

Lőrincz József

Börtönügyünk a rendszerváltozás időszakában

A 80-as évek végén a politikai rendszerváltozásnak a büntető igazságszolgáltatás jogállami jellegét erősítő logikájából következett, hogy a haladó polgári államok, de ezen belül is Európa fejlettebb részének filozófiáját, normáit vettük hazai továbbfejlődésünk zsinórmértékéül. Ez az európai eszmeáramlat a hazai bűnügyi tudományok, de részben a büntetőpolitika formálói számára is már a 80-as években világossá tette az ún. „gondoskodó államszocializmus” csődjét, ezzel együtt kitapinthatóvá váltak a szocialista állam onnipotensnek vélt büntetőhatalmának korlátai. Már a rendszerváltozás évében megkezdődött a büntetőpolitika mindenki számára megnyugtató programja, a büntetési rendszer célszerű, humánus átalakítása irányában. Így a büntető törvényhozás a szabadságjogok és az emberi jogok tiszteletének szem előtt tartásával elsőként a büntetési rendszert szorította a jogállamiság elviselhető keretei közé. Aligha férhetett kétség ahhoz is, hogy a korábbi hatalmi struktúra börtöncentrikus szemléletének megszüntetésére is törekedni kell.

A rendszerváltozás kezdetén a régiókban, így hazánkban is a bevezetett reformok közös tartalma a büntető igazságszolgáltatás területén az emberi jogi „deficit” csökkentése, továbbá a bűnözésre való reakálás intézményrendszerének humanizálása volt. E reformfolyamattal párhuzamosan a 80-as évek végétől elinduló politikai átalakulás és gazdasági szerkezetváltás következtében kialakuló anomias helyzet nem maradt hatás nélkül a bűnözés hazai alakulására. A rendszerváltozást követően Magyarországon a bűnözés robbanásszerű növekedése volt tapasztalható. Az 1990-ben ismertté vált közvéleménybiztosítások abszolút száma az 1989. évihez képest 51,3%-al, az ismertté vált bűnelkövetőké pedig 26,2%-al emelkedett. Leginkább a vagyoni elleni bűncselekmények száma nőtt, mintegy 65,5%-kal, az általuk okozott kár 154%-kal volt magasabb, mint 1989-ben.¹

A növekvő és új vonásokat mutató bűnözés rendkívüli kihívás elé állította a bűnüldöző és a büntető igazságszolgáltatási szerveket. A 90-es évek második felének hazai szakirodalma joggal kifogásolta, hogy az 1990–1995. között kialakult bűnözési helyzetre nem alakult ki átfogó kriminálpolitikai koncepció. A büntető igazságszolgáltatás területén a korábbi autokratikus rendszer tagadásaként egy „emberjogi aspektusú” liberalizációs folyamat zajlott le.² Az ítélkezési gyakorlat enyhülésére erőteljesen hatottak a Btk.-nak olyan módosításai, mint a *büntetési rendszer átalakítása*, így a halálbüntetés eltörlése, vagy a szabadságjogok és az emberi jogok tiszteletének szem előtt tartásával a szigorított őrizetnek, az alkoholisták

¹ Tájékoztató a bűnözésről, 1990. év. Budapest, BM Adatfeldolgozó Szolgálat és Ügyészségi Információs Központ, 1991. 1-5. oldal

² E folyamat elnevezése és részletesebb elemzése lásd: Kerezsi Klára – Dér Mária: Mennyibe kerül a büntető igazságszolgáltatás, avagy az alternatív szankciók költsége. Kriminológiai Tanulmányok, XXXV. Budapest, OKKRI, 1998. 47-54. oldal

munkaterápiás intézeti kezelésének, a szigorított javító-nevelő munkának a kiiktatása.

MŰLT

A bűnügyi tudományoknak a büntetés-végrehajtás tudományos művelésével foglalkozó szektora az elmélet és a gyakorlat terén feltorlódtott problémák megoldására elengedhetetlennek tekintette a hazai börtönügy reformját, azaz a büntetés-végrehajtásnak a fejlett európai államokhoz közelítő dinamikus átalakítását. A modernizáció gondolatkörébe három, egymást kölcsönösen kiegészítő kérdéskör megoldása kívánkozott:

- a büntetés-végrehajtásnak a jogállami kritériumoknak, valamint az európai normáknak és elveknek való megfelelése,
- az igazságszolgáltatási rendszer punitivitásának mértéke (amit a fogvatartottak létszáma jelez), továbbá
- a fogvatartás tartalmi és tárgyi feltételei.³

