

Kádár András Kristóf – Moldova Zsófia – Novoszádek Nóra

## Büntetés-végrehajtási panaszmechanizmusok Közép-Kelet-Európában és a volt szovjet utódállamokban

### Beszámoló a Magyar Helsinki Bizottság kutatásáról

A Közép-Kelet-Európában és a volt szovjet utódállamokban működő büntetés-végrehajtási panaszmechanizmusok rendszerszintű és eljárási okok miatt sem felelnek meg a nemzetközi elvárásoknak. Korábbi kutatások és tanulmányok szerint a régió legtöbb országában a büntetés-végrehajtási panaszmechanizmusok nem átláthatóak és nem érvényesül a fogvatartottak tisztességes eljáráshoz való joga, így a különösen sérülékeny csoportnak számító fogvatartottak nem lehetnek biztosak abban, hogy panaszukat hatékonyan és tisztességesen bírálják majd el. Mindezek miatt szükséges a régióban a panaszmechanizmusok reformjának szorgalmazása.

A Magyar Helsinki Bizottság az Open Society Institute szakmai és pénzügyi támogatásával a fenti problémára reflektálva projektet indított a büntetés-végrehajtási panaszmechanizmusok reformja érdekében. A projekt célja a közös jellemzők és hiányosságok feltárása mellett a Közép-Kelet-Európában és a volt szovjet utódállamokban működő, a fogvatartottak jogainak védelme érdekében tevékenykedő civil szervezetek tájékoztatása volt a nemzetközi jó gyakorlatokról és modellekről.

A projekt keretében a Magyar Helsinki Bizottság tizenkilenc közép-kelet-európai ország és volt szovjet utódállam<sup>1</sup> büntetés-végrehajtási panaszmechanizmusairól gyűjtött információkat helyi civil szervezetektől, szakértőktől. A kutatás eredményeiről készült tanulmány – hangsúlyozva a büntetés-végrehajtási intézetek monitorozásának és ellenőrzésének, illetve felügyeletének szükségességét – taglalja a régió belső és külső panaszmechanizmusainak jellegzetességeit, valamint a civil szervezetek szerepét a büntetés-végrehajtás monitorozásában, emellett bemutatja az Emberi Jogok Európai Bíróságának vonatkozó esetjogát is.<sup>2</sup> 2010 novemberében a Magyar Helsinki Bizottság a kutatás eredményeire

<sup>1</sup> Albánia, Azerbajdzsán, Bulgária, Csehország, Grúzia, Kazahsztán, Kirgizisztán, Koszovó, Lengyelország, Litvánia, Macedónia, Magyarország, Moldova, Oroszország, Örményország, Románia, Szerbia, Tádzsikisztán, Ukrajna. A kutatásban részt vevő országok listáját a kutatás finanszírozója, az Open Society Institute határozta meg, figyelemmel arra, hogy mely civil szervezetekkel működnek együtt, a projekt célja ugyanis többek között az e szervezetek közötti kapcsolatépítés elősegítése volt.

<sup>2</sup> A tanulmány angol

([http://helsinki.hu/dokumentum/Assessing\\_Prison\\_Complaints\\_Mechanisms\\_in\\_CEE\\_and\\_FS\\_U\\_Regions\\_ENG.pdf](http://helsinki.hu/dokumentum/Assessing_Prison_Complaints_Mechanisms_in_CEE_and_FS_U_Regions_ENG.pdf)) és orosz

([http://helsinki.hu/dokumentum/Assessing\\_Prison\\_Complaints\\_Mechanisms\\_in\\_CEE\\_and\\_FS](http://helsinki.hu/dokumentum/Assessing_Prison_Complaints_Mechanisms_in_CEE_and_FS)

épülő kétnapos konferenciát szervezett, amelyen ötven szakértő vett részt Közép-Kelet-Európából, a volt szovjet utódállamokból és Nyugat-Európából.

Jelen cikkben a kutatásnak a panaszmechanizmusokkal kapcsolatos főbb eredményeit foglaljuk össze.

## 1. Belső panaszmechanizmusok

Belső panaszmechanizmusok alatt azokat a jogérvényesítési utakat értjük, amelyek során a panaszt a büntetés-végrehajtás rendszerén belül bírálják el, vagyis a büntetés-végrehajtási dolgozók, a büntetés-végrehajtási intézet vezetője, vagy a központi büntetés-végrehajtási szerv dönt a panaszról.

A hatékony és tisztességes panaszmechanizmushoz való hozzáférés alapvető jog, annak érvényesülését biztosítani kell. A panaszmechanizmus hatékonysága és hozzáférhetősége ugyanakkor gyakorlati szempontból is kiemelkedő jelentőségű: a büntetés-végrehajtási intézet rendje fenntartásának egyik alapvető feltétele. A jól működő panaszmechanizmus és annak eredménye ugyanis igazolhatja és magyarázhatja a büntetés-végrehajtás döntéseit, a kérelmek és panaszok benyújtása pedig lehetőség a fogvatartott számára a büntetés-végrehajtási intézet életében való részvételre.<sup>3</sup> A belső panaszmechanizmus így tulajdonképpen a fogvatartott és a büntetés-végrehajtási szervezet tagjai közötti, illetve tágabb értelemben a fogvatartott és a büntetés-végrehajtási szervezetrendszer közötti kommunikációt szolgálja.

### 1.1. Mire hivatkozva nyújtható be panasz?

Az eljárás hatékonyságának követelményét a panaszok alapjának meghatározása során is figyelembe kell venni, vagyis a belső panaszok benyújtásának lehetséges okait úgy kell meghatározni, hogy a fogvatartottaknak lehetőségük legyen jogaik érvényesítésére a fogvatartásukkal, elhelyezésükkel kapcsolatos bármilyen probléma, döntés, mulasztás kapcsán, legyen szó a fizikai körülményekről vagy a házirendben foglaltak megsértéséről.

Nyilvánvalóan alapvető követelmény, hogy a fogvatartott a kínzás, illetve a kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód ellen panasszal élhessen, de a vonatkozó nemzetközi dokumentumok nem állnak meg itt. A fogva tartott vagy börtönbüntetésüket töltő személyek védelmére vonatkozó ENSZ-alapelvek<sup>4</sup> (a továbbiakban: ENSZ-alapelvek) 33. cikke értelmében a fogvatartott jo-

---

U\_Regions\_RUS.pdf) nyelven érhető el. A tanulmány szerzői: Moldova Zsófia, Novoszádek Nóra és Tóth Balázs, a Magyar Helsinki Bizottság munkatársai, valamint Vig Dávid, az Országos Kriminológiai Intézet tudományos segédmunkatársa, szerkesztője Kádár András Kristóf, a Magyar Helsinki Bizottság társelnöke.

