

Külső kontroll

Büntetés-végrehajtás a jogharmonizáció tükrében

Több mint hat és fél év telt el azóta, hogy a Magyar Köztársaság aláírta az Emberi Jogok Egyezményét és annak kilenc kiegészítő jegyzőkönyvét. A ratifikációval Magyarország – mint az egyezményt elfogadó valamennyi ország – azt a kötelezettséget vállalta, hogy az abban meghatározott emberi jogokat olyan módon biztosítja a joghatósága alatt állóknak, ahogyan azt az egyezmény előírja. A ratifikálásra olyan időpontban került sor, amikor a magyar jogrendszert még nem sikerült minden vonatkozásban maradéktalanul összhangba hozni a strasbourgi jogelvekkel, az ebből adódó diszharmónia feloldása a jogalkotás feladata.

Belső jogunk és a nemzetközi kívánalmak közötti összhang mielőbbi megteremtését az e körben érvényesülő kontroll is indokolja. Az európai egyezmény tiszteletben tartását ellenőrző nemzetközi kontrollmechanizmus – az Európai Emberi Jogi Bizottság és az Európai Emberi Jogi Bíróság – ugyanis a tagállamokat elmarasztaló határozatok hosszú során keresztül korrigálta és korrigálja az egyezményben részes országokban történt jogsértéseket, és feloldja az egyezmény és a belső jogrendszer közötti esetleges diszharmóniát. A jogharmonizáció keretében végbemenő jogalkotási reform átfogja a büntető anyagi és eljárásjog, valamint a büntetés-végrehajtási jog egészét. A jogállamiságból fakadó követelmények teljesítése, hazánkban a nemzetközi emberi jogi egyezményekhez történő csatlakozása szükségképpen eredményezte az általánosan elfogadott nemzetközi

büntetés-végrehajtási jogi alapelveknek a hazai jogszabályokban történő megjelenését, a jogalkalmazási gyakorlatban való tükröződését. Jogállam nem képzelhető el korszerű *büntetés-végrehajtási jog* nélkül. Ezen felismerés vezetett a büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. számú tvr.-t módosító 1993. évi XXXII. törvény megszületéséhez, amely a büntetés-végrehajtás szabályozásában figyelembe vette az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának az európai büntetés-végrehajtási szabályokra vonatkozó ajánlásait, igazodott a nemzetközi kötelezettségvállaláshoz, az európai büntetés-végrehajtási normákhoz. E törvényi módosítással a büntetés-végrehajtási jog napjainkban is tartó, teljes körű reformja vette kezdetét, amelynek eredménye a nemzetközi kívánalmaknak megfelelő korszerű büntetés-végrehajtási jogi szabályozás megszületése.

Korszerű büntetés-végrehajtás elképzelhetetlen megfelelő *garanciális háttér*, a végrehajtás törvényességére is kiterjedő, nemzetközi és hazai garancia- és kontrollrendszer nélkül. Megemlítendő a Magyar Köztársaság tekintetében az 1994. március 1-jén hatályba lépett, Strasbourgban 1993. február 9-én aláírt a *Kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód elleni nemzetközi egyezmény* betartásán örökösödő kínzás elleni bizottság (CPT), amely az egyezményben foglaltak hatályosulását a tagállamokban rendszeres és ad hoc látogatások útján ellenőrzi.

A büntetés-végrehajtást övező garancia- és kontrollrendszerben a nemzetközi szervezetek által gyakorolt külső kontroll mellett hozzátartozik az ügyészségi törvényességi felügyelet, a bírósághoz fordulás lehetősége, a társadalmi ellenőrzés, az elítéltek, illetve a büntetőeljárás kényszerintézkedés hatálya alatt álló személynek az a joga, hogy az ombudsmanhoz, valamint a nemzetközi szervezetekhez forduljon.

