

Három évtized jogállamban. A büntetés-végrehajtás rendszerváltás utáni szakmai fejlődésének rövid áttekintése

Absztrakt – A szerző a magyar rendszerváltást követő 30 év büntetés-végrehajtási fejlődéstörténetét mutatja be, amelyben a szakmai értékek, az elért eredmények és a megoldott nehézségek egyaránt helyet kapnak. A tanulmány jól ragadja meg azokat a modernizációs csomópontokat, amelyek a magyar börtönügyet átvezették az államszocializmus időszakából a fejlett, ám ugyanakkor a magyar sajátosságokat is tartalmazó modern európai végrehajtási rendszerek közé.

Bevezetés

Rendszerváltáskor a honi büntetés-végrehajtásnak nehéz, számos problémával küszködő örökséggel kellett szembenéznie. A Kádár-korszak büntetés-végrehajtásának szakmatörténeti alakulását áttekintve megállapítható, hogy a szocialista állam politikai és kormányzati szervei rendre felismerték és elismerték a szakma korszakos elmaradását, ezen belül mindvégig nyomasztónak tekintették az intézeti infrastruktúra avultságát, az alkalmazott módszerek és eszközök hiányosságait. A helyzet javítására ugyan rendszeres gyakorisággal hoztak politikai és kormányzati szintű döntéseket, de ezek végigvitele sorra megrekedt. Ennek következtében a pénzügyi preferenciáknak csupán töredéke jutott el a büntetés-végrehajtáshoz, azonban elvárták, hogy a működőképességét „belső erőforrásokból” biztosítsa. Az ebben az állandósuló helyzetben kialakuló válságkezelés a szakterület minden szintjének tartós és állandó próbatételt jelentő életformájává vált.

A rendszerváltozáskor aligha férhetett kétség ahhoz, hogy megérett a helyzet a korábbi hatalmi struktúra börtöncentrikus szemléletének felszámolására. Az elmélet és a gyakorlat terén feltorlódott problémák megoldására elengedhetetlennek tekintettük a hazai börtönügy reformját, azaz a büntetés-végrehajtásnak a fejlett európai államokhoz közeleltető dinamikus átalakítását. A modernizáció gondolkörébe két, egymást kölcsönösen kiegészítő kérdéskör megoldása kívánczolt:

- a büntetés-végrehajtásnak a jogállami kritériumoknak, valamint az európai normáknak és elveknek való megfelelése;
- az igazságszolgáltatási rendszer punitivitásának átgondolása (amit a fogvatartottak létszáma jelez), valamint a fogvatartás tárgyi és személyi feltételeinek javítása.

A rendszerváltozást követően Magyarországon a bűnözés robbanásszerű növekedése volt tapasztalható. Az 1988-ban regisztrált 185 ezer bűncselekmény 1992-re 447 ezerre, csaknem két és félszeresére nőtt. A növekvő és új vonásokat mutató bűnözés rendkívüli kihívás elé állította az igazságszolgáltatást, ahol egyidejűleg egy „emberjogi aspektusú” liberalizációs átalakítási folyamat zajlott le. Ez elsősorban a *büntetési rendszer átalakításával*,

a Btk. kiigazításával és közkegyelmi rendeletek kibocsátásával történt. Miközben a bűnözés növekedése volt regisztrálható, a fogvatartotti létszám az 1988-as 21 ezerről 1993-ra 13 ezerre csökkent. A rendszerváltozás tehát – a 90-es évek közepéig mért fogvatartotti adatok alapján – büntetés-végrehajtási szempontból kedvező fordulatot hozott, szakmailag magasabb színvonalú munka feltételeit teremtette meg. A korabeli büntetés-végrehajtási elmélet lelkesen üdvözölte az ítélkezési gyakorlat börtöncentrikus jellegének redukcióját.¹

Jogharmonizáció

A rendszerváltozás időszakában megindult jogharmonizációnak a börtönügy területén nem kellett nulláról indítania. Helsinki (1975) óta a világrendszerek óvatos közelítésének, egymás „titkainak” alaposabb megismerhetősége mentén a társadalomdiagnosztikai tényezőként számba jövő börtönügy a korábnál sokkal inkább a kölcsönös érdeklődés homlokterébe került. A „keleti blokkot” nyomasztó magas fogvatartotti ráta és a fogva tartás körülményei a büntetőpolitika formálóit a „szalonképesség” javítása irányába ösztöklétek. Ennek útja a büntetés-végrehajtás korszerű elveinek, törvényi szintű szabályozásának és törvényességének deklarálása volt. Ez is hozzájárulhatott ahhoz, hogy hazánk a 70-es és 80-as években csatlakozhasson a börtönügyet is érintő ENSZ-kezdeményezésekhez (így az 1966. évi Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát az 1976. évi 8. sz. tvr.-rel, míg a Kínzás Elleni Egyezményt az 1988. évi 3. sz. tvr.-rel ratifikáltuk). A helsinki mozgalom hatása az 1979-es büntetés-végrehajtási kódexen kitapintható.

A 90-es évek elején különös – szinte euforikus – mozgásba lendült a büntetés-végrehajtás elméleti (elsősorban jogi) művelése.² A szerzők azt a közös felfogást képviselték, hogy jogállam nem képzelhető el a büntetés-végrehajtási jog korszerűsítése nélkül, hogy a jogalkotás új periódusához elengedhetetlen e jogágazat tudományos igényű, széles látókörű művelése. A szemléleti torlaszok megszűntével, a hazai szabályozásnak a nemzetközi követelményekhez – kivált az ENSZ és az Európa Tanács normáinak, ajánlásainak, valamint az emberi jogi egyezményeinek – való adaptációjával indult meg a büntetés-végrehajtási jog harmonizációja. A büntetés-végrehajtási jog tekintetében az egyik első figyelemfelhívás már a rendszerváltozás euforikus első napjaiban napvilágot látott, amikor elismert szakemberek adtak hangot a változtatás szükségességének.³ Az elmélet sürgetésének oka az a felismerés volt, hogy a büntetés-végrehajtási jog egyre nagyobb szerepet játszott a tágabb értelemben vett büntetőeljárás-jogban és a büntető felelősségre vonás rendszerében, ugyanakkor e jogág kimunkálása, fontossága ellenére, elmaradt a társjogágakhoz képest. Határozott kíváncsisággal fogalmazódott meg, hogy „minden állampolgári jog és kötelesség módosulását (így a büntetés-végrehajtás miatt történőt is) törvényben kell szabályozni”.⁴

¹ Lőrincz József: Harmonizációs törekvések és problémák a magyar börtönügyben a rendszerváltás időszakában. *Börtönügyi Szemle*, 20. (2001), 4. 18.

² Lásd különösen Horváth Tibor, Kabódi Csaba, Nagy Ferenc, Vókó György munkássága.

³ Kabódi Csaba – Lőrincz József – Vókó György: Szót kér a büntetés-végrehajtási jog. *Jogpolitika*, (1989), 1. 19.

⁴ Kabódi–Lőrincz–Vókó (1989) i. m. 20.

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.”⁵ A büntetés-végrehajtás európai irányvétele újabb lendületet adott a kriminálpedagógia, ezen belül a büntetés-végrehajtási korrekciós nevelés kutatásának, amelynek célja a konstruktív életvezetés elősegítése bűnelkövetők körében.⁶

A nyugat-európai tapasztalatok szemléletünk alakulására számos kérdésben jelentős hatást gyakoroltak. A rendszerváltozás éveiben felgyorsultak az európai börtönmodell megismerésére és hazai alkalmazásukra irányuló törekvések. E fejlődés elvi magját az a változtatási igény jelentette, amely a korábbi paternalista berendezkedésű börtöntől egy új típusú fogva tartásig vezette volna a honi börtönügyet. Ugyanakkor azonban a rendszerváltozás után a hazai irodalomban is ismertté váltak azok a nyugati államokban megjelent szkeptikus kutatási eredmények, amelyek a börtönök pozitív, személyiségformáló hatását megkérdőjelezték. E kutatások rávilágítottak arra, hogy hazánkban az eredményes kezelés és a nevelés inkább a leváltott igazságügyi vezetés retorikájában létezett, mintsem a büntetés-végrehajtás napi gyakorlatában. A hazai szakirodalom is felszabadulva a szocialista büntetőpolitika és büntetés-végrehajtás hamis frazeológiája alól, kritikusabb hangot ütött meg. Így – többek között – kifejtették, hogy irreális, túlzott az a várakozás, amely szerint a börtön társadalmi együttélésre szocializálja az elítéltet, ugyanis ennek eléréséhez még számos szakmai akadályt kell leküzdeni, és a feltételeket is kedvezőbbé kell tenni.

Az átvételre szánt európai börtönmodellnek két alapvető igénynek kellett megfelelnie: az egyik a társadalom biztonsághoz való joga, a másik a fogva tartott személy emberi méltóságának tisztelete. Ebből fakadóan az 1987-es *Európai Börtönszabályok* hazai adaptálásával úgy kellett orientálni a jogalkotást és jogalkalmazást, hogy ennek az igénynek megfeleljen, hogy a börtön működésének diszfunkcionális hatása minél csekélyebb legyen. Az említett *Börtönszabályok* tartalmazta azokat a börtönügyi alapelveket is, mint a normalizálás, nyitottság és a felelősség elvét, amelyeket a hazai börtönügy a rendszerváltozás időszakában saját fejlődésének iránymutatójául fogadott el.⁷

A normalizálás elve szerint a szabadságvesztés végrehajtási körülményeit, az elítéltek életmódját, a fogva tartás anyagi, infrastrukturális feltételeit, valamint az elítéltek jogi helyzetét a lehető legjobban közelíteni kell a szabad élet általános feltételeihez, illetve a „civil”, állampolgári jogi helyzethez. Amennyire könnyen megvalósíthatónak látszott a jogi normalizáció, annyira távolinak tűnt a fogva tartás anyagi körülményeinek gyökeres

⁵ Vókó György: A büntetés-végrehajtási jog továbbfejlesztésének, tudományos művelésének szükségességéről. *Jogtudományi Közöny*, 45. (1990), 7–8. 291.

