A büntetésvégrehajtás társadalmi felügyelete

Várhatóan egyre nagyobb mértékben nő a társadalom szerepe az állami feladatok megoldásában. Így mind szélesebb rétegek ismerik fel, hogy a bűnözés elleni harc is társadalmi feladat. A büntetésvégrehajtás területén pedig egyre erőteljesebben jelentkezik – a feladatok eredményes megoldása érdekében – a társadalmi erők gyakorlati segítségének igénye. A magyar büntetésvégrehajtás még nem igazán nyitott a társadalmi erők felé, még nem lépett a nyilvánosság szélesítésének útjára. A jogállamiság újonnan kialakított intézményei e lépések megtételét sürgetik.

Úgy véljük, hogy a közeljövőben elkerülhetetlen nyitás egyik – a világ számos államában már létező – eszköze lehetne a büntetésvégrehajtás társadalmi felügyeletének bevezetése. E felügyelet a büntetésvégrehajtás szervezetétől független szervként, objektív kontroll útján nyújtana segítséget az intézetek törvényes és célszerű működésének javításához, egyúttal fontos szerepet töltene be a büntetésvégrehajtás és a társadalom kapcsolatának fejlesztésében.

A börtönök társadalmi felügyeletének szerves fejlődése és e felügyelet tevékenységének legfejlettebb formái a nyugat-európai államokban tanulmányozhatók jól. A II. világháborút követő büntetésvégrehajtási törvényhozás ezekben az államokban majd mindenütt megerősítette a felügyelőbizottságok, – tanácsok tevékenységét, elismerve azok politikai, jogi, szakmai szükségességét. Dolgozatomban ezért elsősorban a nyugat-európai fejlődést taglalom.

A társadalmi felügyelet megelőző formái

A börtön társadalmi felügyeletének gyökerei egészen a XVI–XVII. század fordulójáig, a mai értelemben vett szabadságvesztés-büntetés előzményének tekinthető fenyítőházakig nyúlnak vissza. A nyugat-európai börtönügy egyik jeles történetírójától *Hippel*től megtudtuk, hogy a börtönök belső életének ellenőrzésében először a polgárosuló *Németalföldön* vettek részt laikusok. Az 1595-ben létesített amszterdami fenyítőház házszabályának 13. pontja leszögezi: „a ház felügyeletét négy előkelő és jóhírű polgár lássa el, akik a ház vezetését figyelemmel kísérve, hetente ülésezzenek". Eme érdemdús polgárokat, akik munkájukat megtisztelő megbízatásként, ellenszolgáltatás nélkül végezték, a polgármester javaslatára a város tanácsa választotta meg.

A XVII. század elején a *Hansa-városok*ban felépített fenyítőházak mellett létrejött az amszterdami példát követő felügyeleti rendszer. Így pl. Brémában a polgármester elnökletével a város tanácsának két tagja, míg Lübeckben tíz választott polgárból álló bizottság látta el a fenyítőházak felügyeletét. A danzigi fenyítőház 1639-től datálható előírásai szerint a ház igazgatóját és egész személyzetét a város tanácsának egy köztiszteletben álló polgára ellenőrizte. Hasonló megoldást alkalmaztak Nürnbergben is.

A XVIII–XIX. század fordulóján az *észak-amerikai kontinensre* áthelyeződött börtönügyi fejlődés egyik jellegzetes vonása volt a börtönök társadalmi kontrolljának kialakításán túl a rabok segélyezésére, támogatására siető szervezetek tevékenységének felkarolása. *Julius* részletesen leírja, hogy a Pennsylvániában kibocsátott 1790-es törvény – mely döntött a később híressé lett philadelphiai Walnut Street-i magánrendszerű börtön létrehozásáról is – ún. inspektorokra bízta az intézetek felügyeletét. A törvény előírta, hogy a város tanácsának tagjai közül kell egy „tekintélyes, becsületes, jóravaló és emberszerető philadelphiai lakost választani inspektornak".

1835-ben tizenkét Philadelphiában tevékenykedő börtöninspektorból négyet a város tanácsának, négyet az esküdtbíróságnak a tagjai közül delegáltak, végül pedig négy embert, a városi bíróság maga nevezett ki. Megbízatásukat mindannyian négy esztendőre kapták. Az inspektorok havonta tanácskoztak és döntöttek arról, hogy ki lesz közülük az a három, aki az elkövetkező hónapban hetenként, de szükség esetén ennél gyakrabban is, megszemléli a börtönt. Aki kivizsgálja, hogy pontosan teljesíti-e a börtönszemélyzet a kötelességét, aki felfigyel a sanyargatás, az elnyomás, a sikkasztás és egyéb visszaélés bármilyen formájára.

A philadelphiai példát más észak-amerikai városok is követték. Mint Julius írja „a börtöninspektori intézmény hatásos ellenszere volt annak az esetenként megmutatkozó fásultságnak, amely néha erőt vett a kimerítő és felelősségteljes munkát végző börtönszemélyzeten". *Teeterstől* azt is megtudjuk, hogy az inspektorok tanácsa nem csupán felügyeleti, hanem hatósági jogosítványokkal is rendelkezett. Így pl. kinevezési joguk volt a fontosabb börtöntisztviselői álláshelyekre, ők szabták meg a tisztviselők jövedelmét, hagyták jóvá az intézet belső életét, az ún. házszabályokat, és kötötték a börtön anyagi helyzetét érintő szerződéseket.

1797-ben 37 tekintélyes philadelphiai polgár alapította meg azt a pennsylvániai börtöntársaságot, amely a mai napig működik, és amelynek tevékenysége jó kétszáz éve hat a börtön fejlődésére. A társaság megalakulásakor azt a felfogást képviselte, hogy a magánrendszer szükségszerű elkülönítést jelent, de nem zár ki minden emberi kapcsolatot. Ezért a társaság létrehozta a Látogató Bizottságot (Visiting Commitees), amelynek az volt a feladata, hogy az elítélteket hetente egyszer javító szándékkal felkeresse. De a bizottság nemcsak a rabok lelki épülését tartotta szem előtt, hanem a közérzetüket közvetlenül befolyásoló viszonyok felett is ellenőrzést gyakorolt. Így kontrollálta az étel, a ruha, az egészségügyi ellátás minőségét.

