

VÉGH MARIANNA

Büntető Eljárásjogi és Büntetés-végrehajtási Jogi Tanszék

Témavezető: Koósné dr. Mohácsi Barbara

A BÜNTETÉS-VÉGREHAJTÁS HAZAI KONTROLLRENDSZERE

Kontrollal a mindennapi életünk során számos esetben találkozhatunk. Jelentheti valamely eseménysor, folyamat irányítását, saját elképzeléseink szerint való alakítását. De jelentheti az irányítás képességét, ami mindenképpen személyhez kötött. Tanulmányom szempontjából azonban annak az értelmezésnek van jelentősége, hogy a kontroll nem más, mint *„annak a vizsgálatára és folyamatos figyelésére, hogy egy folyamat, mozgás hatása, változása milyen, mennyire felel meg a kívánt és elvárt eredménynek; a megkívánt pályán korlátok között halad-e.”*¹

De hogyan, milyen formában illeszthető be a kontroll a büntetés-végrehajtás rendszerébe, van –e egyáltalán létjogosultsága a kontrollnak a büntetés-végrehajtás rendszerében?

A büntetés-végrehajtás nem statikus terület, hanem él, lüktet és változik. Az életet és a lüktetést egyrészt azok az emberek hordozzák, akik alanyai a büntetés-végrehajtásnak, másrészt azok az emberek, akik a végrehajtás érdekében a szükséges eljárási cselekményeket kifejtik. A büntetés-végrehajtás keretét megszabó törvényi háttérrel² sem mondhatjuk el, hogy kőbe vésett és állandó, mivel a törvény elfogadása és hatályba lépése között és a hatályba lépése után is sor került már a módosítására.³

Az emberek és a változó jogszabályi környezet teszi szükségessé magát a kontrollt, aminek részben a büntetés-végrehajtáson belül, részben azon kívül kell megvalósulnia. Emberekről van tehát szó, akik alanyai ennek a speciális jogviszonynak. Ez a felfogás nem a régmúlt korokra vezethető vissza. Magyarországon az Alkotmánybíróság 2001-ben fogalmazta meg, nyilvánította ki egyik határozatában, hogy *„az elítélt nem tárgya a büntetés-végrehajtásnak, hanem alanya, akinek jogai és kötelezettségei vannak.*

¹ Ld: bővebben a kontroll szó jelentéséről a wikiszotar.hu (2016.05.30.)

² 2013. évi CCXL. törvény a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési eljárás végrehajtásáról (továbbiakban Bv. törvény). A törvényt az Országgyűlés 2013. december 23. napján hirdette ki, a hatályba lépésére 2015. január 1. napján került sor. Az Országgyűlés a 2014. november 18-i ülésnapján elfogadta a 2014. évi LXXII. törvényt, ami számos helyen módosította a még hatályba nem lépett Bv. törvényt.

³ A 2015. évi LXXXVI. törvény 2015. július 1. napjával módosította több ponton a Bv. törvényt, majd a 2015. évi CLI. törvény 2015. november 1-jei hatállyal vezetett be módosításokat annak érdekében, hogy a magyar jogszabályok rendelkezései teljes egészében megfeleljenek a bűncselekmények áldozatainak jogaira, támogatására és védelmére vonatkozó minimumszabályok megállapításáról és a 2001/220/IB tanácsi kerethatározat felváltásáról szóló, 2012. október 25-i 2012/29/EU irányelvben foglaltaknak.

*Jogainak egyik csoportját a büntetés végrehajtása során is korlátozás nélkül vagy módosulással továbbélő alkotmányos alapjogok alkotják, másik csoportját pedig a büntetés, illetve a büntetőjogi intézkedés végrehajtásának tényéből és körülményeiből keletkező sajátos végrehajtási jogok.*⁴

Az (alap)jogokba avatkoznak bele a büntetőeljárás során, illetve lezárásának eredményeként született határozatok, amelyek végrehajtásán a büntetések és intézkedések végrehajtására hivatott apparátus dolgozik. S mivel a végrehajtói oldalon is emberek vannak, érthető annak a követelménynek a megfogalmazása, hogy *„minden olyan esetben, amikor az emberi alapjogokat korlátozzák – így különösen a büntetés-végrehajtás során –, határozott és hatékony védelmet kell nyújtani az emberi jogok megsértésével és megsértőivel, az esetleges hatalommal való visszaéléssel szemben.*”⁵

