

HÉJÁK, BAGLYOK, GALAMBOK

VÁLTOZÁSOK A KÁBÍTÓSZER-FOGYASZTÁS KRIMINÁLPOLITIKAI MEGÍTÉLÉSÉBEN

A drogfogyasztás, tágabban pedig a kábítószer-probléma állami megítélésének fontos mutatója a tárgykörrel összefüggő kriminálpolitika és annak egyik alkotóeleme, a büntetőjogi szabályozás.

A drogpolitika és a „kábítószer-büntetőjog” viszonya sajátos. A kábítószer-probléma összetettségére való tekintettel egy ország drogpolitikájának ideális esetben csak egyik eleme a büntetőjogi szabályozás. Utóbbi tartalma elvileg igazodik a követett drogpolitikai megközelítéshez, azaz egy bizonyos drogpolitikai megközelítés egy bizonyos kriminálpolitikát, illetve büntetőjogi szabályozást feltételez. Ugyanakkor a büntetőjog lényegéből, jogrendszerbeli helyéből fakadóan a kábítószer-problémával kapcsolatos büntetőjogi rendelkezések alapvetően befolyásolják az egyéb drogpolitikai eszközök szerepét, mozgásterét a drogfogyasztás és az azzal összefüggő jelenségek visszaszorításában, a káros következmények csökkentésében. A „kábítószer-büntetőjog” rendelkezéseiből tehát következtetni lehet a kábítószer-kérdés, a drogfogyasztás, illetve a drogfogyasztók állami megítélésére.

Összehasonlítva a hazai büntető törvénykönyv 1993. évi és 1998. évi módosításait, megállapíthatjuk, hogy Magyarországon a jelenség állami megítélése, a drogpolitikai megközelítés és a kriminálpolitikai modell változott az elmúlt években. A kábítószer-probléma visszaszorítására készített nemzeti stratégiai program 96/2000. (XII. 11.) országgyűlési határozattal történt elfogadásával pedig sajátos drogpolitikai szituáció alakult ki. Dolgozatomban a változások tartalmával, irányával, azok le-

hetséges okaival, a drogfogyasztással, a kábítószer-fogyasztókkal kapcsolatos egyes büntetőjogi rendelkezésekkel foglalkozom, végül pedig vázoló az általam indokoltnak tartott büntetőjog-alkotási változtatásokat. Mielőtt azonban a felsorolt témaköröket tárgyalnám, röviden ismertetem a változások tartalmának, irányának értékeléséhez alapul szolgáló Peter Reuter-féle drogpolitikai megközelítés-típusok alapvető jellemzőit.

STRATÉGIAI MODELLEK

Peter Reuter 1992-ben megjelent, *Hawks Ascendant – The Punitive Trend of American Drug Policy* című tanulmányában az Amerikai Egyesült Államok drogpolitikájának alakulását vizsgálva háromféle megközelítéstípust különböztet meg. Ezek a következők: a) „héják”, b) „baglyok”, c) „galambok”. (A típusok elnevezése az egykori Szovjetunióval szembeni amerikai egyesült államokbeli védelmi stratégiai megközelítések korabeli nevére utal.) Az egyes megközelítések leglényegesebb jellemzőit tartalmazza az alábbi táblázat.¹

A Reuter-féle tipizálás pozitívuma, hogy segítségével nem csak az USA drogpolitikájának tendenciája, jellemzői értékelhetők. Az egyes típusok alapján ugyanis lényegében leírhatók a korunkban létező drogpolitikai megközelítések (az ártalomcsökkentés politikája kivételével), továbbá az országok többségének nemzeti stratégiája (biztos, hogy Hollandia a ki-

Drogpolitikai megközelítés-típusok

A megközelítéstípus neve	A drogp probléma természete, lényege	A droghasználat magyarázata	A politika súlypontja(i)	Az adott politika bukásának következménye(i)
„Héják”	A droghasználók és -eladók erkölcselensége.	Önzés; a világos, egyértelmű társadalmi értékek hiánya.	Határozott, kemény jogalkalmazás.	Erőszak, represszió.
„Baglyok”	Addikció, betegség.	Kedvezőtlen társadalmi feltételek.	Prevenció, kezelés, prohibíció.	A problémák megmaradnak.
„Galambok”	A prohibíció káros hatása.	A droghasználattal járó élvezet.	Legalizálás, felvilágosítás.	A kábítószerrel való visszaélés terjedése.

vételek közé tartozik), s a kérdéskörben véleménynyilvánító szakértők, politikusok és mások nézete szintén besorolható – a tipizálással együtt járó egyszerűsítéssel – valamelyik típusba.

A megközelítési típusokkal kapcsolatban két kiegészítő megjegyzést kell tenni.

Az egyik: mindhárom megközelítés közös alapja a tárgykör ENSZ-egyezményeiből (1961, 1971, 1988) fakadó prohibíciós kötelezettség, azaz, hogy az egyezményekhez csatlakozott államoknak tiltaniuk kell a kábítószernek, illetve pszichotrop anyagnak minősülő drogok orvosilag indokolatlan fogyasztását és szankcionálniuk kell az ezzel kapcsolatos cselekményeket. (A „galambok” esetében természetesen arról van szó, hogy megközelítésük éppen a prohibíció szükségességét kérdőjelezi meg.) Az ENSZ-dokumentumok azonban prohibicionista alapállásuk ellenére adnak bizonyos mozgásteret az egyes államok számára drogpolitikájuk kialakítása tekintetében. Erre a későbbiekben még visszatérek. Itt most csak azért említettem az egyezményeknek ezt a sajátosságát, mert ez az alapja annak, hogy az ENSZ tagállamainak nem azonos a drogpolitikai megközelítése, és ez magyarázza a másik kiegészítő megjegyzést – amelynek lényegére már utaltam a bevezetőben –, tudniillik, hogy eltérő a büntetőjog szerepe és tartalma az egyes megközelítésekben, s ennek következtében a kábítószer-problémára való reagálásnak különböző kriminálpolitikai modelljei léteznek.