A kvékerek lakta Pennsylvániában a rablátogatás szokását vallási gyökerekre is vissza lehet vezetni. A bibliai idézet miatt – „fogoly voltam és hozzám jöttetek" (Máté 25, 36) – a rabok meglátogatását valláserkölcsi kötelezettségként fogták fel, és noha e látogatások szentimentalizmusát később gyakran érte erős kritika, nem feledhetjük, hogy a krisztusi szeretet és megbocsátás adott újabb és újabb impulzust a rabok társadalomba való visszafogadását előkészítő és támogató karitatív egyletek, egyesületek, társaságok megalakulásához. E szervezetek igyekeztek nyilvánosságot biztosítani a börtönök zárt világának, hidat verni a társadalom és a büntető intézetek közé. Ez pedig hozzájárult ahhoz, hogy a társadalom toleránsabban támogassa a börtönügyet a szabadultak befogadásában.

A vallási indíttatású börtönlátogatások eszméjét Európában az angliai kvéker, *Elisabeth Fry* (1780–1845) terjeszti el, aki társnőivel 1813-tól látogatta a newgate-i női börtönt. Watson börtöntörténeti visszatekintésében említi, hogy e látogatás felkavaró élménye további tettekre serkentette a hölgyeket, de most már nemcsak a rabok lelki táplálékának, hanem materiális szükségleteinek a kielégítését is célul tűzték ki: így a megfelelő élelmezést, ruházkodást és tisztálkodást. E. Fry nem csupán hazájában, hanem – beutazván Európát – mindenütt igyekezett a börtönök állapotára, a rabok támogatására irányítani a figyelmet. Hatására sorra alakultak meg a börtönügyi egyletek a kontinensen, elsőként a *Theodor Fliedner* (1800–1864) alapította Rajna-Westfáliai Börtönügyi Társaság. Ez az 1826-ban létesített

Társaság a területén működő összes börtönben finanszírozta egy lelkész és egy tanító tevékenységét. Emellett feladatának tekintette a börtönök rendszeres látogatását, és tapasztalatai alapján észrevételeket, javaslatokat nyújtott be azok felettes szerveihez.

A börtönöket felügyelő bizottságok széles körű elterjedése a XIX. század utolsó harmadában kísérőjelensége volt a polgári liberális fejlődésnek. A fejlett polgári államok többségében ezek a bizottságok a jogállamiság sáncait erősítették, hiszen az állam kontrollszerveiként felügyelték a büntetésvégrehajtást, hogy az ne éljen vissza a jogosítványaival. Míg a kontrolltevékenység az angolszász területeken a törvényességi kérdéseken túl – az önkéntes segítők bevonásával – az elítéltek erkölcsi, vallási javítására is irányult, addig a német területen – ahol az önkéntes segítőket még nem sikerült a munkába bekapcsolni, ott – a bizottságok főként jogi felügyeletet láttak el.

A felügyelőbizottságok tevékenységéről vallott nézetek és gyakorlati megvalósulásuk sokszínűségét jól szemlélteti a III. Nemzetközi Börtönügyi kongresszus (1885) vitája. Ennek a Rómában megrendezett kongresszusnak egyik központi témája volt a felügyelőbizottságok illetékességi, hatásköri problémája. A főképp németalföldi államok képviselőiből álló delegációk indítványozták a bizottságok hatósági jogosítványainak kiszélesítését. Ők a börtönök vezetését, igazgatását is érintő döntési jogosítványokkal akarták felruházni a bizottságokat. Velük ellentétben az intézeti igazgatók vezette delegációk a felügyeleti jogok korlátozására törekedtek és a bizottságok tevékenységét csupán az elítéltek erkölcsi és a szabadulók anyagi támogatásának irányába bővítették volna.

A delegációk abban megegyeztek, hogy a társadalomtól elszigetelt börtönök egy független bizottság általi felügyelete garantálja mind az elítéltek védelmét, mind pedig a társadalmi nyilvánosságot. A fogvatartottak érdekvédelmét különösen a magánrendszer alkalmazása mellett látták szükségesnek, mert a tapasztalat azt mutatta, hogy az elítéltek leggyakrabban itt vannak kitéve a börtönszemélyzet hatalmaskodó visszaéléseinek.

A kongresszuson a bizottságok összetételéről folyó vitán nyomatékosan leszögezték, hogy a laikusok részvétele javíthatja a börtönök kapcsolatát a nyilvánossággal, sőt, meg is akadályozhatja a börtönökről kialakított hamis nézetek elterjedését. Elvileg megegyeztek abban, hogy a bizottságok munkájában részt vesznek majd a bíróság és a közigazgatási hatóság képviselői, és abban, hogy a bizottság létszáma a felügyelt intézet(ek) nagyságától fog függni.

Zárónyilatkozatában a kongresszus kimondta, hogy a bizottságok tevékenységének célja a fogvatartás törvényességének ellenőrzése, közreműködés az elítéltek erkölcsi megjavításában és a szabadulók megfelelő támogatása. Felmerült továbbá, hogy a bizottságok feladata legyen a kegyelemgyakorlás, hogy ők javasolják ezentúl az elítéltek feltételes szabadságra bocsátását. A kongresszuson az a nézet bizonyult erősebbnek, amelyik a börtönvezetés egyszemélyi felelősségére szavazott. Kimondták, hogy a bizottság működése nem sértheti az igazgató önálló döntési jogkörét.

