



Lajtár István

TÍZÉVES A MAGYAR BÜNTETÉS-VÉGREHAJTÁSI TÖRVÉNY

Az új évezred elején több jogterületen kezdetét vette a hatályos – és gyakran több évtizedes múltra visszatekintő – jogszabályok felülvizsgálata, valamint az ezzel összefüggő reformok és korrekciók végrehajtása. Ennek a komplex munkának szerves részét képezte az igazságszolgáltatási reform, amelynek során a jogalkotó célja a joganyag pragmatikus elvek mentén történő korszerűsítése volt. A büntetőjog-tudományt alkotó trichotómikus rendszer magában egyesíti az anyagi büntetőjogot, a büntetőeljárás-jogot, valamint a büntetés-végrehajtási jogot. Ezen területek normái egymással szorosan összefüggnek, egyenrangúak, és zárt szabályozási rendszerükből adódóan azonos hatás- és értékrendszer mentén szerveződnek. 2012 nyarán fogadták el Magyarország új büntető törvénykönyvét,¹ amely a tetтарыыos büntetőjogi szemléletet követő és az állampolgárok biztonságérzetének javítását szem előtt tartó, a következetes szigor talaján álló kódex. Az említett igazságszolgáltatási reform következő lépéseként megkezdődtek az új büntetőeljárási törvény előkészületei is. Ilyen előzményeket követően a trichotómikus rendszer harmadik pillérét alkotó büntetés-végrehajtási jog reformja is elkerülhetetlenné vált, hiszen nyilvánvaló volt, hogy az új Btk. szankciórendszerének sikere is a végrehajtáson múlhat. Az Országgyűlés 2013 végén fogadta el az új büntetés-végrehajtási törvényt,² amely 2015. január 1-jén lépett hatályba, és a 34 éves múltra visszatekintő, a büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendeletet váltotta fel.

¹ 2012. évi C. törvény a Büntető Törvénykönyvről (a továbbiakban: Btk.).

² 2013. évi CCXL. törvény a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról (a továbbiakban: Bv. törvény/Bv. Kódex).

A BV. TÖRVÉNY LEGFONTOSABB ÚJÍTÁSAI

A törvény kettős célt tűzött maga elé, egyrészt a nemzetközi elvárásokhoz és a hazai realitásokhoz igazodva új alapokra helyezni a magyar büntetés-végrehajtást, másfelől a bevált és a gyakorlat által már visszaigazolt megoldásokat is megőrizni. A jogalkotó meghatározta a büntetés-végrehajtási jogviszony fogalmát, megteremtette a reintegráció jogintézményét.

A Bv. Kódex vitathatatlanul legjelentősebb újításai a szabadságvesztés végrehajtása körében jelennek meg, az egyéniesítés és a differenciálás érvényesítése mentén.³ Az új törvényben kiemelkedő célként határozták meg a társadalomba való visszailleszkedés elősegítését, az elítéltek hatékonyabb oktatását és foglalkoztatását, a szabadulás utáni jogkövető életmód kialakításához szükséges feltételek biztosítását, valamint az önellátó büntetés-végrehajtás kialakítását. A fogvatartottak reintegrációjára törekvéssel, valamint e tevékenységben való aktív és személyes közreműködésük kialakításával a jogalkotó progresszív szemléleten alapuló és az individualizált igényekhez igazodó rendszer megvalósítását tűzte ki célul. Ennek jegyében a végrehajtás rendje körében rezsimrendszert vezetett be.

A törvény differenciáltabb jutalmazási és fegyelmi felelősségi rendet alakított ki, amely a választható jutalmazási és fenyegetési formákkal adekvát választ adott az egyén által tanúsított magatartásra. Az elektronikus távfelügyeleti eszköz helyet kapott a szabadságvesztés végrehajtása során is. Az őrzött területen kívüli munkáltatás esetén az ilyen eszközök alkalmazásának lehetővé tétele a költségek mellett a biztonsági kockázatot, valamint a személyi állomány leterheltségét is csökkenteni kívánta.

