

Dr. Hende Csaba (államtitkár, Igazságügyi Minisztérium):

A BÜNTETŐ JOGPOLITIKA KÉRDÉSEI, KÜLÖNÖS TEKINTETTEL A KODIFIKÁCIÓRA

Elnök Úr!

Tisztelt Tudós Társaság!

Hölgyeim és Uraim!

Örömmel teszek eleget a Társaság felkérésének. Ebben jelentős szerepe van annak, hogy nagy tisztelője vagyok a Társaság tevékenységének és tudós tagjainak.

Köszönettel is tartozom, mert hivatalba lépésünk óta érezzük, milyen nagy figyelemmel van a Társaság a tárca munkája iránt.

Tartozom tehát azzal, hogy számot adjak Önök előtt arról, milyen megfontolások állnak a büntetőjog szabályozásának változtatásai mögött, és milyen jövőbeni elképzeléseink vannak. Egyszóval, melyek a büntetőpolitika szempontjai, ezen belül a jogszabályalkotás, a kodifikáció általam fontosnak tartott kérdései. Úgy gondolom, ennek során nem lehet kikerülni azt, hogy beszéljek a bűnözésről alkotott képünkről és kitérjek a közvélemény elvárásaira. Ezt követően beszélnék arról, hogyan látom a büntetőjogot érő kritikák, kérdések, igények megválaszolását, illetve teljesíthetőségét.

Mindezek végére jutva talán sikerül teljesítenem az előadás meghívóbéli címéből fakadó elvárást.

Tisztelt Hölgyeim és Uraim!

Férfiasan be kell vallanunk, hogy a büntetőjog legnagyobb problémáját a bűnözés jelenti. Szembe kell nézni azzal a keserű igazsággal is, hogy a bűnözés hű tükre a nemzeti karakternek. Ehhez felzárkózott az ország földrajzi helyzetéből adódó az a jól ismert körülmény, hogy a szervezett bűnözés elsősorban keletről érkező tömegével szemben Magyarország ma ugyanolyan fontos szerepet tölt be Európa szempontjából, mint amelyet régebben a kereszténység védelmében játszott. Az is figyelemre méltó álláspont, amely szerint a bűnözés növekedése az az ár, amelyet a társadalom fizet a demokráciáért.

Jogállamiságunkból a jogbiztonság követelménye fakad, és az a remény, hogy nemcsak a jog, hanem az életünk, vagyunk is biztonságban van.

Szembekerülhet-e egymással a jogbiztonság követelménye és a közbiztonság iránti elvárás? Meg kell, meg lehet-e sarcolnunk azt az elvet, hogy a büntetőjog alkalmazása ultima ratio, amelyet épp azért vallunk, mert a büntetőjog az állam legerősebb eszköze arra, hogy beavatkozzon polgárai életébe, korlátozza szabadságukat?

A közvélemény az állammal szemben két alapkövetelményt támaszt. Az egyik az élet- és vagyonbiztonság garantálása, a másik az életkörülmények javítása.

Az első bizonyára fontosabb, mint a második. Mert ha a polgár azt érzi, hogy világos nappal az utcán leüthetik, kirabolhatják, akkor gyengének tartja az államot és megkérdezi, miért fizet adót. A bűnözés gátlástalanabbá válásával, a több mint gyanús vagyonok gyarapodásával és birtokosaik felerősödésével az utca embere megint csak nem a tudomány véleményét fogja osztani, s a humánus büntetőjogi elvekkel szemben ősi nézetek megvalósulását követi.

Azon a véleményen vagyok, hogy a "szabadság", a "jogok", a "törvény" és a "biztonság" fogalmainak használata között szükségszerű összefüggés van.

- Az emberi szabadságok összhangban vannak a jogokkal,
- a jogok törvényben testesülnek meg,
- a törvény betartása - ha kell végrehajtása - pedig biztonságot nyújt a jogok szabad gyakorlásához és élvezéséhez.

Nem osztom tehát azokat az álláspontokat, amelyek szerint a szabadság és a biztonság egymással ellentétesek lennének. Szerintem vagy mindkettőt bírjuk, vagy egyiket sem. A biztonságot nem vásárolhatjuk meg a szabadság árán, mert szabadság nélkül nincs emberi méltóság, a bűnözést pedig pont olyan cselekedetek jelentik, amelyek az egyént megalázzák.

