

LÓRINCZ 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 jobbik 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 világhosszra 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, humanus 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 az emberi jogi „deficit” csökkentése volt a büntető igazságszolgáltatás területén, továbbá a bűnözésre való reagálás intézményrendszerének humanizálása. 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 közvélemények abszolút száma az 1989. évihez képest 51,3 %-al emelkedett, az ismertté vált bűnelkövetőké 26,2 %-al. Leginkább a vagyon elleni bűncselekmények száma nőtt, mintegy 65,5 %-al, az általuk okozott kár 154 %-al 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 ítélezési 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 munkaterápiás intézeti kezelésének, a szigorított javító-nevelő munkának kiiktatása.

A bűnügyi tudományoknak a büntetés-végrehajtás tudományos művelésével foglalkozó szektora az elmélet és a gyakorlat terén feltorlódott 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);
- valamint a fogvatartás tartalmi és tárgyi feltételei.³

1. A rendszerváltozás időszakában megindult *jogharmonizációnak* a börtönügy területén nem kellett távolról indítania. Helsinkiben (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 formálóját 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 volt a fogvatartás reáliáin változtatni.

Hazánk kivételezett helyzete a régió belül abból fakadt, hogy a '60-as évek derekától a korai KÁDÁR-korszak – szabadulni akarván az 50-es évek rosszlelkű törvénytelenégeitől – a törvényesség szilárdítására törekedett, másrészt a gazdaság átmeneti fellendülésének derűjében születhetett meg a hazai első – naiv optimizmust sugárzó – büntetés-végrehajtási törvényi szintű szabályozás.⁴ E körülmények, ha a büntetés-végrehajtás tárgyi feltételeiben nem is, de szellemiségében (a szakma-jelleg erősödésében, végső soron a végrehajtás humanus 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. Az 1966. évi Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát 1976-ban⁵ míg a Kínzás Elleni Egyezményt 1988-ban⁶ ratifikálták. A helsinki értekezlet után az európai börtön szabályok (1973) kerültek tanulmányozható közelségbe, hatásuk az 1979-es büntetés-végrehajtási kódexen kitapintható.

A ’90-es évek elején különös – szinte euforisztikus – mozgásba lendült a büntetés-végrehajtás elméleti (elsősorban jogi) művelése.⁷ 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.⁸ Úgy vélték, hogy újra kell gondolni a bűnügyi jogterület egészét a büntető igazságszolgáltatás és a végrehajtás harmóniájának megteremtése érdekében.⁹ A szemléleti torlaszok megszüntével, 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.¹⁰ A jogharmonizációt elősegítő, az 1979. évi kódexet módosító törvény a fogvatartotti jogokat pontosította, szélesítette és garantálta, továbbá adaptálni igyekezett az európai börtönügy három alapelvét, a normalizálás, a nyitottság és a felelősség elveit.¹¹

A rendszerváltozás éveiben felgyorsultak az európai börtönmodell 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 vezetett 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 70-es évek közepén bekövetkezett kezelési és ideológiai válság feloldását a börtönnek csak végszükség esetén való alkalmazásában, a hosszú és 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, ki kell mondani, hogy a büntetés joghátrány és nem szociálpolitikai intézkedés. E nézeteiben 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 szabadságelvonással járó szankciókkal szembeni kiábrándulást, a büntetés-végrehajtás reszocializáló céljának megvalósítását érintő kétségeket. Előtérbe kerültek a zártintézet diszfunkcionális jellegét, személyiségkárosító hatásrendszerét hangsúlyozó nézetek. A kezelési ideológia válsága, a börtönártaalmak 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, de 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 túlkapásoknak 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 vezetési retorikájában létezett, mintsem a büntetés-végrehajtás napi gyakorlatában.¹² 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.¹³

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 biztonságához 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 többetként hozzáfűzött kényszer, vagy szenvedés nélkül;
- a büntetés végrehajtásának elvileg az elítélt újbóli társadalomba való beilleszkedését kell céloznia és;
- biztosítania kell alapvető emberi jogainak betartását.¹⁴

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 voltak a normalizálás, a nyitottság és a felelősség elvei.¹⁵