<sup>3</sup> D. van Zyl Smit – S. Snacken: *Principles of European Prison Law and Policy*. Oxford, Oxford University Press, 2009. 305. p.

<sup>4</sup> United Nations Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment. Adopted by General Assembly resolution 43/173 of 9 December 1988.

gosult kell legyen arra, hogy a bánásmóddal kapcsolatban panaszt tegyen vagy kérelmet nyújtson be, *különösen* abban az esetben, ha kínzásnak, vagy kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódnak volt kitéve. Vagyis az ENSZ-alapelvek nem korlátozzák a panaszjogot a jogsértés legszélsőségeesebb eseteire, így a dokumentum értelmében a fogvatartottnak a büntetés-végrehajtás keretein belüli bánásmód gyakorlatilag bármilyen aspektusával kapcsolatban biztosítani kell a jogot a panasz benyújtására.

A kutatás keretében a Magyar Helsinki Bizottság rendelkezésére bocsátott információk azt mutatták, hogy a büntetés-végrehajtási szervezet tagjai általi bántalmazás a kutatásban részt vevő minden ország esetében panasz alapjául szolgálhat. A fogvatartottak Tádzsikisztán kivételével az összes vizsgált országban panasszal élhetnek a büntetés-végrehajtási intézet belső szabályai, a házirend megsértése és a fizikai körülmények miatt, de csupán Bulgáriában, Litvániában, Magyarországon és Moldovában teszi kifejezetten lehetővé a jogi szabályozás, hogy a fogvatartottak panasszal éljenek a kiszabott fegyelmi fenytések ellen. Moldovában és Koszovóban a fogvatartottak az egészségügyi ellátás miatt is panasszal fordulhatnak a megfelelő belső fórumhoz. Bulgáriában mind az átszállítás, mind az átszállítási kérelem elutasítása miatt nyújthatnak be panaszt a fogvatartottak.

Itt kell kitérnünk arra, hogy az Európai Börtön szabályok<sup>5</sup> 53.7 pontja értelmében azon fogvatartottak, akikkel szemben különleges, magas szintű biztonsági intézkedéseket alkalmaznak, jogosultak panaszt benyújtani.<sup>6</sup> A kutatási tapasztalatok azonban azt mutatták, hogy a legtöbb esetben nem biztosított a panasz lehetősége az ilyen típusú intézkedésekkel szemben.

Jó gyakorlatként a panaszok alapjának meghatározása kapcsán a Csehország, Magyarország, Lengyelország és Ukrajna által alkalmazott megoldás említendő, ezekben az országokban ugyanis a jogszabályok értelmében a fogvatartottak a fogvatartásukkal kapcsolatban felmerülő bármilyen probléma esetén panasszal élhetnek, ez a megoldás pedig megfelel az ENSZ-alapelvek által támasztott követelményeknek. (A cseh szabályozás megfogalmazása szerint például a fogvatartott panaszt terjeszthet elő jogainak gyakorlása és védelme, illetve jogos érdekeinek védelme céljából.)

<sup>5</sup> A Miniszteri Bizottság Európai Börtön szabályokról szóló R (2006) 2 ajánlása a Tagállamok számára. (Elfogadta a Miniszteri Bizottság 2006. január 11-én, a Miniszteri Képviselők 952. ülésén.)

<sup>6</sup> Az Emberi Jogok Európai Bírósága egy magyar vonatkozású friss döntésében hasonló konklúzióra jutott, és kimondta, hogy a magyar hatóságok önkényesen jártak el, amikor nem közölték a kérelmezővel a különleges biztonságú körleten tartásának indokait, hiszen a kérelmező indokolás hiányában nem tudott hatékony jogorvoslással élni az elhelyezésével szemben. (A kérelmezőt az ügyben a Magyar Helsinki Bizottság által megbízott ügyvéd képviselte.) Lásd: Csülög kontra Magyarország (Application no. 30042/08, Judgment of 7 June 2011).

## 1.2. Ki jogosult a panasz benyújtására?

A panasz benyújtására értelemszerűen elsődlegesen a fogvatartott és jogi képviselője jogosult, azonban egyes nemzetközi dokumentumok szerint nemcsak számukra indokolt lehetővé tenni a panasz benyújtását. A fent hivatkozott ENSZ-alapelvek 33. cikk 2. pontja szerint például azokban az esetekben, amikor sem a fogva tartott, illetve szabadságvesztés-büntetését töltő személynek, sem jogi képviselőjének nincs lehetősége a bánásmóddal kapcsolatos panasz benyújtására, azt mind a fogvatartott családtagja, mind bármely, a jogsértésről tudomást szerző személy benyújthatja. Hasonló követelményt fogalmaz meg az Európai Börtön szabályok 70.5 pontja, amikor kimondja: az illetékes hatóságnak figyelembe kell vennie a fogvatartott családtagjai által beterjesztett írásos panaszt, amennyiben oka van azt feltételezni, hogy a fogvatartott jogai csorbultak. Ezzel kapcsolatban figyelemmel kell lenni arra, hogy például ha a fogvatartottal való kommunikációval kapcsolatos az adott probléma, akkor nemcsak a fogvatartott, hanem a kapcsolattartó is érdekelt lesz a jogérvényesítésben.<sup>7</sup> Ezt a megközelítést erősíti az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga is: a testület elismerte például, hogy a fogvatartott családtagjainak joga van a feltételezhetően a fogvatartott halálát okozó egészségügyi ellátás, illetve annak hiánya miatt kifogással élni,<sup>8</sup> vagy fellépni a fogvatartottak elhelyezésére vonatkozó döntés ellen.<sup>9</sup>

Ami a gyakorlatot illeti, általánosságban megállapítható, hogy a panasz benyújtására jogosultak köre a kutatásban részt vevő országok nagy része vonatkozásában nem felel meg a fent vázolt követelményeknek. A legtöbb vizsgált ország esetében ugyanis csak az érintett fogvatartott és jogi képviselője nyújthat be panaszt, és a jogszabályi rendelkezések szerint Albániában, Grúziában és Szerbiában a jogi képviselőknek sincs erre lehetőségük. A jogszabályi rendelkezések nyolc országban – Kazahsztánban, Koszovóban, Kirgizisztánban, Litvániában, Moldovában, Örményországban, Tádzsikisztánban és Ukrajnában – teszik lehetővé a családtagok számára panasz benyújtását.<sup>10</sup> Az ügyben közvetlenül nem érintett fogvatartottak általában nem terjeszthetnek elő panaszt a fogvatartott-társukat hátrányosan érintő bánásmód miatt, azonban találunk kivételeket is: a kazah, a koszovói, az örmény és az ukrán szabályozás biztosít lehetőséget erre, azzal, hogy például Kazahsztánban csak akkor nyújthatja be más a panaszt, ha az érintett fogvatartott írástudatlan, vagy valamilyen más okból nem képes a panasz előterjesztésére.

