



A BÜNTETÉS-VÉGREHAJTÁSI SZERVEZET REINTEGRÁCIÓS TEVÉKENYSÉGE A BÜNTETÉS-VÉGREHAJTÁSI TÖRVÉNYESSÉGI FELÜGYELETI ÉS JOGVÉDELMI ÜGYÉSZ SZEMSZÖGÉBŐL*

The reintegration activity of the Prison Service from the perspective of the prosecutor responsible for the supervision of the legality of the execution of punishments and measures

A szabadságvesztés végrehajtásának és így a büntetés-végrehajtási szervezetnek is az egyik alapvető célja az elítéltek sikeres reintegrációja. A reintegrációs tevékenység egy meglehetősen összetett szakmai feladat, amelynek – mint a büntetés-végrehajtási szervezet által végzett, fogvatartottakat érintő más tevékenységeknek – a hatályos jog által szabályozottnak kell lennie. Erre tekintettel az ügyészi törvényességi felügyelet a reintegrációs feladatok végrehajtására is kiterjed, bár a reintegrációs funkció realizálása során főként szakmai elvárásoknak kell megfelelni. Ugyanakkor arról sem szabad megfeledkeznünk, hogy szakszerű feladatellátás csak törvényes végrehajtás keretében képzelhető el. E tanulmány célkitűzése aktuális példákon keresztül a reintegrációs tevékenység és a törvényességi felügyelet viszonyának, valamint annak bemutatása, hogy napjainkban hogyan segítheti elő az elítéltek eredményes társadalmi beilleszkedését az ügyészség által gyakorolt törvényességi felügyelet.

Kulcsszavak: reintegráció, ügyészi törvényességi felügyelet, Központi Kivizsgáló és Módszertani Intézet, reintegrációs őrizet, kapcsolattartás

One of the fundamental aims of the execution of imprisonment and thus of the Prison Service is the successful reintegration of convicts. The reintegration activity is a rather complex professional task, which – as other activities of the Prison Service concerning prisoners – has to be regulated under the law in force. In view of this, the prosecutorial supervision of legality covers the execution of reintegration tasks as well, although during the realization of the reintegration function mainly professional expectations have to be fulfilled. At the same time, one must not forget the fact that professional task performance can be imagined only in the frame of legal enforcement. The purpose of this study is to introduce through current examples the relationship between reintegration activity and prosecutorial supervision of legality and how supervision of legality exercised by the Prosecution Service can help the successful reintegration of convicts nowadays.

Keywords: reintegration, prosecutorial supervision of legality, Central Institute of Assessment and Methodology, reintegration custody, maintaining relationships between prisoners and their contact persons

* A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága, Fogvatartási Ügyek Szolgálatával által a bv. intézetek reintegrációs szakterületi munkatársai részére tartott online szakmai konferencián 2021. október 29-én elhangzott előadás szerkesztett változata.



Bevezetés

A mikor megkezdtem a felkészülést az előadásra és jelen tanulmány elkészítésére, nagyon hamar rá kellett jönnöm arra, hogy látszólag könnyű, valójában azonban felettébb nehéz feladat elvégzésére kaptam felkérést.

A címet hallva úgy tűnhet, hogy könnyű a dolgom, hiszen a reintegrációs tevékenység a bv. szervezet egyik kiemelt, sokrétű feladata, amelyről ebből következően nem nehéz hosszasan értekezni.

Ténylegesen azonban mégis nehéz a feladatom, mert a reintegráció valójában alapvetően egy büntetés-végrehajtási szakmai tevékenység, amelyből a jogalkalmazás szerepe, jelentősége nem mondható hangsúlyosnak, s a törvényességi felügyelet célja sem esik egybe a reintegrációs célokkal.

A reintegrációról röviden

Mi is a reintegráció? E fogalom definícióját a Bv. tv.¹-ben hiába keressük. Hétköznapi értelemben a szó helyreállítást, illetőleg visszaállítást, visszahelyezést jelent², így felfoghatjuk a reintegrációt tágabb értelemben olyan, a bv. intézetben végzett, elítéltek érintő tevékenységek összességéként, amelyek célja az elítéltek társadalomba történő visszahelyezésének, visszaintegrálásának elősegítése.