Törvényességi felügyelet

Az *ügyészi törvényességi felügyelet* a büntetés-végrehajtást övező garancia- és kontrollrendszer meghatározó részét képezi. A végrehajtásban különféle ágazatokhoz tartozó szervek működnek közre – rendőrség, bv. intézet, bírósági bv. csoport, gazdasági hivatal, hivatásos pártfogók, karitatív szervezetek –, a büntetési célt szolgáló törvényességi követelmények érvényesülését viszont sajátos jogkörénél fogva egyedül az ügyészség képes felügyelni. A büntetés-végrehajtás törvényességi felügyelete kiterjed valamennyi büntetés, büntetőjogi intézkedés, büntetőeljárás kényszerintézkedés, valamint az ide-

genrendészeti őrizet végrehajtásának törvényességére. A bv. felügyeleti ügyészi munka az ügyészi tevékenység azon területe, amely a közelmúlt jogalkotásának következményeként – a nemzetközi követelményekre is figyelemmel – jelentős változáson ment keresztül. E körben olyan hagyományos ügyészi feladatról van szó, amely egyidős magával az ügyészséggel, az ügyészeknek ugyanis kezdettől fogva a vádképviselet mellett az egyik legfontosabb feladata a fogva tartások felügyelete és az ezzel összefüggő jogorvoslatok intézése. Már az 1871. évi XXXIII. törvény cikk – amely hazánkban az első egységes ügyészi szervezetet teremtette meg – a királyi ügyészség feladatává tette az előzetes tartóztatás, a vizsgálati fogság és a jogerős ítélet foganatosításának ellenőrzését.

A büntetés-végrehajtás törvényességi felügyelete egyrészt azt jelenti, hogy érvényt kell szerezni a fogvatartottak jogainak, hogy sajátos helyzetükben több hátrány ne érje őket, mint ami a törvényből és a bíróság határozatából következik – hiszen a fogvatartott nem teljesen jogfosztott személy, nem a büntetés-végrehajtás tárgya, hanem a büntetés-végrehajtási jogviszony alanya –, másrészt gondoskodni kell a többi ember, a társadalom jogainak védelméről azáltal, hogy az ítélet valóban kerüljön végrehajtásra, méghozzá a jogerőre emelkedést követő lehető legrövidebb időn belül. Fontos követelmény, hogy ne maradjon el egyetlen büntetés, illetve büntetőjogi intézkedés végrehajtása sem, mert különben az egész büntetőeljárás célját és értelmét veszti.

A büntetés-végrehajtás ügyészi törvényességi felügyelete tehát együttesen jelenti az állampolgárok, az elítéltek jogvédelmét, valamint az állami büntetőigény érvényesülésének eszközét. A törvényességi felügyelet feltételezi a *rendszeres, a soron kívüli, vala-*

mint a szükség szerinti ellenőrzést, vizsgálatot, adott esetben a haladéktalan intézkedési, illetve indítványozási jogosultságot. A nemzetközi tapasztalatok is azt mutatják – például Franciaország, Németország, Lengyelország, Ukrajna, Oroszország és Szlovákia esetében –, hogy a büntetés-végrehajtás, illetve annak törvényességi felügyelete vitathatatlanul ügyészi feladat.

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának az európai börtönszabályokról szóló ajánlása I/5. pontja rámutat, hogy „A foglyok személyi jogainak védelmét, különös tekintettel a fogva tartás mértéke végrehajtásának törvényességére, ellenőrzéssel biztosítani kell, az ellenőrzést úgy kell megoldani, hogy – igazodva a nemzetközi szabályokhoz – egy olyan jogi hatóság vagy más, megfelelően kialakított testület, amely nem tartozik a börtönigazgatósághoz, felhatalmazás alapján rendszeresen látogatja a foglyokat.” Az ügyészség az az apparátus, amely ajánlásában is megfogalmazott, a büntetés-végrehajtást övező külső garancia- és kontrollrendszer – sajátos eszközei és módszerei révén – a leghatékonyabban gyakorolhatja.

Ezt ismerte el a Kínzás Elleni Bizottság 1994 novemberében Magyarországon tett látogatása során, amikor a kormányhoz eljuttatott jelentésében hangsúlyozta, hogy a büntetés-végrehajtás feletti ügyészi törvényességi felügyelet jelentősen hozzájárulhat a bántalmazás megelőzéséhez, ezért javasolta, hogy az ügyészi munka ezen területe kapjon kiemelt hangsúlyt.

