

Az új büntetés-végrehajtási törvény kodifikációs folyamata

Tisztelettel köszöntöm Önöket ezen a szakmai konferencián, amelynek témája Magyarország új, jelenleg előkészítés alatt álló, a büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló törvénynek a tervezete. Röviden szeretnék ennek a munkának az előzményeiről beszélni.

A kormány idén júniusban fogadott el egy koncepciót, amely tartalmazta a jelenlegi kódexnek a főbb elemeit, azokat a pontokat, azoknak a területeknek a megnevezését, amelyeknek a módosítása szükséges, illetve meghatározta, melyek azok az értékek, amelyeket az eddigi szabályozásból, a büntetés-végrehajtási gyakorlatából meg kell őrizni. Ennek eredményeképpen készült el szeptemberben az a szövegtervezet, amelyet széles körű – mind hazai, mind nemzetközi – egyeztetésre bocsátottunk. Mi magunk is bevalljuk, hogy nem nálunk van a bölcsek könyve, számítunk mindazoknak a szervezeteknek a véleményére, a szakembereik tapasztalataira, akik valamilyen formában kapcsolódnak a büntetés-végrehajtás tevékenységéhez, akár itthon, akár más államban.

Egy sajátos, közös munka eredménye az eddig elkészült tervezet, és annak a további finomítása is az lesz. A magyar jogalkotás tulajdonsága, hogy a büntetések és intézkedések végrehajtását szolgáló törvény tervezetének előkészítése két tárca – a Belügyminisztérium és az Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium – kompetenciájába is beletartozik, munkájukat tehát szükségszerűen együttműködve kell végezniük.

A munkamegosztás nyilván úgy alakult ki, hogy a Belügyminisztérium, mögötte a büntetés-végrehajtás teljes feladatrendszerével hozta magával azokat a gyakorlati követelményeket, tapasztalatokat, amelyeknek szerintük az új kódexnek meg kell felelnie, míg az igazságügy az alkotmányos követelményekkel, a Büntető Törvénykönyvvel, az emberi jogi kívánalmakkal való összhangért, végső soron a kodifikáció egységességéért, a törvény egységes szerkezetbe foglalásáért felelős.

Az új büntetés-végrehajtási kódex, ha megalkotásra kerül – terveink szerint, ha minden jól megy, az Országgyűlés még ebben az évben elfogadja ezt a törvényt –, egy 34 éves, korábbi jogszabályt vált fel, amely formáját tekintve törvényerejű rendeletként van jelen a magyar jogrendszerben. Kövületnek is nevezhető, hiszen ez a jogforrási forma ma már nem használatos a jogrendszerünkben. Még a szo-



cializmus időszakából ismert a törvényerejű rendelet fogalma, amikor a kollektív államfői testület, az Elnöki Tanács jogosult volt az Országgyűlés helyett ugyanolyan erejű jogszabályt kiadni, mint egy törvény. Tehát már ennél fogva is indokolt végre egy új, a jogállami és a mostani alkotmányos jogforrási hierarchiának megfelelő jogszabályi formába önteni a büntetések és intézkedések végrehajtásának a szabályait.

A büntetés-végrehajtási intézményrendszer, mint az állami büntetőhatalom része, a bírósági ítéletben megállapított joghátrány érvényesítését hivatott elvégezni, s akár állami kényszer útján is annak érvényt szerezni. Mindezt azonban nem teheti önkényesen, hanem a demokratikus jogállami berendezkedés által behatároltan, meghatározott cél, nevezetesen a társadalom védelme érdekében. Ugyanakkor megállapítható, hogy az egyetemes jogfejlődés nyomán az államok a szuverenitásukat az emberi jogok tiszteletben tartása mellett, a nemzetközi egyezmények által is meghatározottan gyakorolják.

Mint a régió tagállamai, Magyarország is részese valamennyi, a fogvatartottak helyzetét és a fogvatartottakkal való bánásmód tekintetében meghatározó jelentőségű nemzetközi emberi jogi egyezménynek. Kiemelendő, hogy Magyarország csatlakozott a kínzás elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvéhez, az OPCAT-hez, és 2015. január 1-jével létrejön hazánkban is a nemzeti megelőző mechanizmus, amelynek működtetését számos európai országhoz hasonlóan az ombudsman, vagyis az alapvető jogok biztosa fogja ellátni.

