

PALLO JÓZSEF

## A BÜNTETŐPOLITIKA ÉS A BÖRTÖNÜGY KODIFIKÁCIÓS TANULSÁGAI (1945-2013)

A II. világháború befejezését követően nagyon izgalmas kodifikációs fejlődésen ment keresztül a büntetőjog, amely természet-szerűleg magával hozta a büntetés-végrehajtási jog (börtönügy) szabályainak formálódását (és sokszor deformálódását) is. Tanulmányom célja kettős: egyrészt az elmúlt közel ötven év fontosabb jogalkotási csomópontjait próbálom bemutatni ezeken a területeken, másrészt a korabeli és a közelmúlt tanulmányait felidézve kívánom érzékeltetni azokat a törekvéseket, vágyakat és realitásokat, amelyek határozott jogi karaktert adtak az egyes kodifikációs korszakoknak.

Időutazásra hívom a Kedves Olvasót! Kérem, tartson velem!

### A koalíciós korszak büntönügyi fejleményei

Még javában folytak a harcok Magyarországon, amikor megkezdődött a háborús bűnöket elkövetők felelősségre vonása,<sup>1</sup> ennek jegyében már 1945 januárjában miniszterelnöki rendelet jelent meg, amely bevezette a népbíráskodás rendszerét, amelyet az 1945. évi VII. törvény emelt magas jogszabályi szintre. A népbíráskodás körében alkalmazható volt a halálbüntetés, a kényszermunka, a fegyház és a börtön, amelyek végrehajtási szabályait igazságügy-miniszteri rendelet állapította meg. A szabályozásban megjelent az a célkitűzés, amely az elítéltet alkalmassá akarta tenni a társadalmi beilleszkedésre, és gondoskodni kívánt a demokratikus szellemű neveléséről. Fontos jogfilozófiai változást

---

<sup>1</sup> Az első kivégzésekre 1945. február 4-én az Oktogon lámpavasain került sor, amikor a 124 rendbeli gyilkossággal vádolt Rotyis Péter főtörzsőrmestert és Szívós Sándor szakaszvezetőt kivégezték. Mindketten az orosz hadszíntéren megsemmisült 401. különleges munkásszázad keretéhez tartoztak, és embertelen tevékenységük miatt vesztette életét az alakulat, jellemzően zsidó származású és politikai okok miatt üldözött állományának jelentős része.

jelzett volt, hogy megkezdődött a Csemegi-kódex szankció rendszerének lebontása, és az államfogház büntetést 1946-ban hatályon kívül helyezték. A baloldali pártok hegemoniájának megerősödése után a polgári magyar büntető jogtudománnyal való konfrontáció úgy zajlott le, hogy annak érdemi bírálatára, átfogó értékelésére nem került sor. Ebből fakadt az, hogy a szovjet büntetőjog intézményeinek mechanikus átvételével egy sor lényeges kérdés előzmények nélkülinek tűnt a hazai irodalomban. A korszak neves büntetőjogásza, Kádár Miklós világosan fogalmazott: „*Struktúránk megváltozása folytán bekövetkezettnek kell tekintelnünk, hogy nem teszük lehetővé, hogy akár a klasszikusnak nevezett, akár a pozitivista, sem az antropológiai, végül a kriminálpszichológiai irányzat döntő befolyása alatt alkossuk újjá büntetőjogunkat. Olyan törvényeket kell hoznunk, amelyek lehetővé teszik, hogy a jogszabályokat alkalmazó bíróságok tevékenységükkel a haza iránti odaadásra, a közösségi, a szocialista tulajdon gondos kezelésének, a munkafegyelemnek, az állami és a társadalmi kötelességek becsületes teljesítésének szellemében neveljék az állam polgárait. Az ilyen jogelméleti irányzat megfelel a Szovjetunió bírósági szervezetéről szóló törvényben lefektetetteknek.*”<sup>2</sup> Világossá vált, hogy a politikamentes büntetőjog az egypártrendszer kiépítésének időszakában nem esik egybe az uralkodó büntetőpolitika törekvéseivel, és a 40-es évek végéig – különösebb vita nélkül – tisztázódott az is, hogy a hazai büntetőjog fejlődésének útja nem a tettes-, hanem a tett-büntetőjogi irányzat lesz.

E korszak jellegzetes, a büntetőpolitikai és a gazdasági érdeket sajátosan ötvöző jogkövetkezménye a munkatáborokban végrehajtandó kényszermunka-büntetés volt. A honi büntetési rendszerben addig ismeretlen kényszermunka-büntetés beiktatása szoros összefüggést mutatott a csaknem valamennyi, háborúban álló államban a belső és a külső ellenség (hadifoglyok) időleges elszigetelését és munkaerejük felhasználását szolgáló munkatáborok létrehozásával. A munkatábor hazai bevezetésére azonban közvetlen hatást a szovjet javító-nevelő tábornak, mint a Szovjet-

---

<sup>2</sup>Kádár Miklós (1948): A büntetőjog általános alapelveiről. Jogtudományi Közlöny, 3. évf., 338.

unióban legszélesebb körben alkalmazott büntetésnek elvi konstrukciója gyakorolt.<sup>3</sup> A háborús és népellenes bűncselekményeket elkövetőkkel szemben elrendelt kényszermunka-büntetés feladata a 78000/46. IM. sz. rendelet alapján az volt, hogy „*a társadalomból való időleges kirekesztésük mellett módot nyújtson arra, hogy az ország romba döntésében való közreműködésüket az újjáépítésre irányuló kényszermunkával részben jóvátehelessék és ezzel, valamint megfelelő fegyelmezéssel és felvilágosító oktatással alkalmassá tegye őket a demokratikus rendbe való beilleszkedésre*”<sup>4</sup>. A kényszermunka-büntetésre ítélt feltételes szabadságra bocsátására a szigorított dologházra vonatkozó szabályokat kellett alkalmazni. A korabeli szabályozás mindössze annyiban vezetett be eltérést a szigorított dologházhoz képest, hogy az életfogytig tartó kényszermunka büntetésre ítélt tizenöt év eltelte után kérhette feltételes szabadságra bocsátását. Ez alól kivételt azok az elítéltek képeztek, akiknek halálbüntetését az államfői kegyelem változtatta életfogytig tartó kényszermunkára.

A vizsgált korszak büntetés-végrehajtásának kiemelhető jelentőségű szervezeti módosítása a fogva tartottak munkáltatási rendszeréhez kapcsolódik. A rabmunkáltatás szervezeti átalakításához 1947-48-ban az igazságügyi kormányzat már megfelelő ideológiai koncepcióval rendelkezett. Ries István ezzel összefüggésben kifejtette, hogy a büntetésnek - egyebek mellett - gazdaságosnak kell lennie, kiemelte, hogy „*a büntetés nem okozhat nagyobb hátrányt az államnak, mint magának a büntetettnek*”.<sup>5</sup> Ahhoz azonban, hogy a büntetés az állam számára ne legyen veszteséges, az elítéltek munkáltatását új alapokra kell helyezni. Ennek útja a miniszter szerint olyan állami termelőegységek (ipari üzemek, valamint mezőgazdasági telepek) átadása lenne a büntetés-végrehajtás számára, amelyekben a korszerű technikai feltételek mellett a biztonságos őrzés feltételei is megteremthetők. A büntetés-végrehajtás termelő egységeinek létrehozását elősegítették a hároméves terv keretein belül a gazdaságpolitikának a központosított tervgazdálkodásra irányuló törekvései is.

---

3 Ries Istvánnak az 1945-50 közötti igazságügyi miniszternek 1950-ben megjelent kéziratos egyetemi előadásai, 1949/50-es tanév, II. félév, 119-120.

4 78000/46. IM. sz. rendelet 1. §. (2.) bek.

5 Ries (1950) 119.

A vizsgált korszak átszervezéseinek sorát 1949 márciusában fejezték be, amikor a büntetés-végrehajtási intézetek mellett működő termelési egységeket két önálló vállalatba, az Igazságügyi Ipari Vállalatba és az Igazságügyi Mezőgazdasági Vállalatba tömörítették. A két nagyvállalat 1952-ig, az elítélt-munkáltatás újabb átszervezéséig tevékenykedett.

A rendes bíróságok a köztörvényes bűncselekményekre továbbra is a Csemegi-kódex szabadságvesztés-büntetési nemeit, nevezetesen a *fegyházat*, *börtönt*, *fogházat*, továbbá biztonsági intézkedésként a *dologházat* és a *szigorított dologházat* szabhatták ki.

A népbíróságok és a rendes bíróságok párhuzamos ítélkezési tevékenysége a háborús bűnösökkel és a riasztóan emelkedő számú köztörvényi bűnelkövetőkkel szemben azt eredményezte, hogy 1946 nyarára a letartóztató intézetek már befogadó képességüknek megfelelő (kb. tízezer) fogvatartottat őriztek. Az intézetekben eluralkodó, nehezen elviselhető zsúfoltság azonban 1947 őszétől, a választásokon győztesen kikerülő baloldali pártok „osztályharcossá” torzuló büntetőpolitikájának következményeként jelent meg. 1948-49-ben az igazságügyi kormányzat számára nyilvánvalóvá vált, hogy a hagyományos intézethálózat befogadási képessége, ezen túl a hangsúlyosan előtérbe került rabmunkáltatás feltételeinek biztosításához rendelkezésre álló munkahelyek száma elégtelen. A növekvő elítéltlétszám miatt felmerült ugyan újabb fegyházak létesítésének gondolata, azonban megfelelő pénzeszközök hiánya miatt erre nem kerülhetett sor. Az igazságügy a rendelkezésre álló csekély anyagi erőforrásokat az újonnan átszervezett büntetés-végrehajtási vállalatok fejlesztésére irányította, az 1949-ben meginduló büntetőjogi kodifikáció során azonban már kifejezésre juttatta, hogy az elhelyezési és a munkáltatási gondokat nyitott végrehajtási helyek létesítése, gyáraknak, üzemeknek, bányáknak, építkezési körzeteknek a büntetés-végrehajtás számára való átadása jelentené.<sup>6</sup> Az intézetek zsúfoltsága és a termelési érdek döntő jellege 1947 őszétől teljességgel fellazította a már korábban is csökkenő szerepű progresszív végrehajtási szisztémát. Az ennek első fokozataként alkalmazandó magánel-

---

<sup>6</sup> Ries (1950) 137.

zárást már csupán kivételesen, néhány súlyos bűncselekményt elkövető, vagy renitens elítélt megfélemlítése céljából alkalmazták, hasonló sorsra jutott a közvetítő intézet is, amely már nem illeszkedett a szigorú tervgazdálkodási előírások teljesíthetőségéhez.<sup>7</sup>A fogva tartottak munkáltatásának primátusa látványosan feloldotta az igazságügyet a letartóztató intézetek hagyományosan homogén rezsimje fenntartásának kötelezettsége alól. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy fegyintézetben helyezték el a szigorított dologházra ítélteteket csakúgy, mint a börtönre vagy fogházra, illetve kényszermunkára ítélteteket, ha azt a munkáltatás gazdaságossági érdekei diktálták.<sup>8</sup>

A Csemegi-kódex utolsó módosítása és egyben hattyúdala az 1948. évi XLVIII. törvényben (III. Bn.) látott napvilágot. Ennek alapján az 1948. december 7-én kihirdetett 50.500/1949. IM sz. rendelet az elmebetegek *biztonsági őrizetét* vezette be, amelynek célja az őrizetbe vett személy ártalmatlanná tétele, gyógyítása volt, és amely a ma ismert kényszer-gyógykezelés alapját teremtette meg.<sup>9</sup>

## Az 1950. évi II. törvény karaktere

A büntetőjog baloldali fordulatát az 1950. évi II. törvény (Bt.) hozta, amely szovjet mintákat igyekezett a magyar jogba áttemelni. Jól érzékelhető volt az a törekvés, amely a büntetőjogot az osztályharc fontos területévé és eszközévé igyekezett formálni. Az előkészítő munkát szakmai tespedtség jellemezte, amely miatt Ries István felháborodott hangvételű dörgedelmet intézett a Magyar Jogász Szövetség 1948-as alakuló közgyűlésének résztvevőihöz: *„Pedig joggal vagy jog nélkül, de nem vitás, hogy a büntető jogalkotásnak és a büntető jogtudománynak van a legnagyobb közvéleménye. Azt szerettük volna, ha a tudományos harc egész arzenálját vonultatták volna fel s a tudományos kutatás legújabb eredményeinek megvalósítását követelte volna a magyar jogász-*

---

<sup>7</sup>Ries (1950) 137.

<sup>8</sup>Ries(1950) 139.

<sup>9</sup> Pallo József (2009): Néhány gondolat a kóros elmeállapotú bűnelkövetőkkel kapcsolatos európai elvárásokról. In: Börtönügyi Szemle. 28. évf. 3. sz. 127-132.

ság. Ez elmaradt. Előre be kell azonban jelentenem, hogy majd kritizálni csak annak lesz joga, aki dolgozott is!”<sup>10</sup>A különös rész kidolgozása lekerült a napirendről, mert „még gondos előkészítést, anyaggyűjtést és számos büntetőjogi részletkérdésben való előzetes állásfoglalást tesz szükségessé, nehogy az új törvény rövid időn belül nagyszámú, lényeges kiegészítésre szoruljon.”<sup>11</sup>Ebben az időszakban csupán a nagy dogmatistának tekintett Schultheisz Emil hallatta a szavát, aki viszont merész koncepciót vázolt fel a büntetési rendszer tekintetében. Javaslati abban az eszmekörben mozogtak, amelyben a III. Bn módosításai és kiegészítései fogantak,<sup>12</sup> és a büntetési rendszer differenciálására számos figyelemreméltó gondolatot fejtett ki. A büntetőjog megújítását a tett büntetőjognak tettes büntetőjoggá átalakulása irányában képzelte, és az egész büntetési rendszert a párhuzamos büntetésekre kívánta építeni, „a súlyosabbat a fogyatékos jellemű, az enyhébbet a fogyatékosnak nem tekinthető jellemű büntetettek megbüntetésére”.<sup>13</sup> A párhuzamos büntetések közül a törvényben felsorolt jellem-kritériumok vizsgálata alapján kellett volna választani, ezek szerint a nem-aszociális bűnelkövetőkkel szemben általában szabadságelvonással nem járó büntetéseket (persze, ha generál preventív szempontok ezt nem ellenjavallják), a nem-visszaeső aszociális bűnelkövetőkkel szemben profilaktikus és feltételes többlet-büntetést, a visszaesőkkel szemben pedig az általános részben meghatározott büntetés-súlyosítást javasolt. A Schultheisz-féle ideáknak és az általa javasolt sokszínű szankciórendszernek nem voltak meg a feltételei, így a tettes-büntetőjogi koncepció megbukott, és az alakuló szocialista büntetőjog egyértelműen a tett-büntetőjog mellett foglalt állást.

Mindenestre vitathatatlan, hogy az elkövetők közötti differenciálás szükségességének eszméje továbbra is a dogmatika és a praxis támogatását élvezte. Az új szabályozás szükségességét elsősorban a korszerűsítés jegyében igyekeztek feltüntetni, azonban a politikai mesterkedés szándékát igen nehéz volt eltitkolni.

---

<sup>10</sup>Schultheisz Emil (1949): A Btk reformjára vonatkozó elgondolások. In: Jogtudományi Közlöny, 193-237.

<sup>11</sup>A Btá. indoklása. (1950) Budapest, 23.

<sup>12</sup>Horváth Tibor (1975): A magyar büntetőjog. Budapest, Jogi Kiadó

<sup>13</sup>A Btá. indoklása (1950) Budapest, 34.

A Btá. egységesítette a szabadságvesztéssel együtt járó büntetéseket és biztonsági intézkedéseket, és büntett elkövetése esetén egyfajta szabadságvesztést ismert, amit börtönnek nevezett el. A kihágások mellett továbbra is alkalmazható volt az elzárás, mint közigazgatási (szabálysértési) büntetés. Az akkor uralkodó felfogás szerint a szabadságvesztés-büntetéseknek ez a változatos sokasága szükségtelen, sőt egyenesen káros, mert a büntetőtörvények alkalmazását nagymértékben megnehezíti. Az „egyszerűsítés” jegyében megszűnt a dologházi őrizet, a szigorított dologházi őrizet és a határozatlan ideig tartó kényszermunka, de az egységes börtönbüntetés bevezetése végleg felszámolta a végrehajtás progresszivitását is. Megfelelő intézetek hiányában a különböző szabadságvesztés-büntetések végrehajtásánál nem érvényesülhettek azok a különbségek, amelyeket a korábbi szabályozás szem előtt tartott. Annak meghatározását, hogy a különböző súlyú büntettek miatt, különböző tartamban kiszabott börtön, milyen eltérésekkel kerüljön végrehajtásra, azt nem a Btá.-ba, hanem a majdan megalkotandó büntetés-végrehajtási törvénybe szánták. Határozatlan tartamú büntetést a Btá. nem rendszeresített, mert „a szocialista törvényesség követelményeivel ellenkeznek, ha a bíróság a büntetésnek csupán legkisebb tartamát szabná meg az ítéletben és a szabadulás időpontja a szabadságvesztés-büntetés tartama alatt tanúsított magatartástól, lényegileg azonban államigazgatási szerv véleményétől, illetőleg döntésétől függne.”<sup>14</sup> A határozott idejű börtön leghosszabb tartama tizenöt év, legrövidebb tartama pedig harminc nap volt. A jogalkotó azt is kifejtette, hogy ennél hosszabb tartam megállapítása szükségtelen, mert a legsúlyosabb büntetteket halállal vagy életfogytig tartó börtönnel sújtja a törvény. A börtön legrövidebb tartamát harminc napban szabta meg a törvény, ennél rövidebb tartamú szabadságvesztés-büntetés alkalmazásának ugyanis nem látta értelmét a jogalkotó, „mert a gyakorlat tapasztalatai szerint a rövid tartamú szabadságelvonás a büntetés céljának megvalósítására nem alkalmas, sőt egyenesen mértelyező hatású.”<sup>15</sup> Az uralkodó felfogás szerint néhány nap alatt az elítélt nevelése a letartóztató intézetben meg sem kísérelhető, érzékeny hátrányt számára az ilyen szabadságvesztés

---

14 A Btá. 32.§-hoz fűzött miniszteri indoklás

15 A Btá. 32.§-hoz fűzött miniszteri indoklás

nem jelent, ellenben azzal a veszéllyel jár, hogy az elítélt rovott múltú társainak káros befolyása alá kerülhet.