<sup>7</sup> D. van Zyl Smit – S. Snacken i. m. 313–314. p.

<sup>8</sup> Lásd: Keenan kontra Egyesült Királyság (Application no. 27229/95, Judgment of 3 April 2001) és Tarariyeva kontra Oroszország (Application no. 4353/03, Judgment of 14 December 2006).

<sup>9</sup> Az Edwards kontra Egyesült Királyság ügyben (Application no. 46477/99, Judgment of 14 March 2002) egy fiatal elítéltet egy tudottan veszélyes fogvatartottal közösen helyeztek el, aki végül megölte, a családja ezzel kapcsolatban lépett fel.

<sup>10</sup> Hozzá kell tennünk, hogy Magyarországon is gyakori, hogy a fogvatartottak családtagjai nyújtanak be panaszt.

Pozitívum, hogy a kutatásban részt vevő országok egy részében civil szervezetek is jogosultak panasz benyújtására, ez jogszabály rögzíti Bulgáriában, Kazahsztánban, Koszovóban, Kirgizisztánban, Litvániában, Oroszországban, Örményországban és Ukrajnában. Álláspontunk szerint a civil szervezetek számára indokolt az *actio popularis* lehetővé tétele a tömeges jogsértések (például túlszűfoltóság) esetében is.

A lengyel szabályozás nem határozza meg konkrétan a panasz benyújtására jogosultakat, hanem azt mondja ki, hogy arra saját vagy más érdekében, illetve közérdekből bárkinek joga van, feltéve, hogy az érintett személy abba beleegyezik. A panasz benyújtására jogosultak ilyen jellegű meghatározása biztosítja, hogy a jogérvényesítésre gyakorlatilag bármilyen helyzetben lehetőség legyen, ami jó gyakorlatként követendő megoldás lehet.

### 1.3. Kinek nyújtható be a panasz?

Mind az Európai BörtönSzabályok,<sup>11</sup> mind az ENSZ-nek a fogvatartottakkal való bánásmódra vonatkozó standard minimumszabályai<sup>12</sup> (a továbbiakban: ENSZ-minimumszabályok) elismerik a fogvatartott jogát ahhoz, hogy közvetlenül a büntetés-végrehajtási intézet vezetőjéhez forduljon panaszával, az utóbbi dokumentum 36. pont (3) bekezdése pedig elvárásként rögzíti továbbá, hogy a kérelmeket és panaszokat a fogvatartottak ellenőrzés nélkül juttathassák el többek között a büntetés-végrehajtás központi szervéhez is.

A kutatási eredmények alapján a fogvatartottak Bulgária kivételével az összes vizsgált országban fordulhatnak panaszukkal közvetlenül a büntetés-végrehajtási intézet vezetőjéhez is. (Bulgáriában közvetlenül a büntetés-végrehajtás központi szervéhez nyújthatnak be panaszt az érintettek.) A legtöbb esetben arra is lehetőség nyílik, hogy közvetlenül a büntetés-végrehajtás központi szervének címezzék panaszukat az érintettek – e tekintetben Azerbajdzsán, Macedónia, Oroszország és Ukrajna jelent kivételt.

### 1.4. Formai követelmények, a benyújtásra nyitva álló határidő és a panasz benyújtásának halasztó hatálya

A kutatásban részt vevő legtöbb országban nem írnak elő speciális formai követelményeket a panasz benyújtása kapcsán, és sokszor az írásbeliség sem feltétel: Albániában, Azerbajdzsánban, Csehországban, Kirgizisztánban, Koszovóban, Lengyelországban, Magyarországon, Oroszországban és Tádzsikisztánban mind

<sup>11</sup> Lásd: 70.1 pont.

<sup>12</sup> United Nations Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners. Adopted by the First United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, held at Geneva in 1955, and approved by the Economic and Social Council by its resolutions 663 C (XXIV) of 31 July 1957 and 2076 (LXII) of 13 May 1977. A hivatkozott rendelkezést lásd: 36. pont (1) bekezdés.

írásban, mind szóban előterjeszthetők a kérelmek. E körben kiemelendő a lengyel szabályozás, amelynek értelmében a panaszokat többek között faxon és e-mailen is be lehet nyújtani. Akadnak ugyanakkor olyan országok, ahol csak az erre rendszeresített nyomtatványon benyújtott panaszokat fogadják be, így a fogvatartottaknak több formai követelménynek kell megfelelniük az albán, a koszovói és a román büntetés-végrehajtási intézetekben.

Az anyanyelv használatának biztosítása alapvető követelmény a büntetés-végrehajtásban is, így követendő gyakorlatként említhető, hogy a kutatásban részt vevő egyes országokban a jogszabályok kifejezetten biztosítják az anyanyelv használatát a panaszok előterjesztésekor is. Kirgizisztánban és Oroszországban a panaszokat a fogvatartott anyanyelvén, vagy az általa beszélt bármilyen más nyelven benyújthatja, fordításról, illetve tolmácsolásról a büntetés-végrehajtás gondoskodik. Az orosz szabályozás kiter arra is, hogy a panaszra adott választ a panasszal azonos nyelven kell a fogvatartott rendelkezésére bocsátani. E szabályok kiemelkedő jelentőségűek például a külföldi állampolgár fogvatartottak szempontjából, hiszen biztosítják a panaszjeláráshoz való tényleges hozzáférésüket.

A panaszok benyújtására nyitva álló határidőt a legtöbb vizsgált országban nem rögzíti jogszabályi rendelkezés, az ismert határidők pedig nagy eltéréseket mutatnak. A legrövidebb határidő három nap (Csehországban a fogvatartottaknak ennyi idő áll rendelkezésükre, ha egy fegyelmi fenytést akarnak megpanaszolni), de találunk öt-, hét, nyolc- és harmincnapos határidőket is a panasz alapjául szolgáló eseménytől, döntéstől számítva – a leghosszabbakat Oroszországban, ahol a panaszok benyújtására nyitva álló határidő egy és hat hónap között mozog. Sok esetben a jogszabályok csak egyes panasztípusok esetén írnak elő határidőt (például Csehországban), és a jogalkotó gyakran különböző határidőket ír elő az eltérő panasztípusok esetében – ez a helyzet például Litvániában és Romániában.

A panasz benyújtásának a legtöbb vizsgált országban nincs halasztó hatálya a megpanaszolt intézkedés, döntés végrehajtására, annak ellenére, hogy bizonyos esetekben, például egyes fegyelmi fenytések – pl. a magánelzárás – kapcsán (tehát a tipikusan „visszafordíthatatlan” eredménnyel járó döntések esetében) a halasztó hatály hiánya a jogorvoslat kiüresedését eredményezi, vagyis valójában nem beszélhetünk hatékony, eredményes panaszjelárásról. Jó példával csupán néhány ország, így Csehország, Kirgizisztán, Magyarország és Románia jár elöl: ezekben az országokban jellemzően egyes fegyelmi fenytések végrehajtására van halasztó hatálya a panasz előterjesztésének. A grúz szabályozás ennél is tovább megy, a kutatási adatok szerint ugyanis Grúziában minden döntés esetében halasztó hatálya van a panasz benyújtásának.

