



A MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG ÉSZREVÉTELEI A BÜNTETÉSEK ÉS INTÉZKEDÉSEK VÉGREHAJTÁSÁRÓL SZÓLÓ TÖRVÉNY SZABÁLYOZÁSI ELVEINEK TERVEZETÉRŐL

ÁLTALÁNOS MEGJEGYZÉSEK

A Magyar Helsinki Bizottság munkatársai évek óta látogatják rendszeresen azokat az intézményeket, ahol büntetőeljárás keretében embereket tartanak fogva. Ezeknek az 1996 óta folyamatos látogatásoknak kezdettől az a céljuk, hogy felhívjuk a hatóságok figyelmét egyes intézetekben tapasztalható, a jogszabályokkal ellentétes, vagy a jogszabályok indokolatlanul megszorító értelmezéséből következő gyakorlatra. A jogalkalmazás anomáliáinak észrevételezésével egyidejűleg azonban arra is törekedtünk, hogy bíráljuk azokat a jogszabályokat, amelyek megítélésünk szerint ellentétesek azokkal a humánus alapelvekkel, amelyeknek a fogvatartás körülményei között is érvényesülniük kell, illetve, amelyek ellentétesek a büntetés törvényben is megfogalmazott céljával, az elítélteknek a társadalomba való visszailleszkedése elősegítésével.

A szabályozás indokolt

E tapasztalatok birtokában igen jelentős elhatározásnak tartjuk, hogy az igazságügyi kormányzat egységes kódexbe kívánja foglalni a büntetések és büntető intézkedések végrehajtásának szabályait. Egyetértünk az előterjesztőnek azzal az álláspontjával, hogy a jogterület törvényi rendezést kíván. A fogvatartott mindenképpen kiszolgáltatott helyzetben van, ezért indokolt, hogy kötelességeit és jogait törvény határozza meg minél részletesebben. Bár a szabályozásnak biztosítania kell az egyes bv. intézetek felelős vezetőinek önállóságát, döntési szabadságát, a büntetés-végrehajtás mint államigazgatási ágazat nem veheti át a bíróságok feladatait. Ezért teljes mértékben egyetértünk azzal, hogy továbbra is a bíróság döntse el, milyen fokozatban kell az ítéletet végrehajtani.

Jogszabály és valóság

A szabályozásnak a büntetés-végrehajtás valós helyzetéből kell kiindulnia: a törvény (de a végrehajtási rendelet sem) nem tartalmazhat olyan előírásokat, amelyekről a normaalkotó is tudja, hogy nem lehet érvényesíteni őket. Ennek az elvnek az alkalmazása egyszerűbb olyan esetekben, amikor a szabályozás más törvénybe kerülhet át. Az utógondozás szabályozása (a hatályos 1979. évi 11. tvr. IX. fejezete) még a 2003. évi módosítás után is részben deklaratív szabályokat tartalmaz, hiszen a büntetés-végrehajtásnak nincs módja arra, hogy segítse az elítéltet „a szabadulása utáni letelepedésével és munkába állásával kapcsolatos” ügyei rendezésében. A készülő törvényből ki kell maradnia az efféle végrehajthatatlan normáknak; az utógondozással kapcsolatban elég, ha a törvény utal a pártfogó felügyeletről szóló – minden bizonnyal kiegészítést igénylő – törvényre.

