



ALAPVETŐ JOGOK BIZTOSA
AZ ENSZ NEMZETI EMBERI JOGI INTÉZMÉNYE

NAIH nyilvántartási szám: 40689

Az alapvető jogok biztosának

JELENTÉSE

az AJB-374/2018., AJB-575/2018. és az AJB-573/2018. számú
ügyekben

Előadó: dr. Vuk Katalin és dr. Zséger Barbara
Érintett szervek: Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága
Országos Rendőr-főkapitányság
Miskolci Rendőrkapitányság
Siófoki Rendőrkapitányság
Szolnoki Rendőrkapitányság

2018.

**Az alapvető jogok biztosának
jelentése
az AJB-374/2018., AJB-575/2018. és az AJB-573/2018. számú ügyekben**

Ügyintéző: dr. Vuk Katalin
dr. Zséger Barbara

Az eljárás megindulása

Fogvatartott panaszosok beadványaikban sérelmezték, hogy a fogvatartási helyükül kijelölt büntetés-végrehajtási intézetek a beszerzett rendőrségi környeztanulmányra, vagy nyílt rendőri információra hivatkozva elutasították arra irányuló kérelmüket, hogy a jogszabály adta lehetőségek között, rövid időre elhagyják az intézetet.

A panaszok alapján felmerült a tisztességes eljáráshoz való jog és a jogbiztonság követelménye sérelmének gyanúja. Erre figyelemmel – az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) 20. § (1) bekezdése alapján – vizsgálatot folytattam, amelynek során tájékoztatást kértem a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságától, az Országos Rendőr-főkapitányságtól, továbbá a Miskolci, a Siófoki és a Szolnoki Rendőrkapitányságoktól.

Érintett alapvető jogok

A jogállamiság elvéből fakadó jogbiztonság követelménye: *„Magyarország független, demokratikus jogállam.”* (Alaptörvény B) cikk (1) bekezdés)

Tisztességes eljáráshoz való jog: *„Mindenkinek joga van ahhoz, hogy ügyeit a hatóságok részrehajlás nélkül, tisztességes módon és ésszerű határidőn belül intézzék. A hatóságok törvényben meghatározottak szerint kötelesek döntéseiket indokolni.”* (Alaptörvény XXIV. cikk)

Az alkalmazott jogszabályok

A büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (a továbbiakban: Bv.tv.)

A büntetés-végrehajtás országos parancsnokának 24/2017. (II. 14.) OP szakutasítása (a továbbiakban: szakutasítás)

A megállapított tényállás

Az **AJB-374/2018.** számú ügyben a panaszos a Heves Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben kérte az enyhébb végrehajtási szabályok (EVSZ) alkalmazását, amelynek keretében rendszeres rövid tartamú eltávozásra (24-48 óra), kimaradásra (max. 24 óra) és intézeten kívüli látogató fogadására (4-8 óra) lett volna jogosult. A kérelem elbírálása előtt az intézet megkereste a panaszos lakóhelye szerint illetékes Miskolci Rendőrkapitányságot és az elítélt intézet-elhagyásával esetlegesen felmerülő közbiztonsági kockázatokkal és a lakókörnyezetének várható reagálásával kapcsolatban kérte „környeztanulmány” elkészítését.

A bv. intézet szakterületi véleménye alapján az EVSZ alkalmazásának törvényi feltételei fennálltak, az illetékes önkormányzat szerint a panaszos lakáskörülményei megfelelőek voltak,

eltartását édesanyja vállalta. A Miskolci Rendőrkapitányság Avasi Rendőrőrsre megkereste a panaszos lakóhelyét, felmérte annak a lakásnak az állapotát, amelyet lakcímeiként megadott, meghallgatta az ott élő családtagjait, tájékozódott jövedelmi viszonyaikról és rendszeres munkájukról, továbbá meghallgatta a szomszédokat. Minderről rendőri jelentés készült, amely a „környezettanulmány” végeredményét összegezte. A jelentés szerint a család átlagos életszínvonalon él, a lakás tiszta és rendezett, a szomszédok nem fogalmaztak meg negatívumot az elítélttel és családjával kapcsolatban. A rendőrkapitányság bv. intézetnek szóló válaszelevele szerint – amelyhez a szóban forgó jelentést mellékeltek – a panaszos *rablás bűncselekményét követte el, a lakcímén „történi rövid idejű tartózkodása is súlyosan veszélyeztetné a közrendet és a közbiztonságot, mivel a bűnismétlés, illetve újabb bűncselekmény elkövetésének egyértelmű kizárása nem lehetséges”*. Erre tekintettel a rendőrség nem javasolta az elítélt bv. intézetből történi eltávozásának engedélyezését.

