

Kondorosi Ferenc

## A büntetőpolitika reformja\*

A büntetőjog az a jogág, ahol a társadalom elvárásai a legközvetlenebbül érezhetőek. Kit ne foglalkoztatna a szervezett bűnözés veszélyei láttán a bünszerveetekkel szembeni fellépés? Ki ne szeretné a gyermekek bántalmazása vagy a szexuális bűncselekmények esetén az áldozat helyzetét javítani? Ki ne kívánna hatékonyabb intézkedéseket a pénzmosás ellen? Azt várjuk – *Bibó* szavaival élve –, hogy a büntetőjog a büntetés formájában szolidaritást vállaljon a társadalmi közösség felháborodott tagjaival. Persze arról már megoszlanak a vélemények, hogy a büntetőjog a bűncselekmény okozta felháborodást hogyan vezesse le. Úgy tűnik azonban, hogy az elmúlt tizenöt évben töretlen az a társadalmi vélekedés, hogy a büntetés majd segít. Ha nem segít, majd segítenek a szigorúbb büntetések.

A büntetés mindenhatósága, vagy annak elvetése elkerülhetetlenül ahhoz a kérdéshez vezet, hogy mi legyen a büntetőjog feladata a jövőben. A kérdés aktuális, hiszen a magyar büntetőjog átfogó reformja évek óta napirenden van. Ezt a reformot elsősorban az indokolja, hogy Magyarország politikai és gazdasági berendezkedése a rendszerváltás óta gyökeresen megváltozott: Magyarország demokratikus jogállammá vált. Ennek a folyamatnak a sikerét nem utolsó sorban európai uniós tagságunk is mutatja. Az ország sorsának e döntő átalakulásával kapcsolatban radikálisan fel kell tennünk a kérdést – a radikalizmuson nem a politikai értelemben vett szélsőséget, hanem a *radix* szó eredeti latin jelentésének megfelelően a gyökerekig való visszanyúlást értve –, mennyiben legitimálhatók büntető igazságszolgáltatásunk céljai és formái, és mi az, amit át kell alakítani.

A büntetőjog szükségességének és céljainak átgondolásánál az ember és az állam viszonyából kell kiindulnunk. *Radbruch*tól, a XX. század kiemelkedő német jogfilozófusától származik az a mondat, amely szerint „Semmi sem lehet olyan jellemző egy jogi korszak stílusára nézve, mint az emberről vallott felfogása, amelyhez igazodik.” Sokáig dominált az európai és így a hazai büntetőjogi gondolkodásban is az a megközelítés, amely a büntetőjogot és az állami bünydözési igényt az egyénnel szemben magasabb rendűnek kezelte. Ebben a felfogásban az emberi jogok az állami bünydözési érdek kivételes korlátozásaként jelentek csak meg. Egész más kép tárul azonban elénk, ha nem az államot, hanem az embert tekintjük elsődlegesnek. Ebből a perspektívából a büntetőjog és a büntető eljárásjog, mint az állami büntetőhatalom monopóliumának kifejeződései, már nem öncélúak és elve adottak, hanem az emberhez képest másodlagosak és szolgáló intézmények. Itt az emberi jogok nem pusztán korlátját jelentik az elsődleges állami büntetőhatalomnak, hanem az ember az államnál előbbre való és valójában ez adja meg egyáltalán az állam létjogosultságát.

\* A Magyar Katolikus Püspöki Konferencia Iustitia et Pax Bizottsága és az Igazságügyi Minisztérium „Bűnelkövetés és büntetés a mai társadalomban” című konferenciáján 2005. november 25-én elhangzott előadás szövege.

Az egyén elsőbbségének elismerése megóv bennünket a büntetőjoggal kapcsolatos túlzó elvárásoktól. A büntetőjog nem egy valamifajta „magasabb igazságosság” végrehajtója, hanem elsődlegesen céljog. Arra kell irányulnia, hogy az emberek egyenlő méltósága és szabadsága mellett az emberek közötti biztonságot és békét biztosítsa, illetve azt helyreállítsa. Ezért a büntetőjog nem igazolható pusztán az igazságosság megvalósításával, hanem ezen túlmutató társadalmi célt is feltételez. A büntetőjognak elsősorban a társadalmi béke helyreállítása érdekében a cselekménnyel sérült szabadságjogokat meg kell szilárdítani. Ezt a büntetőjog egyrészt az egyes büntetésekre való ráhatással (speciálprevenció), másrészt a társadalomra való ráhatással (generálprevenció) érheti el. A normastabilizáció és a prevenció mellett azonban a büntetőjognak jóvátételt is biztosítania kell a jogaiban megsértett áldozatoknak.

