

A büntetés-végrehajtás jogi szabályozása

1. Bevezető gondolatok

A büntetőjogi felelősségre vonás a társadalomra legveszélyesebb normasértésekért történik. A büntetés-végrehajtás feladata – a társadalom igényének megfelelően végrehajtani rendelt büntetőjogi szankciók mellett – a fogvatartottak társadalomba visszavezetésével, reszocializálásával vagy reintegrálásával a megbomlott jogi egyensúly helyreállításán munkálkodni.

Jelen tanulmány rövid betekintést enged az egyetemes és magyar büntetés-végrehajtás történelmi eseményeibe, folyamataiba, amelyek által bemutatásra kerül a mai értelemben vett börtönügy kialakulása, intézményrendszerének felépítése és működési elvei, valamint a magyar büntetés-végrehajtás jövőképe és az ahhoz hozzájáruló új Bv. Kódex rendelkezései. Meghatározásra kerülnek továbbá a büntetés-végrehajtás alapvető fogalmai és intézményei, valamint rövid kitekintést nyerhetünk a nemzetközi porondra, megismerve olyan garanciális intézmények és szervezetek munkáját, amelyek biztosítják az alapvető emberi jogokat tiszteletben tartó és humánus büntetés-végrehajtás alapjait és működését.

A társadalmi változások, az arra reagáló büntetőpolitika, az új büntetőtörvénykönyv elfogadása, valamint az elmúlt években megnövekedett büntetés-végrehajtásra nehezedő terhek aktuálissá, időszerűvé és szükségessé tették a büntetés-végrehajtást szabályzó 1979. évi 11. törvényerejű, vonatkozó rendeletek lecserélését és egy modern, a nemzetközi kötelezettségvállalásainknak eleget tevő, ugyanakkor nemzeti jellegzetességeknek is megfelelő új törvény megalkotását. Ennek megfelelően 2013. decemberében a Magyar Országgyűlés elfogadta a büntetés-végrehajtás kódexét, a 2013. évi CCXL. törvényt, amely 2015. január 1. napján lép hatályba, és ezáltal a büntetés-végrehajtási feladatok és tevékenységek méltó formában – törvényi szinten – kerülnek szabályozásra. Az új kódex gyökeres változásokat sejtet több tekintetben is. Új alapokra helyezi a magyar büntetés-végrehajtást, kezdve onnan, hogy magát a büntetés-végrehajtási jogviszony fogalmát is meghatározza, immár pönális kényszer jogviszonyként definiálva azt. Változásokat eszközöl továbbá a végrehajtásért felelős szervek hatásköreiben, döntéseik formai és tartalmi követelményeiben, illetve az azokkal szembeni jogorvoslati lehetőségekben is. A szabadságvesztés, mint a legerterjedtebb büntetési forma újraszabályozása az új törvény egyik legfontosabb nívója. E körben a kódex új, a jelenlegi társadalmi helyzetre reagáló alapelveket fogalmaz meg (rugalmasság, pragmatizmus, káros hatások minimalizálása, egyéniesítés). A hatályos normákhoz hasonlóan továbbá is kiemelt célként kerül meghatározásra a társadalomba való visszailleszkedés elősegítése, az elítéltek hatékonyabb oktatása és foglalkoztatása, a szabadulás utáni jogkövető életmód kialakításához szükséges

feltételek biztosítása, valamint az önellátó, önfenntartó büntetés-végrehajtás kialakítása. Mindezek elérésére, valamint a progresszív szemléleten alapuló és az individualizált igényekhez igazodó büntetés-végrehajtás kialakításáért, az új kódex olyan jogintézmények bevezetését tervezi, mint a Kockázatelemzési és Kezelési Rendszer, a társadalmi kötődés program, családterápia vagy éppen a modern technikai vívmányok használata.

A magyar büntetés-végrehajtás fordulóponthoz érkezett. A történelmi múlt, a (még) hatályos – már 35 éves – normarendszer, a nemzetközi elvárások és kötelezettségek, az elmúlt évek átfogó igazságügyi reformja és számos szakmai javaslat alapján egy új korszak küszöbén állunk, egy modern büntetés-végrehajtási korszak küszöbén.

2. A büntetés-végrehajtás szervezetének jogállása és felépítése

A büntetés-végrehajtási szervezet (továbbiakban: bv. szervezet) „személyi állományának munkájával szolgálja a társadalmat, azáltal, hogy a jogszabályokban meghatározottak szerint, biztonságos és humánus körülmények között hajtja végre a személyi szabadság korlátozásával járó büntetéseket és intézkedéseket; együttműködik a társszervekkel, nemkormányzati szervezetekkel és magukkal a fogvatartottakkal annak érdekében, hogy csökkentse a bűnismétlés kockázatát, ezáltal hozzájáruljon a Magyar Köztársaság biztonságának, közrendjének fenntartásához.”¹

Célunk és feladatunk tehát jelentős és nemes. A hazai büntetés-végrehajtási szervezet jogállását és szervezeti működését az állam törvényi szinten szabályozza.²

A szervezeti törvény a bv. szervezetnek az államszervezetben elfoglalt helyét, az irányítási és vezetési jogköröket, a szervezet felépítésének és működésének legfontosabb szabályait tartalmazza. Ennek megfelelően a bv. szervezet a jogszabályokban meghatározott szabadság-elvonással járó büntetéseket, intézkedéseket, büntetőeljárásai kényszerintézkedéseket, a szabálysértési elzárást végrehajtó állami és fegyveres rendvédelmi szerv. A bv. szervezet működését a kormány a büntetés-végrehajtásért felelős miniszter – ma hazánkban a belügyminiszter – útján irányítja. A felsőszintű vezetési hierarchiában a minisztert követi a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága, élén a büntetés-végrehajtás országos parancsnokával. A teljes szervezetet a szigorú alá-fölérendeltség, illetve a szolgálati út betartásának kötelezettsége jellemzi.

A demokratikus országokban, így Magyarországon is, a büntetés- (és intézkedés) végrehajtás differenciált és strukturált ellenőrzések rendszere alá tartozik. Az ellenőrzési, felügyeleti szintek és eljárások jogrendszerintézményként különböző szempontok alapján csoportosíthatók,³ így létezik egyrészt belső, azaz végrehajtáson belül telepített, illetve belső végrehajtási szervek által foganatosított ellenőrzés; másrészt pedig külső, azaz

¹ Felelősen, felkészülten – a büntetés-végrehajtási szervezet fejlesztési programja (2008–2012); BVOP

² 1995. évi CVII. törvény a büntetés-végrehajtási szervezetről

³ CSERNYÁNSZKI Lajos – HORVÁTH Lajos – HEYLMANN Katalin et al.: *Büntetés-végrehajtási jog – Büntetés-végrehajtási rendszerek*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2007. 54.

egyfajta garancia- és kontrollbiztosító ellenőrzés, amelynek hazai résztvevői: a büntetés-végrehajtási bíró(ság), az alapvető jogok biztosa, különböző összetételű és feladatkörű civil szervezetek, illetve a büntetés-végrehajtási ügyész.

A bv. szervezet feladatai szakfeladatokra és kapcsolt szakfeladatokra tagozódnak. Ezeknek az egyes szakfeladatoknak és a kapcsolt szakfeladatoknak a részletes szabályait, illetve azok büntetés-végrehajtáson belüli szervezetét és rendszerét, más jogszabályok, szervezeti-működési szabályzatok, illetve egyéb szabályzatok határozzák meg.⁴ A bv. szakfeladatok köre öt elkülönülő csoportra bontható: ezek a biztonsági, nevelési, nyilvántartási, foglalkoztatási, valamint egészségügyi feladatok. Ezen feladatok ellátása Magyarországon a büntetés-végrehajtás szervezeti szempontból egységes rendszerén belül valósulnak meg, amely egyrésztől horizontálisan, másrésztől pedig vertikálisan tagolható.

A *horizontális felépítés* a különböző végrehajtási intézetek, illetve intézettípusok differenciálását jelenti. A bv. intézetek típusait különböző szempontok szerint lehet felosztani.

Magyarországon általában három fő típusú végrehajtási intézetet különítünk el: vannak a megyei intézetek – ezek helyi végrehajtási intézetek, ahol elsősorban az előzetes letartóztatás foganatosítása történik, de előfordulhat, hogy rövid időtartamú büntetésre ítélt elítéltek vagy – büntetés-végrehajtási szempontból lényeges ok miatt – egyéb kategóriájú elítéltek is kerülnek itt elhelyezésre (pl. munkáltatás miatt). A második típusba sorolhatók az úgynevezett országos (regionális) letöltő intézetek, amelyekben azokat a szabadságvesztéseket hajtják végre, amelyek jogerősek vagy meghaladnak bizonyos időtartamot. Azonban itt is előfordulhat – mind a már említett büntetés-végrehajtási lényeges szempont, mind a túlszűfolttság okán –, hogy más kategóriájú elítéltek vagy előzetesen letartóztatottak elhelyezésére kerül sor. A harmadik intézettípus pedig az úgynevezett speciális büntetőintézetek, amely specialitása abból ered, hogy bűnelkövetők meghatározott kategóriái számára került létrehozásra. Ilyenek a fiatalkorúak részére létesített külön intézetek, a döntően gyógyító feladatokat ellátó intézetek, a női-, illetve katonai elítélteket elhelyező intézetek vagy külön részlegek.