### 1.5. Eljárási cselekmények, eljárési jogosítványok

A hatékony eljárás CPT által sokszor hangsúlyozott követelménye<sup>13</sup> a szervezet jelentései értelmében hatékony és komoly vizsgálatot feltételez, emellett az Emberi Jogok Európai Bírósága is nyomatékosan kiemelte az ilyen ügyek megfelelő kivizsgálásának fontosságát.<sup>14</sup> A megfelelő eljárás pedig egyrészt megfelelő nyomozati, eljárési cselekményeket feltételez, másrészt azt, hogy a fogvatartott megfelelő eljárési jogosítványok birtokában vehessen részt az eljárásban. Azonban a kutatási tapasztalatok azt mutatták, hogy igen nehéz az érintett régiókban olyan országokat találni, amelyek valódi eljárési jogosítványokat biztosítanak a fogvatartottaknak, és az eljárési cselekményekre vonatkozó rendelkezések sem megfelelőek minden esetben. Kilenc ország (Azerbajdzsán, Bulgária, Grúzia, Lengyelország, Macedónia, Szerbia, Tádzsikisztán és Ukrajna) egyáltalán nem biztosít valódi jogokat az eljárásban a panaszos számára a jogszabályok szintjén, Csehországban a fogvatartottak pedig semmilyen eljárési cselekmény elvégzését nem indítványozhatják, ami szintén kiüresíti eljárési pozíciójukat. Magyarország esetében szintén nem teljesen kielégítő a szabályozás, a hazai jogszabályok ugyanis csak az első- és másodfokú fegyelmi eljárás tekintetében biztosítanak eljárési jogosítványokat a fogvatartottaknak.

A panaszt benyújtó fogvatartott védelemben részesítése szintén egy sor nemzetközi dokumentumban megjelenik, szorosán kapcsolódva ahhoz az alapítelhez, hogy a fogvatartottat nem érheti hátrány vagy retorzió a panasz, illetve kérelem benyújtása miatt.<sup>15</sup> A nemzetközi elvárások ellenére a titkosság több vizsgált országban, így Azerbajdzsánban, Bulgáriában, Oroszországban, Örményországban és Szerbiában nem biztosított: Oroszországban például egy központ regiszterben rögzítik a büntetés-végrehajtási intézet vezetőjének szóban megtett panaszokat, azok tartalmát, a regiszter pedig a büntetés-végrehajtási szervezet minden, az adott intézetben dolgozó tagja számára hozzáférhető, ami valószínűleg elriasztja a fogvatartottakat attól, hogy panaszt tegyenek.

Találunk azonban jó példákat is, ami a szabályozást illeti: Albániában, Grúziában, Lengyelországban, Litvániában, Magyarországon és Ukrajnában a fogvatartottak személyesen intézhetnek panaszt a büntetés-végrehajtási intézet vezetőjéhez; Csehországban, Kazahsztánban és Koszovóban pedig külön „panasz-

<sup>13</sup> 2<sup>nd</sup> General Report on the CPT's activities covering the period 1 January to 31 December 1991. CPT/Inf (92) 3, 54.

<sup>14</sup> Lásd például: Labita kontra Olaszország (Application no. 26772/95, Judgment of 6 April 2000). Az ügyben önmagában az átfogó és hatékony vizsgálat hiánya egy bántalmazásra vonatkozó panasz kapcsán elegendő volt ahhoz, hogy a Bíróság megállapítsa az Egyezmény 3. cikkének sérelmét.

<sup>15</sup> Lásd: a kínzás elleni ENSZ-egyezmény 13. cikke; az ENSZ-alapelvek 33. cikk 1., 3. és 4. pontja; az ENSZ-minimumszabályok 36. pont (3) bekezdése; az Európai Börtönszabályok 70.4 pontja; 2<sup>nd</sup> General Report on the CPT's activities covering the period 1 January to 31 December 1991. CPT/Inf (92) 3, 54.

ládákat” helyeznek el a büntetés-végrehajtási intézetekben a „belső” panaszok számára, így biztosítva a panaszok tartalmának, és akár a panaszbenyújtás tényének tikosságát is (ilyen panaszládák egyes magyar intézetekben is vannak, azonban nincsenek jogszabályilag intézményesítve).

### 1.6. Jogi képviselet és jogi segítségnyújtás

Az Európai Börtönszabályok értelmében a fogvatartottaknak jogukban áll, hogy „jogi tanácsadást vegyenek igénybe a panaszeljárásokról és a jogorvoslati eljárásokról”.<sup>16</sup> Meg kell említeni emellett az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéletét a Campbell és Fell kontra Egyesült Királyság ügyben,<sup>17</sup> mivel e döntésében a Bíróság megállapította, hogy a fogvatartottaknak joguk van a jogi képviselethez a fegyelmi eljárások során is.

A fogvatartott jogi képviselete a panaszeljárásban minden vizsgált országban lehetséges, tehát a nemzeti jogszabályok megfelelnek a fenti standardoknak, azonban a jogi képviselet egyik országban sem kötelező. A jogászok, ügyvédek mellett néhány országban, így Albániában, Bulgáriában, Grúziában, Koszovóban, Litvániában és Örményországban civil szervezetek is képviselhetik a panaszosokat.

A vizsgált országok több mint fele biztosít ingyenes jogi segítséget a fogvatartottaknak<sup>18</sup> – ezzel kapcsolatban alapvető követelmény, hogy az ingyenes jogi segítséghez az arra anyagi értelemben rászorulóknak mindenképpen hozzájussanak. Ugyanakkor érdemes kiemelni Kazahsztán, Macedónia és Szerbia példáját, ahol a fogvatartottak személyes, illetve anyagi körülményeiktől függetlenül jogosultak ingyenes jogi segítségre. Kazahsztánban minden büntetés-végrehajtási intézetben egy külön jogász nyújt ingyenes jogi segítséget a fogvatartottaknak, de a kutatásban részt vevő szakértő szerint a gyakorlatban problémát jelent, hogy ezek a jogászok sokszor alulkvalifikáltak. Macedóniában és Szerbiában szintén a büntetés-végrehajtási intézetnek kell ingyenesen biztosítania a jogi segítséget, de a gyakorlat itt is hagy kívánnivalót maga után: Szerbiában sok intézetben egyszerűen nincs jogász a büntetés-végrehajtási szervezet tagjai között, aki a fenti feladatot elláthatná, a macedón szakértő pedig arra az ellentmondásra világított rá, hogy így tulajdonképpen ugyanaz a szerv dönt a panaszról, amelynek a jogi segítségnyújtásról gondoskodnia kell.