A normastabilizáció, prevenció és jóvátétel hármas célkitűzésével összhangban az állami büntetőpolitikát ma már jelentősen befolyásolják az ENSZ, az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának és az Európa Uniónak a büntetőpolitikai ajánlásai. Ezek az ajánlások megfogalmazzák bizonyos büntetőpolitikai vezérelveket, amelyek közül csak a legfontosabbakat emelném itt ki:

- a szabadságvesztés büntetést végső eszközként kell kezelni, amelynek alkalmazása csak akkor indokolt, ha az elkövetett bűncselekmény súlyára tekintettel nyilvánvaló, hogy semmilyen más büntetés nem lenne megfelelő;
- kerülni kell a rövid tartamú szabadságvesztés büntetés alkalmazását;
- elő kell mozdítani a közösségi szankciók és intézkedések szélesebb körű alkalmazását;
- differenciálni kell a büntetési rendszert, be kell vezetni új, szabadságelvonással nem járó szankciófajtákat;
- biztosítani kell a mediációhoz és az áldozat kártalanításához való jogot.

A nemzetközi kriminálpolitika ezen ajánlásait a magyar büntetőjog reformjának során feltétlenül szem előtt kell tartani.

Előadásom további részében – mielőtt kitérnék a hazai büntetőpolitikai reform célzott irányának tárgyalására – először szeretném összefoglalni a Kormány büntetőpolitikai reformjának eddig elért eredményeit. A továbbhaladás irányának kijelölése elsődlegesen a büntetés mibenlétéről és értelméről vallott felfogásunktól függ. Ezért az eddig megvalósított büntetőpolitikai reformokat követően a büntetés, mint társadalmi intézmény funkciójára térek ki. Végül pedig a büntető igazságszolgáltatás azon területeit emelném ki, ahol úgy gondolom, büntetőpolitikai szemléletváltásra van szükség.

## 1.

Az eddig megvalósított büntetőpolitikai reformok kiindulópontja az a megközelítés, amely az állami büntetőpolitikát a társadalompolitika részterületének tekinti. A társadalompolitika részeként megvalósuló büntetőpolitika szükségszerűen túlnyúlik a büntető igazságszolgáltatás rendszerén. Az így felfogott büntetőpolitika nemcsak azt határozza meg, hogy milyen magatartásokat kell büntetendővé nyilvánítani, illetve, hogy a büntetendő cselekmények elkövetőit milyen mértékben kell büntetni, hanem kijelöli a bün-



cselekmények következményeivel kapcsolatos végrehajtási feladatokat is. Ennek keretében kialakítja a büntetés végrehajtás rendjét és a pártfogó felügyeletet, valamint ellátja a bűnmegelőzés állami feladatait. Az állami büntetőpolitikának emellett gondot kell fordítania a bűnözés okozta sérelmek, a bűncselekmények elszenvedői és az emiatt életminőségében veszélybe került személyek társadalmi, morális és anyagi sérelmeinek enyhítésére is.

Magyarország az 1989-90-es rendszerváltást a bűnözés robbanásszerű növekedése kísérte. A bűncselekmények többsége az állampolgárok vagyontól vagy személyét érintette. Kezdetben a bűnözés megfékezése volt az elsőrendű cél. Ebben fontos feladat hárult a törvényhozásra, a bűnüldöző és igazságszolgáltatási szervekre. Csak ezt követően indulhatott meg a büntetőpolitika reformja.

A magyar büntetőpolitika átfogó reformjának keretében 2003-ban megalakult az egységes szakmai követelmények alapján működő Pártfogó Felügyelői Szolgálat. Ez a szervezet közreműködik a közösségben végrehajtott büntetések hatékony megvalósításában. A szolgálatnak fontos, sok esetben katalizáló szerepe van az „emberarcú” igazságszolgáltatás kialakításában. Azóta a büntetés-végrehajtás egységes rendszerében egymás mellett működik a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága és az Igazságügyi Minisztérium Pártfogó Felügyelői Szolgálata. Kiépítettük a jogi segítségnyújtás intézményrendszerét. Ez az anyagi, szociális helyzetüknél fogva hátrányos helyzetben lévő személyeknek nyújt segítséget jogaik érvényesítéséhez, hozzájárul a szolgáltató állam céljainak megvalósításához.