Az elítélttel a bv. intézet ismertette a rendőri véleményt, és tájékoztatta, hogy ennek alapján nem támogatja az EVSZ iránti kérelmet. A panaszos visszavonta a kérelmet, sérelmezte azonban, hogy sem a bv. intézet, sem a rendőrség nem tájékozta arról, hogy a rendőrség miért nem támogatta az EVSZ alkalmazását és az azzal járó rövid tartamú eltávozását.

Az **AJB-575/2018.** számú ügyben a panaszos 2015. november 30-án a Tiszalöki Országos Büntetés-végrehajtási Intézetben, 2017. január 23-án pedig a Szombathelyi Országos Büntetés-végrehajtási Intézetben kérte átmeneti részlegre történi helyezését. A szakterületi vélemények szerint a fogvatartott kapcsolattartása rendezetlen, a kapcsolatot csak egy barátjával és a testvérével tartja, látogatókat nem fogad. Jutalmazására hatszor, fenytésére egyszer került sor. Látássérültként nem dolgozik.

A bv. intézetek megkeresték a Szolnoki Rendőrkapitányságot és környezettanulmány készítését kérték. A bv. intézet mindkét esetben konkrét kérdéseket fogalmazott meg az elítélt büntetése előtti életmódjával, alkohol- és kábítószer fogyasztási szokásaival, bünszervezetben való részvételével, a hozzátartozók szociális helyzetével és azzal kapcsolatban, hogy van-e olyan hozzátartozója, aki hazaengedése esetén befogadja, illetve biztosítja ellátását. A rendőrség álláspontját kérték abban a kérdésben is, hogy az elítélt által elkövetett bűncselekmény közfelháborodást keltett-e lakókörnyezetében, megjelenése veszélyt jelenthet-e a közbiztonságra és összességében javasolják-e hazaengedését? A környezettanulmányokat a Tószegi Rendőrőrs körzeti megbízottja készítette el, aki tájékozódott a panaszos lakókörnyezetében élöknél, az önkormányzatnál és felvette a kapcsolatot a panaszos testvérével. A bv. intézetnek szóló válaszelevelek szerint a panaszosnak nem élnek hozzátartozói a községben, korábban rendszeresen alkoholt fogyasztott, bünszervezetnek nem tagja, a lakhelye leromlott, romos állapotú. *A rendőrség véleménye szerint a panaszos által elkövetett cselekmény nagy közfelháborodást keltett, de megjelenése nem jelentene veszélyt a közbiztonságra.*

A panaszos kérelmét a Szombathelyi Országos Büntetés-végrehajtási Intézet az elkövetett cselekményre és az ítélet tartamára (emberölés büntette miatt 9 év börtönbüntetés), továbbá a „nyílt rendőri információra” hivatkozva elutasította. Az elutasító határozat indoklása csak annyit tartalmaz, hogy „a nyílt rendőri információban foglaltak alapján átmeneti részlegre helyezése reintegrációs szempontból kifogásolható”. Az elítélt panaszt nyújtott be a határozat ellen, amelyet a BVOP elutasított. Az indokolás szerint „az elbírálás óta újabb adat, körülmény, amely az első fokú döntés megváltoztatását indokolná, nem merült fel”. A panaszos sérelmezte, hogy az elutasítás alapjául szolgáló iratokba nem tekinthetett be.