Mindezek az intézetek, bv. szervek a jogszabályok, országos parancsnoki intézkedések és utasítások, valamint a szervezeti és működési szabályzatokban foglaltak alapján látják el a büntetések és intézkedések végrehajtásával járó feladatokat, a fogvatartottak – köztük a kóros elmeállapotúak – gyógykezelését, elmemegfigyelését és kivizsgálását.

A *vertikális felépítés* a végrehajtási hatóságok tagozódását jelenti. Az elsődleges vagy „elsőfokú” büntetés-végrehajtási hatóság általában a végrehajtási intézet vezetője, parancsnoka. Ezt követi a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága, majd pedig a legfelsőbb szintű végrehajtási hatóság, többnyire a büntetés-végrehajtásért felelős minisztérium. Ezek a szervek gondoskodnak rendszerint a büntetés-végrehajtási intézetek létesítéséről, fenntartásáról, felújításáról, valamint arról, hogy az intézetek és a személyi állomány a büntetés-végrehajtási jogszabályoknak megfelelően működhessenek, tevékenykedhessenek.

⁴ 21/1997 (VII. 8) IM. rend. a büntetés-végrehajtási szervezet Szolgálati Szabályzatáról 2. §

3. A büntetés-végrehajtás rövid történeti áttekintése

A mai értelemben vett szabadságvesztés-büntetés és ennek végrehajtására létrehozott börtön az újkor, a korai kapitalizmus vívmánya. Persze elemeit megtaláljuk már a rabszolgotartó társadalmakban és hűbériségben (feudalizmusban) is, de általánossá akkor vált, amikor a szabadság alapvető értékévé minősült. A szabadság fogalma a polgári forradalmak korában vált az egyenlőséggel és a testvériséggel együtt jelszavá, amit ekkortájt foglaltak először törvénybe.⁵

Amióta a társadalomban, kisebb-nagyobb közösségekben él az ember, kénytelen tekintettel lenni másokra, ezt várják tőle embertársai. Az őstársadalmakban a bosszún alapuló közös felelősségérzet, illetve a hordák egymás közti magánháborúja volt a jellemző. Ezt váltotta fel az egyén felelősségét is tükröző kompenzáció és kompozíció, azaz a megváltás személyi és vagyoni formái, amelyek a birtokolható javak szaporodásával lettek egyre általánosabbak, valamint a tálío elvére épített igazságszolgáltatás. Garanciális jelentősége volt a bosszúnak, a sértett nemzetség részéről a megtorlás elkerülhetetlen volt. Ebből a perspektívából megközelítve a büntetési rendszerek felépítése és működése nem elméleti megfontolások eredménye, azt a gyakorlat alakította. A jogalkotás és a jogérvényesítés kereteit az adott kor fejlettségi szintje határozta meg. A rabszolgotartó és a hűbéri társadalmak évtizedeire a halál, a testcsönkítő és megszegyenítő büntetések korszaka volt a jellemző, hiszen az embereknek legtöbbször semmijük nem volt a testükön és életükön kívül, így csak erre irányulhatott a büntetés.

Az állam és jog létrejöttékor a hatalom új szervezete a nemzeti hagyományokra támaszkodva építette ki büntetési rendszerét. Példa erre a „proskribálás” (kiközösítés), amely a korai germán jogokban „közbékevesztés” címen jelent meg. A kiközösített embert bárki meggyilkolhatta, vagyonát elvehette. Emellett megjelent a halálbüntetés állami foganatosítása is. Az állam és az állami büntetési rendszer megjelenésével ugyanakkor együtt járt a nyílt jogegyenlőtlenség. Azonos (ugyanolyan) bűncselekmény elkövetőit másként büntették, ha szabad ember volt, vagy ha szolga. Rómában másként büntették a plebejst, mint a patríciust. A hűbéri társadalmakban még jobban elvált az egyes csoportok, rétegek „büntetőjoga”; másként büntették a főnemest, a köznemest, a városi polgárt. Egyéb kiváltságok is szerepelhettek, például Magyarországon: kunok, jászok, székelyek élveztek ilyen kiváltságokat. Egyben azért mégis egyezség volt, hiszen egészen a XVII. század végéig, a XVIII. század elejéig az elrettentésre alapuló büntetési nemek és büntetési formák domináltak.⁶

Az ókorban és a középkor első felében ismert *börtönök* lényegében elsődlegesen nem a büntetés végrehajtására, hanem annak biztosítására szolgáltak, hogy a bűnelkövetőt bíróság elé állítsák. Eleinte a fogvatartás színhelye nem is épület (építmény) volt, vagy eredetileg nem is erre a célra szolgált. A foglyokat vermekben, barlangokban, kutakban,

⁵ TARI Ferenc: A büntetés-végrehajtás fejlődése. In: Szerk. RUZSONYI PÉTER: *Büntetés-végrehajtási Igazgatás. Rendészeti Szakvizsga Bizottság, Adyliget, 2012.*

⁶ Lásd TARI F.: i. m.

ketrecekben, később pincékben tartották. A XVII. században már kialakult a börtön néhány fajtája, így a városokban, a várakban, kastélyokban, városházán, kolostorokban vagy akár a hóhér házában elkülönítettek egy kisebb részt a fogvatartás céljára. Az építési technika fejlődésével egyre inkább várakban, középületekben, vagy teljesen önálló épületben helyezték el a foglyokat. Az archaikus jog büntetési rendszere egyhangú, majdnem mindegyik bűncselekmény szankciója halálbüntetés.

A klasszikus kor büntetési rendszerében a halálbüntetés (lefejezés, keresztre feszítés, vadállatok elé vetés, élve elégetés) és a száműzetés különböző formája a jellemzők. Több új büntetési nem is kialakul így: a rabszolgává minősítés, a közmunka, illetőleg a vagyonek kobzás.

A feudalizmus sajátossága, hogy megjelenik a keresztény vallás tanításainak erőteljes hatása. A tettes megjavulásában bízva előfordult, hogy először inkább nevelő jellegű büntetést szabtak ki kisebb vétségek esetén. Így például a bőjt, papi oktatás, testi büntetés. Megjelentek a különféle istenítéletek a gyakorlatban (vízpróbák, tüzes vas próba, párbaj stb.). Egyre nagyobb szerepet kapott a megtorlás és az elrettentés elve. A testi büntetéseket (az elítélt fájdalommal járó fizikai sértése, testcsontkító büntetések), és a fenyítő büntetéseket (korbácsolás, seprűzés, pálcázás stb.) is alkalmazták.

Tulajdonképpen a XIX. században alakult ki a szabadságvesztés mai értelemben vett alapeszméje, amely az ártalmatlanná tételre, a teljes elszigetelésre, a munkavégzésre, valamint a kezdeti osztályozásra és a javítás eszméjére épült. Ezekből az elemekből jött létre a század központi büntetési formája, a szabadságvesztés és annak intézménye, a börtön. A szabadságvesztés-büntetés elemeinek a megjelenése a polgárosuló nyugat-európai államokban a XVI–XVIII. században történt. Azonban a börtönügy fejlődését valójában a XVIII. század végétől és a XIX. század elejétől számítjuk. A XVII. században a szabadságvesztés végrehajtásának ugyanis még nem volt kialakult rendszere, a fogvatartás törvényességének sem volt garanciája. Először 1553-ban Angliában egy London melletti királyi kastélyt alakították fegyházzá (Bridewell). Ez volt az első börtön, ahová a munkakerülőket, prostituáltakat és bűnelkövetőket helyeztek el. Később törvénnyel rendelték el, hogy minden grófságban állítsanak fel hasonló fegyházat. Belgiumban Mária Terézia uralkodása idején, az 1773-ban alapított genti fegyházban az elítéltek nappal szigorú felügyelet alatt közös termekben dolgoztak, éjjel pedig elkülönítve hálózárukában aludtak. Itt már bizonyos kategóriák szerint csoportosították is őket. Ez volt az első modern büntetőintézet.

3.1 A magyarországi börtönrendszer kialakulása

Már Szent István Törvénykönyvében is nyoma volt a szabadságvesztésnek, mert aki pénteken húst evett, annak egy hétig bezárva böjtölnie kellett. Ismerték a tömlöcbe zárást, a szolgassággal sújtást és a kiutasítás intézményét. Az Árpád-korban már az internálás intézménye is megjelent, de a börtön is részét képezte a büntetési rendszernek.

A XV–XVI. századra megjelent az „örökös börtön”. A XVII. századra a börtönök több fajtája alakul ki, így volt börtöne a földesúrnak az úriszék mellett a városban, az

uradalmi épületben vagy a kastély pincéjében. A vármegyei hatóságok szolgálatában is voltak börtönök. A kor felfogása szerint a szabadságelvonás önmagában nem igazi büntetés, testi sanyargatással kell azt kiegészíteni. A XV. századtól kezdve ugyan szokás volt a bűnelkövetőket a városháza, a megyeháza vagy a vár földalatti helyiségeiben elzárni, de szabadságvesztés-büntetésről még Werbőczy Hármaskönyvében sem esett szó. A szabadságvesztés először a Magyar Törvények Gyűjteményében, III. Károly uralkodása alatt kiadott 1723. évi XII. törvénycikkben jelent meg, a vérfertőzést büntették szabadságvesztéssel.

