

Bogotyán Róbert

A zsúfoltság csökkentésének útjai a börtönépítésen túl¹

Bevezetés

Mielőtt ismertetném, hogy milyen lehetőségek állnak a magyar büntetés-végrehajtási szervezet rendelkezésére a börtönök zsúfoltságának csökkentése érdekében, illetve milyen tevékenységet fejtett ki az elmúlt években a szervezet ezen a téren, fontos utalnunk a jelenlegi hazai szabályozásra, továbbá érdemes nemzetközi kitekintést tennünk.

A fogvatartottak elhelyezésével kapcsolatos jelenlegi hazai szabályozásról szólva az új Bv. törvény nyomán született IM rendelethez kell fordulnunk. A szabadságvesztés, az elzárás, az előzetes letartóztatás és a rendbíróság helyébe lépő elzárás végrehajtásának részletes szabályairól szóló 16/2014. (XII. 19.) IM rendelet értelmében a zárkában (lakóhelyiségben) elhelyezhető létszámot úgy kell meghatározni, hogy minden elítéltre lehetőleg hat köbméter légtér, illetve a férfi elítéltek esetén három négyzetméter, a női elítéltek és a fiatalok esetén három és fél négyzetméter mozgástér jusson. A mozgástér meghatározása szempontjából a zárka (lakóhelyiség) alapterületéből az azt csökkentő berendezési és felszerelési tárgyak által elfoglalt területet figyelmen kívül kell hagyni. Egyéni elhelyezés esetén a zárka (lakóhelyiség) alapterületének el kell érni a hat négyzetmétert. Az előzetesen letartóztatottakat zárkában kell elhelyezni. A zárkában elhelyezhető létszámot úgy kell meghatározni, hogy személyenként lehetőleg tíz köbméter légtér és négy négyzetméter mozgástér jusson.

I. Kitekintés

I. 1. Az Európai Börtön szabályok

[Miniszteri Bizottság Rec (2006) 2 ajánlása a tagállamok számára]²

Az Európai Börtön szabályok 18.5. számú szabálya szerint minden egyes fogvatartottat éjszaka elvben egyszemélyes zárkában kell elhelyezni, azon esetek kivételével, amikor vélelmezhető, hogy a más fogvatartottakkal együtt történő elhelyezés *kívánatosabb*.³

1 A XX. Kriminálexpón 2014. november 18-án megtartott, „A legjobb gyakorlatok a fogvatartotti reintegráció területén” című konferencián elhangzott előadás bővített, szerkesztett változata.

2 Elfogadta az Európai Unió Miniszteri Bizottsága 2006. január 11-én a Miniszteri Megbízottak 952. ülésén.

3 Vö. Pallo József–Töröcsik Balázs: A magyar büntetés-végrehajtás szabályozási környezete az európai elvárások tükrében (2. rész). *Börtönügyi Szemle*, 2011. évi 3. szám, 1. o.

Az egyágyas zárkákban történő elhelyezés biztosítása anyagi és infrastrukturális feltételeinek hiánya miatt jelenleg a túlzásúfoltosság – amely adott esetben akár az emberi méltóság sérelméhez is vezethet – kezelése áll az európai országok erőfeszítésének középpontjában. A Kínzást és az Embertelen vagy Megalázó Bánásmódot vagy Büntetést Megelőzni Hivatott Európai Bizottság (a továbbiakban: CPT) az erre vonatkozó számszerűsített értékeket az alábbiakban határozta meg:

- a térkihasználás kívánatos értéke: 6 m² / 1 fogvatartott;
- a térkihasználás még elfogadható értékei: 9 m² / 2 fogvatartott, vagy 12 m² / 3 fogvatartott, vagy 16 m² / 4 fogvatartott.⁴

A CPT a legideálisabbnak a 9–10 m²-es egyszemélyes zárkákat tartja.⁵

Az Európa Tanács elvárja ugyan a tagállamoktól, hogy intézkedéseket tegyenek a túlzásúfoltosság leküzdésére, azonban azt már magukra a kormányzatokra, illetve a hatóságokra bízta, hogy ennek milyen módon tesznek eleget. A legkészenfekvőbb és egyben legdrágább megoldás az új börtönök építése, de léteznek másféle lehetőségek is. „Egyes országokban például az a gyakorlat, hogy korlátozzák vagy akár meg is szakítják az újabb befogadásokat, amikor a maximális feltöltöttségi szintet elérik, és várólistát készítenek az olyan fogvatartottak felvételéhez, akiknek szabadon tartása nem jelent súlyos biztonsági kockázatot.”⁶

Az Európai Börtön szabályok 18.6. számú szabálya szerint amennyiben a fogvatartottak elhelyezése nem egyágyas helyiségben történik, csak azok helyezhetők el közös zárkákban, akik elismerten alkalmasak az együttlakásra. Magyarországon nincs erre vonatkozó kifejezett jogszabályi rendelkezés, jóllehet a gyakorlatban elkülönítjük a dohányzó fogvatartottakat a nem dohányzóktól, és amennyiben a körülmények lehetővé teszik, figyelembe vesszük a fogvatartottak egymáshoz való személyes viszonyát, ám ez utóbbi csupán esetlegesen érvényesül.

A 18.1. számú szabály kimondja: a zárkák (lakóhelyiségek) beltereit úgy kell kialakítani, hogy minden egyes fogvatartottra elegendő alapterület, illetve légköbméter jusson. A Börtön szabályok tehát – ellentétben a CPT ajánlásával, amely kizárólag a négyzetméter alapú szabályozást tartja elfogadhatónak – a tagállamokra bízta, hogy négyzetméterben, avagy légköbméterben állapítják-e meg az egy fogvatartottra jutó minimális személyes tér nagyságát.

Az eddigi, a túlzásúfoltással kapcsolatos strasbourgi jogesetekben kivétel nélkül kelet-európai államok voltak érintettek, és eddig minden esetben elmarasztaló döntések születtek. Közös jellemzője az ügyeknek, hogy egyik esetben sem merült fel releváns kérdésként a büntetés-végrehajtási hatóságok személyzetének szándéka, azt nem is vizsgálták, vagyis megállapítható, hogy a túlzásúfoltosság kínzási szándék nélkül is sértheti az emberi jogokat.⁷

4 Vókó György: *Európai büntetés-végrehajtási jog*. Budapest – Pécs, Dialóg Campus 2006. 165. old. (Idézi: Pallo-Törőcsik, 1. o.)