1. A rendszerváltozás időszakában megindult *jogharmonizációnak* a börtönügy területén nem kellett távolról indítania. Helsinki (1975) óta a világrendszerek óvatos közelítésének, egymás „titkainak” alaposabb megismerhetősége mentén a társadalomdiagnosztikai tényezőként számba jövő börtönügy a korábbinál sokkal inkább a kölcsönös érdeklődés homlokterébe került. A „keleti blokkot” nyomasztó, a haladó világ közvéleményét élénken foglalkoztató Gulag-rendszer, a fogvatartottak nagy száma és fogvatartásuk körülményei a büntetőpolitika formálóit a „szalonképesség” javítása irányába ösztökélték. Ennek útja a büntetés-végrehajtás korszerű elveinek, törvényi szintű szabályozásának és törvényességének deklarálása volt. A hangzatos elvek és jogi díszletek mögött azonban sem valós politikai szándék, sem gazdasági lehetőség nem mutatkozott a fogvatartás reáliáinak megváltoztatására.

Hazánk kivételezett helyzete a régió belül abból fakadt, hogy a 60-as évek derekától a korai Kádár-korszak – szabadulni akarván az 50-es évek rosszemlékű törvénytelenégeitől – a törvényesség szilárdítására törekedett, másrészt a gazdaság átmeneti fellendülésének derújében születhetett meg a hazai első – naiv optimizmust sugárzó – büntetés-végrehajtási törvényi szintű szabályozás (1966. évi 21. sz. tvr.). E körülmények, ha a büntetés-végrehajtás tárgyi feltételeiben nem is, de szellemiségében (a szakma jelleg erősödésében, végső soron a végrehajtás humán vonásainak kirajzolásában) kiemelték a hazai büntetés-végrehajtást a „blokkból”, meggyorsítva az eltávolodást az 50-es évek osztályharcos, „Ne csak őrizd, gyűlöld is!” szellemétől. Ez a kedvező folyamat 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 értekezlet után az Európai Börtönszabályok (1973) kerültek tanulmányozható közelségbe, hatásuk az 1979-es büntetés-végrehajtási kódexen kitapintható.

³ Lőrincz József: A magyar börtönügy a rendszerváltozás időszakában. Főiskolai Figyelő, 1994. 1. 49. oldal

A 90-es évek elején különös – szinte euforisztikus – mozgásba lendült a büntetés-végrehajtás elméleti (elsősorban jogi) művelése.⁴ A szerzők azt a közös felfogást képviselték, hogy jogállam nem képzelhető el a büntetés-végrehajtási szervezet, a büntetés-végrehajtási jog korszerűsítése nélkül, hogy a jogalkotás új periódusához elengedhetetlen e jogágazat tudományos igényű, széles látókörű művelése, elzárkózásának feloldása, a szakmai közvélemény és a társadalom figyelmének, aktív közreműködésének felkeltése.⁵ Úgy vélték, hogy újra kell gondolni a bűnügyi jogterület egészét a büntető igazságszolgáltatás és a végrehajtás harmóniájának megteremtése érdekében.⁶ A szemléleti torlaszok megszűntével, a hazai szabályozásnak a nemzetközi követelményekhez – kivált az ENSZ és az Európa Tanács normáihoz, ajánlásaihoz, valamint az emberi jogi egyezményekhez – való közelítésével vetődött fel a *magyar büntetés-végrehajtás átfogó reformjának* gondolata.

A rendszerváltozás időszakában megindult jogharmonizációs munka egyik fontos megállapítása volt, hogy az Emberi Jogok Európai Egyezménye által érintett, a fogvatartással kapcsolatos cikkek (így a 3., 4., 5., 8. és 9. cikk) eddig sem voltak idegenek sem a jogalkotásunktól, sem pedig a végrehajtás gyakorlatától.⁷ A jogharmonizációt elősegítő, az 1979. évi kódexet módosító 1993. évi XXXII. törvény a fogvatartotti jogokat pontosította, szélesítette és garantálta, továbbá adaptálni igyekezett az európai börtönügy három alapelvét, a normalizálás, a nyitottság és a felelősség elveit.