Az esetleges jogsértés veszélye azért is fennáll, mert az elítélt, illetve egyéb jogcímen fogvatartott személy a végrehajtás ideje alatt kiszolgáltatott helyzetbe kerül. Amint azt az Alkotmánybíróság több határozatában is kifejtette, illetve megerősítette, *„az ítéletben meghatározott joghátrány ... főként a büntetés, illetve az intézkedés végrehajtása során érvényesül, akkor amikor valaki ténylegesen elveszíti a szabadságát, amikor kijelölt helyen kell laknia és/vagy dolgoznia, amikor korlátozzák a mozgásszabadságát stb. Kétségtelen, hogy az alapvető emberi jogokba való beavatkozás jogalapját a büntetőeljárásban meghozott jogerős ítélet teremti meg, azonban a tényleges korlátozás, a beavatkozás a végrehajtás menetében történik. Az egyének helyzetében jogilag ugyan az elítélés, ténylegesen azonban a végrehajtás ténye váltja ki az érzékelhető változást.*”⁶

A belső, s különösen a külső kontroll éppen azt a célt szolgálja, hogy a büntetések és intézkedések végrehajtása, ebben a folyamatosan változó személyi és tárgyi közegben a hazai és nemzetközi joganyagban lefektetett zsinórmértékek mentén haladjon. A jogvédelem szempontjából a külső kontroll elemeire, s ezen belül is a nemzeti kontrollelemekre helyezném a hangsúlyt, amelyek a következők: civil (társadalmi) kontroll, ombudsman, OPCAT (Nemzeti Megelőző Mechanizmus), ügyészség. A büntetés-végrehajtási bírót a büntetés végrehajtását övező garanciarendszer részének tekintem, mert feladata a büntetőügyekben eljáró és ítéletet hozó bíróság által kiszabott szankció végrehajtása jogi kereteinek meghatározása, annak adott esetben történő módosítása vagy felülvizsgálata. *„A büntetés-végrehajtási bíró mindenkire kötelező, valódi bírói döntést hoz a lényeges jogkorlátozások mértékéről, időtartamáról, enyhítéssel vagy szigorítással változtat az ítéldbíróság határozatán, adott esetben pedig jogorvoslati fórumként is eljár.*”⁷ A külső kontroll részét képezi a nemzetközi kontroll, melyet az erre a célra létrehozott szervezet⁸ gyakorol.

⁴ 13/2001. (V.14.) AB határozat

⁵ LAJTÁR 2014. 1. 8.

⁶ 5/1992. (I. 30.) AB határozat 2. pont; ld. erről még a 30/2013. (X.28.) AB határozat [25]

⁷ LAJTÁR 2014.1.10.

⁸ A független ellenőrzés nemzetközi kulcsszerve a Kínzás, Embertelen, Megalázó Eljárás vagy

Civil (társadalmi) kontroll

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 1987. február 12-én R/87/3. számon fogadta el az *Európai Börtön szabályok* néven ismertté vált szabálygyűjteményt, melynek I. részében, az Alapelvek között nyert megfogalmazást a börtönigazgatóságoktól független felügyeleti szerv szükségessége. Hazánkban a társadalmi szervezetek, a civilszféra bevonásnak igényét és szükségességét az 1990-es években Lőrincz József azzal indokolta, hogy *„várhatóan egyre nagyobb mértékben nő a társadalom szerepe az állami feladatok megoldásában. Így mind szelesebb rétegek ismerik fel, hogy a bűnözés elleni harc is társadalmi feladat. A büntetés-végrehajtás területén pedig egyre erőteljesebben jelentkezik – a feladatok eredményes megoldása érdekében – a társadalmi erők gyakorlati segítségének igénye.”*⁹ A társadalmi felügyelet lényegét úgy foglalta össze, hogy *„a társadalom – képviselői útján – garantálja a büntetés-végrehajtás demokratikus jogállami elvek szerinti működését, továbbá a bizottságok tanácsadói és pedagógiai tevékenységükkel közreműködnek a büntetőintézetek reszocializációs céljának eredményes megvalósításában”*¹⁰