Társadalmi felügyelet és a magyar börtönügy

A honi büntetésvégrehajtásban a felügyelő bizottságok, illetve hatóságok ügye a nyugati államokhoz képest némi késéssel, 1876-ban jelentkezett először. A törvényhatóságok kebelében létrehozott közigazgatási bizottságok hatáskörét ugyanis az 1876. évi VI. törvénycikk 37–38. paragrafusai a börtönökre is kiterjesztették. E közigazgatási bizottságokat azzal a céllal hívták életre, hogy azok biztosítsák a kiépülőfélben levő és egyre bonyolultabb hatáskörrel bíró önkormányzati szervek és az állami közigazgatási hivatalok közötti összhangot.

A törvény 37. §-a felhatalmazta a közigazgatási bizottságokat, hogy tájékozódjanak a börtönök állapotáról, különösen a fogvatartottak élelmezéséről, fegyelmi, egészségi viszonyairól és előírt hatáskörükön belül intézkedjenek a hiányosságok felszámolása érdekében.

A hatáskörükön kívül eső ügyekben pedig küldjenek az igazságügyi miniszter számára elemző jelentést. A törvény 38. §-a értelmében a bizottság saját kebeléből öttagú küldöttséget alakított. A delegáció tagjai a területükre eső börtönöket évente négy alkalommal vizsgálták meg. A küldöttséget a főispán, illetve a főpolgármester nevezte ki. A delegáció a törvényhatósági főorvoson kívül négy főből állt, akik közül legalább kettőt a törvényhatósági közgyűlés választott meg.

A börtönök felügyeletének ez a formája nem bizonyult tartós megoldásnak. A néhány év múlva hatályba lépő Csemegi-kódex (1878. v. tc.) létrehozta a felügyelőbizottságokat, amelyek már nemcsak a börtönök és fogházak állapotának általános vizsgálatát rendelték el, hanem felügyeleti tevékenységüknek a törvényhozó szándéka szerint (Btk. 42., 46., 48. §) ki kellett terjednie a börtönök fogvatartottakra gyakorolt erkölcsi hatásának a vizsgálatáig is. A felügyelőbizottságok eljárása tárgyában kibocsátott (1880. szeptember 9-én kelt) 2106 IME rendelet VII. mellékletének 1. pontja is ezt az igényt támasztotta: „a büntetőrendszer erkölcsi hatását figyeljék meg és az igazsgügyi minisztériumhoz felterjesztendő javaslatok alakjában jelöljék ki azon egyéneket, akiknél az irányukban alkalmazott büntetés üdvös hatását olyan mérvben látják kifejlődve, hogy ezáltal a törvényes kedvezményekre... érdemesnek tartanak". A felügyelőbizottságok legfontosabb feladata ugyanis az volt, hogy a törvényes kedvezményekre, így pl. a feltételes szabadonbocsátásra, a közvetítő- vagy javítóintézetbe szállításra javaslatot tegyenek. A bizottságok működésének csaknem hét évtizede arra utal, hogy legfőbb gyengeségük éppen ebből a funkcióból fakadt.

A rendelet előírta, hogy minden királyi törvényszékhelyen felügyelőbizottságot kell alakítani. Ennek tagja lehet a királyi törvényszék elnöke, akadályoztatása esetén annak helyettese, a királyi ügyészség főnöke vagy helyettese, a letartóztató intézet közvetlen igazgatásával megbízott vezető, vagyis a fegyház-, illetve a börtönigazgató, a letartóztató intézet állományában levő lelkész és tanító, végül az illetékes törvényhatóság közigazgatási bizottságának két szakembere. A felügyelőbizottság elnöke mindenütt a törvényszéki elnök vagy az elnökhelyettes volt. A rendelet arra kötelezte a bizottságot, hogy havonként legalább egyszer ülésezzék, továbbá a területén fekvő letartóztatási helyet legalább kéthavonta látogassa meg.

Honi börtönügyi szakíróink a századforduló után éles kritikával illették a bizottságok összetételét, tevékenységük elbürokratizálódását. *Fayer László* pl. azt kifogásolta, hogy azok a bizottsági tagok, akiknek egyébként nem kötelességük érintkezni a letartóztatottakkal, sohasem látogatják meg az intézeteket. Így véleményük azzal kapcsolatban, hogy bizonyos egyénekkel mi történjék, vajmi csekély értékkel bír. A döntő szó a fegyházigazgatóké, holott éppen őket kellene ellenőrizni.

*Hacker Ervin*nek problémát okozott, hogy a bizottságok mértékadó tagjai beleszólhattak a végrehajtásba, holott nem rendelkeztek elegendő börtönügyi szakismerettel. Ez pedig veszélyes lehet szerinte a letartóztatási intézet számára, amely nem nélkülözheti az egységes vezetést. Az ebből eredő hátrányok nem kompenzálják a felügyelőbizottságok felállításával járó előnyöket. Azt, hogy ezek a bizottságok segítenek a laikusok érdeklődését felkelteni a börtönügy iránt, hogy tagjaik között több pártfogásra alkalmas egyén akad, akik a letartóztatottakat szabadulásuk után képesek védőszárnyaik alá venni.

Finkey Ferenc a külföldi – elsősorban angliai – tapasztalatait a hazaival összevetve azon sajnálkozott, hogy míg a legtöbb nyugati államban a felügyelő hatóság kis létszámú, de a börtön iránt érdeklődő, sőt ahhoz értő külső emberből áll, akik bejárva az intézetekbe közvetlenül is megismerkednek az elítételtekkel, addig a magyar önkormányzat fejletlen volta miatt ritkán lel önkéntes közszolgálatra igazán ügybuzgó tagokat.

Miközben a fegyházak és börtönök mellett szervezett felügyelőbizottságok iránt csökkent a lelkesedés, a fiatalkorúak ügyét felkaroló büntetőjogi reformmozgalom nagy érdeklődéssel fordult egy észak-amerikai modell felé, amely sikeresen szolgálta a gyermekvédelmet és a fiatalkorúak erkölcsi mentését. E modell alapján hozta létre az I. Büntetőnovella

(1908. évi 36. tc.) a fiatalkorúak felügyelőhatóságát. Ezeket az észak-amerikai állami és társadalmi intézetek mellett létesített felügyelő és ellenőrző szerveket, az ún. Boardok mintájára alakították ki azzal az eltéréssel, hogy a felügyelő tevékenységet ellátó tagokon túl ez a magyar változat mindazokat magába tömörítette, akik aktívan részt kívántak venni a fiatalkorúak patronázs-mozgalmában. A törvényhozó szándéka szerint a fiatalkorúak felügyelő hatósága olyan közbülső szerv volt, amely igyekezett összhangot teremteni a bűnöző fiatalkorúakkal foglalkozó szervek, így a bíróság, a pártfogó- és javítóintézetek, valamint a fiatalkorúak fogháza és az irányító igazságügyi minisztérium között.