Számomra mindebből az következik, hogy a bűnözés alakulása és a büntetőjogi eszközrendszer között nem direkt logikai, hanem ennél sokkal differenciáltabb, a kulturális és etikai nézetek által is uralt kapcsolat van.

Önök előtt jól ismertek azok a prognózisok, amelyek a 80-as években megbecsülték a bűncselekményeknek az ezredfordulón várható számát. Ma már megállapíthatjuk, hogy a legborúlátóbb előrejelzés is visszafogott volt.

Azt jelenti-e ez, hogy a büntetőjog tehetetlen és a bűnözés uszályában hanykolódik? Nem hiszem. De azt igenis jelenti, hogy a büntetőjog önmagában csak pótmegoldás és nem képes arra, hogy a szocializáció vagy az állami működés összes baklövését korrigálja.

Akkor tehát mire lehet képes a büntetőjog a bűnözéssel szemben? Arra biztosan, hogy alkotmányosan igazolt módon egyértelműen kijelölje az állami beavatkozás kereteit, és következetességével fenntartsa a társadalom jogépségbe vetett hitét, jogtudatát.

E felfogást tükrözte az idén márciusban hatályba lépett Btk. Novella indokolása is, amelyből kérem engedjék meg, hogy pár sort idézzek:

"A büntetőjoggal szembeni elvárások egyike az, hogy legyen. Az elvárások másik része arra irányul, hogy alkalmazható legyen, és mind a büntetőjog maga, mind alkalmazása alkotmányosan igazolt legyen. A büntetőjogi igények nem pusztán a jogalkotó felelősségét érintik, hanem az állami működés minden résztvevője számára feladatot szabnak, és teljesítésüknek a közvélemény által legitimálnak kell lennie, találkozniuk kell a társadalom érzületével."

Sajnos azt kell hogy mondjam: hiába vallja a szakma, hogy például Hollandiához képest a magyar ítélkezési gyakorlat közel sem enyhe, ha erről a közvéleményt nem tudja meggyőzni. Ugyanakkor a közvélemény pedig még jól emlékszik, hogy ugyanolyan cselekményért régebben az elkövető többet kapott. Nem a szakmai álláspontok félresöpréséről van itt szó, hanem arról, hogy van még teendők a közvélemény felé történő tájékoztatás terén.

Olyan büntetőpolitikát követ tehát a Kormány, amely nem akar szenvedést okozni, nem megalázó, és nem embertelen, de komoly büntetéssel jelzi az elkövető és a társadalom számára egyaránt, hogy mely magatartás elítélendő, és elvárja, hogy az arra hivatott szervek következetesen érvényesítsék az állam büntetőigényét.

Tisztelt Hölgyeim és Uraim!

Vegyük most számba, milyen kritikák érik különböző szempontokból a büntetőpolitikát és a büntető jogalkotást.

A jogalkotás szemére vetik, hogy nem koherens a büntetőjog rendszere, ami nem segíti elő a markáns büntetőjogi gondolkodást. Úgy gondolom, ebben van valami. Bármelyik büntető jogszabályt is nézem, azok ma már olyannyira

toldozottak, hogy valóban egyre nagyobb erőfeszítésbe kerül a koherencia megteremtése.

Ez tény, de talán Önök előtt is ismert, hogy a tárcánál szó van az alaptörvények újraalkotásának előkészítéséről, ami minden bizonnyal a büntetőjogi gondolkodáshoz új impulzusokat fog kínálni.

Egy idő óta folyamatosan kritika éri az igazságszolgáltató tevékenység időszerűségét, racionalitását, és a problémák egy részét az eljárások szabályozásában látják. Bízom benne, hogy e téren előrelépést fog jelenteni az eljárási törvényeknek az ún. táblacsomagban javasolt módosítása. A Parlament ezekben a napokban már tárgyalja a törvényjavaslatot, amelynek előkészítésénél éppen az volt a szempont, hogy az eljárások időszerűsége javuljon és az ésszerűtlen szabályozás megszűnjön.