A magyarországi börtönrendszer kibontakozását, fejlődését számos tényező akadályozta, melyek főként a nemesi előjogokban testesültek meg. A bebörtönzés költséges volt, (épület, őrzés, ételmezés) e mellett elvonta a gazdaságtól a munkaerőt, nem számolhattak a nyilvános büntetések hatásaival, ráadásul a börtön nem volt elég szigorú a kor felfogásához képest. Tulajdonképpen a börtön a maga elszigetelt világával ez idő tájt nem szolgálta az elrettentés célját.

A helytartótanács rendeletei ellenére a nemesek nem áldoztak pénzt a börtönök létrehozására, így az első központi börtön magánkezdeményezésre jött létre *Szempci Fenyítőház* néven 1772-ben. A rabokat ítélet alapján a Helytartó Tanács utalta be egy évnél hosszabb tartamra, az általa kibocsátott rendelet alapján. A következő börtönre szintén sokat, több mint 14 évet kellett várni, amely 1786-ban Szamosújváron létesült.

Az abszolutizmus korában az osztrák büntetőtörvények voltak érvényben. 1854-ben egy osztrák igazságügyi miniszteri rendelet intézkedett a magyarországi fogházak szervezetről és a foglyokkal való bánásmódról. Az 1867-es kiegyezés után gyors ütemben indult meg a polgári jellegű államapparátus és jogrend kiépítése. A fejlődés jelentős állomásának tekintették a törvényhatósági börtönök átvételét. A börtönügy fejlődése döcögve haladt, hibás központi döntésektől kísérve (szabadságvesztés végrehajtására sokszor alkalmatlan épületeket létesítettek, a dolog érdekessége, hogy némelyik még ma is börtönként funkcionál, például Lipótvár, Ilava, Márianosztra, Vác). A kiegyezés, majd az 1878. évi V. törvénycikk (Csemegi-kódex) adott lendületet a modern magyar börtönrendszer kiépítésének. Többek között felépült a Szegedi Kerületi Börtön, a budapesti Királyi Gyűjtőfogház, a Soproni Fegyház. A század végén 9 országos, 65 törvényszéki és 313 járásbírósi fogház működött. A börtönügy századvégi virágkorát pezsgő börtönügyi irodalom, szellemi gondozás kísérte. Az első világháború után a trianoni döntést megszenvedte a magyar büntetés-végrehajtás is, hiszen elvesztette az országos intézetek 33%-át, a törvényszéki fogházak 64%-át, a járásbírósi fogházak 63%-át. Az I. világháború utáni időszak börtönügyi fejlődése teljesen megtorpant, sem a gazdaság helyzete, sem az uralkodó kriminálpolitikai szemlélet már nem kínált lehetőséget még a szolid börtönreformra sem. A börtönügy szakmai fejlődését az is hátráltatta, hogy az intézetek élére számos, a hadseregtől leszerelt tiszt került; elindítva az intézetekben dívó és máig károsan ható militáris szemléletet.

Tovább romlott a büntetés-végrehajtás helyzete a II. világháborút befejező időszakban is, különösen 1952-től, amikor a Belügyminisztérium vette át a börtönök felügyeletét és irányítását. Ekkor alakult meg a *Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága (BVOP)* és az elítélti munkáltatás irányítására a *KÖMI* (Közérdekű Munkák Igazgatósága).

A büntetőpolitika eltorzulásának következtében az elítéltek száma meghaladta a 35 ezret (valamint további 12.000 elítélt várt befogadásra) és a 100 ezret is elérte az internáltak száma. A rabgazdaságok termelése az általános népgazdasági terv részét képezték. A börtönök egy részének irányítása az ÁVH kezébe került. Az 50-es évek végére már megjelenik az igény a börtönügy garanciális elemeinek erősítésére a szabályozás szintjén. Az 1955. évi Bv. Szabályzat már mellőzi a testi és a fizikai fájdalmat okozó fegyelmi büntetéseket, 1959-ben pedig megteremtették az elítéltek nevelésének elvi és szervezeti feltételeit.

A magyar börtönöknek az állami szervek rendszerében elfoglalt helyéről 1963-ban született döntés szerint a felügyelet és irányítás visszakerült az Igazságügyi Minisztériumhoz, és ezzel kezdetét veszi az egyes büntetések végrehajtásának jogi szabályozása is. Egyúttal a 60-as évek elején megélenkülűt kriminológiai, szociológiai, pszichológiai kutatások rámutattak a társadalom belső ellentmondásaira, feltárták a bűnözés tényleges alakulását, és bemutatták, hogy a szocializmus fejlődésével a bűnözés nem hal el, mint azt korábban hirdették.

A börtönügy több évtizedes elmaradásának, valamint a törvényi szintű szabályozás hiányának felismerése az elméleti munka megélenküléséhez vezetett. Ennek egyik eredménye az *1966. évi 21. tvr.* megalkotása volt. E jogszabály már céljában, elveiben, tartalmában megközelítette az európai normákat. Merőben újszerű volt az a felfogás, hogy az elítélteket nem csak kötelezettségekkel látta el, hanem jogokat is biztosított számukra, ezzel az elítélteket a végrehajtás tárgyából annak alanyává tette. Eközben tovább romlott a bűnözés helyzete, nőtt az elítéltek száma, ennek eredményeként az *1971. évi 28. tvr.* a fokozatok elnevezésében gyakorlatilag visszatért a Csemegi-kódex terminológiájához. Az egyes fokozatokra vonatkozó különbségtétel érvényesült többek között: a kedvezményrendszerben, az őrzés és felügyelet szigorúságában, valamint a ruházati ellátásban. Az 1971. évi Novella a Büntető Törvénykönyvről a halálbüntetés mellé visszaállította az életfogytig tartó szabadságvesztést és szigorításokat rendelt el a visszaeső bűnözőkkel szemben.

A 70-es években megindult – elsősorban a büntetés-végrehajtás egy szűk lelkes csoportjának kezdeményezésére – a rendszer humanizálása, amely számos országos parancsnoki intézkedésben öltött testet. Megismerhetővé váltak az ENSZ és az Európa Tanács által kidolgozott ajánlások a korszerű börtönök működésére vonatkozóan. Ennek eredménye lett, hogy a büntetések és intézkedések végrehajtását egységes rendszerbe foglalták. Az *1979. évi 11. Törvényerejű rendeletet (továbbiakban Bv. tvr.)* a büntetés-végrehajtás szakemberei alkothatták meg. A törvényerejű rendeletben kibővült az elítélt külvilággal való kapcsolatának lehetősége, olyan új intézmények jelentek meg, mint az átmeneti csoport és a gyógyító-nevelő csoport, valamint végelegesedett a három végrehajtási forma az 1978. évi IV. tv (Btk) értelmében: fogház, börtön és fegyház végrehajtási fokozatra.⁷

⁷ Lásd TARI: i. m.

3.2 A rendszerváltás hatása a magyar börtönügyre

Az 1989-es rendszerváltás következményeként, a jogállamiság kialakítására tett lépések eredményeként elkezdődött az állam büntető hatalmának korlátozása. Tulajdonképpen ez a változás a bv.-ban és a büntetési rendszer átalakításában már a végrehajtás humánusabbá tétele által, valamint az Európához közelítés jegyében az emberi jogok tiszteletben tartására figyelemmel, megkezdődött. Így megszüntetésre került a halálbüntetés, a szigorított őrizet, a kényszergyógyítás munkaterápiás intézeti kezelési formája, továbbá a szigorított javító-nevelő munka.

Az 1979. évi 11. számú tvr. (Bv. tvr.) korszerű terveket fogalmazott meg, ugyanakkor ennek végrehajtását korlátozták a börtönképesség váratlan nagyarányú megnövekedése következtében keletkezett elhelyezési és egyéb személyi és tárgyi feltételekben jelentkező problémák. A szabályozás először gondolt azokra, akiknél az elmeműködés kóros állapota korlátozta a cselekménye következményeinek felismerését, illetve akik személyiségzavarban szenvednek. Ezen személyek és a kényszergyógyításra kötelezett alkoholisták számára létrehozták a gyógyító-nevelő csoport intézményét. A Bv. tvr. egységes szempontok szerint szabályozta a közügyektől, a foglalkozástól, a járművezetéstől eltiltást, a kitiltást és a kiutasítás végrehajtását. A vagyonekbobzás-büntetést is a büntetés-végrehajtási feladatok közé sorolta. Az ekkor hatályos Btk. továbbá lehetővé tette, hogy a bv. bíró a büntetés végrehajtása alatt megváltoztassa az ítéletben meghatározott fokozatot, azaz enyhítse vagy szigorítsa azt.

A jogharmonizáció folyamata a büntetés-végrehajtási jog fejlődésében is gyökeres változást eredményezett, amely az 1979. évi 11. tvr. módosítására irányuló munkálatokban öltött testet. A módosítás szükséges volt egyrészt, mert a jogszabályoknak tartalmaznia kellett a nemzetközi kötelezettségekből adódó előírásokat, új rendelkezéseket, másrészt szerepeltetni kellett a büntetési rendszer átalakításából fakadó módosításokat. Az Európa Tanácsba belépéssel egyidejűleg hangsúly helyeződött arra, hogy a hazai börtönügyi normák megfeleljenek az Emberi Jogok Európai Egyezménye előírásainak, az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának európai büntetés-végrehajtási szabályokra vonatkozó ajánlásainak, valamint az ENSZ minimum szabályainak. Az 1993-ban történt novelláris módosítás tovább fokozta a nemzetközi kötelezettségvállalásainkból fakadó rendelkezések megjelenését a Bv tvr.-ben, így bevezetésre került az enyhébb végrehajtási szabályok (EVSZ) alkalmazásának lehetősége, amellyel enyhítették az elítélt személyi szabadságának korlátozását. Ugyanakkor szélesebb körűvé vált a fogvatartottak panaszjoga és általános lett a bírói út igénybevételenek lehetősége is. A rendszerváltozást követő években tulajdonképpen megkezdődött a börtönügy szervezeti korszerűsítése.