A felügyelőhatóság összetételét és eljárási szabályait az 1909. évi 27.400. sz. IM rendelet írta elő. Eszerint minden királyi ítélőtábla székhelyén, valamint olyan törvényszékhelyeken, ahol javító-nevelő intézet vagy fiatalkorúak fogháza volt, létre kellett hozni felügyelők hatóságát. A rendelet szerint ennek tagja lehet: az ítélőtábla elnöke által a fiatalkorúak bírái közül kijelölt két bíró, a királyi főügyész által kiválasztott két ügyész, az ügyvédi kamara választmánya által kijelölt két kamaratag, a vármegyei és városi árvaszék elnöke vagy annak helyettese, a vármegye és a város első tisztviselője vagy helyettese, a tanfelügyelő vagy helyettese, a javító-nevelő intézetnek vagy a fiatalkorúak fogházának a vezetője, a magán javító-nevelő intézetek fenntartójának egy kiküldöttje, valamint néhány, a gyermekvédelem és a patronázs iránt érdeklődő kiválasztott egyén. Ez utóbbiakat három évre a királyi főügyész és a királyi ítélőtábla elnökének javaslata alapján az igazságügy-miniszter, a felügyelőhatóságok tisztségviselőit pedig ugyancsak három évre a miniszter nevezte ki.

Szőllősy Oszkár feljegyzése szerint az I. világháború befejeztéig tizennyolc felügyelőhatóság működött Magyarországon, nem kevesebb, mint 7000 taggal. A két világháború között ezek száma hétre csökkent. Konkrét tennivalójuk közé tartozott: a területükön levő javítóintézetben és a fiatalkorúak fogházában folyó tevékenység kontrollja. E célból az intézeteket időnként meglátogatták és az esetleges hiányok vagy szabálytalanságok megszüntetése végett jelentést tettek az igazságügy-miniszternek. Kötelességük volt véleményt nyilvánítani a javítónevelés alatt álló fiatalkorúak kísérleti kihelyezéséről és a fogház, államfogház büntetést szenvedő fiatalkorúak feltételes szabadságra bocsátásáról. Természetesen közre is működtek a javítónevelő-intézetből kísérletileg kihelyezettek és a fogházakból feltételesen szabadságra bocsátottak elszállásolásában és a felettük gyakorolt felügyeletben. Joguk volt javasolni a kísérleti kihelyezést, illetve a feltételes szabadság megszüntetését. S igyekeztek a segítségére lenni a próbára bocsátott fiatalkorúaknak is.

A felügyelőhatóságok általános feladata persze az volt, hogy „az erkölcsi romlás veszélyének kitett, vagy züllésnek indult gyermekek és fiatalkorúak társadalmi védelmét, az ún. patronázst a rendelkezésre álló eszközökkel előmozdítsa". Ennek érdekében társadalmi mozgalmakat kezdeményeztek és hangoltak össze. Mindemellett törekedtek a törvényhozás, a minisztérium és a különböző egyesületek közti kooperációt támogatni.

Összegezve a honi társadalmi felügyelet e két formájának hatását, leszögezhetjük: a két világháború között a társadalmi nyilvánosságtól fokozatosan elszigetelődő, az állami büntetőpolitika intim szférájává váló magyar börtönügy nem kínált megfelelő mozgásteret egy társadalmi kontrollszerepet képviselni kívánó felügyeleti tevékenységnek. Az igazságügyi kormányzatnak sem fűződött érdeke ahhoz, hogy az élesedő politikai csatározások légkörében, az egyre súlyosabb szakmai gondokkal küszködő büntetésvégrehajtás szemérmes visszahúzódását rosszallja, hogy belső ellentmondásait nyilvánosság elé tárja. Miután elmaradt a felügyelőbizottságok szakirodalom által követelt reformja, azok működése formálissá vált. Tevékenységük jóformán kimerült abban, hogy az elítéltek számára kedvezményeket javasoltak. Tehát sem a felügyelőbizottságok összetétele, sem azok feladatrendszere nem volt alkalmas a kitűzött célok elérésére, hogy a társadalmi feltételeket már ne is említsük, ezért alig hatottak a magyar börtönügyre.

A fiatalkorúak ügyeiben eljáró felügyelőhatóságok tevékenységének csúcspontja a megalakításuk utáni időszakra tehető. A patronázsmozgalmat útnak indító, kezdetben

lelkes bizottságok egyre bővülő munkálkodásának az a háború adott szomorú aktualitást, amely megnövelte a gyermek- és fiatalkorúak körében a bűnözést. A két világháború között a fiatalkorúak megkülönböztetett kezelésétől lassan elforduló büntetőpolitika, a tömegessé váló munkanélküliség miatt ellehetetlenülő patronázsmozgalom a felügyelőhatóságok jószándékú törekvései ellen hatottak. A hatóságok – lehetőségeiken belül – támogatták is a fiatalkorúak büntetésvégrehajtását mind a szakmai munkában, mind a fiatalok társadalomba való visszaillesztésének terén.

Társadalmi felügyelet a nyugat-európai államokban

A büntetésvégrehajtás társadalmi kontrollja a leglátványosabb fejlődést a nyugat-európai államokban érte el. Amíg a XIX. században a polgári liberális törekvések a büntetésvégrehajtás kontrolljának kiszélesítésével a jogállamiság megszilárdítását kívánták szolgálni, addig a XX. században a jogállam modernizálása mentén, a szociális állam ideájával párhuzamosan működő társadalmi nyilvánosság felvállalása a büntetésvégrehajtásban már az állam e téren kialakított mindenhatóságának korlátozására irányult.

