

Csóti András

## A magyar büntetés-végrehajtási szervezet múltja, jelene és jövője az új büntönügyi változások tükrében

Magyarország kormánya 2010-től új értékalapokra helyezve alakítja át a társadalom működését alapjaiban meghatározó jogi környezetet. Ennek a komplex munkának hangsúlyos elemét képezi az átfogó igazságszolgáltatási reform, amelynek során pragmatikus módon valósul meg a joganyag teljes korszerűsítése. Ehhez kapcsolódóan 2011-ben kormánydöntés született arról, hogy a büntetés-végrehajtási szervezet a nemzetközi elvárásoknak való megfelelésségét mérje fel, és tegyen javaslatot e normák és a magyar gyakorlat elemeinek közelítésére. E munkában fontos volt számunkra, hogy megismerjük, egyértelműen pontosítsuk a nemzetközi büntönügy fejlődésének irányait, az egyes országok végrehajtásának meghatározó elemeit, a büntetés-végrehajtási szakmánk legjobb gyakorlatait. Természetesen ennek során áttekintettük a törvényességi felügyeletet ellátó ügyészség véleményét, javaslatait, illetve kritikáit. Figyelembe vettük az alapvető jogok biztosának megállapításait, valamint teljes körűen áttanulmányoztuk a CPT több alkalommal hazánkban tett látogatásai kapcsán tett ajánlásait. Ezt a munkát elvégeztük, és alapvetően ennek alapján kezdtük meg az új bv. kódex kidolgozásának munkálatait.

Nagy jelentőséget tulajdonítok annak, hogy az új szabályozás kidolgozásában szervezetünk – az érintett két minisztérium vezető munkatársai és szakértői mellett – jelentős szerepet kapott. Álláspontom szerint ez egyben nagy felelősséget is jelent, ugyanis az elkövetkezendő évek, évtizedek munkáját alapozhatjuk meg. Meggyőződéssel állítom, hogy az új bv. törvény tervezetének előkészítésével mérföldkőhöz érkeztünk, mert ezzel egy valóban jogállami és korszerű szabályozás várományosai lettünk. De van ennek egy másik, jelképes és a történetiséghez köthető üzenete is: A rendszerváltást követően 23 évnek kellett eltelnie ahhoz, hogy formálisan mi is megtehessek a magunk rendszer- és korszakváltását.

### (A múlt)

Korszakváltást említettem, így kézenfekvő, és előadásom címéből is következik, hogy historikus szempontból nagyon röviden felidézzem a magyar büntönügy fejlődésének legfontosabb állomásait. Ha tekintetünket a múltra vetjük, akkor a horizonton mindenképpen az 1878. évi V. törvénycikk, a Csemegi-kódex jelenik meg. A büntönügy tekintetében azért bír a kódex kiemelkedő jelentőséggel, mert ez volt az első jogszabály, amely rögzítette azt a végrehajtási struktúrát és



rendet, amely a mai rendszer alapját is képezi. Nem beszélve arról, hogy ennek a törvényműnek hatására addig soha nem látott büntönépítési hullám indult el Magyarországon, kialakítva a napjainkban is meghatározó infrastrukturális alapokat. Túlzás nélkül állíthatom, hogy ezen időszak a magyar büntönügy fénykorának tekinthető.

Hazánkban 1945 után, már a koalíciós időkben elkezdődött ennek a fejlett és finoman kidolgozott struktúrának egy sajátos lebontása, ideológiai áthangszerezése. Jellemző volt, hogy a végrehajtásra vonatkozó rendelkezések csak bv. szabályzatban jelentek meg, végképp vulgarizálva ezzel ezt a joganyagot.

1966-ban született meg az első jogszabály, amely kifejezetten a végrehajtás részleteit rendezte, és megjelenítette a nevelés eszményét. Az 1973-as jogpolitikai határozatok hatásaként 1978-ban megszületett az új Btk., majd komoly előkészítő munka után elfogadásra került az 1979. évi 11. számú törvényerejű rendelet, amely a maga korában előremutató és korszerű szabályozást tartalmazott.

Kérem, engedjenek meg nekem egy személyes megjegyzést. Ebben az időszakban én már a testületnél szolgáltam, így testközelségből figyelhettem ennek a munkának a végrehajtását. A testközelség annyit jelentett, hogy táskavivőként a főnököm után vihettem az anyagokat az ilyen jellegű konferenciákra és vitákra; de azért láttam, és mélyen megőriztem emlékezetemben azt a felelősségteljes és elkötelezett munkát, amivel elődeink ezt a jogszabályt megalkották. Ma is állítom, hogy jó munkát végeztek, amelyet az is bizonyít, hogy számtalan változás mellett a rendelkezések 34 év után is joghatályosak, és keretet adnak szolgálatunknak.