A kormányzat számára fontos, hogy a vonatkozó nemzetközi egyezményeknek, az azok hatályosulását ellenőrző monitoring rendszerek ajánlásainak megfelelő, valóban 21. századi büntetés-végrehajtási kódex szülessen, amely modern, európai, ugyanakkor a Kormány büntetőpolitikáját is megfelelően tükrözi.

Engedjék meg, hogy először – szélesebb perspektívából közelítve a témához – röviden bemutassam a kormányzat eddigi büntetőpolitikai törekvéseit, és azt, hogy ebbe a folyamatba hogyan illeszkedik be az új büntetés-végrehajtási kódex megalkotása. A jogalkotás mérföldkövét jelentette a 2013. július 1-jén hatályba lépett Büntető Törvénykönyv, amely a korábbi, 1978-ban elfogadott Btk.-t váltotta fel. Az új Btk. szervesen illeszkedik abba a jogalkotási folyamatba, amely az Alaptörvény elfogadását követően, a sarkalatos és kódexjellegű törvényeken keresztül, a jogrendszer legfontosabb elemeinek felülvizsgálatát célozza meg.

Az új Büntető Törvénykönyvben a kormányzat büntetőpolitikai szándékának megfelelően a korábbinál hangsúlyosabban jelenik meg a tettarányos büntetőjogi szemlélet. Koncepcionális alapelvként a hatékonyság, következetesség, egyszerűség, korszerűség négyes követelménye érvényesült az új Btk. kidolgozásakor, kiegészülve a társadalom fokozottabb védelmét szolgáló szigorúság követelményével. E követelmények egymásból következnek, és együtt érvényesülve fel is erősítik egymás hatását.

Az 1978-as Büntető Törvénykönyv előkészítésekor még nem volt kiforrott a büntetés-végrehajtási jogi szabályozás, sőt önállósága is tudományos viták tárgya volt, így a régi Büntető Törvénykönyvben a büntető anyagi jogi rendelkezések között számtalan büntetés-végrehajtási rendelkezés is szerepelt. A büntetés-kiszá-

bás és a büntetés végrehajtása során érvényesülő, az eljárás különböző szereplői által érvényesítendő eltérő szempontoknak megfelelő hatékonyabb szabályozás kialakítása érdekében az új Btk. a büntető anyagi jogi és a büntetés-végrehajtási szabályokat világosan elkülönítette.

A társadalmi változások és az arra választ adó büntetőpolitika, amely az új Büntető Törvénykönyvben testesült meg, aktuálissá tette egy új, tartalmát és szabályozási elveit tekintve modern büntetés-végrehajtási kódex megalkotását. Úgy is fogalmazhatnánk, hogy az új Btk. elfogadásával, amely immáron a szankciórendszer kereteit hosszú időre meghatározza, felszállt a fehér füst az új büntetés-végrehajtási törvény megalkotása előtt.

A hatályos büntetés-végrehajtási jogszabályok a hazai viszonyokat szem előtt tartva ültették át a különböző nemzetközi egyezményekben megfogalmazott alapelveket, elvárásokat. Ennek során különös tekintettel voltak az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló római egyezményre, az ehhez kapcsolódó strasbourgi bírósági gyakorlatra, illetve a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzéséről szóló európai egyezményre, valamint ehhez kapcsolódóan a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzésére megalakult Európai Bizottság, ismertebb néven a CPT jelentéseiben megjelenő ajánlásokra.

A még hatályos büntetés-végrehajtási törvényerejű rendelet átfogó módosítására a rendszerváltást követően 1993-ban került sor. Akkor az egy olyan novelláris módosítás volt, amely a demokratikus intézményrendszernek megfelelő átalakítást jelentett, de nem hozott lényegi szakmai megújulást, és nem volt teljes körű. Több kormányzati ciklusban is felmerült már az új büntetés-végrehajtási kódex megalkotását célzó elképzelés, és folytak szakmai előkészítő munkálatok is, de az új Btk. elfogadásával érett meg igazán a helyzet a koncepcionális átalakításhoz.