⁶ Ruzsonyi Péter: Kriminálpedagógia és az új Bv. Kódex. In Deák Ferenc – Pallo József (szerk.): *Börtönügyi kaleidoszkóp. Börtönügyi tanulmányok I.* Budapest, Büntetés-végrehajtás Tudományos Tanácsa, 2014. 182–183.

⁷ William Rentzmann: Normalizáció, nyitottság, felelősség Kelet-Európában. *Büntetés-végrehajtási Szakkönyvtár*, (1995), 1.

változtatása. A magyar börtönügy terhes öröksége ugyanis döntően olyan intézetekből áll, amelyeknek többsége még a 19. században épült, és egy letűnt világ kőbe merevedett börtönfilozófiáját hordozza. Az elaggott intézeti infrastruktúra, az intézetek területi elhelyezkedése, nagyságrendje, külső és belső építészeti megoldásai akadályozták a fogvatartottak regionális, differenciált, az emberi jogoknak és szükségleteknek megfelelő elhelyezését. A történelmi okokból jelentős részben az ország középső területein lévő intézetek elhelyezkedése és befogadóképessége sem felelt meg az adott régió bűnözési helyzetének, de a differenciált elhelyezés (nők, férfiak, nyitott, félig zárt, zárt stb.) szempontjainak sem. Az *Európai Börtönszabályok* az elítéltek megfelelő elhelyezését és életter biztosítását alapvető követelménynek tekinti. A hazai intézetrendszer az elmúlt évtizedek kollektivistá pedagógiafelfogásának örökségeként – ellentétben az európai egyes-kettes, legfeljebb hármas elhelyezéssel – a közös elhelyezést preferálta, aminek következtében a 80-as évek végén mintegy 3300 zárkában helyezték el a 15 ezer főt meghaladó fogvatartotti állományt. A másik jelentős gond a szinte állandósult túlszűfolttság volt (a Kádár-korszak 33 évéből mindössze 4 év volt, amikor nem nőtt a férőhely-kapacitás 100%-a fölé a fogvatartotti létszám). *Már a 90-es évek elején világossá vált, hogy a normalizálás elvének gyakorlati megvalósítása időigényes, és az intézeti infrastruktúra gyökeres korszerűsítése jelentős ráfordításokat igényelne.*

A nyitottság elvén az elítéltek szellemi és fizikai izolációját a biztonsági kockázat határain belüli lehetőségig oldó törekvést értjük. Ez egyfelől szélesíteni igyekszik a fogvatartott kapcsolatát a külvilággal, másfelől növeli a börtön és a társadalmi környezet közötti interakciót a külső erőforrások, szolgáltatások igénybevételeével, a közvélemény, a média rendszeres, hiteles tájékoztatásával. A nyitottság elvének jegyében a hazai börtönügynek és a társadalomnak egy a korábbtól gyökeresen eltérő kommunikációs viszonyt kellett kialakítania. Már a rendszerváltó években eltűnt a börtönügy korábbi, a pártállami korszak erőszakszerveire jellemző titkossága, megközelíthetetlensége. Ugyanakkor a 90-es évek elejétől az összбűnözést kifejező mutatók erőteljes, robbanásszerű emelkedést jeleztek, ami a lakosság biztonságérzetének látványos romlásával, a бűнözéstől való félelmének növekedésével járt együtt. A közvélemény-kutatási adatok ekkor kimutatták, hogy ez a folyamat megnövelte a represszív intézkedések szélesítésének társadalmi igényét.

A felelősség elvén a büntetés-végrehajtásnak azt a törekvését értjük, amely az elítéltek felelősségérzetének, önbecsülésének és önállóságának fejlesztésére irányul. Ez az alapelv az elítélt döntési felelősségét hangsúlyozva a végrehajtási folyamat alanyává, közreműködőjévé avatja az elítéltet, a börtön szerepe a társadalmilag elfogadható életvezetés kialakításához való segítségnyújtás. A 80-as, 90-es évek fordulóján világos volt számunkra, hogy az instrukatív-paternalista börtöntől az együttműködő-szolgáltató бörtönig vezető szakmai út – különösen régióinkban – nem könnyen és gyorsan átjárható. Kiütközött, hogy az elítéltek emberi és állampolgári jogokkal körülбástyázott önrendelkezését a személyzet egy része saját jogainak, valamint tekintélyének csorбításaként éli meg. Az is világossá vált, hogy az elítélt emberi méltóságát, identitását tiszteletben tartó szerepvállalásához, e бonyolultabb szakmai képlet elfogadásához nem csupán időre, de a személyi állomány anyagi és erkölcsi megbecsülésére is szükség van.

A hazai szabályozásnak a nemzetközi követelményekhez – főképpen az ENSZ és az Európa Tanács minimumszabályaihoz, valamint az emberi jogi egyezményekhez – való igazításával kapcsolatban elengedhetetlenné vált a büntetés-végrehajtás törvényi szintű módosítása. Gondos előkészítés után 1993. április 15-én lépett hatályba az 1979. évi Bv. kódexet módosító 1993. évi XXXII. törvény. A törvény különösen az elítélti jogok körét szélesítette és pontosította. A jogszabály e jogokat három típusba sorolta: az elítélt emberi jogaira, amelyek nem csorbíthatók; állampolgári jogaira, amelyek e törvényben előírtak szerint módosulnak, szünetelnek vagy változatlanok; végül az elítélt és a bv. szervezet közötti viszonyban szereplő jogokra. A törvényhozás különös figyelmet fordított arra, hogy a büntetés-végrehajtás normái mennyiben felelnek meg az *Emberi Jogok Európai Egyezménye* előírásainak. A jogharmonizációs munka során megállapítható volt, hogy az Egyezménynek tevékenységünkkel érintkező előírásai, így különösen a 3. cikk (a kínzás és a megalázó, lealacsonyító bánásmód tilalma), a 4. cikk (a rabszolgaság, kényszermunka tilalma), az 5. és 9. cikkek (szabadsághoz, a gondolat-, lelkiismereti és vallásszabadsághoz való jogok védelme), a 8. cikk (a személyiséghez fűződő jogok védelme) korábban sem voltak idegenek sem jogalkotásunktól, sem pedig a végrehajtási gyakorlattól. A törvényi módosításnak azt a feladatot kellett ellátnia, hogy kiemelve, garanciális védelemben részesítse a fogvatartottnak az alkotmányban is rögzített alapvető emberi jogait. Így került törvénybe a fogvatartott anyanyelvének használatára, jó hírének, magántitkának, személyes adatainak védelmére, a magánlakásának sérthetetlenségére és emberi méltóságának tiszteletére vonatkozó szabály. A törvény ugyanakkor tartalmazta a hátrányos megkülönböztetés, valamint a kínzás, kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmódban részesítés tilalmát. A törvény általános szabályként az elítélt állampolgári jogainak érvényesülését biztosította. Felszámolva a korábbi diszkriminációt, a jogalkotás kiterjesztette az elítéltek állampolgári jogosítványait egyebek mellett a tanulmányi és vizsgaszabadságra, a korlátlan levelezésre, továbbá a nyugdíj, betegség és rokkantság esetén való ellátásra. Egyes állampolgári jogok a szabadságvesztés természetéből fakadóan módosultak, illetve szüneteltek. A törvényhozás új megoldásként e jogok lehető legteljesebb felsorolásával, a korlátozások pontos meghatározásával járt el. A törvény a módosult állampolgári jogok között sorolta fel a közérdekű adatok megismeréséhez és terjesztéséhez való jogot, a munkához való jogot (a munkába állítást akadályozó ok fennállásáig), a szólásszabadsághoz, az egyesüléshez, tanuláshoz való jogokat. Végül a törvény szünetelni rendelte a szabad mozgáshoz, a tartózkodási hely megválasztásához, a gyülekezéshez, a sztrájkhoz való jogot, valamint az elítélt választói, továbbá szülői felügyeleti jogát is. Az új törvény növelte a bíróság kontroll-szerepét egyfelől a büntetés-végrehajtási bíró döntési hatáskörének szélesítésével, valamint az elítéltek jogorvoslati rendszerének, az ügyek bírói felülvizsgálatának kiterjesztésével is, ezenkívül az Alkotmánybíróság döntése lehetővé tette az elítéltek fellebbezési jogát a büntetés-végrehajtási bíró döntése ellen.⁸

A törvényt módosítás fontos szempontja volt, hogy olyan végrehajtási mechanizmust kínáljon, amely az elítélteket érdekeltté teszi az együttműködésben. Ennek az egyik, tör-

⁸ Csóti András – Lőrincz József: Múlt és jövő: jogharmonizáció és nemzeti sajátosságok. *Börtönügyi Szemle*, 16. (1997), 2. 36.

vényben is intézményesített formája az úgynevezett enyhébb végrehajtási szabályok alkalmazási lehetősége, amely lényegét tekintve az elítélt előmeneteléhez kötötten a zárt intézet életkörülményeit fokozatosan oldva közelíti a szabad élet körülményeihez. Ezzel lehetővé vált a korábbi rendszerünkől hiányzó nyitott intézeti típus működtetése, ahol az elítélt az intézeten kívül felügyelet nélkül dolgozhat, továbbá elhagyhatja az intézetet. A törvénymódosítás jelentősen szélesítette a külvilággal, elsősorban a családdal való kapcsolattartás lehetőségét is. Bevezette a kimaradást, amelynek keretében az elítélt 24 órára elhagyhatja az intézetet, kiszélesítette a jutalomként adható eltávozás alkalmazását és időtartamát. Emberiességi szempontok és a kegyeleti jog gyakorolhatósága vezette a jogalkotót, amikor előírta, hogy az elítélt egyedül vagy felügyelettel meglátogathatja súlyosan beteg hozzátartozóját, illetőleg részt vehet hozzátartozója temetésén.⁹