A rendszerváltozás éveiben felgyorsultak az európai börtönmodellek megismerésére és hazai alkalmazásukra irányuló törekvések. E fejlődés elvi magját az a változtatási igény jelentette, amely a korábbi paternalista berendezkedésű börtöntől egy új típusú fogvatartásig vezetne volna a honi börtönügyet. E korszerű szakmai irányultság feltételezte az elítéltekkel való szorosabb együttműködést, hiszen azt a felismerést tartalmazta, hogy a büntetőintézet a társadalomba történő visszailleszkedést mindössze elősegítheti, de e cél megvalósításának hordozója elsősorban maga az elítélt. A nyugat-európai tapasztalatok szemléletünk alakulására számos kérdésben jelentős hatást gyakoroltak. A kezelési ideológia válságának, amely a 70-es évek közepén következett be, feloldását a börtönnek csak végszükség esetén való alkalmazásában, a hosszú és a határozatlan tartamú szabadságvesztés-büntetések csökkentésében, illetve megszüntetésében javasolták. Hangsúlyozták, hogy vissza kell térni azokhoz a klasszikus elvekhez, amelyek szerint a szankciót a bűncselekményhez kell igazítani, illetve ki kell mondani, hogy a büntetés joghátrány, és nem szociálpolitikai intézkedés. E, nézeteiben

⁴ Lásd Horváth Tibor, Kabódi Csaba, Kövér Ágnes, Nagy Ferenc, Sereg Pál, Vókó György munkásságát.

⁵ Vókó György: Javaslat a büntetés-végrehajtás újraszabályozásának általános koncepciójához. Kézirat. 1990. dec. 13. 1. oldal

⁶ Uo. 4. oldal

⁷ Lásd: Csóti András - Lőrincz József: Jogharmonizáció és nemzeti sajátosságok. Börtönügyi Szemle, 1997. 2. 35. oldal

a klasszikus elvek felé forduló *neoklasszikus büntetési filozófia* azon a belátáson alapult, hogy az államnak nincs korlátlan beavatkozási lehetősége az elkövető életének alakításában, ennek korlátait a tette épülő felelősségi rendszer szabja meg.

A kezelési ideológiától való szkeptikus elfordulás felerősítette a szabadság- elvonással járó szankciókkal szembeni kiábrándulást, a büntetés-végrehajtás reszocializáló céljának megvalósítását érintő kétségeket. Előtérbe kerültek a zárt intézet diszfunkcionális jellegét, személyiségkárosító hatásrendszerét hangsúlyozó nézetek. A kezelési ideológia válsága, a börtönártalmak felismerése nyomán Európa-szerte megindult a szabadságvesztés-büntetések alkalmazásának redukálása. A 80-as évek elejére uralkodóvá vált az a felfogás, hogy a szabadságvesztés nem nélkülözhető a büntetési rendszerből, ugyanakkor a legtöbb államban szakítottak a börtönbüntetés hatékonyságát mindenáron növelni kívánó nevelési, kezelési módszerek mindenhatóságába vetett elképzelésekkel. Előtérbe került az a realista felfogás, amely a büntetőintézeti körülmények elkerülhetetlenül személyiségkárosító hatásának mérséklését, a börtönviszonyok humanizálását tűzte ki célként. E folyamatra jelentős hatást gyakoroltak azok a törekvések, amelyek a nyugati demokráciákban az *egyéni, emberi jogok* – különösen pedig a hatalmi túlkapasoknak kitett rétegek, személyek – védelmére irányultak.

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 a kezelés és a nevelés inkább az igazságügyi vezetés retorikájában létezett, mintsem a büntetés-végrehajtás napi gyakorlatában.⁸ A hazai szakirodalom is – felszabadulva a szocialista büntetőpolitikai és büntetés-végrehajtási frazeológia alól – kritikusabb hangot ütött meg. Így – többek között – kifejtésre került, hogy irreális az a várakozás, mely szerint a börtön majd társadalmi együttélésre szocializálja az elítéltet, a börtön ugyanis korlátozza felelősségét, felszámolja önálló életvitelre való képességét, legfeljebb a börtönbeli életre szocializál, a szabadulásuk utáni stigma pedig gyakran lehetetlenné teszi a sikeres visszailleszkedést.⁹

Az Egyesült Nemzetek, majd az Európa Tanács által életben tartott nemzetközi intézményrendszer segítségével kialakított európai börtönmodellnek két alapvető igénynek kell megfelelnie: az egyik a társadalom biztonsághoz való joga, a másik a fogvatartott személy emberi méltóságának tisztelete. Ebből fakadóan *az európai büntetés-végrehajtási politika három alapelvét* az alábbiak szerint rögzítették:

- a szabadságvesztés-büntetésnek a szabadságtól való megfosztásból kell állnia, a büntetéshez többletként hozzáfűzött kényszer vagy szenvedés nélkül,

⁸ Lipton, D. – Martinson, R. – Wilkes, J.: *The effectiveness of correctional treatment*. New York, Praeger, 1975.