Az **AJB-573/2018.** számú ügyben a panaszos EVSZ alkalmazása iránti kérelmet terjesztett elő a Szombathelyi Országos Büntetés-végrehajtási Intézetben, amelynek elbírálása érdekében a bv. intézet megkereste a Siófoki Rendőrkapitányságot. A rendőrkapitányság az információkat az elítélt édesanyjától és az elítélt lakóhelyén szolgálatot teljesítő körzeti megbízottól szerezte be. A rendőrségi vélemény szerint az elítélt cselekményéről a lakókörnyezete tudott, nagy felháborodást váltott ki, ezért a városban „nem lett volna célszerű adatot gyűjteni és az indulatokat ismételten felszítani”. A jelentés szerint az elítéltet édesanyja szívesen fogadná, ellátásáról gondoskodna. A rendőrség a cselekmény tárgyi súlyára és arra tekintettel, hogy a

panaszos „több fiatalos és gyermekkorú sértett sérelmére viszonylag hosszú időn keresztül követte el a cselekményeit” nem javasolta eltávozásának engedélyezését.

A bv. bíró elutasította a panaszos kérelmét. Az indokolás szerint a panaszos magatartásával nincs gond, a kapott utasításokat végrehajtja, dolgozik, kapcsolattartása rendezett, fenytésben nem, viszont jutalomban részesült. Az elutasítás alapja a kedvezőtlen rendőri környezettanulmány, az elkövetett cselekmény jellege és a kiszabott büntetés tartama volt. Ezt követően a panaszost kifogástalan magatartása miatt enyhébb rezsimbe sorolták. Az elítelt védője a rendőri véleménnyel szemben panasszal fordult a Somogy Megyei Rendőr-főkapitánysághoz. A főkapitányi válasz szerint a panaszos által *elkövetett bűncselekmény tárgyi súlyára* tekintettel nem javasolták eltávozása engedélyezését.

2. A vizsgálat megállapításai

Az alapvető jogok biztosa egy adott társadalmi probléma mögött álló összefüggésrendszer feltárása során autonóm, objektív és neutrális módon, kizárólag alapjogi érvek felsorakoztatásával és összevetésével tesz eleget mandátumának. Az ombudsmani intézmény megalakulása óta a biztosok következetesen, zsinórmértékként támaszkodnak az Alkotmánybíróság alapvető jogállami garanciákkal és az alapjogok tartalmával kapcsolatos elvi megállapításaira, valamint – az ombudsmani jogvédelem speciális vonásainak megfelelően – alkalmazzák az alapjog-korlátozás alkotmányosságát megítélni hivatott egyes alapjogi tesztek.

Magyarország Alaptörvénye (a továbbiakban: Alaptörvény) alapjogokkal kapcsolatos megfogalmazása nagyrészt megegyezik az Alkotmányban foglaltakkal, legalábbis az alapjogi követelmények és alapjogok tekintetében nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely ellentétes lenne a korábbi Alkotmány szövegével. A normaszövegben előfordul részben eltérő fogalmazásmód, kiegészítés, kihagyás, de mindaddig, amíg az alkotmányértelmezési monopóliummal felruházott Alkotmánybíróság ellenkezően nem nyilatkozik – álláspontom szerint – *vélelmezendő, hogy az Alkotmány szövegéhez kapcsolódó korábbi alkotmánybírósági megállapításokra valamennyi alaptörvény-értelmezőnek, így az alapvető jogok biztosának is figyelemmel kell lennie.*

Az ombudsmani gyakorlatban továbbra is hivatkozási pontot jelent tehát az egyes alkotmányos jogokat és követelményeket értelmező alkotmánybírósági esetjog. Az Alkotmánybíróság a 22/2012. (V. 11.) AB határozatában mutatott rá arra, hogy „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírósági döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni”.

a) A hatályos Bv.tv. számos olyan jogintézményt tartalmaz, amelyeknek célja a börtönártalmak csökkentése és a társadalomba való beilleszkedés elősegítése. Ilyen az enyhébb végrehajtási szabályok alkalmazása (a továbbiakban: EVSZ), az átmeneti részlegre helyezés, a reintegrációs őrizet, továbbá a kimaradás és eltávozás. Ezek a jogintézmények lehetővé teszik az elítelt számára a bv. intézet rövid tartamú elhagyását, könnyebbé téve kapcsolattartásukat, és segítve ezzel a szabadulás utáni integrációt.