Bv. bírói eljárás

A büntetés-végrehajtás garancia- és kontrollrendszeréhez hozzátartozik a bírósághoz fordulás lehetősége. E körben kiemelendő, hogy az 1993. évi XXXII. tör-

vény jelentős mértékben bővítette a bv. bíró hatáskörét, változott eljárásának szabálya, általánossá vált – már az Alkotmánybíróság megelőző döntése folytán is – a határozata elleni fellebbezés lehetősége, bizonyítás felvétele esetén köteles tárgyalást tartani. A bv. bíró – aki nem a büntetés-végrehajtás törvényességi felügyeletét látja el, hanem sajátos jogorvoslati, igazságszolgáltató fórum – döntési jogköre az új szabályozás folytán büntetés-végrehajtási ügyekben igen széles körű lett, határozatai ellen egyes kivételes esetektől eltekintve az ügyész, az elítélt és a védő egyaránt élhet a jogorvoslat jogával. Ezzel hazánk e téren felzárkózott a világ élvonalához. A bv. bíró előtti eljárásban – a tárgyalás esetét kivéve – az ügyész részvétele ugyan nem kötelező, azonban az országos gyakorlat szerint az ügyészek más feladataik mellett igyekeznek minél több bv. bírói meghallgatáson részt venni. Figyelemmel arra, hogy a hatályos jogszabályi rendelkezések alapján a jogerős bv. bírói határozat semmilyen további jogorvoslattal nem támadható – és egyes jogalkalmazási kérdésekben a bírói gyakorlat sem egységes –, ezért alapvető törvényességi jelentőségű, hogy a bv. felügyeleti ügyészek az indítványtételi, valamint a jogorvoslati jog gyakorlása útján segítsék az egységes bírói gyakorlat kialakulását, akadályozzák meg az esetleges törvénysértő bv. bírói határozatok jogerőre emelkedését.

Ombudsmanhoz fordulhat

A büntetés-végrehajtást övező garancia- és kontrollrendszerhez a világ nem egy országában hozzátartozik az elítéltnak – mint embernek – az ombudsmanhoz fordul-

lási joga, valamint a társadalmi ellenőrzés. Már előjáróban le kell azonban szögezni, hogy ez a két kontroll tartalmában és minőségileg is más, mint az ügyészi törvényességi felügyelet. Több országban működik ombudsman, aki büntetés-végrehajtási jogi szempontból az emberi jogokkal kapcsolatban szintén panaszforum feladatát látja el, azonban csak egyedi ügyekben, ha a jogsértés tudomására jut, vagy ha az elítélt hozzá fordul. Ha az eljárás folyamatban van, meg kell várnia, amíg a jogorvoslati lehetőséget kimerítik. Csak szükség esetén tart ellenőrzést, tehát nem rendszeresen, ami pedig már nem tekinthető felügyeletnek. Zömmel csak az egyéni sérelmet tudja kivizsgálni, így megelőző hatás is kevésbé fűződik hozzá. Kezdeményezhet kivizsgálást, orvoslást a megfelelő jogosítványval rendelkező hatóságnál. Így például több országban tapasztalat, hogy az ombudsman a panaszokat, kérelmeket általában megküldi kivizsgálásra a büntetés-végrehajtási szervhez, illetve feletteséhez, vagy az ügyészségnek, hiszen a kivizsgáláshoz speciális ismeretekre, szakértelemre van szükség. Az ombudsman nem vehet speciális szakismeret, módszerek, eszközök hiányában általános megelőző, feltáró vizsgálatokat, nem jár ellenőrzésre a vizsgált szervnél, nem látja át működésének egészét, nem részese a büntető felelősségre vonás folyamatának. A kérelmek túlnyomó többsége pedig éppen a büntetőeljárás folyamatából származtatható. Az ombudsman szerepe tehát nem törvényességi felügyelet, hanem emberi jogi fórum. E kettő mást jelent, egyik sem pótolhatja a másikat. Általánosságban véve „közvetítő” jogvédelemnek nevezzük. Ajánlásának jogi következménye nincs, inkább csak erkölcsi ereje. Az ombudsman, illetve aho-

gyan hatályos törvényeink nevezik, az országgyűlési biztos feladata, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálta, és orvoslásuk érdekében intézkedéseket kezdeményezzen.

Az országgyűlési biztos eddigi működése alatt több vizsgálat érintette a büntetések és az intézkedések végrehajtásának kérdéskörét is. A vizsgálatok megállapításainak zöme összhangban volt az ügyészi törvényességi felügyelet eddigi tapasztalataival, azokat lényegében megerősítette, előfordultak azonban olyan ajánlások is, amelyekkel kapcsolatban fenntartások fogalmazódtak meg.