⁹ Sz. Kiss Csaba: *A büntetés-végrehajtás feladatrendszerének változásairól*. Börtönügyi Szemle, 1990. 2. 13. oldal

- a büntetés végrehajtásának elvileg az elítéltnak a társadalomba való újbóli beilleszkedését kell céloznia és
- biztosítania kell alapvető emberi jogainak betartását.¹⁰

Ezekből az elvekből formálta ki a nyugati európai államok közössége azokat a büntetés-végrehajtási jogalkotást és jogalkalmazást orientáló *börtönügyi alapelveket*, amelyeket a hazai börtönügy a rendszerváltozás időszakában saját fejlődésének iránymutatójává fogadott el.

- Ezek:
- a) a normalizálás,
 - b) a nyitottság és
 - c) a felelősség elve.¹¹

Ad a) A *normalizálás elve* szerint a szabadságvesztés végrehajtási körülményeit, az elítéltek életmódját, a fogvatartás 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 fogvatartás anyagi körülményeinek gyökeres megváltoztatása. A magyar börtönügy terhes öröksége ugyanis döntően olyan intézetekből áll, amelyeknek többsége még a XIX. században épült, és egy letűnt világ kőbe meredett 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 Börtön szabályok az elítéltek egyéni elhelyezését tekinti alapvető követelménynek (szükség esetén megengedi a közös elhelyezést is). A hazai intézetrendszer az elmúlt évtizedek kollektivista pedagógia felfogásának örökségeként a közös elhelyezést preferálta, aminek következtében a 80-as évek végén mintegy 3 300 zárkában helyezték el a 15 ezer főt meghaladó fogvatartotti állományt. A lakóhelyiségek mozgásteret tehát korántsem elégítette ki a személyes szükségleteket.¹² A lakóhelyiségeken kívüli közművelődési, sport- és különböző kezelési programok végrehajtására alkalmas területek hiánya miatt a büntetés-végrehajtás e fontos feladatát is csak szűkös korlátok között tudta teljesíteni. *Már a 90-es évek*

¹⁰ Lásd: Vókó György: Büntetés-végrehajtási jog. Pécs, Janus Pannonius Tudományegyetem ÁJK, 1996. 27. oldal; Kabódi Csaba - Lőrincz József: A szabadságvesztés-büntetés végrehajtásának hatásrendszere. In: Kriminológiai ismeretek, bűnözés, bűnözés-kontroll. (Szerk. Gönczöl Katalin, Korinek László, Lévai Miklós.) Budapest, Corvina, 1999. 351-354. oldal

¹¹ Rentzmann, William: Normalizáció, nyitottság, felelősség Kelet-Európában. In: Az elítéltek rehabilitációjának szervezeti és jogi feltételei. Nemzetközi konferencia (Piliszentkereszt, 1994. május 16-20.) Budapest, BVOP, 1995. (Bv. Szakkönyvtár, 1995/1.) 19-24. oldal

¹² A 6/1990. IM utasítás által meghatározott mozgásteret szerint elhelyezhető létszám 16 812 volt, azonban az európai normák szerinti nettó alapterület megállapítása alapján a bv. intézetek befogadóképessége 1995-től 10 459-re csökkent.

elején világossá vált, hogy a normalizálás elvének gyakorlati megvalósítása az intézeti infrastruktúra gyökeres korszerűsítését igényelné, amelynek realizálása messze meghaladta az igazságügyi kormányzat lehetőségeit is.

Ad b) *A nyitottság elvén az elítéltek szellemi és fizikai izolációját a 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 igénybevételével, a közvélemény, a média rendszeres, hiteles tájékoztatásával. A nyitottság elvének érvényesítését a bv. kódex 1993-as módosítása számos új intézmény beiktatásával látta el. A szabadságvesztés zártságát az intézet ideiglenes, rövid tartamú elhagyási lehetőségeivel (rövid tartamú eltávozás, kimaradás, rendkívüli kimaradás) oldotta fel, illetve a végrehajtás progresszivitásának szélesítése érdekében bevezette az enyhébb végrehajtási szabályok alkalmazását. Ez utóbbival megteremtette a hazai börtönrendszerből addig hiányzó félig zárt rezsimet. Ezek az új intézmények egyben arra voltak hivatottak, hogy ösztönzőként az elítélteket nagyobb teljesítésre, valamint fokozottabb normakövetésre, együttműködésre serkentsék.*