BÜNTETÉS-VÉGREHAJTÁSI BÍRÓI FELADATOK

A Bv. Kódex helyesen, változatlanul megtartotta a jogintézmény lényegét, tehát azt, hogy bírói – és ne államigazgatási – határozat szülessen akkor, ha a büntetés-végrehajtás eredményéhez képest válik szükségessé az ítéldbírói döntés módosítása, avagy a szankció megváltoztatása. A büntetés-végrehajtási bíró (a továbbiakban: bv. bíró) ezáltal mindenkre kötelező, valódi bírói döntést

³ LAJTÁR 2022.

hozhat a lényeges jogkorlátozások mértékéről, időtartamáról, enyhítéssel vagy szigorítással változtathat az ítéldbíróság határozatán, adott esetben pedig jogorvoslati fórumként is szolgál.⁴ A Bv. törvény a bv. bíró eljárása kapcsán további ígéretes változásokat is tartalmazott. Ennek sorában a jogalkotó tovább bővítette a bv. bíró hatáskörét, és – jelentős hiányt pótolva – megteremtette az utólagos bv. bírói eljárás lehetőségét. Megállapítható, hogy az új törvényi szabályozás folytán a bv. bíró a garancia- és kontrollrendszer hangsúlyos szereplőjévé vált.

E helyen kell röviden szólni arról, hogy hazánkban a bíróságnak a büntetés-végrehajtásban betöltött szerepét illetően korábban nem alakult ki „profilisztizta” megoldás, és ezen az új törvény sem változtatott. Ez egyrészt azt jelenti, hogy nem csak a bv. bírónak vannak feladatai e téren, másrészt maga a bv. bíró sem kizárólag bírói munkát végez, ami megítélésem szerint nem segíti a végrehajtás hatékonyságát. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 2011. évi CLXI. törvény kimondja, hogy a büntetések és az intézkedések végrehajtása során a bíróságra háruló feladatokat a bv. bíró látja el, aki a törvényszéken működik.⁵ Ennek ellenére a jogalkotó a büntetés-végrehajtással összefüggésben a bv. bíró mellett továbbra is ad bizonyos feladatokat az ítéldbíró számára. Álláspontom szerint a profiltisztítás érdekében érdemes lett volna megfontolni ezen feladatoknak is a bv. bíróhoz történő telepítését. Ezzel egyidejűleg a bv. bírót is mentesíteni lehetett volna azon igazgatási teendőinek ellátása alól, amelyek nem tartoznak a szorosan vett igazságszolgáltatási tevékenységéhez. A bv. bíró ugyanis igazgatási feladatként – tehát nem bíróként – szervezi, irányítja, ellenőrzi a törvényszék büntetés-végrehajtási csoportjának munkáját, a büntetés-végrehajtási előadók tevékenységét, ami nem feltétlenül segíti elő, hogy az érdemi bírói feladatokra tudjon koncentrálni.

ÜGYÉSZI FELÜGYELET ÉS JOGVÉDELEM

A Bv. törvény további fontos rendelkezése az ügyész büntetés-végrehajtási feladatainak meghatározása. A törvény tovább erősítette az ügyészi törvényességi felügyelet és jogvédelem súlyát és jelentőségét. A törvényességi felügyelet magyar modellje az ügyészséget széles körben és erős jogosítványokkal ruházza fel. Az ügyészek az új törvényi szabályozás alapján is jelentős szereplői a bv. bírói

⁴ VÓKÓ 2020: 61.

⁵ 2011. évi CLXI. törvény 160. §.

eljárásnak. A bv. bírói meghallgatáson, illetve tárgyaláson történő részvétel, az indítványozási és jogorvoslati jogosultság változatlanul az ügyészi eszköztár szerves részét képezi.⁶

A jogalkotó büntetés-végrehajtási jogi felhatalmazást is ad a legfőbb ügyész számára, hogy a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvényben (a továbbiakban: Be.) szabályozott módon jogorvoslati eljárást kezdeményezzen a Kúriánál a törvényesség érdekében. A korábbi deklaratív hatállyal szemben ezen rendkívüli perorvoslati eljárásban lehetőség nyílik a megtámadott határozat megváltoztatására, hatályon kívül helyezésére és az eljárás megszüntetésére, szükség esetén az eljárt bíróság új eljárásra utasítására.⁷ A Bv. Kódex alapján bejelentett fenti jogorvoslat kapcsán az ítélkezési gyakorlat azonban megosztott abban a kérdésben, hogy az elbírálás során a Kúria hozhat-e olyan döntést, amelynek folytán a terhelt hátrányosabb helyzetbe kerül vagy kerülhet. Az eltérő jogértelmezés a Be.-nek és a Bv. Kódexnek a törvényesség érdekében bejelentett jogorvoslat alapján hozott határozatokra vonatkozó különböző szabályozásából fakad. A Be. 669. §-ának (2) bekezdése alapján a Kúria ebben az eljárásban gyakorlatilag csak a terheltre nézve kedvezőbb döntést hozhat, azaz felmentheti, a kényszergyógykezelését mellőzheti, az eljárást megszüntetheti, enyhébb büntetést szabhat ki vagy enyhébb intézkedést alkalmazhat. Ezzel szemben a Bv. törvény ilyen korlátozást nem tartalmaz. Az egyik álláspont szerint a Bv. Kódex hatályos szabályozása nem írja felül a háttérét képező büntetőeljárási normát, ezért a döntés csak a Be. rendelkezéseinek keretei között értelmezhető. Ebből következően a terheltre nézve hátrányosabb határozat nem hozható, annak felmerülésekor a Kúria kizárólag a törvénysértés deklarálására szorítkozhat. Az ettől eltérő jogértelmezés szerint a büntetés-végrehajtási ügyekben hozott határozatokkal szemben bejelentett törvényességi jogorvoslat elbírálása során a Kúria döntési jogköre szélesebb. A Bv. törvény hivatkozott szabálya ugyanis a Be.-hez képest eltérő, speciális rendelkezésnek tekintendő. A legfőbb ügyész is ezen értelmezést osztotta, amikor jogegységi határozat meghozatala céljából a Kúriánál előzetes döntéshozatali indítványt terjesztett elő.