Így például a közelmúltban lefolytatott ombudsmani vizsgálatok egyike volt a ki-rendelt védővel rendelkező fogvatartottak védelemhez való jogának érvényesülésével kapcsolatban végzett ellenőrzés. A vizsgálat megállapítása szerint a fogvatartott jogának érvényesülése igen sokszor azért formális, mert a fogvatartott és védője között hiányzik a teljes körű védekezéshez szükséges kapcsolattartás. A fenti alkotmányos visszasság okát az országgyűlési biztos a hatályos jogszabályi előírások hiányosságaiban, valamint a védők és a hatóságok köteleltségmulasztásában határozta meg. A jelentés végkövetkeztetése gyakorlatilag azt a helyzetet tükrözte, amellyel kapcsolatos problémákra az ügyészi vizsgálatok már több ízben rámutattak, sürgetve a tapasztalt hiányosságok felszámolását. A Legfőbb Ügyészség már 1989-ben országos vizsgálat tárgyává tette a büntetés-végrehajtási intézetekben az előzetes letartóztatások végrehajtásának, ezen belül a fogvatartottak büntetőeljárásai jogai biztosításának törvényességét. A vizsgálat feltárta, hogy a ki-rendelt védők kapcsolattartása az előzete-

sen letartóztatottakkal nem felel meg a hatályos jogszabályi rendelkezéseknek, a védelemhez való jog a kirendelt védők mulasztásai miatt nem kellően érvényesül. Hasonló megállapítást tett az 1991 végén elvégzett ügyészi munkatervi vizsgálat, amely a bv. intézetek mellett már kiterjedt a rendőrségi fogdákból foganatosított előzetes letartóztatás végrehajtásának törvényességére is. A vizsgálat rámutatott arra, hogy a kirendelt védők még a fiatalok fogvatartottakkal kapcsolatban sem tesznek eleget eljárási kötelezettségüknek, az esetek zömében nemcsak a fogva tartó intézményben, de a tárgyaláson sem veszik fel a kapcsolatot a fogvatartottakkal, a terheltek jó része nem is ismeri kirendelt védőjét. A vizsgálat kapcsán az ügyészi szervek felhívták a tapasztalt hiányosságokra az érintett szervek figyelmét, a szükségesnek mutatkozó intézkedéseket megtették. Sajnálatos azonban, hogy kirendelt védők hozzáállásában a mai napig érdemi változás nem tapasztalható. A védekezéshez való jog érvényesülése kapcsán tapasztalt problémák megszűnését a jogszabályi változásoktól lehet várni. Ezek között szerepelhet a terhelte védekezéshez való jogának érvényesülését biztosító eljárásjogi garanciák bővítése – a büntetőeljárás törvény kodifikációja során –, a kirendelt védőkkel szemben támasztott követelményrendszer pontos kimunkálása, a védői kötelesség teljesítésének elmulasztása esetére irányadó szankcionálás szabályainak kidolgozása, ezzel párhuzamosan a kirendelt védő díjazásának felülvizsgálata.

A vizsgált körben az ombudsman és az ügyészség megállapításai egybeesnek, az országgyűlési biztosi ellenőrzés az ügyészi tapasztalatokat megerősítette. Volt azonban a vizsgálat kapcsán egy olyan kérdés, amellyel kapcsolatban az ombudsmani

ajánlás vitathatóságát kell hangsúlyozni. Az országgyűlési biztos ugyanis a vizsgálat kapcsán érintett egyik büntetés-végrehajtási intézet parancsnokának indítványozta, hogy a jövőben ne fogadjon be az intézetbe olyan személyes szabadságot korlátozó kényszerintézkedés hatálya alatt álló személyt, akinek az ügyészi rendelvénye a védője nevét nem tartalmazza. A szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM-rendelet (Bv. Szabályzat) 234. § (1) bekezdése értelmében a bv. intézet az előzetesen letartóztatottat a bíróság végzése alapján kiállított értesítés, továbbá a tárgyalás előkészítése során hozott határozatig az ügyész, azt követően a bíróság rendelkezése alapján fogadja be. A rendelvény tehát a befogadás jogszabályi feltétele, a befogadás alapjául szolgáló olyan irat, amelynek hiányában a Bv. Szabályzat 234. § (3) bekezdése alapján nem kerülhet sor befogadásra. Amennyiben tehát az illetékes ügyész vagy a bíróság a rendelvény kiállítását elmulasztja, az intézetnek a befogadást meg kell tagadnia. A hatályos jogszabályi rendelkezések az ügyészi, bírói rendelvény tartalmára nézve nem tartalmazzak előírást. A védő nevének feltüntetése a rendelvényen garanciális okból, a védekezéshez való jog érvényesülésének segítése érdekében valóban indokolt, az szerepel is a rendszerezett – és az új jogszabályi rendelkezésekre figyelemmel átdolgozott – ügyészi nyomtatványokon. Szükséges, hogy a rendelkezési jog gyakorlója a fentiek szem előtt tartásával feltüntesse a rendelvényen a terhelte védőjének nevét, azonban ennek elmulasztása – a konkrét jogszabályi előírás hiányára figyelemmel – jogszabálysértést nem eredményez, a bv. intézet ennek hiányában a befogadást nem tagadhatja meg.