A korabeli jogalkotóknak komoly fejtörést okozott az, hogy a Csemegi-kódex rendelkezéseit milyen módon lehet új, politikai tartalommal megtölteni. Ennek a szándéknak egyike volt a büntetés céljának magyarázata, természetesen a szovjet minták alapulvételével.<sup>16</sup> A korszak jogi gondolkodásmódját tehát az befolyásolta, hogy „...a szovjet büntetésnek kettős célja van. Az elsődleges cél a speciális megelőzés, amely a társadalomvédelmi álláspont egyenes következménye, és amely azt kívánja, hogy elsősorban azon büntettek ellen kell felvenni a harcot, akik már kimutatták társadalmi veszélyességüket. Ezeket kell megakadályozni abban, hogy a nyugodt építőmunkát újból akadályozhassák, azzal, hogy egyrészt olyan büntetéseket kell kiszabni rájuk, amely ezt meggátolja, másrészt átneveléssel.”<sup>17</sup> Képmutató módon azt is deklarálták, hogy szóba sem jöhet a megtorlási célzat, mert az éles ellentétben áll a szocialista humanizmus elvével. Erre a torz szemléletre utal Lőrincz József, amikor így ír: „Honi büntetőjogunk az egypártrendszerű, monolitikussá merevedő állami politika direkt irányítású eszközévé torzult, amely ugyan korszerű és hangzatos elveket képviselt, de gyakorlatban az osztályharc egyik előretolt bástyájaként a szocializmus építésével szembe forduló meggleckéztetését végezte.”<sup>18</sup> A Btá. büntetési céljával összhangban megjelenik az nevelés szándéka, amikor a jogalkotó rögzíti, hogy „... Az elítélt megjavítását és nevelését állandó és rendszeres munkáltatással kell biztosítani.”<sup>19</sup> A biztonság és munkáltatás-centrikus szemléletet tükrözi, hogy a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségét csak kivételes munkateljesítmény esetén tette lehetővé a jogszabály. A napi praxis számára nélkülözhetetlen volt valamilyen szakmai iránymutatás, amely szellemiségében igazodik a Btá. megtorló filozófiájához. Ezt a célt töltötte be a jogszabályt

---

16 Forgács Judit (2017): Nevelés a represszió árnyékában: Eszmék és végrehajtás a szovjet és magyar börtönügy '50-es éveiben. In: Börtönügyi Szemle, 36. évf., 1. szám., 35-51.

17 Gődöny József (1950): A büntetés a szovjet büntetőjogban. In: Jogtudományi Közlemény, 5. évf. 79.

18 Lőrincz József (2013): Száz év magány- a hazai börtönügy szakmatörténeti vázlata 1914-2014-ig. In: Tanulmányok Gönczöl Katalin tiszteletére, Budapest. ELTE Kiadó

19 Btáé. 28. §.



hatályba léptető<sup>20</sup> 1950. évi 39. számú törvényerejű rendelet (Bt.é.), amely a börtönbüntetés végrehajtásának néhány kérdését rendezte. Így a fiatakorúakra vonatkozó szabadságvesztés büntetés szabályozásában súlyosbított, amikor velük szemben fogház, börtön, javító nevelő munka, illetve elzárás kiszabását tette lehetővé. A Bt.é. börtönügyre vonatkozó rendelkezései csak laza kereteket adtak a végrehajtás számára, azokat valós tartalommal csak az uralkodó ideológiának megfelelő „politikai érettség” alapján lehetett kitölteni. A Bt. hatálybalépését követően a szabadságvesztés végrehajtását és a végrehajtás irányítását kivették az Igazságügyi Minisztérium hatásköréből, és azt a belügyminiszter felügyelete alá helyezték.<sup>21</sup> Ez gyakorlatilag azt jelentette, hogy a terhelt még a büntetés-végrehajtás ideje alatt sem került ki a nyomozó szervek ellenőrzése alól. Természetesen a feltételes szabadság engedélyezése és megszüntetése is a belügyminiszter hatáskörébe került, s így lényegében a nyomozó szerveket irányító Belügyminisztérium határozott a bíróság által kiszabott szabadságvesztés tartama tárgyában.

## Az 1953 utáni félfordulat a szabályozásban

1953 márciusától, Sztálin halálától a büntetőpolitikában mutatkozó félfordulat némi átmeneti enyhülést eredményezett a börtönügyi szabályozásban, bánásmódban. A rendelkezésre álló parancsokat, belső rendelkezéseket revízióknak vetették alá, majd sor került a 1105/1954 (XII.17.) Minisztertanácsi határozat (továbbiakban: MTh) kibocsátására. A 22 pontból álló iránymutatás rögzítette azokat a sarokpontokat, amelyek meghatározták a büntetés-végrehajtás célját, feladatát. Az átnevelést munkáltatással kombináló ideológiát emelte ki a dokumentum, amikor ekképpen szabályozott: *„A letartóztatottak átnevelése érdekében ki kell fejleszteni a termelési versenyt és az újító mozgalmat. Az újítókat és a munkaversenyben kitűnteket a rendes kedvezményeken kívül rendkívüli kedvezményekben kell részesíteni. Annak a letartóztatottnak, aki 12 hónapon keresztül állandóan sztahanovista munkateljesítményt ér el, évenként egyszer 7 napig tartó fizetett pihenő-*

---

20 A hatálybalépés időpontja 1951. január 1.

21 A 2033/10/1952. Minisztertanácsi Határozat alapján.

időt lehet engedélyezni. A pihenőidőt a börtönben, vagy a munkahely e célra kijelölt részében kell eltölteni.”<sup>22</sup> Technikai rendelkezés gyanánt jelent meg, hogy *”A Minisztertanács felhatalmazza a belügyminisztert, hogy a büntetés-végrehajtás szabályait az igazságügy miniszterrel, a legfőbb ügyésszel és a honvédelmi miniszterrel egyetértésben 1954. december 31-ig - rendeletileg állapítsa meg.”*<sup>23</sup>

E munka eredménye az 1955. évi Büntetés-végrehajtási Szabályzat (továbbiakban: BvSZ. 1955),<sup>24</sup> amely mérföldkő volt a végrehajtás számára, mintegy 543 §-ban taglalta az alkalmazandó szabályokat, mindezt egy szerkezetileg is logikusan felépített rendszerben. A szabályozás a korábbi fokozatos rendszert teljesen megszüntette, és fokozat nélküli, egynemű végrehajtási rendszert hozott létre. Ennek lényege az volt, hogy a börtönbüntetést mindenkivel szemben azonos szabályok szerint kellett végrehajtani. Mindössze két végrehajtási módot írt elő a jogszabály: a börtönt és a büntetés-végrehajtási munkahelyet, amelyek között alig volt különbség. E szabályozás Magyarországon először jelölt ki alapelveket, ezek kifejezésre juttatták – ha formálisan is – a nevelés, a törvényesség és a szocialista humanizmus elvét. Fontos eredmény volt az is, hogy egyértelműen és végleg mellőzte a testkínzó, fizikai fájdalmakat okozó fegyelmi büntetéseket. A szabályozás meghatározta az elítéltekkel szemben támasztott követelményeket, és megjelölte az elítélt köteleseit, ezzel legalább az elítélt jogi helyzetének egyik oldala szabályozást nyert. Hiányossága az volt, hogy még nem volt mentes a dogmatikus szemlélettől, nem adott lehetőséget az egyéniesítésre és biztonsági-, valamint termelés centrikus szemléletet érvényesített. A szabályozás meghirdette ugyan a nevelés elvét, de még nem adott teret annak. Az uralkodóvá vált termelés centrikus szemlélet következménye az lett, hogy az elítélttel szemben az egyetlen értékmérő a munkateljesítmény lett, így ettől függött a levelezés, látogatás, élelmiszercsoomag kedvezmények mértéke, a tisztasági cikkek beszerzésének, a sportkedvezmény lehetősége, egyes esetekben a fegyelmi vétség megállapítása, sőt még a feltételes szabadság is.

---

22MTh. 14. pont

23MTh. 22. pont

24 A szabályozás aláírója Piros László államvédelmi altábornagy, a Magyar Népköztársaság belügyminisztere volt.

Tekintettel arra, hogy a Btá.-t csupán átmeneti szabályozásnak szánták, már 1953-ban kormánybizottságot jelöltek ki a büntetőjog kodifikációjára. Használható eredményt azonban sokáig nem tudtak felmutatni, inkább a tudományos élet területén jelentek meg tanulmányok, azonban ezek is inkább koncepcionális írásokat tartalmaztak. A korszak egyik prominens képviselője ezt írta: „*Olyan büntető törvénykönyvre van szükség, amely teljes egészében - mind általános, mind pedig különös részében - a mi állami, gazdasági és társadalmi rendünket szolgálja, és amelynek fő feladata eddigi eredményeink megvédése, a dolgozó nép hatalmának biztosítása, megváltozott társadalmi rendünk, valamint a dolgozók személyének és jogainak a megvédése.*”<sup>25</sup> Bizonyos szempontból revízió alá kívánták venni a szabadságvesztés büntetés végrehajtását is, ennek kapcsán a továbbfejlesztés kérdéseit feszegették: „*a büntetési rendszerünket elsősorban szükségesnek látszik néhány büntetési nemmel kiegészíteni, másodsorban pedig az egyes büntetések sorrendjét is újra meg kell állapítani.*”<sup>26</sup> E körben élesen vetődött fel a javító-nevelő munkabüntetéssé minősítése, a tartami és az átváltoztatáshoz kapcsolódó változtatások bevezetése.

Az életfogytig tartó börtönbüntetésről, ez ellen foglaltak állást, ugyanis „*az olyan büntetés kiszabás, amelynél a bíróság csupán a büntetés minimumát szabja meg és a büntetés alól való szabadulás a végrehajtó szervek megítélésén múlik, bizonytalanságot, visszaéléseket eredményezhet és a (szocialista) törvényesség szellemiségével ellenkezik.*”<sup>27</sup> Kissé cinikusnak ható módon érveltek a halálbüntetésről, hiszen azt rögzítették, hogy elvi okokból nem tartható fenn, és „*a szilárd nemzetközi viszonyok között, a már kialakult szocialista életkörülmények mellett erre a büntetési nemre nem is lesz szükség.*”<sup>28</sup> A kodifikáció szükségességének ügyét a Magyar Tudományos Akadémia is felkarolta, amikor az 1955. évi Nagygyűlésén az egyik téma a joganyag megújítása volt. Ugyanakkor az önálló büntetés-végrehajtási törvény megalkotása még csak utalás szintjén sem merült fel.

---

25Cieslár Viktor (1955): Az új büntető törvénykönyv kodifikációjának néhány kérdése. In: Jogtudományi Közlöny, 10. évf. 86-103

26Cieslár (1955) 88

27Cieslár (1955) 93

28Cieslár (1955) 101

## Konzolidációs törekvések 1956 után

Az 1956-os forradalom vérbe fojtása után az állami büntetőpolitika jellemzője a „két nyomtávúság” volt, amely az osztályidegen ellenforradalmárok, valamint a köztörvényes vétséget elkövető dolgozók közötti különbségtételt rögzítette, miszerint az *„első ízben megtévedt dolgozók kisebb jelentőségű cselekményeit enyhébb büntetéssel kell elbírálni.”*<sup>29</sup> Ennek a szemléletnek adtak teret az 1957-ben megfogalmazott büntetőpolitikai irányelvek, amely alapját képezte az osztály tartalmú büntetés-végrehajtásnak. Ennek lényege, hogy: *„Más elbírálásban kell azonban részesíteni azokat, akik bűncselekményeik népellenes voltát felismerve és megbánva, készek és képesek segíteni az imperialisták és a hazai ellenforradalmárok népellenes törekvései elleni harcban.”*<sup>30</sup>

A politikai vezetés nem támogatta, hogy a börtönügy területén kodifikációra kerüljön sor, így csak alacsonyabb szinten került sor a szabályozásra. Ennek eredménye a 103/1958 BM-IM-LÜ utasítás megjelenése volt, amely az elítéltek kategorizálását volt hivatott rendezni. Az utasítás éles különbséget tett az ellenforradalmárok, osztályidegenek és a dolgozó osztályhelyzetű politikai elítéltek, a szokásos bűnelkövetők, illetve a dolgozó osztályhelyzetű kisebb súlyú köztörvényes bűncselekményt elkövetők között. Az előbbiekre a megtorló jellegű büntetés-végrehajtás, míg az utóbbiakra a nevelés várt, mint Mezey Barna egyik tanulmányában írja: *„A büntetés-végrehajtás elvi feladatául ennek megfelelően olyan nevelő tevékenységet tűzött ki, amely egyfelől eljuttatja a bűnelkövetőt cselekménye történelmi-társadalmi anakronizmusának felismeréséig, másrészt segíti beilleszkedését a társadalmi munkamegosztásba.”*<sup>31</sup> 1960. január 1-én jelent meg a fenti elvet megvalósító 8/1959 számú BM utasítás<sup>32</sup> (továbbiakban: Ut.1959), amelyet az 1956-ot követő börtönügyi konszolidáció emblematikus dokumentumaként értelmezhetünk, amely *„A büntetés-végrehajtás további, gyorsabb fejlesztése, a valamint a letartóztatottak felé foly-*

---

29 Gláser István (1975): A szabadságvesztés büntetés végrehajtása. Budapest, Közgazdasági és Jogi Kiadó

30 Az MSZPM 1957. június 29-ei országos értekezletének határozata. 2.

31 Mezey Barna (2007): Magyar Jogtörténet. Budapest, Osiris Kiadó, 473.

32 Megjelent 1959. június 30-án

tatott nevelőmunka elveinek és módszereinek meghatározása érdekében...”<sup>33</sup> bocsátottak ki. Az Ut. 1959 az őrzés mellé a nevelést emelte a végrehajtás fő feladatának. Figyelemre méltó volt az utasítás azon rendelkezése, miszerint „minden száz letartóztatott nevelésével egy nevelő foglalkozzon.”<sup>34</sup> A nevelőket a jobb képességű tiszthelyettesi állományból verbuválták. A munkába állítás során is figyelembe kellett venni az elítélt osztályhelyzetét, a bűncselekmény motívumát, a visszaesést, illetve a büntetlen előéletet. Már újszerű normák fogalmazódtak meg a társadalomba való visszavezetés igényét illetően, amikor a szabadulásra felkészítés jegyében kötelezővé tették a kedvezmény esedékessége előtt három hónappal az elítélt terveiről való tájékozódást és utógondozásba bevonásának előkészítését. Ezzel kapcsolatban az Ut. 1959. kritikusan fogalmazott: „Az elítéltek nevelésében elért eredményeket lerontja, hogy a szabadulók egy része nem tud munkába elhelyezkedni. A vállalatok sok helyen idegenkednek a szabadulók munkába állításától. Rendezetlen a betegen szabadulók orvosi ellátása is.”<sup>35</sup>

A Kádár-korszak első éveiben a restauráció és az ennek érdekében alkalmazott megtorlás még érezte hatását a börtönnépeség összetételén, az elsősorban politikai ellenfelekkel való leszámolás szándékán, de a fogvatartotti létszám csökkenésén már a konszolidációra törekvés is érzékelhető volt.

## **Az 1961.évi büntetőjogi kodifikáció és annak börtönügyi következményei**

Az újra induló kodifikációs munka során főleg elméleti jogászokból álló szakmai csoport abból indult ki, hogy a legjelentősebb módosítás a büntetési rendszer vonatkozásában szükséges. Erről tanúskodnak a következő gondolatok: „A büntetési rendszer tervbe vett átalakítása mutatja talán a legszemléltetőbben, hogy mindazokat, akik az új Btk. előkészítésében részt vesznek, milyen mélyen áthatja az a szándék, hogy megfelelően megtalálják azokat

---

33Ut. 1959 Preambulum

34Ut. 1959 I. (A jelenlegi szolgálati rend megváltoztatása.)

35Ut. 1959 VII. (Az utógondozás intézményes megoldása)

az eszközöket és módokat, amelyek a büntetés nevelő hatását jobban biztosítják.”<sup>36</sup>A kodifikációt előkészítő időszakban a végrehajtási kérdésekről csupán Gláser István hallatta a szavát. Kifogásolta, hogy a tervezet a szabadságvesztést nevesíti, mert ez a napi munkában értelmezésembeli problémák forrása lehet: „Célszerűbbnek tartom a szabadságvesztés helyett a börtön elnevezést, mert így a laikus számára is világosan elhatárolódik a büntett miatt kiszabott szabadságvesztés-büntetés a szabálysértés miatt kiszabott elzárástól vagy az egyéb gyógyító intézkedéstől.”<sup>37</sup> Szűkkeblűnek találta a tervezet differenciálásra vonatkozó passzusait is, és kijelentette, hogy „szélesebb körben kellene differenciálni, még ha külön jogszabály szabályozza is büntetésvégrehajtás részletkérdéseit.”<sup>38</sup> Az általános kodifikációs hangulat mindenképpen indokoltá tette volna a börtönügyi kérdések napirendre vételét, azonban erre csak több éves késéssel került sor.

Az 1961. évi V. törvény (továbbiakban: Btk. 1961) 1962. július 1-jén lépett hatályba, és főbüntetésként a halálbüntetést, a szabadságvesztést, a javító-nevelő munkát és a pénzbüntetést szabályozta. Kifejtették, hogy a „... szabadságvesztés hatékonysága szempontjából nem annak van jelentősége, hogy hányféle szabadságvesztési nemet iktatunk a törvénybe. Sokkal fontosabb ennél a büntetés végrehajtásának rendje, s mindenekelőtt az, hogy miként van megszervezve az elítéltek munkáltatása.”<sup>39</sup>A szabályozás tehát fenntartotta a határozott tartamú szabadságvesztés-büntetés elvét, mellőzte az életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetést, mert abból indult ki, hogy az elítélt átnevelése miatt nincs szükség életfogytig tartó szabadságvesztésre. A meghatározott büntetési célok között hangsúlyt kapott az elítéltek javítása: „A büntetés célja... az elkövető megjavítása, továbbá a társadalom tagjainak visszatartása a bűnözéstől.”<sup>40</sup>

A Btk. 1961 új rendelkezése volt, hogy a szabadságvesztésnek két végrehajtási módját különböztette meg: a börtönt és a bv.

---

36Szalay József (1959): Büntetőpolitika és büntetőítélkezés. Magyar Jog, 1959. 292.

37Gláser István (1960): A büntetésvégrehajtás reformja. Magyar Jog, 6. évf., 7. sz. 15-

32

38Gláser (1960) 31.