Sokkal nehezebb a helyzet a fogvatartottak elhelyezéséről szóló szabályokkal, ezeket ugyanis nem lehet másik törvénybe áttessékíteni. A jogszabály és a valóság közötti szakadék talán leglátványosabb példája az az előírás, amely szerint „[A] zárkában (lakóhelyiségben) a létszámot úgy kell meghatározni, hogy minden elítéltre legalább hat köbméter légtér, és férfi elítéltek esetében három négyzetméter, fiataloké és női elítéltek esetében három és fél négyzetméter mozgástér jusson” [6/1996. (VII. 12.) IM rendelet 137. § (1) bekezdés]. A jogszabály már a megalkotása idején, 1996 első félévében sem volt betartható, hiszen 1995. december 31-én a fogvatartottak száma 12 455 fő volt, a férőhelyeké viszont alig haladta meg a tízezret. Azóta a helyzet közismerten jelentős mértékben rosszabbodott. Vagyis a büntetés-végrehajtás egész szervezete, minden egyes börtönparancsnok folyamatosan megszegi a jogszabályt. Márpedig semmi sem ássa alá a jogtiszteletet jobban, mintha az állampolgárok, köztük az elítéltek azt látják, hogy a törvény a közhatalmi szervekre nem kötelező. Ha

tehát sem a költségvetés, sem a büntetőpolitika nem képes arra, hogy a valóságot közelebb hozza a jogszabályi előíráshoz (növelje a férőhelyek számát, illetve csökkentse a fogvatartotti létszámot), akkor a jogszabályt kell a valósághoz igazítani. Lehet, hogy az Európa Tanács vagy az Európai Bizottság szakértői nem fogják *progresszív* változásként értékelni, de a jogszabály nem tartalmazhat olyan előírást, amelyről a jogalkotó tudja, hogy a jogalkalmazó nem tudja betartani. A CPT munkatársai a börtönhelyzetet úgysem a jogszabályok, hanem a közvetlen tapasztalataik alapján ítélik meg.

Hasonló a helyzet azzal a rendelkezéssel, amely kimondja, hogy az elítélt jogosult az intézet sportolási lehetőségeinek igénybevételére, és e jog gyakorlását legfeljebb kétszer öt napra lehet felfüggeszteni biztonsági okból [1979. évi 11. tvr. 36. (1) bekezdés m) pont, illetve 37/A. § (1) bekezdés]. A valóságban a legtöbb bv. intézetben bizonyos sportolási lehetőségek, például a konditermek kapacitása az elítéltek számához képest olyan kicsi, hogy e sporteszközök használatát a bv. vezetők jutalomként engedélyezik. Ennek az eljárásnak nincs törvényi alapja, sőt ellentétes a fentebb idézett törvényhellyel. Ezen a helyzeten tehát változtatni kell.

Néhány hiányzó szabály

A börtönoperás

Az élet valamennyi területén igaz, de a büntetés-végrehajtás viszonyai között különösen az, hogy a közhatalom minden megnyilvánulásáról jogszabálynak kell rendelkeznie. A bv. intézetek belső hatalmi viszonyainak egy részéről azonban nem szól jogszabály. Minden büntetés-végrehajtási intézetben jelen van a megyei rendőr-főkapitányság képviselője. Operatív eszközökkel megszerzett, és így a továbbiakban nem ellenőrizhető információk alapján rendkívüli biztonsági intézkedések megtételére készítheti a börtön felelős vezetőjét, a titkos információgyűjtés érdekeire hivatkozva beleavatkozhat a fogvatartottak jutalmazásának és büntetésének kérdésébe.

Tudomásul kell venni, operatív információgyűjtésre mind az intézet biztonsága, mind tervezett bűncselekmények megelőzése érdekében szükség van. De miért ne lehetne ennek az operatív hálózatnak a gazdája a börtön felelős vezetője, illetve a vezető megbízottja? Miért kell az intézet parancsnokának egy külső szerv képviselőjére hallgatnia, miközben a külső szerv képviselője semmiért sem felelős, ami az intézetben történik? Ez csak akkor lehetséges, ha feltételezzük, hogy a rendőrség afféle *primus inter pares* a rendvédelmi szervek – egyébként nem létező – hierarchiájában.