Társadalmi ellenőrzés

A büntetés-végrehajtás külső kontrolljának sajátos formája a társadalmi ellenőrzés. E körben is hangsúlyozni kell, hogy a társadalmi ellenőrzés – amely a büntetés-végrehajtási jogviszonyban állók közül csak a fogvatartottakat érinti – nyilvánvalóan nem oldhat meg komoly büntető anyagi, eljárási vagy végrehajtási jogi törvényességi kérdéseket. Különösen nincs abban a helyzetben, hogy a feltárt visszasságokat azonnal orvosolja, azonban a problémákat a szakértelemmel rendelkező hatóságokhoz továbbíthatja. A társadalmi ellenőrzés ezekben az esetekben nemigen tud szakszerűen állást foglalni, intézkedni, azonban mindenkinek – így az elítélteknek is – segít, ha jelzi az ügyészi törvényességi felügyeletnek vagy más joghatóságnak a feltárt problémát. Szerepe elsősorban a büntetés-végrehajtási intézet és a környezet kapcsolatának erősítése, az elítéltek társadalmi beilleszkedésének segítése.

Hangsúlyozni kell azonban, hogy a társadalmi kontroll – hasonlóan az ombudsmanhoz – nem lehet felügyelet, nem büntető vagy egyéb hatóság. A felügyelet kifejezés helyett az *ellenőrzés* szó a pontos, mert a felügyelet szoros időközönkénti, rendszeres, de a soron kívüli, szükség szerinti azonnali ellenőrzést, vizsgálatot, az azonnali jogi intézkedési jogosultságot jelenti. Társadalmi ellenőrzéssel egyébként is azokban az országokban lehet találkozni, ahol a bv. szervezet az ügyészséghez tartozik és az ügyészség operatív és igazgatási büntetés-végrehajtási feladatokat is ellát. Magyarországon az ügyészség nem ezt, hanem a törvényességi felügyeletet látja el a büntetés-végrehajtási szervektől független joghatóságként.

A hatályos jogszabályi rendelkezések körében a büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény 13. § (1) bekezdése kimondja, hogy a bv. szervezet a jogszabályok keretei között együttműködik a fogva tartás körülményeinek figyelemmel kísérésére, a szabadulás után a társadalomba való beilleszkedés segítésére, a karitatív tevékenység végzésére, továbbá az egyéb büntetés-végrehajtási feladatok támogatására alakult börtönmissziókkal és társadalmi szervezetekkel, az ilyen tevékenységet ellátó egyházakkal, alapítványokkal és személyekkel. E körben további garanciális szabályokat tartalmaz a Bv. Szabályzat 5. § (2)–(3) bekezdése. Ennek alapján *együttműködési megállapodás* kötésére az intézet parancsnoka, ha pedig az együttműködés több intézetre is kiterjed, a büntetés-végrehajtás országos parancsnoka jogosult. A parancsnokok az általuk kötött együttműködési megállapodásról kötelesek az országos parancsnokot tájékoztatni. Ha a büntetés-végrehajtási feladatok teljesítését segítő szervezetek, illetve személyek tevékenysége jogszabálysértő vagy nem felel meg az együttműködési megállapodásban foglaltaknak, a jogszabály lehetővé teszi az együttműködési megállapodás megszüntetését, továbbá az érintett személyek belépésének megtiltását.

Sajnálatos, hogy az együttműködés módját és kereteit sem a törvény, sem más jogszabály nem rendezi. Az együttműködés azonban nem terjedhet ki a büntetés-végrehajtás olyan kérdéseire, amelyek felelt az alkotmány 51. § (2) bekezdése, valamint az ügyészségről szóló törvény IV. fejezete alapján az ügyészség gyakorol törvényességi felügyeletet, nem eredményezheti egy külön jogszabályi felhatalmazással nem bíró további „quasi kontroll” megjelenését.