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 2006-ban elfogadott ajánlása az *„Európai büntetés-végrehajtási szabályokról”* szintén az alapelvek között fogalmazta meg a civil szféra büntetés-végrehajtás életében való részvételének szükségességét.¹¹ A szabályozás nem az ellenőrző funkcióra, hanem az együttműködésre, a normalizációs¹² és reintegrációs célok megvalósíthatóságára helyezi a hangsúlyt. A hazai szabályozás a társadalmi szervezetek végrehajtásban való közreműködését érintőlegesen határozza meg. A törvény ugyanis a végrehajtásért felelős szerv, valamint az oktatási intézmények, a fogvatartás körülményeinek a figyelemmel kísérésére, a szabadulás után a társadalomba való beilleszkedés elősegítésére, a karitatív tevékenység végzésére, továbbá az egyéb büntetés-végrehajtási feladatok segítésére alakult civil szervezetek és az ilyen tevékenységet ellátó vallási közösségek együttműködéséről rendelkezik.¹³ Lajtár István, a civil kontrollra vonatkozóan kifejtette, hogy *„az nem felügyelet, hanem olyan ellenőrzés, ammely a büntetés-végrehajtási jogviszonyban állók közül csak a fogvatartottakat érinti, és nyilvánvalóan nem tud megoldani komoly büntetőjogi,*

Büntetés Elleni Európai Bizottság (CPT), amely az Emberi Jogok Európai Egyezményében foglaltak végrehajtását ellenőrzi.

⁹ LŐRINCZ 1991. 2. 11.

¹⁰ LŐRINCZ 1991.2. 20.

¹¹ A Miniszteri Bizottság Rec (2006) 2 ajánlása a tagállamok számára az *„Európai büntetés-végrehajtási szabályokról”* I. rész 7. Szabály: *„A külső szociális szolgálatokkal való együttműködést továbbá - amennyiben lehetséges - a civil társadalomnak a büntetés-végrehajtás életében való részvételét bátorítani kell.”*

¹² A normalizáció elve azt jelenti, hogy a személyi szabadság elvonását már önmagában is büntetésnek tekintik, és ezt a büntetést és a bebörtönzéssel szükségszerűen együttjáró negatív hatásokat nem szabad fokozni. Ennek érdekében a végrehajtási feltételeket a lehetőségekhez mérten a szabad élet körülményeihez kell közelíteni.

¹³ 2013. évi CCXL. törvény 5. § (3) bekezdés. Ld. erről még a büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény 13. § (1) bekezdését.

*eljárásjogi vagy végrehajtási jogi törvényességi kérdéseket, viszont a problémákat a szakértelemmel rendelkező hatósághoz továbbíthatja.*¹⁴

A szabályozás ezen a területen továbbra is rendkívül hiányos, a társadalmi szervezetek tevékenységének keretét meghatározó, jogszabályok által biztosított garanciális háttér annak ellenére sem mondható teljesnek, hogy az 1989-ben megalakult Magyar Helsinki Bizottság tevékenységének, a fogda és börtönmegfigyelő programnak számtalan eredménye van.

Ombudsman

Magyarországon nincs olyan ombudsman, aki kifejezetten a büntetés-végrehajtás ellenőrzésére szakosodott volna, illetve kizárólag ezen a területen rendelkezne hatáskörrel. Ennek ellenére elmondható, hogy az ombudsman, mint az emberi jogok védelmének külső öre, éppen a jogvédelmi funkciójából eredően megjelenik a büntetés-végrehajtás világában, és megkülönböztetett figyelemmel kíséri a fogvatartottak (alap)jogainak érvényesülését. *„Az ombudsman büntetés-végrehajtási jogi szempontból az emberi jogok biztosítása terén egy egyedi ügyekben eljáró panaszforum. Nem végezhet általános megelőző, feltáró vizsgálatokat nincs rendszeresen jelen a vizsgált szervnél, ezért nem is láthatja át működésének egészét, nincs benne a büntetőfelelősségre-vonás folyamatában. Az ombudsman szerepe tehát e téren nem törvényességi felügyelet, hanem emberi jogi fórum, egy közvetítő, kiegészítő és helyettesítő jogvédelem a büntetés-végrehajtás területén.*¹⁵

Az egyedi panaszok, valamint a hivatalból indított eljárások lehetővé teszik az ombudsman számára, hogy megvizsgálja, a fogvatartási feltételek megfelelnek-e az alkotmányos jogoknak, különösen az emberi méltóság védelméhez, az adott körülmények között a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghez szükséges alapvető követelményeknek. A büntetés-végrehajtás területén végzett vizsgálatok és elkészített jelentések kapcsán azonban elmondható, hogy 2015. január 1-jével jelentős változás következett be, hiszen ettől az időponttól kezdve a hivatalból indított vizsgálatok a nemzeti megelőző mechanizmus égisze alatt történnek meg, mely feladatokat az alapvető jogok biztosa látja el.