Igy a „hēják” megközelítésében a büntetőjognak kiemelkedő szerepe van úgy a kábítószer-kínálat, mint a -kereslet csökkentésében. Az úgynevezett „nincs tolerancia” kriminálpolitika (lásd az USA szövetségi szintű politikáját) a legfőbb eszköze a „hēják” alapvető célkitűzésének, a „drogmentes” társadalomnak.

A „baglyok” – a kábítószer-fogyasztókkal kapcsolatos medikalizáló filozófia jegyében – nem tartják ugyan teljes mértékben mellőzhetőnek a büntetőjogi eszközöket a keresletcsökkentésben, azonban a fogyasztás visszaszorításában és különösen a kábítószer-fogyasztókkal szembeni fellépésben csak kiegészítő szerepet tulajdonítanak a büntetőjognak. Ennek megfelelően kompromisszumos (más elnevezéssel: kettős stratégiát követő) kriminálpolitikai modelljük lényege: a drogfogyasztók és a kábítószer-kereskedők cselekményeinek eltérő büntetőjogi megítélése. Ez a különböző súlyosságú büntetendőségen túl elsősorban azt jelenti, hogy az előbbiek kábítószer-fogyasztásukkal összefüggő cselekményei esetén a vonatkozó jogszabály biztosítja a büntetőjogi szankcionálás alternatívájaként – az úgynevezett diverzió (elaterelés) intézménye révén – a gyógykezelés alkalmazását, illetve az egyéni megelőzést szolgáló egyéb, egészség-

ügyi, szociális vagy pedagógiai eszközök igénybevétele, a kábítószer-kereskedőkkel szemben viszont a büntetőjog „teljes szigorával” lép fel. Az Európai Unió államainak többsége (például Ausztria, Németország) ezt a kriminálpolitikát követi.

A „galambok” megközelítésében a kábítószer-probléma legfőbb oka a prohibíció. Ezért a megközelítés képviselői a büntetőjognak semmilyen szerepet nem tulajdonítanak a keresletcsökkentésben, hiszen éppen a drogfogyasztás jogi tilalmazottságának megszüntetését, az illegálisnak minősülő drogok legalizálását szeretnék elérni. Csupán a kínálat korlátozásában (például a gyermekek kábítószerrel való „kiszolgáltatásának” tilalma) vennék igénybe a büntetőjogot. A feltételes mód használata jelzi, hogy a „galambok” megközelítésén alapuló nemzeti drogstratégiára és az ahhoz illeszkedő kriminálpolitikai modell gyakorlati alkalmazására nincs példa. A megközelítés azonban létezik mint a „hēják” és „baglyok” megközelítésén alapuló drogpolitika alternatívája. Ugyanakkor a már említett holland drogpolitikának vannak a „galambok” álláspontját tükröző megoldásai.

Ahogy arra korábban utaltam, van egy ország, amelynek drogstratégiája biztosan nem sorolható be egyik megközelítési típusba sem, mégpedig Hollandia kábítószer-problémával kapcsolatos politikája. Ez a „különutas” politika a holland ópiumtörvény (az országnak nemcsak az ópiummal, hanem valamennyi illegális droggal kapcsolatos kábítószer-törvénye) 1976. évi módosítása óta érvényesül. A pragmatikus, nem pedig morális szempontokat előtérbe helyező politikát a „társadalmi kontroll »normalizáló modellje« jegyében dolgozták ki a szakemberek, amely modell célja a devianciák betagolása és integrálása, szemben a társadalmi ellenőrzés »elrettentési modelljével«, amelynek célja a devianciák elszigetelése, a társadalomból való eltávolításuk”.² A normalizáló megközelítés értelmében a „kábítószerrel való visszaélés inkább korlátok között tartható és kezelhető társadalmi probléma, mintsem ellenség, amely fenyegeti az egyébként ártatlan társadalmat”³ A modellben a büntetőjognak rendkívül differenciált szerepe van. Meghatározó a jelentősége a kínálatcsökkentés területén, fontos tényezője az ártalomcsökkentésnek, a fogyasztás visszaszorításában viszont korlátozott, illetve minimális a szerepe. A büntetőjog hivatkozott szerepei egy olyan kriminálpolitika keretében valósulnak meg, amely törvényi szinten (ópiumtörvény) különbséget tesz az „elfogadható kockázatokkal járó drogokkal” (marihuána, hasis) és az „elfogadhatatlan kockázatokkal járó drogokkal” (például opiátok, kokain, LSD) való visszaélés, a fogyasztók és a kereskedők cselekményeinek büntetendősége között, valamint – szintén az alkalmazható szankciók súlyossága

szempontjából – differenciál az illegális droghereskedelem fajtái, illetve a kereskedők típusai között. A jogalkalmazás során pedig – a holland büntetőeljárás működését meghatározó opportunitás-elv alapján – de facto dekriminalizálja az „elfogadható kockázatokkal járó drogok” bizonyos mennyiségű (jelenleg 5 gramm), személyes használatot szolgáló birtoklását és ugyancsak de facto dekriminalizálja, sőt – „jogi szaknyelvi képzavarral” élve – de facto legalizálja ezeknek a drogoknak úgynevezett coffee-shopokban történő árusítását. (1998 óta a coffee-shop „árukészlete” nem haladhatja meg a 100 grammot.⁴)

AZ ÁLLAMI FELLÉPÉS VÁLTOZÁSAI

Alapvetően a „baglyok” megközelítésének jellemzőit ismerhetjük fel a kábítószer-probléma és azon belül a drogfogyasztással szembeni hazai állami fellépés területén az 1980-as évek közepétől 1998-ig tartó periódusban.

Az évtized második felében az állami és politikai vezetés egy része belátta, hogy sem „titkolózással”, sem pusztán adminisztratív, rendőri eszközökkel nem oldható meg a kábítószer-probléma, illetve nem állítható meg a drogfogyasztás terjedése hazánkban. A társadalom jelentős hányada elfogadta, hogy a kábítószeres nem egyszerűen bűnöző, hanem segítségre, gyógyításra szoruló ember, illetve beteg. A vázolt szemléletváltásban – a kábítószeres fiatalok számának növekedése és a szipuzással összefüggő egyre gyakoribb halálesetek mellett – jelentős szerepet játszottak a korabeli médiában publikált azon írások, amelyek a kábítószer-kérdést társadalmi jelenségként, emberi, egészségügyi, kulturális problémaként mutatták be, valamint a hazánkban lényegében ekkor kialakuló drogszakma képviselőinek erőfeszítései. Az előzők nyomán az 1980-as évek közepétől kezdődően a drogfogyasztással szembeni állami fellépés addigi elsősorban rendészeti és büntetőjogi intézményekből álló eszközrendszere fokozatosan kiegészült egészségügyi és szociális intézményekkel (például drogambulanciákkal).