Tekintettel arra, hogy egy jogállamban a bv. szervezet által végzett valamennyi tevékenység jogilag szabályozott, természetesen a Bv. tv. szól a reintegrációról is. A törvény 83. §-ának (1) bekezdése szerint: *„A szabadságvesztés végrehajtásának célja az ügydöntő határozatban meghatározott joghátrány érvényesítése, valamint a végrehajtás alatti reintegrációs tevékenység eredményeként annak elősegítése, hogy az elítélt szabadulása után a társadalomba sikeresen visszailleszkedjen és a társadalom jogkövető tagjává váljon.”* Eszerint leszögezhetjük, hogy a szabadságvesztés végrehajtásának az egyik célja az elítélt sikeres reintegrációja.

A Bv. tv. 83. §-ának (3) bekezdésében a következőket olvashatjuk a reintegrációval összefüggésben: *„Az elítéltek társadalmi beilleszkedését elősegítő reintegrációs tevékenységet a végrehajtásért felelős szerv - önállóan vagy más szervezetekkel együttműködve - az elítéltek munkáltatása, munkaterápiás foglalkoztatása, továbbá általános iskolai, illetve középfokú iskolai oktatása, felsőfokú tanulmányok végzése, szakképzése, szakmai*

1 A büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL törvény

2 Bakos F. (1989)



gyakorlat megszerzése, valamint egyéb reintegrációs programok által biztosítja. A végrehajtásért felelős szerv a reintegrációs tevékenységet az elítélt személyéhez igazodó szakmai módszerekkel végzi.” Ebből a törvényi rendelkezésből a reintegrációs tevékenységnek az előbb meghatározottnál egy jóval szűkebb fogalma rajzolódik ki, vagyis ide tartozik a munkáltatás, a munkaterápiás foglalkoztatás, az általános iskolai, illetve a középfokú iskolai oktatás, a felsőfokú tanulmányok végzése, a szakképzés, a szakmai gyakorlat megszerzése, valamint az egyéb reintegrációs programok.

Megítélésem szerint a tényleges reintegráció gyakorlati megközelítésben nem szűkíthető le az említett tevékenységekre, hiszen vannak olyan – tipikusan reintegrációt szolgáló – intézmények, amelyek nem tartoznak bele a törvényi felsorolásba, ugyanakkor az ügyészség ezekkel összefüggésben gyakrabban találkozik problémákkal, mint a munkáltatás és a foglalkoztatás során. Ilyen pl. a Központi Kivizsgáló és Módszertani Intézet (a továbbiakban: KKMI), a reintegrációs őrizet jogintézménye, vagy akár a fogvatartottak kapcsolattartásának témaköre.

Néhány gondolat a KKMI-ről

A KKMI-vel összefüggésben – törvényességi felügyeleti szempontból – a következők kiemelését tartom indokoltnak.

A KKMI funkcióját a Bv. tv. 92. §-ának (1) bekezdése határozza meg, amely szerint a KKMI a Kockázatelemzési és Kezelési Rendszer alapján elvégzi az e törvényben meghatározott elítéltek kockázatelemző, valamint az egyéb reintegrációs programokat és döntéseket elősegítő vizsgálatát.

Köztudott, hogy a KKMI mint elkülönült intézmény nem létezik. A bv. szervezet a KKMI törvényben rögzített feladatait sokáig csak megfelelő szakemberekkel, az erre a feladatra kifejlesztett szoftver segítségével, a bv. intézetekben, a KKMI-nek – mint a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságának (a továbbiakban: BvOP) főosztályi jogállású szervezeti egységének – a felügyelete mellett látta el.

A Legfőbb Ügyészség általam irányított osztálya³ – a BvOP felett gyakorolt törvényességi felügyelet keretében, alapvetően fogvatartotti panaszok alapján – többször szorgalmazta az önálló intézmény létrehozatalát. Nem tehetünk mást, hiszen ezt a Bv. tv. írja elő, nekünk pedig a vonatkozó jogszabályi rendelkezések betartatása a fő feladatunk. Természetesen mindig is tisztában voltunk azzal, hogy ez költségvetési kérdés és nem a BvOP fogja önerőből létrehozni a KKMI-t.

3 Legfőbb Ügyészség, Büntetés-végrehajtási Törvényességi Felügyeleti és Jogvédelmi Önálló Osztály



A problémát nyilvánvalóan úgy is meg lehetett volna oldani, hogy a jogalkotó kiemeli az önálló intézményt a Bv. tv.-ből, és akkor e tekintetben nincs mit számon kérni a bv. szervezeten. Ez azonban egyértelmű visszalépést jelentett volna azokból a progresszív elképzelésekből, amely áthatja az egész hatályos Bv. tv.-t.