39 A Magyar Népköztársaság Büntető Törvénykönyve, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1962.

40 Btk1961. 34.§

munkahelyet. Ez nem különböző büntetési nemeket jelentett, hanem a szabadságvesztés két végrehajtási formájának megkülönböztetése volt. Arra nézve, hogy mikor kell börtönben, illetve bv. munkahelyen végrehajtani a szabadságvesztést, rendelkezés nem volt, csupán egy homályos utalás arra, hogy „*a büntetésvégrehajtási szabályok fogják rendezni ezt a kérdést.*” Csupán általánosságban szögezte le, hogy a börtön rendje a bv. munkahely végrehajtási rendjénél szigorúbb. A Btk. 1961 részletesen szabályozta a feltételes szabadságra bocsátás intézményét, és engedélyezésének jogát a bíróság hatáskörébe utalta. A feltételes szabadság szabályozásánál a törvény abból az elvi álláspontból indult ki, hogy az része, illetve befejező szakasza – a szabadságvesztés-büntetésnek. A feltételes szabadság két formája az egyharmad- és az egynegyed-kedvezmény lett, a félkedvezmény megszűnt.

A Btk. 1961 előrelépést jelentett abban, hogy a nevelési célkitűzés jegyében elvetette a határozatlan tartamúnak tekintett szankciókat, és törvényi szinten rögzítette azt a kialakult gyakorlatot, miszerint a börtön és a bv. munkahely a szabadságvesztés végrehajtásának két módja. Mindezekon túl, megítélésem szerint, sikerült a szankciórendszer anyagi jogi alapjait megteremteni, amely megkerülhetetlenné tette a büntetés-végrehajtást érintő kodifikációs és egyéb kérdések napirendre vételét. Ehhez hozzájárult az a felismerés, hogy „... *a fellendülő tudományos kutatások rávilágítva a bűnözés valóságos természetére világossá tették a büntetőpolitika formálói számára, hogy a bűnözés elleni küzdelemben már nem elegendő a szocializmus megszilárdulásában (ezzel a bűnözés eltűnésében) reménykedő rövidtávú tervezés, hanem az állami szervek – így a büntetés-végrehajtási szervezet – hosszú távú, szakszerű és hatékony fellépésére van szükség.*”<sup>41</sup>

A politikai konszolidációs törekvések a büntetőpolitikában is érzékelhetők voltak, melynek hatására az igazságügy miniszter javaslatára kibocsátották a 3221/1963. (V.30.) kormányhatározatot, amely a jogpolitikai irányelvek címet viselte. Ebben megszüntették az elkövetők osztályhelyzete szerinti megkülönböztetését: „*Az osztályhelyzet értékelésében jelentkező változás tükrözi a bekövetkezett gazdasági, politikai és társadalmi fejlődést, amelynek eredményeként hazánkban ma már nincsenek olyan osztályok vagy*

---

41Mezey (2007) 403.

*számottevő társadalmi rétegek, amelyeknek az érdekei ellentétesek lennének a szocializmussal.*<sup>42</sup>

A korszak egyik döntő jelentőségű eseménye volt, hogy az 1963. évi 24. törvényerejű rendelet alapján a bv. szervezet kivált a Belügyminisztérium kötelékéből, és ismét az igazságügyi miniszter irányítása és felügyelete alá került. Mindez azért kiemelkedő momentum, mert ezzel a bv. szervezet szervesen beilleszkedett az igazságszolgáltatás folyamatába megteremtve, ezzel a szakmai továbbfejlődés lehetőségét. E kényszer elsősorban az új tartalmi elemeket jelentő differenciálás és egyéniesítés fokozottabb érvényesítése kapcsán jelentkezett, és szervesen illeszkedett abba a folyamatba, amely az első törvényi szintű végrehajtási jogszabály (törvényerejű rendelet) megalkotásához vezetett.<sup>43</sup>

A 60-as évek közepén élénk szakirodalmi tevékenység zajlott elsősorban a Jogtudományi Közlöny és a Magyar Jog hasábjain. A cikkek szerzői elősegítették annak felismerését, hogy a legkímunkáltabb büntetési rendszer sem képes a büntetőpolitikai célkitűzések elérését biztosítani korszerű büntetés-végrehajtás nélkül. Szabó András például előremutatóan fogalmazott, amikor ezt írta: *„Tekintve, hogy az elítéltek kategóriáinak sajátosságait figyelembe vevő nevelési stílus és nevelési program kialakításának csak kerekeit lehet kodifikálással biztosítani, ezért a kodifikálást követően a konkrét nevelési rendszer egyes formáit ki kell kísérletezni. Erre a célra büntetés-végrehajtási kutatási központot kell létrehozni, amelyik elméletileg megalapozott kísérletsorozattal, empirikusan dolgozza ki a nevelési eljárások egyes típusait.*<sup>44</sup>

A 60-as évek közepén az akkori politikai és állami vezetés szembesült először a magyar börtönügy korszakos elmaradottságával: a börtönállapotok romlásával, a személyi állomány szakmai felkészületlenségével, a szükségtelenül elhatalmasodott militáris

---

42Csendes Károly (1963): A büntető jogalkalmazás jogpolitikai elvei. Magyar Jog, 9. évf. 10. sz. 12-27.

43 Az MSZMP Politikai Bizottsága 1965. november 9-én tárgyalta meg a büntetés-végrehajtás helyzetét, és korántsem rózsás képet festett az aktuális állapotokról. Megállapította, hogy tevékenysége nem szolgálta kellőképpen a bűnmegelőzést, nem volt hatékony az átnevelés, javítani kell a munkáltatás színvonalán és kulturáltabbá kell tenni a börtönviszonyokat. Mindezek érdekében született meg a határozat, hogy a büntetés-végrehajtás tevékenységét magas szintű jogszabályban, törvényerejű rendeletben kell szabályozni.

44Szabó András (1963): Nevelés a szabadságvesztés végrehajtása során. Jogtudományi Közlöny, 21. évf., 231-239.



szellemmel, a törvényi szintű szabályozottság hiányával. A hazai börtönügynek ekkor felismert kritikus állapotát javítandó, elismerésre méltó, hogy a bűnügyi tudományok képviselőinek bevonásával felélénkült a börtönügy elméleti művelése, és 1966-ban olyan törvényi szabályozás jelent meg – a Bv. tvr 1966. –, amely céljában, elveiben, tartalmában közelített a nyugaton uralkodó normákhoz. Szemléletében minőségi áttörést képviselt azzal, hogy az elítélteket nemcsak kötelezettségekkel terhelte, hanem jogokkal is felruházta, ezzel hozzájárult ahhoz az elkerülhetetlen, a klasszikus börtönügyet a moderntől megkülönböztető fordulathoz, amely az elítélteket jogilag a végrehajtás mélyen alávetett tárgyából annak alányává emelte. E szabályozás az elítéltek átnevelését, morális átalakítását tűzte ki célként.

E korszak szakemberei hittek abban, hogy „*a nevelhetetlenség ítéletét az emberről legkorábban a nekrológjában lehet kimondani.*”<sup>45</sup> A kriminálpedagógia szerepét abban látták, hogy tárja fel az elítéltek nevelésének törvényszerűségeit és sajátosságait, elemezze a nevelési folyamat célkitűzéseit, tartalmát, módszereit és szervezeti formáit, valamint adjon útmutatást a nevelési problémák megoldásához. Minden erőfeszítés ellenére azonban, a hangzatos elvek megvalósítása kivitelezhetetlennek tűntek a korabeli viszonyok között, és „*a szocialista nevelési eszmék dogmaszerű alkalmazása... a felnőttek börtönkörnyezetében csak jámbor óhaj maradt.*”<sup>46</sup>

## **Represszív büntetőpolitikai fordulat a 60-as évek végétől**

1968. január 1-jével Magyarország életében jelentős fordulatot jelentett az ún. új gazdasági mechanizmus megjelenése, e reformfolyamat azonban a szovjet vezetés ellenállásába ütközött. A kialakult feszültség enyhítése érdekében egy represszív büntetőpolitikai fordulatra került sor, amelyhez a csehszlovákiai események is hozzájárultak.

A türelmetlen, megkeményedő büntetőpolitika terméke volt a *Büntető Törvénykönyv novellája, az 1971 évi 28. sz. törvényerejű*

---

<sup>45</sup>Balogh László – Pá László (1975): Kriminálpedagógia. Tanárképző Főiskolai Jegyzet, Tankönyvkiadó Vállalat

<sup>46</sup>Lőrincz József (2009): A hazai börtönügy a konszolidáló „klasszikus” Kádár korszakban (1962-1970). Magyar Jog, 46.évf. 4. szám, 45-67.

*rendelet*.<sup>47</sup> A novella az MSZMP Központi Bizottsága és a kormány 1969. évi márciusi együttes ülésén elfogadott elvein alapult, amelyeket a X. pártkongresszus is megerősített. Az ekkor kibocsátott dokumentumok jól érzékelhető zavarodottsággal konstatálták, hogy a szocializmus építésének előrehaladása ellenére a bűnözés visszaszorításában nem sikerült számottevő eredményeket felmutatni, sőt a 60-as évek közepétől szolidan, de folyamatosan emelkedő bűnözés volt regisztrálható. *E jelenség társadalmi természetének és okainak feltárása helyett szinte reflexszerűen a bűnüldözés, a büntető igazságszolgáltatás hiányosságaira mutattak rá, feladatul tűzve ezek hatékonyságának javítását.* A novella kulcsszava a bűnelkövetőkkel szemben alkalmazott büntetőjogi eszközök és módszerek differenciált alkalmazása, azaz rendelkezéseinek jórészt a szigorítás, kisebb részt az enyhítés irányába ható jellege volt. Az 1971. évi novella szigorító jellegű rendelkezései közé sorolható, hogy a halálbüntetés mellé visszaállította az életfogytiglan tartó szabadságvesztést, a feltételes szabadságra bocsátást a szándékos bűncselekményt elkövetőknél szigorította, a visszaesőknél kizárta, a szabadságvesztés büntetési tételeinek alsó és felső határát felemelte, jelentős mértékben szigorította a fiatalokrára kiszabható szabadságvesztés felső határát. A novella megváltoztatta a szabadságvesztés-büntetés fokozatainak elnevezését. Ennek értelmében *1972. január 1-től fegyházban, szigorított börtönben, börtönben és fogházban* hajtották végre a szabadságvesztés-büntetést. A Csemegi-kódexben alkalmazott elnevezések visszaállítása csupán formális volt, a végrehajtás tartalmát nem érintette, mégis a köztudatban még mindig élő, egykori elnevezések felélesztése közérthetőbbé és egyértelművé tette, hogy a különböző veszélyességű elítéltekkel szemben különböző szigorúságú intézettípusok, rezsimek működnek. A büntetés-végrehajtási fokozatok közötti különbségek meghatározása, az új elnevezések tartalommal való megtöltése komoly feladatot rótt a szakmára, a fő szempont az volt, hogy a szigorúbb fokozatokban, vagyis a társadalomra nagyobb mértékben veszélyes bűnözőknél növekedjék

---

47 A hatályba lépés ideje 1972. január 1.

a szigor. Ugyanakkor az első bűntényesek, illetve a csekélyebb súlyú bűncselekmények elkövetőinél a nevelés módszerei kerüljenek előtérbe.

A kriminológiai szemlélet politikai közgondolkodásra gyakorolt hatásának a 70-es évek elején kiemelkedő állomása a Népköztársaság Elnöki Tanácsa határozatában, az 1973-as jogpolitikai irányelvekben<sup>48</sup> fedezhető fel. Az irányelvek elismeri, hogy a bűnözés nem csupán a kapitalista múlt és környezet átkos következménye, hanem a létező szocializmus újratermelődő feszültségeiből, ellentmondásaiból fakad. Az irányelveknek a büntetés-végrehajtás számára lefordítható kriminálpolitikai „üzenetei” többsíjúak. Általánosan felismeri, hogy az államnak a bűnözés elleni harcra tartósan kell berendezkednie (ezzel elvileg megszűnt a bűnözés elleni harc intézményei preferálásának szemléleti akadálya). Kimondja, hogy a végrehajtandó szabadságvesztés kiszabását racionális keretek közé kell szorítani. Felhív a konok bűnelkövetők, valamint a munkakerülő, alkoholista életmódot folytatók elleni szigorú fellépésre. Végül konkrét útmutatást tartalmaz a büntetés-végrehajtás megfelelő differenciálására, a munkáltatás, nevelés és az utógondozás fejlesztésére.

A jogalkotást a közrendre és a közbiztonságra különös veszélyt jelentő többszörös visszaesőkkel szembeni fellépés új beavatkozásra sarkallta. Ennek eredménye az *1974. évi 9. számú törvényerejű rendelettel bevezetett szigorított őrizet* volt.<sup>49</sup> A hazai szakirodalomban élénk vitát gerjesztő intézmény a II. világháború óta először tett kísérletet a tettes-centrikus büntetőfelelősség érvényesítésére. 1974-től az 1978-as új Btk. hatálybalépéséig a tágra szabott bírói mérlegelés lehetőségének, valamint a relatíve határozatlan büntetés-kiszabás hatására a visszaeső fogvatartottak aránya, és ezzel a fogvatartotti létszám újból jelentősen növekedett. A jogszabály a szigorított őrizetet a szabadságvesztés-büntetés kiállása után fegyházban rendelte végrehajtani, legalább két évi, legfeljebb öt évi tartamban. A „túlvállaló” büntetőpolitika szintén a tettes-

---

48Népköztársaság Elnöki Tanácsa által kibocsátott 14/1973 NET. határozat.

491974. évi 9. számú törvényerejű rendelet „A társadalom fokozott védelméről a közrendre és közbiztonságra különösen veszélyes visszaeső bűnözők elleni hatékonyabb fellépés érdekében”.

felelősségi rendszer keretében kívánt megoldást találni a bűncselekményt elkövetett szenvedélybetegekkel – alkoholistákkal – szemben. Az 1974. évi 10. sz. törvényerejű rendelet az alkoholisták kötelező munkaterápiás intézeti kezelését vezette be. A megfelelő körültekintés nélkül bevezetett intézkedés ismét súlyos szakmai tehertételt jelentett a büntetés-végrehajtás számára. Megszüntetésének elvi indokai között a legnyomósabb a kezelés kikényszeríthetőségének a kezelt emberi jogait korlátozó jellege volt. A végrehajtás során kiütköző gyakorlati problémák - többek között - a kényszerkörülményeknek az alkoholbeteg fokozódó érzelmi-indulati zavaraira irányuló negatív hatásában, az intézet korlátozott egészségügyi intézmény jellegében, magyarán börtönjellegében mutatkoztak meg. A hazai börtönügyet meglevő gondjai mellett jelentősen megterhelték a fenti, szakmailag előkészítetlen, gyakran rögtönzésszerű kormányzati döntésekből született intézkedések.

A 60-as években a büntetőpolitikát is meghódító kriminológiai gondolkodás elvileg elfogadhatóvá, és a büntetés-végrehajtás számára kötelezővé teszi tevékenysége bűnmegelőző, proaktív szerepét. Kétség kívül fontos előrelépés volt a treatment (kezelési) ideológia megjelenése, amely alapvetően a kriminalitás medikális modelljét vette alapul, és ezt próbálta kiterjeszteni a büntetőjog területére. Az elérendő cél az individuum megváltoztatása volt, elsősorban pszichoterápiával, klinikai és szociális munkával, annak érdekében, hogy emocionálisan olyan helyzetbe kerüljön, hogy szabadulása után ne jelentsen veszélyt a környezetére, azaz végső soron a kriminológiai visszaesés elleni csodafegyverét látták ebben a metódusban. Lényegét és módszereit tekintve a tettebűnösség és a veszélyességi előrejelzés elemeit igyekeztek szintetizálni. A naiv optimizmust azonban a bűnözés volumenének kíméletlen emelkedése megtörte.

A valóságos viszonyok ellene hatottak a szakmai célszerűség olyan követelményeinek, mint a végrehajtás differenciálása, a klasszifikáció, az egyéniesítés, ezeket a tartós szükségállapot kényszerűsége, az erőteljes, az egész szervezetre (személyzetre, fogvatartottakra) kiterjedő központosítás lehetetlenítette el. A válságkezelő centralizáció az anyagi és a humán erőforrások takarékos elosztására, kiadagolására volt hivatott, de mellékterméke a

bénító túlszabályozottság, a militáris hierarchia megcsontosodása, az élő erők (személyzet, fogvatartottak) falanxterizálása, elszemélytelenítése volt.

## Az 1978-as büntetőjogi és végrehajtási jogi kodifikáció

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) 1975-ben Helsinkiben megtartott konferenciáján 35 ország írta alá a Helsinki Egyezményt. A záróokmány preambuluma, melyben a szerződő felek rögzítették együttműködésük alapelveit, külön fejezetet tartalmazott az emberi jogokról és az alapvető szabadságokról. A biztonság három dimenzióját, azaz a katonai egyensúly, a gazdasági kapcsolatok és az emberi jogi kérdések témakörét a záróokmány együttes kérdésként kezelte. A hidegháborús feszültség feloldódásában jelentős szerepet játszó, a helsinki értekezlettel meginduló közeledés a világrendszerek között – számos más kérdés mellett – az államok büntetési, büntetés-végrehajtási rendszereinek kultúráját, humánumát is a társadalomdiagnosztikai tényezők szintjére emelte. A meginduló humanizációs folyamat a magyar börtönviszonyok európai irányultságú fejlődését is elősegítette, annak ellenére, hogy egyre nyilvánvalóbbá vált a treatment-ideológia válsága. Ugyanakkor a honi börtönfilozófiai törekvések között az 1970-es évek közepétől fedezhetők fel olyan párhuzamos tendenciák, amelyek csíráit a treatmentben kell keresnünk. Az átnevelés ideológiai illúziójának feladása mellett újabb törekvések jelentek meg, így elsősorban a börtönök személyiségtorzító, represszív elemeinek csökkentése került a fókuszba.<sup>50</sup>

Mindezek inspiratív hatásának köszönhetően 1974-ben megkezdődtek az átfogó büntetőjogi kodifikáció előkészületei. A honi szakirodalomban ekkor megjelenő tanulmányok nem csupán a büntető törvénykönyvet támadták börtön centrikussága miatt, de rámutattak a szabadságvesztés végrehajtásában mutatkozó kedvezőtlen következményekre is. A szabadságvesztés ultima ratio jellege mellett állt ki Székely János, aki így fogalmazott: „...a megoldásra váró különféle problémák sokaságából, mint különösen időszerű jogalkotási feladat annak biztosítása nyomul előtérbe, hogy

---

<sup>50</sup>Lőrincz József (2012): A büntetőpolitikai változások hatása a börtönnépeség alakulására. In: Kriminológiai Közlemények 70. szám, 113-124.