OPCAT (Nemzeti Megelőző Mechanizmus)

A kínzás és más kegyetlen, embertelen és megalázó bánásmódról és büntetésről szóló 1984. évi egyezmény fakultatív jegyzőkönyvét az ENSZ Közgyűlése 2002 decemberében fogadta el (*Optional Protocol to the Convention Against Torture*,

¹⁴ LAJTÁR 2010. 181.

¹⁵ LAJTÁR 2014.1.11.

OPCAT).¹⁶ A dokumentum 2006. június 22-én lépett hatályba. Az OPCAT a kínzás és egyéb bántalmazás megelőzése érdekében nemzetközi és nemzeti szinten megvalósuló, független testületek létrehozását írja elő, melyek a fogva tartás végrehajtására szolgáló intézetekben tett rendszeres látogatások során vizsgálják a fogvatartottakkal való bánásmódot. A fakultatív jegyzőkönyvet aláíró országoknak nemzeti megelőző mechanizmusnak (a továbbiakban: NMM) nevezett intézményt kell létrehozniuk a dokumentum ratifikálásától számított egy éven belül, amely rendszeres monitorozó látogatásokat tesz a fogvatartásra szolgáló helyszíneken. Az NMM rendszeresen megvizsgálja a szabadságuktól megfosztott személyekkel szemben foganatosított bánásmódot a fogvatartás helyszínén, ajánlásokat tesz a megfelelő hatóságoknak a szabadságuktól megfosztottakkal való bánásmód és a fogva tartás körülményeinek javítása érdekében, illetve javaslatokat vagy észrevételeket nyújt be meglévő vagy tervezett szabályozásokkal kapcsolatosan. A látogatások gyakoriságát az NMM saját hatáskörében dönti el.¹⁷

Magyarország 2011-ben fogadta el a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének kihirdetéséről szóló törvényt, a fakultatív jegyzőkönyvhöz 2012-ben csatlakozott¹⁸, és az ebből fakadó nemzetközi jogi kötelezettség értelmében hazánk létrehozta a nemzeti szintű megelőző rendszert, amely az ENSZ Kínzás Megelőzési Albizottságával együttműködésben tölti be feladatát.¹⁹ Magyarországon 2015. január 1-től az alapvető jogok biztosja látja el a Jegyzőkönyv 3. cikke szerinti nemzeti megelőző mechanizmus feladatait²⁰, melynek keretében a Jegyzőkönyv 4. cikke szerinti fogvatartási helyeken²¹ rendszeresen vizsgálja a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmódot – beadvány és felmerült visszasság hiányában is.²² A Nemzeti Megelőző Mechanizmus ellenőrzéseivel lefedett területet tekintve, méltán tekinthetjük ezt a szervezetet a CPT nemzeti leképeződésének. A szervezet már összetételében is tükrözi a vele szemben támasztott elvárásokat. A tizenegy fős testület tagjaival szemben támasztott szakmai követelmény, hogy a felhatalmazott köztisztviselő munkatársak a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmódot érintő szakterületen kiemelkedő elméleti tudással vagy legalább öt éves szakmai gyakorlattal rendelkezzenek és felsőfokú

¹⁶ ENSZ Közgyűlésének A/RES/57/199. számú határozata.

¹⁷ Ld. ehhez: JÓJÁRT 2013. ajk.pte.hu/files/file/.../jojart-borbala-gyongyike-vedes-ertekezes.pdf (2016.04.12.)

¹⁸ 2011. évi CXLIII. törvény a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének kihirdetéséről.

¹⁹ Ld. bővebben: Új módszer a kínzással és más embertelen bánásmóddal szembeni küzdelemben – nemzeti megelőző mechanizmus az ombudsmani hivatalban: <http://www.arsboni.hu/opcat.html> (2016.04.24.)

²⁰ Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 2. § (6) bekezdése.

²¹ A fogvatartási hely fogalmát a Jegyzőkönyv 4. cikke az alábbi módon határozza meg: „*bármely hely, ahol az embereket valamely állami hatóság utasítására, kezdeményezésére, hozzájárulásával vagy elfogadásával megfosztják vagy megfoszthatják személyes szabadságuktól.*”

²² Az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény 39/B. § (1) bekezdés.

végzettségű szakértők lehetnek²³. A nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak teljesítésében való közreműködésre az alapvető jogok biztosa a köztisztviselő munkatársak mellett eseti vagy állandó jelleggel más szakértőket is felhatalmazhat.²⁴

Fontos, hogy a tagok között legyen legalább egy, a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettes biztos által javasolt személy, és legalább két-két jogász, orvos, illetve pszichológus végzettségű személy. A felhatalmazott köztisztviselő munkatársak között az egyik nem képviselőinek a száma legfeljebb eggyel haladhatja meg a másik nem képviselőinek számát.²⁵

Az NMM 2015-ben ellenőrzést végzett a Debreceni Menekültügyi Órzott Befogadó Központban 2015. január 26-27-én,²⁶ a Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetében 2015. március 24-25-én²⁷, és a Büntetés-végrehajtás Központi Kórházában 2015. április 2-án²⁸. A helyszínek kiválasztásánál szempontként szerepelt, hogy korábban a két büntetés-végrehajtáshoz köthető intézményben a CPT is látogatást tett.

