

Károli Gáspár Református Egyetem
Állam és Jogtudományi Kar
Doktori Iskola

Dr. Lajtár István

**Jogállami biztosítékok a hazai büntetés-végrehajtásban,
a garancia- és kontrollrendszer komplexitása és
fejlesztésének lehetséges irányai**

Témavezető:

Dr. habil. Domokos Andrea
tanszékvezető egyetemi docens

2008.

Budapest

Tartalomjegyzék

Rövidítések jegyzéke	5
I. Bevezető gondolatok	7
II. Nemzetközi kitekintés	14
1. A büntetés-végrehajtás kontrolljával összefüggő nemzetközi elvárások	14
2. A külső kontroll gyakorlásának modelljei	17
2.1. Az ügyész szerepe a büntetés-végrehajtásban és annak törvényességi felügyeletében	17
2.1.1. Az ügyészi kontrollal kapcsolatos nemzetközi elvárások	17
2.1.2. Eltérő ügyészi szerepek és azok nemzeti sajátosságai egyes európai államokban	19
2.2 A bíróság szerepe a büntetés-végrehajtásban és annak kontrolljában	31
2.2.1. A büntetés-végrehajtási bíráskodás modelljei	31
2.2.2. Egyes európai országok gyakorlata	33
2.3. Az ombudsman szerepe a büntetés-végrehajtás külső kontrolljában	39
2.3.1. Az ombudsmani jogintézmény és az azzal kapcsolatos nemzetközi elvárások	39
2.3.2. A büntetés-végrehajtási kontrollszerep megjelenése egyes nemzeti ombudsmanok gyakorlatában	43
2.4. A büntetés-végrehajtás civil kontrollja	45
2.4.1. Társadalmi ellenőrzési modellek	45
2.4.2. Egyes európai országok megoldásai	46
3. A büntetés-végrehajtás igazgatási felügyelete, a végrehajtás belső kontrollja	50
3.1. Igazgatási felügyeleti modellek	50
3.2. A büntetés-végrehajtás belső kontrollja egyes európai országokban	55
III. Történeti áttekintés	60
1. Ügyészi funkciók a büntetés-végrehajtásban, a törvényességi felügyelet kezdeteitől napjainkig	60
2. A büntetés-végrehajtási bíráskodás Magyarországon	70
3. Országgyűlési biztosok Magyarországon	76
4. A társadalmi felügyelet hazai előzményei	85
5. A büntetés-végrehajtás hazai rendszere és annak igazgatási felügyelete	90
IV. A büntetés-végrehajtás garancia- és kontrollrendszerének hatályos szabályozása	96
IV/A. A külső kontroll	96
1. A büntetés-végrehajtási törvényességi felügyeleti és jogvédelmi ügyészi tevékenység	96
1.1. Az ügyészi kontroll lényege és célja	96
1.2. Az ügyészi felügyelet jogszabályi háttere	98
1.3. Az ügyészi felügyelet ellátásának szervezeti keretei és annak terjedelme ..	100
1.4. A főügyészségek büntetés-végrehajtási törvényességi felügyeleti és jogvédelmi feladatai	103
1.5. A törvényesség érvényesítését előmozdító módszerek és eszközök	114