Angliában az 1952. évi Bv-törvény előírásai szerint valamennyi kisebb letartóztató intézet mellett ún. látogatóbizottságot (Visiting Committees) hoztak létre, míg a nagyobb intézetek köré ún. felügyelőbizottságot (Boards of Visitors) szerveztek. Ez utóbbi tagjait a belügyminiszter, az előbbiekét pedig a területi bíróság nevezi ki. A látogatóbizottságoknak csak békebíró lehet a tagja, aki – lévén laikus – nem az állam, hanem a lakosság képviseletében vesz részt a munkában. A bizottságba csak olyan személy választható be, aki független a büntetésvégrehajtástól, aki nincs kapcsolatban sem az intézet vezetésével, sem a személyi állomány tagjaival.

Belgiumban a '65-ös törvényi szabályozás minden letartóztató intézet mellett létesített egy intézőbizottságot (comissions administratives). Ez a bizottság az intézet típusától és nagyságától függően három, hat, esetleg kilenc emberből áll. Tagjait az igazságügy-miniszter hat évre nevezi ki. Munkájában a laikus tagokon kívül, hivatalból részt vesz a területi ügyész és annak a helységnek a polgármestere, amelynek területén az intézet fekszik. Sajátos megoldásként az igazságügy-miniszter valamennyi intézőbizottság mellé függetlenített titkári állást rendszeresített. A titkár nem tagja a bizottságnak, feladata csupán az adminisztratív teendők ellátása.

Franciaországban az '59-es Büntetőeljárási Kódex rendelkezett a felügyelőbizottságok létrehozásáról (Commission de Surveillance). A prefektus, a megye közigazgatási elöljárója áll a bizottság élén, melynek tagjai közé sorolható a területileg illetékes megyei bíróság elnöke, a területi ügyész, a vizsgálóbíró, a fiatalkorúak bírája, a bv-bíró, a katonai körzet egy választott tisztje, a városatyák egy jelöltje, a szabadulókat segélyező egylet képviselője, valamint néhány ember (3–6 fő) olyan társadalmi szervezetektől, amelyek tevékenységéhez hozzátartozik az elítéltek és a szabadultak támogatása. Indokoltnak tűnik a szakirodalom kritikus hangja a bizottságok túlméretezettsége miatt, valamint azon okból, hogy a tagok közül jó néhányanak amúgy is hivatali kötelezettsége a börtönök felügyelete. Így azután természetes, hogy nem játszanak jelentős szerepet e bizottságok a francia büntetésvégrehajtásban.

Ugyanakkor *Hollandiában* a felügyelőbizottságok (Commisses van toezicht) összetételét az jellemzi, hogy abban nem a hivatalok, csupán a lakosság képviselteti magát. Egy 1953-ban kiadott bv-rendelet szerint a bizottság tagja lehet mindenki, akinek a Holland Börtönügyi Központi Tanács meghallgatása és ajánlása alapján az igazságügy-miniszter öt évre megbízást ad. A társadalom legkülönfélébb szellemi és szociális áramlatai képviseltetik magukat ezekben a 3–8 főből álló bizottságokban.

Fodor Gábor, a Fidesz parlamenti képviselője, az Országgyűlés emberjogi, kisebbségi és vallásügyi bizottságának elnöke elítéltekkel találkozik

Svédországban az ún. intézeti bizottságokban (Anstaltnämd) a letartóztató intézet alkalmazottai is helyet kaptak. A '74-es Bv-törvény előírásai szerint a bizottság vezetőjét – a helyi bíróság tagját vagy más jogi végzettségű személyt – a király nevezi ki. A bizottság tagja lehet még az intézet vezetője és egy alkalmazottja, továbbá két fő, akikkel szemben alapkövetelmény, hogy megfelelő ismeretekkel rendelkezzenek vagy hivatásszerűen vegyenek részt az elítéltek szociális támogatásának intézésében. Annak ellenére, hogy két intézeti alkalmazott is tevékenykedik a bizottságban, a svéd törvényhozás nagy súlyt helyez a bizottság függetlenségének a megőrzésére, ezért polgári tagjait a helyi önkormányzat választja.

Ausztriában a '69-es Bv-törvény büntetésvégrehajtási bizottságot (Strafvollzugskommission) létesített minden tartományi székhelyen működő törvényszék mellett. A bizottság hét főből áll, vezetőjét a tagok évente újraválasztják. Egy-egy tagját a Kereskedelmi- és Iparügyi, illetve a Népjóléti Minisztérium, a többi tagot a tartományfőnök javaslatára a szövetségi igazságügy-miniszter nevezi ki öt évre. Ez utóbbiak közül kettő nem állhat hivatali közszolgálatban és egyiküknek nőnek kell lennie.

Az *NSZK-ban* a szövetségi Bv-törvény 1980-ban történt módosításával valamennyi államban általánossá tették az intézeti tanácsok (Anstaltbeiräte) tevékenységét. Ezek összetételét a törvény nem szabályozza, azt a szövetségi államokra bízza. A 162. § (2) bekezdése mindössze annyi kikötést tartalmaz, hogy a tanácsokban büntetésvégrehajtási alkalmazott nem lehet tag.