Kompromisszumként elképzelhető, hogy a rendőrség képviselőjének szerepe lehet az előzetesen letartóztatottak körében végzett titkos információgyűjtésben. Az elítéltek között azonban a titkos információgyűjtést is a büntetés-végrehajtás állományának kell kézben tartania. E tevékenység kereteit pedig törvényben kell szabályozni. A titkosszolgálati munkára vonatkozó, a pártállam idején államtitokként kezelt előírások azóta belekerültek a rendőrségről, a nemzetbiztonságról, a határőrizetről szóló törvényekbe. Semmi ok nincs arra, hogy a bv. törvényben ne szóljon egy fejezet a titkosszolgálati eszközök és módszerek használatáról.

Panasz, jogorvoslat

A jelenleginél szélesebb körben kell lehetővé tenni, hogy az elítélt kérelme, panasa másodfokú elutasítása esetén felülvizsgálati kérelemmel fordulhasson a büntetés-végrehajtási bíróhoz. A törvényben meg kell határozni, hogy a bv. bíró határozata ellen milyen esetekben van helye további jogorvoslatnak. A bv. bíró előtt folyó bizonyos eljárásokban – tekintettel arra, hogy az eljárás résztvevője fogvatartott – a Be. 46. § a) pontja analógiájára felvethető, hogy az elítélt kérelmére és rászorultsága esetén biztosítsanak a részére ingyenes jogi képviseletet.

Börtöntűrő képesség

Indokolt volna, hogy a törvényben megjelenjen a börtöntűrő képesség fogalma. A hatályos szabályozás is lehetővé teszi a szabadságvesztés végrehajtásának félbeszakítását az elítélt kérelmére, vagy – súlyos betegség esetén – a parancsnok vagy egy orvosi szerv kezdeményezésére. Erre azonban a gyakorlatban igen ritkán kerül sor, miközben a bv. intézetekben számos, igen súlyos krónikus vagy gyógyíthatatlan beteg tölti a büntetését.

A törvényben ki kellene mondani, hogy ha az elítélt olyan súlyos szomatikus vagy pszichiátrai betegségben szenved, amely a fogvatartás körülményei között nem kezelhető, illetve amelynek elviselése aránytalanul súlyos szenvedést jelent az elítélt számára, a szabadságvesztés orvosi javaslatra, határozott vagy határozatlan időre félbeszakítható. A döntést – a fogvatartott otthoni szociális körülményeit is figyelembe véve – a bv. bírónak kellene meghoznia. Pszichiátriai beteg esetében a büntetésfélbeszakítás feltétele lehet, hogy az elítélt vagy a gondnoka hozzájárul az elítélt civil pszichiátriai intézetben való elhelyezéséhez. Előzetesen letartóztatott esetén a szabadlábra helyezésre csak a büntető ügyben eljáró ügyész illetve a bíróság egyetértésével kerülhet sor.

Kantinok

A bv. intézetekben működő élelmiszerárúsító üzletek általában magasabb árakat kérnek, mint az intézet környékén található élelmiszerboltok. Pedig a börtönbeli árusnak nincs konkurenciája, a elítéltek és látogatóik csak tőle vásárolhatnak. Indokolt volna tehát, hogy a bv. intézeten belüli árusítás koncessziójáért nyilvános pályázaton versenyezzenek az árusok. A bv. intézet a helyi viszonyoknak megfelelő ármaximumot is megjelölhetne a pályázati feltételek között. Ennek a betartását természetesen rendszeresen ellenőrizni kellene.

Civil megfigyelők

A tervezet több helyen szól a civil szervezetek szerepéről az elítéltek szociális gondozásában, reszocializációjában. A törvénynek azonban azt is meg kellene jelenítenie, hogy megfelelő szakmai háttérrel rendelkező civil szervezetek a büntetés-végrehajtással kötött együttműködési megállapodás alapján felhatalmazást kaphatnak arra, hogy megfigyelhessék a fogvatartás körülményeit, a fogvatartotti jogok érvényesülését.