Az Országgyűlés 2003-ban fogadta el a közösségi bűnmegelőzés nemzeti stratégiáját. Ez a stratégia a bűnözés visszaszorítására, a társadalom önvédelmi képességének fokozására és a lakosság biztonságérzetének javítására irányul. Az Országgyűlés ezzel lehetőséget teremtett a különböző szakmák, ágazatok központi és helyi (lokális) együttműködésére. A stratégia alapján készített kormányzati cselekvési tervek pedig évről-évre új programokat tartalmaznak. A közösségi bűnmegelőzés eredményeként megvalósuló nagyobb közbiztonság hozzájárul az ország gazdasági fejlődéséhez, élénkíti a piaci tevékenységet, a beruházási kedvet és jelentősen mérsékli a bűnözéssel okozott anyagi és erkölcsi károkat.

A büntetőeljárásban a hatékony konfliktusfeloldás elősegítése érdekében most szeretnénk megteremteni a mediáció jogi és szervezeti feltételeit. A reform részeként új büntetés- végrehajtási törvényt készítettünk. A családon belüli erőszak elleni hatékonyabb fellépés érdekében bevezetjük a távoltartás jogintézményét. Nagy figyelmet fordítunk a bűncselekményeket elszenvedő és az emiatt életminőségében veszélybe került személyek társadalmi, morális és anyagi sérelmeinek enyhítésére. Törvénytervezet készült az áldozatok segítéséről és káruk enyhítéséről.

## 2.

Az eddig elmondottakból jól kitűnik, hogy a büntetőpolitika átfogó reformja már megindult hazánkban, de már most jól látható, hogy még számos megvalósításra váró feladat van. Ezért a büntetőpolitika reformjának folyamata tovább kell, hogy folytatódjon az elkövetkező években.

Tekintettel arra, hogy a büntetőjog elsődlegesen a büntetőjogi szankciók érvényesítésével valósítja meg a büntetőpolitika célkitűzéseit, a jövő magyar büntetőjogának kialakítása szempontjából központi jelentőségű a büntetés értelmének és mibenlétének kérdése. A felvilágosodás kora óta Európa-szerte elfogadott, hogy a büntetés értelmét az a cél adja meg, amelynek szolgálatában áll, s ez a cél nem lehet más, mint a társadalom védelme a büntetettel szemben, vagyis további bűncselekmények megakadályozása annak a hatásnak a segítségével, amelyet a büntetés akár a büntetteknek, akár a társadalom többi tagjaira gyakorol. E beállításban a büntetés nem megtorlás a büntetettel szemben, hanem a társadalom védekezése. Máig érvényes *Beccaria*-nak az a megállapítása, hogy „a bűncselekményeket jobb megelőzni, mint büntetni.” A büntetés célja pedig nem lehet más, „mint megakadályozni, hogy a bűnös újabb károkat okozzon polgártársainak, és másokat visszatartani attól, hogy hasonló károkat okozzanak.” A felvilágosodás sem tudta azonban a megtorló büntetés gondolatát teljes mértékben kiiktatni. A büntetés jogalapjának meghatározásában máig hat *Grotius* azon tétele, amely szerint súlyos bűn nem maradhat büntetlen, illetve szükséges, hogy a bűnelkövető tisztában legyen azzal, hogy a törvények megszegésével alá kell vetnie magát a büntetésnek.