Az egyéb külső kontrollra külön törvényeket kellett hozni. Ilyen a már említett Kínzás Elleni Konvenció kihirdetéséről szóló 1995. évi III. törvény, továbbá az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény is. Az ellenőrzött szervek zavartalan működésének biztosítása, a fogvatartottak emberi és személyiségi jogainak gyakorlása e törvényekben rögzített. A társadalmi szervezetek tevékenységének ilyen törvényi garanciája nincs.

Hiányzó törvényi garanciák

Hasonló módon nincs törvényi garanciája, sőt – szemben a büntetés-végrehajtási szervezettel – jogszabályi alapja sem annak, hogy civil szervezet a rendőrségi fogdában ellenőrzést végezzen, az őrizet, az előzetes letartóztatás, az idegenrendészeti őrizet végrehajtása vonatkozásában vizsgálódjon. Sajnálatos, hogy e körben az utóbbi időben a büntetés-végrehajtás külső kontrolljával kapcsolatban több olyan *szerreptévesztéssel, téves jogszabályi értelmezéssel* lehet találkozni, amely már a törvényesség sérelmének veszélyét hordozza. Így például a Magyar Helsinki Bizottság munkacsoportjai az ORFK-val kötött együttműködési megállapodás alapján 1996-ban megfigyelést végeztek a rendőrségi fogdáknak, amelynek során az előzetes letartóztatás végrehajtásának körülményeit – a fogvatartottakkal való bánásmódot, az elhelyezési feltételeket stb. – tehát tartalma alapján a fogva tartás törvényességének ellenőrzése körébe tartozó kérdéseket vizsgálták. A rendőrségről szóló, 1994. évi XXXIV. törvény 2. § (2) bekezdésének a) pontja lehetővé teszi a rendőrség számára, hogy feladatának ellátása során együtt-

működjön az állami és a helyi önkormányzati szervekkel, társadalmi és gazdálkodó szervezetekkel, állampolgárokkal és azok közösségével. A rendőrségi törvény azonban civil szervezetet nem jogosít fel arra, hogy együttműködési megállapodás keretében a rendőrségi fogdán a fogva tartás körülményeivel kapcsolatos ellenőrzést, vizsgálatot végezzen. A rendőrségi fogdák rendjéről szóló, a 12/1996. (VI. 28.) BM-rendelettel, valamint az 1/1997. (I. 28.) BM-rendelettel módosított 19/1995. (XII. 13.) BM-rendelet 35. §-a pontosan meghatározza a fogdaellenőrzésre jogosultak körét. A 35. § (1) bekezdésének b) pontja lehetővé teszi az ellenőrzést azok számára, akiket erre külön jogszabály felhatalmaz. Ilyen jogszabályi rendelkezés azonban sem a Magyar Helsinki Bizottság, sem más társadalmi szervezet vonatkozásában nincs, ezért az együttműködési megállapodáson alapuló fogdaprogram jogszabályi alapja hiányzik. A jogszabályi felhatalmazás hiányában működő Magyar Helsinki Bizottság munkacsoportjainak tevékenysége túllépte engedélyezett programjának határait is, amikor az igazságszolgáltatásban közreműködő szervek feladatainak ellátásával kapcsolatban is vizsgálódott és tett megállapításokat. Előfordult továbbá, hogy a bizottság megbízólevéllel ellátott munkatársai az adott megyében praktizáló, büntetőügyekben eljáró ügyvédek voltak, amely eleve összeférhetetlen az ilyen jellegű tevékenységgel. Arra is volt példa, hogy a bizottság ügyvéd tagja bizottsági tagságára hivatkozva – a fogda rendjét sértő módon – este 22.00 óra után kívánt védencével beszélni. A büntetés-végrehajtás külső kontrolljaként magukat feltüntetni kívánó, azonban jogszabályi felhatalmazás nélkül működő társadalmi szervezetek fentiekhez

hasonló tevékenysége súlyosan sérti a jogbiztonságot, veszélyezteti a jogállamiságot, zavarja a büntetés-végrehajtás tényleges kontrollját ellátó szervek munkáját.

