

A Magyar Helsinki Bizottság véleménye a büntetőjogi tárgyú és ehhez kapcsolódóan egyéb törvények módosításának tervezetéről
2023. április 20.

A Tervezetre vonatkozó észrevételek

I.1. Általános észrevételek

A kormány a normaszöveg mellett annak „tartalmi összefoglalóját”, „indokolását” és „hatásvizsgálati lapját” készítette el, illetve tette közzé. Ezek a dokumentumok azonban csak formálisan, elnevezésükben felelnek meg az előírásoknak, tartalmukban azonban nem. Az „Indokolás” és a „Tartalmi összefoglaló” megegyezik és egyikből sem ismerhető meg a jogalkotó szándéka, a szabályozás megalkotásának szüksége, valamint az egyes szabályok tartalmának oka, annak mögöttes tartalma, hiszen mindkét dokumentum csupán pár sorból áll. Az a tény, hogy a jogalkotó nem fűz indokolást a jogszabály tervezetéhez az érdemi észrevételezést is jelentősen megnehezíti, aggályos az Alaptörvény 28. cikke fényében, továbbá sérti a minőségi jogalkotás egyik garanciális elemét, ami a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvény (Jat.) 18. § (1) bekezdésében jelenik meg, miszerint a jogalkotási indokolásnak elvi szinten alkalmasnak kell lennie arra, hogy bemutassa azokat a társadalmi, gazdasági, szakmai okokat és célokat, amelyek a javasolt szabályozást szükségessé teszik, továbbá ismerteti a jogi szabályozás várható hatásait. A „Hatásvizsgálati lap” alapján nem ismert, hogy a Kormány tisztában van-e azzal, hogy a módosításoknak milyen társadalmi és költségvetési vonzata lehet, ezeket előzetesen felmérték-e, van-e személyi és fizikai kapacitás a módosításban foglalt változások érdemi végrehajtására.

A Magyar Helsinki Bizottság az alábbiakban a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény módosításáról szóló tervezetet véleményezi.

Feltételezhetően a normamódosítás célja a fogvatartottak áttekinthetőbb, egységesebb szabályokon nyugvó kezelése. Indokolt és támogatandó lenne az a szándék, ha a jogalkotó a jutalmak és fenytések rendszerét kívánná meg egységesíteni, garanciákhoz kötni, a fogvatartottak számára átláthatóbbá tenni, a jogorvoslati jogot érdemben biztosítani, a rendszerszintű visszaélésszerű joggyakorlatot megszüntetni. Ha a jogalkotónak vannak is ilyen – támogatandó – céljai, a tervezet ezekre sajnálatos módon nem biztosít megoldást.

A Magyar Helsinki Bizottsághoz évente nagyságrendileg 800 megkeresés érkezik, amelyek jelentős része a büntetés-végrehajtással (bv.) kapcsolatos. A panaszok túlnyomó többsége valamilyen kifogást fogalmaz meg a bv. működésével, bánásmóddal, az alkalmazott gyakorlattal kapcsolatban. Az elmúlt években megfigyelhető, hogy a működés egyre kevesebb garanciális elemet tartalmaz, a fogvatartottak részére korlátozottan áll rendelkezésre hatékony jogorvoslat, nincs olyan külső szerv, amely hatékonyan ellenőrizné a bv. működését, az ügyészi törvényességi felügyelet esetenként nem elérhető a fogvatartottak számára, a visszajelzések alapján parancsnokhoz gyakran nem tudnak eljutni a panaszaikkal, amelyek számtalan esetben „elakadnak” a reintegrációs tiszteknél, jogi segítség igénybevételére pedig többnyire nincs lehetőségük a társadalmi helyzetük miatt.

A Magyar Helsinki Bizottság számos panaszt kap arról a fogvatartottaktól és hozzátartozóiktól, hogy a kérelmi lapok eltűnnek, az egészségügyi vizsgálat nem független, a címzetthez elérő panaszokra nem kapnak választ vagy az ügyintézési határidő hónapokra nyúlik. A bv. dolgozók rendszeresen arra készítetik a fogvatartottakat, hogy a beadott panaszokat, kérelmeket valamilyen előny ígérete fejében

visszavonják. Továbbá számos példa van arra, hogy az eljárásokat a bv. nem tisztességesen folytatja le, példának okáért a meghallgatás/vizsgálat során jelen van a személyzet megpanaszolt tagja, a fogvatartottnak nincs lehetősége az álláspontja feltáró módon való közlésére az adott helyzetben, egy-egy jogsértés bizonyítása pedig ellehetetlenül, mert a tanúk vagy a sérelmet szenvedett személy is fél a retorzióktól.

A jutalmazás-fenyítési jogalkalmazással kapcsolatban olyan visszajelzéseket kap a Magyar Helsinki Bizottság, miszerint rendszeres, hogy a rendszabályok minimális, veszélytelen és bagatell áthágása (pl. Skype-olás során a számítógép kábeljének megigazítása, másnemű fogvatartottnak köszönés, ruházat minimális megrongálódása, stb.) miatt a fogvatartott fegyelmi büntetést kap, ami felveti a joggal való visszaélést. A fegyelmi eljárások sokszor nélkülözik a garanciákat, csorbát szenved a fegyveregyenlőség elve, ami rendkívül hátrányos a fogvatartottak számára. Ez a gyakorlat egyértelműen szembemegy az Európai Börtönszabályok vonatkozó rendelkezéseivel, melynek 56.1. pontja szerint a fegyelmi eljárások esetében szigorúan törekedni kell azok ultima ratio jelleggel való alkalmazására, továbbá az 56.2. pontjában foglaltak bevezetésére is szükség lenne, tehát meg kell teremteni annak a lehetőségét, hogy főszabály szerint a büntetés-végrehajtásban a fegyelmi eljárást megelőzően a fogvatartottak felügyelettel való, illetve a fogvatartottak közötti konfliktusokat először helyreállító és mediációs technikák alkalmazásával igyekezzenek megoldani – ahogy arra korábban volt is példa a Balassagyarmati Fegyház és Börtönben –, így is biztosítva azt, hogy valóban csak a legszükségesebb esetekben kerüljön sor fegyelmi eljárás lefolytatására.