A Btk. eredeti, 1979. július 1-jén hatályba lépett és az 1993. évi módosításig hatályos vonatkozó rendelkezései (282. §: visszaélés kábítószerrel, 283. §: kóros szenvedélykeltés) lényegében a kriminálpolitika „nincs tolerancia” modelljének megfelelő szabályozást jelentettek. A fogyasztók és kereskedők cselekményeinek markánsan különböző elbírálására nem teremtett lehetőséget a törvény, annak ellenére, hogy a 282. § (5) bekezdéséhez fűzött miniszteri indoklás szerint az „(5) bekezdés külön kívánja választani egy-

mástól a kábítószer áldozatait és hasznélvezőit. A törvény szigorának az utóbbiak ellen kell érvényesülnie. Az előbbiek esetében sem mellőzhető ugyan – a visszatartás érdekében – a büntetés fenyegetése, de ennek minőségileg enyhébbnek kell lennie...” Valójában csupán a „mennyiségileg” enyhébb elbírálás lehetőségét biztosította a hivatkozott rendelkezés. Ráadásul a Legfelsőbb Bíróság 1986. december 27-én megjelent VI. büntető elvi döntésében (BED) egyértelművé tette: annak ellenére, hogy a Btk. 282. §-ában szereplő elkövetési magatartások között nem szerepel a „fogyasztás”, a kábítószeres, illetve a veszélyes pszichotrop anyagok fogyasztása bűncselekmény, mert a „megszerzés” „büntetendő és a „kábítószer fogyasztása ...ha az elkövető nem maga készítette vagy tartotta azt – feltételezi a kábítószer előzetes megszerzését vagyis birtokba vételét” (a VI. BED II/1. pontjának indoklása). Hazánkban tehát lényegében már 1979. július 1-je (a Btk. hatályba lépése) óta bűncselekmény a kábítószer-fogyasztás, anélkül, hogy ennek tartalmi indoka szerepelt volna a Btk. eredeti változatának indoklásában.

A kábítószer-problémával kapcsolatos kriminálpolitika területén fordulatot jelentett a Btk.-nak az 1993. évi XVII. törvénnyel történő módosítása. A módosítás következtében az addigi – legalábbis a törvények szintjén – „nulla tolerancia” modellt a kompromisszumos, tehát a követett drogpolitikai megközelítéshez igazodó kriminálpolitika váltotta fel. Ennek és a drogfogyasztóval kapcsolatos akkori állami megítélésnek a lényegét hűen tükrözi az említett törvény Országgyűlés elé terjesztett javaslatához fűzött miniszteri indoklás: „A hatályos szabályok az illegális kereskedővel szemben nem elég hatékonyak, a kábítószer fogyasztójával szemben viszont indokolatlanul szigorúak és célszerűtlenek. A javaslat szigorítja a kábítószer kínálati oldalán szereplőkkel (előállítók, forgalmazók) szembeni szabályokat. Ugyanakkor lehetővé kívánja tenni a büntetőjogi útról való elterelést a fogyasztók esetében, ha önkéntes gyógykezelésnek vetik alá magukat.”

„A javaslat [...] a kábítószer-élvezőkkel kapcsolatban differenciált elbírálásra ad lehetőséget, új büntetési lehetőséget megszüntető okot állapít meg abban az esetben, ha a kábítószer-fogyasztó csekély mennyiségű kábítószerrel saját használatra természet, előállít, megszerz vagy tart, vagy ha a kábítószer fogyasztásával összefüggésben két évi szabadságvesztésnél nem súlyosabb bűncselekményt követ el és az elsőfokú ítélet meghozataláig folyamatos gyógykezelésben vesz részt. Ebben az esetben nagyobb társadalmi érdek fűződik ahhoz, hogy a kábítószer-élvező gyógykezeltesse magát, mint hogy a kisebb súlyú bűncselekmény miatt büntetést szabjanak ki vele szemben.

A szenvedély, önkárosító szokás ellenében a büntetés kevésbé hatékony eszköz, mint a gyógyítás. A javaslat ezen rendelkezései összhangban vannak a nemzetközi egyezményekkel is.”⁵

A Btk. 1993. évi módosítása nyomán a 282/A. §-ban szereplő feltételek fennállása esetén a kábítószer fogyasztó (kipróbáló, alkalmi, rendszeres és függő) elkövető tekintetében a büntetőeljárás büntetőjogi szankció alkalmazása nélküli megszüntetésére nyílt lehetőség. Ugyanakkor a módosítás bővítette a büntetendő cselekmények körét és megnövelte a kiszabható legsúlyosabb büntetés felső határát. Korábban ez nyolc, a módosítást követően viszont tizenöt évig terjedő szabadságvesztést jelentett.

A Btk. 1993. évi módosítása a megelőző szabályozáshoz képest véleményem szerint előrelépésként értékelhető, mert a fogyasztók és kereskedők cselekményeinek a korábbiakhoz képest differenciáltabb, az előbbiek esetében valóban minőségileg enyhébb, a speciális prevenciót előtérbe helyező elbírálására teremtett lehetőséget. A Btk. 282/A. § végrehajtásához, azaz a kábítószer-függőséget megelőző vagy gyógyító kezelés teljesítéséhez szükséges intézményfejlesztés azonban elmaradt. Elsősorban emiatt a kompromisszumos modellnek megfelelő kriminálpolitikából a gyakorlatban alig több valósult meg, mint ami a „nulla tolerancia” politika sajátja. A Btk.-nak a kábítószer-problémával kapcsolatos következő, 1998. évi módosítása aztán gyakorlatilag újra a „nincs tolerancia” kriminálpolitikának megfelelő szabályozást vezetett be.