5 Ld. A Börtön szabályok 18. szabályához fűzött magyarázatot. – *Új európai börtön szabályok és magyarázatuk*. Összeáll. Vókó György. Budapest, Ügyészek Országos Egyesülete, 2007. 39. old. (Idézi: Pallo-Törőcsik, 1. o.)

6 Ld. A Börtön szabályok 18. Szabályához fűzött magyarázatot. – I. m. 40–41. old. (Idézi: Pallo-Törőcsik, 1. o.)

7 Pallo-Törőcsik: i. m. 2. o.

A büntetés-végrehajtási intézetek (a továbbiakban: bv. intézet) túlszűfolttséghez köthető elmarasztaló döntések nyomán tömegesen indítottak pereket a fogvatartottak a nem megfelelő elhelyezési körülmények miatt. Az európai jogalkalmazás logikáját követve vélelmezhető, hogy a jelenlegi hazai szabályozásban meghatározott „lehetőség szerint” biztosítandó mozgástér, nem állta ki a strasbourgi jogértelmezés próbáját.

1.2. Néhány európai ország elhelyezési szabályai

Az Európai Börtönrendszerek, illetve a CPT ajánlásain túl tanulságos megvizsgálnunk, hogyan alakulnak az európai országok szabályai a fogvatartottak elhelyezésével kapcsolatosan.

Svédország: A fogvatartottakat egyszemélyes zárkákban helyezik el, ezért a befogadóképesség gyakorlatilag megegyezik a zárkák számával. A zárkák mellékkelhelyiséggel vannak felszerelve.

Dánia: A fogvatartottak egyszemélyes zárkákban kerülnek elhelyezésre, a befogadóképesség itt is megegyezik a zárkák számával, Dániában mindössze néhány kétszemélyes zárka található. A jogszabályok szerint az egyszemélyes zárkáknak minimum 6 m²-esnek kell lenniük, a kétszemélyes zárkák minimum 8 m² alapterületűek. A mellékkelhelyiségeket a zárkákon kívül alakították ki, kivéve a legújabb bv. intézeteket, amelyekben a zárkák 12 m² alapterületűek és elkülönített mosdó és WC található bennük.

Szlovákia: A bv. intézetek zárkáiban az egy főre jutó terület legalább 3,5 m². Ha a bv. intézetben a fogvatartottak létszámának emelkedése túlszűfolttséghez vezet, ez a szám időlegesen csökkenthető. Az előzetesen letartóztatottakra ugyanez a szabályozás vonatkozik. A női és a fiatalkorú fogvatartottakra jutó terület nagysága 4 m² / fő, amely állapotos fogvatartott esetén nem csökkenthető.

Olaszország: A bv. intézetek befogadóképességének kiszámításakor az alapterületet veszik figyelembe. Egyágyas zárkáknál bruttó alapterületet számolnak, amelynek minimum értéke 10 m², ez tartalmazza az ágy, az asztal és az egyéb berendezések által elfoglalt területet is. A vizes blokknak minimum 2 m² nagyságúnak kell lennie zárkánként. Kétszemélyes zárkák esetén az alapterület minimum 16 m², a mosdóé 2 m². A tisztálkodási lehetőséget kötelező a zárkákon belül kialakítani, amit a zárka többi részétől el kell szeparálni. Az előzetes, a fiatalkorú és a női fogvatartottak esetén is ugyanezek a szabályok érvényesülnek. A kapacitás határának elérése fölött nem fogadnak be több fogvatartottat addig, amíg nem szabadul fel férőhely. A jogerős szabadságvesztésre ítélt fogvatartott az előzetes házban várakozik, amíg fel nem szabadul egy hely számára valamelyik letöltő házban.

Franciaország: A bv. intézetek befogadóképességének meghatározásakor az alapterületet veszik figyelembe. A zárkák alapterületébe nem számítják bele a berendezési tárgyak által elfoglalt területet. A WC-eket a zárkákban alakították ki, elszeparáltan. Az egyszemélyes zárkák alapterülete minimum 9 m², a kétszemélyeseké legkevesebb 12 m², valamennyi fogvatartottra nézve. A zárkalétszám

kialakításakor figyelembe veszik a rendelkezésre álló alapterületet. A kapacitás elérésekor az előzetes házakban a befogadást továbbra is végrehajtják, a letöltő házakban azonban nem. Telítettség esetén a jogerős szabadságvesztésre ítélt fogvatartott addig az előzetes házban várakozik, amíg fel nem szabadul egy hely számára egy letöltő házban.

Litvánia: A büntetés-végrehajtási szervezet (a továbbiakban: bv. szervezet) a zárkába helyezéskor az alapterületet veszi figyelembe, amelybe nem számítják bele a zárka berendezési tárgyai által elfoglalt területet. Minden zárka tisztasági részleggel felszerelt, amit függönnyel szeparálnak el a zárka többi részétől. A tisztasági részleg területe 1,2 m². Az egy fogvatartottra jutó alapterület minimum 3,6 m², kivéve a Kaunasi Fiatalkorúak Börtönét, ahol ez a szám 4,1 m².

Észtország: Az észt bv. szervezet, sok európai országhoz hasonlóan, az alapterület figyelembe vételével alakítja ki elhelyezési kapacitását. Ennek kiszámításánál figyelembe veszik a zárkák berendezései által elfoglalt területet is, míg a WC által lefedett nem. A WC-k egyébként fallal elszeparáltak. Az új építésű intézetekben az egy főre jutó alapterület 4 m², a régebbi építésekben csupán 2,5 m².

Horvátország: A horvát bv. intézetekben befogadáskor egyaránt figyelembe veszik az alapterületet és az egy főre jutó légtér nagyságát is. Ezek alapján egy főre legalább 4 m² alapterületnek és 10 m³ légtérnek kell jutnia. Az alapterület megállapításakor nem vonják le a zárka berendezései által elfoglalt területet, hanem hozzáadják azt, így például az emeletes ágyak felsőbb szintjeinek területét is a zárka területéhez számítják. A WC területe fallal van elválasztva a zárkákon belül.

A fentiek alapján megállapítható, hogy a feladat ellátását behatároló állami szabályozások és az azok nyomán kialakult gyakorlatok igen eltérőek Európában. Összességében közelítenek az Európai Börtönszabályokban és a különféle európai uniós ajánlásokban rögzített elvárásokhoz, de kisebb-nagyobb mértékben különböznek is azoktól. A hazai rendszer az európai országokhoz viszonyítva pozitív elemekkel (például a nem hasznos alapterület figyelmen kívül hagyása vagy a paraméterek, mondhatni, középértékű meghatározása) rendelkezik, de negatívumokat is (például a „korlát nélküli” befogadás) tartalmaz. A bv. intézetek telítettségét alapvetően meghatározó két körülményre (befogadóképesség, fogvatartotti populáció) a fogvatartottak számának alakulása szempontjából a bv. szervezetnek nincsen ráhatása.