A nyitottság elvének jegyében a hazai börtönügynek és a társadalomnak egy, a korábbtól gyökeresen eltérő kommunikációs viszont kellett kialakítania. Már a rendszerváltó években eltűnt a börtönügy korábbi, a pártállami korszak erőszakszerveire jellemző titkossága, megközelíthetlensége. Ugyanakkor a 90-es évek elejétől az összбүнözést kifejező mutatók erőteljes, robbanásszerű emelkedést jeleztek, ami a lakosság biztonságérzetének látványos romlásával, a бүнözéstől való félelmének növekedésével járt együtt. A közvélemény-kutatási adatok ekkor kimutatták, hogy ez a folyamat megnövelte a represszív intézkedések szélesítésének társadalmi igényét.¹³

A rendszerváltás a médiát is felszabadította, amely mentesülve a pártállami kontroll alól, jelentős szerepet kapott a közvélemény formálásában. A tömegkommunikáció – mint ez a 90-es évek elején kiütközött – a börtönről és a бörtönökről szóló információit nem a mondanivaló szakmai, hanem hírérték- és szenzációtartalma szerint szelektálta. Így nem lehetett közömbös, hogy a hazai börtönügynek milyenek a médiakapcsolatai akkor, amikor a бүнözéstől való félelem növekedésével párhuzamosan zajlott a börtönügy erőteljes európaizálása, humanizálása.

Ezekben az években az a felfogás uralkodott, hogy a бörtönbüntetéssel kapcsolatos értékválasztást a humanizáció és a represszió között a szakmai köröknek kell meghatározni, és nem a hazánkban amúgy is ingadozó és főleg pesszimista közvélekedésnek. Számottevő és javarészt eredményes erőfeszítések történtek a бörtönügy szakmai törekvéseinek minél szélesebb körű bemutatására egy társadalmi konszenzus kialakítása érdekében, hogy a társadalom felismerhesse érdekeit a бörtönügy humanizációs törekvéseiben.

¹³ Farkas Ákos: Kriminálpolitika A büntetés-végrehajtással kapcsolatos társadalmi elvárások. Börtönügyi Szemle, 1996. 3. 1-12. oldal.

A nyitottság elve megvalósításának egy újabb dimenzióját nyitotta meg a rendszer-változás azzal, hogy reményteljesen újraéledtek azok a társadalmi és karitatív szervezetek, amelyek az intézetek falain belül és azokon kívül gyakorlati segítséget nyújtottak a börtönügy céljának megvalósításában.

Ad c) *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 és 90-es évek fordulóján világos volt számunkra, hogy az instruktív-paternalista börtöntől az együttműködő-szolgáltató börtönig vezető szakmai út – különösen régiókban – nem könnyen és gyorsan járható végig. Kiütközött, hogy az elítéltek emberi és állampolgári jogokkal körülbástyázott önrendelkezését a személyzet egy része saját jogainak, valamint hatalmának és tekintélyének csorbításaként éli meg. Az is világossá vált, hogy az elítélt emberi méltóságát, identitását tiszteletben tartó szerep vállalásához, e bonyolultabb szakmai képlet elfogadásához nem csupán időre, de a személyi állomány anyagi és erkölcsi megbecsülésére is szükség van.

2. *A hazai börtönpopuláció alakulásáról a 70-es és 80-as évek adatai alapján megállapítható volt, hogy a nyugat-európai átlagot (60-80 fő fogvatartott/100 ezer lakos) messze meghaladta. Az 1978/79. évi kodifikációhoz még azért fűztünk jó reményeket, mert bízunk a relatíve alacsony fogvatartotti létszám (150-160 körüli ráta) stagnálásában. Ezután a 80-as évek elejétől egészen 1987-ig a fogvatartotti létszám jelentős emelkedése és tetőzése volt regisztrálható, e létszám visszaesése 1987-től kezdődött el a büntetőeljárás törvénynek az előzetes tartóztatást korlátozó módosításával. Ezután az 1989. évi és az 1990-es közkegyelmi rendelkezések hatálybalépésével látványos fogvatartotti létszámcsökkenést regisztrálhattunk.*

A rendszerváltó évet követően, 1990 és 1992 között a fogvatartotti populáció újbóli gyors emelkedése volt tapasztalható, amit azonban összefüggésbe lehetett hozni a bűnözés dinamikus növekedésével és a bűnüldözők tevékenységének látványos javulásával. A fogvatartotti létszám várható további emelkedése azonban nem következett be, mint ezt az 1993 és 1995 közötti adatok is mutatják. (Lásd a táblázatot!)