A Bv.tv. szerint az átmeneti részlegre helyezésről a bv. intézet, az EVSZ-ről pedig a bv. intézet javaslata alapján a bv. bíró dönt. Pozitív döntés a Bv.tv.-ben meghatározott szigorú törvényi feltételeken túl akkor születhet, ha a szabadságvesztés célja az említett jogintézmények alkalmazása mellett is elérhető. A mérlegelésen alapuló döntés során – a szakterületi vélemények alapján – az elítelt személyiségét, előéletét, életvitelét, családi körülményeit, a szabadságvesztés során tanúsított magatartását, az elkövetett bűncselekményt, a szabadságvesztés tartamát veszi figyelembe a döntéshozó.

A vizsgált ügyekben a belső szakterületi véleményeken kívül rendőrségi információkon alapultak a döntések, amelyeket általában az elítelt lakóhelyét legjobban ismerő körzeti

megbízottak szolgáltattak. A rendőrség ezekhez a döntésekhez – „környezettanulmány” vagy nyílt rendőri információ formájában – „kvázi-szakvéleménnyel” járult hozzá, amelynek tartalma segítette a döntéshozót álláspontjának kialakításában. Az elítélt személyiségéről, bv. intézetbeli magatartásáról, azok változásáról, illetve kapcsolattartásáról és jövőképéről a bv. intézet szakemberei rendelkeznek teljes képpel. Azonban a bv. intézet rövid tartamú elhagyásának következményeit nem csak az elítélt személyisége és aktuális magatartása, hanem külső szempontok is befolyásolják. Ilyenek: az elítélt lakóhelyén való megjelenésének közbiztonsági kockázata, bűnismétlés kockázata, bűnmegelőzési szempontok, lakókörnyezetének elítélthez való viszonyulása, lakóhelyének és megélhetésének biztosítottasága. Ezekről az elítélt külső környezetét felmérő és az (esetleges újabb) elkövetéssel kapcsolatos szakmai szempontokat ismerő szakember tud érdemben nyilatkozni. Így mindenképpen *indokolt, hogy a bv. intézet külső véleményt kérjen a döntés meghozatala előtt.*

Az eltávozás lehetőségét kívülről befolyásoló tényezőket tartalmazó, rendőrség által készített „kvázi-szakvélemény” („környezettanulmány” vagy nyílt rendőri információ) tekintetében a vizsgálat során több kérdés merült fel.

b) A rendőrségi információ-kérés az alapja a Bv.tv. 17. §-a, amely szerint „a büntetés, az intézkedés és a szabálysértési elzárás végrehajtása, továbbá az elítélt, illetve egyéb jogcímen fogvatartott kérelmének elbírálása érdekében ... a végrehajtásért felelős szerv... megkereséssel élhet, amelyre a Be. 71. § (1)-(5) és (7) bekezdését kell megfelelően alkalmazni. Ha ez feladatának ellátásához szükséges ... a végrehajtásért felelős szerv ... a büntető ügyben eljáró vagy eljáró ... nyomozó hatóságtól ... is kérhet adatokat, iratokat és felvilágosítást.” Ennél konkrétabb jogszabályi felhatalmazást csak a büntetés félbeszakításával kapcsolatban tartalmaz a Bv.tv., amely szerint: „A szabadságvesztés félbeszakítására irányuló kérelem indokoltságának ellenőrzése céljából a bv. intézet az elítélt által megjelölt tartózkodási hely szerint illetékes büntetés-végrehajtási pártfogó felügyelő útján környezettanulmány elkészítését rendelheti el, illetve megkeresheti a rendőri szervet a környezettanulmány készítése céljából.” [Bv.tv. 116. § (5)] A rendőrségtől való információ-kérésre vonatkozóan a Bv.tv. egyéb rendelkezést nem tartalmaz. A büntetés-végrehajtás országos parancsnokának 24/2017. (II. 14.) OP szakutasítása (a továbbiakban: szakutasítás) 110. pontja a reintegrációs tiszttá vált átmeneti részlegre helyezés előtti feladatai között sorolja fel azt, hogy elektronikus úton megkeresse az illetékes rendőrkapitányságot és megkérje annak véleményét az intézetelhagyással kapcsolatos döntéshez szükséges információk beszerzése érdekében. A szakutasítás 160. pontja szerint az EVSZ keretében az eltávozás arra a tartózkodási helyre engedélyezhető, amely a bv. intézet nyilvántartásában rögzítésre került, és amelyről az illetékes rendőrkapitányság az eljárás során korábban véleményt (környezettanulmányt) készített.