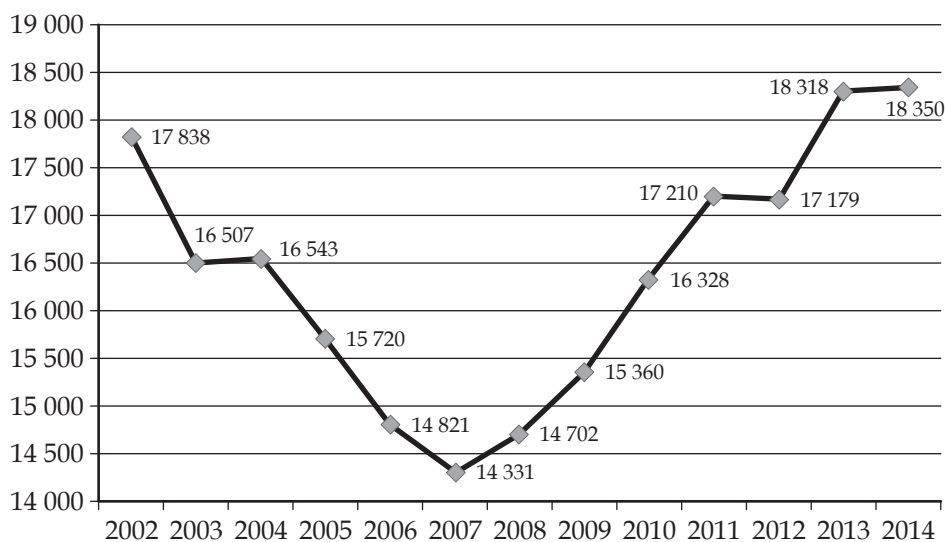
II. A telítettség-kiegyensúlyozó program

II.1. A program létrehozásának okai, előzményei

A hazai börtönök telítettségét vizsgálva megállapítható, hogy a fogvatartotti létszám fokozatos csökkenése, amely az előző évtizedben következett be, után az arány megfordult, az elmúlt közel egy évtizedben folyamatos növekedés mutatható ki.

A bv. intézetek telítettségének időleges csökkenésében fontos szerepet játszott a két Public-Private Partnership (PPP) intézet üzembe helyezése, amelyek 1 500

fős befogadóképességükkel (a jogutódlás miatti intézetmegszüntetést is be kalkulálva) közel 1 400 fős kapacitásbővülést eredményeztek.



A fogvatartotti létszám alakulása 2002–2014. között

A 2008 óta tartó jelentős fogvatartotti létszámnövekedés generálta azt a központi elvárást, hogy új módszerek kidolgozásával a telítettség vonatkozásában az arányos eloszlás és a zsúfoltság csökkenése érvényesüljön.

II.2. A programmal szemben támasztott elvárások

A követelményrendszer kialakításában az alábbi szempontokat kellett figyelembe venni. Külön kiemelendő a szempontok sorrendje, amely a probléma jellegéből adódóan fontossági rendet is tükröz.

- A módszernek elsősorban az előzetesen letartóztatottak elhelyezésére szolgáló, megyei jellegű bv. intézeteknek, ezek közül is a kiemelt „telítettségi gócpontoknak” kell hathatós segítséget nyújtania.
- A hasonló profilú bv. intézetek között a földrajzi és jogi lehetőségek figyelembe vételével, a szakmai érdekek érvényesítése mellett, törekedni kell az egyenletes feladatelosztásra, a közel azonos telítettségi mutatók kialakítására.
- Át kell venni és meg kell tartani a fogvatartotti körszállítás pozitív elemeit: tervezett és rendszeres végrehajtás, költséghatékony szállítási módszer.
- A bv. intézeteknek továbbra is lehetőséget kell biztosítani arra, hogy szükség esetén az előzetes szűrési szempontok alkalmazásával éljenek a csoportos átszállítások lehetőségével.

- e) A program beindítása előtt annak kidolgozott részleteit meg kell ismertetni az érintettekkel, szakminiszteri hozzájárulást kell szerezni a stratégiához, továbbá széles körben szükséges tájékoztatni a külső szervek vezetőit, illetékes szakembereit.

II.3. A program fő pillérei

II.3.1. A jogerős ítéletüket megyei bv. intézetben töltők elszállítása

Az első lépcsőben nem is annyira a megszokott elhelyezési gyakorlat szükség-szerű megbontásáról, mint inkább visszarendezéséről beszélhettünk. Általános gyakorlat volt ugyanis, hogy a megyei bv. intézetek végleges szállítást kezdeményeztek azon fogvatartottak esetében, akiknek ügyében jogerős ítélet született.

Szükséges volt ugyanakkor az intézet zavartalan működéséhez meghatározott létszámú, foglalkoztatható munkaerő biztosítása. Őket legtöbbször intézetfenntartási munkákkal foglalkoztatják, amely a jogszabályi környezet miatt – tekintettel arra, hogy a fogvatartásukra nem a megyei bv. intézetek hivatottak – úgynevezett visszatartási eljárás keretében valósul meg, amelynek során a munkáltatási okokra hivatkozva lehetőség nyílik a szokásostól eltérő profilú intézetet kijelölni a szabadságvesztés-büntetés végrehajtására.

Felismerve azt, hogy szakképzett és megbízható munkát nyújtó fogvatartottak az igényekhez képest ritkán kerülnek be a rendszerbe, a legtöbb bv. intézet azokat a fogvatartottakat is visszatartotta, akiket éppen nem munkáltatott, de a közeljövőben ennek reális lehetősége mutatkozott.

Így az első lépés az elhelyezési problémák orvoslására ennek a privilegizált helyzetnek a szorosabbra vétele volt: azon elítéltek elszállítása, akik fokozatuk szerint nem tartoznak az intézet profiljába, és a munkáltatásuk sem megoldott.

Az átszállítás a részt vevő bv. intézet válogatása alapján, a körszállításba bevontan történt, történik, így külön eljárást sem a bv. intézetnek, sem a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságának (a továbbiakban: BvOP) nem kell(ett) lefolytatnia.