Magyarországon nincs kialakult kriminálpolitika, hangzott el már 1995-ben is, és azóta folyamatosan. Mára vonatkoztatva azt jelenti-e ez, hogy a bűnüldözés, a büntető-jogalkotás vagy a büntetés-végrehajtás terén közelmúltban tett lépések mögött nincs határozott büntetőpolitikai elképzelés? Nem hiszem. "Büntetőpolitikát nem ismerő Kormány? Képtelenség." Gondolom ismerősen cseng ez a dialóg, még akkor is, ha a folytatását most nem teszem hozzá.

Nem úgy merül fel tehát a kérdés, hogy van-e büntetőpolitika, hanem úgy, hogy az milyen szempontokat tartalmaz, milyen eszközöket mozgósít. Egyszóval miként képzelem a közbiztonság és jogbiztonság viszonyát, amiről az imént már szóltam.

A jogalkotásért felelős tárca képviselőjeként annyit tennék még hozzá, hogy minden jogalkotásnak van igénye és logikája. A jogalkotás igényéből formálódik a jogalkotó jogpolitikája, míg a szabályozás logikája végső sorban a jogalkalmazás során igazolódik, illetve érvényesül.

Ha tehát a büntetőpolitikát keressük, akkor ki kell indulnunk a Kormány programjából, ami az igényeket felvázolta,

értékelnünk kell a büntető jogalkotás elmúlt egy évi termését és a megalkotott törvények indokait.

Mindebből kiolvasható, hogy a Kormány büntetőpolitikája a büntető jogalkotástól alapvetően az alábbi elvárások közvetítését igényli:

1. legyen biztosítva a szigorú (megtorló) fellépés lehetősége mindazon cselekményekkel szemben, amelyek **szervezett elkövetése** leginkább sérti vagy veszélyezteti a polgároknak az önrendelkezési joghoz, a vagyonszükséghez, az egészséges élethez, a gazdasági és pénzügyi élet biztonságához fűződő érdekét,

2. az ún. kis kriminalitás ugyan ne kerüljön kíméletlen megítélés alá, de legyen következetes a vele szembeni fellépés.

3. legyen következetes az ítélezési gyakorlat és a végrehajtás.

Ezek a szempontok nem meghaladják, hanem kiegészítik azokat az elvárásokat, amelyek a rendszerváltozáskor már megfogalmazódtak. Itt elsősorban

- a személyi szabadság, az emberi méltóság és a becsület kiemelkedő értéként kezelését,
- a gyermekek fokozott büntetőjogi oltalmának biztosítását,
- az igazságos, a tett súlyához igazodó elv érvényesítését,
- az áldozatok érdekeinek és az elégtételre való lehetőségének biztosítását,
- végül az alkotmányos büntetőjog eszméjének érvényesülését

kívánom megemlíteni.

Nem feledhető, hogy belső jogunknak meg kell felelnie nemzetközi kötelezettségeinknek is. (ld.: multilaterális

szerződések, euro-atlanti integráció, emberi jogi instrumentumok)

Ezek közül elsősorban az Európa Tanács tevékenységét és az Emberi Jogi Egyezmény szerveinek gyakorlatát említeném.

A nemzetközi büntetőjogi együttműködés eszközeinek továbbfejlesztése, illetve az Európa Tanács évek óta erre irányuló tevékenysége, a kriminalitás egy-egy területét érintő európai instrumentumok körének a bővülése feltehetően továbbra is oly módon közelíti egymáshoz az egyes nemzeti jogokat, hogy a visszafogottabbaktól további kriminalizációt követel meg. Vélhetően ebbe az irányba hat az Európai Közösség várhatóan növekvő aktivitása a közösségi érdekek büntetőjogi védelme terén.

Az Emberi Jogi Egyezmény szerveinek gyakorlata pedig gondoskodik arról, hogy megóvja a büntetőjogot a tévútra tévedéstől. Ugyanakkor a strasbourgi gyakorlat ismeretében arról is szó van, hogy az emberi jogok európai mércéjének betartása az államoktól nemcsak passzív deklarációt, hanem aktív fellépést is igényel olyan esetekben, amikor az állami fellépés elmulasztása az emberi jogok sérelméhez vezetne.