4. A büntetés-végrehajtás szabályozása nemzetközi egyezmények és alapelvek mentén

A hazai büntetés-végrehajtás eredményeinek értékelésében és fejlesztésében nélkülözhetetlen más országok ezen a területen elért gyakorlatának ismerete. Hazánkban egy-

idejű feladat a nemzetközi kötelezettségvállalásainkból eredő harmonizációs jogalkotási problémák megoldása és a büntető igazságszolgáltatási rendszer reformja. Az új büntető törvénykönyv⁸ és az új Bv Kódex mindkettőre megoldást kínál. Fontos azonban megjegyezni, hogy a „jogharmonizációs követelmények nem törhetik le az ország belső kívánalmait.”⁹

Az első jelentős nemzetközi szabályzó az 1920-as években került összeállításra a nemzetközi büntetőjogi és börtönügyi bizottság által és az úgynevezett *minimális követelmények* megnevezést viselte, melyeket az elítéltek emberséges és szociális kezelése szempontjából minden tagállamnak kötelessége volt betartani. A népszövetség – és Magyarország is – 1929-ben elfogadta az *Alapelvek az elítéltek kezelésére* címmel kiadott dokumentumot, amely a legfontosabb korabeli börtönügyi követelményeket foglalta össze. Az évek folyamán a fogvatartottakhoz kapcsolódó alapelveket számos egyéb nemzetközi dokumentumba is belefoglalták, így az *Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatába*, valamint a *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezség Okmányába*.

A nemzetközi együttműködés a fogvatartottak jogainak tiszteletben tartására nagy múltú és elismerésre méltó hagyományokra tekinthet vissza.

Az 1949-ben megalakult Európa Tanács által 1950. november 4-én, Rómában életre hívott „Egyezmény az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről” tartalmazza az egyik legtöbbet hivatkozott alapvetet, miszerint „senkit sem lehet kínzásnak vagy embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni” (3. cikk – Kínzás tilalma).

Az Európa Tanácsnak a büntetés-végrehajtással foglalkozó és az ilyen ügyekkel közvetlenül megbízott legfontosabb testületei a Bűnözési Problémák Európai Bizottsága (CDPC) és a Börtönügyi Együttműködési Bizottság (PC-R-CP). Ez a két bizottság teremti meg a nemzetközi együttműködés lehetőségét és a munkavégzéshez szükséges szakmai és technikai háttérrel Európában az Európa Tanács Alapszabályzatának keretén belül és a Miniszteri Bizottság ellenőrzése mellett. A szabadságvesztés-büntetés végrehajtásának másik rendkívül fontos dokumentuma a „Fogvatartottakkal való bánásmódra vonatkozó minimum irányelvek” (az ún. európai börtön szabályok, amelyek a Miniszteri Bizottság ajánlása alapján kerültek elfogadásra), az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény, valamint olyan alapidokumentumok, mint az ENSZ által kiadott ún. standard minimum szabályok.¹⁰ Ugyanakkor számos egyéb lényeges nemzetközi irányelvet is figyelembe vesz a végrehajtás során a szervezet, mint például a bebörtönzöttekkel való bánásmóddhoz kiadott általános minimális irányelvek (ENSZ, 1955) vagy éppen az 1966-ban megjelent Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezség Okmánya 10. cikke, amely egyértelműen megfogalmazza a szabadságvesztéssel kapcsolatos elvi követelményeket, miszerint „a szabadságuktól megfosztott személyekkel emberséges és az emberi személyiség veleszületett méltóságának tiszteletben tartásával kell

⁸ 2012. évi C. tv a Büntető Törvénykönyvről

⁹ Vókó György: *Magyar büntetés-végrehajtási jog*. Dialóg Campus kiadó, Budapest–Pécs, 2004. 107.

¹⁰ Lásd TARI i. m.

bánni. Továbbá a büntetés-végrehajtási rendszerben olyan bánásmódot kell alkalmazni, melyek alapvető célja az elítéltek javítása és a társadalomba való beilleszkedés elősegítése.”

Az Európa Tanács hagyta jóvá Az *Emberi Jogok és Alapvető Szabadságjogok Európai Egyezményét* is. Ez az egyezmény is tartalmazza, hogy az elítélt panaszával – ha kimerítette az összes hazai jogvédelmi lehetőséget – az *Emberi Jogok Európai Bizottságához* fordulhat. Ezen bírósághoz fordulás lehetősége biztosítékot ad a fogvatartott részére, hogy egyéni panaszt nyújtson be, ha jogait vagy emberi méltóságát súlyosan megsértették és az adott országban rendelkezésre álló valamennyi jogorvoslati lehetőséget kimerítette.

Az utóbbi évtizedekben ugyanakkor az Európa Tanács az emberi jogok garantálása körében egyre nagyobb hangsúlyt fektetett az erőszak megelőzésének kérdésére is. Magyarország 1993. évi XXXI. tvr-el fogadta el az európai egyezményt és a hozzá tartozó 8. sz. jegyzőkönyvet.

Az Európa Tanács számos más ajánlást megfogalmazott az évek folyamán. (Csupán példálózó jelleggel: ilyen a fogvatartottak speciális igényeire, illetve csoportjára vonatkozó ajánlások, a „veszélyes elítéltek fogvatartására és kezelésére” kiadott ajánlás, illetve a börtönben biztosítandó egészségügyi ellátással kapcsolatban, továbbá a börtönök túlszűfoltóságáról, a biztonságosság megnövekedéséről, az életfogytiglani szabadságvesztésről, valamint a feltételes szabadságvesztésről szóló ajánlások.)

4.1 Európai börtön szabályok

Az Európa Tanács először 1987-ben, majd 2006-ban újra elfogadta az Európai Börtön szabályokat, amely az egyes országok börtönügyi szabályának alapját képezi. Az ajánlás értelmében az Európai Börtön szabályokat a tagországok kormányai a belső jog részeként saját törvényhozásukba és gyakorlatukba vezetik be. Az ajánlás megjelöli azokat az alapelveket, melyek a végrehajtás során különös jelentőséggel bírnak, többek között azt tartalmazzák, hogy a szabadságuktól való megfosztás olyan viszonyban (tárgyi és erkölcsi) nyilvánul meg, melyek biztosítják az emberi méltóság tiszteletben tartását. A végrehajtás törvényességének ellenőrzéséről kimondja, hogy azt a büntetés-végrehajtási szervezettől független hatóság, vagy testület végezze. Az ajánlás rögzíti, hogy a fogvatartott panasszal fordulhat a börtönigazgatósághoz, vagy más hatósághoz. Biztosítani kell, hogy az elítélt gyakorolhassa vallását, illetve hozzájusson vallásos irodalomhoz, szakkönyvekhez. Ha egy intézetben jelentős számú azonos valláshoz tartozó személy van, biztosítani kell egy szakképzett személyt a foglalkozásokhoz (börtönlelkészi szolgálat). Továbbá minden fogvatartottnak biztosítani kell azt a jogát, hogy börtönbe kerüléséről, vagy más intézetbe való szállításáról értesítse a családját.

Külön foglalkozik a szabályzat a munkavégzéssel, oktatással, valamint speciális kezelést igénylő fogvatartottakkal, például fiatalokkal, előzetes letartóztatottakkal.

A 108 pontból álló ajánlás kiterjed továbbá a börtönrendszerek működésére, a fogvatartottak elosztására és osztályozására, elszállásolására, személyes higiéniájára, ruházata, ágyneműjére, ételmezésére, egészségügyi ellátására, fegyelmezésére és büntetésére, az alkalmazható kényszerítő eszközökre, a fogvatartottak tájékoztatására, a külvilággal

való kapcsolatra, erkölcsi támogatására, vagyontárgyaik megőrzésére, szállításukra, más börtönbe való áthelyezésére, a kezelési célokra és rezsimekre, a fogvatartottak oktatására, képzésére, testnevelésére, testmozgására, sportjára, pihenésére, a szabadulásukra történő felkészítésre, és a különleges fogvatartotti csoportokra (előzetes letartóztatottak).