II.3.2. Az előzetesen letartóztatott, nem jogerősen elítélt fogvatartottak elszállítása

Következő lépésben a nem jogerősen elítélt állománycsoport felülvizsgálatának végrehajtására került sor. Összhangban a korábbi szabályozással, a szabadságvesztés, az elzárás, a rendbíróság helyébe lépő elzárás, az előzetes letartóztatás és a szabálysértési elzárás végrehajtását fogantatosító büntetés-végrehajtási intézetek kijelölésének szabályairól szóló 55/2014. (XII. 5.) BM rendelet 2. §-a ad felhatalmazást arra („Az előzetesen letartóztatottakat a nem jogerős ítélet meghozatala után, a bíróság előzetes hozzájárulásával, az ítéletben megállapított végrehajtási fokozatnak megfelelő büntetés-végrehajtási intézetben lehet elhelyezni.”), hogy már a másodfokú eljárás során elszállítsák a fogvatartottat a nem jogerős ítéletben foglalt fokozat szerint illetékes végrehajtó bv. intézetek valamelyikébe.

A végrehajtás itt is külön eljárási kötelezettség nélkül a fogvatartotti körszállítás rendszerébe került beépítésre. A szállítás kezdeményezésekor mindazonáltal jelezni kell a BvOP felé, hogy nem jogerős ítélet miatt kéri az elszállítást, mert az egyes bv. intézetek a differenciálási szabályoknak megfelelően külön körletrészszel rendelkeznek a nem jogerősen elítéltek részére, és ezek maximális befogadó-képességét a célintézet kijelölésekor szem előtt kell tartani.

II.3.3. Az elzárást töltők elszállítása

A jellemzően rövid időtartamú elzárások végrehajtása során a vonatkozó korábbi gyakorlat szerint csak azokat szállították át a külön az elzárások végrehajtására is kijelölt végrehajtó bv. intézetekbe, akiknek kettő vagy annál több végrehajtandó elzárása volt. Jelenleg összesen 632 fő fogvatartott tölt elzárást a bv. intézetekben (2015. január 22-ei adat).

Ezt a telítettség-kiegyensúlyozó program harmadik lépése annyiban módosította, hogy az abban résztvevő bv. intézetek egyedi kezdeményezés alapján már a viszonylag rövidebb tartamú elzárást töltők elszállítását is kezdeményezhették.

Az elzárást töltők elszállításának célja nem feltétlenül az esetenkénti egy fő létszámcsökkenés, hanem a már sokat említett differenciálási szabályok érvényesítése. Ugyanis, ha csak egy elzárást töltő személy is volt a bv. intézetben, számára differenciált elhelyezést, azaz a gyakorlatban külön zárkát kellett biztosítani. Így egymaga 3–4 ember helyét foglalta, ami a kiemelten zsúfolt intézetekben nem megengedhető.

A végrehajtás egyedi, BvOP engedély alapján történhet, az átszállításra ebben az esetben is – praktikussági okokból – a rendszeres körszállítás keretében kerül sor.

II.3.4. Az elsőfokú ítélet előtt álló előzetesen letartóztatottak elszállítása

Ez a program, célkitűzését tekintve, legfontosabb eljárás módja, hiszen ebben a lépcsőben egy korábban – szó szerint – az adott bv. intézethez „kötött” fogvatartotti csoport kimozdítására kerül sor.

A bv. intézetek előzetes és gondos válogatása itt elengedhetetlen. Azon előzetesen letartóztatottaknak, akiknek a büntetőügye még ügyészi szakban tart, nem lehetséges az átszállítása, hiszen esetükben akár naponta sor kerülhet a legkülönbözőbb eljárási cselekményekre (nyomozásra kéri ki őket, meghallgatásra érkeznek hozzájuk, stb.), az ügyük szerint illetékes bv. intézetben való tartózkodásuk így elkerülhetetlenül szükséges. Ezzel ellentétben a bírói szakban lévő előzetes letartóztatást töltők esetében a folyamatos jelenlét már nem szükséges az adott megyei bv. intézetben, kivéve a tárgyalások alkalmával.

A megfelelő fogvatartottak belső kiválasztása után – de még a BvOP-nak megküldendő kérelem indítása előtt – meg kell keresni az adott fogvatartott ügyében a rendelkezési jogkör gyakorlóját, akinek az erre rendszeresített nyomtatványon hozzájárulását kell adnia a tervezett átszállításhoz. Azon fogvatartottak, akiknek párhuzamosan több büntetőügyük van folyamatban, csak igen ritkán felelnek

meg valamennyi előfeltételnek, hiszen számtalan megjelenési kötelezettségnek kell eleget tenniük, és ügyeik gyakran földrajzilag is elkülönülnek egymástól, így gyakori a tárgyalásra szállításuk.

A végrehajtásra kezdetben – mivel a program nagyobb fogvatartotti csoportokat érintett – külön szervezett célszállítások alkalmazásával került sor. Később, az érdekelt fogvatartottak számának csökkenésével, a körszállítás keretében oldottuk meg a feladatot.

II.4. A módszer széleskörű alkalmazásától várt, illetve az elért eredmények

Az előzetes hatástanulmányok azt mutatták, hogy az elhelyezési problémákkal küzdő megyei bv. intézetek telítettsége érezhetően csökkent, de a tárgyalások miatt ideiglenesen oda (vissza) szállítottak elhelyezése továbbra is kötelező feladat maradt.

Másodlagos hatásként az adott régióban található végrehajtó bv. intézetek kismértékű telítődése, valamint az addig alacsonyabb telítettséggel üzemelő megyei intézetek feltöltődése volt várható.

A 2010-re realizálódott program összességében pozitív eredményeket hozott. A programban eddig érintett fogvatartotti létszám megközelíti a 35 000 főt, ugyanakkor, a program beindításával párhuzamosan a fogvatartottak létszáma is folyamatosan emelkedett, így teljes körű megoldást és valóban egységes és egyenlő telítettségi mutatót a módszer nem eredményezett, nem eredményezhetett.

III. A Bv. törvény egyes, a bv. intézetek zsúfoltságát csökkenteni képes jogintézményei

III.1. Felhívás

A jogerős szabadságvesztésre ítélt személyek büntetésük végrehajtásának megkezdésére vonatkozó felhívását a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (a továbbiakban: Bv. tv) 84. § (3) bekezdése a BvOP feladatoként határozza meg. Ezzel a büntetés-végrehajtási szervezet ráhatást gyakorolhat a szabadságvesztések végrehajtásával kapcsolatos feladatok ütemezésére és földrajzi elhelyezkedésére. A BvOP soron kívül hívja fel az ötévi, vagy azt meghaladó tartamú szabadságvesztésre ítéltet, illetve a többszörös visszaesőket.