A jutalmazással kapcsolatban egyöntetű jelzés, hogy a jutalom megszerzése az informális, bv.intézetbeli szabályok alapján csak évente egyszer vagy kétszer lehetséges, noha erre vonatkozó írott szabály nyilvánvalóan nincsen, és az Országos Parancsnokság is nemleges tájékoztatást adott arról a Magyar Helsinki Bizottság számára, hogy van-e valamifajta időbeli korlátozás. A két jelenség következtében a fogvatartottak fegyelmi helyzete negatív képet mutat, amely következtében a feltételes szabadságra bocsátásuk vagy reintegrációs őrizetbe helyezésük is akadályokba ütközik. Bizonyosan nemcsak e körülmény miatt, de a statisztikai adatok alapján is látható, hogy a korai szabadítás jogintézményeinek az alkalmazási gyakorisága jelentősen visszaesett.

- A feltételes szabadságra bocsátás feltételeit szigorította a kormányzat 2020-ban néhány, nagy médiafigyelmet kapott eset után. Noha a jogszabályváltozásból önmagában nem következett volna, hiszen szűk elkövetői körre korlátozta a feltételes szabadságra bocsátás szigorítását, az ítélezési gyakorlat jelentősen szigorodott: a BVOP adatai szerint, míg 2019-ben az összes szabadulás 40 százaléka vagy feltételesen vagy reintegrációs őrizettel valósult meg, addig 2021-re 8 százalékpontot csökkent ez az arány (32%).

	Kitöltve szabadultak	Korai szabadítások száma (feltételes + reintegrációs őrizet)	Korai szabadítások aránya az összesen szabadultakhoz képest
2019	8 016	3 202	40%
2020	7 444	2 649	36%
2021	7 025	2 258	32%
2022	7 738	2 649	34%

- a reintegrációs őrizet alkalmazásának gyakorisága 2018 óta csökken (2018: 682; 2021: 509).

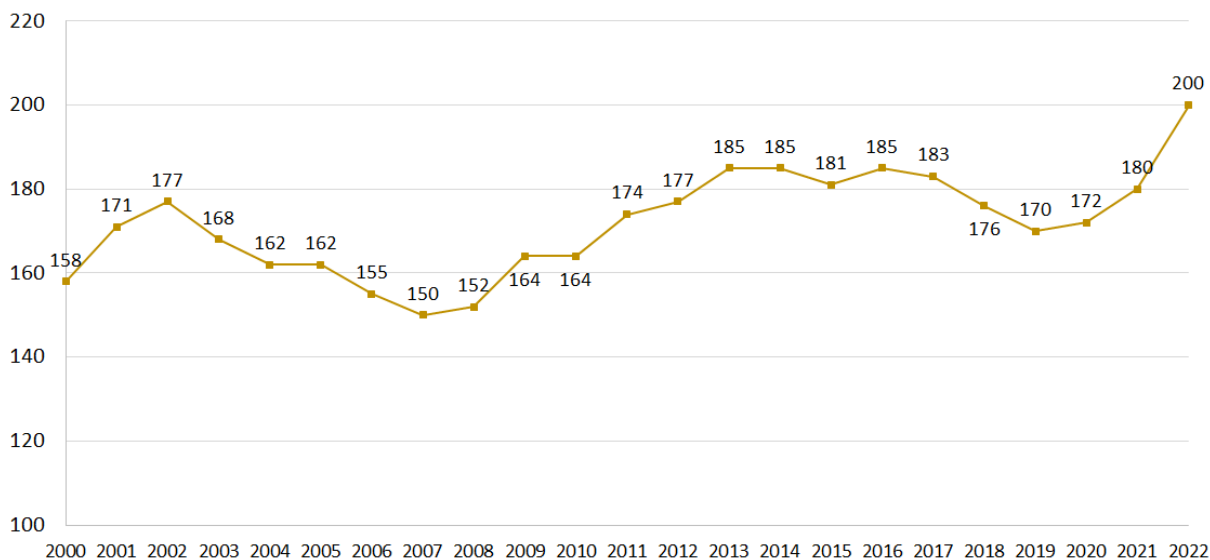
A kreditrendszer bevezetése felveti annak veszélyét, hogy a bv.-ben a a szegmentált fogvatartotti állomány tovább differenciálódik és a spektrum két végén lévők még inkább eltávolodnak egymástól, a rossz helyzetben lévők még kedvezőtlenebb helyzetbe kerülnek. Ennek ellensúlyozására elengedhetetlen lenne kifejezetten a valamilyen oknál fogva sérülékeny, kiszolgáltatott fogvatartottak részére célzott programok kialakítása.

A kreditrendszer érdemi alkalmazásának megalapozottságát az jelentené, ha széleskörű, differenciált, a rendkívül sokféle szükségletkehez igazodó, valamennyi fogvatartotti csoport (pl. mentális zavarokkal, indulatkezelési nehézségekkel küzdő, alacsony iskolázottságú, képzett, egyedülálló, fogyatékos, kisgyermekes, nő, fiatalok stb.) tagjai számára érdemi reintegrációs vagy fejlődési lehetőséget nyújtó, de legalábbis szabadidős program, munkatevékenység vagy oktatási lehetőség állna rendelkezésre a bv. intézetekben. Ez azonban ma egyáltalán nincs így. Ennek következtében azok a fogvatartottak, akik hátrányos személyes vagy társadalmi helyzetük miatt nem tudnak munkáltatásban vagy oktatásban részt venni, elesnek az előrelépés, jutalmazás lehetőségétől. A közérdekű adatok elemzése azt mutatja, hogy nem áll rendelkezésre elegendő férőhely a speciális részlegeken. A BVOP adatszolgáltatása szerint 2022. május 31-én összesen 1450 fogvatartott volt speciális részlegen elhelyezve, tehát a teljes fogvatartotti populáció elenyésző része, körülbelül 8 százaléka. Ezen belül a 2531 fő első alkalommal végrehajtandó szabadságvesztésre ítéltnek megközelítőleg a 14 százaléka, 356 fő volt a nekik kialakított speciális részlegre helyezve, az időskorúak részlegén mindösszesen 39 főt helyeztek el a mindösszesen 756 főt számláló 60 év feletti fogvatartottak csoportjába tartozók közül.