### 1.7. Az eljárások hossza

A panaszok azonnali vizsgálatáról és a késedelem nélküli válaszadásról mind az ENSZ-alapelvek, mind az ENSZ-minimumszabályok külön rendelkeznek,<sup>19</sup> és az Emberi Jogok Európai Bírósága szintén hangsúlyozta ítéleteiben az azon-

<sup>16</sup> Európai Börtönszabályok, 70.7 pont.

<sup>17</sup> Application no. 7819/77 and 7878/77, Judgment of 28 June 1984.

<sup>18</sup> Albánia, Azerbajdzsán, Bulgária, Kazahsztán, Koszovó, Lengyelország, Litvánia, Macedónia, Magyarország, Szerbia és Tádzsikisztán.

<sup>19</sup> Lásd: ENSZ-minimumszabályok 36. pont (4) bekezdés, ENSZ-alapelvek 33. cikk 1. pont.



nalóság fontosságát.<sup>20</sup> Persze az „azonnaliség” esetről esetre más jelent, így a jogalkotótól „csupán” az várható el, hogy megfelelő határidőket állapítson meg a panaszok elbírálására. A kutatásban részt vevő országokban a panaszok megvizsgálására nyitva álló határidő öt és harminc nap között mozog, azonban a szakértők megjegyzései alapján kijelenthető, hogy a gyakorlatban sok esetben nem tartják be ezeket.

### 1.8. Az eljárás eredménye

Az ENSZ-alapelvek 7. cikk 1. pontja külön is rendelkezik a hatékony szankciók szükségességéről, de a több, már idézett nemzetközi dokumentumban megjelenő hatékonysági követelménybe is nyilvánvalóan beleértendő, hogy a panasz eljárás megfelelő és hatékony intézkedésekkel, szankciókkal záruljon.

Jellemző eredménye a belső panaszeljárásnak a büntetés-végrehajtási szervezet tagjai ellen indított fegyelmi eljárás (tizenegy országban követheti fegyelmi eljárás a sikeres panaszt). Bulgáriában, Kazahsztánban, Lengyelországban, Magyarországon és Moldovában a panasz alapjául szolgáló döntés, utasítás vagy intézkedés visszavonása, illetve megsemmisítése érhető el a panasz eljárás keretében. A panasz pozitív elbírálása ugyanakkor a legtöbb esetben nem jogosítja fel a panasz benyújtóját kártalanításra, kártérítésre (csupán Magyarország, Moldova és Tádzsikisztán esetében merül fel egyáltalán a kompenzáció valamilyen formája – mint a panasz eljárás következménye).

### 1.9. Jogorvoslat

Az Európai Börtönszabályok 70.3 pontja szerint a „kérés megtagadása, illetve a panasz elutasítása esetén az indokokat közölni kell a fogvatartottal, akinek lehetőséget kell biztosítani arra, hogy független hatóságnál fellebbezzon”. A jogorvoslat lehetőségét tehát biztosítani kell a belső panasz eljárásokban hozott döntések esetében is, ugyanakkor az Európai Börtönszabályok „gyanúsán hallgatnak arról, hogy a jogorvoslati eljárást (...) hogyan és kinek kell lefolytatnia. (...) Ennek oka pedig minden bizonnyal nem más, mint az Európában alkalmazott különböző ellenőrzési mechanizmusok széles köre.”<sup>21</sup> Ez utóbbi megállapításnak megfelelően a kutatásban vizsgált országok is nagy változatosságot mutattak e tekintetben, bár az kijelenthető, hogy a szabályozás szintjén majdnem minden érintett ország biztosítja a bírói felülvizsgálathoz való jogot a fogvatartottak számára a panasz eljárásban hozott döntések tekintetében. (A bolgár és a magyar szabályozás itt olyan szempontból kilóg a sorból, hogy csak a magán elzárás fegyelmi fenytés kiszabása esetén teszi lehetővé a bírói kontrollt, Koszovóban pedig akkor lehet bírósághoz fordulni a sikertelen panasz eljárás után, ha a kiszabott fegyelmi

<sup>20</sup> D. van Zyl Smit – S. Snacken i. m. 308. p.

<sup>21</sup> Uott.

fenyítés ellentétes az intézet belső szabályaival.) Érdekes példa Csehország, ahol a közigazgatási bíróságok felülvizsgálhatják a büntetés-végrehajtási intézet döntéseit, a fegyelmi ügyek kivételével, 2011. június 30-án azonban ez a kivétel is megszűnt, mivel a cseh alkotmánybíróság alkotmányellenesnek találta a fenti kivételről szóló szabályozást.

### 1.10. A fogvatartotti fórum

Az Európai Börtönszabályok 50. pontja kimondja: „lehetővé kell tenni a fogvatartottak számára, hogy megvitassák a fogvatartás általános körülményeire vonatkozó kérdéseket, és elő kell mozdítani, hogy kommunikáljanak ezekről a kérdésekről a börtönhatóságokkal”. A szabály mögött többek között az a megfontolás áll, hogy a fogvatartottak minél többet kommunikálnak egymással, a büntetés-végrehajtási szervezet tagjaival és a külvilággal, annál inkább csökken az elszigeteltség érzése, így a kommunikáció végső soron hozzájárul a fogvatartott reszocializációjához. Az Európai Börtönszabályok kommentárja egyértelműen szorgalmazza a különböző kommunikációs csatornák kialakítását a fogvatartottak számára, a büntetés-végrehajtásra hagyva a kommunikáció formájának meghatározását.

Ami az „alternatív” kommunikációs csatornákat illeti, a kutatás által érintett országok közül a magyar gyakorlatot érdemes kiemelni. A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága szakutasításban írta elő ugyanis, hogy „a büntetés-végrehajtási intézetek, egészségügyi intézmények (...) rendszeresen, de legalább négyhavonta fogvatartotti fórumot (...) kötelesek tartani a fogvatartottak részére”.<sup>22</sup> A szakutasítás szerint a fogvatartotti fórum célja „a fogvatartottak széleskörű, vezetői szintű tájékoztatása, valamint a fogvatartást érintő kérdések, problémák közösségi formában történő előterjesztésének biztosítása”.<sup>23</sup> A fórumot egyfajta „közösségi programként” definiálja a magyar szabályozás, amelynek „a fogvatartottak közösségi felelősségérzetének fenntartását”<sup>24</sup> is szolgálnia kell.