Mindez a nem hosszú tartamú és/vagy többszörös visszaeső elítélt szempontjából kimondottan előnyös, mivel a felhívás ezentúl nem szükségszerűen a területileg illetékes megyei (fővárosi) bv. intézetbe szól, hanem közvetlenül a szabadságvesztés végrehajtására kijelölt bv. intézetbe. Ezen információ előzetes ismeretében tervezhetőbbé válik a kapcsolattartás, a befogadási eljárás a szabadságvesztést végrehajtó bv. intézetben történik meg, ezzel szükségtelenné válik a megyei és a végrehajtásra kijelölt bv. intézetek közötti szállítás.

A felhívások ütemezésével lehetővé válik bizonyos feladatok átdelegálása a bv. szervezeten belül, ezzel érdemben csökkentve a jellemzően túlszűfolt megyei bv. intézetek telítettségét. A felhívásokon meghatározott jelentkezési időpontok központi koordinációja lehetővé teszi a programozott végrehajtási modellek bővítését, a szabad kapacitások eredményesebb felhasználását és a fogvatartottak foglalkoztatásának hatékony szervezését.

A felhívás tartalmi elemei nem változnak a korábbiakhoz képest, a fő hangsúly a továbbiakban is a szükséges információk átadására helyeződik.

A Bv. tv.-ben meghatározott feladat alapján a BvOP tevékenysége kiterjed:

- a felhívások döntés-előkészítésére;
- a felhívások kiadására;
- az elítélt lakcímkutatására;
- az elítélt tartózkodási helye felkutatásának kezdeményezésére;
- az elítélt elővezetésének elrendelésére;
- az elővezetéssel kapcsolatos költség megállapítására;
- az elfogatóparancs kibocsátásának kezdeményezésére.⁸
- A felhívások kiadása során a BvOP együttműködik különösen:
 - a bv. csoportokkal;
 - az egyes bv. intézetekkel;
 - a közhiteles bűnügyi és személyi adatokat nyilvántartó hatóságokkal;
 - az általános rendőrségi feladatok ellátására létrehozott szervvel.

A szabadságvesztés végrehajtásának megkezdésére kijelölt bv. intézet kiválasztásánál figyelembe kell venni:

- a kiszabott szabadságvesztés tartamát és végrehajtási fokozatát;
- az elítélt állandó lakóhelyét;
- azt, hogy az elítélt visszaeső-e, illetve
- a telítettséget.

A végrehajtás tervezésekor a főváros és tíz megye vonatkozó adatait vizsgáltuk meg. A bv. intézeti új befogadások számából kiindulva a felhívási ügyintézők száma előzetesen évi 12 000 és 15 000 eset közé prognosztizálható az alábbiak szerint:

| | |
|---------------------------------|---------------|
| – Budapest, Pest megye | 6 000 – 8 000 |
| – Borsod-Abaúj-Zemplén megye: | 2 000 – 2 500 |
| – Szabolcs-Szatmár-Bereg megye: | 1 500 – 2 000 |
| – Hajdú-Bihar megye: | 1 000 – 1 200 |
| – Győr-Moson-Sopron megye: | 800 – 900 |
| – Csongrád megye: | 800 – 900 |
| – Jász-Nagykun-Szolnok megye: | 600 – 700 |
| – Zala megye: | 500 – 600 |
| – Fejér megye: | 500 |
| – Komárom-Esztergom megye: | 500 |

⁸ A szabadságvesztés-büntetés végrehajtásának megkezdésére történő felhívással kapcsolatos feladatokról szóló 52/2014. (XII. 23.) OP szakutasítás alapján.

Az adatok jelentős szórást mutatnak, ugyanakkor megállapítható, hogy a felhívások esetszáma a felmért tíz megyében 14 200 – 17 800 eset közé tehető. Több olyan jelzés érkezett ugyanakkor, hogy a bv. csoportok sokszor adnak át felhívási ügyeket egymás között illetékességi okokból, így ebben az adatban kisebb mértékű duplikáció is elképzelhető. Mindezek alapján országos szinten évi 20 000 és 24 000 közötti ügyforgalom prognosztizálható, amely igen jelentős adminisztratív és határidős ügyintézési terhelést jelent a bv. intézetek és a BvOP oldalán egyaránt.

A fentire tekintettel a Bv. tv. koncepcionális kidolgozása során országosan összesen 27 személyi állományi státusz tervezésére került sor.

A felhívási tevékenység a fogvatartotti elhelyezés irányításához és a bűnügyi nyilvántartáshoz kapcsolódik, ezért az új típusú feladatok végrehajtására, új szervezeti egységként, a Központi Szállítási és Nyilvántartási Főosztályon belül kezdte meg működését a Felhívási Osztály.

Az eljárás szakaszai a bv. szervezet vonatkozásában kiterjednek az előkészítésre, a felhívás kiadására, a kézbesítésre, a laccím kutatásra, az elővezetésre, az elfogató parancs kibocsátására, valamint a befogadásra és a feladat lezárására.

III.2. Reintegrációs őrizet

A reintegrációs őrizet, mint a Bv. tv. egyik jelentős novuma, részben külföldi példán (Ausztria), részben pedig a rendőrség által eredményesen, elektronikus távfelügyeleti eszközökkel végrehajtott házi őrizeten alapszik, ugyanakkor jelentős hasonlóságot mutat a feltételes szabadság jogintézményével is. A költséghatékonyság szempontból ésszerű, hogy a rendőrség központi infrastruktúráját és a házi őrizeti feladatokkal nem leköötött távfelügyeleti eszközöket kell igénybe venni a reintegrációs őrizet céljából, amely szoros együttműködést követel meg az illetékes büntetés-végrehajtási és rendőrségi szakemberek között.

Ez, a Magyarországon eddig még nem alkalmazott eljárás a helymeghatározási technológiák töretlen fejlődésén alapszik, amelynek segítségével ma már a rendvédelemben is elérhetővé váltak azon eszközök, amelyek folyamatos távfelügyeleti lehetőséget biztosítanak az érintett személy (fogvatartott) felett. A kedvező nemzetközi tapasztalatok birtokában a Kormány már egy 2011-es határozatában⁹ feladatként szabta meg, hogy kerülni kell a szükségtelen szabadságelvonásokat. Ennek eszközéül az elektronikus távfelügyeleti eszközöket jelölte meg, kiemelve, hogy a rendőrség által kiépített rendszer működési tapasztalatait felhasználva a büntetés-végrehajtási felhasználás is hosszú távú célja a Kormánynak.