Az intézeti infrastruktúra kapacitása és a fogvatartotti létszám alakulása

A rendszerváltozás első évében a *főrhely-meghatározás* terén jelentős fordulat következett be: míg a korábbi, légköbméterben való felmérés alapján a honi intézetrendszer 1979-ben 21 080, 1985-ben 23 745, 1989-ben 25 851 főrhellyel rendelkezett,¹⁰ addig 1990. május 31-től az európai ajánlásokat alapul vevő 6/1990. IM utasítás a négyzetméter/fő számítás alapján határozta meg a főrhelyet – férfi elítéltek számára 3, nők és fiatalkorúak számára 3,5, előzetesen letartóztatottak részére 4 négyzetmétert –; eszerint az 1990. június 1-jei elhelyezhető létszám 16 812 főre csökkent.¹¹

1992. március első napjaiban kormányülésen tárgyalták meg a büntetés-végrehajtás helyzetét. Ez az esemény azért emlékezetes, mert ennek előtte magyar kormány Deák Ferenc idejében tárgyalt utoljára a börtönügyről.¹² Az igazságügyi kormányzat előterjesztésében többek között megállapította, hogy „a jórészt századvégi börtönök kialakítása, állapota nem felel meg a modern európai követelményeknek, elkerülhetetlenül szükséges a főrhelybővítés, valamint a meglévő épületek korszerűsítése.”¹³

Az 1993. évi XXXII. törvény hangsúlyozottabbá tette a fogvatartottak elhelyezését, amikor kiemelte: „Az elítélteket egyedül, ha azonban ennek feltételei hiányoznak, közösen kell elhelyezni.” Az európai modell követése, a fogvatartottak egyszemélyes zárkákban való elhelyezése azonban illuzórikusnak bizonyult, hiszen az akkor az intézetrendszerben felmért 3142 lakóhelyiségből 1300 zárka egy évszázaddal előtte magánzárkának épült, de ezekben a novella megjelenésének idején 3800 főt helyeztek el, az újabban létesített körülből 400 lakóhelyiség 8–12 fős főrhelyű volt, de előfordultak egészen nagy méretű, 40, sőt

⁹ Pallo József: Büntetés-végrehajtási kodifikáció a rendszerváltás után, avagy negyedszázados az 1993. évi börtönügyi novella. *Magyar Rendészet*, 18. (2018a), 2. 94–97.

¹⁰ Lásd Előterjesztés a büntetés-végrehajtás helyzetéről. BVOP, 1991. június 15.

¹¹ Lásd Előterjesztés a bv. intézetek befogadóképességének a hatályos elhelyezési normák szerinti megállapítására. BVOP, 1995. március 07.

¹² *Új Magyarország*, 2. (1992. március 3.), 53. 13.

¹³ Az igazságügy-miniszter előterjesztése a Kormány részére a büntetés-végrehajtás helyzetéről. IM, 1992. február 13. 12.

100 négyzetméteres lakóhelyiségek is.¹⁴ A férőhelyszámítás újabb, gyökeres módosítását a büntetés-végrehajtás vezetése 1995 márciusában végezte el, addig ugyanis a lakóhelyiségek alapterületének osztásánál a teljes terület szolgált alapul, az újabb nettó alapterület felmérése alapján a büntetés-végrehajtás intézetrendszerének kapacitását 10 459 férőhelyben állapították meg.¹⁵ A nettó férőhelyszámítás új helyzetet teremtett, hiszen a fenti férőhelyadat alapján – az akkori rendkívül alacsony fogvatartotti létszám (12 908 fő) mellett is – csaknem 3 ezer fős túlsúfoltsággal kellett szembesülni. A kormány a kialakult helyzetre gyorsan reagált, amikor egy új kecskeméti objektum és a fővárosban egy előzetes letartóztatást ellátó intézet létesítéséről döntött.¹⁶ 1996 márciusában az igazságügy-miniszter átfogó előterjesztést készített a kormány számára a büntetés-végrehajtás intézetrendszerének hosszú távú fejlesztéséről. Az előterjesztés a kialakult helyzetet új intézetek létrehozásával (mintegy 1300 új férőhely létesítésével), a meglévők funkciójának megváltoztatásával, egyes intézetek felszámolásával és értékesítésével javasolta orvosolni.¹⁷ Az előterjesztés fejlesztési szándékai közül 1997-ben a kecskeméti, regionális fiataikorúak intézete, majd 2002-ben ugyanitt az anya-gyermek részleg nyert kialakítást, összesen 50 férőhellyel, valamint 2000-ben a Fővárosi Bv. Intézet III. objektuma (X. kerület, Maglódi út) 600 férőhellyel került átadásra.

A kriminálpolitika újabb irányvételét a Btk. módosításával az 1998. évi LXXXVII. törvény vezette be, válaszul a bűnözés struktúrájának kedvezőtlen változására, így a nemzetközi kapcsolatokkal rendelkező szervezett bűnözés megjelenésére, az állampolgári biztonságérzetet is gyengítő bűncselekmények számának növekedésére. A szigorítás hatására a fogvatartotti létszám 1997 és 2002 között 33%-kal növekedett, egyidejűleg nőtt az intézetrendszer túltelítettsége: az 1997-ben mért 22%-ról 2002 végére 59%-ra emelkedett.

4. táblázat: Fogvatartotti létszám és telítettség, 1995–2002

Év	Fogvatartotti létszám	Telítettség (%)
1995	12 454	116
1996	12 762	118
1997	13 405	122
1998	14 366	134
1999	15 110	140
2000	15 539	152
2001	17 275	159
2002	17 838	159

Forrás: BVOP

¹⁴ Feljegyzés a fogvatartottak elhelyezéséről. BVOP, 1993. június. 10–11.

¹⁵ Előterjesztés a bv. intézetek befogadóképességének a hatályos elhelyezési normák szerinti megállapítására. BVOP, 1995. március 07. 2/a., 2/b., 3. melléklet.

¹⁶ Lásd a 2155/1995. (V. 29.) Korm. határozat a büntetés-végrehajtás működésének és fejlesztésének egyes kérdéseiről.

¹⁷ Előterjesztés a Kormány részére a büntetés-végrehajtás intézetrendszerének hosszú távú fejlesztéséről. IM, Budapest, 1996. március.

A 2002. évben hivatalba lépett igazságügyi kormányzat kezdeményezte a Btk. módosítását a 2003. évi II. törvénnyel, amely a börtönügy szempontjából elsősorban a börtön-népeség csökkentésére irányult.

5. táblázat: Fogvatartotti létszám és telítettség, 2003–2007

Év	Fogvatartotti létszám	Telítettség (%)
2003	16 507	145
2004	16 543	144
2005	15 720	140
2006	14 811	130
2007	14 402	128

Forrás: BVOP

Az elhelyezés javítására 2004 májusában kormányrendelet jelent meg, amely két, egyenként hétszáz főt befogadó börtön építését tette lehetővé a köz- és a magánszféra együttműködésén alapuló konstrukcióban. A *Public Private Partnerships* (PPP) konstrukció lényege az volt, hogy az államnak nem kell előre kifizetni a beruházás ellenértékét, de az átadás után meghatározott ideig használati (szolgáltatási) díjat fizet. A kormány létesítési helyként a börtönpopuláció szóródását figyelembe véve Tiszaöket (átadása 2008 márciusában) és Szombathelyet (átadása 2008 júniusában) jelölte ki. A 2008 augusztusában elkészült rövid távú fejlesztési program¹⁸ – a csökkenő telítettség hatására – csupán érintőlegesen foglalkozott az elhelyezési körülmények javításával, mindössze néhány megyei intézet aggályos túltelítettségét emelte ki. A következő években a fogvatartotti létszám dinamikus emelkedése miatt a két korszerű intézet másfél ezres kapacitásnövelő szerepe már alig volt érzékelhető.

6. táblázat: Fogvatartotti létszám és telítettség, 2008–2010.

Év	Fogvatartotti létszám	Telítettség (%)
2008	14 782	118
2009	15 373	128
2010	16 203	131

Forrás: BVOP

Az ezredforduló után speciális szakmai problémaként jelentkezett az *életfogytig tartó szabadságvesztést töltők* számának emelkedése is (2003: 215 fő; 2005: 221 fő; 2007: 232 fő; 2008: 219 fő).¹⁹ Jelentős, új szakmai kihívást jelent a feltételes szabadságra bocsátás kedvezményéből kizárt, életfogytig tartó szabadságvesztés büntetésre ítélt fogvatartottak („ténylegesen életfogytigra ítélték” – TÉSZ) büntetésének végrehajtása. A nemzetközileg

¹⁸ *Felelősen, felkészülten.* A bv. szervezet fejlesztési programja 2008–2010. BVOP, 2008. augusztus.

¹⁹ A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságának éves jelentéseiből.

is elfogadott szakmai alapelvek szerint a hosszú tartamú, ezen belül életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélt fogvatartottakat, amennyire lehetséges, integrálni kell a teljes fogvatartotti populációba, ezért az életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélték nem egy intézetben vannak elhelyezve, és nincsenek tisztán ilyen nevelési csoportok.²⁰

A rövid ítéleti idővel rendelkező első büntényesekkel, az enyhébb bűncselekményeket elkövetettekkel kapcsolatos legfőbb reintegrációs feladatok között célszerű a hozzátartozóikkal, volt munkaadóikkal, segítő környezetével a kapcsolattartás megőrzése, fenntartása, a kapcsolattartási formák nagyobb számban és időtartamban történő biztosítása, személyiségfejlesztő, konfliktus- és agressziókezelő, problémamegoldó tréningek alkalmazása, a kriminálisan jobban fertőzött népességtől való relatív elkülönítés.²¹

A fogvatartottak foglalkoztatása

Az elítéltek munkával foglalkoztatása is sajátosan alakult át hazánkban. 1989-től a vállalatoknak nyújtott támogatások átmenetileg megszűntek, ezt tetézte a belföldi fogyasztás nagymértékű visszaesése, illetve az, hogy a fogyasztási cikkek területén egyre szélesedő importliberalizáció miatt a vállalatok által előállított termékek eladhatatlanná váltak. A piacok elvesztése maga után vonta a vállalatok tartozásainak, hitelállományának már-már az elviselhetőség határát elérő növekedését. Nyilvánvalóvá vált, hogy a piacgazdaság feltételei között ezek a vállalatok a munkaerő minősége, a termékek színvonala, a ráfordítások nagysága miatt versenyképtelenné váltak, ráadásul a volt kül- és belföldi piacok fizetőképtelensége és beszűkülése miatt is e munkáltatási forma kritikus helyzetbe került. A megoldást az kínálta, hogy a korábbi bv. vállalatokat 1994-ben korlátolt felelősségű társaságokká alakították. A létrehozott nyolc ipari és négy mezőgazdasági kft. működését jelentős forráshiánnyal kezdte, ezért az átalakulás lassú és a legtöbb kft.-nél áldozatos volt. Az igazságügyi kormányzat elodázhatatlan feladatként kezelte a gazdasági társaságok feladat- és szervezet-korszerűsítését, amelyet összevonásokkal, néhány gazdasági társaság közülemmé átalakításával, valamint egy szerződéses együttműködésen alapuló mezőgazdasági konszern létrehozásával kívántak elérni.