Lényegét tekintve a rendszerváltás óta várat magára büntetés-végrehajtási jogterület átfogó felülvizsgálata. A mostani elkészítő munkálatok során az említett nemzetközi egyezmények és ajánlások, illetve a nemzetközi ellenőrző szervek javaslatai, az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéletei a továbbiakban is irányt mutatnak, és segítséget nyújtanak egy jogállami szabályozás kialakításához.

Az új kódex több tekintetben is új alapokra kívánja helyezni a büntetés-végrehajtást. Hiánypótló a büntetés-végrehajtási jogviszony fogalmának bevezetése, amelyet a tervezet egy hierarchikus jogviszonyként határoz meg, melynek egyik oldalán az állam, illetve az állam által delegált hatáskörben a büntetés-végrehajtási szervezet, mint a központi büntetőhatalom kizárólagos birtokosa helyezkedik el, míg a másik pozícióban a fogva tartott személy áll. A jogviszony jellegéből adódik, hogy a feleket – a szabadságelvönásból fakadó sajátos helyzetre figyelemmel – jogok és kötelezettségek kölcsönösen megilletik, illetve terhelik.

A tervezet a bíróság és az ügyész büntetés-végrehajtási feladatait meghatározó legfontosabb szabályokat a hatályos szabályozáshoz képeset átláthatóbban és részletesebben rögzíti.

Az új Btk. a bíróság által alkalmazható joghátrányok körének szélesítése érde-

kében a szankciórendszer tekintetében is komolyabb változásokat hajtott végre. Új büntetési nemként vezette be az elzárást és a sportrendezvények látogatásától való eltiltást, az intézkedések körében pedig a jóvátételi munka és az elektronikus adat hozzáférhetetlenné tétele jelent meg, mint új szankció a Btk.-ban. Ezen új büntetések és intézkedések végrehajtási szabályai már az új Büntető Törvénykönyv hatálybalépéséhez kapcsolódó átmeneti rendelkezésekről és egyes törvények módosításáról szóló törvényben megalkotásra kerültek 2012-ben. Ugyanakkor az új büntetés-végrehajtási kódex tervezete nem pusztán ezek mechanikus átvételét hajtja végre, hanem tartalmi, a gyakorlati tapasztalatokra épülő változásokat is megvalósít. Pl. az elzárás szabályai tekintetében szerkezeti átalakítás történik, ami technikailag a korábbi jogszabályban nem volt kivitelezhető, de az új kódex erre kiváló lehetőséget teremtett, így egy egységesebb és következetesebb fogalomhasználatú szabályozással leszünk gazdagabbak.

A szabadságvesztés, mint a legszigorúbb és a büntetésiskizabási gyakorlatot tekintve egyik legelterjedtebb büntetési nem, újraszabályozása az új kódex egyik leghangsúlyosabb része. Új elemként jelennek meg a törvényben a szabadságvesztés végrehajtásának alapelvei. A hagyományos alapelvek – mint a törvényesség, a fokozatosság, a normalizáció és az egyéniesítés elve – mellett új, a jelenlegi társadalmi helyzetre reagáló alapelvek kerülnek kimondásra, úgymint a rugalmasság, a káros hatások minimalizálása, a pragmatizmus, és az egyéni aktivitás is hangsúlyos szerepet kap, kijelölve ezzel a végrehajtás fő irányvonalait.

Az új kódex tervezetében központi helyet kap az egyéniesítés, valamint kiemelkedő célként szerepel a társadalomba való visszailleszkedés elősegítése, az elítéltek hatékonyabb oktatása és foglalkoztatása, a szabadulás utáni jogkövető életmód kialakításához szükséges feltételek biztosítása.