*a szabadságvesztésnek, mint büntető szankciónak az alkalmazása a tényleg szükséges esetekre korlátozódjék.*<sup>51</sup> Ez a karakteres szakmai vélemény egy bátor kiállítás volt az alternatív büntetések mellett, mert arra utal, hogy azokat a bűnelkövetőket, akiket nincs miért átnevelni, vagy időlegesen ártalmatlanná tenni, ne fosszák meg a személyes szabadságuktól. A nemzetközi szakirodalomban is megjelent ez a szemlélet, melynek jegyében Robert Cox írja, hogy „...századunk hátralévő éveinek folyamán szeretnék egy szabadságelvonás nélküli büntetések felé haladó tendenciát látni, hogy elkerüljük a börtönt azok tekintetében, akiknek ténylegesen nem kellene ott lenniük. Azok számára, akiket még sajnos be kell börtönözni, jobb anyagi feltételeket kell biztosítani avégből, hogy középontba állíthassuk a hatékonyabb és konstruktívabb kezelési módszereket.”<sup>52</sup> Hasonló szellemben foglaltak állást a tengerentúli szakemberek is: „A szabadságelvonás csak olyan büntetettek számára szükséges, akik elzárás hiányában komoly veszélyt jelentene a közösségre. Az összes többinél, akik nem veszélyesek és a bűnelkövetők nagy többségét alkotják, a nem-intézeti rendelkezések bő választékának egyike, vagy másika legyen a kiválasztandó büntetés.”<sup>53</sup> Ugyancsak az alternatív büntetések létjogosultsága mellett foglalt állást Erdősy Emil is: „... büntett esetében általános büntetési nemnek továbbra is a szabadságvesztést tekintjük. Egyes konkrét büntető jogszabályok kivételesen alternatív szankciót is tartalmazhatnak.”<sup>54</sup>

A kodifikáció célkitűzései között tehát kiemelkedő helyet foglaltak el a jogkövetkezmények rendszerének megreformálását célzó javaslatok. A büntetési rendszer továbbfejlesztésének irányát általában a differenciáltabb felelősségre vonásban jelölték meg, ezen belül három, alapvetően fontos feladatot emeltek ki. Ezek előirányozták az indokolatlan szabadságvesztés csökkentését, és a szabadságvesztéssel nem járó jogkövetkezmények arányának a növelését, a reális büntetési tételek meghatározását, és

---

51Székely János (1974): Szabadságvesztés büntetés és jogpolitika. In: Magyar Jog és külföldi jogi szemle, 17. évf. 6. sz. 34-45.

52Cox, Robert (1973): L' évolution récente du système pénitentiaire en Angleterre et au pays de Galles. In: Revue de science criminelle, Vol.3. N2. 56-77.

53 National Council Crime and Delinquency ( 1973) /4. Vol. 449.

54Erdősy Emil (1975): Büntetési rendszerünk továbbfejlesztésének néhány feladata. In: Jogtudományi Közlöny, 30. évf. 256-262.

a visszaesőkkel szemben hatékonyabb eszközök alkalmazását. A célkitűzések jól mutatták, hogy az 1973. évi jogpolitikai irányelvek nemcsak a hatályos jog alkalmazásához adtak iránymutatást, hanem a jogalkalmazási kérdéseken túlmenően a jogalkalmazást is lényegesen befolyásolták. Arra törekedtek, hogy a hatályos jog keretei között csak korlátozottan megvalósítható jogpolitikai feladatok végrehajtásához megteremtsék a megfelelő büntetőjogi eszközöket.<sup>55</sup>

E szellemiségbe illeszkedett az alkoholisták kötelező intézeti kezelésének megteremtése is. Az alkoholizmus társadalomra veszélyessége már régóta ismert volt, úgyszintén annak elismerése is megtörtént az 1970-es évek derekán, hogy az alkoholizmus és a bűnözés között szoros kapcsolat áll fenn. A „gondoskodó államszocializmus” ideológiájából eredeztethetően az 1973-as jogpolitikai irányelvek szellemiségét követve a regnáló büntetőpolitika harcot hirdetett e deviáns viselkedési forma ellen is, célul tűzve ki, hogy a büntetőjogi felelősségre vonással párhuzamosan a gyógykezelés is megtörténjen, melyben a munkavégzés mint terápiás elem szerepelt.<sup>56</sup> A megideologizált politikai akarat szerint az alkoholista gyógyítása ugyanis olyan sajátos gyógykezelést kíván, amely a könnyen befolyásolható, akaratgyenge beteget elszigeteli a káros külső ráhatásoktól, a zárt intézeti környezetben az orvosi gyógykezeléssel és egyéb ráhatással párhuzamosan a rendszeres munkának is nagy szerepet szán (munkaterápiás kezelés). Ennek érdekében az intézkedés relatíve hosszabb tartamú, a társadalmilag káros befolyásoktól elszigetelt környezetben lehetőséget nyújtott az alkoholista beteg munkavégzéssel egybekötött intenzív gyógykezelésére.

---

55 Györgyi Kálmán (1984): Büntetések és Intézkedések, Budapest, Közgazdasági és Jogi Kiadó.

56 A tapasztalatok azonban arra mutattak, hogy az alkoholizmus káros hatásának leküzdése, a bűncselekmények megelőzése egyéb hatékony intézkedéseket is kíván. Kimondták, hogy a társadalomra veszélyes életmódot folytató alkoholistát ezért már azt megelőzően is gyógyítani kell, hogy bűncselekményt elkövet. Ennek érdekében először az 1966. évi 12. számú tvr., majd az egészségügyi törvény (1972. évi II. tv.) rendelkezett a bűncselekményt el nem követő alkoholisták gyógykezeléséről. Ez a gyógykezelés, ha az alkoholista önként nem volt hajlandó magát kezeltetni, szükség esetében megfelelő kórházban kényszer útján is végre lehetett hajtani. Ezek a rendelkezések azonban – az önkéntes gyógykezelés esetét kivéve – legfeljebb csak hat hónapig tartó kezelést tettek lehetővé, ez viszont a tapasztalatok szerint megfelelő eredmény – az alkoholista gyógyulásának – elérésére nem volt elegendő.

A fentebb vázolt célokat és feladatokat a szerény 7 szakaszból álló, alkoholisták kötelező intézeti gyógykezeléséről szóló 1974. évi 10. törvényerejű rendelet<sup>57</sup> fordította le a jog nyelvére. Megteremtette annak lehetőségét, hogy az alkoholista bűnelkövetőkkel való speciális foglalkozás jegyében később,<sup>58</sup> új büntetőjogi intézkedésként megjelenjen az alkoholisták kényszergyógyítása. Már a bevezetésétől kezdődően jól érzékelhető volt, hogy a „fából-vaskarika” szemléletmód kudarcra van ítélve. A korabeli szakirodalomból szemezgetve jól érzékelhető, hogy a szerzők fanyalogva formáltak véleményt, kimondva azt, hogy „... sikeres kezelés csak azoknál a valódi alkoholistáknál várható, akiknél a személyiség sérülés csak az alkoholfogyasztás következménye. Kevésbé lehet jó az eredmény ott, ahol személyiség-szerkezet eredendően sérült, és csak kísérő jelenség, azaz másodlagos jelenség az alkoholizálás.”<sup>59</sup> A szakmai fiaskó mellett sokkal súlyosabb fogyatékoságot mutatott azonban az a körülmény „... amely, a kezelés kikényszeríthetősége és a kezelt emberi jogait korlátozó jellegben rejtett.”<sup>60</sup> Ezzel olyan jogállami-végrehajtási deficit keletkezett, amelyet igazából soha nem tudott kezelni a jogalkotás, és a jogintézmény nem tudta megvalósítani a számára kijelölt célokat, ugyanis alkalmatlan eszköznek bizonyult egy medikális közegben.

A szűken vett szakma számára jelentős esemény volt, hogy ugyancsak 1974-ben újabb kiadást ért meg a büntetés-végrehajtási szabályzat,<sup>61</sup> amely a korábbi normákat a hatályos jogszabályi rendelkezésekhez igazítva tartalmazta. Szerkezetét tekintve ugyancsak tizenkét fejezetben és mintegy 445 §-ban tartalmazta a vonatkozó végrehajtási rendelkezéseket. A szabályzat összeállítása során a konkrét börtönügyi kihívások is homloktérbe kerültek, megjelent a fél-szabad intézetek kialakításának eszméje, amely a nyugati minták és tapasztalatok alapján vetődött fel. Az utógondozás hektikus állapota sem kerülte el a figyelmet, mely

---

57 Hatályba lépett 1975. január 1-jén.

58 Az 1978. évi Btk. 76. §-a szerint.

59 Banka Lajos - Kárpáti Zoltán - Olasz József (1976): Az alkoholisták kötelező intézeti gyógykezelése a Munkaterápiás Alkoholelvonó Intézetben. In: Magyar Jog, 19. évf. 2. sz. 17-34

60 Lőrincz József - Nagy Ferenc (1997): Börtönügy Magyarországon. Budapest, Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokság

61 Az Igazságügyi Minisztérium Bv.-1-22 (1) 1974. szám alatt bocsátotta ki.



kapcsán kifejtették, hogy „... kívánatos lenne egy felügyeleti elemeket is magába foglaló utógondozási forma kialakítása, amely büntetőjogi szankcióval is kikényszeríthető magatartási szabályokkal járna.”<sup>62</sup>A szabadságvesztés körében kitarítottak az életfogytig tartó forma mellett, egyben a végrehajtási fokozatok átalakítását is célként jelölték meg, mégpedig annak érdekében, hogy azok „... jobban igazodjanak az elítélt társadalomra veszélyességéhez és jól érzékelhető különbséget fejezzenek ki.”<sup>63</sup>

A büntetőjogi kodifikáció végrehajtási dimenziókkal is rendelkező kényes kérdései a kriminálpolitika talajából sarjadtak ki, és a már letűntnek gondolt tettes-büntetőjogi irányzat újraéledését eredményezték. Ha az előzményeket tekintjük, akkor látható, hogy az 1960-as évek végétől bontakozott ki az a vita, melynek fókuszában az akaratszabadság és a determinizmus értelmezése állt. Földesi Tamás oly módon fogalmazta meg<sup>64</sup> a determinista koncepciót, amely alapját képezte annak a dogmatikus jogi felfogásnak, ami a büntetőjogi felelősség alapját újszerű módon interpretálta. A formálódó determinista felfogás azonban rövid időn belül krimálpolitikai követelések alapjául szolgált, melynek egyik első lenyomataként a konok, megrögzött büntetésekkel szemben a határozatlan tartamú szabadságvesztés bevezetése mellett jelentek meg az érvek. Érthetően ez komoly ellenérzéseket váltott ki, és hamarosan a tett-büntetőjog és a tettes-büntetőjog elveinek egymással szembe állítása is megtörtént. Nyilvánvalóan attól tartottak a determinista koncepció ellenzői, hogy a proporcionális büntetési elvnek a feladásához vezethet mindez, és a büntetőjogi gondolkodásban a tettes-büntetőjogi irányzat elvei jelennek meg. E felfogás lényege pedig az, *hogy „a büntetőjog elsődleges feladata nem annak vizsgálata, hogy milyen volt az elkövetett magatartás, hanem az, hogy milyen volt az elkövető személyisége.”*<sup>65</sup> A hosszas és sokszor parttalanú váló vita ellenére a büntetőjogi kodifikáció, a felelősségi és büntetési rendszert tekintve a tett -büntetőjogi elveken alapult, azonban az intézkedések szabályozásában más

---

62Király Miklós (1975): Az új Büntető Törvénykönyv előkészítéséről. In: Magyar Jog.18. évf. 4. sz., 20-34.

63Király (1975) 26.

64Földesi Tamás (1960): Az akaratszabadság problémája. Budapest, Gondolat Kiadó.

65Ádám György (1973): Visszaeső bűnözők-visszaeső büntetőjog? In: Magyar Jog, 16. évf. 5. sz. 15-27.

megoldások is érvényre jutottak. E körülmények pedig közvetlen hatást gyakoroltak a küszöbön álló, illetve párhuzamosan megvalósuló büntetés-végrehajtási jogalkotásra is, hiszen amíg a büntetőjog tett központú szemléletet követett, addig a büntetés-végrehajtás tettes központú felfogás alatt állt.

A büntetőjogi kodifikáció mellett meginduló büntetés-végrehajtási reform előzményét az 1978-as pártvizsgálat képezte, amely a személyzet, a bánásmód és a fejlesztés területein határozott meg feladatokat. Ezeket az iránymutatásokat a gyakorlati szakemberek reformkoncepcióban foglalták össze, és a büntetőpolitikai célkitűzések mellett az általánosítható tapasztalatokra, valamint a korszerű tudományos szemléletre kívánták a hangsúlyt helyezni. Kimondták, hogy a „nyugati” eredményekre támaszkodva új jogintézmények kialakítására van szükség, ehhez hozzájárult az is, hogy enyhülés jellemezte a világpolitikai hangulatot, és ez kedvezően befolyásolta az emberi jogok egyre hangsúlyosabb érvényesítésének igénye. Ennek üzenete kétirányú volt. Európa irányába azt kívánta közvetíteni, hogy az ötvenes évek eszméin és gyakorlatán nevelkedett magyar büntetés-végrehajtás nem szalonképes, és egy határozott európai irányú elmozdulásra, a korszerű börtönügyi eszmék és elvek elismerésére van szükség. Ugyanakkor a rendszer továbbra is meg kívánt felelni a „keleti börtön” követelményeinek. Az ENSZ 1973-as börtönügyi minimum szabályai jó alapot teremtettek ahhoz, hogy az 1979-es kodifikáció eredményeként megjelenhetett az alapvető emberi jogok sérthetetlenségének és az állampolgári jogok érvényesülésének deklarálása. Mindezzel párhuzamosan látható volt, hogy számos elméleti nehézség övezi a meginduló kodifikációt, melynek központi fogytékossága az volt, hogy az anyagi és az eljárási joghoz képest a legkimunkálatlanabb terület a büntetés-végrehajtási jog volt. Elméleti szinten nem volt tisztázott a büntetés-végrehajtási jog jellege, s hogy mi a viszonya a többi jogághoz, és ugyancsak kérdéseket vetett fel tárgya és terjedelme. Arról is vita folyt, hogy milyen jellegű szabályokat kell törvényi szinten rögzíteni, illetve melyek azok, ahol elegendő alacsonyabb szintű szabályozás. Olyan sarkalatos kérdésekben is állást kellett foglalni, mint a szabadságvesztés céljának újra fogalmazása. Horváth Tibor utalt arra, hogy

ebben az időszakban „gyakorlati szakemberek körében kétség merült fel a tekintetben, hogy van-e a szabadságvesztés végrehajtásának sajátos célkitűzése, és ha igen, szükséges-e azt a törvényben megfogalmazni.”<sup>66</sup> Ennek az alapvető kérdésnek a vizsgálata felvetette azt is, hogy vannak-e, illetve melyek a szabadságvesztés büntetés hatékonyságának főbb jellemzői. A kutatásokat sürgették azok az egyre türelmetlenebb politikai hangok is, amelyek összefüggést véltek felfedezni a bűnözés és visszaesés, valamint a büntetés hatékonysága között. A kriminológiai szempontú elemzések arra a következtetésre jutottak, hogy „... nem kell ahhoz halálbüntetés vagy különös szenvedést okozó büntetés, hogy a motivációs harcban a kötelességszerű indítékok győzedelmeskedjenek, hanem elegendő az ügy nyilvánosságra hozatalának valószínűsége, vagy pozícióvesztés, anyagi hátrány esetleg a szabadságvesztésnek a tudata.”<sup>67</sup> E vélemény ilyen felvállalása felért egy kisebb hőstettel, hiszen az 1978-as kodifikációs célkitűzések nem csak a korszerűsítést, hanem a szigort is megtestesítették. Ugyancsak felvetődött, hogy szükség van-e a büntetés-végrehajtási bíró szerepkörének kialakítására. Ennek indoka az volt, hogy a tett-centrikus ítélkezésben kiszabott büntetést, a tettes-centrikus büntetés-végrehajtáshoz kell igazítani.

A végrehajtási módok kijelölése sokáig a büntetés-végrehajtási szervezet igazgatási kompetenciakörébe tartozott,<sup>68</sup> azonban az 1978-as kodifikációval bevezetett rendszer ezt megszüntette, ugyanis már maga a törvény differenciált. Azt jelentette mindez, hogy az új Btk. különféle végrehajtási fokozatokról rendelkezett, és ezek kijelölésének jogát *expressis verbis* a bíróságokra ruházta. Annál is inkább életszerű volt a büntetés-végrehajtási bíró státuszának létrehozása, mert az ítéletben meghatározott fokozatban történő szabadságvesztés időbeni (feltételes szabadság), illetve tartami (fokozatváltás) alkalmazását, utólagos döntéssel, célszerű bírói jellegű szervre bízni. Annak bizonyítása, hogy ez miért ne

---

66 Horváth Tibor (1978): Gondolatok a büntetés-végrehajtási jog kodifikációjához. In: Jogtudományi Közlöny, 33. évf., 303-324.

67 Vígh József- Tauber István: A szabadságvesztés büntetés hatékonyságának főbb jellemzői. In: Jogtudományi Közlöny, 31. évf., 637-644.

68 Különösen igaz volt ez a Btá. által bevezetett egységes szabadságvesztés esetében és időszakában.

tartozzon az ítélkező bíróságra, viszonylag praktikusán megindokolható volt, hiszen az alkalmazott nevelési, kezelési, reintegrációs eljárásokat és azok hatását az elítélre csak akkor lehet teljes biztonsággal alkalmazni, ha egy speciális szervnek teljes rálátása van a szakmai spektrumra. Különösen igaz ez akkor, ha olyan jellegű korrekcióra kerül sor a szabadságvesztés végrehajtása során, amely az alapítéletet módosítja.