A fogvatartottak részvétele a fogvatartotti fórumokon önkéntes, azon – bizonyos kivételekkel<sup>25</sup> – minden fogvatartott részt vehet. A fogvatartottak előzetesen írásban adják le kérdéseiket, de ettől függetlenül a fórumon is van lehetőség arra, hogy kérdéseket tegyenek fel és hozzászóljanak az egyes témákhoz. Annak érdekében, hogy a felmerülő problémák ne sikkadjanak el, a szakutasítás előírja, hogy a fórumokról jegyzőkönyvet és emlékeztetőt kell készíteni. Utóbbinak tartalmaznia kell a felvetett problémákat, kérdéseket és az azokra adott válaszokat,

<sup>22</sup> A büntetés-végrehajtási szervezet fogvatartotti fórumok szakutasítása, 1. pont.

<sup>23</sup> Uaz. 1. a) pont.

<sup>24</sup> Uaz. 3. f) pont.

<sup>25</sup> Nem vehetnek részt a fórumon például a különleges biztonságú körleten vagy zárkában elhelyezett és a magánelzárás fenyítést töltő fogvatartottak, a IV-es biztonsági csoportba sorolt és a HSR-körleten elhelyezett fogvatartottak részvétele pedig egyedi mérlegelés tárgya kell legyen.

intézkedéseket. A visszacsatolást és a hatékonyságot az biztosítja, hogy a fogvatartotti fórumon értékelni kell az előző fórum során felmerült problémákra adott válaszok, intézkedések megvalósulását és azok eredményességét.

## 2. Külső panaszmechanizmusok

### 2.1. A külső mechanizmusok áttekintése

Az európai szakirodalom számos formáját ismeri a külső ellenőrzési mechanizmusoknak. Van Zyl Smit és Snacken<sup>26</sup> az alábbi típusokat különbözteti meg:

- Angliában és Németországban laikusokból álló, független „látogatói testületek” (*board of visitors*), vagyis monitorozó testületek<sup>27</sup> foglalkoznak a panaszokkal és a fogvatartotti kérésekkel. A testületek tagjai – akikhez a fogvatartottak közvetlenül, akár informálisan is fordulhatnak – egyrészt mediáció útján kísérlik meg megoldani a problémákat, valamint ajánlásokat is tehetnek a hatóságoknak a panaszok kezelésére vonatkozóan, de a büntetés-végrehajtásra kötelező döntéseket nem hozhatnak. Hatékonyságuk kulcsa, hogy jelentéseik nyilvánosak és az igazságügyért felelős minisztériumnak minden kérdésüket érdemben meg kell válaszolnia.<sup>28</sup>
- Gyakori megoldás, hogy ombudsman foglalkozik a fogvatartottak panaszjaival. Angliában ismert a kizárólag a fogvatartottak ügyeivel foglalkozó ombudsman,<sup>29</sup> míg más országokban (hazánk mellett például Albániában és Lengyelországban) a fogvatartottak panaszainak kezelése csak egy része az állampolgári jogokat védő „általános” ombudsman feladatainak. Tipikusnak tekinthető, hogy ugyan vizsgálati jogkörrel rendelkezik, az ombudsman csupán ajánlásokat fogalmazhat meg, azonban ezeknek a kötérfő nélküli ajánlásoknak komoly következményei lehetnek mind a szabályozást, mind a gyakorlatot tekintve.<sup>30</sup>
- Hollandiában és – némi eltéréssel – Belgiumban<sup>31</sup> független, helyi panasztestületek dönthetnek a fogvatartottak panaszairól. A testületek döntéseit a fogvatartott és az érintett büntetés-végrehajtási intézet is megtámadhatja, a jogorvoslati kérelem nyomán pedig egy központi

<sup>26</sup> D. van Zyl Smit – S. Snacken i. m. 308–309. p.

<sup>27</sup> Angliában „Independent Monitoring Board”, Németországban pedig „Anstaltsbeirat” ezeknek a testületeknek az elnevezése.

<sup>28</sup> Az angliai testületek jelentései itt érhetőek el: <http://www.imb.gov.uk/reports/146.htm>.

<sup>29</sup> Prisons and Probation Ombudsman

<sup>30</sup> Érdemes felidézni ezzel kapcsolatban, hogy Magyarországon az állampolgári jogok országgyűlési biztosa 1997–1998-ban átfogó vizsgálatot folytatott öt büntetés-végrehajtási szervnél, a vizsgálatot teljesítő hivatásos állományú személyek emberi jogi helyzetére is kiterjedően (OBH 8631/1997.). A vizsgálatról készült jelentés hatására a veszprémi „várbörtönt” bezárták.

<sup>31</sup> S. Snacken: Belgium. In: D. van Zyl Smit – F. Dünkel: *Imprisonment Today and Tomorrow: International Perspectives on Prisoners' Rights and Prison Conditions*. Deventer, Kluwer Law International, 2001. 51–54. p. Idézi: D. van Zyl Smit – S. Snacken i. m. 309. p.

szerv hoz döntést. (Szakértők szerint a kétszintű rendszerben kialakult joggyakorlat pozitív változásokat hozott a fogvatartottak helyzetében.<sup>32</sup>)

- A bíróságoknak változatos szerepük lehet a panaszok kezelésében. Franciaországban és Olaszországban például minden intézetben dolgozik egy közigazgatási bíró, aki azonban leginkább a büntetés végrehajtásával közvetlenül összefüggő kérdésekről dönt, például a feltételes szabadságra bocsátásról, ráadásul e bírók szoros kapcsolata a büntetés-végrehajtási szervezettel felveti a kérdést, hogy vajon elfogulatlanul tudnak-e döntést hozni akkor, amikor a büntetés-végrehajtási intézet vezetésének döntéseit kell felülvizsgálniuk.<sup>33</sup> Németországban is létezik hasonló intézmény, de a bírák nem „részei” a büntetés-végrehajtásnak, hanem a rendes bíróságok speciális, erre szakosodott kollégiumaiban<sup>34</sup> dolgoznak.<sup>35</sup>
- Sok államban nincs külön a fogvatartással összefüggő ügyekre specializálódott bíróság, de természetesen ezen országok túlnyomó többségében is nyitva áll a fogvatartottak előtt az általános bírósági út jogaik érvényesítéséhez.