A vizsgálatkor hatályos Bv.tv.-ben a rendőrség közreműködésére vonatkozóan a megkereséséről szóló *általános felhatalmazáson* kívül kizárólag a büntetés félbeszakításával kapcsolatban találunk konkrét szabályt. A vizsgálat lefolytatásakor – az átmeneti részlegre helyezéssel és az EVSZ alkalmazásával összefüggésben – *csak a szakutasítás tette a rendőrség megkeresését a bv. intézet számára feladattá.* A felhatalmazáson kívül *tehát nincs részletesebb szabályozás a rendőrség megkeresésére és a rendőrségi információ-szolgáltatásra.*

Megjegyzendő, hogy sem a szabályozásban, sem a gyakorlatban nem egységes a rendőrség által elkészített „környezettanulmány” elnevezése. A rendőrök *a megkeresést „nyílt rendőri információ” vagy „környezettanulmány” néven teljesítik.* A körzeti megbízott jelentést készít az elítélt lakóhelyén tapasztalt körülményekről, a kapitányság pedig válaszevélben tájékoztatja a bv. intézetet álláspontjáról. Különösen aggályos ez azért, mert a környezettanulmány elnevezést a büntetőeljárás jog és a büntetés-végrehajtási jog a pártfogó felügyelő által, szigorú szempontrendszer szerint készítendő „kvázi-szakvéleményre” használja.

c) A másik vizsgálandó és megválaszolendő kérdés a „környezettanulmány” vagy nyílt rendőri információ tartalma, elkészítésének szempontrendszere.

Az átmeneti részlegre helyezésről és az EVSZ-ről szóló döntések mérlegelési jogkörben születnek meg, azonban a mérlegelési jogkör nem jelent a jogalkalmazók számára teljes korlátatlanságot. A mérlegelési szempontok hiánya túl széles döntési jogkört biztosítana, amely kiszámíthatatlanná tenné a jogintézmények alkalmazását. A mérlegelésnek a konkrét, jogszabályban megfogalmazott előírások és végső soron a jogintézmények célja ad keretet. Az átmeneti részlegre helyezésben és az EVSZ alkalmazásában a büntetés végrehajtásának progresszivitása ölt testet. Az ösztönzési rendszer egyik fontos eszköze, hogy az elítélt a szabadulás közeledtével az intézetben a szabad élet körülményeihez egyre inkább hasonló feltételek közé kerülhet. Ezekkel együtt jár a bv. intézet rövid tartamú elhagyásának lehetősége, amely elősegíti a későbbi beilleszkedést. A jogintézmények célja tehát a büntetés végrehajtás könnyítésén keresztül a börtönártalmak csökkentése és a társadalomba való beilleszkedés elősegítése.

Az átmeneti részlegre helyezésről és az EVSZ-ről döntést hozó, illetve a javaslatot előkészítő bv. intézet számára adottak bizonyos törvényi feltételek, amelyek teljesülése esetén pozitív döntés születhet. Ilyen például a letöltött büntetés időtartama. Ezen kívül tartalmaz a Bv.tv. olyan szempontokat is, amelyeket a döntés előkészítése során figyelembe kell venni. Ilyen az elítélt személyisége, előélete, életvitele, családi körülményei, a szabadságvesztés során tanúsított magatartása, az elkövetett bűncselekmény, a szabadságvesztés tartama. Ezeket a *szempontokat azonban nem csak a döntést hozónak, vagy az azt előkészítőnek, hanem az abhoz kvázi-szakvéleményt nyújtó szervnek – a vizsgált esetekben a rendőrségnek – is ismernie és alkalmaznia kell.*

A vizsgált ügyekben a bv. intézetek nem egységes gyakorlat szerint kialakított tartalmú megkereséssel fordultak a rendőrséghez. Két esetben a bv. intézet csak általános kérdést tett fel az elítéltnak a korábbi lakókörnyezetében történő lehetséges megjelenésével kapcsolatban (veszélyeztetné-e a közbiztonságot?). Egy ügyben az intézet konkrét kérdéseket sorolt fel az elítélt korábbi életmódjára, a lakókörnyezet várható reagálására, a hozzátartozói együttműködési készségre és a bűnismétlés kockázatára. Ez utóbbi megoldás – álláspontom szerint – segítséget jelenthetett a rendőri szervnek a „környezettanulmány” elkészítéséhez.