Ami a bizottságok, tanácsok funkcióit illeti, a nyugati szakirodalom csaknem egységes abban, hogy elsősorban felügyeleti, ellenőrzési, ezenkívül a fogvatartottak reszocializációját segítő tanácsadói és pedagógiai funkciók hívták életre és működtetik a grémiumokat, azaz a választmányokat.

a) Mint azt a történeti előzmények bemutatásakor érintettük, a társadalmi felügyelet bevezetésével a fejlődő polgári demokráciák általános garanciát kívántak nyújtani ahhoz,

hogy a büntetésvégrehajtás intézményei a jogállamiság alapelveit tiszteletben tartsák. Ennek éppen az adott különös jelentőséget, hogy a szabadságvesztés-büntetés az állampolgári jogok jelentősebb korlátozásával jár együtt és, hogy végrehajtása igazgatási jellegű szervezetre hárul. A bizottságok tevékenységének e történetileg kialakult garanciális jellege mindmáig megőrizte elsődlegességét, a legtöbb országban ugyanis arra helyezik a hangsúlyt, hogy a bizottságok előzzék meg a bv-alkalmazottak lehetséges visszaéléseit. Ezzel szoros összefüggésben a bizottságok alapfeladata – a társadalmi nyilvánosság képviselői útján – a lakosság bizalmatlanságának eloszlatása az intézetekben folyó tevékenység iránt.

A társadalmi nyilvánosság bevonásának jelentőségét jól érzékelteti az osztrák Bv-törvény 18. §-ához fűzött miniszteri indokolás: „a szabadságvesztés-büntetés érzékeny beavatkozás az elítéltek életébe, ezért egy demokratikus állam akkor jár el következetesen, ha nem csupán az ítélet meghozatalakor, hanem a büntetés végrehajtásakor is lehetővé teszi a nyilvánosság közreműködését".

E feladatok alapján határozták meg az egyes bizottságok felügyeleti-ellenőrző tevékenységének hatáskörét. A bizottságok csaknem valamennyi nyugat-európai államban jogosultak bármikor – előzetes bejelentés nélkül is – meglátogatni az intézeteket. Számos országban kötelezik a bizottságokat, hogy az intézeteket meghatározott időközönként ellenőrizzék, főképp az elítéltek őrzését, ellátását, a velük való bánásmód milyenségét. Így pl. Belgiumban és Angliában hetente, Hamburgban, a baseli kantonban pedig havonta kell ilyen ellenőrzést csinálni. Az intézeti alkalmazottak számára a legtöbb államban előírják a bizottság által igényelt szóbeli információk megadását és az iratokba való betekintés engedélyezését.

A bizottságok tevékenységének egyik leghatékonyabb eszköze, hogy a legtöbb államban a fogvatartottak kérelmeikkel, panaszaikkal közvetlenül fordulhatnak a bizottság tagjaihoz. Ezt elősegítendő a bizottsági tagok felkereshetik zárkájukban a fogvatartottakat és ott ellenőrzés nélkül elbeszélgethetnek velük. Levélváltásukat se kontrollálja senki. *Beckmann* egy érdekes belga megoldásról tudósít. A bizottságok az intézetekben panaszládákat állítottak fel, ahová az elítéltek bedobhatják feljelentéseiket, sopánkodó soraikat.

Mönschbach részletesen taglalja a bizottságoknak mint „informális panaszhatóságoknak" a fontosságát. A fogvatartottak közvetlen panaszlehetőségének garantálása, a szerző szerint, nem csupán azért ajánlatos, mert így valóban súlyos visszaéléseket lehet megelőzni, felfedezni, hanem mert ez a megoldás bizonyos mértékig „biztonsági szelepként" is funkcionál. A fogvatartás körülményei között, a zárt intézetből eredő depriváció és frusztráció által felfokozott érzelmi életben az elítéltek túlértékelhetik személyes problémáikat. A panasz egyfajta kiút az elhagyatottság, a kiszolgáltatottság érzésétől való megszabadulásra. Ezért a panaszok bürokratikus kezelése az elítéltek merev szembeszegülését válthatja ki.

Meg kell engedni – írja a szerző –, hogy az elítéltek a hivatalos út megkerülésével is kapcsolatot teremthessenek a bizottság tagjaival, akiknek függetlensége az intézet szolgálati hierarchiájától biztosíték számukra jogaik pártatlan képviseletéhez. A bizottsági tag – ajánlja Mönschbach – a jelentéktelennek tűnő problémákat is hallgassa végig és reagáljon azokra. Bár sok a megalapozatlan panasz és bejelentés, a gyakorlat azt mutatja, hogy a bizottság tagjai egy idő után képesek megkülönböztetni a lényegest a lényegtelentől, az igaz információt a hamistól.

A vizsgált államok gyakorlatában általános elv, hogy a bizottságok nem panaszhatóságok, nem rendelkeznek döntési jogkörrel bejelentési ügyekben. Feladatuk arra korlátozódik, hogy a panaszok elszaporodását, egyes ügyekben feltárt igazságaikat – a végrehajtó intézet vezetőjével való megbeszélés után – jelezzék a felettes bv-szerveknek. A bizottságok tevékenységének éppen az az előnye, hogy független testületként bürokráciamentesen, az érintettel való közvetlen kontaktus útján nyújthatnak segítséget a problémák megoldásában.

Mindez nem vonatkozik az angliai látogatóbizottságra. Ez ugyanis halasztást nem tűrő esetekben jogosult – az illetékes büntetésvégrehajtás felügyeleti hatóságának felfüggesztés-

séig – a bv-intézet alkamazottját munkájából felfüggeszteni. Ezenkívül a belügyminiszter súlyosabb fegyelmi vétség gyanúja esetén felhatalmazhatja a bizottságot az eset kivizsgálására és kötelezheti az ügyben határozat meghozatalára.

b) A felügyelőbizottság funkcióit vizsgálva megfigyelhető, hogy a kontrollszerep fokozatosan kiegészül a fogvatartottak reszocializálását támogató szereppel. A bizottság taácsadó funkciójának megjelenése és kiszélesedése – különösen az ötvenes, hatvanas években – azzal a felismeréssel függ össze, hogy a hagyományos börtönt felváltó, a fogvatartottak személyiségformálására irányuló büntetésvégrehajtás számos, olyan ellentmondással küszködik, amit csak külső társadalmi segítséggel lehet feloldani.