Addig, amíg nem állnak rendelkezésre differenciált reintegrációs programok (ideértve a foglalkoztatást, oktatást és szabadidős programokat is), amelyekben valóban elérhető kedvezőbb helyzet, addig méltánytalan az előmenetelen, teljesítőképesen alapuló kreditrendszer bevezetése.

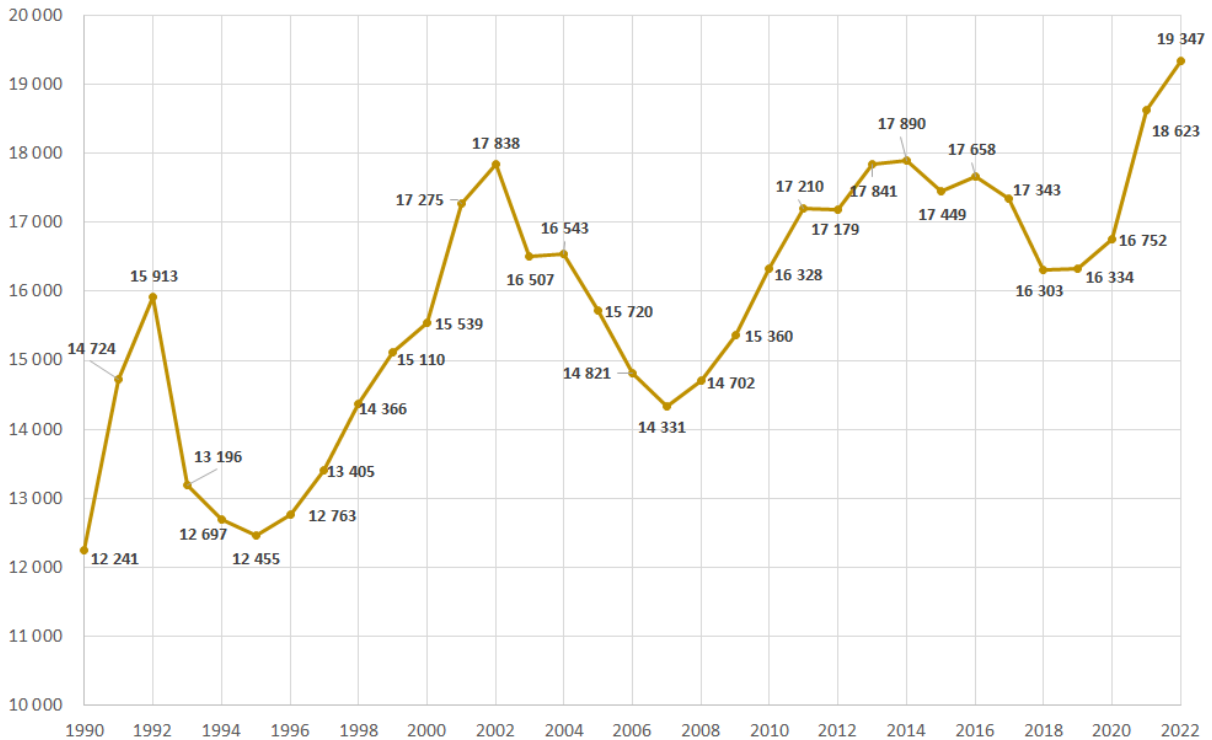
Az évek óta csökkenő bűncselekményi adatok és lakosság szám mellett hazánkban évek óta folyamatosan nő a fogvatartotti ráta (1. ábra), így az 1990 óta valaha volt legmagasabb fogvatartotti számokat tapasztaljuk ma Magyarországon (2. ábra).

1. ábra: Fogvatartottak százezer lakosra jutó száma 2000-2022



Forrás: [KSH](#) adatok és a BVOP adatszolgáltatása a Magyar Helsinki Bizottság közérdekű adatigénylésére

2. ábra: Fogvatartottak száma az év utolsó napján 1990-2022



Forrás: A BVOP adatszolgáltatása a Magyar Helsinki Bizottság közérdekű adatigénylésére

A rendkívüli ütemben növekvő fogvatartotti létszám következtében ismét túlszűfoltak a büntetés-végrehajtási intézetek Magyarországon. A túlszűfoltág a hazánkban és a világon elfogadott szakmai standardok szerint a lehető legnagyobb probléma, ami egy büntetés-végrehajtási rendszerrel történhet, rendkívüli módon megnehezíti a reintegrációs munka érvényesülését, ugyanis dehumanizálja, elszemélyteleníti a fogvatartottakat éppen úgy, mint a személyi állomány tagjait. Ez pedig veszélyezteti a büntetés-végrehajtás által ellátott legalapvetőbb fontosságú feladatot: a fogvatartottak sikeres reintegrációját, ugyanis annak sikerességét a fogvatartottak és a személyi állomány közötti kapcsolat minősége és hatékonysága alapozza meg. Ezen kívül egy sor további gyakorlati problémához vezet, illetve a rendszer működését olyan irányba tolja el, ahol a jogszabálmódosítási tervzetben foglaltak a jogalkotó által szándékolt tartalommal nem fognak tudni megvalósulni.