1.6. A büntetés-végrehajtási törvényességi felügyeleti és jogvédelmi ügyész koordináló szerepe és kapcsolatrendszere	117
2. A büntetés-végrehajtási bíró szerepe	120
2.1. A büntetés-végrehajtási bíró helye az igazságszolgáltatás rendszerében ...	120
2.2. A büntetés-végrehajtási bíró eljárásainak jogszabályi háttere	121
2.3. A büntetés-végrehajtási bírói eljárások általános szabályai	124
2.4. A büntetés-végrehajtási bírói eljárás különös szabályai	131
2.4.1. A szabadságvesztés végrehajtási fokozatának megváltoztatása és a végrehajtási fokozat utólagos meghatározása	131
2.4.2. Feltételes szabadságra bocsátás és annak megszüntetése	135
2.4.3. Egyéb végrehajtási szabályok engedélyezése és annak megszüntetése ..	140
2.4.4. Fenyítés elleni fellebbezés elbírálása	145
2.4.5. A közérdekű munka végrehajtásával összefüggő büntetés-végrehajtási bírói eljárások	147
2.4.6. Mellékbüntetés és intézkedés végrehajtásával kapcsolatos büntetés-végrehajtási bírói eljárás	150
3. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa	153
3.1. A jogszabályi háttér	153
3.2. Az intézmény célja és az eljárás tárgya	155
3.3. Az országgyűlési biztos eljárása	157
3.4. A visszasság orvoslása, az országgyűlési biztosok intézkedései	161
4. A büntetés-végrehajtás társadalmi ellenőrzése	164
5. Nemzetközi kontroll	167
IV/B. A belső kontroll	178
A büntetés-végrehajtás belső ellenőrzése	178
 V. A garancia- és kontrollrendszer hatóköre, működésének jogalkalmazási kérdései	188
1. A kontroll hatóköre	188
2. A kontroll hatékonyságával összefüggő egyes gyakorlati kérdések	195
2.1. Az ügyészi felügyelet	195
2.2. Az országgyűlési biztos kontroll	200
2.3. A társadalmi ellenőrzés	205
2.4. A Független Rendészeti Panasztestület	210
3. A külső kontroll egyes elemeinek kapcsolata	211
3.1. Az országgyűlési biztos és az ügyészség	211
3.2. A civil kontroll és az ügyészség	216
3.3. A bíróság és az ügyészség	218
3.4. Hazai és nemzetközi kontroll	220
 VI. A büntetés-végrehajtás garancia- és kontrollrendszerének fejlesztésével összefüggő kodifikációs javaslatok	226
1. A végrehajtás jogállami biztosítékaival kapcsolatos szabályozás rendszere..	226
2. Az ügyészi törvényességi felügyelet	227
3. A büntetés-végrehajtás bírósági kontrollja	228
4. Az országgyűlési biztos	229
5. A társadalmi ellenőrzés	231
6. A belső ellenőrzés	232

VII. Zárógondolatok	235
Irodalomjegyzék	236
Összefoglalás	245

Rövidítések jegyzéke

Alaputasítás: 1/1990. Legf. Ü. utasítás a büntetés-végrehajtás törvényességének ügyészi felügyeletéről

Alkotmány: a Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény

Be.: 1998. évi XIX. törvény a büntetőeljárásról

Btk.: 1978. évi IV. törvény a Büntető Törvénykönyvről

Bv. tvr.: 1979. évi 11. számú törvényerejű rendelet a büntetések és intézkedések végrehajtásáról

Bv. Szabályzat: 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól

Bv. Szervezeti törvény: 1995. évi CVII. törvény a büntetés-végrehajtási szervezetről

CPT: az 1995. évi III. törvénnyel kihirdetett, a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzéséről szóló európa tanácsi Egyezmény által létrehozott Európai Bizottság

EVSZ: Enyhébb végrehajtási szabályok

Fogdarendelet: 19/1995. (XII. 13.) BM rendelet a rendőrségi fogdák rendjéről

IRM utasítás: az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályairól szóló 10/2007. (MK. 130.) IRM utasítás

Jszbt.: 2001. évi CIV. törvény a jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről

Kínzás Elleni Egyezmény: az 1988. évi 3. számú törvényerejű rendelettel kihirdetett, a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód elleni ENSZ Egyezmény

Konvenció: az 1995. évi III. törvénnyel kihirdetett a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzéséről szóló európa tanácsi Egyezmény

MEJOK: Magyar Emberi Jogvédő Központ

Obtv.: 1995. évi LIX. törvény az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról

Javítóintézeti Rendtartás: 30/1997. (X. 11.) NM rendelet a javítóintézetek rendtartásáról

Rtv.: 1994. évi XXXIV. törvény a Rendőrségről

SZMSZ: 7/2006. (IV. 11.) IRM utasítás a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága Szervezeti és Működési Szabályzatáról

Ütv.: 1972. évi V. törvény a Magyar Köztársaság ügyészségéről

I. Bevezető gondolatok

Korunkban a büntetés-végrehajtási jog reneszánszát éli, az elmúlt másfél évtizedben olyan fokú jogi vérátömlesztésnek lehetünk tanúi, ami a büntetés-végrehajtási jog valamennyi alkalmazója számára komoly kihívást jelent. A folyamat az 1993. évi XXXII. törvény megalkotásával kezdődött és napjainkban is tart, az 1979. évi 11. számú törvényerejű rendeletet felváltó új Büntetés-végrehajtási kódex megalkotása mára belátható közelségbe került.

A büntetés-végrehajtási jog szabályozása tükrözi a végrehajtás hatálya alatt álló személy és a végrehajtást végző szerv kapcsolatának jogi tartalmát, a végrehajtással érintett személy jogi helyzetét, a törvényességi garanciákat.