Az NMM fontos és igen hatékony eszköze a nyilvánosság. Az ellenőrzéseiről nemcsak elkészítette a jelentéseit, amelyeket a vizsgálattal érintett szerveknek, és azok felügyeleti szervének megküldtek, hanem az alapjogi biztos hivatalának központi weboldalán nyilvánosságra is hozták. A NMM az ellenőrzése során feltárt és a jelentésben rögzített alapvető jogokkal összefüggő visszasságok orvoslása érdekében valamennyi esetben ajánlásokat fogalmazott meg, valamint kezdeményezte az adott területre vonatkozó jogszabályok módosítását.

A NMM megalakulása óta számos ajánlás született a büntetés-végrehajtási intézetben, illetve a büntetés-végrehajtási egészségügyi intézményben és a menekültügyi őrizetben lévők alapjogi helyzetének javítása céljából. Az ajánlások címzettjei részben az ellenőrzéssel érintett intézmények vezetői, de amennyiben annak költségvetési vonzata van, akkor a Kormány. Az ajánlásokban felkérjük az ellenőrzéssel érintett szerv központi felügyeleti szervét is, a hatáskörükbe tartozó intézkedések megtételére. A Büntetés-végrehajtás Központi Kórházában végzett ellenőrzést követően a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságát hívta fel annak érdekében, hogy

- biztosítsa a kórházban elzárva tárolt televízióknak a kórtermekben, biztonságos körülmények közötti elhelyezését;
- biztosítsa a betegek lehetséges és állapotuknak megfelelő foglalkoztatásának feltételeit;

²³ 2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról, 39/D. § (3)

²⁴ 2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról, 39/D. § (3)

²⁵ 2011. évi CXI. törvény az alapvető jogok biztosáról, 39/D. § (4)

²⁶ Jelentés az AJB 366/2015. számú ügyben <https://www.ajbh.hu/opcat-jelentesek-2015> (2016. 4. 26.)

²⁷ Az alapvető jogok biztosa, mint OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus jelentése az AJB-1423/2015. számú ügyben: <https://www.ajbh.hu/opcat-jelentesek-2015>. (2016.04.26.)

²⁸ Az alapvető jogok biztosa, mint OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus jelentése az AJB-1424/2015. számú ügyben: <https://www.ajbh.hu/opcat-jelentesek-2015>. (2016. 04. 26.)

– intézkedjen a Biztonsági Osztály felügyelői létszámának olyan növelése érdekében, hogy a biztonsági feladatokat az ápoló személyzet közreműködése nélkül is képesek legyenek ellátni;

– gondoskodjon a végrehajtó állomány valamennyi tagja által hozzáférhető szupervízió bevezetéséről.²⁹

Itt kell megemlíteni, hogy a jelentésben az NMM megfontolásra javasolta az igazságügyi miniszternek a Bv. kódex³⁰ 99. §-ának³¹ módosítását is, amire eddig nem került sor. Jogszabály módosításának kezdeményezésére hívta fel az igazságügyi minisztert egy másik ellenőrzés eredményeként közzétett jelentésben³² annak érdekében, hogy egyértelműek legyenek a motozás tartalmi elemei, alkalmazhatóságának szabályai a Bv. kódexben és a Bv. szabályzatban³³.

Ügyészség

Az ügyészség büntetés-végrehajtás törvényessége feletti felügyelete az Alapörvényből vezethető le.³⁴ A törvényességi felügyelet tartalmát és terjedelmét az ügyészségről szóló törvény³⁵ határozza meg. Az ügyészség a büntetések, a mellékbüntetések, az intézkedések, a személyi szabadságot elvonó és azt korlátozó eljárási kényszerintézkedések, az utógondozás, valamint a bűnügyi, a szabálysértési, a körözési nyilvántartás és a központi elektronikus hozzáférhetetlenné tételi határozatok adatbázisának végrehajtásáról szóló jogszabályi rendelkezések megtartása felett lát el törvényességi felügyeletet, és működik közre a büntetés-végrehajtási bíró eljárásában. A szakági ügyészek tevékenységének zsinórmértékét a legfőbb ügyész normatív utasítása³⁶ adja.