Tovább nehezíti a helyzetet, hogy a bv. szervezet évek óta krónikus, jelenleg körülbelül 13 százalékos munkaerőhiánnyal és magas fluktuációval küzd: a szervezet munkajogi létszáma 2022. augusztus 1-jén 9391 főből állt, 1458 betöltetlen státusz mellett. Az Európa Tanács (ET) tagállamainak összesítő börtönügyi statisztikáinak szerint átlagosan 1,5 fogvatartott jut a személyi állomány egy tagjára – ugyanez az adat a hazai adatok tekintetében az átlagnál kedvezőtlenebb helyzetre utal, ugyanis ez az arányszám valamivel 2 fölött alakul. A betöltetlen státuszok magas aránya akadályozza a megfelelő differenciálási lehetőségeket. Ennek következtében sem a rezsimszabályok alkalmazásától, sem a kreditrendszer bevezetésétől nem várható előrelépés. Ezt kizárólag az biztosítaná, ha a személyi állomány megfelelő létszámú, képzettségű és képességű lenne, a bv. külső szervezetet vonna be a reintegrációt szem előtt tartó működése érdekében, valamint széleskörű programokat, megfelelő materiális körülményeket, differenciált kedvezményeket tudna biztosítani.

Az a meglátásunk, hogy a fentiekben részletezett körülmények között **a korai szabadítás és a különböző kedvezmények alapját jelentő, külső ellenőrzést, jogorvoslatot csak kivételes esetben biztosító kreditrendszer, valamint a jutalmazás-fegyelmezési rendszer arbitrális jellegű alkalmazása**

nem fogja biztosítani az egységes jogalkalmazást, valamint a túlsúlyosságot csökkentő korai szabadítás egyes jogintézményeinek gyakoribb alkalmazását, jelentős annak a veszélye, hogy az hátrányosan érinti majd a fogvatartottak helyzetét.

Meglátásunk szerint az új szabályok bevezetésének eredményeként a végrehajtási fokozatokba, kategóriákba való sorolás, valamint az elkülönítési szabályok együttes alkalmazása eredményeként a fogvatartottak kezelése áttekinthetetlenné, számos adminisztratív többletterhet okozó rendszerré válhat. Nem látjuk az érdemi különbséget a jelenleg fennálló „rezsimszabályrendszer” és a kategóriák, illetve kreditek alkalmazása között. Ugyanakkor az bizonyos, hogy a különböző elkülönítési és besorolási szabályok együttes alkalmazása a jelenleg újból 100% fölötti telítettséggel működő bv. rendszerben lehetetlen.

A kategóriák kialakítása a büntetőügyben eljáró bíróság ítéletében meghatározott büntetés-végrehajtási fokozat megállapítására vonatkozó döntést kiüresíti. Utóbbi csupán egy a bv. intézet által nyilvánvalóan áthidalandónak értékelt adminisztratív „akadályként” fog ennélfogva megállni. Meglátásunk szerint indokolatlan a bíróság által meghatározott fokozatokat kiüresíteni, hanem inkább az indokolt, hogy a meghatározott fokozat biztosította szabályokon belül differenciáljon a jogalkalmazó (ahogy azt elvileg eddig is tette a rezsimszabályok alkalmazásával).

A tervezet érdemi értékelése akadályba ütközik, mert egyelőre nem ismertek a creditszerzési lehetőségek és annak esetei, amikor egy fogvatartott elveszít egy kreditet, így ab ovo nem értékelhető, hogy arányos, méltányos, indokolt-e az egyes kategóriák közötti váltás. Ebből következően a tervezetben foglalt szabályok indokoltsága, szükségessége sem értékelhető. Ez azért különösen aggályos, mert a krediteken alapul az, hogy egy fogvatartott milyen kedvezményeket kaphat, hogyan és mikor távozhat a bv. intézetből, feltételes szabadságra vagy reintegrációs őrizetbe helyezhető-e. Az alapvető jogokra vonatkozó részletszabályok ismeretének hiánya kiüresíti a jogszabályt, így annak értékelésének érvényességét is.

A tervezet számos helyen biztosítja a bírósági felülvizsgálat lehetőségét, amely támogatandó. Ugyanakkor problematikusnak tűnik, hogy a hatásvizsgálati lap nem jelzi ennek humán erőforrásbeli, így költségvetési vonzatát. A bv. bírói eljárások jelenleg is gyakran rendkívüli mértékben elhúzódnak, a fogvatartottak feltételes szabadságra bocsátási eljárását, otthonápolási őrizetbe helyezésére vonatkozó eljárását, stb. sem folytatják le olyan időben, hogy a kedvezményrel a fogvatartott a lehető legkorábbi időben élhessen. Kérdés, hogy ha további feladatot telepítenek a bv. és a bíróság személyzetére, akkor miként fogják tudni teljesíteni a szervek határidőben az új feladatok generálta kötelezettségeket.

Kérdésként merül fel, hogy az új kreditrendszer automatikusan biztosítani fogja-e a jelenleg jutalom keretében biztosítható szolgáltatásokat, pl. többlet telefonálási lehetőség, kondicionálóterem használata, stb. Ez mindenképpen javasolt, ennek hiányában ugyanis a rendszer bizonyosan hátrányosabbá válik, amely nem lehet célja a büntetés-végrehajtásnak a visszaesés megelőzésének céljára figyelemmel.

II.2. Részletes észrevételek

13. §

Rendkívül aggályos a tervezetnek az a rendelkezése, hogy a kockázatelemzési iratokra és kockázatértékelési jelentésre nem terjed ki a fogvatartott megismerési joga. Ez a tisztességes eljáráshoz és jogorvoslathoz, valamint a személyes adatokhoz való hozzáféréshez fűződő alapvető

jogokat sérti. A rendelkezés alapjogsértő, ezért annak módosítása elengedhetetlen. A fogvatartottól elvonhatatlan jog a rá vonatkozó vizsgálat módszertanának, lefolytatásának megismerése, illetve a vizsgálat eredménye, megállapításainak megismerése. A megismeréshez fűződő jog analóg a büntetőeljárásokban alkalmazott korlátlan iratmegismerési joggal.

Ugyancsak aggályos, hogy a 26. § (4) d) pont az iratmegismerési jogot „más személy jogai vagy érdekei” sérelme esetén korlátozhatónak minősíti. A szabályozás bizonyosan nem felel meg a szükségesség-arányosság tesztjének, ugyanis ehhez az akár érintettséggel sem rendelkező „más” személy pontosabban meg nem határozott jogainak vagy egyszerű érdekeinek sérelme bizonyosan nem elegendő.