A reintegrációs őrizet olyan alternatív büntetés-végrehajtási forma, amely nem a büntetéshez kötődő speciális és generális prevenciók célokat, mint inkább az elítélt sikeres társadalmi visszailleszkedését, ezen keresztül a visszaesési ráta

⁹ A büntetés-végrehajtási intézetek nemzetközi elvárásoknak való megfelelésével összefüggő átfogó vizsgálat megállapításaihoz kapcsolódó intézkedésekről szóló 1040/2011. (III. 9.) Kormányhatározat.

csökkenését, tehát végeredményben a büntetés végrehajtási céljának elérését tartja szem előtt. A reintegrációs őrizet – habár a kiszabott szabadságvesztésbe beleszámít – nem bv. intézeti körülmények között, hanem az elítélt által megjelölt lakásban, lakóingatlanban kerül végrehajtásra, ezzel a személyes szabadságot nem elvonja, csupán korlátozza. E korlátozás az elektronikus távfelügyeleti eszközökön keresztül valósul meg, amelyek folyamatosan biztosítják, hogy amennyiben a kijelölt tartózkodási helyet és mozgási területet az elítélt elhagyja, az riasztás formájában azonnal a hatóságok tudomására jut.

A kiszabott ítélet ilyen módon történő végrehajtása egyértelmű és jelentős kedvezmény a bv. intézetek részleteiben szabályozott életrendet megkövetelő környezetéhez viszonyítva, ezért a reintegrációs őrizet csak azon elítéltek számára elérhető, akik a társadalomra kevésbé veszélyesek, és okkal feltételezhető, hogy sikeresen vissza tudnak illeszkedni a civil társadalomba, illetve a jövőben jogkövető magatartást tanúsítanak.

A reintegrációs őrizet jogintézményének alkalmazásával hatékonyan motíválható a jogszabályi előfeltételeknek megfelelő fogvatartotti populáció, elősegítve a börtönszemélyzettel való együttműködésüket. Azzal, hogy az érintett elítéltek nem a bv. intézetben kerülnek elhelyezésre, csökkennek a fogvatartottak dologi ellátásához kapcsolódó költségek csakúgy, mint az egyes intézetek telítettsége. A reintegrációs célkitűzéseket segítik az előírható magatartási szabályok, amelyek vonatkozhatnak a családi és társadalmi kapcsolatok fejlesztésére vagy munkahelykeresésre, munkába járásra egyaránt.

A reintegrációs őrizet kapcsán kiemelt büntetőpolitikai cél, hogy olyan módon csökkenjen a szükségtelen szabadságelvonások száma, hogy eközben ne romoljon az állampolgárok igazságszolgáltatásba vetett bizalma, általános biztonságérzete, illetve lehetőség szerint eredményesen szolgálja a bűnelkövetők sikeres társadalmi visszailleszkedését.

Alapelvként szükséges leszögezni, hogy a reintegrációs őrizetet nem a büntetés-végrehajtási szervezet engedélyezi, hanem a törvényszékeken működő büntetés-végrehajtási csoport bírálja. Ez egyben a legfőbb garanciális eleme is a jogintézménynek, amin keresztül biztosított, hogy – a büntetőeljárásban kiszabott büntetés végrehajtása során tanúsított magatartást is figyelembe véve – a személyi szabadság részbeni visszaállításáról csak bíró dönthet. Fontos alapelv, hogy csak a társadalomra kevésbé veszélyes bűnelkövetők számára lehet nyitott a reintegrációs őrizet lehetősége. Az intézkedés célja elsődlegesen ezen elítéltek eredményes társadalmi visszailleszkedése, tartósan jogkövető magatartásuk megalapozása egy olyan átmeneti életszakasszal, amelyben saját családi, baráti, munka- és tágabb szociális környezetükben élhetnek, biztosíthatják önálló megélhetésüket, munkát kereshetnek és vállalhatnak, tanulmányokat folytathatnak, ugyanakkor mindezt folyamatos kontroll és meghatározott magatartási szabályok mellett tehetik.

Fontos kiemelni, hogy a társadalom szempontjából az egyes büntetés-végrehajtási intézkedésektől alapvető elvárás az egyéni prevenció, azaz annak szavatolása, hogy az elítélt a szabadulása után tartózkodjék újabb bűncselekmény elkö-

vetésétől. A reintegrációs őrizet a szabad élethez igen hasonló viszonyokat jelent, ahol az elítéltet egy esetleges bűncselekmény elkövetésétől csak saját elhatározása tartja vissza, amelyben csak egy tényezőként jelenik meg, hogy a mozgási és tartózkodási szabályok megszegéséről a telepített eszközök azonnal információt továbbítanak a távfelügyeletet ellátók felé. Ezt erősíti az a törvényi kritérium is, hogy a lehetőség csak az első alkalommal szabadságvesztést töltők számára adott, amellyel a jogalkotó határozottan kifejezésre juttatja azon akaratát, amely szerint a visszaesőket vagy az életvitelszerűen bünelkövetőket ki kell zárni a jelentős végrehajtási kedvezményekből.

A reintegrációs őrizet jogintézménye a büntetés-végrehajtás területén belül és azon kívül is széles körű hatást gyakorol. Elsődleges hatása természetesen a törvényi kritériumoknak megfelelő fogvatartottakra van. A bv. intézeti tartózkodás alatt az elérhető kedvezmény miatti magatartás, együttműködési szándék javulása várható. Azon elítéltek életkörülményei, akik reintegrációs őrizetbe kerülnek, teljesen megváltoznak. Annak ellenére, hogy továbbra is a büntetésüket töltik, korlátozottan visszanyerik személyi szabadságukat, a kijelölt lakásban tartózkodhatnak, és azt az engedélyezett célból és időszakokban szabadon elhagyhatják.

Mivel a jogszabályi feltételeknek megfelelő fogvatartotti populáció zömét a 30 és 50 év közötti, férfi fogvatartottak alkotják, okkal feltételezhető, hogy többségük családfenntartói szerepből került a bv. intézetbe.