NINCS TOLERANCIA

A büntető törvénykönyvnek az 1998. évi LXXXVII. törvénnyel és ehhez kapcsolódóan a büntetőeljárás törvénynek (a továbbiakban: Be.) az 1998. évi LXXXVIII. törvénnyel történő módosítása jelentős mértékben érintette a kábítószer-bűncselekményeket. A változások mögötti megközelítés markánsan különbözik az 1993. évi módosítás alapjául szolgálótól. A megközelítés lényegét megfelelően adják vissza a Btk. és a Be. módosításait beterjesztő kormány miniszterelnökének, Orbán Viktornak a következő szavai: „A drog és a bűnözés ördögi kör, s ez az ördögi kör mindannyiunk biztonságát veszélyezteti. Tisztaban vagyunk azzal, hogy a drog fogyasztása teljes mértékben nem szüntethető meg. De a kérdésre – kábítószer vagy élet – világos választ kell adnunk. És mi azt mondjuk: a kormány az élet oldalán áll. Nem tűzhetünk ki kisebb célt, mint egy drogmentes Magyarország megteremtését. Ezért 1999-ben szigorú kábítószer-ellenes törvényt léptetünk életbe.”⁶

Nem egyszerűen szigorítást, hanem a kábítószer-problémával kapcsolatos kriminálpolitika területén újabb fordulatot jelentett a Btk. 1998. évi módosítása. Ennek lényegét tükrözi a két leginkább vitatott megoldáshoz – a kábítószer-fogyasztás büntetendőségének Btk.-beli deklarálása [Btk. 282. § (9)] és a 282/A. § szerinti elterelési lehetőség kábítószerfüggő személyek számára történő korlátozása – fűzött miniszteri indoklás:

„A javaslat szerinti szabályozás egyértelművé teszi azt a jelenlegi szabályozásban is megbúvó tartalmat, miszerint a fogyasztás tiltott magatartás. A fogyasztás fenyegetettsége nem változik ahhoz képest, hogy mekkora az elfogyasztott kábítószer mennyisége. Ez azon a megfontoláson alapul, hogy a kábítószerrel való visszaélés szempontjából releváns mennyiségi határoknak a fogyasztás tekintetében fogalmilag nincs alapja, hiszen a fogyasztás tiltása tekintetében a jogalkotói szándék nem terjed arra ki, miszerint valakit azért sújtson súlyosabb büntetés, mert – önszerű cselekmény révén – »jobban« akarja magát sérteni. A fogyasztás tiltásával a jogalkotói szándék arra irányul, hogy legyen egyértelmű a fogyasztás el nem fogadhatósága. [...] A javaslat az eredeti kriminálpolitikai tétel keretein belül abból indul ki, hogy akinek a büntetőjog valóban diverziós (elterelési) lehetőséget biztosítani kíván, az a kábítószer-függőség állapotába eljutott kábítószer-fogyasztó. Ettől különbözik a kábítószer puszta élvezni akaró fogyasztó. [...] A javaslat kizárólag az új privilegizált tényállás elkövetője (tehát a kábítószerfüggő személy) számára biztosítja a büntethetőség alóli elterelést. [...] Ez azonban nem jelenti azt, hogy a nem kábítószerfüggő fogyasztó számára szűküljenek az elterelés lehetőségei. A javaslat azonban az utóbbi tekintetében nem kíván anyagi jogi megoldást adni, hanem e téren az eljárásjogi lehetőségek egyidejű megteremtését látja célszerűnek.”⁷

Az indoklás idézett részeiből kitűnik a kriminálpolitikai fordulat lényege: a kompromisszumos modelltől való elmozdulás a nulla tolerancia modell irányába. A fordulattal lehet egyetérteni, egyet nem érteni – én az utóbbi álláspontot képviselem –, egyvalamit azonban – figyelemmel a büntetőjog alkotmányos korlátaira, illetve az eltereléssel kapcsolatban az ENSZ 1988. évi vonatkozó egyezményében foglaltakra és a nyugat-európai jellemzőkre – nem lehet: az idézett módon megindokolni a fordulat lényegét jelentő új rendelkezések bevezetését.

A fogyasztás büntetendőségét ugyanis csupán deklarálja a „jogalkotó” és kizárólag dogmatikai kérdésként fogja fel (a miniszteri indoklás részletezi, hogy milyen magatartások értendők „fogyasztás” alatt) anélkül, hogy tartalmi indokát adná, miért is olyan

mértékben veszélyes a társadalomra bármilyen kábítószernek minősülő drog akármilyen kismértékű fogyasztása, hogy azt büntetőjogi büntetéssel kell fenyegetni. Másképpen fogalmazva: hiányoznak a közegészség sérelmét és ezen keresztül a kábítószer-fogyasztás társadalomra való veszélyességét és büntetendőségét alátámasztó indokok. Ez persze visszavezethető arra a jogalkotói álláspontra, hogy az 1998. évi módosítás során nem új magatartás büntetendővé nyilvánításáról, hanem a Btk. eredeti változatában „megbúvó tartalom” egyértelművé tételéről volt szó. Véleményem szerint ezzel együtt is részletes és tartalmi indoklás során kellett volna kifejtetni a kábítószer-fogyasztás kriminalizálására vonatkozó érveket: a) mert a büntetőjog egyik alapkérdéséről van szó, azaz, hogy milyen indokokon alapulhat egy cselekmény kriminalizálása, különös tekintettel az „önsértő” cselekményekre, b) az egyén általános cselekvési szabadságának, illetve önrendelkezési jogának korlátozásával összefüggésben felmerülő alkotmányossági probléma okán. Az utóbbi kapcsán már csak az Alkotmánybíróság 21/1996. (V. 17.) AB határozatában szereplő következő megállapításra figyelemmel sem kerülhetne volna meg a törvényalkotó a dogmatikai magyarázaton túli indoklást: „Önmagának mindenki árt, ha vállalhat kockázatot, ha képes a szabad, tájékozott és felelős döntésre. A nagykorúaknak a jog be nem avatkozása széles lehetőséget ad erre, s az általános személyiségi jogból folyó jog az önmeghatározásra és cselekvési szabadságra (alkotmány 54. § (1) bekezdés) garantálja ezt a lehetőséget. Az állam korlátozó gyámkodása csak a határesetekben alkotmányossági viták tárgya (a kábítószer élvezésének büntetésétől az eutanáziáig).”⁸

