers, Klaus (1991): *Kriminalitätsfurcht*. Centaurus Verlagsgesellschaft, Pfaffenweiler, Hamburg.
- Boross Péter (1993): Megnyitó beszéd a Társadalmi változások, bűnözés és rendőrség című konferencián. In: Vigh József – Katona Géza (szerk.): *Társadalmi változások, bűnözés és rendőrség*. ELTE–Rendészeti Kutatóintézet, Budapest, 9–11.
- Crowther, Chris (2000): Thinking about the „Underclass” – Towards a Political Economy of Policing. *Theoretical Criminology* 4/2.
- Dunavölgyi Szilveszter–Póczik Szilveszter szerk. (2006): *Társadalmi összefogással a lakásmaffia ellen*. BMK Füzetek, Budapest, különkiadás.
- Ferge Zsuzsa (2000): A szétszakadó társadalom. *Belügyi Szemle* 6.
- Fichte, Johann Gottlieb (1794): Einige Vorlesungen über die Bestimmung des Gelehrten. In: Fichte, Immanuel Hermann von (Hrsg.): *Johann Gottlieb Fichtes Saemmtliche Werke*. Berlin, Veit, Bd. 6., 1845–46, 291–346.
- Finszter Géza (1992): A korrupció elleni küzdelem esélyei. *Rendészeti Szemle* 9.
- Finszter Géza (2003): *A rendészet elmélete*. OKRI – KJK–Kerszöv, Budapest.
- Finszter Géza (2007a): A rendőrség támadó és védekező harcai 2006 őszén. *Fundamentum* 1.
- Finszter Géza (2007b): *A közélet tisztasága elleni bűncselekmények*. Tanulmány az Antikorrupciós Testület részére. Kézirat.
- Földes Béla (1889): *A bűnügy statisztikája*. Budapest.
- Gönczöl Katalin (1990): *Bűnös szegények*. KJK, Budapest.

- Hochgartz, Peter (2000): Zur Perseveranz bei Sexualmorden – Zugleich ein Bericht über die spektakuläre Ermittlung eines Mehrfachtäters. *Kriminalistik* 5.
- Irk Ferenc (1993): Rendszerváltás Közép-Európában: a bűnözés-megelőzés és a kriminálpolitika kérdőjelei. In: Vigh József–Katona Géza (szerk.): *Társadalmi változások, bűnözés és rendőrség*. ELTE–Rendészeti Kutatóintézet, Budapest, 267–275.
- Kaiser, Günther (1996): *Kriminologie, Aufl. 3*. C. F. Müller Verlag, Heidelberg.
- Katona Géza (2002): *A kriminalisztika és a bűnügyi tudományok*. BM Kiadó, Budapest.
- Kerecsi Klára–Finszter Géza–Kó József–Gosztonyi Géza (2003): *Nagyvárosi bűnözés*. OKRI–Bíbor Kiadó, Budapest.
- Kerner, Hans-Jürgen (1980): *Kriminalitätseinschätzung und Innere Sicherheit. Eine Untersuchung über die Beurteilung der Sicherheitslage und über das Sicherheitsgefühl in der Bundesrepublik Deutschland, mit vergleichenden Betrachtungen zur Situation im Ausland*. Verlag des Bundeskriminalamtes, Wiesbaden.
- Király Tibor (1972): *Büntetőtételek a jog batárán*. KJK, Budapest.
- Korinek László (1988): *Rejtett bűnözés*. KJK, Budapest.
- Korinek László (1995): *Félelem a bűnözéstől*. KJK, Budapest.
- Korinek László (2000): Békés egymás mellett félév, avagy a bűnözési félelem és az ebből fakadó teendők. In: *Jogi beszélgetések 1997–1999*. Kaposvár Megyei Jogú Város Önkormányzata, Kaposvár, 108–119.
- Korinek László (2006a): *Bűnözési elméletek*. Duna Palota Kiadó, Budapest.
- Korinek László (2006b): A bűnözés visszatükröződése. In: Gönczöl Katalin–Kerecsi Klára–Korinek László–Lévay Miklós (szerk.): *Kriminológia – Szakkriminológia*. Complex, Budapest, 247–272.
- Kránitz Mariann (2006): *Jelentés huszonöt év korrupciós kutatásairól*. Országos Kriminológiai Intézet, Budapest, Kézirat.
- Krémer Ferenc (2003): *A rendőri batalom természete*. Napvilág Kiadó, Budapest.
- Lévay Miklós (2006): Az alkoholizmus, a kábítószer-probléma és a bűnözés összefüggései. In: Gönczöl Katalin–Kerecsi Klára–Korinek László–Lévay Miklós (szerk.): *Kriminológia – Szakkriminológia*. Complex, Budapest, 481.
- Łoś, Maria (2002): Post-communist Fear of Crime and the Commercialization of Security. *Theoretical Criminology* 6/2.

- Lőrincz József – Nagy Ferenc (1997): *Börtönügy Magyarországon*. BVOP, Budapest.
- Mawby, Rob (1993): A változó rendőrség – bevezető elmékedés Kelet-Európa nyugat felé fordulásának ürtügyén. In: Vigh József – Katona Géza (szerk.): *Társadalmi változások, bűnözés és rendőrség*. ELTE–Rendészeti Kutatóintézet, Budapest, 248–253.
- Nagy János (1938): *A község rendészete*. Martineum R. T., Szombathely.
- Oberleitner, Gerd (2002): Human Security and Human Rights. *European Training Centre for Human Rights and Democracy. Occasional Papers* 8.
- Rendészeti Kutatók Társasága (2000): *Küzdelem a rendőri korrupció ellen*. Kutatási jelentés és ajánlások. Budapest.
- Rubin, Harvey (2003): *Security in Society: Protecting an Increasingly Connected World*. The George C. Marshall Institute, Washington D. C.
- Salgó László (1994): *Az új típusú biztonság*. KJK, Budapest.
- Solana, Javier (2004): *EU High Representative for the Common Foreign and Security Policy (CFSP) at the National Forum on Europe*. Dublin Castle, 8 January 2004 http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/discours/78600.pdf.
- Steinbruner, John D. (2000): *Principles of Global Security*. Brookings Institution Press, Washington D. C.
- Szabó András (1980): *Bűnözés – ember – társadalom*. KJK, Budapest.
- Szabó András (1995): Büntetőpolitika és alkotmányosság. *Jogtudományi Közöny* 9.
- Szabó Máté (1996): *Police Interventions at Protest Events in the Press in Hungary*. Új Rendészeti Tanulmányok, Budapest.
- Szikinger István (1998): *Rendőrség a demokratikus jogállamban*. Sík Kiadó Kft., Budapest.
- Vavró István (1976): *A bűnözés kriminálstatistikai jellemzői 1951–1971*. KJK, Budapest.
- Vigh József (1960): *Fiatalkori bűnözés és a társadalom*. KJK, Budapest.
- Vigh József (1980): *Kauzalitás, determináció és prognózis a kriminológiában*. Akadémiai Kiadó, Budapest.
- Wiener A. Imre (2000): *Elméleti alapok a büntetőtörvény általános része kodifikálásához*. MTA Jogtudományi Intézet, Budapest.