15. §

A szakasz címe felveti a „fogvatartás biztonságára különös veszélyt jelentő elítéltek részlegének” létezését, amely a korábbi törvényből nem volt ismert. Tekintettel arra (is), hogy a részlegen való elhelyezés az általános szabályok szerinti fogvatartáshoz képest további jelentős jogkorlátozásokat jelenthet, a részleg szabályainak, a részlegre helyezésre vonatkozó eljárásnak a törvényi szabályozása elengedhetetlen. (Ennek megfelelően indokolt továbbá a többi speciális részleg törvényi szabályozásának, a behelyezési eljárásnak a törvényi szabályozása is.)

16., 17. §§

Meglátásunk szerint aggályos, hogy a tervezet számos olyan jogintézmény alkalmazásához kapcsolódó részletszabályt tartalmaz, amelyek esetében magának a jogintézménynek a meghatározása, a hozzá kapcsolódó alapvető szabályok nem ismertek. Ilyen pl. a fent említett új speciális részleg, a 17. §-ban hivatkozott „azonnali kategória-visszasorolás” vagy a „szigorúbb kategória besorolás”. E jogintézmények ismeretének hiányában a tervezet értékelése nem lehetséges.

18. §

Aggályosnak tartjuk, hogy a tervezet 18. § (2) bekezdésében megjelenő az elítélt „reintegrációs tevékenység keretében nyújtott teljesítménye” nincsen definiálva a jogszabályban sem az elvárt teljesítmény pontos tartalma, sem az azt értékelő rendszer működése és annak garanciái tekintetében.

20. §

A legutóbbi információk szerint a KKMI, illetve a KKMI agglomerációs egységeinek létszáma alacsony. A tervezetben meghatározott feladatvégrehajtás ugyanakkor jelentős számú, felkészült, speciálisan képzett személyi állomány rendelkezésre állását követeli meg. A személyi állomány alacsony létszámának következménye az, hogy a vizsgálatokat nem lehet minden esetben megfelelő színvonalon, illetve időben elvégezni. A vizsgálat elvégzésének hiányosságai miatt egyes fogvatartottak hosszabb időn keresztül is hátrányosabb kategóriába kerülhetnek, amelynek következtében a törvény által biztosított, alapjogokkal összefüggésben lévő jogosultságai (pl. magán- és családi élethez fűződő jog – kapcsolattartás gyakorisága) csorbulhat. Elengedhetetlen a vizsgálatra határidőt meghatározni, amelynek túllépése esetén a fogvatartott automatikus kompenzációra jogosult. A kompenzáció biztosítását nem lehet a végül enyhébb kategóriába való sorolás feltételeként szabni, mert akkor a nem objektív ismérvek alapján lefolytatott vizsgálatot esetlegesen hátrányosabb kimenetel irányába mozdíthatja.

Álláspontunk szerint a kockázatelemzés szempontjai nem megfelelően meghatározottak. A (leendő) 92. § (2) bekezdésének a) és b) pontjában foglaltakat, valamint a d) pontban meghatározott visszaesési kockázatot a bíró a büntetés kiszabásakor és a fokozat meghatározásakor értékelte. A c) pontban

meghatározott „kriminológiai jellemzők” tudományosan nem meghatározott, ismeretlen tartalmú fogalom, így – különösen a vizsgálat módszertanának és az egyéni vizsgálatok eredményének – ismerete hiányában garanciális korlátok nélküli jogalkalmazásra ad lehetőséget. Tekintettel arra, hogy a jogbiztonság megköveteli a jogszabályok világos és egyértelmű fogalmazását, a szabályozás jelenlegi formájában sérti a normavilágosság elvét. Ez különösen aggályos, tekintve hogy a fogvatartottak mindennapi életére, jogai érvényesítésére hatással lévő vizsgálat során alkalmazzák ezt a tartalmában ismeretlen szempontot.

A (8) bekezdés azt írja elő, hogy a bv.-nek „figyelembe kell vennie” a kockázat csökkentéséhez szükséges, a kockázatértékelés során meghatározott feladatokat. Ez egyben azt is jelenti, hogy a meghatározott feladatoknak nem kell a bv.-nek eleget tennie, végrehajtania, csupán figyelembe kell venni azokat. Azonban, ha érdemben nem alkalmazza ezeket, akkor annak nincs következménye, nincs szankciója, így érdemben nem kikényszeríthető, amely a szabályozást részben kiüresíti. Tehát a bv.-nek az általános reintegrációs célon kívül nincs jogszabályi kötelezettsége a saját szerve által készített javaslatnak, véleménynek megfelelni. Ez a szabályozást rendkívül egyoldalúvá teszi, amely erősíti azt, hogy a fogvatartott a gyakorlatban sokszor – a törvényi indokolással ellentétben – nem alanya, hanem tárgya a büntetés-végrehajtásnak.

21. §

Elengedhetetlen, alapjogi garanciát érintő kérdés, hogy a fogvatartott megismerhesse a módszertant, amely alapján a vizsgálatát végzik. A jogalkotó számára megjegyzendő, hogy a (6) bekezdésben foglaltak gyakorlati megvalósulása erősen kérdéses a korábban jelzett problémák fényében. Az e dokumentum első felében kifejtett általános észrevételeinkből következően a jelenlegi működési feltételek mellett az esetek többségében a reintegrációs célok csekély eséllyel valósulhatnak meg, tehát a kategóriaváltás szükségessége fogja indukálni a szabadságvesztés végrehajtására másik bv. intézet kijelölését és nem pedig büntetés-végrehajtási okok (pl. túlszűfolttság, betöltetlen státuszok stb.). Ezen szabályozás érvényesülése érdekében tehát elengedhetetlen lenne a reintegrációs célok megvalósulásának érdemi elősegítése, szemben a jelenlegi gyakorlattal.