A nyugati szakirodalom a börtönök szervezetét tanulmányozva arra figyelmeztet, hogy azokban a bürokratikus elmerevedés komoly károkat idézhet elő. A börtönök működését előíró szabályok részletessége, az alá-, fölérendeltség szigorú betartása ugyanis nem csupán előnnyel jár. Ezt hangsúlyozza a neves szociológus *Merton* is, aki szerint a bürokratikus szervezetek tagjainak reguláik iránti vonzalma az alkalmazkodási készség jelentős csökkenéséhez vezet. A szabályokhoz való öncélú ragaszkodás pedig olyan diszfunkciót idézhet elő, amely az eredetileg másodlagos célokat elsődlegesekké avatja. Ezt Merton „céleltolódásnak" (displacement of goals) nevezi. E jelenség különösen akkor következik be könnyen, ha a szervezet tevékenységének elsődleges célja nincs egyértelműen definiálva.

A célok közt a hagyományos, biztonságra orientált börtönökben még nem ismerték a konfliktust, de azonnal számolni kellett vele, amikor a reszocializáció lett a börtöntevékenység elsődleges célja. A biztonsági és a reszocializációs célok ellentéte a bv-alkalmazottak tartós szerepkonfliktusához vezetett, hiszen a biztonsági előírásokat sokkal többen be tudják tartani, azok fogalmi egyértelműsége és a betartásukhoz fűződő nagyobb érdekeltségük miatt. Igy az elsődleges célként deklarált reszocializációs törekvések ellenében kialakulhat a börtönalkalmazottak körében *Waldmann* szavaival élve az ún. foglalkozási vakság. A helyzetet még súlyosbítja, hogy a hierarchia élén álló intézeti vezetés gyakran támogatja a konzervatív magatartást, ami aztán lehetetlenné tesz minden egyéni kezdeményezést.

E jelenségek indokolják a bizottságoknak, mint az intézeti hierarchiától független testületeknek a bekapcsolását a bv-alkalmazottak szemléletének javításába. A szakirodalom számos olyan példát említ, amikor a börtönügy kívülállók javaslatának köszönheti a fejlődését. A bizottságok ilyen irányú tevékenysége akkor sikeres, ha a közreműködő tagok felkészültek. Ha elsajátítják a szükséges szakismereteket és ugyanakkor megőrzik szemléletük intaktságát, amellyel fel tudják tárni a bv-alkalmazottak rossz beidegződéseit. Beckmann tájékoztatója szerint sok börtönigazgató kifejezetten igényli a bizottságok jelenlétét és szakszerű tanácsait.

A szakirodalomból kitűnik, hogy a grémiumok munkája akkor hatékony, ha az intézetek személyi állományával összehangoltan dolgozik. A bizottságok tevékenységét nyilvánvalóan hátráltatja az állomány bizalmatlansága, ezért konstruktív együttműködésre kell törekedni. Valamennyi bizottsági tagtól el lehet várni azoknak a nehézségeknek és problémáknak a megértését, amelyekkel az intézet személyzetének napról napra meg kell küzdenie. El kell érni, hogy a bizottság tagja ne lépjen fel a kívülállók arroganciájával, ne tegyen úgy, mint aki mindent jobban tud az intézet alkalmazottjánál.

A legtöbb helyen szokássá vált a bizottságok intézetben tartott megbeszélése, tanácskozása; ahol az intézet vezetésének részvétele mellett vitatják meg tapasztalataikat. Eltérő vélemény esetén a legtöbb államban a börtön felettes felügyeleti szervéhez fordulnak. A bizottságok többségét arra kötelezik, hogy évenként összefoglaló jelentést készítsen a felettes bv-hatóság számára. Igy a bizottságok egyben összekötő láncszemek az intézetek és a központi bv-szerv között.

c) A szakirodalom nem egységes a felügyelőbizottságok pedagógiai, szociálpedagógiai funkciójának megítélésében. Abban egyetértés van, hogy ahol a bizottságok ilyen funkcióval bírnak, ott feladatuk a fogvatartottak és a társadalom azon erői között kapcsolatot terem-

teni és azt ápolni, amelyek az intézeten belül is támogatják a reszocializációt, illetve közreműködnek a szabadulók munkába állításában és utógondozásában.
Nem minden államban jellemzi a bizottságok munkáját a pedagógiai funkció ellátása, különösen ott nem, ahol azok működtetését a jogállamiság kritériumának tekintik, vagy ahol mereven a demokratikus hagyományokhoz kötik létezésüket. Van, ahol egyenesen úgy teszik fel a kérdést: az ellenőrző, felügyelő, illetve a pedagógiai funkció nem teszi-e Janus-arcúvá e bizottságokat? Megoldásként az angliai példát ajánlják, ahol a felügyelőbizottságok nem, de egy széles körű önkéntes gondozóhálózat annál inkább foglalkozik az elítéltek, illetve a szabadultak szociális kérdéseivel.

d) A bizottságok összetételével, tevékenységük jogszabályi előírásaival kapcsolatos sokszínűség és a fellelhető eltérések ellenére az alábbi általános megállapításokat tehetjük: Az államok legtöbbjében alapkövetelmény a bizottsági tagokkal szemben a bv-szervektől való függetlenség. A bv-intézet vezetői és alkalmazottai, illetve a központi szervek képviselői többnyire csupán tanácskozási joggal vesznek részt a bizottságok munkájában. A grémiumokba, ahogy már említettük, különféle hivatalok, önkormányzati szervek, érdekképviseletek delegálják tagjaikat, de van, ahol a tagok személyes alkalmassága a döntő tényező. A bíróság, az ügyészség, a rendőrség képviselőinek jelenléte kételyeket ébreszt néhány szerzőben, vajon megfelelően képviselik-e a társadalmi nyilvánosságot?

Abban mindenki egyetért, hogy a helyi képviselőcsoport tagjainak részt kell venniük a bizottságok munkájában, hogy közvetlenül érzékeljék a büntetésvégrehajtás gondjait. A bíró a legtöbb bizottságban jelen van. Elméleti felkészültsége, gyakorlati tapasztalatai miatt aligha mellőzhető. A szakirodalom szerint az aktív, ítélkező büntetőbíró kevésbé tud kapcsolatot teremteni a fogvatartottakkal, mint a bv-bíró. A bizottságok többségében a területileg illetékes ügyészség képviselője is jelen van.