Mindhárom érintett rendőrkapitányság körzeti megbízottjai, akik a „környezettanulmányt” – jelentés formájában – ténylegesen elkészítették, nagyjából *ugyanazokat az információ-forrásokat használták*: a hozzátartozók és a szomszédok nyilatkozatait, az adott település véleményét az elítélt által elkövetett bűncselekményről, az elítélt lakhatása és a szociális helyzete felmérését. Az **AJB-374/2018.** számú ügyben a járőr felkereste az elítélt korábbi és szabadulás utáni lakóhelyét és meghallgatta a családot és a szomszédokat. Az **AJB-575/2018.** számú ügyben a körzeti megbízott tájékozódott a panaszos lakókörnyezetében élő személyeknél, az önkormányzatnál és felvette a kapcsolatot a panaszos testvérével. Az **AJB-573/2018.** számú ügyben a rendőrkapitányság az információkat az elítélt édesanyjától és az elítélt lakóhelyén szolgálatot teljesítő körzeti megbízottól szerezte be. Ezekén túlmenően a rendőrség minden esetben használta a saját nyilvántartó rendszertét (RobotzsaruNeo) az elítélt által elkövetett cselekményekkel kapcsolatban.

Az azonos információforrások ellenére a rendőrségi válaszokban a Bv.tv. szempontrendszere igen korlátozottan tükröződött, azok az *elkövetett cselekmény tárgyi súlyát hangsúlyozták* és – adott esetben a rendőri jelentésben megfogalmazottakat figyelmen kívül hagyva – *nem javasolták* az elítélt eltávozásának engedélyezését. Az **AJB-374/2018.** számú ügyben a rendőrkapitányság bv. intézetnek szóló válaszlevelében – a „környezettanulmány” tartalmának kifejezetten ellentmondóan, a panaszos által elkövetett rablás bűncselekményére hivatkozva – nem javasolta az elítélt bv. intézetből történő eltávozásának engedélyezését. Az **AJB-573/2018.** számú ügyben a rendőrség szintén a bűncselekményre hivatkozva, a közrend és közbiztonság fenntartása érdekében nem javasolta a panaszos kérelmének teljesítését. Egyedül az **AJB-575/2018.** számú ügyben nem fogalmazott meg a rendőrség konkrét javaslatot az eltávozás

kérdésében, hanem a bv. intézet által feltett kérdésekre válaszolt. A rendőrségi válaszokban tehát *a Bv.tv. által meghatározott szempontok és az átmeneti részlegre helyezés, valamint az EVSZ jogintézményeinek célja helyett az elítélt által elkövetett bűncselekmények tárgyi súlya volt hangsúlyozott*, vagyis ez befolyásolta a kérelmekről szóló (elutasító) döntéseket.

Véleményem szerint mindezek elkerülését segíthetné, és az átmeneti részlegre helyezés, illetve az EVSZ céljához illeszkedő döntések megszületéséhez járulhatna hozzá, ha a döntés alapjául szolgáló külső vélemények (környezettanulmányok) elkészítésének szempontrendszerét normatív előírás tartalmazná.

A Bv.tv. 2018. január 1-jétől hatályos szövege szerint „az enyhébb végrehajtási szabályok alkalmazása iránti előterjesztés, illetve az elítélt vagy védője által benyújtott kérelem megalapozottságának ellenőrzése céljából a bv. intézet az elítélt által eltávozásra megjelölt lakó- vagy tartózkodási hely szerint illetékes büntetés-végrehajtási pártfogó felügyelő útján környezettanulmány elkészítését rendelheti el”. [Bv.tv. 104. § (1a) bekezdés] A Bv.tv.-nek a vizsgálat idején történt módosítása tehát az EVSZ esetén megoldja a felmerült problémákat azzal, hogy megadja a bv. intézetnek a pártfogó felügyelő által készítendő környezettanulmány beszerzésének lehetőségét. Az átmeneti részlegre helyezés esetében azonban az eljárás rendezetlen maradt.