Az alkotmánybírósági határozatban említett viták még előttünk vannak, az 1998. évi Btk.-módosítás indoklásából viszont nem kapunk feleletet arra, miért is büntetendő a kábítószer-fogyasztás. Ugyanakkor kétséges, hogy összefér-e a büntetőjog „ultima ratio” jellegével az, hogy akár egyetlen szál marihuánás cigarettá elszívása két évig terjedő szabadságvesztéssel büntetendő és hogy érvényesül-e az arányosság mint a büntetőjog egyik alapelve egy olyan kódexben, amelyben például a kétszáz ezer forint értékű elkövetett lopás szintén két évig terjedő szabadságvesztéssel – sőt, ennél a vétségnél még enyhébb elbírálásra is van lehetőség, a büntetési tételben nagyjából szereplő közérdekű munka, illetve pénzbüntetés révén – büntetendő (Btk. 316. § (2) bekezdés: kisebb – tízezer forintot meghaladó, de kétszáz ezer forintot meg nem haladó – értékre elkövetett lopás).

A kábítószer-fogyasztás elkövetési magatartásá nyilvánítása különösen azért kifogásolható, mert jelentős mértékben korlátozza a büntetőjogon kívüli

eszközök, intézmények szerepét, mozgásterét a drog-fogyasztás visszaszorításában, a kábítószeresek speciális prevencióját szolgáló beavatkozások területén.

Az elterelés büntető anyagi jogi szabályainak módosítása, a diverziós lehetőség szűkítése a kábítószerfüggőkre sem annyira magától értetődő, mint ahogy az az indoklásból következne.

Így például a kábítószeres és pszichotrop anyagok tiltott forgalmazása elleni 1988. évi ENSZ-egyezmény 3. cikkének c) és d) pontja a következőképpen szól: „c) ...kisebb súlyú bűncselekmények megfelelő eseteiben a Szerződő Felek úgy is rendelkezhetnek, hogy az elítélés vagy a büntetés kiszabása helyett nevelő, rehabilitáló vagy a társadalomba való visszailleszkedést elősegítő intézkedéseket, valamint, ha az elkövető kábítószer-élvező, kezelést vagy utógondozást alkalmaznak. d) A felek olyan rendelkezéseket is hozhatnak, hogy az e cikk 2. bekezdése szerinti bűncselekmény [a személyes fogyasztásra szánt kábítószeres és pszichotrop anyagok birtoklása, vásárlása és termesztése] elkövetőjének kezelésére, nevelésére, utókezelésére vonatkozó, társadalmi beilleszkedését vagy visszailleszkedését elősegítő intézkedések az ítélet vagy büntetés alternatívájaként, vagy pedig ezeken felül kerülnek kiszabásra.”⁹ Nincs tehát arról szó, hogy a büntetés alternatíváinak alkalmazására lehetőséget teremtő elterelést a kábítószerfüggő elkövetőkre kellene korlátozni, hiszen az egyezmény vonatkozó rendelkezéseiben elkövetőt (offender) említ. Az egyezmény 1998-ban megjelent kommentárjában pedig kifejezetten szerepel, hogy a 3. cikk 4. pontjának b), c) és d) alpontjaiban a büntetés alternatívájaként, illetve kiegészítéseként felsorolt kezelést, nevelést, utógondozást, rehabilitációt vagy társadalmi integrációt szolgáló intézkedéseket nem kizárólag a kábítószer-élvezők (drug abusers), hanem a személyes fogyasztással összefüggő kisebb súlyú bűncselekmények elkövetői esetében is lehet alkalmazni, illetve előírni.¹⁰ (A hivatkozott szabályok is bizonyítják, hogy a prohibíción alapuló ENSZ-dokumentumok hagynak mozgásteret a nemzeti drogellenes politika alakítói számára.)

Az 1988. évi ENSZ-egyezmény a kihirdetés révén magyar törvény (1998. évi L. törvény). Véleményem szerint viszont tartalmilag nem felelnek meg egymásnak az 1998. évi L. törvény idézett és a Btk.-t módosító 1998. évi LXXXVII. törvény vonatkozó rendelkezései. Az elterelés új szabályozásához fűzött, ismertetett indoklásbeli kijelentés pedig nem helytálló. A helyzet érdekessége, hogy az 1998-as Btk.-módosítást ugyanaz a kormány terjesztette az Országgyűlés elé, amely korábban az ENSZ-egyezmény kihirdetéséről gondoskodott. A törvények közötti említett ellentmondást bizonyos fokig feloldja a büntetőeljárásról

szóló 1973. évi I. törvényt módosító 1998. évi LXXXVIII. törvény, amely a vádemelés elhalasztásának felnőtt korú elkövetőkre való kiterjesztésével és a megelőző-felvilágosító egészségügyi szolgáltatáson való részvétellel kapcsolatos kötelezettségnek a pártfogó felügyelet keretében előírható magatartási szabályok közé iktatásával elvileg megteremtette a lehetőséget az elterelésre a kábítószer-függőnek nem minősülő fogyasztók esetében. Felnőtt korú kábítószer-fogyasztók esetében azonban erre gyakorlatilag akkor van lehetőség, ha kizárólag kábítószer-fogyasztás miatt indult az adott személy ellen eljárás. Amennyiben egyéb cselekmény miatt is (például saját fogyasztás céljából tart kábítószer), akkor csak abban az esetben, ha legfeljebb „csekély mennyiségű” a kábítószer. (Felnőtt korúak vonatkozásában a vádemelés elhalasztása a háromévi szabadságvesztésnél nem súlyosabb büntetéssel büntetendő bűncselekmény miatt lehetséges.)

A diverziós lehetőségnek a büntető anyagi jogban történő szűkítése mögött is lényegében ugyanaz a szemléletmód fedezhető fel, mint a fogyasztás büntetendőségének deklarálása háttérben: legfeljebb a függőnek minősülő kábítószer-fogyasztó tekinthető gyógyításra, támaszra szorulónak, a drogfogyasztók egyéb csoportjai viszont elsősorban bűnözők. Ugyanakkor meg kell említeni, hogy a gyakorlatban – részben a Btk. bizonyos intézményeinek (például a cselekmény társadalomra való veszélyességének csekély fokával kapcsolatos büntetési akadály, a próbára bocsátás), részben a már hivatkozott vádemelés elhalasztása révén – mégiscsak lehetőség van fogyasztók esetében is a differenciált elbírálásra és „elterelésekre”. Ez viszont felveti azt a kérdést, hogy akkor mi értelme volt a Btk. korábbi 282/A. §-a módosításának, milyen célt szolgált a szigorítás.