A (7) bekezdésben meghatározott parancsnoki jogkörben történő döntést álláspontunk szerint feltételekhez, eljárási garanciákhoz kell kapcsolni. A (8) bekezdés b) pontjában a „megvalósító” és a „személy” szavak között törölni kell a vesszőt, mert a jogalkotó szándéka bizonyosan nem lehet az, hogy bármely bűncselekmény esetén két fokozattal visszavethető legyen a fogvatartott, hanem a szankciót csak a kiemelkedő súlyú cselekményekre kívánta korlátozni.

23. §

Az elítéltek lakóhelyéhez közeli elhelyezése a gyakran nem valósul meg. Ennek okai a túlszűfolttság, illetve az is, hogy nincs elegendő speciális férőhely az egyes intézetekben, és a büntetés-végrehajtás szempontjai megelőzik azt, hogy a fogvatartott közel legyen elhelyezve a lakóhelyéhez.

A büntetés-végrehajtási okra visszavezethető átszállítások (pl. a túltelítettség megelőzése) rendkívül gyakoriak. A BVOP adatai alapján 2023 januárja során összesen 1068 fogvatartottat, tehát körülbelül a teljes fogvatartotti populáció 11 százalékát szállítottak át másik bv. intézetbe egyetlen hónap leforgása alatt. A gyakori átszállítások eredményeként a jogszabályi kívánalmat csak a legkritikább esetben veszi figyelembe a gyakorlat. Ez sokszor a családi élethez fűződő jog sérelmét okozza.

E szakasz tekintetében is releváns, amiket a kockázatértékelés szempontjainál kifogásoltunk.

A tervezett 97. § (3) bekezdésről nem alkotható megalapozott vélemény arra tekintettel, hogy az egyes kategóriák jellemzői egyelőre nem ismertek.

A tervezett 97. § (5) bekezdés a) pontja indokolatlanul fosztja meg a fegyház fokozatú elítélteket attól, hogy a fogva tartásuk során a legenyhébb, legkedvezőbb körülményeket biztosító I. kategóriába

kerülhessenek. Az Európában a közös sztemderdeknek megfelelő, jól működő fokozatos progresszív rezsim-rendszereknek éppen az a lényege, hogy a büntetési célok elérésével az elítéltek fokozatosan tudnak – akár hosszabb idő alatt – egyre enyhébb fogvatartási rezsimbe, majd a folyamat végén nyitott börtönbe kerülni, ami az utolsó lépcsőfoka a (re)integrációnak. Megjegyezzük, hogy a tervezet (5) bekezdés b) pontja szerint a fogház fokozatba sorolt elítélt kiemelkedően súlyos fegyvelemsértés esetén viszont átkerülhet a legszigorúbb, V. kategóriába.

A tervezett 97. § (7) bekezdésben meghatározott tilalmak indokolatlanok. Ha a jogalkotó egy egységes, nyomon követhető, átlátható rendszert akar bevezetni, amely az egyéniesítés elvét szem előtt tartja, akkor az általános jellegű, egyéni körülményeket figyelmen kívül hagyó, automatikus besorolási tilalmak nem indokoltak, és azt jelzik, hogy a változás lehetősége eleve kizárt lenne – ez szembe megy a fejlődéslélektani kutatások több évtizedes eredményeivel. A tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés töltése nem eredményezheti azt, hogy a fogvatartott – megfelelő garanciák mellett – ne tartózkodhatna a börtön falain kívül. Álláspontunk szerint elképzelhető olyan eset, amikor gondos mérlegelést követően ez megengedhető. A főszabály alóli kivételek törvényi szinten való megteremtése az átláthatóság, kiszámíthatóság rovására megy.

A tervezett 97. § (9) bekezdésben megfogalmazott további kivételre vonatkozó szabály ugyancsak eleve fellazítja a szabályozás egységét. Az egyébként is szegmentált rendszert (fokozat, kategória, kreditek, elkülönítési szabályok) további főszabály alóli kivételekkel működtetni rendkívül megterhelő a személyi állomány számára, különösen létszámhiány esetén.

A tervezett 97. § (10) bekezdés ismét a szabályozás az egyes szereplőkre vonatkozó kiegyensúlyozatlanságát jelzi. A bv. számára csupán lehetőségként, de nem kötelező előírásként szerepel a speciális részlegek kialakítása. Ha a bv. nem alakítja ki a speciális részleget, akkor nem képes biztosítani a fogvatartott szükségletének megfelelő ellátást, bánásmódot, azonban a fogvatartottól mégis elvárt lesz, hogy az általános szabályoknak megfelelő magatartást tanúsítson, annak ellenére, hogy ennek feltételeit személyi körülményei miatt nem képes teljesíteni. A speciális részleg ki nem alakítása, vagyis a bv. törvényi kötelezettsége megszegése következtében kerül a fogvatartott hátrányosabb helyzetbe, amely azonban sem a jogalkotónak, sem a jogalkalmazónak nem érdeke. A szabályozás ebben a formában nem tudja elérni a célját, így javasolt a speciális részleg ki nem alakítására szankciót előírni a bv. esetében. Ez aránytalan, tisztességtelen helyzetet eredményez, amely negatív hatásai kizárólag a fogvatartott oldalán mutatkoznak majd.

A tervezett 99. § (3) bekezdésében nem érthető a kreditpontok számát a megjelölt feltételekhez kötni. Meglátásunk szerint az lenne indokolt, ha azonos teljesítmény azonos kreditpontot eredményezne, illetve az legfeljebb az egyéni helyzet, sérülékenység adhatna okot a különbségtételre.

A tervezett 101. §-ban megfogalmazott elkülönítési szabályok eredményeként a jelenleg alkalmazott fokozatok (pl. fogház és fegyház) szerinti elkülönítés gyakorlatilag elenyéznek. A jelenlegi helyzetben a sivár reintegrációs programok és szolgáltatások hiányában a fogvatartottak számára sokszor az marad az egyetlen kedvezményezési lehetőség, hogy garanciális módon nincsenek náluk veszélyesebb fogvatartottakkal közösen elhelyezve. Ez a garanciális módon biztosított kedvezmény a módosítás eredményeként elvész.