MEGJEGYZÉSEK A TERVEZET EGYES FEJEZETEIHEZ

A szabadságvesztés végrehajtása (13-21. oldal)

Rezsimek (16. oldal)

Egyetértünk azzal, hogy a bíróság által meghatározott végrehajtási fokozatokon belül a bv. intézet szigorúbb és enyhébb szabályokat alakíthat ki. A tervezet kilenc, majd a következő bekezdésben tizenkét végrehajtási fokozat kialakításának lehetőségét vázolja fel. Kérdés persze, hogy például a fegyház fokozat legenyhébb és a börtön fokozat legszigorúbb változata nem válik-e azonossá, sőt nem cserél-e esetleg helyet, de facto megváltoztatva ezzel a bíróság ítéletét.

A rezsimrendszer legfontosabb eleme megítélésünk szerint az, hogy az adott rezsimhez kapcsolódó szabadságfok az elítélt számára is áttekinthető legyen, részletes szabályai megjelenjenek a házirendben, és világos legyen az is, milyen kritériumok alapján kerül át az elítélt a kedvezőbb rezsimbe, vagy éppen vissza a kedvezőtlenbe. A rezsimrendszer legnagyobb veszélye, hogy a rezsimbe sorolás az elítélt szemében önkényesnek látszik, és ahelyett, hogy az elítéltet az enyhébb rezsim felé vezető útra terelné, a bizalmatlanságot növeli benne a büntetés-végrehajtás egész rendszerével szemben. Ezért a rezsimbe sorolásról évente indokolt határozatot kellene hozni, amellyel szemben az elítélt panasszal élhet.

Biztonsági csoportok

Nem világos, hogyan viszonyul a rezsim-rendszer a biztonsági csoportba soroláshoz. Elképzelhető, hogy valaki enyhébb rezsimbe kerül, de magasabb biztonsági csoportba sorolják, és így nem élhet az enyhébb rezsimhez kapcsolódó nagyobb szabadsággal. Ezért meggondolandó, hogy az elítélt megfelelő megismerése után a rezsim-rendszer helyettesíthetné a biztonsági csoportba sorolást. Például a börtön fokozat legenyhébb rezsimjében automatikusan a II. biztonsági fokozat szabályai érvényesülnek. Ettől az elvtől csak akkor lehet eltérni, ha ezt az elítélt magatartása indokolja. Így tartósan csak a 4. biztonsági csoport maradna fenn: a bíróság által elrendelt végrehajtási fokozat figyelembe vételével ide kerülnének a különösen veszélyes vagy kiszámíthatatlan elítéltek. Ha azonban a biztonsági csoportba sorolásnak az itt javasolt háttérbe szorítását a törvényalkotó nem tudja elfogadni, akkor is indokolt, hogy a törvény tartalmazza a csoportba sorolás feltételeit, és az egyes csoportokba soroltaktól megkövetelt magatartási szabályokat.

Jutalmak és fenyítések (18. oldal)

A jutalmak tekintetében legalább részlegesen helyre kellene állítani az 1998 előtti állapotot. Az intézet elhagyásával járó jutalmazások drasztikus csökkentésére nem a közbiztonság védelmében és nem is a büntetés céljának megvalósulása érdekében került sor, hanem politikai okból, jelképes gesztusként. A rövid tartamú eltávozás, a kimaradás, az enyhébb végrehajtási szabályok alkalmazása és az átmeneti csoportba sorolás, azaz mindazok a végrehajtási szabályok, amelyek lehetővé teszik, hogy az elítélt az intézetet időlegesen elhagyja, nem tekinthetők pusztán jutalomnak. Inkább olyan eszközök ezek, amelyek elősegítik az elítélt családi, társadalmi kapcsolatainak megőrzését, a szabaduló elítélt majdani reszocializációját. Ezért változtatni kellene azon, hogy az elítélt a rövid tartamú eltávozást, a kimaradást, az EVSZ-t nem kérheti, sőt a kérés esetleg zaklatásnak minősül, és fegyelmi büntetést von maga után. Ha a törvényi feltételek fennállnak, az elítéltnak meg kell adni a jogot, hogy meghatározott időközönként (félévente, évente) előterjeszthessen ilyen irányú kérést, amelyre az intézetnek indokolt határozattal kell válaszolnia.