A rendszerváltás óta egyre kedvezőbben alakultak *az elítéltek általános és középiskolai beiskolázásának* mutatói, különösen öröndetes a középiskolai oktatásban részt vevők növekvő száma. A tanulási kedv növekedésében ösztönző szerepe volt az ösztöndíjnak is. A foglalkoztatásnak fontos eleme a szabadidő kitöltése, a közművelődési tevékenység keretében szervezett esélőynövelő programok emelkedő száma, illetve a zárkán kívüli hasznos elfoglaltsággal töltött idő.

A nevelési szakterületen az egy nevelőre jutó fogvatartottak száma fontos mutatója az adott intézet személyi feltételrendszerének. A fiatalokúak bv. intézetében ez az arány optimálisnak mondható, 10–23 főig terjedt. Az egy rendszeresített nevelői státuszra jutó

²⁰ 2003-ban a Szegedi Fegyház és Börtönben Hosszúidős Speciális Rezsím (HSR) jött létre, amelyben az elhelyezett fogvatartottak (speciális kezelési igényük miatt) nagyrészt, de nem kizárólag TЭСZ-esek.

²¹ *Felelősen, felkészülten* (2008) i. m. 15.

felnőtt fogvatartottak száma intézetenként nagy szórást mutatott (23,35–77,33). Az országos átlag (fiatalkorúak bv. intézete nélkül) 42,11 fő volt, amely megfelelt a nemzetközi átlagnak.²²

A biztonságos őrzés

Az 1996. évi Bv. Szabályzat²³ rendelkezése szerint a fogva tartás rendjét és biztonságát a fogvatartott önkéntes jogkövetésre való ösztönzésével, a jogszabályoknak megfelelő őrzéssel, felügyelettel, ellenőrzéssel, a szükséges intézkedések megtételével, végső esetben kényszerítő eszköz alkalmazásával kell megvalósítani. A fogvatartottak jogait érintő biztonsági intézkedéseket (biztonsági elkülönítés, a különleges biztonságú zárkába, illetve körletre helyezés, a mozgást korlátozó eszközök alkalmazása, a személymozgás, a biztonsági ellenőrzés, a biztonsági vizsgálat, valamint a biztonsági szemle) a Bv. szabályzatban, míg a jelentősebb beavatkozást okozó kényszerítő eszközök (testi kényszer, bilincs, könnygáz, elektromos sokkoló eszköz, gumibot, szolgálati kutya, lőfegyver) alkalmazását törvényi szinten, a büntetés-végrehajtás szervezetéről szóló 1995. évi CVII. törvény IV. fejezetében szabályozta a jogalkotó.

A rendszerváltozáskor a *statikus biztonság* kritériumait elemezve általánosságban megállapítható volt, hogy a biztonsági szolgálati feladatok ellátása során igénybe vett és alkalmazott tárgyi eszközök állapota leromlott, a korábbi forráshiány miatt a beszerzések mind a helyi, mind központi szinten évek óta elmaradtak. A legtöbb intézet a 19. század végén épült, a működési feltételek sok esetben már a folyamatos karbantartásokkal sem voltak biztosíthatók, számos helyen indokoltá vált a jelentős költségráfordítással járó teljes felújítás. A megyei intézetek szinte mindenhol a város forgalmas, épületekkel teljesen körülrzárt részén helyezkedtek el, a legtöbb esetben még alappal sem rendelkező, téglából épült bástyafalak esetenként még a háromméteres magasságot sem érték el. A zárkaajtók cseréje több helyen már megtörtént, azonban még továbbra is sok intézetben voltak fából készült, még a legminimálisabb elvárásoknak sem megfelelő ajtók. Számos intézetben még a több mint százéves, lágyvasból készült rácsok voltak beépítve. A gyakori használatban elavult a szállítójárművek parkja, szintén nagyon kedvezőtlené vált a helyzet a személyi állomány védelmét, testi épségét védő eszközök (például lövedékálló mellény), felszerelések terén.²⁴

A rendszerváltást követő években megkezdődött a *biztonságtechnikai rendszerek* megújítása, a 90-es évek közepéig kiépültek a kül- és beltéri jelzőrendszerek, a személy- és csomagvizsgáló berendezések, a beléptetőrendszerek, a zártláncú tévérendszerek, a szükséges híradástechnikai eszközök, egyes intézetekben az elektromos zárrendszerek. Az őrzés és felügyelet fizikailag és pszichikailag egyaránt megviselte a személyzetet,

²² *Felelősen, felkészülten* (2008) i. m. 13.

²³ Az igazságügy-miniszter 6/1996 (VII. 12.) IM rendelete a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól.

²⁴ *Előterjesztés a bv. biztonsági stratégiájáról*. BVOP, 2009. szeptember 5.

a biztonságtechnika helyes alkalmazásával csökkenthetővé váltak az érzékszervek fogyatékosságaiból adódó hibalehetőségek, könnyebbé vált a munka.²⁵ A 90-es évek közepétől azonban e – különösen a számítógép-vezérelt – rendszerek működésének továbbfejlesztése elengedhetetlen feladattá vált. A technikai eszközök alkalmazásának felismerték a korlátait is: nem pótolhatta teljesen az emberi tevékenységet, csak segíthette, kiegészíthette.²⁶

A büntetés-végrehajtásnál rendszeresített *fegyverek* fejlődéstörténete a 70-es évektől a 90-es évek végéig sajátos utat járt be. A 70-es években még a hadifegyver kategóriájába eső nagy tűzerejű és hatótávolságú fegyverek voltak rendszerbe állítva, ezek felülvizsgálata a rendszerváltozás után elkerülhetetlenné vált. A szakemberek számára világossá vált, hogy a városközpontokban elhelyezett intézetekben alkalmazásuk véltlen személyek életét és testi épségét is veszélyeztetheti. Az 1993-tól alkalmazott sörétes puskák a – végső esetben megsemmisítő – ölomlővedéken kívül olyan megállító erejű speciális gumi- vagy műanyag lövedéket is kilőhettek, amelyek az élet és testi épség veszélyeztetése nélkül megakadályozhatták a rendkívüli események kibontakozását. 2000-ben pedig a nagyobb tűzerejű objektumvédelmi fegyvereket kisebb lőtávolságú kisépíspisztolyokra cserélték fel.²⁷

A tiltott tárgyak kiszűrésére, bejutásuk megakadályozására komoly segítséget jelentő különböző technikai eszközök (fémkereső kapu, csomagvizsgáló röntgenberendezés) nem álltak megfelelő számban rendelkezésre, fejlesztésük, új eszközök felkutatása fontos feladatává vált a bv. szervezetnek. A korábbi tapasztalatok megerősítették a szolgálati kutyák alkalmazásának szükségességét, megállapítható volt, hogy a „hagyományos” őrző-védő feladatok mellett egyre több intézet alkalmazott kábítószer-keresésre kiképzett kutyákat.

A rendszerváltozás utáni években nyilvánvalóvá vált, hogy a biztonság megszilárdításának leghatékonyabb módja a *dinamikus biztonság* elemeinek szélesebb körű alkalmazása, ami feltételezte a minden elítélttel szembeni bizalmatlan szembenállás mérséklését, a velük való együttműködés lehetőségeinek szélesítését. Az ekkoriban megváltozott szemléletet tükrözte az a felfogás, hogy nem a rácsok és a falak szaporítása garantálja a biztonságot, hanem az elítéltekkel való bánásmód, problémáik gyors, hatékony és törvényes orvoslása, testi-lelki segítségnyújtás és tanácsadás, jogaik respektje.

A dinamikus biztonság javítása egyik módjának az őrzés további differenciálása mutatkozott. Az elmúlt évtizedek gyakorlatában kialakult egy olyan szempontrendszer, amely az elítélteket a fogva tartás biztonságára veszélyességük mértéke szerint differenciálta, úgynevezett *biztonsági csoportba* sorolta. A besorolási szempontok egy része az elkövetett bűncselekményhez kapcsolódott, nevezetesen annak jellegéhez (erőszakos, vagy sem), az elkövetés körülményeihez (különleges brutalitás, fokozott erőszak, gátlástalanság), illetve a kiszabott szabadságvesztés tartamához, végrehajtási fokozatához, a büntetésből még hátralevő időtartamhoz, de mérlegelésre szorultak új büntetőeljárás

²⁵ Csordás Sándor: A technika szerepe. *Börtönügyi Szemle*, 14. (1995), 2. 69.

²⁶ Csordás (1995) i. m. 72.

²⁷ Budai Péter: Kanócos puskától a gépkarabélyig: avagy a fegyverek fejlődéstörténete a büntetés-végrehajtásnál. *Börtönügyi Szemle*, 20. (2001), 3. 89–92.

indítása esetén az ennek alapjául szolgáló magatartás körülményei is. A szempontok egy másik csoportja az elítélt személyiségéhez kapcsolódott, ide tartoztak előélete, egészségi és fizikai állapota, kapcsolattartása a külvilággal. Végül a fentieket egészítette ki, hogy biztonsági szempontból értékelni kellett az elítéltek tartózkodási helyeit, elhelyezési körletét, munkahelyét is. Az elítéltet a fenti szempontok értékelése alapján a befogadási bizottság négy biztonsági csoportba sorolhatta. A kockázatelemzés lényege, hogy nem lehet teljesen kizárni valamely esemény bekövetkezésének valószínűségét, de reális lehet a törekvés a bekövetkezési valószínűség kezelhető mértékre csökkentésére. A jogszabály előírta a besorolás meghatározott időszakonkénti felülvizsgálatát is.²⁸ A fogvatartottak individuális tulajdonságainak felmérése, ismerete és csoportosításuk jelentősen hozzájárult a biztonság erősítéséhez.