24. §

Az (1) bekezdésben megfogalmazott szabály kizárja az enyhébb részlegre helyezést azok esetében akik eleve öt évnél rövidebb büntetést töltenek, miközben az enyhébb végrehajtási szabályok alkalmazhatósága megszűnik, így ez a fogvatartotti csoport kedvezőtlenebb helyzetbe kerül. Ezt a különbségtételt mindenképpen orvosolni kell.

A (2) bekezdés esetén álláspontunk szerint a hosszabb szabadságvesztés büntetés után a rendőri szerv jelentésében foglaltaknak nincsen relevanciája, sem a rendőri szervnek, sem az elítélt életvezetésének, sem a közbiztonsági kockázat értékelésének nem lehet a fogvatartott bv.-beli magatartásával vagy a konkrét befogadó környezettel (család) arányban álló súlya az időmúlás miatt. Ezért ezt a szakaszt álláspontunk szerint törölni szükséges.

Meglátásunk szerint a (3) szakaszban foglalt kedvezményeket nemcsak kivételesen, hanem általános jelleggel kell biztosítani arra való tekintettel, hogy az elítélt szabadulása időben közeli, így a büntetés hátralévő szakaszában a reintegrációs célok elérésére legalkalmasabb, sőt, éppen hogy jó „próbája” a szabad életnek az abba való visszabocsátás fokozatossága, az ennek során tapasztaltak.

25. §

Meglátásunk szerint a különös veszélyt jelentő elítéltek részlegére helyezésével nem áll arányban az a feltétel, hogy az elítélt rejtetten agresszív. E feltételek megjelenése parttalaná, kiszámíthatatlanná teheti a jogalkalmazást. Kérdéses ebben a tekintetben az, hogy ha egy fogvatartott a fogvatartás biztonságát súlyosan sértő cselekményt készít elő, akkor ellene fegyelmi és büntetőeljárást folytatnak le, a „veszélyes” részlegre helyezik, visszavetik a kategóriabesorolását, vagy kreditpontot vonnak le tőle? Álláspontunk szerint az egyes intézkedések prioritási sorrendjét meg kell határozni, mert egyéb esetben félő a párhuzamos jogkövetkezmények alkalmazása.

Meglátásunk szerint a pszichológiai vizsgálat fontosabb a részlegre helyezés tekintetében, mint az orvosi, ideális mindkettő alkalmazása lenne.

Álláspontunk szerint a részlegre helyezés egyéves felső határának megállapítása csak abban az esetben elfogadható, ha a bv. intézetnek konkrét kötelezettségeket írnak elő arra vonatkozóan, hogy milyen állapotjavító intézkedéseket kell tennie annak érdekében, hogy a fogvatartott részlegben való elhelyezését megszüntethessék. A részlegről való kikerülés felelőssége nem helyezhető kizárólag a fogvatartott kezébe, ezt aktívan elő kell segítenie a bv.-nek a saját biztonsága, nyugalma érdekében is. Ennek következtében meg kell határozni, hogy a (9) bekezdésben foglalt programba történő bevonás milyen konkrét kötelezettségeket jelent a bv. intézet számára.

27. §

Előremutató, hogy a birtokban lévő tárgyak körét kibővíti, a biztonsági elkülönítés és magánelzárás során is viszonylagosan széleskörűen határozzák meg.

29. §

A tervezet 29. §-a nem változtat a jelenleg is a minden releváns nemzetközi ajánlásnak ellentmondó helyzeten, miszerint a magánelzárás maximuma a IV. és V. kategóriában huszonöt, a III. kategóriában 20 nap, ami egyértelműen egy sor nemzetközi minimum standardba ütközik, így többek között a Kínzást és az Embertelen vagy Megalázó Bánásmódot vagy Büntetést Megelőzni Hivatott Európai Bizottság (CPT) magánelzárással kapcsolatos ajánlásaiba (CPT/Inf(2011)28-part2). A nemzetközi ajánlások pszichológiai és kriminológiai tudományos kutatásokra alapozva megállapítják, hogy a magánelzárás 15. napjától rendkívüli, aránytalan mértékben megnő a súlyos és visszafordíthatatlan pszichológiai károsodás kockázata, ezért a CPT ajánlása szerint a fegyelmi eljárásban kiszabott magánelzárás mint fenytés maximális tartama 14 napnál nem lehet hosszabb, még a megszakítás nélkül egymás után végrehajtott magánelzárások esetén sem. A börtönbüntetésüket töltő személyekkel való bánásmódról szóló ENSZ-minimumszabályok (Nelson Mandela Szabályok, 2015) kimondják, hogy a 15 napnál hosszabb magánelzárás már elhúzódónak számít, az ENSZ Kínzás Elleni

Különleges jelentéstevője szerint pedig a 15 napnál hosszabb magánelzárást teljesen el kellene törölni (UN Special Rapporteur on Torture, A/66/268, August 2011, 88. §).

30. §

A vonatkozó norma megléte hiányában a feltevésünk az volt, hogy valamennyi fegyelemsértés esetére meghatározzák az azért levonható kreditpontok számát, így pl. azt, hogy egy nap magánzárkra hány kreditpontba "kerül". A vonatkozó szakasz ennek a feltevésnek ellentmond. Így azonban kétséges, hogy miként lesz egységes a szabályozás.

A határozat közlésekor benyújtandó felülvizsgálati kérelemmel kapcsolatban aggályos, hogy a jelen nem lévő védő miként nyújthatja ezt be. Nyilvánvaló, hogy a fogvatartott érdeke a halasztó hatály és a más tartalmú döntés elérése, így várható, hogy a legtöbb határozattal szemben felülvizsgálati kérelmet fognak benyújtani, amely kapcsán ismét felmerül a szervek humánerőforrás-igényének kérdése.

31. §

Támogatjuk a tervezetnek azt a rendelkezését, amely a hozzátartozókkal és külső szervezetekkel való kapcsolatok erősítését tűzi ki célul.