A nemzetközi kapcsolatokban szerzett tapasztalatok azt is mutatják, hogy a bűnözéssel szemben a büntetőjogi fellépés mind jobban az állam intellektuális, ha kell jövőbelátó képességén múlik. Itt elsősorban nem a ma tapasztalt bűnözés várható alakulásának prognosztizálására, hanem a lehetséges új hajtásait megelőző fellépés kialakítására, de legalábbis a büntetőjog lépéshátrányának csökkentésére gondolok.

Az új évezred legnagyobb büntetőjogi kihívását az olyan magatartások jelentik, amelyek alapvetően kockára teszik a XX. század végére kialakult értékeinket. Ilyennek tartom

- a bűnözés megszervezéséből (a szervezett bűnözés és a korrupció),

- az emberi tudás eredményeinek felelőtlen kihasználásából (pl.: a klónozás vagy a gyermekek zavartalan erkölcsi és szellemi fejlődésének veszélyeztetése internet útján)

fakadó veszélyeket. A veszély abban áll, hogy ezen magatartások bekövetkezése eddig nem tapasztalt kockázatot jelent a társadalomra. Ez pedig a követő jellegű büntető-jogalkotás helyébe előreüzenő jellegű büntető-jogalkotást igényel, ami nem vitásan kriminalizációra ösztönöz.

Mi tarthat vissza attól, hogy a büntetőjog az "ösztöneitől vezérelve" ne tévedjen tévútra? Az olyan jogalkotás, amely felismeri, hogy melyek azok a területek, ahol az emberi szabadság határainak kijelölésében a büntetőjognak nem lehet helye, de egyúttal a szükséges és arányos fellépés lehetőségének megteremtését sem mulasztja el.

A Nemzetközi Büntetőjogi Társaság Kongresszusán elhangzottak alapján is megállapítható, hogy a bűnözés súlyos formáival szemben speciális eszközök kialakítása is elfogadható. Ugyanakkor vigyázni kell arra, hogy az ilyen eszközök alkalmazása véletlenül se tévesszen célt, aminek veszélye egyben az ilyen eszközök megformálásának nehézségét is jelenti.

Sokszor vetik a szemünkre - nem kevés kritikai éllel -, hogy ma csak szigorról lehet hallani. Kérem szépen, a büntetőjog már önmagában szigort testesít meg. A mai büntetőpolitika pedig nem tesz mást, mint komolyan veszi a büntetőjogot és a következetességet állítja a középpontba.

Amikor a szigorítás szóba kerül, akkor azt nem az általában vett bűnözési helyzet veti fel, hanem egyes olyan magatartások, amelyek kíméletlensége vagy elszaporodása kiváltja a társadalom büntetőjoggal szembeni kritikáját. Az elmúlt egy évben történt szigorítások ismeretében egyértelművé válik, hogy azok ilyen szempontok alapján, nem pedig az egész büntetőjog gátlástalan kíméletlenné formálásával történtek.

A kis kriminalitás terén nem büntetőjogi szigorra, hanem a vele szembeni fellépés következetességének fokozására van szükség. Ez elsősorban a bűnüldözés kérdése. Mindenesetre, ha a prostitúcióról szóló törvény alkalmazása során bebizonyosodik, hogy a nem kívánatos jelenségek terelhetők, akkor ez arra is alapot adhat, hogy általában bízzunk a kis kriminalitású jelenségek kezelhetőségében, kézbe tarthatóságában.

Nem kell kihagyni azt sem a számításból, hogy e körben az alternatív szankciók bővítése jótékony hatást válthat ki elkövetőből, jogalkalmazóból egyaránt.

Ennek kérdése már az előző minisztériumi vezetés idején is napirenden volt. Ma úgy gondoljuk, hogy talán van még tartalék a meglévők jobb kihasználásában, ami azonban nem jelenti azt, hogy elzárkóznánk a kérdés elől.

Talán kivehető volt mondataimból, hogy a mai büntetőpolitika világos értékrendet képvisel, és inkább bízik a jogrend következetes érvényesítésében, mint a bűnösökkel szembeni jótékonykodásban.

Tisztelt Hölgyeim és Uraim!

Feljegyezték, hogy Stendhal mielőtt írásba fogott, reggelenként a Code Napóleont olvasta, mint általa jellemezve a "szabatos megfogalmazások e csodáját". Vajon mit szólna, ha most élne, és a magyar Btk.-t készítenék oda neki?