A bizottságok taglétszáma 3 és 15 között mozog Nyugat-Európában. (Hamburgban inkább három, Franciaországban inkább tizenöt körül). A kisebb grémiumoknak nagy előnye az operativitás, a nagyobb választmányoké pedig a szélesebb képviseleti és kapcsolatrendszer, amely lehetővé teszi, hogy az intézeten belül végzendő munkához kedvezőbb munkamegosztás társuljon.

A bizottsági tagok kötelességeinek előírásánál figyelembe kell venni, hogy itt főhivatásuk mellett önkéntesen, többnyire anyagi ellenszolgáltatás nélkül tevékenykednek az emberek. A bizottság tanácskozásain való részvétel egyike ezen kötelezettségeknek. Ezeken az üléseken vitatják meg észrevételeiket, összesítik javaslataikat. Összejöveteleket néhol havonta, (pl. Hamburg), másutt évente (pl. Ausztria) tartanak. Valamennyi szabályozás szerint fontos az éves jelentés, meg az, hogy a bizottsági tagokat is terheli a bv-alkalmazottak titoktartási kötelezettsége. Persze az, hogy a tagok tevékenységüket anyagi ellenszolgáltatás nélkül, közmegbízatásként vállalják, nem jelenti azt, hogy nem részesülnek méltányos jóvátételben időkieséseikért és munkaráfordításaikért.

Javaslatok a társadalmi felügyelet létrehozására Magyarországon

A büntetésvégrehajtás társadalmi felügyeletének lényege a nyugat-európai fejlődés tükrében vizsgálva úgy összegezhető, hogy a társadalom – képviselői útján – garantálja a büntetésvégrehajtás demokratikus jogállami elvek szerinti működését, továbbá a bizottságok tanácsadói és pedagógiai tevékenységükkel közreműködnek a büntetőintézetek reszocializációs céljának eredményes megvalósításában.

A bizottságok tevékenységének hazai feltételeink között is megvalósítható elvei az alábbiakban foglalhatók össze: *1.* legyenek ezek a bizottságok a bv-szervezettől független képviselői a társadalmi nyilvánosságnak; *2.* terjedjen ki kontrolltevékenységük az intézetek rendszeres látogatása során mind a törvényességi, mind a célszerűségi szempontokra, s

emellett legyen joguk a bizottsági tagoknak közvetlenül is szót váltani az elítéltekkel, a bv-testület tagjaival, és engedélyezzék nekik a különféle iratokba való betekintést; *3.* terjesszék elő javaslataikat a bizottságok az intézetek vezetőinek, véleményeltérés esetén pedig forduljanak a büntetésvégrehajtást irányító felügyeleti szervhez; *4.* ülésezzenek rendszeres időközökben és a bizottsági tagok ezekre az ülésekre tanácskozási joggal hívják meg az intézet vezetőit, illetve a büntetésvégrehajtás központi felügyeleti szervének képviselőit és azokkal vessék egybe tapasztalataikat; *5.* készítsenek a bizottságok saját tevékenységükről évente átfogó írásbeli jelentést, s ezt aztán juttassák el a legfelső népképviseleti szerv illetékes bizottságához; *6.* tartsák tiszteletben ezek a bizottságok a büntetésvégrehajtási, ezen belül a titoktartási előírásokat, s ha megsértik ezeket, akkor tagjaik legyenek visszahívhatók; *7.* részesüljenek munkájukért tiszteletdíjban.

Ami a bizottságok irányítását, tagjainak kinevezését és összetételét illeti, a következő elvek veendők figyelembe: tartozzon a társadalmi felügyelet irányítása, a bizottsági tagok kinevezése és visszahívása a magyar parlamenthez, és ez utóbbi a bizottságok jelentése alapján ciklusonként tűzze napirendre a büntetésvégrehajtás helyzetét. Tartozzanak a bv-intézetek országosan hat-hét bizottság illetékességi körzetéhez, vezetői olyan parlamenti képviselőkből kerüljenek ki, akik egyszersmind tagjai az irányító parlamenti bizottságnak. Végül pedig ajánlatos a bizottságok létszámát 9–11 főben meghatározni úgy, hogy legyen köztük bv-bíró, bv-ügyész, ügyvéd, orvos, pedagógus, pszichológus, továbbá egy-két ember az elítéltek támogatására szerződött karitatív szervezetből és valaki a sajtótól.

Dr. Lőrincz József

Felhasznált irodalom

Actes Du Congrés Penitentiaire International. De Rome, 1887

Beckmann, Günther: Bericht über einen Studienaufenthalt in belgischen Strafvollzugseinrichtungen, in: Str Vo Pä 1969. 10. Jahrg.

Fayer László: A magyar büntetőjog kézikönyve, I. kötet. Budapest, 1905

Finkey Ferenc: Büntetéstani problémák. Budapest, 1933

Finkey Ferenc: A fiatalkorúak felügyelő hatóságának feladata és tagjainak munkaköre. Budapest, 1917

Hacker Ervin: A börtönügy. Pécs, 1918

Hippel, Robert: Beiträge zur Geschichte der Freiheitsstrafe, in: Zeitschrift für die gesamte Strafrechtwissenschaft, 1898

Julius, Nikolaus Heinrich: Nordamerikas sittliche Zustände. 2. Bd. Brockhaus, Leipzig, 1839

Merton, Robert K.: Social Theory and social structure. Glencoe, 1959

Münchbach, Hans-Jörg: Strafvollzug und Öffentlichkeit. Stuttgart, 1973

Szőllősy Oszkár: Magyar börtönügy. Budapest, 1935

Teeters, Negley K.: The cradle of the penitentiary. The Walnut Street Jail at Philadelphia, 1773–1835. Philadelphia, 1955

Waldmann, Peter: Zielkonflikte in einer Strafanstalt. Stuttgart, 1968

Watson, John: Meet the prisoner. London, 1939