Ezek az erőfeszítések vezettek ahhoz, hogy az ezredforduló előtti évtizedben a fogvatartás biztonságával összefüggő szakmai kulcsmutatók nemzetközi viszonylatban is jónak voltak mondhatók. Terrorcselekmény, fogolyzendülés nem fordult elő, a fogolyszökés büntetett elkövetők az esetek legnagyobb részében bv. szerven kívülről (előállítás, külső munkahely) szöktek el. A fogvatartottak által elkövetett öngyilkosságok száma nem haladta meg az országos átlagot, köszönhetően a szuicid prevencióban kulcsszerepet betöltő szakembereknek (elsősorban a pszichológusoknak).

A személyi állomány helytállása

A rendszerváltozás különös terhet rótt a büntetés-végrehajtás személyi állományára, egyben megmutatta ebben az átmeneti időszakban válságkezelő rátermettségét. A rendszerváltozással a közép-kelet-európai régióban feltorlódozó ellentmondások a büntetés-végrehajtási szervezetek legitimációs válságát idézték elő, számos szomszédos államban véres börtönlázadások sorát robbantották ki. A bekövetkezett politikai-gazdasági fordulatra a hazai fogvatartotti állomány is sajátágosan reagált: úgy ítélték meg, hogy számukra a rendszerváltozás csak akkor következik be, ha ügyükben új törvények alapján egy új igazságszolgáltatási rendszer dönt. Követeléseiknek már 1989-ben, majd 1990-ben és 1991-ben is hangot adtak, Budapesten, Sopronban és Pálhalmán étkezés- és munkamegtagadással, Miskolcon jelentős anyagi károkkal járó börtönlázadással, Vácott egy elítélt öngyilkosságával hívta fel a figyelmet az elítéltek követeléseire. Annak magyarázata, hogy hazánkban ekkor súlyosabb megrázkódtatásokkal, a köznyugalom megzavarásával járó rendkívüli események nem fordultak elő, a büntetés-végrehajtás személyi állományának megfontolt, türelmes, ugyanakkor határozott fellépésében, lényegében megfelelő felkészültségében, szakszerű munkavégzésében rejlett. Honi börtönügyünknek a több évtizedes válság kezelésében edzett „aranytartáléka” a személyi állománynak az a hűséges, kemény magja, amely a nehéz időszakokban erején felül is képes teljesíteni. A büntetés-végrehajtási szervezet rendszerváltozás utáni elsőrendű törekvése a sokrétű feladat ellátásához szükséges *humán erőforrások biztosítása, felkészítése volt*. A nemzet-

²⁸ A biztonsági csoportba sorolást lásd Bv. Szabályzat 42–44. § és 47. §.

közi ajánlások előírták a börtönszemélyzet kiválasztásának három alapelvét: az erkölcsi feddhetetlenséget, az emberi és a szakmai rátermettséget.²⁹ A személyi állomány tagjai számára nélkülözhetetlen a kiegyensúlyozott, stabil, de rugalmas személyiség, a jó kapcsolatteremtő készség (mind az elítéltek, mind a munkatársak irányába, a korrekt munkakapcsolatok kialakítása céljából), az empátia, a tolerancia, az emberszeretet, a türelem, az önismeret és az önkontroll, a fogvatartottakra való hatni tudás és az a képesség, hogy csendes, higgadt módon tudjon tiszteletet ébreszteni önmaga iránt. A büntetés-végrehajtási munka során az állomány tagjai – főképp a fogvatartottakkal közvetlenül foglalkozók – nagyobb terhelésnek vannak kitéve, mint a civil életben munkát vállalók. Ezért is elengedhetetlenül szükséges, hogy az állomány tagjai terhelés alatt is képesek legyenek nyugalmuk megőrzésére és a helyzet ellenőrzés alatt tartására. A büntetés-végrehajtási munka speciális tartalmából és körülményeiből adódóan – a munkavégzés egészségügyi vonzatai között – említést kell tenni az átlagosnál nagyobb stresszhatásokról, amelyek a legnagyobb mértékben a fogvatartottakkal közvetlenül kapcsolatba kerülő állományt érintik.

Fejlődés a támogató jogpolitikai klímában

Magyarországon 2010 tavaszán országgyűlési választásokra került sor, amelyet követően az új kormány a Nemzeti Együttműködés Programja (NEP) című fundamentális dokumentumban vázolta fel az átfogó igazságszolgáltatási reform szükségességét és főbb irányait. Az Erős és tiszteletreméltó törvények alcímben³⁰ mintegy alapvetésként rögzítették, hogy ahhoz, hogy Magyarországon rend legyen, szigorú, következetes törvényekre van szükség. A büntetőjog területén a főbb hangsúlyok az emberi élet és a tulajdon elleni bűncselekmények ismételt elkövetőinek szigorú megbüntetésében, a tényleges életfogytiglani szabadságvesztés (TÉSZ) gyakoribb alkalmazásában, az úgynevezett „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 rótta fel, hogy az elítéltek nem kellő számban dolgoznak a szabadságvesztés alatt. Ebben a jogi és társadalmi környezetben kétségkívül az egyik legnagyobb kérdés és kihívás az új büntetés-végrehajtási törvény megalkotása volt.

E nagy ívű munka nyitányaként az 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

²⁹ Lásd Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (97) 12. sz. ajánlását a büntetések és szankciók végrehajtásában érintett állománnyal kapcsolatban, valamint az 1987-es és a 2006-os Európai Börtönszabályokat.

³⁰ NEP. 2.3.

tartalmazó – nemzetközi dokumentumok elvárásainak. A vizsgálat a fogva tartás 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, amelynek eredményeként az Belügyminisztérium 2013 januárjában arra utasította a büntetés-végrehajtási szervezetet, hogy készítse elő az új törvényi szintű szabályozás koncepcióját. E koncepció több átdolgozást³¹ ért meg, azonban a vezérfonal, amelyet a szakma képviselt, mindig állandó maradt.

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.

A hagyományosan, régóta működő kezelési módszerek mellé olyan új rezsimek kialakítását is megcélozta 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 bűnelkövetőkre, a fogyatékkal élőkre és a szenvedélybetegek fogva tartását meghatározó elvekre egyaránt.

A koncepció figyelmet fordított a reintegrációt elősegítő egyéb tevékenységekre, a fogvatartotti programokra és a munkakultúra fejlesztésének középpontba állítására. A munkáltatás, terápiás foglalkoztatás minél szélesebb fogvatartotti körre való kiterjesztése ugyanis nemcsak a reintegráció elősegítését szolgálja, de jelentősen hozzájárul az önfenntartó büntetés-végrehajtás eléréséhez, amely már a NEP-ben is megfogalmazott cél volt.

A koncepció kitért az oktatás, képzés hatékonyabbá tételére, a családi és társadalmi kapcsolatok támogatására, a szabadidős tevékenységek, személyiségfejlesztő programok kiszélesítésére, az öntevékeny szervezetek működésére, a vallásgyakorlás és lelki gondozás biztosításának fontosságára. A biztonsági kockázat mérséklése szempontjából is más megközelítést jelentett a fogvatartottaknak küldhető csomagok száma csökkentésének szorgalmazása, valamint a fogvatartottak nyilatkozattételi lehetőségének szigorúbb keretek közé helyezése. A koncepció differenciáltabb jutalmazási és fegyelmi felelősségi rendet tervezett kialakítani, amelynek célja az elítéltek magatartására való adekvát válaszadás volt választható jutalmazási és fenyítési formákkal.

Az előterjesztők fontos érdeket jelenítettek meg akkor, amikor rögzítették, hogy a reintegráció sikere elképzelhetetlen az utógondozás nélkül.

Önálló fejezetként javasolták szabályozni az úgynevezett speciális fogvatartotti csoportokra, így a fiatalkorúakra, a nőkre, valamint a nem magyar állampolgárságú fog-

³¹ A koncepció 2013 januárja és júliusa között három verziót ért meg.

vatartottakra vonatkozó végrehajtási szabályokat, amivel a vonatkozó eltérő, speciális szabályok átláthatóbbá váltak.

Jelentős újításra tett javaslatot a koncepció azzal, hogy az elektronikus távfelügyeleti eszköz bevezetését szorgalmazta a szabadságvesztés végrehajtása során is. Jó elképzelés volt, hogy a szűkebb értelemben vett szakma részt vehetett a jogalkotás előkészítésében, ezzel ugyanis lehetőség nyílt a tapasztalaton alapuló megoldások hangsúlyosabb képviselőire, illetve pragmatikus szemléletmód érvényesítésére. A koncepcióval új értékalapokra helyezett, a társadalmi elvárásoknak is megfelelő szabályozás elérése volt a cél, amely a büntetés-végrehajtási szervezet munkáját jelentős mértékben elősegíti.

A kormány 2013 júniusában elfogadta a koncepciót, amely tartalmazta azokat a hangsúlyokat és azoknak a területeknek a megnevezését, amelyek módosítása szükségesnek mutatkozott. Meghatározta továbbá, hogy melyek azok az értékek, amelyeket az eddigi szabályozásból, a büntetés-végrehajtási gyakorlatából meg kell őrizni.³² Ennek eredményeképpen készült el az első olyan szövegtervezet, amelyet széles körű – mind hazai, mind nemzetközi – egyeztetésre bocsátottak. Fontos esemény volt, hogy az új törvény tervezetéről nemzetközi konferenciát szerveztek,³³ a tanácskozáson részt vett a cseh, a román, a szlovák és a szlovén büntetés-végrehajtás delegációja, az Európa Tanács felügyelő szerve, a CPT képviselője; jelen voltak a Belügyminisztérium, a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium, a BVOP, a Közigazgatási és Igazságügyi Hivatal munkatársai, továbbá az Országos Kriminológiai Intézet, a Legfőbb Ügyészség és a Nemzeti Büntelmegelőzési Tanács szakemberei is.