A külső mechanizmusok más szempontból is vizsgálhatóak: a szervezeti megközelítés arra koncentrál, hogy az egyes szervek jellemzően milyen szerepet töltenek be a büntetés-végrehajtás ellenőrzésében, felügyeletében – itt legfőképp az ügyészségről, a bíróságról és az ombudsmanról kell szót ejteni.<sup>36</sup>

Ahol az ügyészség a kormánytól független, a büntetés-végrehajtás törvényességi felügyeletét az ügyészség látja el. Más országokban a büntetések végrehajtásának felügyelete elsősorban a bíróságok feladata, de arra is akad példa, hogy a törvényességi felügyeleti jogosítványok megoszlanak a bíróság és az ügyészség között.<sup>37</sup>

A büntetés-végrehajtási bíráskodásnak három alapvető modellje ismert. A hagyományos megoldás szerint elválik a bíró ítélező és a büntetés-végrehajtást felügyelő szerepe, és „szakbíró” végzi a büntetés-végrehajtással összefüggő feladatokat, arra a megfontolásra is tekintettel, hogy valamiképpen befolyásolja

<sup>32</sup> C. Kelk: The Netherlands. In: D. van Zyl Smit – F. Dünkel: *Imprisonment Today and Tomorrow: International Perspectives on Prisoners' Rights and Prison Conditions*. Deventer, Kluwer Law International, 2001. 483–488. p. Idézi: D. van Zyl Smit – S. Snacken i. m. 309. p.

<sup>33</sup> M. Herzog-Evans: Judicial Oversight on Prison Sentences. In: *Monitoring Prison Conditions in Europe: Report of a European Seminar, Paris: Penal Reform International*. Paris, Penal Reform International, 1997. 55–60. p. Idézi: D. van Zyl Smit – S. Snacken i. m. 309. p.

<sup>34</sup> Strafvollstreckungskammern

<sup>35</sup> F. Dünkel: Germany. In: D. van Zyl Smit – F. Dünkel: *Imprisonment Today and Tomorrow: International Perspectives on Prisoners' Rights and Prison Conditions*. Deventer, Kluwer Law International, 2001. 316. p. Idézi: D. van Zyl Smit – S. Snacken i. m. 309. p.

<sup>36</sup> Összefoglalóan lásd: Lajtár I.: *Jogállami biztosítékok a hazai büntetés-végrehajtásban, a garancia- és kontrollrendszer komplexitása és fejlesztésének lehetséges irányai*. PhD-dolgozat. Budapest, 2008. [http://193.224.191.196:8080/phd/Lajtar\\_Istvan.phd.pdf](http://193.224.191.196:8080/phd/Lajtar_Istvan.phd.pdf).

<sup>37</sup> Vókó Gy.: *A büntetés-végrehajtás törvényességi felügyeletének fontossága, módszerei és eszközei*. Ügyészségi Értesítő, 1990. 1. 8. p.

a reszocializációs folyamatot. Más európai országokban, így Németországban és Ausztriában ezzel szemben a büntetés-végrehajtási bíró „nem felügyeli a »börtönügy« működését, hanem a büntetés-végrehajtás, mint közigazgatás és a – fogvatartott – állampolgár közötti jogvitában dönt”.<sup>38</sup> A harmadik modellben a büntetés-végrehajtási bíró szerepe arra korlátozódik, hogy döntsön az ítélet végrehajtása „jogi kereteinek meghatározásában, illetve »időközi« módosításában”.<sup>39</sup> (A magyar szabályozás ez utóbbi utat követi.)

Ami az ombudsman intézményét illeti, arra a szakirodalom egyedi ügyeket vizsgáló panaszfórumként tekint, és nem mint a büntetés-végrehajtás felügyeletét ellátó szervre.<sup>40</sup> Függetlenül attól, hogy melyik régiót vizsgáljuk, leginkább az ombudsman társadalmi ellenőrző funkcióját emelik ki, a szakértők többsége hatékony „megelőző mechanizmusnak” tekinti.

## 2.2. Kutatási tapasztalatok

### 2.2.1. A külső panaszmechanizmusok fajtái

Külső panaszmechanizmus alatt a fentieknek megfelelően a kutatás során is azt értettük, hogy a panaszt nem a büntetés-végrehajtás rendszerén belül kezelik, hanem az kívül kerül a börtön falain, és egy olyan testület bírálja el, amely szervezetileg független, vagyis döntéshozatala során külső befolyástól mentes.

Az összes vizsgált országban biztosított a fogvatartottak azon joga, hogy panaszukat egy – többé-kevésbé – független szervezet bírálja el, egyébként azonban jelentős eltérések mutatkoznak az egyes országok között a részletes szabályozást tekintve: gyakorlatilag ahány ország, annyi kombináció, változat létezik. A leggyakrabban az ügyészség, a bíróság, illetve az ombudsman foglalkozik a panaszokkal, vagy ezek a szervezetek megosztják a feladatokat egymás között. (A vizsgált országok közül egyedül Grúziában nincs semmilyen lehetőség arra, hogy a panaszt független szerv bírálja el.) A legszélesebb hatáskörrel a fent már kifejtetteknek megfelelően a bíróságok és az ügyészek rendelkeznek: a büntetés-végrehajtásra nézve kötelező erejű döntéseket hozhatnak, míg az ombudsmanoknak általában inkább eljárást kezdeményező jogosítványaik vannak jogsértés, illetve visszaállás észlelése esetén. Érdekesség, hogy a román civil szervezetek sokkal hatékonyabbnak tartják a Romániában a közelmúltban kialakított új rendszert, amely szerint immár nem az ügyészség, hanem a bíróság látja el a törvényességi felügyeletet a büntetés-végrehajtás felett. Sok érv szólhat a váltás mellett. A román tapasztalatok szerint a fogvatartottak nem tekintik függetlennek az ügyészséget, és nem bíznak abban, hogy jogaikat hatékonyan képviseli, hiszen a büntetőeljárás során „szemben álltak” egy-

<sup>38</sup> *Büntetés-végrehajtási jog.* (Szerk. Horváth Tibor.) 4. , átdolg. kiad. Budapest, Rejtjel Kiadó, 2007. 322. p.

<sup>39</sup> Uott.

<sup>40</sup> Vókó Gy.: *Büntetés-végrehajtási jog.* Pécs, Dialóg Campus Kiadó, 2008. 73. p.

mással. Ráadásul azokban az országokban, ahol az ügyészség szervezete a kormány alá van rendelve, az ügyészség semlegességét is megkérdőjelezzük, és az elfogultságra vonatkozó vádak – tekintet nélkül arra, hogy alaposak-e – alááshatják a rendszerbe vetett bizalmat.

Laikusokból álló „látogatói testület” vagy független panasztestület azonban egyik vizsgált országban sem működik. Az egyetlen, a „szokványostól” eltérő szerv az albán igazságügyi minisztérium mellett működő tanácsadó testület, amely jogosult lenne a fogvatartotti panaszok kezelésére is, azonban a helyi szakértő szerint a testület évek óta nem működik.

### 2.2.2. Eljárási szabályok

A kutatás eredménye szerint a külső panaszmechanizmusok esetében is minden esetben a panasz alapját képezheti a bántalmazás, a belső szabályok (például a házirend) megsértése és a kedvezőtlen, rossz fizikai körülmények, de nem egyetemes a gyakorlat a tekintetben, hogy a fentiekén túlmenően benyújthat-e panaszt a fogvatartott például a biztonsági csoportba sorolásával kapcsolatban, vagy akár akkor, ha sérelmezi a büntetés-végrehajtási szervezet tagjai által használt hangnemet, vagy viselkedésüket. Csehországban, Litvániában és Oroszországban például ez utóbbi típusú problémák nem képezhetik a külső panaszeljárás alapját, míg például Kazahsztánban, Lengyelországban vagy Moldovában bármilyen sérelmével fordulhat független szervhez a fogvatartott.