Nemrégiben örömmel értesültünk arról, hogy a Budapest Fegyház és Börtön területén elkezdett működni egy „kis KKMI”, bizonyos elítélti csoportok (pl. szex offenderek) vonatkozásban. Úgy gondolom, hogy ezt biztató lépésnek tekinthetjük és reménykedve várhatjuk a további kedvező fejleményeket.

A reintegrációs őrizetről

A reintegrációs őrizet az egyik legismertebb jogintézménye a bv. szervezet reintegrációs tevékenységének, honi alkalmazása igazi sikertörténetnek minősíthető.

A reintegrációs őrizet jogintézményével kapcsolatban – fennállása óta – több jogértelmezési kérdés merült fel, melyekre az ügyészség a jogalkalmazást segítő állásfoglalás formájában igyekezett válaszokat adni. Az elmúlt egy esztendőben két ilyen, a BvOP kezdeményezésére kiadott állásfoglalás is született, amelyre jelen írásomban szeretnék röviden kitérni.

Az első ismertetésre kerülő állásfoglalás kiadása abból az okból vált szükségessé, mert a reintegrációs őrizet végrehajtása megkezdésének napján az elektronikus távfelügyeleti eszköz nem sikerült aktiválni, s ezért nem került de facto az elítélt reintegrációs őrizetbe. Ennek kapcsán felmerült a kérdés, hogy ilyenkor megvalósul-e a jogellenes fogvatartás büntette? A helyes válasz – megítélésünk szerint – a vonatkozó jogszabályi rendelkezések egybevetéséből egyértelműen megállapítható. A Bv. tv. 187/A. §-ának (5) bekezdése szerint ugyanis: „A reintegrációs őrizet az elektronikus távfelügyeleti eszközök alkalmazása mellett biztosítható.” A Bv. tv. 187/C. §-ának e) pontja szerint az elítélt nem helyezhető reintegrációs őrizetbe, ha a megjelölt lakás az elektronikus távfelügyeleti eszköz elhelyezésére alkalmatlan, a Bv. tv. 187/E. §-a (1) bekezdése c) pontjának első fordulatára figyelemmel pedig a reintegrációs őrizetet meg kell szüntetni, ha a kijelölt lakás az elektronikus távfelügyeleti eszköz elhelyezésére alkalmatlanná vált. Végül a 10/2015. (III. 30.) BM rendelet 5. §-ának (4) bekezdése egyértelműen rögzíti: „Az elítéltet az elektronikus távfelügyeleti eszközök sikeres aktiválása után lehet szabadon bocsátani.”

Az ismertetett rendelkezésekből az következik, hogy az elítélt de facto csak az elektronikus eszköz megfelelő működése esetén helyezhető reintegrációs őrizetbe.

Fontos megjegyezni, hogy a bv. bíró reintegrációs őrizet elrendeléséről szóló határozata nemcsak az őrizet lejártának napját (9/2018. (VI. 11.) IM rendelet 115. § (1) bek.), hanem



annak kezdő napját {16/2014. (XII. 19.) IM rendelet 136/C. §-ának (1) bekezdése} is tartalmazza, ennek ellenére – álláspontunk szerint – nem valósulhat meg a jogellenes fogvatartás büntette akkor, amikor a bv. intézet a bv. bíró határozatában megjelölt napon az elektronikus távfelügyeleti eszköz aktiválásának sikertelensége miatt nem helyezi reintegrációs őrizetbe az elítéltet.

A Btk. 304. §-ának (1) bekezdése szerint az a hivatalos személy követi el a jogellenes fogvatartás büntettét, aki eljárása során más személyi szabadságától jogellenesen megfoszt. Kétségtelen, hogy a szabadságvesztés bv. intézetben történő végrehajtása az elítélt személyi szabadságától történő megfosztását eredményezi, míg a reintegrációs őrizet esetében csupán a személyi szabadság korlátozásáról beszélhetünk.

Ugyanakkor a korábban idézett jogszabályi rendelkezésekből – véleményünk szerint – az állapítható meg, hogy a bv. intézet jogszerűen jár el akkor, amikor az elektronikus távfelügyeleti eszköz működésképtelensége esetén – a sikeres aktiválás megtörténteig – nem helyezi reintegrációs őrizetbe az elítéltet, így ilyenkor – jogellenesség hiányában – a jogellenes fogvatartás büntettének megállapítására nem kerülhet sor.