FELCSERÉLT SORREND

Biztosra lehetett venni, hogy bármelyik párt alakít is kormányt az 1998. évi választások után, nagyobb figyelmet szán majd a kábítószer-problémára, mint elődei. A drogpolitikai megközelítés változására és kriminálpolitikai modellváltásra azonban nem lehetett számítani.

A fokozott törődést indokolta a kábítószer-fogyasztás terjedése, a drogfogyasztókkal kapcsolatos megelőzési, kezelési, rehabilitációs és utógondozó intézményhálózat fejletlensége, a nemzeti „drogellenes” stratégia hiánya és a Btk. 1993. évi módosítása során bevezetett elterelési lehetőség végrehajtási problémái, bizonyos vitatott büntetőjogi megoldások (például az egyes kábítószer-mennyiségek mennyiségi

határai törvényi meghatározásának hiánya) és nem utolsósorban az előző parlamenti ciklusban, 1997–1998 között működött, a kábítószer-fogyasztás visszaszorítása érdekében létrehozott eseti bizottság jelentését elfogadó országgyűlési határozatban [125/1997. (XII. 18.)] megfogalmazott feladatok teljesítése. Az utóbbi határozat egyebek mellett rögzítette a követendő drogpolitikai megközelítést és a szükséges büntetőjogi változások tartalmát. Így az országgyűlési határozat 3. pontja többek között kimondta: „Az Országgyűlés szükségesnek tartja: – a kábítószer-fogyasztás terjedésének megakadályozása érdekében átfogó, összehangolt és multidiszciplináris, a kereslet-, kínálat- és ártalomcsökkentés egyensúlyára, az állam és az önkormányzatok tevékenységére, valamint a helyi közösségek és a civil szervezetek szerepvállalására épülő nemzeti kábítószer-stratégia kidolgozását...” A büntetőjogi változásokkal összefüggésben az „Országgyűlés megállapítja: a kábítószer-problémával kapcsolatos jogszabályaink alapvetően harmonizálnak a vonatkozó ENSZ és egyéni nemzetközi normákkal, büntetőjogi rendelkezéseink szigorúak, de nem kellően differenciáltak, a kábítószer-fogyasztás terjedésére, a bekövetkezett társadalmi-gazdasági változásokra és az Európai Unióhoz való csatlakozási szándékunkra figyelemmel azonban korszerűsíteni kell a tárgykor jogszabályait” (2. pont).¹¹

Az országgyűlési határozat mögötti politikai és szakmai konszenzus arra utalt, hogy valamennyi érintett egyetért abban, hogy a kábítószer-probléma komplex jelenség, amely ellen nem lehet pusztán büntetőjogi eszközökkel fellépni.

Ezt a megközelítést lehetett „kiolvasni” az 1998-as választások eredményeként megalakult kormány programtervezetének vonatkozó részéből. A dokumentum *Közös küzdelem a kábítószer terjedése és fogyasztása ellen* című része többek között a következőket tartalmazza: „Magyarországon ma már a kábítószer-fogyasztás fiatal életeteket közvetlenül veszélyeztet. Ez kiemelt kérdéssé teszi a drogok elleni küzdelem feladatait. A drogfogyasztás mára olyan összetett problémakörre terebélyesedett, hogy visszaszorítása, a megelőző tevékenységek, a kábítószer-függő élethelyzetbe kerültek rehabilitációja és egészségesebb élethez való visszavezetésük feladatai csak a magyar társadalom jövőjéért felelősséget vállaló erők összefogásával oldhatók meg [...] A kormány kábítószer-ellenes politikája a veszélyekről való tájékoztatásra, a megelőzésre, a rehabilitációra, a kábítószer-fogyasztás elkerülésében a társadalmi cselekvőképesség erősítésére teszi a hangsúlyt [...] A kormány olyan büntetőjogi rendelkezések szigorítását tervezi, amely lehetővé teszi, hogy a kábítószerkereskedők tettük súlyával és társadalmi veszélyével

azonos mértékű, másokat e tevékenységtől elretten-
tő büntetést kapjanak.”¹²

Hazánkban kormányprogram még nem foglalko-
zott olyan terjedelemben és differenciáltan a kábító-
szer-kérdéssel, mint a Fidesz MPP–FKgP–MDF
kormány hivatkozott dokumentuma. Éppen ezért
okozott meglepetést, hogy a kormány 1998 októ-
berére elkészített a Btk.-módosítási javaslatának
egyik kiemelt területe volt a kábítószer-bűncselek-
mények újraszabályozása, mégpedig a kábítószer-
kereskedők és a fogyasztók elleni szigorúbb fellépés
jegyében. Az ígért „Országos Drogmegelőzési Köz-
pont” és a kábítószer-probléma összetettségéhez
igazodó, differenciált kábítószer-ellenes politika he-
lyett megszületett „Európa legszigorúbb drogtörvé-
nye”, és a kábítószer-probléma, a drogfogyasztás el-
leni fellépés kriminálpolitikai feladattá, büntetőjogi
kérdéssé szűkült.¹³

Ez még a Fidesz Magyar Polgári Pártnak az 1998-as
országgyűlési választásra készített közbiztonsági pro-
gramja ismeretében is váratlan volt. A program *Harcot
hirdetünk a kábítószer ellen* című 9. pontjában ugyan-
is egyebek mellett a következők szerepeltek:
„Hosszú évek állami tehetetlensége után a bűnüldö-
zés eszközeivel is valódi harcot fogunk hirdetni a ká-
bítószer-kereskedelemmel szemben [...] A kábító-
szerrel való visszaélés mai büntetési tételei egerutat
jelentenek a kereskedők számára, ezért ezeket a le-
hető legszigorúbbra kívánjuk emelni anélkül, hogy az
áldozatnak is tekinthető kábítószer-fogyasztók
rosszabb jogi helyzetbe kerüljenek.”¹⁴