Nincs jogállam korszerű büntetés-végrehajtás nélkül, ez utóbbi pedig elképzelhetetlen megfelelő garanciális háttér, a végrehajtás törvényességére is kiterjedő, nemzetközi és hazai garanciális- és kontrollrendszer hiányában. Az emberi alapjogok korlátozásakor – így különösen a büntetés-végrehajtás során – határozott és hatékony védelmet kell nyújtani az emberi jogok megsértésével, az esetleges hatalommal való visszaéléssel szemben.

Ma már a büntetés-végrehajtási jogtudomány művelői körében általánosan elfogadott nézet, hogy a jogállami biztosítékok, a végrehajtás garancia- és kontrollrendszere a büntetés-végrehajtási jog tárgykörének szerves részét képezi. Egy jogállamban természetesnek kell lennie, hogy a büntetések és intézkedések, valamint más, személyi szabadságkorlátozással járó szankciók végrehajtása olyan állami feladat, amely differenciált – jogi, szakmai, társadalmi stb. – ellenőrzés alatt áll.

Dolgozatomban a büntetés-végrehajtási jog tárgykörének ezen időszakos és meghatározó fontosságú kérdését a végrehajtás jogállami garancia- és kontrollrendszerét vizsgálom leíró, elemző, történeti és összehasonlító kutatási módszer felhasználásával.

A kutatómunkában egyaránt igyekszem feldolgozni a normatív szabályozást, a kapcsolódó elméleti munkákat, valamint a vizsgálat körébe vonni a jogalkalmazási gyakorlat tapasztalatait.

Nemzetközi kitekintés, valamint történeti áttekintés keretében elemzem a büntetés-végrehajtás kontrolljával összefüggő nemzetközi elvárásokat, az ellenőrzés különböző nemzeti modelljeit, valamint a hazai jogfejlődés egyes állomásait.

A büntetés-végrehajtást övező garancia- és kontrollrendszerhez a nemzetközi szervezetek által gyakorolt kontroll mellett hozzátartozik az ügyészségi törvényességi felügyelet, a bírósághoz fordulás lehetősége, a társadalmi ellenőrzés, az elítélt, illetve a büntető eljárási kényszerintézkedés hatálya alatt álló személyek ombudsmanhoz, valamint nemzetközi szervezetekhez fordulásának joga.

Az ügyészi törvényességi felügyelet célja a büntető határozat törvényes végrehajtásának elősegítése és annak előmozdítása, hogy az adott büntetés vagy intézkedés betöltse rendeltetését. Feltételezi a rendszeres ellenőrzést, vizsgálatot, az azonnali jogi intézkedési jogosultságot, továbbá minden bűnüldöző, igazságszolgáltató, végrehajtó, igazságügyi igazgatási szerv irányába az indítványozási jogosultságot. Ezek együttes megléte biztosíthatja a törvényességi felügyelet elvárható funkcionálását.¹

A büntetés-végrehajtási bíró – bár ítélező tevékenységet nem végez – az igazságszolgáltatás körébe tartozó olyan feladatokat lát el, amelyek szorosan kapcsolódnak az ítélező tevékenységhez. Bírói funkciójában mindenkire kötelező döntést hoz a lényeges jogkorlátozások mértékéről, időtartamáról, a büntetés céljának – elsődlegesen a speciális prevenció igényeinek – megfelelően a törvény keretei között alakít az ítéldbíróság által kiszabott büntetés (intézkedés) végrehajtásának menetén. Enyhítéssel vagy szigorítással változtathat az ítéldbíróság határozatain, adott esetben jogorvoslati fórumként is eljár. Ezen kívül még számos olyan további adminisztratív,

¹Vókó György: Magyar büntetés-végrehajtási jog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2004., 412. oldal.

igazgatási, végrehajtó rendelkező tevékenysége is van, amelyek már nem bírói feladatot jelentenek.

Az országgyűlési biztos büntetés-végrehajtási jogi szempontból az emberi jogok biztosítása terén az egyedi ügyekben eljáró panaszforum, törvényességi felügyeleti jogosítvány és szankcionálási lehetőség nélkül. Általánosságban véve közvetítő, kiegészítő és helyettesítő jogvédelem a büntetés-végrehajtás területén.