Természetes, hogy a hatályban lévő szabályozás a rendszerváltás után több változtatáson esett keresztül, ezek közül kiemelkedik az 1993. évi novelláris módosítás, amely egyértelműen és következetesen az európai normákhoz való közelítés jegyében született. Mindezen jobbító szándékú törekvések ellenére azonban a végrehajtásra vonatkozó joganyag napjainkra eklektikus jellegűvé vált. Az előzőeket nem cáfolva, talán megengedik nekem azt a hasonlatot, ha azt mondom, hogy olyan, mint egy patchwork: színes is, foltos is, jó ránézni, a baj csak az, hogy ugyanakkor nagy lyukak tátongnak rajta.

### **(A jelen)**

A magyar büntetés-végrehajtási szervezet feladatrendszerén végigtekintve azt láthatjuk, hogy egyedülállóan komplex tevékenységi kört tudhatunk magunkénak. A büntetőjog minden területéről és a szabálysértési jog előírásaiból is származnak azok a személyi szabadság elvonásával járó jogkövetkezmények, amelyeket szervezetünknek kell végrehajtania. E tekintetben munkánk két fő irányba hat. Egyrészt a klasszikus feladatunk az ítéletben foglalt joghátrány maradéktalan, jogszerű és szakszerű végrehajtása a törvényes keretek között. Másrészt ezzel egyenrangú cél az elítéltek reintegrációja, a szabadulás utáni sikeres társadalmi visszailleszkedés esélyének növelése. A két szorosan összefüggő, ám sok ponton ellentétes hatásrendszer mentén működő tevékenység elvégzése és a siker záloga nem lehet más, mint a megfelelő háttér biztosítása.

Engedjék meg nekem, hogy tájékoztassam önöket: a mai napon 18 345 főt tartunk fogva a magyar bv. intézetekben. A számnál azonban nagyobb problémát jelent, hogy az intézményrendszer szempontjából ez 145%-os túlszűfolttságot jelent, ami szakmai munkánk lehetőségeit jelentősen behatárolja és korlátozza. Kozmetikázhatnánk azzal e tény, hogy a zsúfoltság tekintetében nem mi vagyunk a sereghajtók Európában, de úgy gondolom, ez rossz irány lenne; e helyett inkább új megoldásokat igyekszünk kidolgozni a magyar börtönügy legégetőbb problémájára. Ennek jegyében a bv. szervezet új szemléletű jogintézmények (reintegrációs őrizet, elektronikus távfelügyelet, ABE-rendszer\*, nyári börtön, telítettség kiegyensúlyozó program) kidolgozásával, a Kormány pedig férőhelybővítésekkel és új börtönök építésének elkötelezettségével kíván javítani a túlszűfolttságon.

Ezen, a mondhatni, infrastrukturális adottságból eredő helyzeten túl elengedhetetlenül szükséges a megfelelő jogi környezet és háttér is. A mostani kodifikáció során – számunkra megtisztelő munkamódszert alkalmazva – a jogalkotás alulról építkezett, és a bv. szervezet számára lehetővé tette, hogy koncepcionális szinten alulról dolgozza ki a jövőre vonatkozó elképzeléseit. Bátran kijelenthetem, hogy a feladathoz mérten a szakma legkiválóbbjai, sőt a teljes személyi állomány bevonásával eleget tettünk az elvárásoknak, és örömmel vettünk részt ebben a munkában, amely az átfogó igazságszolgáltatási reform nagyon fontos irányává vált. Munkatársaim szoros és napi együttműködésben a Közigazgatási és Igazságügyi, valamint a Belügyminisztérium vezető tisztségviselőivel, szakértőivel, elméleti és gyakorlati ismereteik teljes körű felhasználásával végezték ezt a feladatot.

Már említettem, hogy 1978–79-ben alulról nézhettem ezt a folyamatot; most megadatott nekem, hogy felülről láthassam. Ma ugyanazt az elkötelezettséget tapasztalom, ezért őszintén remélem, hogy 30–40 év múlva utódaink ránk is úgy fognak emlékezni, mint ahogy én a hetvenes évekbeli munkatársaimra.