A Kúria – komoly szakmai vitát követően – a legfőbb ügyési álláspontot nem osztotta. Az indokolás egyebek mellett azt tartalmazza, hogy az indítványnak megfelelő értelmezéssel valójában a törvényességi óvás intézménye kelne életre, a legfőbb ügyész által, diszkrecionális jogkörben gyakorolható jogorvoslat ezáltal egyoldalú, garanciák nélküli eljárást jelentene, a terhelt hátrányára meg-

⁶ POLT–LAJTÁR 2021.

⁷ 2013. évi CCXL. törvény 51. § (5) bekezdés.

változtatható határozat pedig sértené a törvény előtti egyenlőséget, a tisztességes eljárást és a jogorvoslathoz való alkotmányos jogot.⁸ A meghozott döntést tiszteletben tartva meg kell jegyezni, hogy azzal nem értek egyet, álláspontom szerint a Kúria a kérdést *contra legem* jogértelmezéssel döntötte el. A határozat ugyanis figyelmen kívül hagyja, hogy a jogalkotó a Kúria döntési jogkörét tudatosan nem korlátozta a terhelt javára hozható döntésekre. A Bv. Kódexben foglalt különös szabály – a specialitás folytán – megelőzi a Be.-ben foglalt tilalmat. A törvényesség érdekében benyújtható jogorvoslat alaptörvényi megfelelőségét eddig egyetlen alkotmánybíróági határozat sem vonta kétségbe. A jogintézmény pedig fogalmilag sem eredményezheti mérlegelésen alapuló rendelkezés megváltoztatását, hanem csak a törvénysértés orvoslását. Ezért sem ütközhet a tisztességes eljárás alapelvével. A jogegységi határozat nyomán kialakult helyzet csak jogalkotási úton orvosolható. A Legfőbb Ügyészség ezért a hatályos jogi szabályozás felülvizsgálatának kezdeményezését tervezi.

A BV. TÖRVÉNY JELENTŐSEBB KORREKCIÓI

A Bv. törvény hatálybalépése óta eltelt egy évtized alatt számos kisebb módosításra, valamint nagy lélegzetű változtatásra is sor került. Utóbbiak közül kiemelésért emeljük a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségéből kizárt életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélt kötelező kegyelmi eljárását, valamint a reintegrációs őrizet jogintézményét bevezető 2014. évi LXXII. törvényt.⁹ Jelentős változást eredményezett továbbá a 2016. évi CX. törvény,¹⁰ amely az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatti kártalanítási eljárás jogintézményét teremtette meg. Ez utóbbi felülvizsgálatára – a gyakorlati tapasztalatokra figyelemmel – négy évvel később került sor a 2020. évi CL. törvény¹¹ által, amely többek között bevezette az egyszerűsített elbírálás lehetőségét, és új alapokra helyezte a megítélt kártalanítás kifizetését.

⁸ A Kúria 12/2024. JEH határozata (Jpe.III.60.045/2023/9. szám).

⁹ 2014. évi LXXII. törvény a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény és ehhez kapcsolódóan más törvények módosításáról.

¹⁰ 2016. évi CX. törvény a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény és ehhez kapcsolódóan más törvények módosításáról.

¹¹ 2020. évi CL. törvény a börtönszűfoltosság miatti kártalanítási eljárással összefüggő visszaélések megszüntetése érdekében szükséges egyes törvények módosításáról.