Az új kormány működésének első félévében ká-
bítószer-ellenes politikája jelentős mértékben kü-
lönbözött a választási és kormányprogramban kifejt-
ettektől. A kormány ahelyett, hogy a dolgok logiká-
ját követve először a nemzeti drogellenes stratégiát
készítette volna el, majd az annak megközelítéséhez
igazodó kriminálpolitikai modell szerinti büntető-
jog-alkotási javaslatait dolgozta volna ki, felcserélte
a sorrendet. Ez a fajta reagálás persze nem „hazai sa-
játosság”; gyakran előfordul az úgynevezett morális
pánik állapotában lévő társadalmakban. A reagálás
lényege: gyorsan tegyünk valamit a társadalom jólé-
tét és alapértékeit fenyegető immorális magatartás-
sal szemben, még akkor is, ha tudjuk: amit teszünk,
nem alkalmas az adott magatartással kapcsolatos
probléma megoldására. „Azt nem lehet mondani –
írják a tárgykörrel foglalkozó cikkükben holland
szerzők –, hogy az ilyen reakció diszfunkcionális,
mert funkcionális lehet politikai értelemben vagy ja-
víthatja a büntető igazságszolgáltatási intézmények
pozícióját.”¹⁵

A sorrendcsere azonban – szerencsére – nem volt
következetes. A végül is elkészült és a már említett

96/2000. (XII. 11.) országgyűlési határozattal elfoga-
dott *Nemzeti stratégia a kábítószer-probléma visszaszo-
rítására* megközelítésmódja teljes mértékben külön-
bözik a Btk. 1998. évi módosítását meghatározó
szemlélettől. Ennek illusztrálására idézem a színvo-
nalas, korszerű, reális, a kábítószer-probléma és az el-
lene való fellépés komplexitását tükröző dokumen-
tumból az általános cél és a fő célok meghatározását.

„5.1. Általános cél

A harmadik évezred küszöbén egy szabad, maga-
biztos és produktív társadalom kialakításának képe
vezérel bennünket. Ez a társadalom az emberi méltó-
ságot, a testi, lelki és szociális jólétet, illetve az al-
kotóképességet kiemelt fontosságúnak tartja. E té-
nyezők megóvása és fejlesztése érdekében a társada-
lom képes kezelni a drogok használatával és terjesz-
tésével összefüggő egészségügyi, szociális és bűnügyi
ártalmakat és hátrányokat.

A kábítószer-probléma valamennyiünket érint és
együttes cselekvésre készítet. Az állam és intézmé-
nyei az együttes cselekvésben jelentős szerepet
kapnak.

5.2. Fő célok

1. A társadalom váljon érzékennyé a drogdé-
szakok hatékony kezelése iránt, a helyi közösségek pedig nö-
veljék problémamegoldó készségüket a kábítószer-
probléma visszaszorításában (közösség, együttműkö-
dés).

2. Esélyt teremteni arra, hogy a fiatalok képessé
válhassanak egy produktív életstílus kialakítására és a
drogok visszaszorítására (megelőzés).

3. Segíteni a drogokkal kapcsolatba kerülő és a
drogproblémákkal küzdő egyéneket és családokat
(szociális munka, gyógyítás, rehabilitáció).

4. Csökkenteni a drogokhoz való hozzáférés lehe-
tőségét (kínálatcsökkentés).¹⁶

Az idézetből kitűnik a dolgozatom elején említett
sajátos drogpolitikai szituáció lényege: egy a Reuter-
féle kategorizálás szerinti „baglyok” drogpolitikai
megközelítésnek megfelelő nemzeti drogellenes
stratégia mellett létezik egy a „hékák” megközelíté-
sét tükröző nulla tolerancia modell szerinti büntető-
jogi szabályozás. Végrehajtható-e a nemzeti kábító-
szer-ellenes stratégia a hatályos „kábítószer-büntető-
jogi” rendelkezések mellett? Véleményem szerint
csak részben, mert a dolgozatban kritizált büntetőjogi
rendelkezések akadályozzák a stratégia közösségi
együttműködéssel, megelőzéssel, szociális munkával,
gyógyítással, rehabilitációval kapcsolatos céljainak
megvalósítását.

Úgy a végrehajthatóságra, mint a jelenlegi bünte-
tőjogi szabályozással összefüggő, már jelzett alkotmá-
nyossági, büntetőjog-elméleti és jogalkalmazási problé-
mákra tekintettel indokoltnak tartom a kábítószer-

problémával összefüggő büntetőjogi rendelkezések módosítását. A következő pontban erre vonatkozó javaslataimat részletezem.

KOMPROMISSZUMOS JAVASLATOK

Álláspontom szerint a kábítószer-probléma visszaszorítása érdekében elfogadott nemzeti stratégia végrehajtását a kriminálpolitika kompromisszumos modelljének megfelelő büntetőjogi szabályozás szolgálná a legmegfelelőbbben. A büntetőjog szigorának a kínálatcsökkentés területén kell érvényesülnie, a keresletcsökkentésben másodlagos a szerepe. Ugyanakkor a büntetőjogi szabályozásnak „biztosítani kell” az ártalomcsökkentő programok (például tűcsere program) szereplőinek (orvos, szociális munkás, védőnő, kábítószeres) büntetlenségét.

Az említett szempontokon túl a kábítószer-bűncselekmények esetleges újraszabályozása során maradéktalanul érvényesíteni kell ezen a területen is a büntetőjog alkotmányos (például jogbiztonság, ultima ratio elv) és jogági (például tetterányosság, a büntetőjogi felelősség differenciálásának elve) elveit.

Az előzők alapján a kábítószer-problémával összefüggő büntetőjog reformjára vonatkozó de lege ferenda javaslataim a következők.

– A kábítószer-fogyasztók és a kábítószer-szintér egyéb szereplői visszaéléseinek markánsan különböző büntetőjogi megítélése. (A kábítószer-fogyasztó esetében akkor is legyen lehetőség a büntető útról való elterelésre, ha visszaélése nem illegitim kábítószer-használat vagy saját fogyasztást szolgáló birtoklás, hanem egyéb visszaélés, például terjesztés, amennyiben cselekménye összefügg kábítószeres életmódjával és az adott visszaélés csekélyebb súlyú.)