A büntetés-végrehajtási szervezet jelenét összefoglalva feladatainkat a következőképpen tudom megfogalmazni:

- A szakmai tevékenység színvonalának fenntartása, amelyben kiemelt szerepet kap a foglalkoztatás, ezen belül a munkáltatás, oktatás és az önellátás kiteljesítése. A jelenleg hatályos jogszabályok maradéktalan betartásával biztosítani kell a büntetés-végrehajtási szervezet biztonságos és folyamatos működését. (Munkatársaimnak ezt röviden úgy szoktam lefordítani: nyugodt hátteret kell biztosítani a jogalkotónak, hogy ebben az úgynevezett átmeneti időszakban semmi olyan ne történjen, amely jelentős irányváltást okozna bárki részéről.)
- Nyilvánvaló, hogy további feladatunk az aktív és folyamatos közreműködés a kodifikációs folyamatban, a társadalmi vita és a közigazgatási egyeztetés során beérkezett vélemények, javaslatok feldolgozása, beépítése a törvénytervezetbe. Napjaink feladata, hogy megteremtjük azt az infrastrukturális hátteret, illetve azt a megfelelő módszertani környezetet, amelyről a későbbiek során vezető munkatársaim külön és részletesen is szólnak.

\* Az alacsony biztonsági fokozatú elítéltek elhelyezésének, kezelésének rendszere. (A Szerk.)

- Már a jelen feladata a felkészülés és felkészítés az új törvény befogadására, a szervezeten belüli elfogadtatására és alkalmazására. E szempontból bizakodásra ad okot, hogy a magyar büntetés-végrehajtási szervezet személyi állományának képzési rendszerét teljesen új alapokra helyeztük, megteremtve ezzel azt a lehetőséget, hogy mind a hatályos előírásokra, mind pedig az új törvényre vonatkozóan a kollégák megfelelő felkészültséggel lépjenek szolgálatba.

Ha már előadásom elején a múltról egy hasonlattal éltem, engedjék meg, hogy a jelen helyzet értékelésére is egy hasonlatot hozzak. A gödröt kiástuk, a kis fát el is ültettük, most már csak az a dolgunk, hogy öntözzük és szeretettel ápoljuk ezt a fát, hogy meglombosodjon annak érdekében, hogy az árnyékában majd valami-kor meg tudjunk pihenni.

### (A jövő)

Miután az előadás címében a múlt és a jelen mellett a jövő is szerepel, engedjék meg, hogy röviden erről is szóljak. Államtitkár úr és helyettes államtitkár úr is említette, hogy az elmúlt években készült már koncepció is, meg törvényjavaslat is. Ülünk itt a teremben páran, akik ezekkel elég jelentős számú munkaórát eltöltöttünk. Nagyon bízom abban, hogy az új törvénytervezet a szakmai viták, közigazgatási egyeztetések után a kormányzat elé kerül, majd az Országgyűlés el is fogadja. Ebben az esetben rövid távon további intenzív jogalkotás várható, hiszen e magas szintű jogszabály alkalmazhatóságának biztosítása érdekében a rendeleti szintű normák kimunkálása következik, ami a gyakorlatban dolgozó szakemberek számára éppen olyan fontos, mint a törvényi szabályozás. Úgy gondolom éppen ezért, hogy megfelelő előkészítés után a jelenlegi munkamódszert alkalmazva kell ezt a feladatot is végrehajtanunk.

Közép- és hosszú távon nem lehet más feladatunk, mint a törvény és a rendeleti normák jog- és szakszerű alkalmazásával, a társadalom és a kormányzat elvárásának megfelelően működtessük a büntetés-végrehajtási szervezetet, középpontba állítva a fogvatartotti reintegrációt, mint szervezetünk legfontosabb küldetését.

Kiemelten fontosnak tartom azt is, hogy a büntetés-végrehajtás „embermentő” tevékenysége szélesebb körben váljék ismertté, és ez által a szervezet elismerően és tudottan értékek hordozójaként jelenjen meg – úgy, ahogy a küldetésnyilatkozatunkban is szerepel – az egész társadalom előtt.

E célkitűzések eredményességét az új szabályozással – személy szerint és vezető munkatársaim véleménye alapján is – biztosítottnak látom. Úgy gondolom, hogy egy olyan normarendszer születik meg, amely kiérdemli ismételten a korszakváltó jogszabály megnevezést az utánunk következő szakmai generációk tagjaitól, s olyan megkerülhetetlen útjelző lesz a magyar büntönügy történetében, amely még sokáig meghatározza tevékenységünket.

Őszintén bízom benne és remélem, hogy mai konferenciánk eredményei, az itt elhangzó hozzászólások is ezt a célt fogják szolgálni.