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 változtatása. A magyar börtönügy terhes öröksége ugyanis, hogy döntően olyan intézetekből áll, amelyeknek többsége még a XIX. században épült és egy letűnt világ kőbe merevedett 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 tekintve alapvető követelménynek (szükség esetén megengedi a közös elhelyezést is). A hazai intézetrendszer az elmúlt évtizedek kollektivistá pedagógia felfogásának örökségeként a közös elhelyezést preferálta, aminek következtében a '80-as évek végén mintegy 3300 zárkában helyezték el a 15 ezer főt meghaladó fogvatartotti állományt. A lakóhelyiségek mozgástere tehát korántsem elégítette ki a személyes szükségleteket.¹⁶ 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 elején világossá vált, hogy a normalizálás elvének gyakorlati megvalósítása az intézeti infrastruktúra gyökeres korszerűsítését igényelné, amelynek realizálása messze meghaladja az igazságügyi kormányzat lehetőségeit is.*

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 igénybevitelével, 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 rezsimit. Ezek az új intézmények egyben arra voltak hivatottak, hogy ösztönzőként az elítélteket nagyobb teljesítésre, normakövetésre, együttműködésre serkentsék. A nyitottság elvének jegyében a hazai börtönügynek és a társadalomnak egy a korábitól gyökeresen eltérő kommunikációs viszonyt kellett kialakítania. Már a rendszerváltó években eltűnt a börtönügy korábbi, a pártállami korszak erőszakszerveire jellemző titkossága, megközelíthetlensége. Ugyanakkor a '90-es évek elejétől az össz-bűnözést kifejező mutatók erőteljes, robbanásszerű emelkedést jeleztek, ami a lakosság biztonságérzetének látványos romlásával, a bűnözéstől való félelmének növekedésével járt együtt. A közvélemény-kutatási adatok ekkor kimutatták, hogy ez a folyamat megnövelte a represszív intézkedések szélesítésének társadalmi igényét.¹⁷ 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 kiütözött – a börtönről és a börtönökről szóló információit nem a mondanivaló szakmai-, hanem hírtérték- és szenzációtartalma szerint szelektálta. Így nem lehetett közömbös, hogy a hazai börtönügynek milyenek a médiakapcsolatai akkor, amikor a bűnözéstől való félelem növekedésével párhuzamosan zajlott a börtönügy erőteljes európaizálása, humanizálása. Ezekben az években az a felfogás uralkodott, hogy a börtönbüntetéssel kapcsolatos értékviszálást a huma-

nizáció 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 börtönügy szakmai törekvéseinek minél szélesebb körű bemutatására egy társadalmi konszenzus kialakítása érdekében, hogy a társadalom felismerhesse érdekeit a börtönügy humanizációs törekvéseiben.

A nyitottság elve megvalósításának egy újabb dimenzióját nyitotta meg a rendszerváltozás 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.

A felelősség elvén a büntetés-végrehajtásnak azt a törekvését értjük, amely az elítéltek felelősségerzetének, 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, '90-es évek fordulóján világos volt számunkra, hogy az instruktív-paternalista börtöntől az együttműködő-szolgáltató börtönig vezető szakmai út – különösen régióinkban – nem könnyen és gyorsan átjárható. Kiütöközött, 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 szerepvállalásához, 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 (ez 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 letartóztatást 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 tehát 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.

(I. sz. melléklet)

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 szükség-intézkedések rezsím-szigorító mellékhatását, a foglalkoztatható elítéltek arányát, a szabadidő-tevékenység 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 korabeli büntetés-végrehajtási elmélet lelkesen üdvözölte az igazságszolgáltatás, az ítélezési 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 sokk-terápiáján és a bűnözés mederben tartásához elegendő a szabadság-elvonással járó jogkövetkezmények és kényszerintézkedések jogállami korlátok és nyugodt büntetőpolitikai megfontolások szerinti, ultima ratioként való alkalmazása. Az így előrejelzett 140-es fogvatartotti ráta a '90-es évek közepére Európában is megemelkedett átlag-rátához (70–90 fő / 100 ezer lakos) még mindig magasnak tűnt, azonban ez indokoltható volt a hazai bűnözés szerkezetének az európaiktól eltérő voltával, valamint szankciórendszerünk szűkös lehetőségeivel. Ebben az időszakban sokat ígérő törekvések indultak meg a bűnügyi tudomány területén az alternatív szankciók kínálatának szélesítése tárgyában.

3. A magyar börtönügy rendszerváltozáskori helyzetének elemzése, összevetése az európai fejlődéssel szükségessé teszi, hogy megvizsgáljuk akkori reáliáit, a fogvatartás tárgyi és személyi adottsá-

gait. Megítélésem szerint a börtönügy belső fejlődésének ütemét alapvetően két – egy objektív és egy szubjektív – feltétel befolyásolhatta. Nevezetesen:

- rendelkezett-e a gazdaságfüggő végrehajtási szféra megfelelően preferált, működőképes intézményekkel;

- 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.