A büntetés-végrehajtási jog átfogó felülvizsgálata óta eltelt közel egy évtized a jogalkotó számára is lehetőséget adott bizonyos számvetésre. A büntetés-végrehajtási jog reformjaként is értékelhető a büntetőjogi tárgyú és ehhez kapcsolódóan egyéb törvények módosításáról szóló 2023. évi XCVII. törvény (a továbbiakban: Novella), amely 2024. március 1. napjával a szabadságvesztés büntetés-végrehajtási rendjét teljesen új alapokra helyezte. A jogalkotó megszüntette a végrehajtási fokozatokhoz kapcsolódó korábbi rezsimrendszert, amely az elkülönítési szabályok merev érvényesítésével megnehezítette a büntetés-végrehajtási szervezet (a továbbiakban: bv. szervezet) erőforrásainak hatékony kihasználását. Az új besorolási rendszerben egy ötfokozatú kategória-rendszer képezi az alapját a végrehajtási rendnek.

A módosított rendszerben a végrehajtási fokozatok megmaradtak a büntetőítélet részeként, azonban a végrehajtás során a korábbitól eltérő hangsúllyal. Garanciális elemként az elítéltek kezdeti besorolásának kereteit határozzák meg, azonban a keretrendszeren belül a bv. szervezet érvényesítheti a saját, szakmai alapokon nyugvó besorolási és elkülönítési szempontrendszerét.

Új motivációs eszközként bevezették a kreditrendszert, amelynek célja, hogy az elítéltek egyes kategóriák közötti váltásához egy objektív alapokon nyugvó, kiszámítható és átlátható keretet adjon. A kezdeti besorolást követően az elítélt – magaviselete, együttműködési készsége, a reintegrációs tevékenységben való részvétele alapján – kreditpontokat gyűjthet vagy veszíthet, amelyek alapján kedvezőbb vagy kedvezőtlenebb kategóriába kerülhet. Az új motivációs rendszer – a jogalkotó meggyőződése szerint – erősítheti az elítéltek felelősségvállalását, az egyéni büntetési célok megvalósítását. A végrehajtási fokozatok lényegi biztonsági elemei – őrzés, felügyelet, ellenőrzés stb. – a kategóriáknál jelennek meg, a közös biztonsági szempontú kezelhetőség pedig szélesebb körben teszi lehetővé az együttes elhelyezést. A Novella a végrehajtás rendjének reformja kapcsán a garanciálisan legfontosabb döntések vonatkozásában – szigorúbb kezdeti kategória megállapítása, azonnali kategória-visszasorolás, kockázatelemzés alapján történő kategória-visszasorolás – biztosítja a bírósági felülvizsgálat jelentőségét.

Az új szabályozással párhuzamosan egyes korábbi jogintézményeket kivezettek. Ebbe a körbe tartozik a végrehajtási fokozat megváltoztatása, az enyhébb végrehajtási szabályok alkalmazása, a végrehajtási fokozat utólagos megállapítása, a társadalmi kötődési program, a biztonsági zárkába vagy részlegre helyezés. A jogalkotó az új végrehajtási rendszer gyakorlati bevezetéséhez nagy reményeket fűzött. Ezeket nyilván majd az idő igazolhatja vissza. Az azonban bizonyos, hogy

a változás a büntetés-végrehajtási jogalkalmazók – különösen a bv. szervezet – számára komoly kihívást és felelősséget jelent. Egyúttal növelheti a bv. bírók és vélhetően a bv. ügyészek munkaterhét is.

ÚJ KIHÍVÁSOK

Az elhelyezés kérdése a 21. század jogállami büntetés-végrehajtásának egyik leginkább kritikus pontja, mondhatnánk Achilles-sarka. A komoly erőfeszítések árán végrehajtott férőhelybővítési projekt a 2020. év derekán ért célba. Így az átlagos telítettség akkor 100% alá csökkent, a kézirat leadásakor azonban ismét 106% körül jár. Sajnos ismét vannak olyan intézetek, ahol a zsúfoltság a 120%-ot is meghaladja. Szükséges tehát hangsúlyozni, hogy nem elég a telítettséget 100% alá vinni, hanem tartósan ott is kell tartani. Ezért is elengedhetetlen az elhelyezési paraméterek folyamatos monitorozása és a szükséges további intézkedések időben történő megtétele.