A támogató és szokatlanul megengedő politikai klímában megszületett az *1979. évi 11. számú törvényerejű rendelet*<sup>69</sup> (továbbiakban: Bvtvr. 1979). Ezzel megkezdődött annak a jogszabálynak a 35 évig tartó regnálása, amelyik legalábbis részben igyekezett a korszerű elvek mentén biztosítani a szakmai jogalkalmazás kereteit. A jogalkotás előkészületei nem kaptak nagyobb publicitást, jellemzően a minisztériumok operatív munkacsoportjai alakították ki a koncepciót, teret adva néhány pontban a büntetés-végrehajtás szakembereinek. Alapos vizsgálatnak vetették alá a szabadságvesztés végrehajtásának célját és faladatát. Ennek oka elsősorban az a sokak által támogatott dogmatikai alapvetés volt, amely szerint a büntetés végrehajtásnak nincs önálló célja, és a büntetési, valamint a végrehajtási cél azonos. Az elméleti fejtegetések konklúzióként rögzítették azt, hogy a büntetés és a végrehajtás célja nem lehet ugyanaz, mert amíg a büntetésben a jogi-erkölcsi értékítéletet kifejező döntés dominál, addig a végrehajtás a tevékenységek, döntések sorozatából álló folyamat. Mai szemmel nézve ehhez még hozzá lehet tenni, hogy a végrehajtás során alkalmazott eszközök és módszerek speciális szempontok alapján kerülnek kiválasztásra, és ezek olyan szakmai szegmensekben jelentkeznek, amelyekben a büntetés célja már biztosan nem irányadó. A végrehajtás céljának igazolásához tehát annak a funkciónak a bizonyítása szükséges, amely alapján az eszközök és módszerek kiválasztása biztonsággal eldönthető. Az nem vitatható, hogy a szabadságvesztés célja mindig a büntetés célján alapul, és elősegíti annak megvalósulását. A korabeli felfogásra vonatkozó nézeteket szintetizálva azt lehet megállapítani, hogy mindez magába foglalta az elítélt társdalomba való visszavezetését, a joghatárny következetes érvényesítését, és végül azt a hatást, amelyet a

---

69 A büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. számú törvényerejű rendelet. Kihirdetve 1976. május 14-én és hatályba lépett 1979. július 1-jén.

társadalom tagjaira kívánt gyakorolni. Fontos szempontként jelent meg, hogy a joghátrány érvényesítése nem okozhat szenvedést, és nem lehet egyenlő a megtorlással. Ezek helyett az izoláció és a végrehajtás során tudatosan kialakított kényszerhelyzet képezi annak a hatásmechanizmusnak az alapját, amellyel olyan változást kívántak elérni az elítélt személyiségében, mint: pozitív lelkiismeret furdalás érzelmi téren, intellektuális irányban a bűnösség beismerése (megbánás), törekvés a társadalmi beilleszkedésre, valamint a jóvátételre.

Ugyancsak központi kérdésként fogalmazódott meg az alapelvek szerepe és azok rendszertani elhelyezkedése. E probléma elemzésekor abból indultak ki a kodifikátorok, hogy a szabadságvesztés megkezdésekor egy tervszerű és céltudatos folyamat indul meg. Az alapelveket vizsgálva tulajdonképpen korszerű és nemzetközi értelemben is elfogadott irányokkal találkozhattunk, de természetesen „szocialista” ideológiai köntösben. Alapelvekként a törvényesség, a társadalmilag hasznos munkáltatás, az individualizáció és a humanizmus elvi deklarációja történt meg.<sup>70</sup>

Megfogalmazódott, hogy a rendszert olyan infrastrukturális elemekkel kell kiegészíteni, amelyek a büntetés-végrehajtás különleges szempontjait veszik figyelembe. Erre a felvetésre azért is hárult különös figyelem, mert a szocialista börtönügy szempontjából meghatározó jelentőségű XI. MSZMP kongresszuson elhangzott, hogy „... ki kell alakítani a pszichopata, neurotikus és a mentálisan sérült bűnelkövetők rehabilitációját, nevelését elősegítő személyi és tárgyi feltételeket... a szigorú őrizetre ítélt és a munkaterápiás alkoholelvonásra beutalt személyekkel való foglalkozás gyakorlatát... az utógondozás rendszerének továbbfejlesztését.”<sup>71</sup> A kodifikációs célkitűzéseket vizsgálva megállapítható, hogy a legnagyobb változtatásokat az elítéltek jogállása vonatkozásában tervezték végrehajtani. A szabályozás pontosítása nemcsak a belső, tehát a büntetés-végrehajtási jogviszony által közvetlenül meghatározott irányokban volt támogatott, hanem a külső, elsősorban polgári, munkajogi, családi jogi, társadalombiztosítási területeken

---

70 Pallo József (2015): Elvek és értékek a formálódó büntetés-végrehajtási jogban. In: Belügyi Szemle. 65. évf., 10. sz. 123-137.

71 Az MSZMP XI. Kongresszusának jegyzőkönyve, Budapest, 1975. március 22.

is feladatként jelentkezett. Központi értékként került megállapításra, hogy az elítélt nem válik kiszolgáltatott és jogfosztott személlyé, az állampolgári alap-személyiségi- és polgári jogi képességei, családi jognyilatkozatai és kötelezettségei munkajogi és társadalombiztosítási jogosultságai, továbbá perbeli jogállása is csak annyiban korlátozható, amennyiben az a büntetőítélet hatásának érvényesüléséhez feltétlenül szükséges. Végső soron a normalizáció elve sejlik fel, hiszen arról van szó, hogy a szigor és a joghátrány érvényesítése során csak a feltétlenül szükséges és indokolt mértéket lehet alkalmazni. Ugyancsak fel kellett oldani azokat az indokolatlan korlátozásokat, amelyek a társadalomba való visszailleszkedést már nem szolgálták. A kodifikációban résztvevő véleményformálók, nagyon helyesen, az Alkotmány rendelkezéseire mértén állapították meg az elítéltek jogi helyzetének sarokköveit, kifejtve, hogy a szabadságvesztés ténye nem befolyásolja az állampolgári jogi megítélést. Arra is külön figyelmet fordítottak, hogy az új szabályozás szintjén ki kell mondani: az elítélt állampolgári jogai és kötelei csak annyiban módosulnak, amennyiben erről ítélet vagy jogszabály rendelkezik, vagy azok gyakorlását a fogva tartás korlátozza. Megállapították azonban azt is, hogy a szabadságvesztés tényéből származóan olyan kötelezettségek is létrejönnek, amelyek csak erre a speciális élethelyzetre vonatkoznak. A jogok tekintetében jogszabályi szintű nevesítésre ajánlották azokat az állampolgári jogokat, amelyek a szabadságvesztés végrehajtása során szünetelnek, illetve módosulnak. Mindemellett, elsősorban politikai okokra vezethetők vissza a szabályozás fogyatékosai. Ezek közül kiemelkedik, hogy az elítéltek emberi (polgári) jogainak pontos meghatározása, és ezek érvényesítésének garanciái nem jelentek meg a szabályozásban, csupán elvi deklarációként, jogi díszletként találkozhatunk velük. Plasztikus példáját mutatja ennek, hogy a lelkiismereti, de legfőképp a vallásszabadság gyakorlása és kiteljesedése egészen 1990-ig tilos volt.<sup>72</sup> Az állampolgári kötelezettségekről egyöntetűen az volt a vélemény, hogy teljes körűen kell érvényesülniük, a honvédelmi kötelezettséget leszámítva.

---

72 Ekkor is csak miniszteri rendelet szintjén rögzítették a szabályokat.

Összefoglalva elmondható, hogy az 1979-es szabályozás során a kodifikációs folyamatban részt vevő szakemberek, a korszak politikai korlátai között lavírozva, egy nemzetközi tekintetben is korszerű büntetés-végrehajtási szabályozás alapjait teremtették meg. Mindez első alkalommal egy átfogó, kódexszerű jogszabály keretei között valósult meg. A jogszabály tényleges küldetést fogalmaz meg, amely szerint „... célja az, hogy szabályozza a büntetések és intézkedések (Btk IV. fejezet) végrehajtását, meghatározza az elítéltek kötelezettségeit és jogait, előmozdítsa a büntetés és intézkedés céljának megvalósítását.”<sup>73</sup> Fontos szabályként jelenik meg a törvényesség elve, annak kimondása, hogy „büntetés és intézkedés csak a bíróság jogerős határozata alapján, jogszabályban meghatározott módon hajtható végre”<sup>74</sup>.

Minden érdeme és fogyatéka ellenére ez a jogszabály méltán minősül az egyik fontos kodifikációs csomópontnak a magyar büntetőjogi történetében.

### **A rendszerváltás büntetőjogi lenyomata: az 1993-as novella**

Az 1989-es rendszerváltás után a jog valamennyi területén megpezsdült az élet, a közjogi berendezkedés átalakítása ösztönzőleg hatott a jogtudományra is. A hazai szakemberek a változtatás szükségességének fontosságát emelték a ki a büntetés-végrehajtás területén is, amelyet így fogalmaztak meg: „... a jogpolitika, a magyar igazságszolgáltatás megújulásának folyamatában nyújtson támogatást a büntetés-végrehajtási jog elvi, elméleti és gyakorlati kérdéseinek a szélesebb szakmai, társadalmi nyilvánosság elé tárásában.”<sup>75</sup> Az elmélet sürgetésének oka az a felismerés volt, hogy a büntetés-végrehajtási jog egyre nagyobb szerepet játszott a tágabb értelemben vett büntető-eljárásjogban és a büntető felelősségre vonás rendszerében, ugyanakkor e jogág kimunkálása, fontossága ellenére, elmaradt a társ jogágakhoz képest. Ha-

---

73Bvtvr. 1979 Bevezetés

74Bvtvr. 1979 1.§

75Kabódi Csaba - Lőrincz József - Vókó György (1989): Szót kér a büntetés-végrehajtási jog. In: Jogpolitika, 1. szám, 19.

tározott kívánalomként fogalmazódott meg, hogy „*minden állampolgári jog és kötelesség módosulását, (így a büntetés-végrehajtás miatt történt is) törvényben kell szabályozni.*”<sup>76</sup>

A rendszerváltás utáni első évek időszakában szükség volt a büntetés-végrehajtási jog tudományos igényű, széles látókörű művelésére. A tárgyalt időszak egyik legkiemelkedőbb szakmai tanulmánya Vókó György tollából született meg, aki ugyancsak a büntetés-végrehajtási jog önállósága és fejlesztésének megkerülhetetlensége mellett foglalt állást. Megállapította, hogy *a „végrehajtási szabályozás fő sajátossága realizálni a büntetés, a büntetőjogi intézkedés és egyéb eljárási kényszerintézkedések végrehajtásának céljait, feladatait. Nem lehet az önkényesség eszköze, mindig a jogszabályoknak megfelelően, a törvényesség betartásával kell teljesítenie funkcióját.*”<sup>77</sup> E gondolatok Jescheck axiómáját juttatják az eszünkbe, mely szerint „*a büntetőjog kriminológia nélkül vak, a kriminológia büntetőjog nélkül parttalan.*”<sup>78</sup> Mindezt úgy lehet tovább értelmezni, hogy a büntetőjog a büntető-eljárásjog nélkül vak, viszont azok nélküle parttalaná válnak. Szerencsésnek mondható, hogy a jogalkotás a későbbiekben ezt, mintegy zsinórmértéket, jól alkalmazta, és a kodifikációs munka is ennek szellemében került előkészítésre.

A büntetéses rendszer átalakítására, egyszerűsítésére került sor az 1991-es Btk. novellával, így a büntetéses rendszerből kikerült a halálbüntetés (az emberi élet védelmének primátusa), az ún. munkabüntetések (szigorított javító-nevelő munka, javító-nevelő munka), és új büntetéses nemként a szabadságvesztés alternatívájaként bevezették a közérdekű munkát. A dekriminalizáció jegyében pedig többek között megszűnt a közveszélyes munkakerülés és az üzletszerű kéjelgés bűncselekményi minősítése. Jelentősen változtak a bűncselekmények büntetéses tételei, illetőleg a büntetés kiszabásakor figyelembe vehető enyhítő, súlyosbító és minősítési körülmények, kedvezőbb lett a visszaesés, a mentesítés törvényi megítélése. A büntetőjog reformjának egyik fő elemeként jól kita-

---

76Kabódi - Lőrincz - Vókó (1989) 19.

77Vókó György (1990): A büntetés-végrehajtási jog tovább fejlesztésének, tudományos művelésének szükségességéről. In: Jogtudományi Közlöny. 45. évf., 7-8. szám., 291-297.

78Jescheck, Hans Heinrich (1980): Berichte und Mitteilungen der M.G., München.



pinthatóan megjelent a „börtönbüntetés minimális alkalmazásának elve”.<sup>79</sup> Jelentős eseményként értékelhető, hogy 1990-ben megalakult a Magyar Börtönügyi Társaság, amely a kodifikáció és a modernizáció elkötelezett híveit tömörítette. Természetesen ez a folyamat közvetlen befolyást gyakorolt a büntetés-végrehajtás munkájának jogi szabályozására is, és mintegy másfél évnyi előkészület, széleskörű egyeztetés után történt meg a törvény parlamenti jóváhagyása. Ez a törvény azon kevés jogszabályok közé tartozott, amelynél a szavazási arány (minimális tartózkodás mellett) jól mutatta a politikai konszenzust a börtönügyben. Az idáig vezető út viszonylag problémamentes volt, ezt szemléletesen támasztja alá az a levélváltás, amely a Magyar Kriminológiai Társaság és az Igazságügyi Minisztérium között zajlott le 1991 őszén. Bárd Károly helyettes-államtitkár kiemelte: *„A büntetés-végrehajtási tvr-hez készítendő novella tervezetének elveit a Kormány 1991 nyarán tárgyalta meg. Az elfogadott előterjesztést – egyezően a Kriminológiai Társaság levelében megfogalmazottakkal – kilátásba helyezi az elítélti jogok újraszabályozását, a fegyelmi döntések bírói felülvizsgálatát és általánossá teszi a jogorvoslati jogot a büntetés-végrehajtási bíró határozatai ellen.”*<sup>80</sup>

Azt is látnunk kell, hogy a rendszerváltozást követő években felismerték, hogy a büntetőjogi kodifikációt **rész-reformok sorozata** fogja megelőzni, azaz *„illúzióknak bizonyult, az az elképzelés, hogy a politikai rendszer változásával egy csapásra új igazságszolgáltatási rend születik.”*<sup>81</sup> Kényszeredetten látták be, hogy a büntetés-végrehajtási jog átfogó kodifikációjának előfeltétele az alaki és az anyagi büntetőjog teljes körű átalakítása, azonban az új Btk. és Be. ekkor még fényévnyi távolságra volt. Szükségmegoldásként tehát a büntetés-végrehajtási jog részterületeinek átalakítása maradt, bölcs előrelátásra vall ugyanakkor, hogy a rövid távú rész-módosítások igazodtak azokhoz az elvekhez, amelyek az átfogó reform alapját adták.

---

79Sereg Pál (1994): Törvény Európába. In: Börtönügyi Szemle, 10. évf. 6. sz. 46-57.

80Bárd Károly (1992): Az Igazságügyi Minisztérium válasza. In: Börtönügyi Szemle. 12. évf., 2. szám, 2-8.

81Bárd (1992) 3.

A kodifikáció elvei között szerepelt a büntetés-végrehajtás színvonalának növelése, amelyet három szegmensben kívántak kibontani. Az első az igazságszolgáltatás punitivitásának mértékében jelentkezett, amely a szabadságvesztésüket töltők számával jellemezhető. A büntetés-végrehajtási jog mozgástere e tekintetben igen szűkre szabott, hiszen a jellegéből adódóan más jogágak „termékét” kell végrehajtani, másképp szólva nincs befolyása az igazságszolgáltatás bírói szakaszára. Ennek ellenére a színvonalas börtönprogramokat, a börtönártalmak csökkentését jelölték meg, mint egy, ha nem egyedüli rendelkezésre álló eszközt a visszaesés elleni küzdelemben. Második helyen hangsúlyozták a jogállami elvárásoknak való fokozott megfelelés szükségességét. Ez a büntetés-végrehajtási viszonyok „jogiasítását” jelentette, különös figyelemmel az elítélt státusának körülírására és a jogvédelem biztosításra. Megfogalmazódott annak igénye, hogy az elítéltek jogi helyzete taxatív meg határozott rendszerben, a jogok és kötelezettségek szerinti felosztásban jelenjen meg, külön kiemelve az elidegeníthetetlen (emberi) jogokat. Lehetőséget kívántak adni a fenyegetések elleni bírói jogorvoslatra is a fellebbezési jog bevezetésével, ezzel a kontradiktórikus perhez hasonló rendszer alakult ki: bizonyítás felvétele esetén a bíró tárgyalást tart, az ügyész és a védő az elítélt meghallgatásán jelen lehet. A harmadik princípium a fogvatartás körülményeinek javítását szorgalmazta, amelynek szerves részét képezte a külvilággal való kapcsolatok fenntartása és a nyitott rezsím kialakítása, akár az intézeten kívüli munkavégzés megteremtése érdekében.

A lelkiismeretes előkészítő munka eredménye az *1993. évi XXXII. törvény* (a továbbiakban: 1993. n), amely nem egyszerűen a Bvtvr. 1979 technikai, hanem tartalmi reformját is jelentette. A módosulások a büntetés-végrehajtás tevékenységét alapvetően négy körben érintették. A törvény korszerűsítette a büntetés-végrehajtás szakmai munkájának alapfogalmait; pontosan meghatározta az elítéltek jogaival kapcsolatos szabályokat; kibővítette a bíróság feladatait az elítéltek jogérvényesítésével, bizonyos esetekben a jogvédelmével kapcsolatosan a szabadságvesztés végrehajtásának belső rendszerét (az ún. rezsím jogszabályokat) jelen-

tősen korszerűsítette. Természetesen technikai jellegű módosításokat is végrehajtottak, amelyek elsősorban a Btk. már említett változásaival vannak szoros összefüggésben.