A büntetés-végrehajtás a fogvatartotti ráta mennyiségi mutatóit befolyásolni nem tudja, de szakmailag erőteljesen érdekelt annak minél alacsonyabb szinten tartásában. Az intézetek telítettségi foka ugyanis közvetlenül befolyásolja az elhelyezés színvonalát, a biztonság érdekében teendő kényszerű szükségintézkedések rezsimszigorító mellékhatását, a foglalkoztatható elítéltek arányát, a szabadidős tevékenységek programkínálatát, a nevelés individualizáltságának fokát. A rendszerváltozás tehát – a 90-es évek közepéig mért fogvatartotti adatok alapján – büntetés-végrehajtási szempontból kedvező fordulatot hozott, a punitivitás mérséklésével szakmailag magasabb színvonalú munka feltételeit teremtette meg.

A fogvatartotti létszám alakulása 1985-1995 között¹⁴

Év	Előzetesen letartóztatott	Elítélt	Kényszer-gyógykezelt	Elzárásra beutalt	Egyéb ¹⁵	Összesen
1985	3 958	15 481	250	1 902	1 425	23 016
1986	3 834	17 194	231	1 709	1 844	24 812
1987	3 131	15 950	225	1 646	1 591	22 543
1988	2 829	15 178	223	1 236	1 455	20 921
1989	2 402	12 632	199	155	540	15 928
1990	3 246	8 897	146	30	-	12 319
1991	4 264	10 326	152	68	-	14 810
1992	4 272	11 424	143	74	-	15 913
1993	3 557	9 390	130	119	-	13 196
1994	3 433	9 390	121	196	-	13 140
1995	3 183	8 928	128	215	-	12 454

A korabeli büntetés-végrehajtási elmélet lelkesen üdvözölte az igazságszolgáltatás, az ítélkezési gyakorlat börtöncentrikus jellegének jövőbeni redukcióját, és támogatta a bűnügyi elméletnek azokat az eljárásjogi és anyagi jogi reformelképzeléseit, amelyek – többek között – az opportunitás elvének meghonosítását, az alternatív, a börtönbüntetést helyettesítő jogkövetkezmények skáláját és alkalmazási lehetőségét kínálták fel a törvényhozásnak.

A 90-es évek közepén készített optimista előrejelzések tartósan 14 ezer körüli létszámban határozták meg a hazai fogvatartotti állomány nagyságrendjét – abban a reményben, hogy hazánk túljutott a gazdasági szerkezetváltozás sokkterápiáján és a bűnözés mederben tartásához elegendő a szabadságelvonással járó jogkövetkezmények és kényszerintézkedések jogállami korlátok és nyugodt büntetőpolitikai megfontolások szerinti, ultima ratióként való alkalmazása. Az így előre jelzett 140-es fogvatartotti ráta a 90-es évek közepére az Európában is megemelkedett átlagrátahoz (70-90 fő/100 ezer lakos) még mindig magasnak tűnt, azonban ez indokolható volt a hazai bűnözés szerkezetének az európaítól eltérő voltával, valamint szankciórendszerünk szűkös lehetőségeivel. Ebben az időszakban sokat ígérő törekvések indultak meg a bűnügyi tudomány területén az alternatív szankciók kínálatának szélesítése tárgyában.

¹⁴ A Bv. Országos Parancsnokságának minden év december 31-i létszámadatai.

¹⁵ Az időközben megszűnt szigorított őrizet, szigorított javító-nevelő munka és a munkaterápiás alkoholelvonás összesített adatai.

3. A magyar börtönügy rendszerváltozás-kori helyzetének elemzése, összevetése az európai fejlődéssel szükségessé teszi, hogy megvizsgáljuk akkori reáliáit, a fogvatartás tárgyi és személyi adottságait. Megítélésünk szerint a börtönügy belső fejlődésének ütemét alapvetően két feltétel – egy objektív és egy szubjektív – befolyásolhatta:

- a) Rendelkezett-e a gazdaságfüggő végrehajtási szféra megfelelően preferált, működőképes intézményekkel?
- b) Fenntartható, illetve fejleszthető volt-e az intézetekben a személyzet professzionális felkészültségén alapuló humán légkör, amelyben kialakítható az elítéltekkel való törődés, gondozás, a velük való együttműködés?