A telítettség csökkenésének irányába hat az embercsempészás miatti külföldi elítéltek reintegrációs őrizetének lehetővé tétele, továbbá a 2025-ös esztendőben átadásra kerülő Csengeri Országos Büntetés-végrehajtási Intézet is. A mesterséges intelligencia által működtetett 1500 fő befogadására alkalmas Szabolcs-Szatmár-Bereg vármegyei intézet „kulcs- és papírmentes jellegű” lesz, ahol digitális megoldások helyettesítik a hagyományos módszereket. Külön alkalmazások segítik az előállítások megtervezését és végrehajtását, a felderítési tevékenységet, a fogvatartottak kérelmeinek intézését is. Az állomány munkája főként a technológia támogatására, a felügyeletre és az adatok elemzésére összpontosul. Az új „okosbörtön” átadása kapcsán is hangsúlyozni szükséges a biztonságos működés fontosságát. A modern informatikai és technikai megoldások alkalmazása során sem lehet ugyanis figyelmen kívül hagyni a digitális üzemzavarból, áramszünetből vagy jelvesztésből adódó rendkívüli események bekövetkezésének lehetőségét, a kibervédelem fontosságát. Ezért olyan redundáns garanciák beépítése szükséges, amelyek az ilyen anomáliákat is kellő biztonsággal képesek kezelni. Természetesen mindez feltételezi a megfelelő létszámú, jól képzett és kellő szakmai rutinnal rendelkező személyi állomány meglétét.

A telítettség alakulására további hatással lesz az a kormányzati döntés is, amelynek alapján sor kerül egyes vármegyei bv. intézetek fokozatos megszüntetésére.

Az intézkedést alapvetően költséghatékonysági szempontok indokolták. Ennek alapján az elmúlt esztendőben a Győr-Moson-Sopron, majd később a Heves és a Tolna Vármegyei Bv. Intézet kiürítésére és a fogvatartotti állomány más intézetekbe történő átszállítására került sor. A Csengeri Bv. Intézet átadását követően további intézetek is sorra kerülhetnek. A fentiekkel összefüggésben utalni szükséges végül arra is, hogy a bv. szervezet megújítása már a 2023. év elején megkezdődött. A szervezet racionalizálása érdekében ugyanis új feladat- és munkamegosztáson alapuló agglomerációs struktúra jött létre. A bv. intézetek azóta öt agglomerációs központ koordináló tevékenysége mellett látják el feladataikat. A helyi intézetek jogi személyisége megszűnt, és a regionális központok telephelyeként működnek tovább. A struktúraváltás egyúttal lehetővé tette a BVOP¹² személyi állományának racionalizálását is.

ZÁRÓGONDOLATOK

A büntető igazságszolgáltatás hatékonysága a jogállam egyik fokmérője. Nem lehet megfelelő jogbiztonság abban az országban, ahol megfelelők ugyan az anyagi és eljárásjogi szabályok, és ezek alapján törvényesen működnek a büntetőeljárásban részt vevő hatóságok, de a jogerős ítéletet nem követi annak megfelelő és jól szabályozott végrehajtása. Törvényes ítélet nélkül nincs büntető igazságszolgáltatás, de végrehajtás nélkül tartalmilag kiüresedik a legjobb ítélet is.¹³ A Bv. törvény 2015. évi hatálybalépésétől eltelt 10 év távlatából úgy gondolom, hogy a Bv. Kódex – az időközbeni módosításokkal együtt – alapvetően eleget tett azon elvárásnak, hogy alapul szolgáljon a korszerű és hatékony hazai büntetés-végrehajtás számára. Öszintén remélem és kívánom, hogy az előttünk álló második évtized is hasonlóan eredményes legyen. Ennek érdekében a bv. jog alkalmazóinak (és alkotóinak) számos ismert és jövőbeni kihívást kell kezelnie. Ebbe a körbe tartozik többek között a bv. jog új intézményeinek beüzemelése, a kategória- és kreditrendszer helyes gyakorlatának kialakítása, a telítettség alakulásának folyamatos figyelemmel kísérése és szükség esetén a megfelelő intézkedések megtétele, a vármegyei bv. intézetek fokozatos bezárása folytán előálló helyzet kezelése, a digitalizációban rejlő lehetőségek biztonságos felhasználása, a végrehajtás megfelelő személyi és tárgyi feltételeinek biztosítása.

¹² Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága.

¹³ POLT 2017.

IRODALOMJEGYZÉK

- LAJTÁR István (2022): Gondolatok a büntetés-végrehajtási jog alkotásáról és alkalmazásáról. *Ügyészségi Szemle*, 7(2), 6–11.
- POLT Péter (2017): Magyarország külkapcsolatainak hatása a büntetés-végrehajtásra. *Kriminológiai Tanulmányok*, 54, 39–50.
- POLT Péter – LAJTÁR István (2019): Ügyészi kontroll a büntetés-végrehajtás törvényessége felett. In VÁRKONYI Zsolt Kristóf (szerk.): *Az igazság védelmében*. Budapest: Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága, 9–26.
- VÓKÓ György (2020): *Büntetés-végrehajtási jog és szabálysértési tételek*. Budapest: Dialóg Campus.