4.2 A Kínzás Megelőzési Bizottság (CPT) működése

Magyarország több emberi jogi nemzetközi egyezmény részes állama, így a Kínzás és Kegyetlen, Embertelen vagy Megalázó Büntetések és Bánásmód Megelőzésére alakult Európai Egyezménynek is. A fogvatartottakkal való emberséges bánásmódot szolgálja az 1987-ben elfogadott és Magyarországon 1995. III. tvr. kihirdetett fent említett egyezmény és az ebben felhatalmazást kapott, ellenőrzésére szolgáló *Kínzás Megelőzési Bizottság* (továbbiakban: CPT). A CPT munkája során rendszeres és ad hoc látogatásokat szervez, elsősorban (de nem csak) olyan fogvatartási intézményekbe, ahol a szabadságuktól megfosztott személyek kerülnek elhelyezésre. A CPT összetétele tekintetében egy multidiszciplináris bizottságról van szó, amelyben független szakértők tevékenykednek. A Bizottság ezen látogatások révén megvizsgálja a szabadságuktól megfosztott személyekkel szemben tanúsított bánásmódot annak érdekében, hogy amennyiben ez szükséges, erősítse védelmüket a kínzással, az embertelen vagy megalázó büntetésekkel vagy bánásmóddal szemben.

A CPT a meglátogatott országban a tényszerű helyzet feltárása közben konkrétan megvizsgálja a meglátogatott intézmények általános körülményeit; megfigyeli a rendfenntartó állomány és más szervek személyzetének hozzáállását a szabadságuktól megfosztott személyekhez; beszélgetéseket folytat szabadságuktól megfosztott személyekkel és meghallgatja esetleges sérelmeiket, valamint megvizsgálja a szabadságvesztés alapjaként szolgáló jogi és adminisztratív kereteket. Kötelezettségeinek teljesítése során a CPT vezérelve az, hogy minél szélesebb körű védelem érvényesüljön a visszaélések ellen, legyenek azok fizikai vagy mentális természetűek. A CPT tevékenysége az együttműködés koncepciójára épül, és három alapelve vezérli:

- a szabadságuktól megfosztott személyek bántalmazására vonatkozó tilalom abszolút érvényű;
- a bántalmazás – még enyhébb formában alkalmazva is – ellentétes a civilizált magatartással;
- a bántalmazás nem csak annak áldozatára ártalmas, hanem az azt elrendelő vagy jóváhagyó tisztviselő számára is megalázó, és végső soron káros általában az országos hatóságokra nézve is.

A CPT tevékenysége során először is feltárja a meglátogatott országokban a tényszerű helyzetet, konkrétan megvizsgálja a meglátogatott intézmények általános körülményeit, megfigyeli a rendfenntartó állomány és más szervek személyzetének hozzáállását. Meglátogatja a szabadságuktól megfosztott személyeket, beszélgetéseket folytat velük, hogy megismerje az előzőekben felsoroltakkal kapcsolatos véleményüket és meghallgassa

esetleges kérelmeiket. Végezetül megvizsgálja a szabadságvesztés alapjául szolgáló jogi és adminisztratív szerepeket, szükség esetén intézkedéseket javasol az olyan bánásmód megelőzésére, amely ellentétes a szabadságuktól megfosztott személyek ésszerűen elfogadható kezelési normáival. Funkciója teljesítése során a CPT-nek jogában áll hasznosítani az emberi jogokra vonatkozó európai egyezményekben foglalt jogi normákat és számos más ide vonatkozó emberi jogi dokumentumot.

A CPT minden látogatásáról egy jelentést készít, ebben összegzi tapasztalatait, ha szükséges ajánlásokat és egyéb tanácsokat fogalmaz meg, amelyek alapján párbeszéd bontakozhat ki a Bizottság és a tagország között. Ha az érintett állam nem veszi figyelembe a CPT ajánlásokat, akkor a CPT nyilatkozatot tehet közzé a kérdéssel kapcsolatban. A Bizottság tevékenységét két alapelv jellemzi: az együttműködés és a titkosság.¹¹

4.3 A büntetés-végrehajtás sajátosságai egyes európai országokban

A büntetés-végrehajtás az európai országokban (de általában a világon mindenhol) jogilag szabályozott és szervezett törvényre vagy rendeletre, és az ehhez kapcsolódó igazgatási előírásokra épül. Valamennyi államban azonos, hogy a fogvatartott közjogi viszonyban áll az állammal, e viszony szabályozása elsősorban a törvényhozó feladata. A külföldi államokban erre többféle megoldást alkalmaznak. Vannak olyan országok, ahol a büntetés-végrehajtás alapvető elvi jellegű rendelkezéseit elsősorban a büntető anyagi jogban, vagyis a Btk.-ban találjuk, és a végrehajtás részletes szabályait különböző szintű előírások tartalmazzák. Erre tipikus példa Svájc. Vannak azonban olyan országok is, ahol a büntetés-végrehajtás alapvető joganyaga a büntetőeljárás törvényében található. E megoldás Franciaországban ismert. A leggyakoribb megoldás szerint önálló büntetés-végrehajtási törvény tartalmazza a büntetés-végrehajtási joganyagot. Ide sorolható például Olaszország, Spanyolország, Portugália, a skandináv országok, számos közép-európai ország és a volt szocialista országok. E megoldásnál a büntetés-végrehajtás alapvető keretét, vagyis a büntetések és intézkedések alkalmazási feltételeinek szabályozását a Btk. tartalmazza, ugyanakkor a végrehajtás feladatáról, szervezetéről, a tényleges működéséről a fogvatartott, valamint a végrehajtási személyzeti jogokról és kötelezettségekről szóló speciális, illetve részletes szabályozások külön jogszabályban szerepelnek. Előfordul azonban olyan ország is, mint például Belgium, ahol rendeleti szinten szabályozzák a büntetés-végrehajtást.

Az elmúlt évtizedekben a börtönnépesség lassú, de folyamatos emelkedése volt jellemző. E folyamat az utóbbi években felgyorsult, aminek következtében szinte valamennyi állam büntetés-végrehajtási intézeteire a nagyfokú zsúfoltság jellemző. Ennek következtében szinte valamennyi európai államban nagyarányú börtönépítési programot hajtottak végre és jelentős számú új férőhelyet létesítettek. Így Hollandiában, Spanyolországban, Franciaországban, Angliában, valamint a volt szocialista országokban, külö-

¹¹ Lásd TARI. m.

nösen Romániában. A zsúfoltság csökkentésére egyre többször alkalmaznak úgynevezett alternatív büntetéseket, vagy az elektronikus házi őrizetet. Az USA, Oroszország és Kína különös helyet foglal el a büntetés-végrehajtási palettán, hiszen a világ elítélteinek közel fele e három országban tölti büntetését. Az utóbbi évtizedben súlyos problémát jelentett és jelent az alkohol- és a kábítószerfüggés, annak intézetben belüli megjelenése. Ugyanilyen gond – különösen Nyugat-Európában – a börtönön belüli külföldiek magas aránya. Egyes vélemények szerint Nyugat-Európában ez a szám eléri, sőt esetenként meghaladja a 30%-ot.

Az európai trendek két jól elkülönülő fő irányvonalat követnek. Az egyik a „kemény kéz”, avagy a „law and order” politikája; a másik pedig a szabadságvesztés végső megoldásként, avagy „ultima ratio” jellegét követő irányvonal. Mindezekre figyelemmel a fejlett államok úgynevezett kettős nyomsávú büntetőpolitikát alkalmaznak. Megkülönböztetik a kisebb súlyú és a súlyosabb bűncselekményeket, és azok elkövetőit, illetve e cselekményekre adott válaszokat. Így rendkívül differenciált intézményhálózattal rendelkeznek a csizmatáboroktól a maximális biztonságú (ún. supermax) intézetekig. E differenciáltságnak megfelelő a rezsimrendszer is, melynek kialakítása a büntetés-végrehajtás feladata. Nyitott, félig nyitott és zárt intézetek sora működik, melyekben az átjárhatóság gyakori és megoldott.¹²

5. A büntetés-végrehajtás működésének jogi szabályozása

Magyarország a bűnözés elleni küzdelem keretében igyekszik vizsgálni és feltárni annak okait, és megtalálni a megfelelő megoldásokat a kiküszöbölésük érdekében. Ennek során egyre hangsúlyosabb figyelmet fordítanak a szankció végrehajtásának tágabb értelemben betöltött szerepére, belátva azt, hogy minden büntetés vagy büntetőjogi intézkedés hatékonysága nagymértékben függ a büntetés-végrehajtási szervek tevékenységének színvonalától is. Hiszen „mit ér a nyomozás vagy a tárgyalás által esetleg kiváltott morénói pszichodráma, ha nem részesül további társadalmi szempontból pozitív ráhatásban az elítélt a büntetés végrehajtása alatt, ha nem kap segítséget szabadulása után a társadalomba visszailleszkedéshez.”¹³

A büntető anyagi és eljárási jog mellett a büntetés-végrehajtási jog (továbbiakban: bv. jog) mintegy harmadik pillérként felöleli valamennyi, a büntetőtörvénykönyvben meghatározott büntetés és intézkedés végrehajtásának szabályait. A bv. jog jogforrásai rendszerének sajátossága, hogy nem egyetlen jogág területén helyezkedik el, hanem a nemzetközi jog, a büntetőjog, büntető-eljárási jog, közigazgatási jog és számos más jogág berkeiben is található részsabályozás.

A jelenlegi büntetés-végrehajtási jog egy átmeneti időszakot él éppen. Ugyanis a (még) hatályos jogforrásainkat 2015. január 1. napjával felváltja a büntetés-végrehajtás régóta

¹² Lásd TARI: i. m.

¹³ Lásd VÓRKÓI. m. : 12.

áhitott és várt új Kódexe, a 2013 évi CCXL. törvény, a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról.