Nap mint nap kapunk olyan bírálatokat jogalkalmazóktól, jogtudósoktól, de egyszerű állampolgároktól is, hogy jogszabályaink megfogalmazása, kivitelezése kívánnivalót hagy maga után. Sovány vigasz, hogy az ilyen kritikák egy része nemcsak a közelmúlt terméseit illeti.

A jogalkalmazó nyilván bízik abban, hogy jó jogszabályt alkalmaz és a jogalkotónak ezt a bizalmat fenn kell tartania. Jó

jogszabálynál nincs jobb, de rossz jogszabálynál már az is jobb, ha nincs. A selejtes jogalkotás egyet jelent a jogbizonytalansággal.

Mi azzal a programmal léptünk hivatalunkba, hogy minőségi jogalkotást ígérünk, és ehhez következetesen ragaszkodunk. Elvárjuk, - a büntetőjog területén pedig különösen - hogy csak a mérvadó szakmai álláspontok ismeretében kerüljön ki a tárcától normaszöveg.

Gondolnunk kell arra is, hogy az állam a jogszabályaival mintát ad a társadalomnak. Valljuk, hogy ha az eljárási jog az állam által adott minta a viták tisztességes elintézésére, akkor az anyagi jog az igényeink szabatos kifejezésére adott minta.

No persze ez nem kis munkát ró munkatársainkra. Nagyon igaznak tartom Bismarck mondását, aki szerint "aki szereti a jogot és a kolbászt, az sohase figyelje meg egyik készítését sem".

Tisztelt Hölgyeim és Uraim!

Előadásom hátralévő részében olyan kérdéseket szednék csokorba, amelyek a büntető jogalkotás hétköznapijaiban rendre felmerülnek, és úgy gondolom, hogy a tudománynak és a jogalkotásnak közös a felelőssége abban, hogy a válaszokat megjelje.

Én ilyen kérdésnek tartom:

- a hatékonyság és a legalitás,
- az opportunitás és legalitás,
- a szervezett bűnözés elleni fellépés és a hagyományos alapelveink,
- az emberi jogok és a kriminalizáció,
- a prevenció és a személyi szabadság korlátozása

kapcsolataiban a (mindenkori) helyes arány, mérték megszabását.

Kérdésnek tartom továbbá az elrettent, az elterel és az elítél funkcióinak a jogalkotás és jogalkalmazás közötti kompetencia megosztását. Nemcsak az lehet tehát a kérdés, hogy mit várunk a büntetőjogtól, hanem az is, hogy azt, amit várunk, kitől várjuk el.

A végrehajtó hatalom képviselőjeként tudom és érzem, hogy a lehetséges válaszok mögött nem más, mint maga az Alkotmány és a büntetőjog viszonya húzódik meg.

Tisztelt Hölgyeim és Uraim!

Előadásom végén olyan újabban jelentkező igényekről beszélnék, amelyekkel egy idő óta a tárcánál számolunk. Ezek az igények különböző irányúak, de egy közös bennük: a büntetőjog alaprendelkezéseit érintik.

Úgy gondolom, hogy egyre indokoltabbá válik a büntetőjog társadalmi rendeltetésének újbóli meghatározása, és egyértelmű válasz adása arra, hogy valóban el kell-e mozdulni a hagyományos erkölcsi színezetű büntetőjog felfogásától az adminisztratív jellegű büntetőjog felé.

Hasonlóképpen felvetődhet magának a bűncselekmény-fogalomnak, a szankciórendszernek, a büntetési tételek rendszerének és a büntethetőséget kizáró vagy megszüntető okok rendszerének átalakítása.

Egy idő óta napirenden van nemcsak nálunk, hanem külföldön is (elsősorban az EU részéről) a jogi személy büntető jogalanyiségának, a bűnfelelősségtől elszakított elkobzásnak és a bizonyítási teher megfordíthatóságának kérdése.

A büntető jogszabályok alakulásából kimutatható az a trend, hogy a minősített esetekből új tényállások válnak, aminek az a veszélye, hogy túlzott perfektualizációhoz vezethet.