A jogszabálytervezet társadalmi vitája³⁴ 2013 őszén lezárult, a kormány megtárgyalta az előterjesztést, és Navracsics Tibor igazságügy-miniszter 2013. november 19-én benyújtotta az új kódex tervezetét az Országgyűlésnek.³⁵ A társadalmi vita során több kritikai észrevétel is megfogalmazódott, azonban az új szabályozás szükségességét még a legszigorúbb cenzorok is elismerték, és üdvözltek a jogalkotási folyamatot.

A 2013. évi tervezet jellege és főbb szabályozási irányai

Az új kódex megalkotásának időszerűségét erősítette, hogy minden demokratikus jogállamban alapvető fontosságú a legmagasabb jogszabályi szinten megjeleníteni azon jogkövetkezmények végrehajtását, amelyek a személyi szabadság megszerű elvonásával vagy korlátozásával járnak együtt. A szabályozás megreformálásának igényét tovább súlyozta, hogy a hatályos normarendszer 34 éves múltat tekintett vissza, és formáját tekintve törvényerejű rendeletként tagolódott be a magyar jogrendszerbe. A szabályozást megújító jogalkotói tevékenység olyan változásokat eredményezett a büntetés-végrehajtási jog területén is, amelyek a büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979.

³² BM/77/7797/2013. számon elkészült az Előterjesztés a Kormány részére az új büntetés-végrehajtási kódex megalkotásáról című dokumentum.

³³ A Belügyminisztérium márványaulájában került sor a rendezvényre 2013. szeptember 25-én.

³⁴ Az Igazságügyi minisztérium 2013. szeptember 6-án tette közzé a tervezetet.

³⁵ A javaslat T/13096. számon került az Országgyűlés tárgysorozatába.

évi 11. törvényerejű rendelet módosításaival már nem voltak garantálhatók. Az új jogintézmények bevezetése mellett feltétlenül szükségesnek mutatkozott a férőhelyek további bővítése is, annak érdekében, hogy a büntetés-végrehajtási szervezet állapota tovább közeledjen az európai normákhoz, alkalmassá váljon a visszaesési kockázat mérésére és prognosztizálására, ezzel is fokozva a reintegrációs tevékenység színvonalát.

Kijelentették, hogy az új kódex előkészítésekor nem hagyható figyelmen kívül, hogy az EJEB nem egy magyarországi esetben megállapította, hogy a zsúfolt körülmények a 3. cikket megsértve embertelen és megalázó bánásmódnak minősültek. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának Rec (2006) 2. számú ajánlása az új európai büntetés-végrehajtási szabályokról ugyan nem kötelező a tagállamok számára, azonban iránymutatást, segítséget ad mind a jogalkotónak, mind a jogalkalmazónak. Mindezek alapján az Egyezményre, a Bíróság gyakorlatára és a CPT jelentéseiben megfogalmazott ajánlásokra figyelemmel alakították ki a szabályokat. A nemzetközi kötelezettségvállalások körében meg kell említeni az ENSZ Közgyűlése által 2002 decemberében elfogadott, a kínzás és más kegyetlen, embertelen és megalázó bánásmódról és büntetésről szóló 1984. évi egyezmény fakultatív jegyzőkönyvét (*Optional Protocol to the Convention Against Torture, OPCAT*). Az OPCAT szerint a részes államok – a kínzás belföldi megelőzésére – kötelesek kijelölni egy vagy több látogatótestületet, kialakítva ezzel az úgynevezett nemzeti megelőző mechanizmust, amelynek feladatát az alapvető jogok biztosa látja el.³⁶

A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény szerint,³⁷ ha egy tárgykört törvény szabályoz, törvényben kell rendezni az alapvető jogintézményeket és a szabályozási cél megvalósulásával összefüggő lényeges garanciákat is. Az akkor hatályos végrehajtási rendeletek között több olyan is volt, amely olyan jogintézményeket szabályozott miniszteri rendeleti szinten, amelyek közvetlenül érintettek alapvető jogokat, ezért azokat törvényi szintre kellett transzponálni.

Új elemként jelent meg, hogy önálló címként szerepeltek a szabadságvesztés végrehajtásának alapelvei, és a régi, hagyományos alapelvek mellett új, a jelenlegi társadalmi helyzetre reagáló alapelvek jelentek meg. Az élénk szakmai vitát indukáló rugalmasság alapvető szintű megjelenítésében a büntetés-végrehajtási szervezet mindenkor rendelkezésre álló feltételrendszerének optimalizált működtetése fogalmazódik meg, amely értelemszerűen sajátos és változó módon érezteti hatását a végrehajtásban. Kiemelték, hogy az elmúlt időszakban született EJEB-ítéletek arra is felhívják a figyelmet, hogy a nemzetközi elvárások feltétlen elfogadása komoly nehézségekbe ütközik. Másrésről a felelős gondolkodás diktálta követelményként azonosították, hogy az új szabályozás csak olyan normákat tartalmazzon, amelyeket a büntetés-végrehajtási szervezet képes végrehajtani, tehát azok a magyar realitás talaján álljanak.

Különösen nagy felelősség hárult a jogalkotásra a tekintetben, hogy a bebörtönzéssel együtt járó személyiségkárosító hatások lehetséges kiküszöbölése és a sikeres reintegráció érdekében alapvető szinten deklarálja a káros hatások minimalizálására való törekvést.

³⁶ A Nemzeti Megelőző Mechanizmus 2015. január 1. óta működik.

³⁷ A jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény 4. §.

Az egyéni aktivitás elvének szabályozásba való beiktatásával az elítélt számára felkínált reintegrációs programokban való részvételre való kötelezettségét és jogosultságát hangsúlyozták. A jogalkotó szerint az elítéltek e körben megjelenő tevékeny közreműködése támpontot szolgáltat a hatékonyság méréséhez, további szempontja lehet a visszaesés prognosztizálásának, és szerepe van abban is, hogy a progresszív jogintézmények alkalmazásának egyik kritériumaként jelenjen meg. A végrehajtás egyéniesítésének elve kapcsán kiemelték, hogy az alkalmazott eljárásokat az elítélt személyiségéhez, egyéni képességeihez, szükségleteihez kell igazítani.

A végrehajtás egyéniesítése nem jelentheti azt, hogy az intézet minden egyes elítéltet egyedi módon kezeljen, de szükségessé teszi az elítéltek nemek és fokozatok szerinti elkülönítésén túl személyiségeadekvát életkori, kriminológiai, biztonsági, nevelési és egészségügyi szempontok szerinti csoportképzésüket, azaz a hatékony rezsimrendszer működtetését is. Az egyéniesítés további érvényesítése az egyes csoportokon belül kialakított speciális kezelési, gondozási módszerek alkalmazásával történhet. Karakteresen jelent meg a szabályozásban, hogy a hagyományosan, régóta működő kezelési módszerek mellé olyan új rezsim kialakítása szükséges, amelyek létrehozását az egyéniesítéshez igazodó szakmaiság indokolja. Az új szabályozás kiemelt hangsúlyt fordított többek között az első büntényes fogvatartottak, a gondatlan elkövetők, a szexuális bűnelkövetők, a visszaesők, a fogyatékkal élők, a szenvedélybetegek fogva tartásának speciális kérdéseire.

A fogvatartottak reintegrációjára való törekvés alapján jelent meg a progresszív szemléleten alapuló és az individualizált igényekhez igazodó Kockázatelemzési és Kezelési Rendszer.³⁸ A feladat végrehajtásának intézményesítése érdekében tervbe vették a Központi Kivizsgáló és Módszertani Intézet kialakítását, amely új intézményként tagolódik be a végrehajtási struktúrába, és tevékenységével hatékonyan szolgálja az egyéniesítést.

Központi célkitűzésként jelent meg a munkakultúra, valamint a rend és a büntetés céljával egybecsengő munkáltatás középpontba állítása. Az esélyteremtés jegyében indokoltnak tartották, hogy a társadalombiztosítási jogviszonyra utaló jelleggel fogalmazódjon meg az, hogy a fogvatartottak jogot szerezhetnek a nyugdíjellátásra. Az alapvető jogok biztosa által is megfogalmazott elvárás volt, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma, valamint a szociális biztonsághoz való jog megvalósulása érdekében a fogvatartottak foglalkoztatása nyugdíjra jogosító jogszerző időnek minősüljön.

Szükségessnek ítélte a jogalkotó a Kockázatelemzési és Kezelési Rendszert is szem előtt tartó differenciáltabb jutalmazási és fegyelmi felelősségi rend kialakítását, amely a választható jutalmazási és fenyítési formákkal adekvát választ adhat az egyén által tanúsított magatartásra.

A büntetés-végrehajtási szervezet alapfeladatának tekintett reintegráció sikerének egyik záloga, hogy a fogvatartott családi kapcsolatainak szabadságvesztés végrehajtása alatt ne szakadjanak meg, illetve e speciális élethelyzet szabályaihoz igazodóan mind jobban ki tudjanak teljesedni. A kapcsolattartás egyik legszemélyesebb formája a telefonbeszélgetés, ennek szellemében új elemként jelent meg, hogy a büntetés-vég-

³⁸ Ez gyakorlatilag az OSZKE-rendszer átnevezése alapján jött létre. Ennek célja a negatív konnotációjú „emberek osztályozása” üzenet kiváltása volt.

rehajtási szervezet tegye lehetővé az elítéltek mobiltelefonos kapcsolattartását az engedélyezett személyekkel.

Ugyancsak karakteres újítás volt annak elfogadása, hogy az elektronikus távfelügyeleti eszköznek helye lehetne a szabadságvesztés végrehajtása során is. A határozott tartamú szabadságvesztés utolsó szakaszában a reintegrációt jelentősen megkönnyítő, otthoni elhelyezés esetén a zsúfoltság mérséklése mellett a fogvatartási költségek csökkentését is jelentené. A sikeres társadalmi visszailleszkedés érdekében és a visszaesés megelőzése céljából, egyedi elbírálás alapján indokolt lehet egyes elítéltek esetében az elektronikus távfelügyelet alkalmazása a kiszabott ítélet utolsó szakaszában (reintegrációs őrizet). Ez az időszak a büntetésbe beleszámít, ugyanakkor a büntetés-végrehajtási szervezet és a pártfogó felügyelet által folyamatosan felügyelt, és tartama alatt az elítélt kialakíthatja életvitelét, munkát kereshet és elhelyezkedhet.