Ebből a nézőpontból azzal, hogy az elítélt a kiszabott ítélethez viszonyítva akár hat hónappal korábban vissza tud térni saját otthonába, a jogintézmény mindenképpen pozitív hatással van a (női) házastársakra, élettársakra, gyermekekre – mint szenzitív társadalmi csoportokra. Fontos kiemelni, hogy a reintegrációs őrizet a hatóságok részéről nem jelent durva jelenlétet a magán- és családi szférában, és kizárólag az elítélt szabálykövető magatartásának figyelemmel kísérésére szolgál. Ilyen módon, az adott megkötésekkel, teljesen normális családi életvitelt lehet folytatni, amely hatékonyan csökkentheti az elítélt gyermekei által (a szülőnek a családból való kiszakadása miatt) elszenvedett, áttételes börtönártalmakat.

A reintegrációs őrizet bevezetése annak az össztársadalmi érdeknek tesz eleget, amely szerint a szabadságvesztésből szabadulók sikeres társadalmi visszailleszkedésre való felkészítését már a büntetés végrehajtása alatt meg kell kezdeni. A reintegrációs őrizet bevezetésével a büntetés-végrehajtás eszköztára jelentősen bővül a progresszív szabadságelvonás, a normalizáció és a sikeres társadalmi visszailleszkedés tekintetében azáltal, hogy köztes fokozatot teremt, ezáltal a teljes szabadságelvonás és a felelős, önálló életvezetés közé belép egy, az állami szervek által felügyelt életszakasz.

A reintegrációs őrizet alkalmazásához szükséges eszközök telepítését, figyelemmel arra, hogy azokat egymással és a távfelügyeleti központtal is össze kell hangolni a megfelelő működés érdekében, csak erre kiképzett személy végezheti. Mivel ez a tevékenység egy magánlakásban történik, amelynek elektromos rendszerét is igénybe kell venni (tehát az eszközök rendeltetésszerű működtetésével kapcsolatban költség merül fel), a tartózkodásra kijelölt lakóingatlan tulajdonosának előzetes hozzájárulása mindenképpen szükséges.

A Bv. tv. meghatározza a reintegrációs őrizet előfeltételeit, továbbá nevesíti a kizáró okokat is. Az első feltétel a hazai büntetőpolitikai iránynak megfelelően a bűnöző életmód társadalmi elítélésére reagál, amennyiben reintegrációs őrizetbe csak az első alkalommal szabadságvesztésre ítélt személy helyezhető. A kriminalitás, mint fő szempont, ilyen hangsúlyos kiemelése azt is jelzi, hogy igen jelentős végrehajtási kedvezményről van szó. A második és harmadik feltétel a szabadságvesztés tartamára és végrehajtási fokozatára vonatkozik. Az egyes elítéltek társadalomra való veszélyességét jól reprezentáló két tényező együttes érvényre jutása biztosítja, hogy reintegrációs őrizetbe csak nem súlyos bűncselekményért szabadságvesztésre ítélték kerülhetnek, és öt évnél nem lehet hosszabb a kiszabott szabadságvesztés tartama. Csak azon elítéltek helyezhetőek reintegrációs őrizetbe, akik szabadságvesztésüket fogház vagy börtön fokozatban töltik. Azzal, hogy a végrehajtás enyhébb módja mellett a jogalkotó a legáltalánosabban kiszabott börtön fokozatban is elérhetővé teszi a reintegrációs őrizetet, azt kiemeli a nagyon speciális rétegek számára fenntartott végrehajtási modellek közül (mint például a fogva tartott anyák gyermekükkel történő együttes elhelyezése), és széles körben elérhetővé teszi.

A kriminalitás már valamivel erősebben szűkíti az érintettek körét, ugyanakkor a jogintézmény céljára tekintettel ez mindenképpen indokolt: csak azok az elítéltek részesülhetnek a kedvezményben, akik nem személy elleni erőszakos bűncselekményt követtek el.

Az utolsó feltétel nem az állami szerveken, hanem a fogvatartotton múlik, mivel a reintegrációs őrizetbe helyezés csak akkor lehetséges, ha az elítélt azt vállalja. Ez a vállalás több tényező miatt is kiemelt figyelmet érdemel. Fentebb már említésre került, hogy a távfelügyeleti eszközök rendeltetésszerű működésével kapcsolatban költségek merülnek fel, amelyet a tartózkodásra kijelölt ingatlan tulajdonosa fizet meg. Az egyébként igen komplex rendszer megfelelő üzemeléséhez, a magatartási szabályok betartatásához szintén kiemelten fontos az elítélt együttműködése.

A „vállalja” feltétel része a megjelölt lakóingatlan tulajdonosának fogadó nyilatkozata, amelynek beszerzése az elítélt felelőssége és feladata. A vállalás utolsó eleme pszichés jellegű. Még a bv. intézetben is vannak olyan élethelyzetek, amikor a fogvatartott függetleníteni tudja magát a börtönszemélyzet kontrolljától. Ellenben a reintegrációs őrizet folyamán szó szerint minden lépését figyelik! Ez a fogvatartottat szükségszerűen egyfajta mentális nyomás alá helyezi, amelyet egyesek lehet, hogy rosszabbul tolerálnak. Ezek miatt fontos az önkéntességi elem, ami az esetek túlnyomó többségében az elítélti kérelmezésben fog megnyilvánulni.

A fentiek mellett a Bv. tv. további elemként tartalmazza, hogy reintegrációs őrizet akkor engedélyezhető, ha a szabadságvesztés végrehajtásának célja ilyen módon is biztosítható. Ez végeredményben az a megelőlegezett bizalom a bv. bíró irányából az elítélt irányába, amely szerint a teljes szabadságelvonás nélkül is biztosítható a társadalmi visszailleszkedés sikeressége. Ez nagyon hasonlatos elem a feltételes szabadságra bocsátáshoz, bár a két jogintézmény között hangsúlyos különbségek vannak.

A Bv. tv. a bv. intézet kizárólagos előterjesztési jogát rögzíti a vonatkozó eljárásokban azzal, hogy az elítélt vagy védője a szabadságvesztés során egy és csakis egy alkalommal kezdeményezhetik. A bv. intézet előterjesztése a bv. ügyek általános rendje szerint épül fel, azaz kitér főképp az elítélt személyiségére, szemléletére, jutalmazási és fegyelmi helyzetére, a végrehajtás során tanúsított magatartására, bűnügyi nyilvántartási alapadataira, és tartalmazza a vezető javaslatát is. Az eljárás részét képezi a bv. pártfogó felügyelő által készített környezettanulmány beszerzése, amelyet az elítélt által megjelölt lakás vagy egyéb ingatlan székhelye szerint illetékes bv. pártfogó felügyelő készít el. A bv. pártfogó felügyelő a környezettanulmányban nem elsősorban az elítélt személyiségére, mint inkább a reintegrációs őrizet életviszonyaira fókuszál, amely információk a bv. bíró megalapozott döntéséhez szintén szükségesek.