Vannak országok, például Litvánia és Románia, ahol csak a fogvatartott kezdeményezheti a panaszeljárást, de a vizsgált államok többségében a fogvatartott jogi képviselője is benyújthat panaszt. Bulgáriában, Koszovóban és Tádzsikisztánban civil szervezetek is fordulhatnak a független fórumokhoz, míg másutt, így például Albániában és Szerbiában – bár a szabályozás ezt kizárná – a gyakorlatban a civilek, a fogvatartottak családtagjai és jogi képviselői által előterjesztett panaszokat is befogadják.

A legtöbb vizsgált országban nincs formai követelménye a panasz benyújtásának, tartalmuk szerint értékelik a beadványokat. Van olyan ország, ahol erre a célra formanyomtatványt rendszeresítettek, de ott sem elutasítási ok a nyomtatvány hiányos, illetve hibás kitöltése.

Nagy különbségek mutatkoznak a panasz benyújtásának határidejét tekintve: Lengyelországban például hét nap, Moldovában harminc nap, Oroszországban egy-hat hónap, Azerbajdzsánban pedig egy év áll a fogvatartott rendelkezésére a döntéstől, illetve a jogsértéstől számítva. Ezzel kapcsolatban kijelenthető, hogy a hétnapos határidő nem minden esetben elegendő a panasz írásbeli benyújtására, különösen akkor, ha jogi képviselő segítsége is szükséges, illetve kötelező. Szintén fontos a határidő meghatározásánál annak a figyelembevétel, hogy a fogvatartott nem mindig van abban a helyzetben, hogy éljen panaszjogával, elképzelhető ugyanis, hogy például magánelzárását tölti, vagy kórházi kezelés alatt áll.

A vizsgált országokban a panasz benyújtásának nincs halasztó hatálya. Az egyetlen kivétel hazánk: ha a fogvatartott a büntetés-végrehajtási bíró magánelzárását kiszabó határozata ellen a büntetés-végrehajtási bíróhoz fordul, magánelzárásának végrehajtására a döntés megszületéséig nem kerülhet sor.<sup>41</sup>

Az eljárás hossza is jelentős különbségeket mutat: lehet öt nap (például Magyarországon a büntetés-végrehajtási bíró eljárása) és három hónap is (Tádzsikisztán), de arra is akad példa (Szerbia), hogy az eljárás maximális hossza nincs rögzítve jogszabályban, ami sérti a jobbiztonságot. A szakértői vélemények is azt támasztják alá, hogy minél rövidebb idő folytatják a panaszeljárást, az annál hatékonyabb, természetesen az ésszerűség határain belül: a túl rövid határidő kontraproduktív lehet, mert csak felületes vizsgálatra ad lehetőséget.

A kutatás során a válaszadók a legtöbb kritikával a vizsgálatok lefolytatásának módját illették. A kutatás adatai alapján a vizsgált országok nem fordítottak gondot az eljárási szabályok kidolgozására, így például a vizsgálatot végző szervek kötelezettségeit, a panaszos jogait, valamint a vizsgálat módszerét kevés országban rögzíti jogszabály. Egyértelmű szabályozás híján gyakori, hogy a panaszokat kivizsgáló szervet nem kötelezi semmi arra, hogy minden felet meghallgasson. Ezzel kapcsolatban hangsúlyoznunk kell, hogy elengedhetetlen az alapvető eljárási szabályoknak, a tisztességes eljárás garanciáinak, így a panaszos eljárási jogainak rögzítése. Emellett a panaszosnak jogosultnak kell lennie arra, hogy az eljárás során meghallgassák, bizonyítási indítványt tessen, az eljárás során ügyvéd képviselje, hozzáférjen a panasz vizsgálata során keletkezett iratokhoz, illetve az eljárásban anyanyelvét használhassa. A vizsgált országokban van lehetőség arra, hogy a panaszost ügyvéd képviselje az eljárás során, de csak Lengyelországban, Moldovában és Szerbiában képviselhetik civil szervezetek is a fogvatartottakat.

Több vizsgált országban nincs lehetőség anonim módon panaszt tenni, előfordul azonban, hogy amennyiben a panasz megalapozottnak tűnik, az előbbi szabály ellenére a panaszeljárás hivatalból megindul. Mivel nem ritka és esetenként megalapozott, hogy a panaszos retorziótól tart, a konferencián résztvevők egyetértettek abban, hogy a névtelenül érkező panaszokat is ki kell vizsgálni, és meg kell teremteni a lehetőséget a panaszok anonim benyújtására. Csehországban például a „külső” panaszok számára is „panaszládákat” helyeztek el minden intézetben, amelyekbe a fogvatartottak (akár névtelenül is) elhelyezhetik panaszukat, és amelyeket csak a panaszeljárás lefolytatására jogosult szerv képviselője nyithat fel.

Ami a sikeres panaszeljárás eredményét illeti, az – a külső mechanizmus típusának megfelelően – a kötőerő nélküli ajánlástól a fegyelmi vagy büntetőeljárás

<sup>41</sup> A büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet, 43. § (4) bekezdés

rás megindításán keresztül a kifogásolt döntés megsemmisítéséig, illetve kártérítési megállapításáig terjedhet.

\* \* \*

A Magyar Helsinki Bizottság kutatási tapasztalatai igazolták, hogy Közép-Kelet-Európa és a volt szovjet utódállamok büntetés-végrehajtási panaszmechanizmusai továbbra sem felelnek meg a nemzetközi elvárásoknak, és nem jelentenek valódi, hatékony jogorvoslati lehetőséget, elsősorban a megfelelő eljárási garanciák és eljárási jogosítványok, valamint a teljes mértékben független, kötelező erejű döntéseket hozó panasztestületek hiánya miatt. A kutatásban vizsgált legtöbb országban tehát mind jogszabályi, mind gyakorlati szinten komoly változásokra van szükség a fogvatartottak jogérvényesítésének elősegítése érdekében. A kutatás azonban rávilágított arra is, hogy egyes országok szabályozásaiban található kifejezetten előremutató, „jó gyakorlatok” is. Ezek alapján és a nyugati példák megfelelő adaptálásával ki lehet dolgozni egy olyan modellszabályozást, amely – az érintett országok hasonló jogfejlődésére és intézményrendszereire tekintettel – széles körben szolgálhat a régió büntetés-végrehajtási panaszmechanizmusai megreformálásának alapjául.