Az új bv. Kódex létrejöttének célja és alapja a hatékonyabb, jobb, az új kihívásoknak megfelelőbb, eredményesebb megoldások megteremtése. Ez a folyamat tehát átlépi a korábban kijelölt határokat, új megközelítést és szemléletmódot vezet be a hazai büntetés-végrehajtásba. Indokolt volt ez a váltás, hiszen a társadalmi változások, az arra választ adó büntetőpolitika az új büntetőtörvénykönyv megalkotásával, valamint a büntetés-végrehajtási szervezet szakmai meggyőződéséből fakadó szándék aktuálissá tette – a büntetések és intézkedések elavult jogi szabályozása helyett – egy új, tartalmát, szabályozási elveit és irányait tekintve modern büntetés-végrehajtási kódex megalkotását.

Időszerű is volt ez a váltás, hiszen az említett változások mellett az elmúlt években a hazai büntetés-végrehajtás a nemzetközi kötelezettségvállalások és ajánlások tekintetében adós maradt, elsősorban a túlszűfoltosság kérdésének kezelésében.

Az új szabályozás indokai tehát, hogy egy demokratikus jogállamban alapvető fontosságú törvényi szinten szabályozni azokat a jogkövetkezményeket és végrehajtásokat, amelyek a személyi szabadság jogszerű elvonásával vagy korlátozásával járnak, valamint, hogy egy új büntetőtörvénykönyv mint „kabát” feltételez egy új, modern és végrehajtható büntetés-végrehajtási törvényt mint „gombot”. Továbbá, hogy a hazai realitásokkal számolva az Emberi Jogok Európai Bíróságának és a Kínzás Megelőzési Bizottságnak a döntései, észrevételei felhívták a figyelmet a hiányosságainkra; valamint az elítéltek reintegrációs segítségét új alapokra kellett helyezni az aktív és személyes szerepvállalásuk fényében. A fentiek mind-mind hozzájárultak ahhoz, hogy ártételmezzük a szabadságvesztés célját, feladatát, eredményességét.

5.1 Jelenlegi (még) hatályos szabályozás

A büntetés-végrehajtási jog a büntetések, a büntetőjogi intézkedések, a büntetőeljárás törvényben felsorolt szabadságkorlátozó kényszerintézkedések végrehajtását, annak előkészítését és megkezdését, a végrehajtáshoz kapcsolódó járulékos feladatokat, a végrehajtásban közreműködő szervek és személyek feladatait, a végrehajtás hatálya alatt álló személy jogi helyzetét (jogait és kötelezettségeit), társadalomba való visszavezetésének, illetve beilleszkedésének módszereit, a jogok és kötelezettségek érvényesítésének módját szabályozza. Mint látható tehát a büntetés-végrehajtási jog nem korlátozódik csupán a szabadságvesztés-büntetés szabályozására, annál sokkal komplexebb és a büntetőtörvénykönyvben meghatározott valamennyi szankció végrehajtásának módjával és eljárásával foglalkozik. Mégis a bv. jog leglényegesebb eleme maga a szabadságvesztés-büntetés. Ezen a területen pedig a jelenleg (még) hatályos főbb hazai jogforrásaink közül kiemelni szükséges az 1979. évi 11. törvényerejű rendeletet a büntetések és intézkedések végrehajtásáról, valamint a 6/1996. (VII.12) IM rendeletet a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól. A számos csatlakozó és kiegészítő rendeletek mellett a közjogi szabályozó eszközök közül a normatív utasítások: országos parancsnoki intézkedések, utasítások is meghatározzák a bv. szervezet működését, tevékenységét.

A bevezető részt követően már szóltunk arról, hogy a bv. szervezet feladatai szakfeladatokra és kapcsolt szakfeladatokra tagozódnak. A szakfeladatok köre öt elkülönülő csoportra bontható: biztonsági, nevelési, nyilvántartási, foglalkoztatási, valamint egészségügyi feladatokra. Ezekből a szakfeladatokból a szabadságvesztés-büntetés szempontjából leglényegesebb két elem: a biztonság és nevelés kérdéskörei.

A biztonság mindig is a büntetés-végrehajtási szervezet és intézetek legfontosabb prioritása lesz. Biztonság nélkül nincs börtön. A *bv. biztonsági szakfeladatával* szemben támasztott elvárás azonban kettős. Egyrészt a biztonsági rendszernek olyan biztonsági állapotot kell fenntartani, amely lehetővé teszi a büntetés-végrehajtás jogszabályokban meghatározott feladatainak biztonságos körülmények közötti ellátását, valamint garantálja az abban közreműködő vagy résztvevő személyek életét, testi épségét, személyi szabadságát. Másrésztől biztosítani kell a fogvatartottak őrzését, felügyeletét, ellenőrzését, illetve a bv. objektumainak őrzését, védelmét, továbbá óvja az anyagi javak sérthetlenségét. Ebben az állapotban a társadalom, a személyzet, a fogvatartottak, illetve a büntetés-végrehajtás javai, azok állapota, épsége nincs veszélyben, illetve a veszély megelőzésére, elhárítására előre kidolgozott és begyakorolt eljárások, módszerek állnak rendelkezésre, melyekhez a szükséges élő erő, tudás és anyagi háttér is biztosított. A bv. biztonsági tevékenységét az azt alkotó elemek és feltételek jellemzőinek figyelembevételével a hatályos jogszabályaink értelmében két típusra lehet bontani: dinamikus és statikus biztonságra.¹⁴

A *dinamikus biztonság* azokat az elemeket foglalja magában, amelyek a fogvatartottak személyiségének, viselkedésének, társas viszonyainak megismerésén, befolyásolásán és életminőségük alakításán alapulnak. A fogvatartottak kontrolljának leghatékonyabb eszköze az emberi kapcsolatokon, a kommunikáción alapul. Ennek alapfeltétele a kommunikációs készségek megfelelő színvonala, valamint a személyzet közvetlen vagy közvetett jelenléte. A *statikus biztonság* ezzel szemben mindazon tevékenységek, eljárások és eszközök összessége, amelyek a fogvatartottak a biztonságra veszélyes cselekményeinek fizikai megakadályozására, megszüntetésére vonatkoznak. A biztonsági rendszer alkalmazásával a bv. szerv biztonsága fenntartható, illetve helyreállítható. Azon eljárások, tevékenységek, módszerek és eszközök összessége, amelyek együttes alkalmazásával észlelhetők, megelőzhetők, csökkenthetők vagy/és megszüntethetők a biztonságot veszélyeztető tényezők. A jelenlegi gazdasági környezetben a dinamikus biztonsági elemek alkalmazása egyre inkább előtérbe kerül és hosszú távon a biztonsági elvárások maradéktalan teljesülését is egyre hatékonyabban szolgálja.¹⁵

A bv. nevelés vagy ahogyan az új Bv. Kódex megfogalmazza: a reintegráció a szabadságvesztés-büntetés másik legfontosabb eleme. Mind a hatályos, mind pedig a leendő hatályos kódexünk értelmében a büntetések és intézkedések végrehajtásának rendjét úgy kell kialakítani, hogy a joghátrány és megelőzésen túl elősegítse a hatékony reintegrációt.

¹⁴ A büntetés-végrehajtási szervezet tansegédlete a büntetés-végrehajtási vezetők továbbképzéséhez. BVOP, Budapest, 2013. 111. (továbbiakban: BVOP tansegédlet)

¹⁵ Lásd BVOP tansegédlet... i. m.. 111.

Az 1979. évi törvényerejű rendeletünk értelmében a szabadságvesztés végrehajtásának feladata, hogy fenntartsa az elítélt önbecsülését, fejlessze felelősségérzetét és ezzel elősegítse, hogy felkészüljön a szabadulás utáni, a társadalom elvárásainak megfelelő önálló életre. Az új Bv. Kódex e feladatokat kiegészíti a jogkövető magatartás kialakításának kötelezettségével is. Cél tehát, hogy a nevelési szakfeladatok ellátása során ne csak az eredményes reintegráción munkálkodjunk, hanem kialakítsunk az elítéltben egy olyan mentalitást, amely a jogkövető magatartás kialakulásához és rögzüléséhez is vezet. Ez tehát a bv. nevelés feladata és ennek a feladatnak a végrehajtása érdekében fel kell használni a szükséges gyógyító, oktató, erkölcsi és szellemi erőforrásokat, továbbá biztosítani kell a rendszeres munkavégzés feltételeit.¹⁶ Ugyanakkor a nevelő és fogvatartott közötti emberi kapcsolat kialakítása az egyik legnagyobb érték.¹⁷ Ez igaz a magyar bv. nevelésre is, hiszen elsődleges feladatunk a szabadulásra történő felkészítés során (amely az egész büntetési idő alatt tart), a felelős és segítő közreműködés, azaz a hatékony reintegráció megteremtése. A nevelési eljárások ennek érdekében három területre koncentrálnak: elsősorban az elítéltek életviszonyaira, cselekvésük szabályozására, valamint értékrendszerük megváltoztatására.