Ad a.) Ami a gazdasági feltételeket illeti, a rendszerváltozást követő években romlottak a büntetés-végrehajtás feltételei. A tulajdonviszonyok és a gazdaság egész struktúrájának átalakításából fakadó átmeneti költségvetési nehézségek miatt kritikussá vált a hagyományosan maradékelven finanszírozott büntetés-végrehajtás helyzete. Mindez már nem egyszerűen gazdálkodási nehézségeket jelentett, hanem döntően és kedvezőtlenül hatott a szakmai alaptervekenységre, a fogvatartottak elhelyezésére, ellátására, kezelésére, nevelésére, oktatására, az intézetek biztonsági helyzetére és a szabadulásra való felkészítés-felkészülés kilátásaira egyaránt. A fogvatartottak ellátására irányuló feladatok teljesítését nehezítette, hogy a szervezet költségvetési gazdálkodására a nagyfokú takarékoság ellenére az állandó likviditási gondok váltak jellemzővé.¹⁶

Az elítéltek munkával foglalkoztatása is sajátosan alakult át hazánkban. A rendszerváltozást megelőző évtizedekben az extenzív termelési és tervutasításos rendszerben a nyugat-európaiak által is megcsodált büntetés-végrehajtási vállalatok, ha állami támogatással is, de működőképesek voltak, és az elítéltek jelentős hányadának társadalmilag hasznos munkáltatását biztosították. 1989-től azonban a vállalatoknak nyújtott támogatások 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.¹⁷ 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. Ennek következménye

¹⁶ Lásd: A rendszerváltozás és a magyar büntetés-végrehajtás tevékenysége. Forrás: Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságának főosztályvezetői értekezletre szóló előterjesztése 1992. októberében, 4. oldal.

¹⁷ Előterjesztés a Kormány részére a büntetés-végrehajtás helyzetéről. Igazságügyi Minisztérium, 1992. február, 7. oldal

pedig az elítéltek belső munkanélkülisége, ezzel relatív elszegényedésük növekedése lett, ami pedig kedvezőtlen, az intézetek belső biztonságát is veszélyeztető hangulat indukálódásához vezetett.¹⁸

Ad b.) A rendszerváltás különös terhet rótt a büntetés-végrehajtás személyi állományára, egyben megmutatta ebben az átmeneti időszakban annak válságkezelő rátermettségét. A rendszerváltással a kelet-közép-európai régióban feltorló 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 sajátos módon reagált: úgy ítélték meg, hogy számukra a rendszerváltás 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.¹⁹ 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 „aranytartaléka”, a személyi állománynak az a hűséges, kemény magja, amely a nehéz időszakokban erején felül is képes teljesíteni.

A személyi állomány tagjainak többsége már a 70-es évektől a büntetés-végrehajtásnál fokozatosan kibontakozó humán tendenciák jegyében alakította szakmai irányultságát, így a rendszerváltáskor az elítéltekkel való kontaktus, a bánásmód kultúrája tekintetében nem volt számottevő elmaradásunk. Mégis, a legitimációs válság a személyi állomány egy része számára sem múlt el következmények nélkül, nőtt az elbizonytalanodás, a fásultság, a kiábrándulás. Ennek is szerepe volt abban, hogy felgyorsult a testülettől való elvándorlás. 1989-ben a személyi állomány 7%-a, 1990-ben 11, 1991-ben pedig már 12,5%-a távozott – többségük egészségügyi okokból.

Az igazságügyi vezetésnek a kormányzat számára 1992 februárjában készített előterjesztése jól érzékeltette a személyi állomány körüli anomáliákat. Az előterjesztés kiemelte, hogy a bv. szolgálat nem vonzó a fiatalok körében, e hivatás társadalmi elismertsége az átlagosnál alacsonyabb, anyagi-erkölcsi megbecsülése sem áll arányban a szakmai követelményekkel, amelyek jelentős fizikai és pszichikai megterheléssel járnak. A minisztérium azt is elismerte, hogy a hivatásos szolgálattal járó korábbi kedvezmények köre is leszűkült.²⁰ A nagyarányú fluktuáció következtében a maradó állomány szolgálati terhei nőttek, a

¹⁸ A rendszerváltozás... i.m. 5. oldal

¹⁹ Uo. 6-7. oldal

²⁰ Előterjesztés a Kormány részére... i. m. 4-5. oldal

korlátozott költségvetés pedig a megnövekedett feladatellátás terheit nem volt képes kompenzálni.²¹ A rendszerváltozást követő években általánosan tapasztalható volt, hogy a személyi állomány tagjainak életkörülményei romlottak, egzisztenciális helyzete rosszabb lett, adósságai nőttek.