A törvény alapvető fogalomrendszerének egyik változása, hogy megjelent a szabadságvesztés végrehajtásának célja. Az új megfogalmazás szerint a *„szabadságvesztés végrehajtásának célja, hogy az e törvényben meghatározott joghátrány érvényesítése során elősegítse az elítéltnak a szabadulása után a társadalomba való beilleszkedését, és azt, hogy tartózkodjék újabb bűncselekmény elkövetésétől.”* Ebben a meghatározásban – a nevelésnek, mint alapvető módszernek az elhagyásával – hangsúlyosabb szerepet kapott a törvénybe foglalt joghátrány alkalmazása. E törvényi tézis mellett azonban jól érzékelhető a jogalkotó törekvése, hogy a normaszövegben megjelenjen a reszocializáció elve, valamint a speciális prevenció érvényesítése. A szabadságvesztés céljának megfogalmazása a törvényben természetesen nem *„nevelés-ellenes”* kívánt lenni, de a nevelés általános fogalomhasználata helyébe a jogi norma által megfoghatóbb, jobban értelmezhető elemeket hangsúlyozza.<sup>82</sup>

Az eszközrendszer megközelítésére az új fogalomrendszer körében másik rendelkezés ad eligazítást. A törvény a szabadságvesztés végrehajtásának feladatává teszi, hogy megőrizze az elítélt önbecsülését, fejlessze felelősségérzetét, és ezzel segítse, hogy felkészüljön a szabadulása utáni, a társadalom követelményeinek megfelelő önálló életre. Ehhez fel kell használni a szükséges gyógyító, oktató, erkölcsi és szellemi erőforrásokat, meg kell teremteni a rendszeres munkavégzés feltételeit. Ezt az eszközrendszert, illetve magát az alkalmazást a magyar büntetés-végrehajtás gyakorlata hagyományosan nevelésnek hívta. A törvény a munkáltatást a végrehajtás fontos részének nyilvánítja, melynek célja az elítélt testi és szellemi erejének fenntartását segíteni, lehetőséget adni a szakmai gyakorlottság megszerzésére és a fejlesztésére, így kapcsolódva az általános reszocializációs célhoz. E rendelkezésnek azért van különösen fontos szerepe, mert immár pontosan, törvényi szinten szabályozza a munkavégzés helyét, szerepét a szabadságvesztés végrehajtásakor, így hosszú vita végére került pont a *„hasznot hajtó”, „nyereséges”,* társadalmilag

---

82 1993. n 38. §

hasznos stb. munkavégzés kérdéskörében. Egyértelművé vált, hogy az elítéltek által végzett munka elsődleges célja nem a nyereség nem a forintokban mérhető haszon elérése, hanem a már említett célok megvalósítása. A társadalmi haszon maga a foglalkoztatási lehetőség, a szakmai és egyéb képzés, amelyek által jobban elérhető a jogszabályi cél. Az új törvényi megfogalmazások már lényegesen közelebb állnak a szabadságvesztés végrehajtásáról szóló nemzetközi jogi normák megközelítéséhez. A szabályozás ilyen módon összhangba került az európai szabályokkal, és a két lényegi elem (joghátrány alkalmazása, a szabadulás utáni társadalmi beilleszkedés segítése) megadja a végrehajtási szabályok alkalmazhatósági körét is. Az együttműködő szervek köre lényegesen kibővült, megjelentek a börtönmissziók, és a szabadságvesztés végrehajtásának egyik célját, a szabadulás utáni reszocializációt segítő társadalmi szervezetek. A szabályozás elvi mozgatórugójaként feltétlenül szólni kell arról a törekvésről, amely a paternalista szemléletmóddal való szakítást jelenti. Ennek lényege, hogy a szabadságvesztés a társadalomba való visszailleszkedést elősegítheti ugyan, de a cél megvalósításának hordozója elsősorban maga az elítélt. Megfelelő szakmai válasz minderre csak úgy adható, ha a különböző programokban való részvételt csak ösztönzéssel és nem kényszerrel biztosítja a végrehajtás. Korszakos jelentőségű volt e doktrína jegyében az ún. félig nyitott végrehajtás bevezetése, e jogintézmény enyhébb végrehajtási szabályok (EVSZ) néven vonult be a magyar büntetés-végrehajtási jogba. A jogintézmény progresszív elvek alapján az elítélt előmeneteléhez igazodva a zárt intézet életkörülményeit fokozatosan oldva közelítette a szabad élet körülményeihez.<sup>83</sup> Ugyancsak az liberalizálódó szemlélet térnyerését mutatja, hogy lehetővé vált a 24 órát meg nem haladó kimaradás alkalmazása, amely a családi kapcsolatok fenntartását igyekezett támogatni. A jutalmazás eszközei közé került az eltávozás, amelyet ugyancsak komoly ösztönző elemként tartalmazott a szabályozás. Az „emberarcú” büntetés-végrehajtás nyilvánult meg a súlyosan beteg hozzátartozó meglátogatásának, illetve temetésén való részvétel engedélyezésében.

---

83Csóti András - Lőrincz József (1997): Múlt és jövő. In: Börtönügyi Szemle, 16. évf. 3. szám. 14-23.

Fontos elvi tényezőnek értékelem azt is, hogy a végrehajtás célja a joghátrány tekintetében, mint eszköz jelenik meg.<sup>84</sup> Azonban az eredetileg célként kitűzött önálló büntetés-végrehajtási törvény megalkotásának elmaradása árnyékként vetült a következő évekre. Mindennek hátránya abban jelentkezett, hogy a „félkodifikáció” nem tette lehetővé az örökölt szakmai és rendszerbeli hiányosságok felszámolását, másrésről pedig nem volt mindig képes az újonnan keletkező ellentmondásokat jól kezelni. Vitathatatlan eredménye azonban az, hogy a börtönrendszer merevségét enyhítette, az alapvető büntetés-végrehajtási viszonyokat jogilag megerősítette, és az önkény lehetőségét visszaszorító kiszámíthatóság is megvalósult. A kétségkívül nagy előrelépést jelentő 1993. n hatálybalépését követően egyre sürgetőbbé vált a korábbi börtönmodell átalakítása, mely a pozitív társadalmi beilleszkedést elősegítő hatásrendszer kialakítását célozta meg, tehát az elítéltek együttműködésén alapuló szolgáltatásként kívánták azonosítani a büntetés-végrehajtás tevékenységét, elérve azt is, hogy a társadalomban meglévő sztereotip előítéletesség megváltozzon. Összegzésképpen elmondható, hogy az 1993-as jogharmonizáció szakmailag egyértelművé tette az uralkodó európai börtönfilozófia alkalmazására irányuló homi törekvést.

## **Kodifikációs kísérletek a 2000-es években**

Az 1990-es évek végéhez közeledve jól érzékelhető represszív fordulat következett be a büntetőpolitikában, amelyet ideológiai tartalommal a társadalom fokozottabb védelmének szükségessége indokolt. Ehhez hozzájárultak azok a diszfunkciók, szakmai hibák, amelyek a büntetés-végrehajtás tevékenységéhez voltak köthetők. A legismertebb és legsúlyosabb ilyen esemény 1998-ban az ún. Döcher-ügy<sup>85</sup> volt, amely elsősorban az EVSZ akkori formájának fenntarthatóságát kérdőjelezte meg. A szigorítást követelő politika és közvélemény hatására született meg az 1999. évi CIV.

---

84 Ez nagyon fontos megállapítás, mert a 2013-as szabályozásban már célként jelenik meg a joghátrány.

85 Az EVSZ hatálya alatt álló súlyos bűncselekmények miatt több évre jogerősen elítélt Döcher bolgár testőrrel - a hivatalos fogalmazás szerint üzlettársával - együtt gyilkolta meg egy máig ismeretlen bérgyilkos a XV. kerületi Mézeskalács téren lévő Palota presszóban, amely egyébként Döcher üzleti érdekeltségi körébe tartozott.

törvény,<sup>86</sup> amely jelentősen korlátozta az EVSZ alkalmazásának lehetőségét. E jogintézmény rendeltetése a börtönártalmak csökkentésére és a társadalomba való beilleszkedés elősegítésére, a kapcsolattartás könnyebbé tételére, valamint a büntetés-végrehajtási intézeten kívüli – felügyelet nélküli – munkavégzés lehetőségének megteremtésére irányult. A szigorítás indoka az volt, hogy a törvény az elrendelésnek csak az időbeli feltételét és a végrehajtás kereteit határozta meg, a jogalkalmazóra bízva tartalommal való kitöltését. Azzal azonban, hogy a jogalkotó az elrendelés részletes feltételeit nem határozta meg, az intézmény olyan bűnelkövetők esetében is alkalmazhatóvá vált, akik – a társadalomra való veszélyességükre, a szervezett bűnelkövetői körhöz való tartozásukra, az elkövetett bűncselekmény jellegére tekintettel – nem voltak érdemesek rá. Annak érdekében, hogy a jogintézmény alkalmazása megfeleljen a rendeltetésének, indokoltnak látták a kezdeményezők körének szűkítését, illetve az elrendelés feltételeinek pontosabb meghatározását, így azonban sikerült elérni azt, hogy az **EVSZ alkalmazása rendkívül lecsökkent.**

Emellett a büntetés-végrehajtási joganyag átfogó korszerűsítése, egy új törvény előkészítése nem került le a napirendről. Új lendületet 1997-ben kapott a munka, amelyre az akkori kodifikációs törekvések középpontjában álló büntető-eljárásjogi törvény gyakorolt jótékony hatást. Ennek oltalma alatt igazságügyi és elméleti szakemberek<sup>87</sup> folyamatos műhelymunkájának köszönhetően 2000-ben elkészült egy, a korszerű elveket és szakmai megoldásokat tartalmazó munkaanyag, azonban az a paradoxon állt elő, hogy ez a koncepció megelőzte az anyagi büntetőjogi kodifikáció megindulását. A büntető-eljárásról szóló 1998. évi XIX. törvény hatályba lépését követően a jogalkotás az új Btk. elkészítését célozta meg, amelynek előkészítésére 2001. március 14-én Bizottság alakult. A munkában a büntetőjog elméleti és gyakorlati művelői vettek részt: egyetemi tanárok, bírák, ügyészek, ügyvédek, a Belügyminisztérium, valamint az Igazságügyi Minisztérium munkatársai. A Bizottság 17 ülést tartott, ezeken megvitatta a bünte-

---

86 Hatályba lépett 2000. január 1-jén.

87 A munkában oroszánrészt vállaltak többek között Vókó György, Lőrincz József, Kabódi Csaba, Vidor László, Csordás Sándor.

tőjog általános és különös részének reformját érintő főbb kérdéseket, kiadták a Büntetőjogi Kodifikáció című folyóiratot, amely egyrészt közzétette azokat a tanulmányokat, amelyek a kodifikáció megalapozásához születtek, másrészt tájékoztatott a kodifikációs munka állapotáról.<sup>88</sup> Értékes munkák jelentek meg,<sup>89</sup> amelyek közül kiemelkedik Nagy Ferenc a Btk. Általános Részének kodifikációjához írott dolgozata. Az új kódex előkészítésének sajátossága az volt, hogy párhuzamosan jelentős novella szintű törvényelőkészítő munka is folyt az Igazságügyi Minisztériumban, amely egyrészt Magyarország – akkor még – jövőbeli uniós tagságával kapcsolatos jogharmonizációt (pl. jogi személy szankcionálása), másrészt a hatályos Btk. hazai indíttatású reformját szolgálta.<sup>90</sup>

A büntetőjogi kodifikációs bizottság vezetője, Györgyi Kálmán azt javasolta, hogy amíg nem lép hatályba az új Btk. addig érdemben ne kerüljön napirendre a büntetés-végrehajtási törvény előkészítése. Mindez oda vezetett, hogy a büntetés-végrehajtási törvény kodifikációs lendülete megtorpant, noha az elkészült anyag szakmai szempontból kompakt választ igyekezett adni a legégetőbb kihívásokra. A jogállamiság követelményeinek is eleget kellett tenni, ezáltal az alacsonyabb szinten szabályozott rendelkezéseket törvényi szinten volt szükséges megjeleníteni. Az említett körülményekre tekintettel, még az Európai Unióhoz való csatlakozás előtt indokoltnak tartották a jogállamisági, valamint az uniós követelményeknek megfelelő korszerű büntetés-végrehajtási kódex megalkotását.<sup>91</sup> A szűkebb szakma is hallatta véleményét, amikor így reagált: *„célszerűtlen lenne azonban, ha a Bv. törvény kodifikációjának előkészítése csak az új Btk. hatálybalépése után kezdődne. A Bv. törvény előkészítése során figyelemmel kell lenni a készülő új*

---

88 Összesen 21 füzetben 71 írás látott napvilágot.

89 A Bizottsági munkálatokhoz kapcsolódóan készítette el, és közvetlenül a bizottsági munkálatok megkezdését megelőzően tette közzé Wiener A. Imre Elméleti alapok a büntető törvény általános része kodifikálásához című könyvét (Budapest 2000), valamint a Btk. Általános Részére vonatkozó szöveg tervezetét. (A Btk. Általános része de lege ferenda, Budapest 2003.)

90 Az új büntető törvénykönyvet előkészítő team-et Miskolczi Barna vezette, aki a Legfőbb Ügyészség apparátusából érkezett. A korábbi gyakorlattól eltérően nem hívtak életre szakértőkből álló önálló kodifikációs testületet.

91 Ennek külön nyomatékot adott, hogy az Európai Parlament az Európai Unió belüli fogvatartási körülményekről szóló Határozatában (1998) kifejezte elégedetlenségét a tagállamok büntetés-végrehajtását illetően és határozott reformokat követel.

*Btk-ra. Ezáltal megoldható, hogy mindkét törvény közel egyidőben lépjen hatályba.*<sup>92</sup>

Kiemelték, hogy az új törvény alapelveiben tükröződniük kell az alkotmányos jogoknak és alapelveknek, valamint a nemzetközi egyezményekben deklarált büntetés-végrehajtási fundamentális értékeknek. Egyértelműen amellet foglaltak állást, hogy a büntetések és az intézkedések végrehajtásának alapvető szabályait, a végrehajtás rendjét és módját, a büntető felelősségre vonás hatálya alatt álló személy, valamint a büntetéseket és az intézkedéseket foganatosító szervek jogait és kötelességeit törvényi szinten kell szabályozni. Az elkövető a büntetést, illetve az intézkedést foganatosító szervvel *„büntetés-végrehajtási jogviszonyba kerül, közöttük minden érintkezés csak e jogviszony keretében, a jog által szabályozottan történhet.”*<sup>93</sup> Fontos szempontként hangsúlyozza az elgondolás, hogy határozottabban érvényesíteni kell a hatalmi ágak megosztásának alkotmányos alapelvét. Ennek szellemében elvi éllel deklarálni kell, hogy a büntetések és az intézkedések végrehajtása alapvetően a végrehajtó hatalmi ág kompetenciája, azaz államigazgatási feladat, abban a bíróság csak az elengedhetetlenül szükséges mértékben vehet részt. Megjelent azon elv is, mely szerint a szabadságvesztés végrehajtásának kriminálpolitikai-stratégiai célkitűzésévé a progresszivitást és a differenciálást kell tenni. Ennek okaként rögzítették, hogy a jogi szabályozás csak így képes rugalmasan válaszolni a bűnözés szerkezetében bekövetkező változásokra, és *„csak ekként képes eleget tenni a társadalomba való visszavezetés célkitűzésének, továbbá csak így érvényesítheti a törvényben és az ítéletben meghatározott joghátrányt, valamint ekként szolgálhatja a társadalom védelmét.”*<sup>94</sup>A szabadságvesztés végrehajtásának alapelveit illetően azt szorgalmazták, hogy az új törvénybe be kell építeni a nemzetközileg elfogadott, a fejlett büntetés-végrehajtási rendszerrel rendelkező országokban meghonosodott, a progresszivitást elősegítő, korszerű alapelveket (a normalizáció, a nyitottság, a felelősség, az együttműködés és az individualizáció). Hangsúlyozták, hogy mindezen alapelvek segítik át-

---

92Csordás Sándor (2003): Kódex a jövőnek. In: Börtönügyi Szemle, 22. évf., 5. szám 3-16.

93Csordás (2003) 9.

94Csordás (2003) 14.



hidalni, illetve csökkenteni a börtön és a szabad élet közötti el-  
lentmondásokat, ellensúlyozandó ez által a börtön káros hatásait,  
és egyúttal segítve az elítélt társadalomba való beilleszkedését.

Az elítéltek jogi helyzete vonatkozásában is világos rendszert  
tartalmazott a koncepció. Meghatározta azokat az alapvető jog-  
okat, amelyek minden végrehajtási fokozatban, minden elítéltet ál-  
talanosan megilletnek. A jogok gyakorlásának módját viszont vég-  
rehajtási fokozatonként és a fokozatokon belül a szigorúbb vagy  
az enyhébb szabályok alkalmazásához is javasolták igazítani. A  
progresszív végrehajtás szellemében, az alapvető jogokon túl a  
börtön és a fogház fokozatokban, valamint minden fokozaton be-  
lül az enyhébb szabályok alkalmazásakor a többletjogok biztosí-  
tásának szándéka is megjelent. A jogok gyakorlásának módját, va-  
lamint a jogorvoslati lehetőségeket is pontosan rögzítették, amely-  
ben változást jelentett, hogy az elítélt az alapvető jogainak meg-  
sértése esetén keresettel fordulhat a bírósághoz. A rezsimszabá-  
lyok bevezetésének szorgalmazása is napirendre került, a diffe-  
renciált zártságú büntetés-végrehajtási intézményrendszer kiala-  
kítására tett javaslattal, amelyben szigorúan zárt, zárt, félig nyi-  
tott és nyitott büntetés-végrehajtási intézeteket lehet létrehozni.

Megjelent az a szándék is, miszerint az elítéltekre a programok-  
ban való részvételt nem szabad rákényszeríteni, inkább ösztö-  
nözni kell őket arra, hogy önként és aktívan működjenek közre  
szabadságvesztés alatti életük alakításában, célként megjelölve,  
hogy fejlődjön az elítélt önállósága, és alakuljon ki felelősségér-  
zete saját sorsa iránt. Végül kifejtésre került, hogy a törvényben  
szabályozni szükséges az általánostól eltérő elítélt kategóriákra  
vonatkozó külön rendelkezéseket. Ezt támasztotta alá, hogy az  
Európa Tanács dokumentumaiban is egyre nagyobb teret nyertek  
a speciális kategóriákkal kapcsolatos ajánlások. Felismerték, hogy  
a különös szabályok meghatározásával a szabadságvesztés végre-  
hajtását tovább lehet differenciálni, és jobban lehet érvényesíteni  
az individualizáció elvét.