Az állampolgárok és a társadalom részéről számos esetben kifogásként jelenik meg a negatív börtönhatások mellett a végrehajtás költségessége. A börtönártalmak kivédését szolgálják a jól kidolgozott elkülönítési szabályok és speciális részlegek kialakítása, valamint a reintegrációt hatékonyabban elősegítő programok. A költséghatékonyaságot illetően nem kergetünk illúziókat: a büntetés-végrehajtás, mint állami feladat, komoly pénzforrásokat igényel, de erős a kormányzati szándék aziránt, hogy az elítéltek mind szélesebb köre legyen foglalkoztatható hasznos munkával, mely egyrészt segíti az elítélt reintegrációját, emeli önbecsülését, és nem elhanyagolható módon kompenzációt is megtestesít a társadalom számára, mivel az elítélt munkájával hozzájárul a büntetés-végrehajtás önellátását szolgáló igények kielégítéséhez.

A fogvatartottak reintegrációja, valamint a fogvatartottak e tevékenységben való aktív és személyes közreműködésének kialakítása érdekében a tervezet bevezeti a Kockázatelemzési és Kezelési Rendszert és az ezen alapuló rezsimszabályokat. Alapvető célkitűzése a tervezetnek, hogy a fogvatartás biztonságának és rendjének fenntartása mellett, az egyéniesítésre figyelemmel, a kedvezmények és hátrányok körének bővítése is sor kerüljön. Erről bővebben a büntetés-végrehajtási kollégák fognak minden bizonnyal beszélni.

A jogbiztonságot erősítő lépésnek tekinthető, hogy az intézkedések közül a

kényszergyógykezelés és a javítóintézeti nevelés végrehajtása vonatkozásában jelentős mennyiségű, törvényi szabályozást igénylő, de jelenleg alacsonyabb szinten szabályozott rendelkezés végre törvényi szintre kerül a tervezetben. Fontos kiemelni a javítóintézeti nevelés kapcsán, hogy annak alkalmazhatóságát az új Btk. a 21. életévig bővítette ki. A javítóintézeti nevelés szabályozása köréből még kiemelném, hogy a hatályos rendelkezések a biztonsági intézkedéseket illetően igen hézagosak (bár azokra szükség van az intézet rendjének fenntartása érdekében), és többségükben rendeleti szinten jelennek meg. A tervezet felszámolja ezt a rendezetlen szabályozást, és a szabadságvesztéshez hasonlóan részletesen megjeleníti a javítóintézetekben alkalmazható biztonsági intézkedéseket és a testi kényszer alkalmazhatóságának feltételeit, amely utóbbi igazodna a fiatalkorúak életkorához, fejlettségéhez, így a 16. életév alatt csak korlátozottan lenne lehetőség a testi kényszer alkalmazására.

Végezetül a távolabbi jövőben megvalósítandó új büntetőeljárás törvény kodifikációjáról is ejtenék néhány szót; ez jelenti tulajdonképpen az alapvető büntetőjogi témájú jogszabályok megújítására vonatkozó kormányzati törekvések véghezvitelét. Az első lépés volt az új Btk. megalkotása, ezt követi a büntetés-végrehajtási kódex kidolgozása, a következő lépés lesz új büntetőeljárás kódex megalkotása. Jelenleg a koncepcióalkotás fázisában tartunk, ez év őszén remélhetően a kormány el fogja fogadni a koncepciót, majd ezt követően kezdődhet meg a büntetőeljárás kódex kodifikációja. Az új büntetőeljárás törvény Országgyűlés általi elfogadása a következő kormányzati ciklusban történhetne meg.

E konferencia megrendezése céljaink szerint lehetőséget teremt arra, hogy a kidolgozott új törvényi szabályozással összefüggő kérdéseket a résztvevők össze tudják vetni a meghívott országok jogszabályi környezetével, így a hazai szakértők közvetlen információkat, észrevételeket kaphassanak a külföldi szakértőktől az alkalmazni kívánt elemek hatásairól. Nagyon remélem, hogy mind önök, mind mi profitálni fogunk ebből a konferenciából. Arra biztatnám önöket, hogy hasznos felszólalásaikkal segítsék elő azt, hogy minél jobb és hatékonyabb büntetés-végrehajtás kódexe legyen Magyarországnak.