Megjelent a jogalkotásban, hogy az utógondozás jelentőségének erősítése érdekében a jó magaviseletű, két évnél hosszabb szabadságvesztés büntetésből szabaduló fogvatartottak részére kérelemre – a szabadulást követő hat hónapban – közmunka formájában munkalehetőség, valamint kedvezményes lakhatás biztosítása elősegíti a reintegrációt.

Jelezték, hogy a fogvatartotti populációban vannak olyan csoportok, amelyek felé a büntetés-végrehajtási szervezetnek különös érzékenységgel kell fordulnia annak érdekében, hogy az egyéniesített végrehajtás elveivel összhangban a reintegráció esélyei növelhetők legyenek. Ilyenként azonosították a fiatalkorúak csoportját, ahol a reintegráció elősegítésének egyik legfontosabb eszköze az oktatás. Az oktatás-képzés rendszerében olyan változásokat láttak szükségesnek, amelyek az elítéltek motivációját növelik, és az ésszerűséget, valamint a hatékonyságot nagymértékben szolgálják.

A fiatalkorú fogvatartottak esetében az oktatás mellett kiemelt feladatként jelentkezett a szakemberek (pedagógus, gyermekpszichológus, gyermekorvos) bevonásával történő személyiségfejlesztés, valamint a megfelelő egészségügyi ellátás is.

Figyelemmel arra, hogy az egészségügyi ellátás a büntetés-végrehajtási szervezeten belüli speciális szakmai tevékenység, az új törvényben deklarálni kellett, hogy a mindenkor hatályos egészségügyi joganyagban foglaltaktól csak normatív felhatalmazással, indokolt esetben lehet eltérni. Kiemelték, hogy a fogva tartás lényegéből következően kizárt a személyi szabadság, a szabad mozgás és a tartózkodási hely szabad megválasztásának joga, amely az egészségügyi törvényben meghatározott általános betegjogok némelyikének korlátozásával jár. Ezeket az új törvényben is szükségesnek tartották megjeleníteni.

A befogadás hatékonyabb szervezése érdekében indokoltnak tartották, hogy a bíróság helyett a büntetés-végrehajtási szervezet határozza meg a szabadságvesztés büntetés végrehajtásának kezdő napját.

A fogvatartottak tömegkommunikációs nyilatkozattételi lehetőségének szigorúbb keretek közé szorítása érdekében hangsúlyozták, hogy indokolt a fogvatartottak, különösen az előzetes letartóztatottak nyilatkozattételi lehetőségének átgondoltabb szabályozása, amelynek fontos részét kell hogy képezze a nyilatkozattétel megtagadása részletszabályainak kimunkálása.

A fogvatartottak részére kötelezően biztosítandó térítésköteles szolgáltatások meghatározása is megjelent, mert az új törvény tételesen meghatározza, hogy melyek azok

a büntetés-végrehajtási szervezet által kötelezően ellátandó feladatok, szolgáltatások, amelyeket a fogvatartott térítés ellenében vehet igénybe.

Látható tehát, hogy a jogalkotó meglehetősen alapos változtatásokat kívánt elérni, mégpedig a legmodernebb elvek mentén. A törvényjavaslat 2013 júniusa és novembere között összesen hat változatot ért meg, míg végül az Országgyűlés 2013. december 17-én elfogadta azt.³⁹ Magyarország történetében ekkor első alkalommal szabályozták a legmagasabb jogszabályi szinten a büntetés-végrehajtási jogot.

A hatályos törvény általános jellemzői, újításai

A büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (Tv. 2013) hatálybalépését 2015. január 1-jével határozta meg a jogalkotó. A Tv. 2013 elfogadásától a hatálybalépésig egy esztendő állt rendelkezésre, hogy a jogalkalmazók felkészüljenek az új szabályozás fogadására.⁴⁰

Indokoltta tette a kodifikáció szükségességét a pusztán jogtechnikai elvárásoknak való megfelelés igénye is, mert a hatályos jogalkotási törvény alapján, amennyiben egy jogintézmény működését törvényi szinten szabályozzák, akkor a végrehajtására való garanciákat is ezen a szinten kell megjeleníteni.

Végül utalni kell egy minden hazai kényszerítő körülményen kívül eső, ámde a szabályozást markánsan meghatározó okra is, amely nem más, mint a releváns nemzetközi szabályozásnak való megfelelés vagy az ahhoz történő közelítés szándéka. Ezt ösztönözte az Európai Parlament 1998-as ajánlása, amely egyértelműen rögzítette, hogy önálló törvényben kell szabályozni a joganyagot; másrésről a CPT ajánlásaiban megfogalmazottaknak való megfelelés kényszere; harmadrészt az egyre nagyobb számban jelentkező EJEB-ítéletek követelményei.

Ezek a szabályozási igények megjelentek a jogszabály preambulumban is, amely tartalmazza azokat a jogalkotó számára fontos sarokpontokat, amelyek a törvény megalkotásának jelentőségét, szükségességét és időszerűségét jelölik. Az itt megfogalmazott célok két elv mentén jelennek meg a legfőbb jogalkotó, az Országgyűlés részéről. Az első az alapvető emberi jogok sérthetlenségének és kiemelt védelmének megkérdőjelezhetetlen deklarálása, a második fontos elvi kinyilatkoztatás az európai és a nemzetközi jog primátusát elismerve mondja ki, hogy a végrehajtás kizárólagos állami monopólium, amelyhez legitim erőszak társul, azt a célt tartva szem előtt, hogy a törvényes végrehajtáson túlmutatóan megvalósuljon az elítéltek teljes körű munkáltatása és az önfenntartó büntetés-végrehajtás.

³⁹ A büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény, amely 2013. december 23-án jelent meg a *Magyar Közlöny* 218. számában.

⁴⁰ Mindez két fő irányt szabott a tevékenységnek, egyrészt a végrehajtási rendeleteket kellett előkészíteni, másrészt a személyi állomány kiképzése jelentett nagy kihívást. A szükséges jogalkotás a felhatalmazó rendelkezések alapján megvalósult, és 16 végrehajtási rendelet született. Az állomány felkészítése érdekében a BVOP *Új utakon a büntetés-végrehajtás* címmel tansegédletet bocsátott ki, amely zálogát képezte a tudás koncentrált átadásának. A kiadvány sikerét jelzi, hogy több egyetemi jogi kar is kérte annak lehetőségét, hogy oktatási munkájuk során annak újabb változatát (*Korszakváltás a büntetés-végrehajtásban* címmel) felhasználhassák.

A kodifikáció folyamán a jogalkotás arra törekedett, hogy megteremtse az elmélet és a gyakorlat összhangját. Az eddigi tendencia arra mutatott, hogy a szakma gyakran az elméleti szakemberektől várta a problémái megoldását. A jogalkotó törekvése most arra irányult, hogy egyfajta szakmai pragmatizmus valósuljon meg. Ez azt jelenti, hogy folyamatosan keresni kell azokat a megoldásokat, amelyek a gyakorlatban már bizonyították létjogosultságukat. Ide kíváncsoznak Finkey Ferenc gondolatai, aki szerint: „Míg itt Európában rendszerint óriási tudományos tollháborúk vezetnek be, illetőleg készítik elő az új jogintézményeket, addig Amerikában a gyakorlati szakemberek megvalósítják az adott intézményt, és utóbb magyarázza a tudomány annak elveit.”⁴¹ Az optimalizálás szándékának megjelenése és annak támogatása mindenképpen az új szabályozás egyik fontos eredményének tekinthető.

A törvény hatálya alá tartozó, a személyi szabadság elvonásában érintett személyek alkotmányos jogi helyzete jelentős mértékben átalakul, aminek oka az a megváltozott élethelyzet, amelybe az arra jogosult hatóság döntése alapján kerülnek. Ezt a sajátos státust a büntetés-végrehajtási jogviszonnyal lehet jellemezni, amelyet a Tv. 2013 első alkalommal fogalmaz meg. Jellegét tekintve a büntetés-végrehajtási jogviszony hierarchikus jogviszony, egyik oldalán az állam által delegált hatáskörben a végrehajtásért felelős szerv, szervezet mint a központi büntetőhatalom kizárólagos birtokosa, míg a másik pozícióban az elítélt és az egyéb jogcímen fogva tartott áll.

Összefoglalva: az új szabályozás régi hiányosságot szüntetett meg akkor, amikor meghatározta a büntetés-végrehajtási jogviszony fogalmát. Mindez azért fontos, mert ezzel a meghatározással sikerült a joganyag több rendelkezését pontosabbá tenni, például így vált lehetővé, hogy az elítéltek jogállása egzaktabb tartalommal és formában jelenjen meg.⁴²

A Tv. 2013 átfogó és komplex fogalmat határoz meg a szabadságvesztés célját illetően. Ennek megfelelően a szabadságvesztés célja kettős, mert a jogalkotó meghatározza a célt a határozott ideig tartó szabadságvesztés esetében éppúgy, mint a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés végrehajtása során.

A határozott ideig tartó szabadságvesztés esetében kettős hatásrendszernek kell érvényesülnie, mert egyrészt a bíróság ítéletében meghatározott *joghátrány* valószínűsíthető meg, másrészt a jogalkotó megfogalmazza azon elvárását is, hogy a büntetés kiállása után a szabadult sikeresen visszailleszkedjen a társadalomba, és annak jogkövető tagjává váljon. E cél csak megfelelő eszközökkel válik elérhetővé, ezt a jogalkotó a *reintegrációs* tevékenységben jelöli meg, amely magában foglal minden olyan eszközt, módszert és programot, amely elősegíti a társadalomba való visszailleszkedés hatékonyságát. Ahhoz, hogy a reintegrációs tevékenység hatékonyan működhessen, a jogalkotó megnyitja a lehetőséget arra is, hogy a büntetés-végrehajtási szervezeten kívüli más szervek, a társadalom egyéb szereplői is részt vállaljanak ebben a munkában. A szabályozás a társadalom szempontjából legfontosabb reintegrációs eszközöket nevesíti, elsősorban azokat, amelyek köré a büntetés-végrehajtási

⁴¹ Finkey Ferenc: *Az északamerikai büntetőjog mai vezéreszméi és reformintézményei*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1911. 13.