A büntetés-végrehajtási joganyagban az EVSZ tekintetében fon-  
tos változás következett be, amelynek kereteit a Be. törvény mó-  
dosításáról szóló 2006. évi LI. törvény adta meg. Paradox módon  
a kedvező irányú változás nem közvetlenül az EVSZ alkalmazásá-

nak feltétlen könnyebbé tételét szolgálta, hanem az Alkotmánybírósnak a büntetés-végrehajtási bíróság egyes eljárásaihoz fűződő jogértelmezése tette mindezt lehetővé. A 248/B/1998 AB határozatában a büntetés-végrehajtási bíróság egyes eljárásai kapcsán – konkrétan a szabadságvesztés fokozatának megváltoztatása eljárása tekintetében – megállapította ugyanis, hogy az általános kérelmezési jog az elítéltet és védőjét is megilleti, ami alapján, mind a végrehajtási fokozat megváltoztatására irányuló eljárásban, mind pedig további eljárásokban megilleti őket az EVSZ kezdeményezésének joga. Az indítványozás hivatalból történő megindításának jogszabályi előírása önmagában tehát nem zárta ki, hogy az érdekeltek indítványozzák, illetőleg kérelmezzék az egyes eljárások lefolytatását. Ezt a kezdeményezési lehetőséget – mondta ki az Alkotmánybíróság – kizárólag kifejezett törvényi rendelkezés zárhatná ki, ilyet pedig a Bvtvr. 1979 nem tartalmaz. Az elítélt kérelmezési jogáról ugyanis a Bvtvr. 1979 ekképp rendelkezett: „...*elítélt jogosult a büntetés-végrehajtási intézetben és a büntetés-végrehajtástól független szervhez közérdekű bejelentés, panasz, kérelem és jognyilatkozat előterjesztésére*”.<sup>95</sup> Egyértelmű volt tehát, hogy mindez az egyes bv. bírói eljárásokban is azt jelenti, hogy a szabadságvesztés büntetésre ítélt eljárás-kezdeményezési joga körében az a helyes értelmezés, miszerint mind az elítélt, mind a védője – a törvényi keretek között – korlátlanul kezdeményezheti a szabadságvesztés büntetés végrehajtását érintő egyes eljárásokat. Az akkor hatályos jogszabályi megoldás azonban nem volt szerencsés sem a bv. intézetek gyakorlatának egységessége szempontjából,<sup>96</sup> sem pedig az elítéltek jogainak – Alkotmánybíróság határozata szerinti – lehető legteljesebb biztosítása tekintetében. További érvként fogalmazódott meg a hatályos szabályozás megváltoztatása mellett, hogy a rendelkezéseket alapul véve nehezen teremthetők meg azok az egyébként alkotmányos rendelkezések, amelyek biztosítják, hogy az elítélt a bv. bírói eljárás kezdeményezését biztosító jogát a visszaélészerű joggyakorlás tilalmának keretei között gyakorolja. Mindezekre figyelemmel a törvény úgy

---

95Bvtvr. 1979 36. § (1) bekezdésének g) pontja

96Kifejezett jogszabályi rendelkezés hiányában ugyanis nem volt egységes a bv. intézetek gyakorlata az elítélt, illetőleg a védője által beadott kérelmek vonatkozásában.

módosította a Bvtvr. 1979 rendelkezéseit, hogy a szabadságvesztés fokozatának megváltoztatására irányuló eljárást mind az elítélt, mind pedig védője korlátozás nélkül kezdeményezhette.<sup>97</sup>

A törvény ezzel kívánta biztosítani, hogy a visszaélészerű joggyakorlás ne eredményezze a büntetés-végrehajtási szervezet tevékenységének indokolatlan és aránytalan megnehezítését. Mind ezen jogalkotói logika alapján az EVSZ tekintetében is lehetővé vált, hogy az elítélt és védője az enyhébb végrehajtási szabályok alkalmazásának elrendelését is korlátlanul kezdeményezhette, a bv. intézet pedig a már kifejtettek szerint volt köteles eljárni.

A büntetőjog korszerűsítésére irányuló jogalkotási munka 2007-ben ismét büntetőjogi novellát<sup>98</sup> eredményezett, amely céljaként a hatékony bűnmegelőzést és a következetes, kiszámítható büntetőpolitikát jelölte meg. A szabályozás rendelkezéseiből következően azzal számoltak, hogy a súlyos bűncselekményt elkövető, veszélyes bűnözőkkel szembeni büntetőjogi szigor fokozódása növelheti a büntető igazságszolgáltatásba vetett bizalmat, javíthatja a polgárok biztonságérzetét, és pozitívan befolyásolhatja a társadalom tagjainak életminőségét. Externális hatásként azonban az is nyilvánvalóvá vált, hogy a börtönnépesség struktúrájának átrendeződésével a többszörös visszaesők arányának a börtönnépességen belüli növekedésével, végső soron a börtönnépesség jelentős emelkedésével is számolni kell.

A Btk. novella kizárta a többszörös visszaesőket a szabadságvesztés végrehajtás felfüggesztésének és részbeni felfüggesztésének a lehetőségéből, továbbá minden erőszakos többszörös visszaesővel szemben kötelezővé tette a végrehajtandó szabadságvesztés alkalmazását úgy, hogy annak kötelező legkisebb mértékét is felemelte. A szigorító rendelkezések kizárták a feltételes szabadság kedvezményéből azokat az elítélteket, akik nem kezd-

---

97 A kérelmet a büntetés-végrehajtási intézet – értékelő véleményével és javaslatával – tizenöt napon belül továbbítani köteles a büntetés-végrehajtási bíróhoz. Ha azonban az elítélt vagy védője egy éven belül ismételtelen terjeszt elő kérelmet, új körülményre való hivatkozás nélkül, úgy a bv. intézet az általa készítendő értékelő vélemény és a szabadságvesztés fokozatának megváltoztatására irányuló törvény elkészítését a mellőzheti. Értelemszerűen magát a kérelmet ez esetben is továbbítani kell a bv. bíróhoz, és a bv. bírónak arról határoznia kell.

98A 2007. évi LXXX törvény

ték meg önként a büntetésük letöltését. Mindez azzal a következménnyel járt, hogy jelentősen növekedett a végrehajtandó szabadságvesztés büntetést töltők száma, ami tovább rontotta a börtönök telítettségi mutatóit, kedvezőtlen hatást gyakorolva ezzel a büntetés-végrehajtásra. A Btk. novella további hatása volt, hogy a végrehajtandó szabadságvesztés-büntetés helyett más szankcióra<sup>99</sup> ítelt elkövetőket a Pártfogó Felügyelői Szolgálathoz áramoltatta át. Megjelent az a prognózis is, hogy jelentősen nőni fog a helyreállító igazságszolgáltatás törekvéseit érvényre juttató szankciók aránya, ami biztosan érinti a Pártfogó Felügyelői Szolgálat munkaterhét. Emiatt felvetődött a végrehajtandó szabadságvesztés reális, ésszerűen igénybe vehető alternatíváinak a megteremtése. Olyan megoldásokra volt szükség, amely segítheti a börtönépesség struktúrájának az átalakítását azzal, hogy csökkenti az első büntényesek, a nagyobb tárgyi súlyú gondatlan bűncselekmények, valamint a kisebb súlyú, tömegesen elterjedt bűncselekmények elkövetőivel szemben alkalmazott szabadságvesztések számát. Ennek feltétele volt azonban a bírói szemlélet és a szabadságvesztés-centrikus büntetés-kiszabási gyakorlat komoly módosulása is, amelyet középtávon vártak, ennek mértékét azonban nem tartotta prognosztizálhatónak a jogalkotó. Megállapították, hogy a részben felfüggesztett szabadságvesztés Btk-beli bevezetése szintén csökkentheti a közepes tartamú szabadságvesztések ténylegesen végrehajtásra kerülő részét, és így a büntetés-végrehajtás intézményrendszerének a tehermentesítését szolgálja. A részben felfüggesztett szabadságvesztés bevezetése nyomán a Pártfogó Felügyelői Szolgálatra ugyanakkor nagyobb teher hárul, mivel a büntetés végrehajtásában felfüggesztett részére pártfogó felügyeletet rendelhetnek el.

A fentiekben bemutatott jogi környezetben ismét napirendre került a büntetés-végrehajtási joganyag korszerűsítése, amelyet egyértelműen törvényi szinten kívántak szabályozni. Elvi alapvetésként szolgált, hogy a társadalmi viszonyok fejlődése, valamint az állami intézményrendszer és a jogszabályi környezet változása miatt indokolt a felülvizsgálat. Rögzítették, hogy hatályos szabályozás módosítása helyett a büntetések, az intézkedések, egyes

---

<sup>99</sup>Például közérdekű munkára, vagy pártfogás mellett alkalmazott felfüggesztett szabadságvesztésre, illetőleg próbára bocsátásra.

kényszerintézkedések és az elzárás végrehajtásról szóló új törvényt kell alkotni.<sup>100</sup> Az új törvény megalkotásának szükségességét számos körülmény támasztotta alá, példaként említhető, hogy a büntető anyagi jogi és eljárásjogi szabályok lényeges változásokon mentek keresztül, azonban nem történt meg a Bvtvr. 1979 szisztematikus felülvizsgálata.<sup>101</sup> Olyan új kérdések is felmerültek elsősorban a személyes adatok védelme, az információs önrendelkezés jog területén, amelyek a Bvtvr. 1979 megalkotásakor még nem kerülhettek szabályozásra. Jól tapintható volt, hogy jelentős részben az Európa Tanács dokumentumai, az EJEB és a magyar Alkotmánybíróság gyakorlata, illetve az állampolgári jogok országgyűlési biztosának jelentései alapján, a büntetés-végrehajtás területén is átértékelődtek az állam és állampolgár viszonyának elemei, ebből következően az alapvető jogok terjedelme és azok garanciális védelme is új megvilágításba került.

Jogalkotói szinten is felismerték annak fontosságát, hogy büntetés-végrehajtási jogviszony a társadalom életének szinte minden területéhez kapcsolódik, hiszen az elítéltek mindennapi életét érinti, jogaik, kötelezettségeik módosulnak; a büntetés-végrehajtás az elítéltekkel kapcsolatot tartók jogait is érinti. A rendszerváltozás utáni jogállamiság, a piacgazdaság kiépülése, az igazságszervezet reformja a büntetés-végrehajtási jogviszonyokat is jelentősen érintette, ám a hatályos szabályozás és a hozzá kapcsolódó rendeleti szintű joganyag – elsősorban elavultsága miatt – ekkor már komoly alkotmányossági aggályokat vetett fel. A jogállami jogbiztonság elvéből következően a büntetés-végrehajtás átfogó felülvizsgálatakor a törvényi szabályozást igénylő, de az alacsonyabb szinten, túlnyomó többségében rendeletek által szabályozott legfontosabb szabályokat törvényi szintre kívánták emelni, illetve más törvényekben elhelyezett, de a büntetés-végrehajtás rendjét szabályozó kérdésekről is rendelkezni kellett. A szabadságvesztés végrehajtása tervezett szabályozása a végrehajtási rendszer nagyfokú megújítását célozta, melynek fókuszában

---

100 Az előterjesztés száma IRM/BKFO 50/2009, amely október 20-án készült el.

101 A Bvtvr.1979. eddig az időpontig 41 alkalommal módosult, ebből két esetben az AB. által gyakorolt normakontroll nyomán. 43/1995 (VI.30.) AB határozat és a 47/2003 (X.27.) AB. határozat.

az elítéltek tényleges végrehajtási besorolása, a progresszív végrehajtást elősegítő, egyéniesítést lehetővé tevő klasszifikációs rendszer tervezett kialakítása állt. Ezt egészítette ki a kapcsolattartás új formáinak felvetése, amelyek hatékonyabban segítik az elítélt társadalomba történő visszailleszkedését. Mindemellett a kiegyensúlyozott civil kontroll megjelenítése is napirenden volt, hiszen ez természetes egy jogállamban, és ezt indokolták Magyarország nemzetközi kötelezettségvállalásai. A szabadságvesztést továbbra is a bíróság által meghatározott fokozatban – fegyházban, börtönben vagy fogházban – tervezték végrehajtani. Ugyanakkor a szabadságvesztés-büntetés végrehajtási rendszerének megújítását célozta az elítéltek besorolása körében a progresszív végrehajtást elősegítő, egyéniesítést lehetővé tevő rezsim-rendszer bevezetése, amely a hagyományos besorolásokhoz képest hatékonyabbnak ígérkezett az elítélt reintegrációja tekintetében. Az előterjesztés napirenden tartotta megfelelő elhelyezési körülmények kialakítását, a megnövekedett mozgástér biztosítását<sup>102</sup>, valamint a többfajta elkülönítési szabálynak való megfelelést.<sup>103</sup>

A büntetőjogi intézkedések terén is jelentős lépések történtek a jogállamiság követelményét kielégítő büntetés-végrehajtási szabályozás megteremtése érdekében. Ennek megfelelően például a kényszergyógykezelés végrehajtási szabályait is az előterjesztés tartalmazta, szemben az akkor hatályos – komoly aggályokat felvető – szabályozással, amely a végrehajtás garanciális rendelkezéseinek nagy részét alacsonyabb szintű jogszabályban jelenítette meg. Nagyobb hangsúlyt kapott a javítóintézeti nevelés, ezért szabályait teljesen önállóan szándékoztak kialakítani. Az előterjesztés nyomán készült el *a büntetések, az intézkedések és az elzárás*

---

102Például 3 m2 helyett 4 m2-t ír elő férfiak esetében fogvatartottanként egy zárkán belül.  
103A fegyház - börtön - fogház elkülönítése mellett az előterjesztés az alábbi elkülönítéseket írta elő: 1. a fegyház végrehajtási fokozatban az elítélt általános, különleges biztonságú, hosszú időtartamú speciális vagy enyhített rezsimben tartható fogva. 2. a börtön végrehajtási fokozatban az elítélt általános, különleges biztonságú vagy enyhített rezsimben tartható fogva. 3. a fogház végrehajtási fokozatban az elítélt általános és enyhített rezsimben tartható fogva. 4. a fiatalok szabadságvesztésének végrehajtása során a tizenhetedik életévét be nem töltött személyeket el kell különíteni atizenhetedik életévét betöltött, de huszonegyedik életévét be nem töltött személyektől. 5. az intézet lehetőségeihez képest az elkülönítést további korcsoportok tekintetében is biztosítani kell.

*végrehajtásának szabályairól szóló törvénytervezet, amely: összefoglalta a megújhodásra előkészített büntetés-végrehajtási joganyagot.*

Magyarországon, 2010 tavaszán országgyűlési választásokra került sor, amelyet követően az új kormány a Nemzeti Együttműködés Programja (továbbiakban: NEP) című dokumentumban vázolta fel az átfogó igazságszolgáltatási reform szükségességét és főbb irányait. Az „*Erős és tiszteletreméltó törvények*” alcímben,<sup>104</sup> mintegy alapvetésként rögzítették, ahhoz, hogy Magyarországon rend legyen, szigorú, következetes törvényekre van szükség. A büntetőjog területén a fontosabb hangsúlyok az emberi élet és a tulajdon elleni bűncselekmények ismételt elkövetőinek szigorú megbüntetésében, a tényleges életfogytiglani szabadságvesztés (továbbiakban: TЭСZ) gyakoribb alkalmazásában, az ún. „három csapás” bevezetésében, és a gyermekek, valamint az időskorúak fokozottabb védelmében jelentek meg. Ennek jegyében a választások utáni első lépések egyikeként a Btk. szigorítására is sor került. A NEP előrevetítette a büntetés-végrehajtásról való más irányú gondolkodást is, amikor „*A törvény az áldozatokat védje, ne az elkövetőket*” alcímben hibaként róta fel, hogy az elítéltek nem kellő számban dolgoznak a szabadságvesztés alatt.<sup>105</sup> Ugyancsak terítékre került a büntető-eljárás kérdésköre is, amely kapcsán az áldozatok és kárvallottak érdekeinek hatékonyabb érvényesítését tűzték célul.<sup>106</sup> Mindezek a határozott elképzelések nem tették kétségesse, hogy a hivatalba lépő kormányzat a kulcsfontosságú és alapvető, büntetőjogi tárgyú törvények átalakítására készül.

A 2013-as kodifikáció kapcsán természetesen szólni kell az anyagi büntetőjog újraszabályozásának néhány kérdéséről is, hiszen az előzmények rendszerében ez is jelentős szerephez jutott. Az anyagi jogalkotási folyamat felgyorsítása érdekében már 2011 őszén „*reaktívták*” a Btk. előkészítő bizottságot.<sup>107</sup> Látványosan

---

104 NE 2.3.

105 NE 2.9.

106 NE 2.9.

107 A bizottságot Miskolczi Barna, a minisztériumba berendelt legfőbb ügyészségi ügyész vezette, a Büntetőjogi Kodifikációs Főosztály élén Kara Ákos főosztályvezető és helyettese, Kissné Viczkó Eszter állt, az elkészítésben a minisztérium munkatársain kívül további berendelt ügyészek, rendőrök és bíró segítettek a munkát. A felkért külsős szakértők Gellér Balázs, Békés Ádám, Kóhalmi László és Gál István egyetemi oktatók voltak.

győzött az a felfogás, mely szerint az indokolatlanul széles fórumrendszer és a több szinten folyó, nehezen lezárható viták nehezíthetik és lassíthatják a következetesen preferált központi akarat érvényesülését. Ez vezethetett oda, hogy a Btk. tervezet végleges, szövegszerű javaslatát megvitató bizottság valóban alig több mint egyéves munkájában jogász professzor már nem is vett részt, a felkért külsős szakemberek között bíró nem volt, a munkát a minisztériumba berendelt felkészült ügyész irányította. Érdekes párhuzam volt megfigyelhető, mert a Csemegi-kódex készítésekor is szóvá tették, hogy „*a jogászi elem az ügyvédi kar által eléggé van képviselve*” s „*csak szűkkeblű és még szűkebb látókörű malcontents ember ütközhetik meg abban, hogy egy oly nagy jelentőségű rendszeres törvénykönyv alkotásánál – minő a büntetőtörvénykönyv – a tanári, bírói, ügyészi kar közreműködése mellőztetik.*”<sup>108</sup>

Kétségtelen, hogy az új Btk. (továbbiakban: Btk. 2012) megalkotására<sup>109</sup> és alapos megismerésére nem sok időt adott a jogalkotó, így a „*lényeges koncepcionális kifogások majd több mint 200 képviselői módosító indítvány ellenére az eredeti változatot minimális változtatásokkal alig másfél ülésnap után keresztülvitték a törvényhozás gépezetén.*”<sup>110</sup>A Btk. 2012 nem foglalt állást számos és részben alapvető dogmatikai kérdésről, vagy megkerülte és átsiklott felettük, így a korábbi vitatott rendelkezések szó szerint azonosak maradtak, s az ellentmondások jó része sem oldódott meg. Mindezek felsorolása helyett beszédesebb, hogy mintegy húsz helyesbítést már korábban benyújtottak a még hatályba sem lépett törvényhez.