A bv. intézeti javaslattal ellátott előterjesztés alapján a bv. bíró dönthet a reintegrációs őrizet elrendeléséről vagy az előterjesztés elutasításáról, amely során vizsgálja a kizáró feltételeket is. E szerint nem helyezhető reintegrációs őrizetbe (az) az elítélt:

- akivel szemben az aktuálisan töltöttet követően további szabadságvesztés vár végrehajtásra;
- akinek előzetes letartóztatását a szabadságvesztés végrehajtásának idejére megszakították;
- ha a korábban engedélyezett reintegrációs őrizetet az elítéltnak felróható ok miatt megszüntették;
- ha az egy évet meg nem haladó tartamú szabadságvesztésből legalább három, egy évet meghaladó tartamú szabadságvesztésből legalább hat hónapot nem töltött le;
- ha a megjelölt lakás az elektronikus távfelügyeleti eszköz elhelyezésére alkalmatlan.

A reintegrációs őrizetet engedélyező bírói döntés és a bv. intézet tényleges elhagyása időben szükségszerűen elválik egymástól. Ennek tartamát elsősorban nem az eszközbiztosítási, -telepítési és -beállítási feladatok, hanem a távfelügyeleti rendszer programozása okozza. Az eljáró bv. bíró jelöli ki a tartózkodás helyéül szolgáló lakóingatlant, és azt is, hogy ezt az elítélt milyen célból és milyen időtartamban hagyhatja el. Ezek adatait (pl. időszak, útvonal, távol tölthető időtartam) azonban rögzíteni kell a távfelügyeleti központban, amihez megfelelő időt kell biztosítani, és azok elvégzéséig az elítélt értelemszerűen nem távozhat a bv. intézetből.

A távfelügyeleti rendszer programozásának hatékony és minden ügyben egységes időtartam alatt történő végrehajtása különösen fontos a hátrányokozás elkerülése érdekében.

A reintegrációs őrizetbe helyezett elítélt lakóhelyét és életvitelét meghatározott időszakonként szűrőpróbaszerűen ellenőrizni kell. Az ellenőrzés alapvetően a bv. intézet és a rendőrség szakszemélyzetének a feladata. A technikai eszközökre és a feltételek folyamatos meglétére vonatkozó ellenőrzések mellett kiemelt a bv. pártfogó felügyelő szerepe, hiszen abban az esetben, ha az elítélt élethelyzete

azt indokolttá teszi, a reintegráció sikeressége érdekében beavatkozások fogantatása válhat indokolttá (pl. a családi kapcsolatok helyreállítása, közreműködés a munkahely felkutatásában, stb.).

A korábban engedélyezett reintegrációs őrizet visszavonására két esetben kerülhet sor. Az első esetben új végrehajtandó szabadságvesztésről vagy büntetőügyről érkezik információ. Az újabb szabadságvesztés egy lezárt büntetőügy folyamán születik, így az elrendelési feltételek közül az „első alkalommal szabadságvesztést töltő” kitélt és – az újabb szabadságelvonás miatt – a társadalmi integrációt is értelmetlené teszi.

A visszavonás kezdeményezésének másik kötelező esete, ha az elítélt az előírt magatartási és az elektronikus távfelügyeleti eszközök vállalt alkalmazási szabályait megszegi, illetve azokat megrongálja, vagy használhatatlanná teszi. Ezek a szabályok igen sokrétűek, és azokról minden esetben átfogó tájékoztatást kell adni a fogvatartott számára. A bv. bíró végzésében foglalt mozgási és tartózkodási szabályok megtartása elsődleges alapelemei a vállalt alkalmazási szabályoknak.

A távfelügyeleti eszközök megrongálása történhet hanyag kezeléssel, károkozási szándékkal vagy akár ismeretlen helyre történő távozás szándékával is. A károkozás és a hatóságok felügyelete alóli kibúvás elhatárolása fontos, hiszen a szabotázs jellegű eseményről a tevékenységirányító azonnal visszajelzést ad, így a rendőri beavatkozás elvben még a meghatározott területen belüli elfogást is eredményezhet. Az eszközök használhatatlanná tétele a rendeltetésszerű működés – akár erőszakos beavatkozás nélküli – lehetetlenné tételét jelöli. Ez történhet például a műholdas adatkapcsolat szabotálásával vagy a távfelügyeleti eszközök áramellátásának szándékos megszüntetésével. Közös kritérium, hogy a cselekmény célzatos és tudatos legyen.

A 2014. április 1-jén hatályba lépett új jogintézmény a jelenleg bv. intézetben szabadságvesztést töltő fogvatartottak széles körét „megszólítja”. A reintegrációs őrizet feltételrendszere ezek alapján megengedi, sőt megköveteli, hogy az elérhető kedvezményt pozitív menedzselési céllal a napi reintegrációs tevékenység során eszközként használjuk fel. A hazai büntetés-végrehajtás történetében eddig páratlan végrehajtási kedvezmény kivívásához szükséges magatartásformák következetes kommunikációjával hatékonyan lehet formálni a szabadságvesztést töltők jellemét, így az új jogszabályi környezet azokra is pozitív hatást gyakorolhat, akik később valamely ok miatt mégsem lesznek alanyai.

Összegzés

Összességében megállapítható, hogy a fogvatartotti zsúfoltság csökkentésének más módjai és eszközei is adódtak az új bv. intézetek építésén vagy a meglévők bővítésén túl. A fogvatartotti létszám egyenlő elosztásával, már közvetlenül a befogadást megelőzően annak ütemezésével, a visszaesés csökkentésével és a modern kor vívmányainak alkalmazásával a bv. szervezet is hatással tud lenni az elhelyezési körülményekre.

A már említett, új jogintézmények alkalmazása és a bv. pártfogó felügyelők által ellátott tevékenységi csoportok végrehajtása jelentős mértékben hozzájárulnak a bűnismétlés és a visszaesési kockázatok – ezáltal a bv. intézetek telítettségének – csökkenéséhez, azonban ki kell hangsúlyozni az utóbbiak időbeli tartama és hatálya okán, hogy a ténylegesen mérhető eredmények csak évek múlva igazolják a megtett erőfeszítések hatékonyságát.