⁴² Pallo József: Új horizontok a büntetés-végrehajtási jogban. In Hack Péter – Horváth Georgina – Király Eszter (szerk.): *Kodifikációs kölcsönhatások. Tanulmányok Király Tibor tiszteletére*. Budapest, ELTE Eötvös, 2016a. 237.

szervezet szakmai munkája a legnagyobb hangsúllyal szerveződik. Ennek megfelelően lett nevesítve az oktatás, a szakképzés és a munkavégzés – beleértve a terápiás foglalkoztatást is – és a közművelődési tevékenység. Nem lehet azonban eléggé hangsúlyozni, hogy ez a hármas „értékrendszer” még számos további, de a törvényben nem rögzített elemet hordoz magában. Értelemszerűen további eleme a reintegrációs tevékenységnek, hogy az egyéniesítés alapelvével összhangban az elítélt személyiségéhez legjobban igazodóan, mondhatni személyre szabott szakmai módszerekkel valósuljon meg.

Az Alaptörvény rögzíti a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés alkalmazásának lehetőségét, amely elvi tételt a Btk. valós tartalommal tölti meg, azaz megteremti a jogintézmény alkalmazásának legális kereteit. A törvény meghatározza a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés célját is, ami az ítéletben meghatározott joghátrány érvényesítése és a társadalom védelme. Fontos hangsúlyozni, hogy a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés hatálya alá tartozó fogvatartottakat elhelyezésük, a velük való bánásmód és a büntetéssel nem korlátozott jogaik tekintetében semmiféle diszkrimináció nem érheti, tehát az a tény, hogy a társadalomra legveszélyesebb kategóriába tartoznak, esetükben sem alapozhat meg „extra” szigorítást.

A 2013. évi kodifikáció értékelése

A 2010-től megindult átfogó igazságszolgáltatási reform eredményeként a Btk.-val és az új Be.-vel olyan egységes hatásrendszer mentén működő büntetőjogi struktúra valósul meg, amely jól szolgálja a jogpolitikai célkitűzéseket, és nemzetközi tekintetben is megállja a helyét. A Tv. 2013 sikeres jogszabály, de a dinamikusan változó külső körülmények hatására gondoskodni kellett arról, hogy a jogalkalmazási komfortja megmaradjon. Biztató, hogy a jogalkalmazók többségének kedvező tapasztalatai vannak, és megértik a szabályozás legfőbb üzeneteit.

A Tv. 2013 egyik nagyon fontos új eleme az a paradigmaváltás, amelynek lényege, hogy a korábbi paternalista szemléletmódot elhagyva az elítélteket a személyes sorsuk aktív alakítójává kívánja tenni. Ennek elsődleges eszköze a felelősség, az egyéni aktivitás, az együttműködés elérése. Ez lehet az előfeltétele annak, hogy minden elítélt felelősséget érezzen saját élete iránt, és felismerje annak lehetőségét, hogy a számára felkínált reintegrációs programok, illetve az azokban való aktív közreműködés a fogva tartás minőségét befolyásoló tényezőként jelenik meg. Gyakorlati oldalról közelítve ez nem jelent mást, mint a reintegrációs program végrehajtását az elítélt önkéntes jogkövető magatartásának kialakításával (az elítélt megnyerésével), növelve ezzel a társadalomba való beilleszkedés esélyét.⁴³ 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 „hotelfunkcióinak” visszaszorítását igényli az egyik

⁴³ Pallo József: Évforduló visszatekintések a Bv. törvény kodifikációjára és a jogalkotás néhány első tapasztalatára. *Börtönügyi Szemle*, 35. (2016b), 1. 33.

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, hanem alanya, aki jogokkal és kötelezettséggel, vagyis felelősséggel kell hogy rendelkezzen. Ugyanakkor sajátosságként jelentkezik az a körülmény, hogy mindennek sajátos életkörülmények között kell kiteljesednie, aminek 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 büntetés-végrehajtási szervezet társadalmi jelentőségének megfelelően jelenjen meg a közgondolkodásban. Ennek fő üzenete, hogy a büntetés-végrehajtási szervezet értékek hordozója, mert az egész közösség számára nyújt egy olyan szolgáltatást, amelynek célja a bűnelkövetők reintegrációja és a jogkövető közösségbe való visszavezetésük. E célkitűzéseket a modernizációs folyamatok jegyében, komoly szakmapolitikai támogatást élvezve következetesen valósítja meg a büntetés-végrehajtás vezetése. A felkészült szakmaiság napjainkban jól látható eredményekkel gazdagította a rendszerváltás utáni történelmünket, és a megújult arculation túlmutatóan elsősorban a migrációs válsághelyzet kezelésében (biztonsági határzár), a túltelítettség csökkentésében (nagyívű férőhelybővítés) és a napi aktualitást mutató járványügyi vészhelyzet megoldásában (járványkórház kialakítása) világosan tükrözi a bv. szervezet megbízhatóságát, elhivatottságát és rugalmasságát. Végezetül, név szerint említve tisztelgünk a büntetés-végrehajtási szervezet országos parancsnokainak vezetői tevékenysége előtt, amely előfeltételét képezte az elmúlt harminc év sikereinek.

Dr. Tari Ferenc bv. altábornagy:	1990. 03. 01. – 1999. 05. 14.
néhai dr. Bökönyi István bv. altábornagy:	1999. 05. 15. – 2006. 02. 15.
Csere László bv. altábornagy:	1999. 02. 16. – 2007. 12. 30.
Dömény Sándor bv. vezérőrnagy:	2007. 12. 31. – 2008. 04. 14.
Dr. Kökényesi Antal bv. altábornagy:	2008. 04. 15. – 2011. 12. 20.
Csóti András bv. altábornagy:	2011. 12. 31. – 2016. 10. 31.
Dr. Tóth Tamás bv. vezérőrnagy:	2016. 11. 01 –

Felhasznált irodalom

- Budai Péter: Kanócos puskától a gépkarabélyig: avagy a fegyverek fejlődéstörténete a büntetés-végrehajtásnál. *Börtönügyi Szemle*, 20. (2001), 3. 89–92. Online: http://epa.oszk.hu/02700/02705/00047/pdf/EPA02705_bortonugyi_szemle_2001_3_089-092.pdf
- Csordás Sándor: A technika szerepe. *Börtönügyi Szemle*, 14. (1995), 2. 68–72.
- Csóti András – Lőrincz József: Múlt és jövő: jogharmonizáció és nemzeti sajátosságok. *Börtönügyi Szemle*, 16. (1997), 2. 32–40.

- Finkey Ferenc: *Az északamerikai büntetőjog mai vezéreszméi és reformintézményei*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia, 1911.
- Kabódi Csaba – Lőrincz József – Vókó György: Szót kér a büntetés-végrehajtási jog. *Jogpolitika*, (1989), 1. 19–21.
- Lőrincz József: Harmonizációs törekvések és problémák a magyar börtönügyben a rendszerváltás időszakában. *Börtönügyi Szemle*, 20. (2001), 4. 15–22.
- Pallo József: Új horizontok a büntetés-végrehajtási jogban. In Hack Péter – Horváth Georgina – Király Eszter (szerk.): *Kodifikációs kölcsönhatások. Tanulmányok Király Tibor tiszteletére*. Budapest, ELTE Eötvös, 2016a. 231–249. Online: http://real.mtak.hu/46199/1/Hack_Kiraly-Tiszteleketet_web.pdf
- Pallo József: Évforduló. Visszatekintések a Bv. törvény kodifikációjára és a jogalkotás néhány első tapasztalatára. *Börtönügyi Szemle*, 35. (2016b), 1. 23–42. Online: http://epa.oszk.hu/02700/02705/00105/pdf/EPA02705_bortonugyi_szemle_2016_1_023-042.pdf
- Pallo József: Büntetés-végrehajtási kodifikáció a rendszerváltás után, avagy negyedszázados az 1993. évi börtönügyi novella. *Magyar Rendészet*, 18. (2018a), 2. 91–101.
- Rentzmann, William: Normalizáció, nyitottság, felelősség Kelet-Európában. *Büntetésvégrehajtási Szakkönyvtár*, (1995), 1.
- Ruzsonyi Péter: Kriminálpedagógia és az új Bv. Kódex. In Deák Ferenc – Pallo József (szerk.): *Börtönügyi kaleidoszkóp. Börtönügyi tanulmányok 1.* Budapest, Büntetés-végrehajtás Tudományos Tanácsa, 2014. 179–194.
- Új Magyarország, 2. (1992. március 3.), 53.
- Vókó György: A büntetésvégrehajtási jog továbbfejlesztésének, tudományos művelésének szükségességéről. *Jogtudományi Közlöny*, 45. (1990), 7–8. 291–297.

Egyéb dokumentumok

- A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságának éves jelentései
- Az 1987-es és a 2006-os Európai Börtönszabályok
- Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (97) 12. sz. ajánlása a büntetések és szankciók végrehajtásában érintett állománnyal kapcsolatban
- Az igazságügy-miniszter előterjesztése a Kormány részére a büntetés-végrehajtás helyzetéről. IM, 1992. február 13.
- Előterjesztés a büntetés-végrehajtás helyzetéről. BVOP, 1991. június 15.
- Előterjesztés a bv. biztonsági stratégiájáról. BVOP, 2009. szeptember 5.
- Előterjesztés a bv. intézetek befogadóképességének a hatályos elhelyezési normák szerinti megállapítására. BVOP, 1995. március 07.
- Előterjesztés a Kormány részére a büntetés-végrehajtás intézetrendszerének hosszú távú fejlesztéséről, IM, Budapest, 1996. március. 20.
- Felelősen, felkészülten.* A bv. szervezet fejlesztési programja 2008–2010. BVOP. 2008. augusztus
- Feljegyzés a fogvatartottak elhelyezéséről. BVOP, 1993. június. 17.