A fegyelmi eljárás miatt elkülönítőben töltött időt – az előzetes letartóztatás analógiájára – a magánelzárás fegyelmi büntetésébe bele kell számítani.

Az elítélt munkavégzése (18. oldal)

Régóta fennálló méltánytalanságot rendezne a törvény, ha sikerülne jogszabályba foglalni, hogy az elítélt munkában töltött ideje nyugellátásra jogosító szolgálati idő. Aligha lehet azonban a járulékfizetést a központi költségvetésre hárítani: ez mindenképpen a foglalkoztató feladata. Inkább azt kellene kimondani, hogy egyes állami megrendelők – például a honvédség, a rendvédelmi szervek – egyenértékű ajánlat esetén kötelesek a bv. kft.-itől beszerezni a kívánt termékeket. Ez rentábilissá tehetné a bv. kft.-ket, és megteremthetné a járulékfizetés pénzügyi alapjait.

Az előzetes letartóztatás (30-31. oldal)

Az előzetes letartóztatás végrehajtása rendőrségi fogdáknak jogi anomália: a rendőrség – miként azt a fogdáknak végzett felmérés tapasztalatai is alátámasztják – a fogvatartási körülmények enyhítése és súlyosítása, az ezzel való kezeletés illetve fenyegetés révén nyomást gyakorol a gyanúsítottakra, amely sok esetben olyan mértékű, hogy pszichikai kényszervallatásnak minősülhet. Ráadásul a rendőrségi fogvatartás szabályai számos tekintetben – levelezés, csomagfogadás, telefonhasználat, tusolás – részben pozitív, részben negatív módon eltérnek a bv. intézetekben alkalmazott szabályoktól, jóllehet az előzetesen letartóztatott jogállása azonos akár a rendőrség, akár a büntetés-végrehajtás tartja fogva. Nem e törvény kérdése, de ehelyt is szeretnénk hangsúlyozni: a Be.-ben megjelenő, de máig sem hatályosult megoldás, a kétszer harminc napos rendőri fogvatartás rossz kompromisszum eredménye. Az Európai Unió államaiban a rendőrségi fogvatartás leghosszabb időtartama 48-72 óra. (Ausztriában 48 óra.) Az igazságügyi kormánzatnak feltétlenül szorgalmazni kellene a Be. ilyen irányú módosítását.

Az őrizet (31. oldal)

E címszó alatt nincs szó az idegenrendészeti őrizetről, a jogintézmény a tervezet más helyén jelenik meg (8. oldal). Az intézmény jelenlegi formájában nem felel meg a nemzetközi normáknak. Az előterjesztő helyesen mutat rá arra az ellentmondásra, hogy „a szabadságvesztésből szabadult esetén a bv. intézetben kell végrehajtani azt, ami nem büntetés”. A kérdés nem tartozik a jelen törvény szabályozási körébe. Itt csak utalunk arra, hogy a Genfi Egyezmény értelmében az országba illegálisan érkező menedékkérőt egyáltalán nem volna szabad őrizetbe venni, az illegálisan távozni próbáló vagy külföldről visszatoloncolt személyeket pedig szabálysértési vagy – a Btk. módosítása esetén – vétségi eljárásban kellene felelősségre vonni és büntetni.

ZÁRÓ MEGJEGYZÉS

A fentebb felsorolt számos észrevétel és javallat ellenére ismét szeretnénk hangsúlyozni, hogy a büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló törvény koncepciójának előterjesztését jelentős eseménynek tartjuk, és úgy ítéljük meg, hogy az előterjesztő tiszteletreméltó komolysággal és nagy szakmai felkészültséggel próbálja megteremteni egy emberségesebb, a reszocializáló célnak inkább megfelelő büntetés-végrehajtás jogszabályi feltételeit.