Az Alkotmánybíróság már több döntésében elvi jelentőséggel hívta fel a figyelmet a jogállamiságnak arra az alkotmányos követelményére, hogy – mivel a jogbiztonság szorosan a jogállamisághoz kapcsolódik – a jogbiztonság az államtól és elsősorban a jogalkotótól azt várja el, hogy a jog egésze, egyes részterületei és egyes szabályai is világosak, egyértelműek, hatásukat tekintve kiszámíthatóak és a norma címzettjei számára ... előre láthatóak legyenek. [ABH 1992, 77, 84.] *Az a körülmény, hogy a Bv.tv. az átmeneti részlegre helyezéssel kapcsolatban nem szabályozza a külső (rendőri, vagy pártfogó felügyelői) információ-kérés lehetőségét és annak szempontrendszerét, sérti az Alaptörvény B. cikkének (1) bekezdésében deklarált jogállamiság szerves részét alkotó jogbiztonság követelményét és az érintett elítéltek Alaptörvény XXIV. cikkében deklarált tisztességes eljáráshoz való jogával összefüggésben visszásságot okoz.*

d) Mindhárom panaszos számára problémát jelentett, hogy *a döntés és az alapjául szolgáló (negatív) rendőrségi vélemény indokait nem ismerhették meg.* Az **AJB-374/2018.** számú ügyben a bv. intézet arról tájékoztatta a panaszost, hogy a rendőrségtől kapott információ ismeretében nem fogják engedélyezni az EVSZ-t. Arról azonban, hogy a rendőrség miért nem támogatta az EVSZ engedélyezését és az ezzel együtt járó rövid tartamú eltávozását, nem kapott tájékoztatást. Az **AJB-575/2018.** számú ügyben az elutasító határozat indoklása csak annyit tartalmazott, hogy „a nyílt rendőri információban foglaltak alapján átmeneti részlegre helyezése reintegrációs szempontból kifogásolható”. A panaszos kifejezetten sérelmezte, hogy az elutasítás alapjául szolgáló indokokat nem ismerhette meg és az iratokba nem tekinthetett be. Az **AJB-573/2018.** számú ügyben csak a panaszos által elkövetett bűncselekmény tárgyi súlya jelentette az indokolást.

A Bv.tv. 26. §-a szerint főszabályként „a büntetés ... végrehajtása ... során keletkezett iratokat az elítélt ..., valamint védője és képviselője, a fiatalkorú törvényes képviselője, továbbá a kényszergyógykezelt törvényes képviselője, házastársa és élettársa tekintheti meg. Nem engedhető azonban betekintés és nem adható ki másolat a döntés-előkészítés során készült tervezetről, a bv. szerv előterjesztésének a döntésre vonatkozó javaslatát tartalmazó részéről, és a végrehajtásért felelős szerv szakterületi véleményéről”. Ez a szabályozás tehát kizárja azt, hogy az elítélt akár átmeneti részlegre helyezését, akár EVSZ alkalmazását kéri, megtekintse a döntés előkészítése során keletkezett véleményeket, legyen az a bv. intézet szakembere (pártfogó felügyelő), vagy a rendőrség által készített vélemény. Mivel ezek a vélemények nem csak az elítélt személyével, magaviseletével és az általa elkövetett bűncselekménnyel, hanem a hozzátartozóival, a szűkebb és tágabb lakókörnyezetével és a bűnismétléssel összefüggő kockázati tényezőkkel kapcsolatban is tartalmaznak adatokat, indokolható a fenti szabályozás, vagyis az iratok teljes körébe való betekintés megtagadása.