Hasonló mondható el a Magyar Helsinki Bizottság, valamint az Alkotmány és Jogpolitikai Intézet (COLPI) képviselői által létrehozni tervezett „jogklinikákkal” kapcsolatos elképzelésről is. A fenti elgondolás a jogászképzés gyakorlatias formáinak bővítése céljából jogklinikák létesítését tervezte, amelynek keretében a joghallgatók részt vehetnének az egyes büntetőeljárás cselekményeknél, iratokba tekinthetnének be, a fogvatartottakkal kapcsolatban tarthatnának. A jogklinikával kapcsolatos elképzelés ellentétes a hatályos jogszabályi rendelkezésekkel. Sem a Be., sem pedig a Bv. tvr. nem teszi ugyanis lehetővé, hogy a büntetőügyekben eljáró védők munkájában az egyetemi hallgatók – vagy bárki más illetéktelen személy – akár még „szóltan megfigyelő” formájában is részt vehessen. A hatályos jogszabályi rendelkezések pontosan meghatározzák, hogy az egyes eljárási cselekményeknél kik vehetnek részt, a fogvatartottakkal kik és milyen módon tarthatnak kapcsolatot. A büntetőeljárás résztvevőinek nem minősülő joghallgatók jogklinikák keretében történő eljárása – még a fogvatartott vagy védője beleegyezése esetén is – törvénysértő. A tervezet például a hozzátartozók számára adott feltételek mellett kívánta lehetővé tenni az egyetemi hallgatóknak, hogy a gyanúsítottat a fogdán felkereshessék úgy, hogy az nem számít be a havi kétszeri látogatás keretébe, továbbá – a hozzátartozókkal azonos módon – lehetővé tette volna a gyanúsítottakkal való levelezést. A tervezet készítői figyelmen kívül hagyták, hogy a joghallgató nem tartozik bele a Btk. 137. § 5. pontjában sze-

replő hozzátartozó fogalmába, az előzetesen letartóztatott pedig – a Bv. tvr. 118. § (1) bek. d) pontja alapján – hozzátartozóján kívül mással csak az ügyész vagy a bíróság jóváhagyásával levelezhet, fogadhat látogatót és kaphat csomagot. Törvényi rendelkezések alól sem eseti engedély, sem megállapodás nem adhat felmentést, ellenkező esetben alapvető törvényességi, garanciális, bűnüldözési, személyiségi jogok sérülnének. Arra nézve, hogy a joghallgatók a jogalkalmazói és ezen belül a védői munkát megismerhessék, az egyetemi oktatás keretében és a szakvizsga megszerzése előtti szervezett képzés során megvannak a törvényes lehetőségek, ezeket kellene – a hatályos jogszabályok szem előtt tartásával – tartalmasabbá tenni.

A kapcsolatok civil rendszere?

A hatályos jogszabályi rendelkezések kiterjesztő értelmezése, sajátos „megerősökölése” vezetett az egyik megyében a rendőrségi fogdák vonatkozásában a büntetés-végrehajtás sajátos külső kontrolljaként megjelenni kívánó „civil kapcsolattartási rendszer” gondolatához. A megyei rendőr-főkapitányság vezetője a lakosság és a rendőrség kapcsolatának, a rendőrség iránti közbizalom erősítésének érdekében előkészületeket tett arra, hogy a főkapitányság fogdájába kísérleti jelleggel egy évi időtartamra bevezessék az ún. civil kapcsolattartási rendszert. A főkapitányság a rendszer célját abban jelölte meg, hogy a civil kapcsolattartást végzők megfigyeljék, véleményt nyilvánítsanak és beszámoljanak a főkapitányság fogdájában fogva tartott személyek (elhelyezési, egészségügyi, szociális) körülményeiről, a bánásmódról,



megértsék a jogszabályok gyakorlati érvényesülését. A rendszer felállításáért a főkapitány lett volna felelős, tagjait pedig az állampolgárok köréből a megyei és a helyi közgyűlés választotta volna. A civil kapcsolattartók megbízólevél és személyi igazolvány felmutatása mellett végezhetők volna feladatukat, lehetséges lett volna számukra a fogda valamennyi helyiségébe való belépés, valamint – a fogvatartott előzetes írásbeli hozzájárulása esetén – a fogvatartottal való beszélgetés lehetősége. A fogdaszemélyzet egy tagja folyamatosan kísérte volna a kapcsolattartókat, a beszélgetéskor is jelen lett volna. Az elképzelés szerint a kapcsolattartók tapasztalataikról jegyzőkönyvet készítenének, az intézkedést szükségessé tevő hiányosságok megszüntetésére az arra illetékes rendőri szerv lenne köteles.