A magyar büntetés-végrehajtás nevelésének egyik alappillére a munkavégzés biztosítása. A munka rendszeressége normakövetésre készítet, amely segíti a fogvatartott szabadulás utáni visszailleszkedését. Éppen ezért a hazai bv. szervezet törekszik arra, hogy valamennyi munkaképes fogvatartott számára társadalmilag hasznos, a munkaerőpiacon megjeleníthető munkát biztosítson, és amennyire lehetséges, ez a munka olyan legyen, hogy fenntartsa, növelje a fogvatartottak szellemi és fizikai képességeit. A hazai fogvatartotti munkáltatást a bv. gazdasági társaságai biztosítják. Ezeknek a szervezeteknek a célja a fogvatartotti munkáltatás biztosítása mellett a belső ellátás rendszerének fejlesztésével a büntetés-végrehajtási szervezet teljes önellátásának megvalósítása. A büntetés-végrehajtási szervezet „állami, fegyveres” jellegéből adódóan az ilyen célra alapított gazdálkodó szervezetek kizárólagos állami tulajdonban vannak, jelenleg összesen 12 ilyen gazdasági társaság (kft.) működik. Jellemzőjük a kis területen, nagy létszámú betanított munkás foglalkoztatása, tevékenységeiket pedig alapvetően három irányba hasznosítják: saját felhasználású termékek előállítására, kooperációs termékek előállítására, valamint bérmunkára.

A foglalkoztatási, nyilvántartási és egészségügyi feladatok a jogszabályokban meghatározottak szerint zajlanak. Bv. foglalkoztatás alatt mindazokat a tevékenységeket, programokat értjük, amelyeket a bv. szervezet egyéni vagy csoportos formában, a kezelés, fejlesztés, szabadulásra való felkészítés érdekében, szervezett keretek között biztosít az elítéltek részére. Ez a fogvatartottakkal kapcsolatos fejlesztő tevékenység legmarkánsabb és egyben a legtöbb szakmai felvértezettséget igénylő szakasza. A nyilvántartási szakfeladatokat a bv. intézetekben számos egymás mellett működő szakterület összehangolt tevékenysége során hajtják végre eredményesen. A büntető igazságszolgáltatási rendszer

¹⁶ Lásd BVOP tansegédlet... i. m.. 112.

¹⁷ RUZSONYI Péter: A skandináv országok büntetés-végrehajtási rendszerének elemzése. In: *Börtönügyi Szemle*, 2011/1. 15.

részeseként ezen feladatok legtöbbször más hatóságok döntésein, rendelkezésein alapulnak, így a társszervekkel való együttműködés, az információ-áramlás létfontosságú. A nyilvántartási szakterület emellett biztosítja a bűnügyi nyilvántartás, nevelési, biztonsági feladatok hatékony rögzítését, nyilvántartását, illetve a biometrikus (fénykép) adatok kezelését is. Az egészségügyi szakfeladatok pedig a fogvatartottak járó- és fekvőbeteg ellátására, munkaegészségügyi ellátására, kórházi szakrendelések biztosítására, alap- és fogászati ellátásokra, gyógyszer és egyéb gyógyászati segédeszközök biztosítására vonatkoznak.

Amint azt már a szervezeti bemutatásnál említettük, a hatályos jogforrások keretében a büntetés-végrehajtáshoz szorosan kapcsolódó és kiemelt jelentőségű a végrehajtás törvényes működésének külső, azaz garanciális kontrollja. Ennek megfelelően a bv. garanciarendszere vagy külső kontrollrendszere egy összetett, széleskörű monitorozó hatáskört lát el, ugyanis a végrehajtási tevékenységet irányító, vezető és ebből fakadó ellenőrzésen túlmenően ide tartozik az ügyési törvényességi felügyelet, a bírósághoz fordulás lehetősége, a társadalmi ellenőrzés és az elítéltek az ombudsmanhoz, valamint a nemzetközi szervezetekhez fordulás joga is. A büntetés-végrehajtás törvényességének fontossága kérdésében a világon mindenhol egyetértés van. Ez a törvényesség felügyeleti szempontból két oldalról közelíthető meg: egyrésztől érvényt kell szerezni a fogvatartotti jogoknak azért, hogy ebben a sajátságos helyzetben ne érje őket több hátrány, mint amennyit a törvény és ítélet részükre meghatározott, másrésztől viszont gondoskodni kell a társadalom védelméről is, azáltal, hogy a kiszabott büntetés végrehajtása megtörténjen.

6. Az új Bv. Kódex által vetített jövőkép

Lényegét tekintve a rendszerváltás óta várat magára a büntetés-végrehajtási jogterület átfogó felülvizsgálata. Bár 1993-ban sor került egy novelláris módosításra, amely az 1979. évi 11. tvr-ben megfogalmazottak szempontjából, illetve a demokratikus intézményrendszernek megfelelő átalakítást jelentett, nem hozott azonban lényegi szakmai megújulást és nem volt teljes körű sem. 2013 nyarán hatályba lépett az új Btk., ennek kapcsán sürgősen időszerűvé vált egy új büntetés-végrehajtási törvény megalkotása is. Így annak érdekében, hogy a büntetés-végrehajtási szabályozás korszerű, az európai uniós tagságunkból eredő és nemzetközi megállapodásokban vállalt kötelezettségeinknek megfelelő, a jogtudomány és a joggyakorlat eredményeit hasznosító törvénytől szülessen és a büntetőjogában bekövetkezett változásokat koherens módon megjelenítse, a Kormány a 1415/2013. (VII.) Kormányhatározat megalkotásával elrendelte az új büntetés-végrehajtási kódex megalkotását. A szoros határidőket meghatározó Kormányhatározat elvárásainak értelmében 2013 szeptemberében már kész szakmai koncepció és tervezet került az illetékes minisztérium asztalára, melyet rövid egyeztetést követően 2013 decemberében a Magyar Országgyűlés elfogadott, és a 2013. évi CCXL. törvényként 2015. január 1. napján¹⁸ rendelt hatályba lépni.

¹⁸ Az új Kódex egyes rendelkezései 2016. január 1. napján lépnek hatályba.

Az új kódex több tekintetben is új alapokra kívánja helyezni a büntetés-végrehajtást. Hiánypótló a bv. jogviszony fogalmának bevezetése, hiánypótló a bíróság és az ügyész feladatainak átlátható, rendszerezett és részletes szabályozása is, valamint a Kódex külön részletezi a szabadságvesztés-büntetés alapelveit, kijelöli a végrehajtás fő irányvonalát azáltal, hogy a fogvatartott egyéni aktivitását helyezi középpontba. Központi szerepet kap tehát az egyéniesítés és a jogkövető magatartás kialakítása.

A jelenleg (még) hatályos szabályzókhoz hasonló kereteket hagyott rendszertanilag az új Bv. Kódex is. A jövőt tekintve a bv. munkája változatlan marad abból a szempontból, hogy klasszikus feladata az ítéletben foglalt joghátrány maradéktalan, jogszerű és szakszerű végrehajtása a törvényes keretek között. Ugyanakkor bár szintén régi feladatunk az elítéltek reintegrációja, a szabadulás utáni sikeres társadalmi visszailleszkedés esélyének növelése, ezen feladat ellátására új eszközök, módszerek állnak majd rendelkezésünkre. E két szorosan összefüggő, klasszikus, de újszerű feladat-megközelítés mentén működő tevékenység elvégzése és a siker záloga nagyon sok összetevőtől függ. Az említett biztonság-reintegráció kettős nyomvonal érvényesülése, érvényesítése a jövőben is a büntetés-végrehajtás alapját és kiindulópontját jelenti.

A Kódex újdonságai tekintetében, valamint a jövőt kémlelve a legfontosabb névmondatokat két csoportra bonthatjuk. Egyrészt a dogmatikai, elméleti és ezáltal a törvény és szakma szellemiségét erősítő elemek némelyikét emelnénk ki, másrészt a gyakorlati, mindennapi szakmai munka új eszközeit, módszereit vesszük górcső alá azok hatékonysága szempontjából.

A Kódex meghatározza a büntetés-végrehajtási jogviszony fogalmát. Rendkívül fontos egy ilyen definíció megalkotása, hiszen a végrehajtás szabályai és jellege is ehhez kapcsolódik majd, innen indul ki. Ugyanígy kerül átgondolásra a szabadságvesztés célja is. „A szabadságvesztés céljáról való új gondolkodásmóddal azt kívánjuk elérni, hogy olyan reintegrációs programok valósuljanak meg, amelyek arra ösztönzik az elítéltet, hogy aktívan vegyen részt ezeken, felismerve, hogy a társadalomba való visszailleszkedésének ez az első és megkerülhetetlen állomása.”¹⁹ A Kódex a dogmatikai alapvetések tisztázása mellett kiemelt figyelmet fordít a fogvatartottak sajátos igényeihez igazodó osztályozási és kezelési rendszerek, rezsimek, csoportok kialakítására. Mindezek célja az egyéniesítés és progresszivitás.

Évtizedek óta éri a bv. szervezetet az a vád, hogy nem működtet olyan szakmai mechanizmusokat, amelyek alapján hatékonysága mérhetővé válna.