²⁹ Az AJB-1424/2015. számú ügyben készült jelentése

³⁰ A büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (továbbiakban: Bv. kódex)

³¹ A Bv. kódex 99. §-ának (3) bekezdése és (7) bekezdése szerint: (3) *A gyógykezelés érdekében a különböző végrehajtási fokozatú elítéltek a kórteremben, a betegszobában, a fertőző elkülönítőben, illetve az e célra kijelölt zárkában közösen helyezhetők el, valamint az orvosi vizsgálatra, illetve egészségügyi rendelésre közösen várakozhatnak.*

(7) *A bv. szerv jellegéhez, rezsim szabályokhoz igazodóan a bv. szerv vezetője határozza meg a zárka vagy lakóhelyiség ajtóinak nyitva- illetve zárva tartásának rendjét. A jelentésben olyan módosítást kezdeményezését javasolta az NMM, amely rendelkezik arról, hogy gyógykezelés érdekében a különböző végrehajtási fokozatú elítéltek közös kórteremben vagy betegszobában történő elhelyezése esetén, az ajtókat nyitva, illetve zárva tartása kapcsán milyen szabályokat kell alkalmazni*

³² Jelentés az AJB-3865/2016. számú ügyben.

³³ A szabadságvesztés, az elzárás, az előzetes letartóztatás és a rendbíróság helyébe lépő elzárás végrehajtásának részletes szabályairól szóló 16/2014. (XII. 19.) IM rendelet

³⁴ Alaptörvény ügyészségre vonatkozó alcíme 29. cikk (2) bekezdés c) pont: „A legfőbb ügyész és az ügyészség felügyeletet gyakorol a büntetés-végrehajtás törvényessége felett.”

³⁵ 2011. évi CLXIII. törvény az ügyészségről (Ütv.) 2. § (1) bekezdés e) pont.

³⁶ A büntetés-végrehajtás törvényességi felügyeleti és jogvédelmi ügyészi tevékenységről szóló 20/2014. (XII. 23.) LÜ utasítás (a továbbiakban: 20/2014. (XII. 23.) LÜ utasítás).

Az Európa Tanács szakértői 1996-ban az „Európai Börtönök Törvényességi Felügyeletéről” című tanácskozásukon kifejezetten ajánlásként fogalmazták meg a tagállamok számára a magyar megoldást, jelesen az ügyészség kontroll szerepét a büntetés-végrehajtás felett.³⁷ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága az ügyészség büntető igazságszolgáltatásban betöltött szerepéről Rec (2000) 19. szám alatt fogadott el ajánlást, ami részletezi az ügyészség és a büntetés-végrehajtási hatóságok közötti kapcsolatot. *„A tagállamokban az ügyészség és a büntetés-végrehajtási hatóságok közötti kapcsolat – tartalmát és struktúráját tekintve – sokféle; a közöttük lévő viszonyrendszer az interakció hiányától vagy annak csekély mértékétől kezdve egészen a részletes és strukturált, akár az ügyészség által ellenőrzött interakcióig terjed. Ezt a sokféleséget a különböző jogintézmények jogi, illetve nemzeti kulturális története és fejlődése magyarázza.”*³⁸

A kapcsolatrendszer struktúrája és tényleges tartalma alapján a tagállamokat többnyire három nagy csoportba osztják: (1) vannak azok, amelyekben az ügyészség a büntetés-végrehajtási intézeteket ellenőrzi; (2) egyes államokban az ügyészek korlátozott ellenőrzési jogosítványokkal rendelkeznek a szabadságvesztést és az előzetes letartóztatást foganatosító helyszínek fölött; (3) és végül vannak azok, amelyekben az ügyészek semmiféle jogosítványa sincs a fent említett területeken.³⁹ Magyarország ügyészsége ebből a szempontból az első kategóriába tartozik. Egyetértek Lajtár Istvánnal abban, hogy *„az ügyészséget célszerű bekapcsolni a büntetés-végrehajtásba. Az ügyészség ugyanis az az apparátus, amely a nemzetközi elvárásokban is megfogalmazott, a büntetés-végrehajtást övező külső garancia és kontrollrendszert – sajátos eszközei és módszerei révén – a leghatékonyabban tudja képviselni és gyakorolni.”*⁴⁰