Az új szabályozás azonban összességében mégsem volt vállalhatatlan, „*mert nem a minden áron való újítani akarás, nem a korábbi elvekkel és intézményekkel való görcsös szakítás kényszere jellemzi.*”<sup>111</sup> Elmondható tehát, hogy a törvény mértéktartó jogalkotás eredménye, és alapvetően működőképes, használható szabályozás született, amelynek fő erénye, hogy általában egységesebb, mint a korábbi. Kétségtelen az is, hogy a törvény általános

---

108Dárdai Sándor – Kőrösi Sándor- Schnierer Aladár (1876): Bírálatok a magyar büntető-törvénykönyv tervezetéről. Franklin társulat, Budapest,

109 Megjelent a Magyar Közlöny 2012. július 13-ai számában. Hatályba lépett 2013. július 1-jén.

110Tóth Mihály (2013): Az új Btk. bölcsőjénél. In: Magyar Jog, 60. évf., 9. sz., 525-534.

111Tóth (2013) 528.



indokolása is gyakran használja az „új” vagy az „újdonosság” szavakat, s többször tesz említést „*lényeges változásról*” is, ám ezek csak a tartalmi kérdéseket nem érintő formai, szerkezeti korrekciók. Az új törvény valójában a korábbi Btk. mértéktartó és elkerülhetetlen korrekciója, „*koncepcionálisnak minősíthető változásai elmaradtak a várakozástól, a nívók egy része pedig a jövőben alaposabban átgondolandó*”.<sup>112</sup> Ennek során a vitatható rendelkezéseket – melyeket részben már a korábbi törvény tartalmazott – indokolt lett volna kiegészíteni és kijavítani. Azt hiszem, a lényeg helyesen tartalmazza a következő véleményt: „*Jobb törvény született, mint amilyentől tartottunk, de kevésbé jó ahhoz képest, amilyen talán lehetett volna.*”<sup>113</sup> Jól érzékelhető, hogy a korábinál hangsúlyosabban jelenik meg a tett-arányos büntetőjogi szemlélet és koncepcionális alapelvként a hatékonyság, a következetesség, az egyszerűség és a korszerűség négyes követelménye érvényesült, kiegészülve a társadalom fokozottabb védelmét szolgáló szigorúság követelményével.

### **A 2013. évi kodifikáció és jelentősége**

A nagy ívű munka nyitányaként a 1230/2010. (XI. 9.) Korm. határozat felhívta a belügyminisztert, hogy végezze el a büntetés-végrehajtási intézetek és intézmények működésének átfogó felülvizsgálatát abból a szempontból, hogy mennyiben felelnek meg a vonatkozó – Magyarországra nézve kötelező, illetve számára ajánlást tartalmazó – nemzetközi dokumentumok elvárásainak. A vizsgálat a fogvatartás és elhelyezés körülményeire – különös tekintettel a zárka, (lakóhelyiség) egy főre eső területének méretére –, a kapcsolattartás egyes formáinak érvényesülésére, valamint a biztonság fenntartásának a zsúfoltságból eredő nehézségeire irányult. A vizsgálat alapján készült jelentés kitért arra, hogy a hazai büntetés-végrehajtási intézetek nem felelnek meg a jelzett elvárásoknak, ezért nem kerülhetők meg a jogszabályi változások és egyéb fejlesztések. Mindez felgyorsította azt a folyamatot, amely eredményeként a Belügyminisztérium 2013 januárjában arra utasította a büntetés-végrehajtási szervezetet, hogy készítse elő az új

---

112 Legfőképp a TÉSZ és a büntetőjogi elzárás jogintézményét sorolnám ide, figyelemmel a dolgozat témájára.

113Tóth (2013) 531.

törvényi szintű szabályozás koncepcióját. E koncepció több átdolgozást<sup>114</sup> ért meg, azonban a vezérfonal, amit a szakma képviselt mindig állandó maradt.

A koncepció a nemzetközi kötelezettségvállalások és ajánlások szem előtt tartásával, de a magyar viszonyok és lehetőségek figyelembe vételével törekedett az új szabályozás kialakítására. Az egységes szemlélet és a kódex-jelleg érvényesülése indokolta tette, hogy a kényszerítő eszközökre vonatkozó rendelkezéseket, valamint az adatkezelés szabályait is az új büntetés-végrehajtási törvény tartalmazza, amelyre konkrét javaslatot tettek a koncepció készítői. Megfogalmazódott a büntetés-végrehajtási jogviszony fogalmának meghatározása, amely lehetővé tette számos értelmezési nehézség elkerülését. Új elemként jelent meg a koncepcióban, hogy önálló címként szerepeltek a szabadságvesztés végrehajtásának alapelvei, és a régi, hagyományos alapelvek mellett új, a jelenlegi társadalmi helyzetre reagáló alapelvek is helyet kaptak. A javaslat új alapokra helyezte a szabadságvesztés célját, feladatát, ebben a reintegrációra törekvés, valamint a fogvatartott reintegrációban való aktív és személyes közreműködése az egyén sajátos kezelési igényeihez igazodó osztályozási és kezelési rendszerrel párosult.<sup>115</sup> E rendszer lényegét egy olyan szakmai munkafolyamatban látták, amely a fogvatartott megismerésével kezdve, azok kiértékelésével, differenciálással, megfelelő rezsimbe sorolással, a személyiség változásának figyelemmel kísérésével, a korábbi döntések rendszeres felülvizsgálatával segíti elő a reintegrációt, a biztonságos működést és a visszaesések számának csökkenését. Mindez támogatóan hatott az egyéniesítésre, a progresszivitásra és az egyéni felelősségre azzal, hogy a végrehajtási fokozatokon belül egy oda-vissza átjárható hármas kategóriát határoz meg. A hagyományosan, régóta működő kezelési módszerek mellé olyan új rezsim kialakítását is célozta a koncepció, amelyek létrehozását az egyéniesítéshez igazodó szakmaisággal indokoltak az előterjesztők. Kiemelt hangsúlyt fordítottak többek között az első büntényes fogvatartottakra, a gondatlan elkövetőkre, a szexuális

---

114 A koncepció 2013 januárja és júliusa között három verziót ért meg.

115 Pallo József (2016): Új horizontok a büntetés-végrehajtási jogban. Kodifikációs kölcsönhatások (Tanulmányok Király Tibor tiszteletére.) Budapest, ELTE Eötvös Kiadó

bűnelkövetőkre, a fogyatékkal élőkre és a szenvedélybetegek fogva tartását meghatározó elvekre egyaránt.

A 2010-től megindult átfogó igazságszolgáltatási reform eredményeként a Btk.-val és az új Be.-vel olyan egységes hatásrendszer mentén működő büntetőjogi struktúra valósult meg, amely jól szolgálja a jogpolitikai célkitűzéseket, és nemzetközi tekintetben is megállja a helyét. Az új Bv. törvény sikeres jogszabály ugyan, de a dinamikus változó külső körülmények hatására gondoskodni kellett arról, hogy a jogalkalmazási komfort megmaradjon, mindez különösen a bv. intézetek túlsúlyoltsága miatt igényelt határozott jogalkotói válaszokat.<sup>116</sup> Biztató az is, hogy a jogalkalmazók többségének kedvező tapasztalatai vannak, és megértik a szabályozás legfőbb üzeneteit.

A hatályos jogszabály egyik nagyon fontos új eleme az a paradigmaváltás, melynek lényege, hogy a korábbi paternalista szemléletmódot elhagyva az elítélteket a személyes sorsuk aktív alakítójává kívánja tenni. Ennek elsődleges eszközei a felelősség, egyéni aktivitás, együttműködés elérése. Ez képezheti előfeltételét annak, hogy minden elítélt felelősséget érezzen saját élete iránt, és ismerje fel annak lehetőségét, hogy a számára felkínált reintegrációs programok, illetve az azokban való aktív közreműködés a fogvatartás minőségét befolyásoló tényezőként jelenik meg. Gyakorlati oldalról közelítve ez nem jelent mást, mint az elítélt önkéntes jogkövető magatartásának kialakításával (az elítélt megnyerésével) végrehajtani a reintegrációs programot, növelve ezzel a társdalomba való beilleszkedés esélyét.<sup>117</sup> A felelősség, az egyéni aktivitás és az együttműködés olyan egymást feltételező és egy irányba mutató hatásmechanizmust eredményez, amely a reintegrációt hatékonyan támogatja. Az önálló életvitelre előkészítés – a paternalista alapállással szemben – a mindennapi börtönélet „*hote*lfunkcióinak” visszaszorítását igényli az egyik oldalon, míg az elítélt felelősségének fokozását, önállóbb életvezetésének elősegítését és szorgalmazását a másik oldalon. A felelősség elvéből is következik, hogy az elítélt a büntetés-végrehajtásnak nem tárgya,

---

116 Pallo József – Forgács Judit (2015): Vonzások és Választások. In: Belügyi Szemle, 63. évf., 11. sz., 77-95

117 Pallo (2017) 432.

hanem alanya, aki jogokkal és kötelezettséggel, vagyis felelősséggel kell, hogy rendelkezzen. Ugyanakkor sajátosságként jelentkezik az a körülmény, hogy mindennek sajátos életkörülmények között kell kiteljesednie, melynek a szabadságvesztés jellegéből szükségszerűen adódó szigorú fegyelem ad intézményesített keretet. Az új jogi szabályozás egyik sarokpontja, hogy a szabadságvesztés mechanizmusa alapvetően a szabadulásra készít fel. Ennek a folyamatnak a sikere nagyban függ az elítélt akaratától és változni vágyásától, amelyhez akkor tudunk valódi segítséget nyújtani, ha alternatív reintegrációs programokat kínálunk számukra.

A jövő feladata a jogalkalmazási tapasztalatok figyelembevételével a joganyag további optimalizálása, és annak elérése, hogy a bv. szervezet társadalmi jelentőségének megfelelően jelenjen meg a közgondolkodásban. Ennek fő üzenete, hogy a bv. szervezet értékek hordozója, mert az egész közösség számára nyújt egy olyan szolgáltatást, amelynek célja a bűnelkövetők reintegrációja és a jogkövető közösségbe való visszavezetése.

## **Záró gondolatok, általánosítható tapasztalatok**

A magyar börtönügy „*eszmetörténete*” nem feltétlenül a hatékony elméletek sikersorozata volt, hanem sokkal inkább jelentette a mindenkori államhatalom érdekének megfelelően a bűnről kialakított felfogás jogi leképzését. E folyamat gyakorlati megvalósulásának vizsgálata alkalmat teremt arra, hogy néhány konkrét, vagy történeti ismétlődése miatt szembetűnő tényről megállapítást tehesünk, és általánosítható tapasztalatot fogalmazzunk meg.

A tanulmány készítése során számomra a legnagyobb tapasztalat az volt, hogy az egymást követő, és teljesen eltérő történeti időszakokban egy sajátos, legkisebb közös többszörös jelenik meg. Megítélésem szerint ezt támasztja alá az a kényszerű, vagy inkább szembeszökő felismerés, hogy a börtönügyet mozgató elvek és paradigmák száma kevés. Azonban olyan elvi töltettel és gyakorlati potenciállal rendelkeznek, amelyek alkalmassá teszik ezeket arra, hogy, az adott történeti korszak elvárásainak megfelelően, más-más néven azonosított jogintézményként szisztematikusan visszatérjenek. Nagy történeti ívekben nem történik tehát

más, mint az elvek leporolva, amelyeket az éppen uralkodó kriminálpolitika megkíván, rendre felbukkannak. Lényegében tehát arról az igazságról van szó, amelyet a „*nincs új a nap alatt*” közhely fejez ki. Mindez viszont arra hívja fel a figyelmet, hogy a kodifikációk sorozata bizonyos szempontból egy „önmagába visszatérő rendszerként” működött. Természetesen az egyes jogalkotási időszakok mindig kitermelték a nagy újításokat, azonban a korábbi (historikus) eszmei fundamentum tekintetében a XX. század elejétől már véleményem szerint nem tudtak újat hozni. Ebből azt a következtetést vonom le, hogy végső soron, egyfajta állandóság van jelen a magyar büntetőjog kodifikációs historikumában. Az eszmeiségben egyetlen, tragikus következményekkel járó kivételt látok, amely a sztálini büntetőpolitikához köthető. Ezen időszakot a dolgozat megfelelő helyén, a konkrét jogi környezet felvázolásával már bemutattam. Azonban arról a súlyosan romboló hatásáról nem ejtettem szót, amely bizonyítja, hogy egy szellemiség milyen mélyen és hosszú távon képes meghatározni a jogi környezetet. Mindezt azért kívánom rögzíteni, mert a sztálini örökség egyes jogintézményekben megnyilvánuló hatásai, még ha finomodott formában is, de tartósan jelen voltak a mindennapokban, sőt ezeket végleg száműzni csak a kodifikációs közelmúlt eseményeivel vált lehetővé. A métely, amely sokáig morális deficittel terhelt kényszerpályára állította a büntetőjogot, a jogi ellentmondásokon túl egy szekvenciális következményt is magában rejtett. Ez már a büntetés-végrehajtási szervezetre gyakorolt közvetlen hatást, ugyanis a személyi állomány gondolkodásmódját deformálta. Ez a struktúra, a jogi szóvirágokkal emberarcúnak álcázott végrehajtás mélyen dehumanizálta a szakmai munkát. Ezt tartom a magyar büntetőjogot ért legnagyobb csapásnak. A kodifikációkban később megjelenő pusztán elvi deklarációkból a gyakorlat vajmi keveset hasznosított, a szakma egy „*csalárd fennkölt ünnepi színjáték*” forgatagában találta magát. Ezt természetesen a rendszer valamennyi részese előbb-utóbb felismerte, és olyan mérvű erkölcsi válságot élt meg, amelyet kezelni még tudott, de feldolgozni már nem. Végső soron arra utalok ezzel, hogy a rossz büntetőpolitikai döntések még a legjobb szándékú jogalkotást is kedvezőtlenül befolyásolhatják. A kodifikációk történetében ezt abban látom bizo-

nyitottnak, hogy törekvések, irányok, elképzelések mindig megfogalmazódtak a sokszor idealista elméleti szakemberektől, azonban amikor az elméletből gyakorlatot kellett formálni, az teljesen más érdekek alá rendelődött. Mindezt azért tartom erősen befolyásoló tényezőnek, mert az ideológiák harcából ugyan a magyar börtönügy jellemzően megtépázva került ki, de még a legrosszabb időszakok után is megmaradt a változtatás iránti hol erősebb, hol gyengébb igény. Ez viszont abban a meggyőződésben erősít meg, hogy a börtönügyet övező jogterületet állandósult, változtatás utáni vágy jellemzi. Ebben csak akkor látható törés, ha a büntető jogalkotás „kétsebességűvé” válik, tehát az anyagi jog korszerűsítése elmarad vagy késlekedik, míg a végrehajtási joggal foglalkozók már kész elképzelések birtokában vannak. Ez a gyakorlatban már többször előállt helyzet magával hozza azt is, hogy az anyagi jogi kodifikáció során, az egyébként méltányolható börtönügyi javaslatokat nem kezelik kellő figyelemmel a jogalkotók, melynek legrosszabb eredménye a kifejezetten „felemás” módon funkcionáló jogintézmények lehetnek. Ezzel arra kívánom felhívni a figyelmet, hogy amennyiben egységes hatásrendszer mentén működő igazságszolgáltatási struktúrát kívánunk elérni, akkor az abban levő valamennyi területet egyenrangúnak tekintve, a gyakorlat részeseinek véleményét figyelembe véve kell a jogalkotást elvégezni. Amennyiben ez nem így történik, akkor a rendszer „sánta” marad, és a felszínre kerülő problémák végső soron a hatékonyság rovására mennek, tehát megállapítható, hogy a kodifikációknak nem pusztán jogtechnikai jelentősége van. Hosszútávon ugyanis a szabályozás szellemiségének egy sajátos absztrakciója figyelhető meg, amely elemei markánsan tematizálják a gyakorlatot.

Az általam vizsgált téma kapcsán a fejlődés fontos állomásának érzem, hogy a 2013. évi kodifikációs események nyomán a börtönügy haladása lehetővé teszi azt, hogy ma már képesek vagyunk a reális és mértéktartó önreflexióra. A „gondolkodni akaró büntetés-végrehajtásból” „stratégiában gondolkodó büntetés-végrehajtás” vált, melynek hatása meghatározza a börtönügy további irányait, és jótékonyan befolyásolja társadalmi elfogadottságát. Mindehhez arra is szükség volt, hogy a sokáig „szatellit-jogágként” kezelt büntetés-végrehajtási jog kilépjen saját korlátai közül, és felismeresse az igazságszolgáltatás szintetizálásának igényét.

A jövőt kutatva igen nehéz prognózist adni a további irányokat illetően. Annyi bizonyos, hogy a fejlődést a jogkövetkezmények végrehajtásában bekövetkező változások vagy esetleg paradigmaváltások alakíthatják, amelyekre megfelelően rugalmas válaszokkal kell reagálni. Mindez azt jelenti, hogy egy gyors reagálású és dinamikus büntetés-végrehajtást kell kialakítani, természetesen a két klasszikus alapfeladat mind magasabb szinten való végrehajtása mellett. E két alapvető érték egyrészt a fogvatartottak biztonságos megőrzése, másrészt a bűnelkövetők együttműködési készségén alapuló reintegrációja. Ahhoz, hogy mindez sikerrel megvalósuljon, fokozni kell a végrehajtási joganyag dinamizmusát, ami a jogalkalmazási gyakorlat tapasztalataihoz igazodó folyamatos és átgondolt jobbító szándékú módszerek kidolgozását jelenti, tehát végső soron a pragmatikus szemléletmód fokozatos és átgondolt érvényesítését kell sikerre vinni a mindennapokban.

És végezetül a talán legfontosabb megállapítás, amely a nemzetközi (globális) börtönügy egészére is vonatkoztatható: még ha egy börtönrendszer közel tökéletesen működik, akkor is viszonylag behatároltak az eszközei, és ezen keresztül a lehetőségei az elítéltek társadalomba való visszavezetésében is. A megmozduló hihetetlenül erős potenciális energiák ugyanis nem mindig alakulnak át kinetikus energiává, amely végső soron azt jelenti, hogy nem tud túl sokat tenni a reintegráció érdekében. Ugyanakkor, ha a börtönrendszer nem működik jól, akkor biztosan kontraprodukciónak jellemzi, és inkább árt a szabadságától megfosztott embernek.

Ennek a sajátos ellentmondásnak a kezelésére a jelenleg hatályos honi szabályozás mind jogilag, mind szakmailag alkalmas, amelyet egyértelműen bizonyítanak a büntetés-végrehajtás területén az utóbbi években elért eredmények.