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 fogva tartottak ellátására irányuló feladatok teljesítését nehezítette, hogy a szervezet költségvetési gazdálkodására a nagyfokú takarékoság ellenére az állandó likviditási gondok váltak jellemzővé.¹⁸ 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 import-liberalizáció 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.¹⁹ 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 pedig az elítéltek belső munkanélkülisége, ezzel relatív elszegényedésük növekedése lett, ami pedig kedvezőtlen, az intézetek belső biztonságát is veszélyeztető hangulat indukálódásához vezetett.²⁰

A rendszerváltozás különös terhet rótt a *büntetés-végrehajtás személyi állományára*, egyben megmutatta ebben az átmeneti időszakban válságkezelő rátermettségét. A rendszerváltozással a közép-kelet-európai régióban feltorlódozó 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 sajátágosan reagált: úgy ítélték meg, hogy számukra a rendszerváltozás 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 börtönlázadásal, Vácott egy elítélt öngyilkosságával hívta fel a figyelmet az elítéltek követeléseire.²¹ 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 többsége már a '70-es évektől a büntetés-végrehajtásnál fokozatosan kibontakozó humán tendenciák jegyében alakította szakmai irányultságát, így a rendszerváltozáskor 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 %, 1990-ben 11 %, 1991-ben már 12,5 % távozott, többségük egészségügyi okokból. Az igazságszolgálatnak a kormányzat számára 1992 februárjában készített előterjesztése jól érzékeltette a személyi állomány körüli anomáliákat. Az előterjesztés kiemelte, hogy a büntetés-végrehajtási szolgálat nem vonzó a fiatalok körében, e hivatás társadalmi elismertsége az átlagnál alacsonyabb, anyagi-erkölcsi megbecsülése sem áll arányban a szakmai követelményekkel, amely jelentős fizikai és pszichikai megterheléssel jár. A minisztérium azt is elismerte, hogy a hivatásos szolgálattal járó korábbi kedvezmények köre is leszűkülte.²² A nagyarányú fluktuáció következtében a maradék állomány szolgálati terhei nőttek, a korlátozott költségvetés pedig a megnövekedett feladatellátás terheit nem volt

képes kompenzálni.²³ A rendszerváltozást követő években általánosan tapasztalható volt, hogy a személyi állomány életkörülményei, egzisztenciális helyzete romlott, adósságaik 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).²⁴ 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 valamenyny szankció végrehajtásának központi irányítását látja el.²⁵ 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 fogva tartottak életének irányítását, ellenőrzését végző személyek egy szervezeti egységbe integrálódtak.²⁶ Az átszervezés nem tűzhet napirendre sem a tervezett „demilitarizálást”, sem a decentralizációt. Előbbi érzékenyen érintette volna a személyi állomány fegyveres státuszából fakadó privilégiumait, ez 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 szükség-szerű velejárójává vált a centrális hierarchia kialakítása.

Összességében a politikai és gazdasági rendszer változása 1989-ben új reményeket ébresztett a büntetés-végrehajtás szakmai köreiben. A hazai büntető igazságszolgáltatásban egy európai orientációjú liberalizációs folyamat kezdődött, amelynek következtében a '90-es évek közepéig csökkent a fogva tartotti 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 indultak 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 többlet-terhet képviselő foglalkoztatás (munkáltatás) szélesebb körű korszerűsítését, a személyi állomány egzisztenciális feltételeinek javítását. A tartós szakmai válságot már-már művészi fokon kezelő börtön személyzet jóvoltából a társadalom köznyugalmát érintő, biztonságát veszélyeztető rendkívüli események nem történtek, és egyben a szakma sajátos csapdája is, mivel ha súlyos események fordították volna ide a figyelmet minden bizonnyal a támogatás sem maradt volna el.

Jegyzetek:

¹ *Tájékoztató a bűnözésről.*: 1–5. p.

² KEREZSI – DÉR: 47–54. p.

³ LŐRINCZ

⁴ 1966/21. tvr.

⁵ 1976/8. tvr.

⁶ 1988/3. tvr.

⁷ Lásd. HORVÁTH Tibor, KABÓDI Csaba, KÖVÉR Ágnes, NAGY Ferenc, SEREG Pál és VOKÓ György munkásságát.

⁸ VOKÓ

⁹ Loc. cit. 4. p.

¹⁰ CSÓTI – LŐRINCZ

¹¹ 1993/XXXII.tv.

¹² LIPTON – MARTINSON – WILKES

¹³ SZ. KISS

¹⁴ KABÓDI – LŐRINCZ

¹⁵ RENTZMANN

¹⁶ A 6/1990. IM. utasítás által meghatározott mozgástér szerint elhelyezhető létszám 16 812 fő volt, azonban az európai normák szerinti nettó alapterület megállapítása alapján a bv. Intézetek befogadó képessége 1995-től 10 459 főre csökkent.