Úgy gondolom, nem feladat a jövő büntetőjogának kialakítása során a büntetés értelmének filozófiai kérdését eldönteni. Ehelyett a jogalkotónak el kell fogadnia a büntetési célok pluralizmusát és ezt a büntető igazságszolgáltatás teljes rendszerében a büntetőjogi fellépés módjához igazítottan kell érvényesítenie. A büntetőjog az egyénnel szemben három módon lép fel: a büntetéssel fenyegetés, a büntetés kiszabása és a büntetés végrehajtása formájában. Az állami büntetőhatalom gyakorlásának e háromféle megnyilvánulása egyes büntetési célkitűzések eltérő jelentőségéhez vezet. A cél szempontjából a büntetéssel fenyegetés szakaszában a büntetőrendelkezések elsősorban generálpreventív jellegűek. A büntetés kiszabása preventív elemet is tartalmaz, de mindekelőtt a társadalom, a jogrend megőrzésében kell a büntetőjogi beavatkozás célját látni. Ezzel szemben a büntetés végrehajtásnak a speciálprevencióra kell koncentrálnia. A büntetés tehát többes funkciójú társadalmi intézmény: egyszerre szolgál a bűnözés kontrolljának eszközüül, valamint az állam és az egyén viszonyában cselekvési korlátul. A büntetésben ezért a kollektív bölcsesség és a társadalom értékítélete egyaránt kifejeződik.

### 3.

Noha a büntetőjogi szankcionálással való magatartásirányításról a jövőben sem lehet lemondani, a büntetőjog a XXI. században, mint a szolgáltató igazságszolgáltatás része, a normastabilizáció és a prevenció mellett a sértett sérelmének enyhítésére is kell, hogy törekedjen. El kell kerülni, hogy a bűncselekmény áldozata még a büntetőjognak is áldozatává váljon. Hiszen már azzal, hogy az állam bekapcsolódik a bűncselekményben megtestesülő konfliktus feloldásába, az kikerül a tettes és az áldozat kezéből, magasabb szintre helyeződik. Az állami büntetőjog mintegy „szocializálja” az emberek közti kapcsolatokat. Még ha jó okai is vannak annak, hogy ily módon megelőzzük az egyéni bosszú folytatását, világosan látnunk kell azt, hogy a közvetlenül érintettek ki-



rekesztésével és a legitim hatalomnak az államnál, mint magasabb fórumnál való monopolizálásával a konfliktus elszemélytelenedik. A vita megoldása és a kártalanítás már nem olyan ügyként jelenik meg, amely az egyénre tartozna, és amelyért változatlanul ő maga lenne felelős. Ez a tendencia annál erősebb lesz, minél inkább háttérbe szorul a közvetlen jóvátétel a tettes és az áldozat között, és minél nagyobb hangsúlyt kap a büntetőjogi többlet-joghátrány alkalmazása. Ez is növeli a tettes és az áldozata közti távolságot. A tettes egyre inkább a fölérendelt állami fórummal szemben érzi magát felelősnek, az áldozat pedig a maga kárával magára marad.

Ezeket az elszemélytelenítő tendenciákat csak úgy lehet hatékonyan ellensúlyozni, ha az áldozat kompenzálását a büntetőjogi szankcionálás előfeltételének és részének tekintjük. Ha egy emberölésben vagy lopásban egyben a társadalom vagy az állam, mint intézmény elleni támadást kell is látni, nem téveszthetjük szem elől a jogsértés emberek közötti vonatkozását. Már ez elejét veszi annak, hogy egyrészt az áldozatot teljesen kizorítsuk a büntetőeljárásból, és csak a tanú szerepét hagyjuk meg neki, másrészt pedig a tettest alapjában véve csak a nyomozás és a szankcionálás tárgyának tekintjük. Mindig és elsősorban a közvetlenül érintett áldozatnak kell elégtételt adni, mert e nélkül nem beszélhetünk a jogsértés valóságos felszámolásáról. A büntetés jóvátételt feltételez.