Az átmeneti csoportba helyezés és az EVSZ a reintegrációt hivatottak elősegíteni, ennek tükrében viszont előremutató és hasznos lenne az elítélteket a döntés indokáról – nem iratbetekintés formájában – tájékoztatni. A döntés indoka ismeretének hiányában az elítélt nem tud többet tenni a sikeres reintegrációja érdekében, hiszen nem tájékoztatták arról, hogy mely konkrét okok miatt találták a kérelme benyújtásakor az eltávozásra alkalmatlannak, mely körülményeken kell változtatnia ahhoz, hogy a szabadulása utáni lakókörnyezetében a szabadulása előtt átmenetileg megjelenhessen.

Az a körülmény, hogy az elítélt a bv. intézet javaslatával, ill. döntésével, továbbá az ezek alapján szolgáló rendőri véleménnyel kapcsolatban nem ismerheti meg azok tartalmának rá vonatkozó indokait, sérti az Alaptörvény B. cikkének (1) bekezdésében deklarált jogbiztonság követelményét és az érintett elítélt Alaptörvény XXIV. cikkében foglalt tisztességes eljárásból való jogával összefüggésben visszásságot okoz.

e) Végül kérdésként merült fel, hogy mely szervezet rendelkezik a „környezettanulmány”, kvázi szakvélemény elkészítéséhez szükséges információkkal és készségekkel.

A vizsgálat során tapasztaltak szerint az EVSZ és az átmeneti részlegre helyezéssel kapcsolatban a rendőrség készíti a „környezettanulmányokat”. A Bv.tv. minden egyéb, szabályozott esetben a pártfogó felügyelők feladatává teszi a bv. intézet elhagyásával kapcsolatos kérdések megválaszolását (feltételes szabadság, félbeszakítás, szabadulás előtti gondozás, társadalmi kötődési program, reintegrációs őrizet). A pártfogó felügyelői szolgálat alapfeladatai közé tartozik a pártfogó felügyelői vélemény és a környezettanulmány elkészítése, amelyhez megfelelő szakértelemmel és gyakorlattal rendelkezik. A rendőrség alapfeladata a közrend és közbiztonság védelme, a bűnüldözés és a bűnmegelőzés. Mint bűnmegelőzési és bűnüldözési feladatokkal megbízott rendvédelmi szervezet, természetesen egyes, a bűnisméltés veszélyével kapcsolatos rendőrszakmai kérdésekben a legszakszerűbben a rendőrség foglalhat állást. Azonban más, a vizsgált ügyekben is felmerülő kérdések (lakókörnyezet várható reagálása, hozzátartozók együttműködése, szociális helyzet, munkakörülmények, lakáshelyzet) a pártfogó felügyelői szolgálat profiljába tartoznak. Mindezen észrevételeim ugyan nem érintenek alapvető jogokat, ombudsmanként nem mellőzhettem a dilemmára felbújni a figyelmet.

Intézkedéseim

A jelentésben feltárt alapvető jogokkal összefüggő visszásság orvoslása érdekében – az Ajbt. 37. §-a alapján *felkérem az igazságügyi minisztert*, hogy – a belügyminiszterrel egyetértésben, figyelembe véve a jelentésben foglaltakat – fontolja meg a Bv.tv. olyan módosításának kezdeményezését, amely rendezi az átmeneti részlegre helyezéssel összefüggő külső vélemény-kérés eljárási rendjét és szempontrendszerét, *a büntetés-végrehajtás országos parancsnokának pedig javaslom*, hogy közjogi szervezetszabályozó eszközben rendelje el, hogy az átmeneti részlegre helyezéssel és az EVSZ-szel kapcsolatos döntések, illetve javaslatok okairól, indokairól az elítélt írásban kapjon tájékoztatást.

Az Ajbt. 32. § (1) bekezdése alapján *felkérem a Szombathelyi Országos Büntetés-végrehajtási Intézet parancsnokát*, hogy az AJB-575/2018. számú ügyben tájékoztassa a panaszost kérelme elutasításának tényleges indokairól, az AJB-573/2018. számú ügyben pedig a pártfogó felügyelővel készítessen környezettanulmányt és annak alapján fontolja meg a panaszos elítélt EVSZ engedélyezése iránti kérelmének bv.bíró elé történő újbóli előterjesztését.

Budapest, 2018. március 1.

Széllő László