A civil kapcsolattartási rendszerrel kapcsolatban az országgyűlési biztos is vizsgálatot folytatott. A vizsgálat eredményeként nem látta jogszabályi akadályát annak, hogy a civil kapcsolattartási rendszert kísérleti jelleggel bevezessék. Az ombudsman álláspontja szerint az érintett rendőri szerv vezetője a Fogdarendelet 35. § g) pontja szerint *nyílt paranccsal* láthatja el a civil kapcsolattartókat, akik ezáltal általános fogdaellenőrzésre lennének jogosultak.

Az ügyészség a kérdést a rendőrség, valamint az országgyűlési biztos álláspontjától egyaránt eltérő módon ítélte meg. A hatályos jogszabályi rendelkezések ugyanis sem társadalmi szervezet, sem önkormányzat által delegált állampolgárok számára nem teszik lehetővé, hogy az előzetes letartóztatás végrehajtása körében a civil kapcsolattartási rendszerrel kapcsolatos javaslatban szereplő módon vizsgálódjon, megfigyelést végezzen. A jogszabályi rendel-

kezés hiányát sem főkapitányi megbízás, sem nyílt parancs nem pótolhatja. Az ORFK vonatkozó utasításai részletesen szabályozzák a nyílt parancs kibocsátásának rendjét, a nyílt paranccsal elláthatók körét. A rendelkezésekből egyértelműen következik, hogy nyílt parancsot csak a rendőrség személyi állományába tartozó meghatározott személyek kaphatnak, a nyílt parancs kiadása tehát feltételezi a szolgálati viszony fennállását. Figyelemmel arra, hogy a civil kapcsolattartók nem tekinthetők a személyi állomány tagjának, ezért számukra nyílt parancs kiadása semmilyen okból nem lehetséges. A civil kapcsolattartási rendszernek semmilyen formában nincs jogszabályi alapja. A vonatkozó törvényi és más jogszabályi rendelkezések pontosan meghatározzák, hogy a fogva tartás körülményeivel kapcsolatban kik végezhetnek ellenőrzést, a fogvatartottak mely személyekkel és szervezetekkel tarthatnak kapcsolatot, milyen feltételek mellett kiket fogadhatnak látogatóként. A hatályos szabályozás civil szervezet számára egyik minőségben sem teszi lehetővé, hogy a rendőrségi fogdán tevékenykedjen.

Az ügyészség a büntetés-végrehajtás törvényességi felügyelete keretében jogosult ellenőrizni az illetékes szerveknél a büntetések és intézkedések végrehajtására vonatkozó jogszabályok megtartását, azt, hogy az egyes jogszabályi rendelkezések kiterjesztő értelmezése nem sérti-e a törvényességet, nem veszélyezteti-e a vonatkozó garanciális szabályokat. Amikor az ügyészség a civil kapcsolattartási rendszer jogszabály-ellenességét hangsúlyozva annak bevezetésével nem értett egyet, alkotmányos kötelezettségét teljesítette, ezzel szolgálta a jogállamiságot és a jogbiztonságot. A civil kapcsolattartási rendszer beve-

zetésével kapcsolatos elképzelések további alapvető fogyatékosága, hogy nem rendezettek a rendszer garanciális kérdései, a kapcsolattartók jogszabálysértése esetén követendő eljárás (büntető, kártérítési stb. felelősség) szabályai sem. A megbízólevél jogszabálysértés esetére kilátásba helyezett visszavonása ugyanis nem tekinthető megfelelő garanciának akkor, amikor alapvető büntetőeljárási, büntetés-végrehajtási személyiségi jogokról van szó.

Az előző példák is jól érzékeltetik, milyen problémákhoz vezethet, ha jogszabályi felhatalmazás hiányában vagy a hatályos jogszabályi rendelkezések téves, illetve kiterjesztő értelmezésével próbálja be-

tölteni a társadalmi ellenőrzés a büntetés-végrehajtás külső kontrolljának feladatát. Indokolt, hogy a büntetés-végrehajtást övező garancia- és kontrollrendszer minél szélesebb, sokszínűbb legyen, ezzel is szolgálva a büntetés-végrehajtás törvényességét, hatékonyságát, a jogállamiságot. A jogállamiság ugyanakkor megköveteli, hogy a gyakorolt kontroll mindenkor a hatályos törvényi és egyéb jogszabályi rendelkezések keretei között maradjon, azokkal összhangban legyen, ellenkező esetben éppen az elérni kívánt cél kerül veszélybe, tehát sérül a jogbiztonság.

Lajtár István