Egyfelől a költségvetési korlátokból fakadó takarékoság, másfelől a hatékony büntetés-végrehajtás fenntartása vetette fel 1991-ben a szervezet átalakításának, racionalizálásának igényét. Erre a megelőző évtized tapasztalatai ösztönöztek, de felvetődött a szervezet nyugati modell szerinti átszervezésének gondolata is. A tapasztalatok azt mutatták, hogy a szervezet horizontálisan túlságosan tagolt, hiányzik az egyes szervezeti egységek közötti összhang, a hatáskörök túlságosan centralizáltak (ezért szélesíteni tervezték az intézetek önállóságát).²² A nyugati országok szervezeti modelljeinek követése pedig a hazai szervezet „demilitarizálását” igényelte volna, ennek keretében az országos parancsnokság átalakítását olyan civil irányító szervvé, amely nem csupán a szabadságelvonással járó, hanem valamennyi szankció végrehajtásának központi irányítását látja el.²³ Ezen kívül a szervezeti reform a honi börtönügy személyzetéből fegyveres szolgálati állományban csak a biztonsági szolgálatra beosztottakat hagyta volna meg.

Az átszervezés 1991-ben megtörtént, azonban az elképzeléseknek csak egy részét, főleg a takarékosági szempontoknak megfelelő módosításokat hajtották végre. Ennek eredményeképpen az Országos Parancsnokság létszámát 30%-al (227 főről 161 főre), az intézetek vezetői szintjeinek és beosztásainak mintegy 40%-os csökkentését (261 főből 156 fő) látták el, új szervezeti egységként hozták létre a Központi Ellátó Intézetet és a Sajtóirodát. Az átszervezésnek figyelemre méltó intézkedése volt, hogy az intézetekben a fogvatartottak életének irányítását, ellenőrzését végző személyek egy szervezeti egységbe integrálódtak.²⁴ Az átszervezés nem tűzhet napirendre sem a tervezett „demilitarizálást”, sem a decentralizációt. Előbbi érzékenyen érintette volna a személyi állomány fegyveres státuszából fakadó privilégiumait, az utóbbi legfőbb akadálya pedig a szűkös költségvetés volt. Az intézetek tartós hiánygazdálkodása ugyanis szigorúan centralizált pénzügyi kontrollt igényelt, de az alulfinanszírozottságra vezethető vissza az a szakmában eluralkodott biztonsági szemlélet is, amelynek szükségszerű velejárójává vált a centrális rendvédelmi hierarchia kialakítása.

Összefoglalva: A politikai és gazdasági rendszer változása 1989-ben új reményeket ébresztett a büntetés-végrehajtás szakmai köreiből. A hazai büntető igazságszolgáltatásban egy európai orientációjú liberalizációs folyamat kezdődött, amelynek következtében a 90-es évek közepéig csökkent a fogvatartotti ráta. Ez lehetőséget kínált 1993-ban a büntetés-végrehajtási szabályozás harmonizálására, a nemzetközi kötelezettségeink és az Európa Tanács ajánlásai, különösen az 1987-es Európai Börtön szabályok adaptálásával. Sokat ígérő kísérletek indul-

²¹ Uo. 8. oldal

²² A rendszerváltozás... i. m. 9. oldal

²³ Vókó György: Javaslat a büntetés-végrehajtás... i. m. 8. oldal.

²⁴ A rendszerváltozás... i. m. 9. oldal

tak az európai alapelveknek – a normalizálás, a nyitottság és a felelősség elveinek – gyakorlati megvalósítására. Jelentős eredménynek tekinthető az a párbeszéd, amely a társadalmi közvélemény és a szakma között kialakult, elsősorban az írott és az elektronikus médiával való kedvező kapcsolat megteremtésével. Reményteljesen újjáéledtek azok az egyházi, karitatív és társadalmi szervezetek, amelyek az intézetek falain belül és azon kívül segítséget nyújtottak a büntetés-végrehajtás céljainak megvalósításában.

Már a 90-es évek elején azonban nyilvánvalóvá vált, hogy az új társadalmi rendszer költségvetési terhei és prioritásai nem teszik lehetővé a büntetés-végrehajtás materiális feltételeinek javítását, a 100-120 éves intézeti infrastruktúra modernizálását, a jelentős költségvetési többletterhet jelentő foglalkoztatás (munkáltatás) szélesebb körű korszerűsítését, a személyi állomány egzisztenciális feltételeinek javítását. A tartós szakmai válságot már-már művészi fokon kezelő börtönszemélyzet jóvoltából a társadalom köznyugalmát érintő, biztonságát veszélyeztető rendkívüli események nem történtek, de a szakma sajátos csapdája: ha súlyos események fordították volna ide a figyelmet, a támogatás sem maradt volna el.