Ugyanakkor észrevehető - főleg az eljárási jog területén -, hogy a fiataloknál kipróbált intézmények átkerülnek a felnőtt korúakra vonatkozó szabályozásba is, ugyanakkor ez nyilvánvalóan csak kivételes lehet.

Megfigyelhető, hogy eddig egyes tényállásban lévő fogalmak általános jellegűvé válnak és helyet kérnek az értelmező rendelkezések között. Ez érdekes folyamat, és vajon azt jelenti-e, hogy egyre inkább felértékelődik a Btk. értelmező rendelkezéseinek szerepe, ami felvetheti, hogy vajon továbbra is csak az Általános és Különös Rész-e a Btk. két alapvető szerkezeti egysége.

Az sem csak szabályozástechnikai kérdés, hogy a kazuisztikus, mindent leíró, vagy az alapvetően absztrakt jellegű szabályozás lenne üdvözlendő.

És természetesen fontos kérdés az, hogy melyik megoldás mit jelent a jogkövetés és a jog alkalmazás számára.

Nem hiszem, hogy a felvetéseknek a konzekvenciáit most kellene levonni. De ezek olyan kérdések, amelyekre a szakmai álláspontok ismeretében előbb-utóbb a jogalkotásnak válaszolnia kell.

Tisztelt Hölgyeim és Uraim!

Talán megbocsátják, hogy nem tértem ki külön a büntető eljárási jog, a büntetés-végrehajtási jog kérdéseire. Úgy gondolom azonban, hogy mértéket kellett tartanom a szűkebb szakmai és az általános kérdések között.

A büntetőjog ugyan csak egyik ága a jogrendszernek, de mint a fennálló állami és társadalmi intézményrendszer, a köz- és

az egyéni szabadságjogok oltalma, röviden a jogrend zavartalan fenntartása érdekében alkotott jogszabályok összessége, szerves összefüggésben áll az egész jogrendszerrel, különösen az alkotmányjoggal.

Ezért a büntetőjog kodifikációja, a büntetőjogi szabályok kialakítása és módosítása, vagy egy kodifikált Btk. revíziója mindig összhangban kell hogy álljon az adott társadalmat mozgató nagy vezéreszmékkal.

Úgy gondolom, hogy ma a vezéreszméket Magyarországon és Európában egyaránt a demokratikus állam alapelvei, a jog elsődlegességének érvényesülése, és az emberi jogok tiszteletben tartásának a garantálása képezik.

A büntetőjogra nem pusztán mint a büntetőpolitika egyik eszközére, hanem mint értékvédőre és értékhordozóra is tekintek, amely igazságos megtorlás mellett azt üzeni a társadalomnak, hogy bízhat a jogépség megóvásában, bízhat az őt védelmező, immár ezeréves, a Szentkorona által is jelképezett Magyar Államban. Másfelől pedig a büntetőjog a büntetőhatalom gyakorlásának igazolását jelenti, aminek viszont alkotmányos módon meg kell felelnie.

Előadásom befejezéséhez érve, összegzésként azt mondhatom, hogy

- határozott, de mérsékelt, szikár és racionális büntető anyagi jog
- és sokszínű, hatékony, ám garanciális eljárási jog,
- valamint humanizált, de az elítéltet elgondolkoztató büntetés-végrehajtás

biztosítja, hogy az állam a társadalom által e téren belévetett bizalomnak megfelelően. A Kormány büntetőpolitikájának ez a jogalkotásra vonatkozó üzenete.

Tisztelt Hölgyeim és Uraim!

A végére mintha a máról való számadásomból belefeledkeztem volna a jövőt illető elvárásokba, és talán egy új Btk. kiindulópontjairól is beszéltem volna. Önökre bízom, hogy eldöntsék: ez a téma az előadás mely részétől kezdődött. Külön megtisztelőnek tartom, hogy minderről először Önök előbb beszélhettem.

Köszönöm megtisztelő figyelmüket.

- és sokszínű, hatékony, ám garanciális eljárási jog,
- valamint humanizált, de az elíteltet elgondolkasztó büntetés-végrehajtás.

A büntetőjog ugyan csak egyik ága a jogrendszernek, de mint a fennálló állami és társadalmi intézményrendszer, a köz- és