¹⁷ FARKAS

¹⁸ Előterjesztés BV. 4. p.

¹⁹ Előterjesztés IM. 7. p.

²⁰ Előterjesztés BV. op. cit. 5. p.

²¹ Loc. cit. 6–7. p.

²² Előterjesztés IM. op. cit. 4–5. p.

²³ Loc. cit. 8. p.

²⁴ Előterjesztés BV. op. cit. 9. p.

²⁵ VÓKÓ: op. cit. 8. p.

²⁶ Előterjesztés BV. op. cit. 9. p.

Jegyzetekben alkalmazott rövidítések

ÖNÁLLÓ KIADVÁNYOK

- KEREZSI – DÉR — KEREZSI Klára – DÉR Mária: *Mennyibe kerül a büntető igazságszolgáltatás, avagy az alternatív szankciók költsége*. Budapest, 1998, Magyar Kriminológiai Társaság. /Kriminológiai Tanulmányok XXXV./
- LIPTON – MARTINSON – WILKES — D. LIPTON – R. MARTINSON – J. WILKES: *The effectiveness of correctional treatment*. [A korrekciós szerződés következményei.] New York, 1975, Praeger.
- RENTZMANN — RENTZMANN W.: *Normalizáció, nyitottság, felelősség Kelet-Európában*. Budapest, 1995, /BV Szakkönyvtár 1./

TANULMÁNYOK

- CSÓTI – LŐRINCZ — CSÓTI A. – LŐRINCZ J.: Jogharmozáció és nemzetközi sajátosságok. *Börtönügyi Szemle*, XVI. évf. (1997) 2. sz. 35. p.
- FARKAS — FARKAS Ákos: Kriminálpolitika (a büntetésvégrehajtással kapcsolatos társadalmi elvárások). *Börtönügyi Szemle*, XV. évf. (1996) 3. sz.
- KABÓDI – LŐRINCZ — KABÓDI Csaba – LŐRINCZ József: A szabadságvesztés-büntetés végrehajtásának hatásrendszere. In KABÓDI Csaba (szerk.): *Kriminológiai ismeretek. Bűnözés, bűnözéskontroll*. Budapest, 1999, Corvina. 351–354. p.
- SZ. KISS — SZ. KISS Csaba: A büntetés-végrehajtás feladatrendszerének változásairól. *Börtönügyi Szemle*, IX. évf. (1990) 2. sz. 13. p.
- LŐRINCZ — LŐRINCZ József: A magyar börtönügy a rendszerváltozás időszakában. *Főiskolai Figyelő Plusz*, V. évf. (1994) 1. sz. 49. p.

KÉZIRATOK ÉS BELSŐ KIADVÁNYOK

- Tájékoztató a bűnözésről.* — *Tájékoztató a bűnözésről*. Budapest, 1990, BM Adatfeldolgozó Szolgálat és Ügyészségi Információs Központ.
- VÓKÓ — VÓKÓ György: *Javaslat a büntetés-végrehajtás újjászervezésének általános koncepciójához*. 1990. XII. 13. A szerző tulajdonában.
- Előterjesztés IM. — *Előterjesztés a kormány részére a büntetés-végrehajtás helyzetéről*. 1992. II. 7. Igazságügyminisztérium. A szerző tulajdonában.
- Előterjesztés BV. — *A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságának főosztályvezetői értekezletre szóló előterjesztése*. 1992. X. A szerző tulajdonában.

JOGSZABÁLYOK

- 1993/XXXII. tv. — 1993/XXXII. tv. a büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979/11. tvr. módosításáról.
- 1966/21. tvr. — 1966/21. tvr. a szabadságvesztés büntetés végrehajtásáról és az előzetes letartóztatás foganatosításáról.
- 1976/8. tvr. — 1976/8. tvr. az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egységokmányára kihirdetéséről.
- 1988/3. tvr. — 1988/3. tvr. a kínzás és más kegyetlen, embertelen és megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény kihirdetéséről.

Mellékletek jegyzéke:

I. sz. melléklet

A fogvatartotti létszám alakulása 1985–1995. 98

A fogvatartotti létszám alakulása 1985–1995

Év	Előzetesen letartóztatott	Elítélt	Kényszer-gyógykezelt	Elzárásra beutalt	Egyéb*	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 táblázat a BV. Országos Parancsnokságának minden év december 31-i létszámadatait tartalmazza.

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