32. §

A magyar büntetés-végrehajtási rendszerben ma rendkívül alacsony intenzitással, kevés programmal, az egyéniesítést rendszerint csak elnagyolva vagy teljesen figyelmen kívül hagyva folyik valamilyen reintegrációs tevékenység a rabokkal, a szabadulásra pedig mindez nem készíti fel a fogvatartottakat. Mind a büntetés-végrehajtásban, mind pedig az egyéb hivatásrendekben dolgozó szakemberek kiemelt jelentőséget tulajdonítanak a hozzátartozókkal való kapcsolattartásnak, amely elősegíti a fogvatartottak társadalmi reintegrációját és a bűnismétlés megelőzését. Emiatt problematikusnak tartjuk, hogy a törvénymódosítás érintetlenül hagyja a legszigorúbb fogvatartási rezsimbe sorolt fogvatartottak kapcsolattartáshoz való jogát. Továbbá szintén átgondolandó, hogy a kapcsolattartás szabályainak részletszabályai ne közjogi szervezetszabályozó eszközben (BVOP utasításban) kerüljenek meghatározásra. Meglátásunk szerint a kapcsolattartáshoz való jog tényleges érvényesülésének szabályozása törvényi, de legalábbis rendeleti szinten kellene, hogy megvalósuljon.

35. §

Megjegyezzük, hogy a gyakorlatban az intézet által biztosított telekommunikációs eszközök sokszor túlterheltek vagy nem működnek, így gyakran nem vehetőek igénybe. Ennek következtében az elítéltek számára lehetővé tett 30 perces időtartamokra történő felosztáshoz az infrastruktúrát ténylegesen biztosítani kell.

36. §

Álláspontunk szerint egyes esetekben nem indokolt a látogatók számának 4 főben való korlátozása. Indokoltnak tartanánk a háromnál több gyermekes fogvatartottak számára lehetővé tenni, hogy valamennyi gyermekük egy alkalommal jelen lehessen a látogatások során.

Előremutató, hogy a jogalkotó kötelező jelleggel bevezeti a családi beszélő jogintézményét. Ez megfelel a nemzetközi szabályozásnak és elősegíti a fogvatartottak és családtagjaik magán- és családi élethez fűződő jogának érvényesülését, valamint a reintegrációt is.

Elengedhetetlen megjegyeznünk, hogy a jelenlegi gyakorlat az, hogy a fogvatartottak a rezsimszabályokra és biztonsági besorolásukra való tekintet nélkül válaszfalon, "plexin" keresztül beszélhetnek a kapcsolattartóikkal a látogatófogadáson. A mindenkire azonos módon, egyéni mérlegelés hiányában érvényes, biztonsági szempontokat aránytalanul előtérbe helyező szabályozás az Emberi Jogok Európai Bírósága szerint sérti a magán- és családi élethez fűződő jogot. Álláspontunk szerint olyan szabályozás kialakítása szükséges, amely a fogvatartott és családja egyéni körülményeit figyelembe veszi, és lépcsőzetes jellegű szabályozást valósít meg.

38, 39. §

A BVOP 2022. augusztus 29-i adatai szerint a kimaradás, valamint az eltávozás intézménye a gyakorlatban egy teljességgel kihasználatlan jogintézmény. A kreditrendszer bevezetése esetén biztosítani kell, hogy bizonyos kategóriában / kredit megszerzése esetén ezeket automatikusan biztosítsák.

41-43. §

Indokolatlan az elzárást töltők és az átváltoztatás miatt szabadságuktól megfosztottak esetében nem a legenyhébb kategóriába sorolni a fogvatartottakat, különösen, hogy ez előrelépésük kizárt tekintettel arra, hogy ők a leginkább veszélytelen, legenyhébb cselekményt elkövető személyek. Utóbbiak esetében a szabadságelvonását a bíróság ab ovo nem tartotta szükségesnek. Különösen aggályos az előmenetelből való kizárásuk úgy, hogy a fogvatartásuk évekre is elhúzódik (az adatszolgáltatás szerint van olyan szabálysértési elzárást töltő fogvatartott, aki több mint 2 évet tölt fogva). Indokolatlan és aránytalan az átváltoztatást töltőt eleve III. és IV. kategóriába sorolni.

45. §

Alaptörvénysértő a fogvatartottak kategóriákba sorolása olyan esetben, ha a fogvatartás során az annak alapjául szolgáló bűncselekmény elkövetésekor, de különösen a szabadságvesztés megkezdésekor hatályban lévő jogszabály rendelkezéseihez képest hátrányosabb helyzetbe kerül vagy kerülhet a fogvatartott. Ez ugyanis hátrányosabb visszaható hatályú jogalkotást jelentene.

Tekintettel arra, hogy nem ismertek az egyes kategóriák szabályozása, nehéz véleményt alkotni a jelenlegi rezsimek és a leendő kategóriák összeegyeztethetőségéről. Ugyanakkor indokoltnak tűnne a börtön általános rezsimbe tartozókat a II. kategóriába, és ezért a börtön szigorúbb rezsimbe soroltakat a III. kategóriába sorolni.

Megoldhatatlannak tűnik, hogy a jogszabály hatályba lépését követően miként fognak 19 fogvatartottat 60 napon belül rezsimekbe sorolni, az érintetteket a számukra közérthető módon tájékoztatni a változásokról és azok tartalmáról. Ez a jelenlegi munkateher és munkaerőhiány mellett nem tűnik kivitelezhető feladatnak.

47. §

A tervezet 47. § 5. pontja hatályon kívül helyezi a Bv. tv. enyhébb végrehajtási szabályokról szóló részét. Aggályosnak tartjuk, hogy a tervezetet áttekintve indokolás és megfelelő hatásvizsgálat hiányában nem megállapítható az, hogy az enyhébb végrehajtási szabályok által biztosított lehetőségek a továbbiakban is elérhetőek lesznek-e az arra alkalmas, a fogvatartás biztonságát nem veszélyeztető elítéltek számára.