– Ne csak a kábítószer-függő elkövető, hanem a függőnek nem minősülő kábítószer-fogyasztó elkövető esetében is legyen ismét büntethetőséget megszüntető ok, ha vállalja, hogy prevenció vagy gyógyító kezeléssel vesz részt.

– Az illegális kábítószer-használat ne a „kábitószer fogyaszt” elkövetési magatartás révén, hanem a „személyes használatra történő tartás/birtoklás” révén legyen – mennyiségi, minőségi és arányossági kritériumokra figyelemmel – büntetendő. (Ha ugyanis változatlanul marad a jelenlegi megoldás, akkor nehezen képzelhető el büntetőjogi felelősséggel rendelkező kábítószer-fogyasztó esetében a büntetőjogi reagálás mellőzése megelőzési, szociális vagy rehabilitációs programban való részvétel, illetve gyógykezelés érdekében.)

– Szükségesnek tartanám a büntetőjogilag kábítószernek minősülő anyagok testi-lelki egészségre

való ártalmasságuk alapján történő osztályozását és a visszaélések ehhez igazodó, differenciált büntetendőségét.

– Indokolt kialakítani a visszaéléseknek azt a körét, amely a társadalomra való enyhébb fokú veszélyessége miatt csak szabálysértésnek minősül.

– Figyelemmel a 47/2000. (XII. 14.) AB határozatra, indokolt lenne a Btk. 282. §-ában szereplő „hatósági előírások”-ra hivatkozás helyett törvényben meghatározni a büntetőjogilag kábítószernek minősülő anyagokat. (Az AB határozat alaki kifogások miatt alkotmányellenesnek minősítette a Btk. 283/B. §-ában szereplő tényállást [„visszaélés teljesítményfokozó szerrel vagy módszerrel”].)

– Célszerű lenne, ha a kábítószer-probléma egyes részterületeire vonatkozó alapvető szabályokat egységes kábítószer-törvény tartalmazná.

*

A drogfogyasztás állami megítélése lényegében nem változott hazánkban az elmúlt harminc év során: tiltott, mégpedig bűncselekménynek minősülő magatartás. A minősítés normatív és politikai forrásai – amint arról már volt szó – az említett ENSZ-dokumentumok. Ugyancsak utaltam arra, hogy az ENSZ-egyezmények lehetőséget biztosítanak az államok számára, hogy a tiltás formájáról és tartalmáról maguk döntsenek, továbbá, hogy a kábítószer-fogyasztók alapvetően más bánásmódban részesülhessenek, mint a kábítószer-szintér egyéb szereplői. *A kábítószer-fogyasztás kriminalizálása tehát nem kell, hogy szükségképpen együtt járjon a kábítószer-fogyasztók kriminalizálásával.* Ezen a felismerésen alapuló büntetőjogi reform, illetve jogalkalmazói gyakorlat esetében van esély arra, hogy a nemzeti stratégia megelőzéssel, szociális munkával, kezeléssel és rehabilitációval kapcsolatos céljai megvalósuljanak.

JEGYZETEK

1. Peter REUTER: *Hawks Ascendant – The Punitive Trend of American Drug Policy* [Héják felszállóban – Az amerikai drogpolitika büntető tendenciája], Daedalus, 1991/3, 15–52.
2. *Drugs and Drug Policy in the Netherlands. 04 Dutch Penal Policy. Notes on Criminological Research from the Research and Documentation Centre Ministry of Justice*, ed. LEUV, The Hague, 1991, 1–2.
3. LEUV: *i. m.*, 2.
4. A holland kábítószer-politikáról, valamint az egyes kriminálpolitikai modellekről részletesen lásd LÉVAY Miklós:

- Engedélyezni vagy tiltani: a kábítószer-fogyasztásra vonatkozó kriminálpolitika dilemmái*, Magyar Jog, 1996/1.
5. Az indoklás szövegét lásd *Büntető jogszabályok*, Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1993, 403–407.
 6. ORBÁN Viktor: *Az ország állapotáról való beszéd*, Magyar Nemzet, 1999. február 5., 5.
 7. Az indoklás szövegét lásd: Igazságügyi Közlöny, 1999/2.
 8. Magyar Közlöny, 1996/39, 2377.
 9. Lásd az 1998. évi L. törvényt az egyezmény kihirdetéséről: Magyar Közlöny, 1998/100. A 3. cikk 4. d) pontját a hiteles angol szöveg alapján idéztem, mert a magyar változatban sajnos értelmzavaró hiba van.
 10. A 3. 106-os számú kommentár szerint például: „*Paragraph 4, subparagraphs (b), (c) and (d), of the 1988 Convention, widen the scope of application to drug offenders in general, whether drug abusers or not.*” *Commentary on the United Nations Convention against Illicit Traffic*, in *Narcotic Drugs and Psychotropic Substances*, Done at Vienna on 20 December, 1988, New York, United Nations, 1998, 87.
 11. Magyar Közlöny, 1997/114, 8646–8647.
 12. *Az ezredforduló küszöbén. A polgári jövő kormányának programja (tervezet)*, Magyar Nemzet, 1998. június 30., 4–10., 9.
 13. Akik ezt kifogásolták, méltatlan minősítéseket kaptak. Így például Orbán miniszterelnök úr idézett beszédében a következőt mondta: „...aki a kábítószer-ellenes törvényeket támadja, az egyben pártolja a drogkereskedelmet.”
 14. *Kampánytéma: közbiztonság. Fidesz Magyar Polgári Párt*, Belügyi Szemle, 1998/4, 37–40., 40.
 15. Lásd Chris BAERVELDT, Hans BUNKERS, Micha DE WINTER, Jan KOOISTRA: *Assessing a moral panic relating to crime and drugs policy in the Netherlands. Towards a testable theory*, *Crime, Law and Social Change*, 1998/29, 31–47., 42.
 16. A 96/2000. (XII. 11.) országgyűlési határozat melléklete: *Nemzeti stratégia a kábítószer-probléma visszaszorítására*, Magyar Közlöny, 2000/121, 7622–7680., 7641.