A BvOP azzal a problémával kapcsolatban kereste meg osztályunkat, hogy a Bv. tv. a reintegrációs őrizetbe helyezést kifejezetten csak akkor zárja ki, ha az elítéltet a bíróság utasította ki Magyarországról, abban az esetben viszont nem, ha ezt az idegenrendészeti hatóság tette meg. Mivel nyilvánvaló, hogy bármely hatóság által elrendelt kiutasítás összeegyeztethetetlen a reintegrációs őrizettel, ezért a BvOP azzal a kérdéssel fordult hozzánk, hogy a jelenleg hatályos szabályozás alapján hogyan lehet megakadályozni az idegenrendészeti úton kiutasított személy reintegrációs őrizetbe helyezését, illetőleg hogyan lehet az ilyen, elrendelt reintegrációs őrizetet megszüntetni. A BvOP megkeresésében egyúttal egy olyan törvénymódosítási javaslatot is megfogalmazott, amellyel a probléma – megítélése szerint – végérvényesen rendezhető lenne.

Válaszunkban leszögeztük: tekintettel arra, hogy a Bv. tv. csak abban az esetben zárja ki a szabadságvesztésre ítélt reintegrációs őrizetbe helyezését, ha őt a bíróság utasította ki Magyarország területéről,⁴ az idegenrendészeti hatóság általi kiutasítás ilyen jogkövetkezményt nem von maga után. Álláspontunk szerint ezért a felmerült problémára megoldást csak a BvOP által tervezett jogszabálmódosítás jelenthet.

Állásfoglalásunkban azt is kifejtettük: a megkeresésben vázolt esetben a reintegrációs őrizet jogszerűen csak a Bv. tv. 187/E. §-ának (1) bekezdésében meghatározott (megszüntető) okok valamelyikének a bekövetkezése esetén szüntethető meg.

Végezetül azt is a megkereső tudomására hoztuk, hogy a tervezett jogszabálmódosítás hatálybalépéséig nem akadályozható meg, hogy a törvényi feltételeknek megfelelő,

4 Bv. tv. 187/C. § (1) bekezdés f) pont



nem a bíróság által kiutasított elítélteket a bv. bírák reintegrációs őrizetbe helyezték. (Mindazonáltal rámutattunk arra is, hogy az illetékes bv. intézetek a bv. bírának tett előterjesztéseikben, illetőleg értékelő véleményeikben felhívhatják a figyelmet arra, hogy az érintett elítélteket az idegenrendészeti hatóság kiutasította, s bár a Bv. tv. csak a bíróság által történő kiutasítást szabályozza kizáró okként, az alkalmazott kiutasítás sincs összhangban a reintegrációs őrizet céljával, ezért annak elrendelése mellőzését javasolják.)

Végül kérem, engedjék meg, hogy a reintegrációs őrizethez kapcsolódóan egy újonnan felmerült, mondhatni aktuális jogalkalmazási kérdésre térjek ki röviden.

A bv. törvényességi felügyeleti és jogvédelmi ügyészek részére 2021 szeptemberében tartott továbbképzésen kérdésként merült fel, hogy a reintegrációs őrizetet meg lehet-e szüntetni az elítélt kérelmére (pl. családi okok miatt az elítélt nem maradhat a kijelölt ingatlanban). A korrekt válasz erre az, hogy – bár ez indokolt lehetne – jelenleg nem lehetséges, mert a Bv. tv. ezt sajnos nem teszi lehetővé. Jó hír azonban, hogy a hiányszógot a jogalkotó is felismerte, s a Bv. tv. 2022. március 1-jétől lehetőséget ad az elítélt kezdeményezésére történő megszüntetésre.

A fogvatartottak kapcsolattartása a pandémia alatt

Az egyik jelentősebb problémakör, amelyet a bv. szervezetnek a pandémia vonatkozásában kezelnie kellett, az a fogvatartottaknak a külvilággal való kapcsolattartása, ezen belül is a látogatófogadás kérdésköre. Ezzel összefüggésben viszonylag kevés fogvatartotti panasz jutott el a bv. törvényességi felügyeleti és jogvédelmi ügyészekhez, ugyanakkor egyes jogvédő szervezetek (különösen a Magyar Helsinki Bizottság) élesen kritizálták a bv. szervezet e körben folytatott gyakorlatát.