A büntetőpolitika reformja során az áldozati jogok érvényesítésével egyenrangú célkitűzés a büntetőjogi szankciók eddigénél nagyobb differenciálása. A szankciók kialakításánál arra kell törekedni, hogy a büntetőjog büncselekmény-adekvát reakciót tegyen lehetővé. Ennek érdekében a büncselekményt és a büntetést a lehető legszorosabban kell összekapcsolni, arra kell törekedni, hogy az alkalmazandó szankciók típusa, súlya, szigora jobban illeszkedjen a szankcionálandó deliktum súlyához, jellegéhez és az elkövető személyi körülményeihez. A büncselekmény-adekvát szankcionálás megkívánja szabadságelvonással nem járó új szankciótípusok bevezetését. A szabadságelvonással nem járó szankció azonban nem azonos az enyhe büntetéssel. Hiszen például egy több éves foglalkozástól és járművezetéstől eltiltás lényegesen súlyosabb egzisztenciális joghátrányt jelenthet az elkövető számára, mint például egy rövid tartamú szabadságvesztés, vagy pénzbüntetés. Új, szabadságelvonással nem járó szankciófajták bevezetése természetesen nem jelenti azt, hogy a börtönbüntetés feleslegessé válna. A súlyos, erőszakos büncselekmények elkövetőit a jövőben is kellően szigorú büntetéssel kell súlytani. Viszont kisebb súlyú, vagy gondatlan büncselekmények esetében, mint például egy gondatlan közlekedési baleset okozása, szükségtelen és értelmetlen a szabadságelvonás. Helyette az a fontos, hogy az elkövető törekedjen a sértettnek okozott különböző típusú hátrányok enyhítésére. Emellett azonban a társadalom igazságérzete megkívánja, hogy bűn ne maradjon büntetlenül, az alkalmazott büntetőjogi szankció a cselekmény társadalmi rosszallását minden esetben juttassa kifejezésre.

A jövő büntetőjogának kialakításánál nemcsak a szankciórendszer átalakításához kell bátorság, hanem ahhoz is, hogy magán a büntetőjogon belül differenciáljunk. Tudomásul kell vennünk, hogy a büntetőjog az egyéni vagy társadalmi érdekeket sértő magatartások széles és változatos spektrumát rendeli büntetni, és ez nem történhet egy kaptafára. Különösen igaz ez a fiatalok elkövetők esetében.

Az elmúlt évtizedek fejlődés-lélektani vizsgálatainak eredményei azt igazolják, hogy a személyiség-fejlődés kitolódik, a fiatalok egyre később válnak mind személyükben, mind anyagilag önállóvá. A szocializálódás folyamata ma már elhúzódhat egészen a 25. életévig. Természetesen, amikor azt vizsgáljuk, hogy mit lehet elérni a büntetőjoggal fiatalok, illetve fiatal felnőtt elkövetők esetében, nemcsak a nemzetközi fejlődés-lélektani kutatások eredményeit kell figyelnünk. Tekintettel kell lennünk arra, is, hogy ez a korosztály társadalmi státuszához képest a bűnözésben fokozottan aktív. A társadalom védelmének szempontjai mellett érdemes megfontolni azt, hogy nem célszerűbb-e a fiatalok számára speciális szabályokat alkalmazni, és ezeket a fiatal felnőttekre – vagyis a 21. életévüket be nem töltött bűnelkövetőkre – is kiterjeszteni.

Összességében a büntetőjogi szankcionálás során mindig szem előtt kell tartani, hogy a büntetőjog csak *ultima ratio*-ként vehető be és nem alkalmazható egy elhibázott szociális, gazdasági és környezetvédelmi politika „sárga angyalaként”. A büntetőjog csak a legsúlyosabb jogsértésekre reagál és csak akkor alkalmazható büntetőjogi szankció, ha az a társadalom védelméhez feltétlenül szükséges. A büntetőjog *ultima ratio* jellege nem pusztán politikai jelszó, hanem alkalmazásáról valóban mindenütt le kell mondani, ahol hatékonyabbak a más szakmai megoldások (a pszichiátria, a pszichológia), avagy a káros és közveszélyes magatartások büntetőjogi szankciók nélkül is kiküszöbölhetők volnának.

Az itt elmondottak egy része talán idealisztikusnak tűnhet. Bátorsággal tölthet el azonban bennünket *Beccaria*-nak „A bűnökről és a büntetésekről” szóló nagyírú művének címlapjára írt mottója. *Beccaria*, sejtve, hogy reformtörekvései, így különösen a kínzás és a halálbüntetés eltörlése, nem valósíthatók meg egyik napról a másikra, *Bacon*-nek egy mondatát tette műve elejére: „In rebus quibuscumque difficilioribus non expectandum, ut quis simul, et serat, et metat, sed praeparatione opus est, ut per gradus maturescant.” Magyarul: Nehéz dolgoknál nem várható, hogy egyszerre lehessen vetni és aratni, a művet elő kell készíteni, hogy fokozatosan beérjen. Azok az ideák, amelyeket az emberek megértene, általában megvalósulnak.