Milyen eszközökkel és módszerekkel dolgozik az ügyészség? Már a szabályozásból kitűnik, hogy az ügyészség, a jogosítványait tekintve teljeskörű ellenőrzésre, vizsgálatok lefolytatására jogosult. A teljeskörű ellenőrzés azt jelenti, hogy az ügyész valamennyi fogvatartást foganatosító helyre bemehet, ott vizsgálatot végezhet, iratokat tanulmányozhat. A fogvatartottakat kérelemre, illetve a bánásmód törvényessége tárgyában végzett vizsgálatok során hivatalból – szükség esetén négy szemközt – meghallgatja. A meghallgatások egy része vizsgálatok elrendelését és lefolytatását eredményezi. Az ügyész a fogvatartást foganatosító helyeken havonta kétszer köteles megjelenni, és ott a szakutasításban előírt tartalmú vizsgálatokat lefolytatni. Az ügyész az összes büntetés, valamint intézkedés, a büntetőeljárás kényszerintézkedés, valamint a szabálysértési elzárás végrehajtásának törvényességét ellenőrzi. Az ügyész törvényességi felügyeleti tevékenysége során folyamatosan figyelemmel kíséri a bűnügyi nyilvántartási rendszer, valamint az Európai Unió tagállamainak bíróságai által

³⁷ VÓKÓ 1999, 398.

³⁸ POLT - VÓKÓ 2012. 1. 1.

³⁹ POLT - VÓKÓ 2012. 1. 2.

⁴⁰ LAJTÁR 2014. 1. 12.

magyar állampolgárokkal szemben hozott ítéletek nyilvántartásának a törvényességét⁴¹, és ellátja az utógondozás feletti törvényességi felügyeletet is. Az ügyész aktívan részt vesz a büntetés-végrehajtási bíró eljárásában is azzal, hogy eljárást kezdeményez, indítványokat tesz, illetve jogorvoslati jogával él. 2013-tól aktívnak és rendszeresnek tekinthető a toloncolással végrehajtott kiutasítások végrehajtása törvényességének ellenőrzése is, amely feladatot nem ritkán a célországig látja el az ügyész.

Az ügyész ellenőrzéseivel hozzájárul a fogvatartottak jogi helyzetének védelméhez és a jogérvényesüléshez, amihez széleskörű intézkedési jogosultság⁴² tartozik. A törvényességi felügyeletet ellátó ügyész továbbá tényfeltárásaival és más felügyeleti jogosítványai⁴³ gyakorlásával nyújt segítséget az állam büntetőhatalmi igényének alkotmányos keretek között tartásához. Ennek jelentőségére utalt Vókó György, amikor kifejtette, hogy *„a törvénysértések a büntetőbírószági határozatok végrehajtásának késedelmét eredményezhetik, az állam büntető igényének érvényesülését akadályozhatják, ugyanakkor a büntetés célján túlmenő hátrányokat okozhatnak a végrehajtás hatálya alatt álló személy számára. A személyes szabadsággal összefüggő törvénysértések, mulasztások megszüntetése pedig konkrét esetekben egy jogállamban azonnali intézkedést igényel. A törvényességi felügyelet hatékonyságát a vizsgálati és intézkedési jogkör biztosítja. Éppen ezen okok miatt alakult ki már a régmúlt történelem folyamán e területen a világ nagy részén évszázados klasszikus értékekkel is rendelkező sajátos ügyési törvényességi felügyelet.”*⁴⁴

Igen hosszú idő telt el a királyi ügyészségről szóló törvény⁴⁵ megalkotása óta, ami megteremtette az első egységes ügyési szervezetet, és a bíróságoktól függetlenül működő királyi ügyészek alá rendelte a bírósági fogházakat. Ezen időszak alatt, ami korántsem mondható egyenletes ívűnek és töretlennek, a büntetés végrehajtás

⁴¹ 20/2014. (XII. 23.) LÜ utasítás 33. §

⁴² Az ügyész legmarkánsabb eszköze a rendelkezés, mellyel akkor él, ha jogszabálysértést (törvénysértést) észlel és felhívás kibocsátásnak nincs helye. Az ellenőrzéssel érintett – személyi szabadságot kizáró vagy korlátozó, illetve más jogot korlátozó joghátrányokat végrehajtó – szerv vezetője köteles az ügyésznek a törvények megtartására és a fogva tartás körülményeire vonatkozó rendelkezését teljesíteni. E szerv vezetője az ügyési rendelkezésben foglalt utasítás ellen felettes szerve útján – 15 napon belül – előterjesztést tehet a felettes ügyészhez, amelynek nincs halasztó hatálya. (Ütv. 22. §)