A koronavírus-járvány kezdeti szakaszában, a veszélyhelyzet elrendelését követően lépett hatályba a veszélyhelyzet kihirdetésével összefüggésben egyes büntetés-végrehajtási szabályok módosításáról szóló 90/2020. (IV. 5.) Korm. rendelet (a továbbiakban: Korm. rend.). A Korm. rend. 1. §-ának (1) bekezdése szerint: „A büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (a továbbiakban: Bv. tv.) rendelkezéseit az e rendeletben, valamint a Kormánynak a büntetőeljárásról szóló 2017. évi XC. törvénnyel kapcsolatosan meghozott más rendeletében meghatározott eltérésekkel kell alkalmazni.” A Korm. rend. 3. §-ának (7) bekezdésének b) pontja alapján a büntetés-végrehajtás országos parancsnokának rendelkezése szerint egy vagy több bv. intézet tekintetében a látogató fogadása korlátozható, ha a járványügyi rendelkezések megtartása másként nem biztosítható.

A Korm. rend. 2020. június 17. napján hatályát veszítette. 2020. június 18. napján ugyanakkor hatályba lépett a veszélyhelyzet megszűnésével összefüggő átmeneti szabályokról és



a járványügyi készültségről szóló 2020. évi LVIII. törvény (a továbbiakban: Átmeneti tv.), amely törvény hatályba lépése napján alkalmazandó 236. §-ának (1) bekezdése szerint: „A büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (a továbbiakban: Bv. tv.) rendelkezéseit 2020. december 31. napjáig az e törvényben meghatározott eltérésekkel (80. alcím, 236-245. §-ok) kell alkalmazni.” Később a jogalkotó 2021. június 30., majd 2021. december 31. napjáig hosszabbította meg az Átmeneti tv. jelzett rendelkezéseinek hatályát. Az Átmeneti tv. 237. §-a (4) bekezdése b) pontjának bb) alpontja alapján a járványügyi intézkedésre vagy az egészségügyi válsághelyzettel összefüggő más okra figyelemmel a büntetés-végrehajtás országos parancsnoka egy vagy több bv. intézet tekintetében korlátozhatja a látogatófogadást.

A büntetés-végrehajtás országos parancsnoka – ahogy azt a vonatkozó jogszabályi felhatalmazás lehetővé tette – a látogatófogadást valamennyi bv. intézet vonatkozásában teljes egészében betiltotta. A bv. szervezet a látogatófogadás alternatívájaként a Skype-alkalmazás segítségével történő kapcsolattartást vezette be. A látogatási tilalmat csupán 2021. július 1-jétől oldották fel, ezen időponttól kezdődően egy fogvatartott havonta egyszer egy védeltségi igazolással rendelkező látogatóval 30 perc időtartamban találkozhatott. Később a látogatófogadás rendjében további liberalizáció került bevezetésre.

Mindezek alapján leszögezhető, hogy a bv. szervezetnek a pandémia idején folytatott fenti gyakorlata törvényességi aggályokat nem vet fel, figyelemmel arra, hogy a büntetés-végrehajtás országos parancsnoka az ismertetett jogszabályi rendelkezések keretei között maradva döntött olyan gyakorlat folytatásáról, amely szerint a látogatófogadás egyszerre valamennyi bv. intézetben tilos.

Záró gondolatok

A bv. szervezet reintegrációs tevékenysége egy sokrétű szakmai feladat, amelynek ellátásával a szabadságvesztés végrehajtásának egyik lényeges célkitűzése valósul meg. Jogállami keretek között valamennyi, a fogvatartottakat érintő büntetés-végrehajtási tevékenységnek a jog által szabályozottnak kell lennie, s így ezek vonatkozásában az ügyészség által gyakorolt törvényességi felügyelet is értelmezhető. Fontos azonban megjegyezni, hogy a reintegrációs funkció realizálása során alapvetően szakmai elvárásoknak kell megfelelni, a törvényességi felügyelet szempontjainak érvényesítése nem elsődleges célkitűzés. Ugyanakkor azt is leszögezhetjük, hogy szakszerű feladatellátás csak törvényes végrehajtás keretében képzelhető el. Mindezekre figyelemmel az ügyészség arra törekszik, hogy e területen a törvényességi felügyeletet annak szem előtt tartásával gyakorolja, hogy azzal a reintegrációs célok lehető legteljesebb mértékű megvalósulását segítse elő.



Felhasznált irodalom

A büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL törvény

Bakos Ferenc (1989): Idegen szavak és kifejezések szótára. Akadémiai Kiadó, Budapest