Ennek megváltoztatására a bv. szervezet kialakított egy olyan munkamódszert, amely lehetőséget ad a visszaesővé válás prognosztizálására. Mindezek jegyében az új Kódex legnagyobb újítása a Kockázat Elemzési és Kezelési Rendszer (KEKR) kialakítása és működtetése. Az elítéltek reintegrációs hajlandóságának mérésével és az ebből nyert információk alapján történő végrehajtással a bűnmegelőzés eszközei a bv. intézetekben is megjelennek. Az új Kódex nyomatékosítja, hogy az integrációs elvnek az egész

¹⁹ SCHMEHL János: Az új szabályozás főbb szakmai elemei és üzenetei. In: *Börtönügyi Szemle*, 2013/4. 18.

büntetés-végrehajtási időtartamot át kell hatnia, minden elítélre ki kell terjeszteni és nem csupán az elbocsátás előtti időszakra kell korlátozódnia. A KEKR rendszer lényege pontosan ott mutatkozik majd meg, hogy olyan adatokat szolgáltat, amelyek alapján felmérhető, hogy a szabadságvesztését megkezdő fogvatartott milyen visszaesési kockázattal jellemezhető, milyen reintegrációs hajlandósága van és ez milyen módszerekkel, eszközökkel befolyásolható. Vagyis a KEKR rendszer az egyénre koncentrálni alakítja ki hatásmechanizmusát.

A KEKR rendszer megállapításai önmagukban még nem eredményeznek reintegrációt, ezért rendkívül fontos – és az új Kódex erre jogalapot is teremt – hogy a büntetés-végrehajtás egy kellőképpen strukturált és differenciált rezsimszisztémát alakítson ki, amelynek egyes elemei biztosítják az elítélt személyiségéhez mért és a KEKR rendszer által megállapított reintegrációs programot. Ennek az új diagnosztikai és kezelési rendszernek a bevezetése megkövetelte egy új, speciális célkitűzésű intézet létrehozását is, amelynek feladata a 18 hónapot meghaladó szabadságvesztésre ítélt diagnosztizálása, az őket befogadó intézet kijelölése, az elítélt bv. kockázati csoportba sorolása, a feltárt szükségletekhez igazított kezelési igény meghatározása, valamint a reintegrációs programjuk kidolgozása az ítéletben meghatározott végrehajtási fokozaton belül. Ez a kategorizálás az elítéltek megfigyelését, kapcsolódó iratok elemzését, a fogvatartott szakterület-specifikus szempontból történő kivizsgálását és azt követő véleményalkotást foglalja magába. Ezen intézet a Központi Kivizsgáló és Módszertani Intézet (KKMI) nevet viseli és 2016. január 1. napján kezdi meg működését. Rendkívüli szerepet szán a Kódex a KKMI-nek egyéb szabadságvesztés során felmerülő döntések keretében is. Így például a feltételes szabadságra bocsátás esetén itt végzik majd el az elítélt kockázatelemzését. Szintén tevékenysége jellegéből adódóan a KKMI koncentráltan jut majd olyan információkhoz, amelyek mind a bűnmegelőzésben, mind pedig a reintegrációs munkában értékes adatokat jelentenek.²⁰

A Kódex reintegráció keretében eszközölt további fontos változtatása a jutalmazás és fegyelmezés rendszerének átalakítása. Az új törvény sokkal strukturáltabban és széles körben ad lehetőséget az egyén magatartásához igazodó, legmegfelelőbb jutalmazási vagy fegyelmezési eszköz alkalmazására. A jutalmak körébe bevonva például olyan lehetőségeket is, amelyek fogvatartotti körökben rendkívül fontosak, de azok a mindennapokban nem, vagy csak korlátozott mértékben, illetve díjazás ellenében vehetők igénybe: például konditerem használata. Elképzelhetetlen számunkra, micsoda jelentőséggel bír egy ilyen jutalom (díjmentes konditerem-használat) egy elítélt vagy előzetesen letartóztatott számára. Ugyanakkor a törvény a fegyelmezési rendszert is szélesítette, lehetővé téve a célorientált és megfelelő mértékű fegyelmi fenyítés kiszabását.

Mindenki számára ismert az úgynevezett karcerizációs hatás, azaz a bebörtönzés káros hatása az emberi személyiségre. Ennek csökkentése érdekében az új Kódex bővítette és a különböző rezsimszisztémákhoz kapcsolta a fogvatartottak kommunikációs lehetőségeit is. Az új kommunikációs módszerek, illetve a kapcsolattartás gyakorisága

²⁰ Lásd SCHMEHL i. m.

a fogvatartott magatartásához idomult rezsimszabályokhoz igazodik, így az együttműködő, normakövető és magas reintegrációs hajlandóságot mutató elítélt esetében szinte a mindennapi külső (hozzátartozói) kapcsolattartási forma valamelyike is biztosítható.

Egy új törvény alkalmazhatósága nagyon sok esetben attól is függ, hogy a szervezet, amiről az rendelkezik, milyen infrastruktúrával bír. A magyar büntetés-végrehajtási intézetek ugyanazzal a globális problémával küzdenek, mint legtöbb külföldi társuk: túlszűfolttsággal. Az új Bv. Kódex fókuszában a férőhelybővítés is áll. Hiszen egy 145%-os telítettségi mutatóval rendelkező országban, ahol 12.600 férőhelyre 18 ezer feletti létszámú fogvatartott elhelyezése szükséges, nem csak az a kérdés, hogy hogyan lehet őket eredményesen, sikeresen reintegrálni, hanem hogy hová lehet őket este lefektetni. Az új Bv. Kódex számol ezzel a kihívással, annak anyagi vonzatával. Egy ilyen törvény nemcsak a szervezet gazdasági területét állítja kihívás elé, hanem a szakmai területeket is, hiszen olyan technikákat, módszereket kell találni, amelyek biztosítják a költségvetési ráfordítási igény és a költségvetés teherbíró képessége egyensúlyát, valamint a korszerű, eredményes szakmai feladatellátás optimális működtetését.²¹

Összefoglalás

A magyar büntetés-végrehajtás fordulóponthoz érkezett. Több mint 150 évre visszatekintő, modern értelemben vett börtönügyünk legfontosabb állomásához érkezett. A társadalmi változások, az arra választ adó büntetőpolitika, a nemzetközi kötelezettségvállalásból és azok által megfogalmazott ajánlásokból kiindulva, de a pragmatizmus talaján maradvá egy egységes szemléletű és modern eszközrendszerrel felszerelt határozott célt kijelölő, mérhető eredményességgel bíró büntetés-végrehajtás korszaka jött el. Ha tendenciákról és alapvetésekről kell beszélni a büntetés-végrehajtás területén, ez az az a pillanat, amikor a múltunk hagyományai, az európaiságunk és nemzetköziségünk terhei és a jövő reményteli megvalósulása egy pontban összpontosul. Kétségtelen tehát, hogy a történelmi múlt, a hatályos – bár közel 35 éves – normarendszer, a nemzetközi elvárások és kötelezettségek, az elmúlt évek átfogó igazságügyi reformja és számos büntetés-végrehajtási gyakorlati és a hétköznapi munka során felmerülő szakmai igény alapján egy új korszak küszöbén állunk, egy modern büntetés-végrehajtási korszak küszöbén.

Összefoglaló kérdések

1. Melyek a legjelentősebb nemzetközi szervezetek és egyezmények, amelyek befolyásolják a büntetés-végrehajtás szabályozásának alakulását?
2. Melyek a legjelentősebb novumai az új Bv. Kódexnek?

²¹ VARGA Valéria: Gazdasági kihívások az új bv kódex vonatkozásában. In: *Börtönügyi Szemle*, 2013/3. 25.

3. Milyen eszközök és módszerek segítenek a fogvatartotti reintegráció sikerességében ma és melyek lesznek ezek az új Kódex hatályba lépését követően?
4. Mi a bv. szervezet legjelentősebb kihívása az új törvény végrehajtása során?

Felhasznált jogszabályok

1995. évi CVII. törvény a büntetés-végrehajtási szervezetről
21/1997 (VII. 8) IM. rendelet a büntetés-végrehajtási szervezet Szolgálati Szabályzatáról
2. §
2012. évi C. tv a Büntető Törvénykönyvről

Felhasznált irodalom

- A büntetés-végrehajtási szervezet tanszégédlete a büntetés-végrehajtási vezetők továbbképzéséhez.* BVOP, Budapest, 2013.
- CSEERNYÁNSZKY Lajos – HORVÁTH Lajos – HEYLMANN Katalin – KABÓDI Csaba – LŐRINCZ József – NAGY István – PALLO József: *Büntetés-végrehajtási jog – Büntetés-végrehajtási rendszerek.* Rejtjel Kiadó, Budapest 2007.
- Felelősen, felkészülten – a büntetés-végrehajtási szervezet fejlesztési programja.* 2008–2012. BVOP, Budapest, 2008.
- KABODI Csaba – LŐRINCZ József – MEZEY Barna: *Büntetéstudományi alapfogalmak.* Rejtjel, Budapest, 2005.
- RUZSONYI Péter: *A skandináv országok büntetés-végrehajtási rendszerének elemzése.* Börtönügyi Szemle, 2011/1. 1–19.
- SCHMEHL János: *Az új szabályozás főbb szakmai elemei és üzenetei.* Börtönügyi Szemle 2013/4. 18–21.
- TARI Ferenc: *A büntetés-végrehajtás fejlődése.* In: *Büntetés-végrehajtási igazgatás.* Szerk. RUZSONYI PÉTER. Rendészeti Szakvizsga Bizottság, Adyliget, 2012.
- VARGA Valéria: *Gazdasági kihívások az új bv. kódex vonatkozásában.* Börtönügyi Szemle, 2013/3. 22–27.
- VÓKÓ György: *Magyar büntetés-végrehajtási jog.* Dialóg Campus Kiadó, Budapest–Pécs, 2004.