Az ügyész köteles haladéktalanul szabadlábra helyezni azt, akit törvényes határozat nélkül vagy a határozatban megjelölt időpontot túl tartanak fogva. (Ütv. 22. § (3) bekezdés)

Az ügyész törvénysértő gyakorlat vagy mulasztásban megnyilvánuló törvénysértés megszüntetése érdekében felhívással fordul az illetékes vezetőhöz, aki ez alapján intézkedni köteles. Az illetékes vezető az ügyési felhívás ellen 15 napon belül – felettes szerve útján – előterjesztést tehet a felettes ügyészhez, amelynek az ügyési felhívásban foglaltak végrehajtására halasztó hatálya van. (Ütv. 22. § (4) bekezdés)

⁴³ Amennyiben az ügyész a felügyeleti tevékenysége során olyan jogsértést vagy jogszabálysértő mulasztást (a továbbiakban: jogsértés) észlel, amely szabálysértés vagy bűncselekmény gyanúját kelti, a hatáskörrel és illetékességgel rendelkező hatóságnál kezdeményezi a megfelelő eljárást. Amennyiben a jogsértés fegyelmi vétség megállapítására alkalmas, az illetékes szerv vezetőjénél kezdeményezi a fegyelmi eljárás lefolytatását. A jogszabályban megállapított feltételek fennállása esetén kártérítési eljárást kezdeményez, feltéve, ha azt állami vagy társadalmi érdek indokolja, illetve a károsult nem képes jogainak védelmére. (Ütv. 5. § (1) bekezdés)

⁴⁴ Vókó 2010. real-d.mtak.hu/387/4/dc_45_10_doktori_mu.pdf (2016.04.26.)

⁴⁵ A királyi ügyészségről szóló 1871. évi XXXIII. törvénycikk

törvényessége feletti ügyészi felügyeleti tevékenység súlya és hatásköre bővült. A bővülés nemcsak a felügyelettel érintett területek számát jelenti, hanem azt is, hogy a törvényességi felügyelet mellett egyre fajsúlyosabbá vált az ügyész jogvédő szerepe. Ez a hatáskör bővülés is bizonyítja, hogy erre az ügyészi tevékenységre szükség van, az ügyészség a történelmi tradícióinak és a nemzetközi sztenderdekben foglalt elvárásoknak megfelelően képes betölteni a kontroll szerepét.

Összegzésként elmondható, hogy a büntetés végrehajtás felett a hazai kontrollrendszer létezik és működik. Ennek a kontrollrendszernek a teljeskörű – garanciális szempontból szükséges – jogszabályi lefedettsége még nincs meg, ami az elkövetkező időszak jogalkotása számára mindenképpen feladatul szolgál majd.

Felhasznált irodalom:

LAJTÁR István: A büntetés-végrehajtás garancia- és kontrollrendszere Magyarországon. Budapest, 2010.

LAJTÁR István: A büntetés-végrehajtás feletti kontroll modelljei. *Börtönügyi Szemle* 2014/1.

LŐRINCZ József: A büntetés-végrehajtás társadalmi felügyelete. *Börtönügyi Szemle* 1991/1.

POLT Péter – VÓKÓ György: Az ügyészek és a büntetés-végrehajtási hatóságok közötti kapcsolatok Európában. *Börtönügyi Szemle* 2012/1.

VÓKÓ György: A magyar büntetés-végrehajtási jog. Dialóg-Campus Kiadó, Budapest-Pécs 1999.

VÓKÓ György: Bűnelkövetők jogkorlátozása jogállamban, MTA Doktori Értekezés 2010. real-d.mtak.hu/387/4/dc_45_10_doktori_mu.pdf (2016.04.26.)

THE CONTROL SYSTEM OF HUNGARIAN LAW ENFORCEMENT

Law enforcement is not a steady field; instead it is alive, pulsating and changing. The life and the pulsation is on the one hand conveyed by the people who are the subjects of law enforcement, and on the other hand those people who take the necessary procedural measures in the interest of law enforcement. The actual people involved and the changing legislative environment render the control itself necessary, which should be realized partly within law enforcement and partly outside of it.

The purpose the internal and especially the external controls are serving is after all that in this constantly changing personal and material environment the execution of punishments and measures is carried out along the norms laid down by Hungarian and international laws.

In terms of legal protection I would highlight the elements of external control, and within that, the national control elements, which are the following: civil (societal) control, ombudsman, OPCAT (Optional Protocol to the Convention Against Torture) (National Prevention Mechanism), prosecutor's office.