A külső kontroll sajátos formáját jelenti a társadalmi ellenőrzés, amely nem felügyelet, hanem a garanciarendszer olyan eleme, amely a személyi szabadságkorlátozások végrehajtásának területén felmerülő problémákat – tagjainak szakmai érdeklődése, felkészültsége, együttműködési készsége alapján – jelezheti a végrehajtásért felelősnek, megállapításait továbbíthatja a hatósági felügyeleti, intézkedési jogosítvánnyal felruházott szervhez.

A büntetés-végrehajtást övező garancia- és kontrollrendszernek az államon belüli nemzeti ellenőrző mechanizmusok mellett szerves részét képezi az államok „feletti” nemzetközi – kötelezettségvállaláson alapuló – univerzális (az ENSZ égisze alatt működtetett), illetve regionális (európai) ellenőrzés is. Hazánk európai jogállami integrációja kapcsán számos olyan nemzetközi egyezményhez csatlakozott, amelyek az emberi jogokkal, valamint kifejezetten vagy közvetve a büntetés-végrehajtással, a büntetés-végrehajtási jogviszonyban álló személyek jogi helyzetével, a velük szembeni bánásmóddal kapcsolatosak. Ezen egyezményeket, illetve az azokat kihirdető jogszabályokat a büntetés-végrehajtási jog forrásainak tekintjük.

A szakirodalomban olyan felfogás is ismert, amely a kontrollrendszer részeként tünteti fel a „rendes” polgári, büntető, illetve közigazgatási bírói, valamint az alkotmánybírósági utat is.

Más vélemények szerint ezen jogintézmények nem minősülnek a büntetés-végrehajtás sem különös, sem különleges garanciális eszközének, mivel a büntetés-végrehajtás hatálya alatt álló személy nem veszti el általános jogképességét (panaszjogát,

keresetindítási, feljelentési jogát). Az Alkotmánybíróság a konkrét ügyekben nem jogosult az állampolgári jogok védelmére, a hazai közigazgatási bíraskodás hatóköre pedig nem terjed ki a büntetés-végrehajtási ügyekre.

Egyetértek a Büntetés-végrehajtási jog című monográfia szerzőivel abban, hogy a két utóbbi bírósági út léte aligha tekinthető a büntetés-végrehajtás törvényességét biztosító rendes garanciarendszer részének.²

A magyar jogirodalomban létező felfogás a garancia- és kontrollrendszer részeként említi a büntetés-végrehajtási szervezeten belül – például a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága vagy közvetlenül az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium útján – érvényesülő „hierarchikus” ellenőrzés rendjét, míg mások – például Kabódi Csaba – ezt vitatják.³

Kétségtelen, hogy a fentiek szerinti belső revíziót végző szervezet alkotmányossági szempontból nem tekinthető függetlennek az ellenőrzött szervtől, így az általa gyakorolt kontroll szükségszerűen önkontroll. Az ilyen típusú ellenőrzés ezért megítélésem szerint is minőségileg különbözik a külső, független szereplők általi kontrolltól, úgy gondolom azonban, hogy a belső igazgatási felügyelet, a végrehajtási felügyeleti hatóság jogi és szakmai ellenőrzése is szerves része a tágabb értelemben vett garanciarendszernek. Amint arra az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának az európai börtönszabályokról szóló REC (2006) 2. számú ajánlásának 92-93. szabályai is rámutatnak, a független kontroll csak egy jól működő belső ellenőrzéssel együtt képes hatékonyan biztosítani a végrehajtás szakszerűségét és törvényességét. Ezért a belső ellenőrzés kérdését is a kutatás tárgykörébe kellett vonni.

²Csernyánszky Lajos – Horváth Tibor – Heylmann Katalin – Kabódi Csaba – Lőrincz József – Nagy Ferenc – Palló József: Büntetés-végrehajtási jog. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2007., 307-308. oldal.

³U. a., mint az 1. lábjegyzet.

A büntetés-végrehajtással foglalkozó szakirodalomban ismert különbségtételt alapul véve dolgozatomban a kontroll kérdését annak alanya, tartalma, jellege és iránya szerinti differenciált megközelítésben vizsgálom.

A kutatás fő irányát és rendező elvét a kontroll alanyain alapuló különbségtétel képezi, mivel az mutatja meg a különböző kontrollfunkcióknak (jogvédelem, törvényességi felügyelet stb.) az egyes alanyokhoz való kapcsolódását, felölelve ezáltal a többi szempont szerinti felosztást is.

A kontroll tartalma lényegében az ellenőrzést végző szervezet reagálási lehetőségeit jelenti, amely funkciója szerint lehet operatív, jogvédelmi, jogorvoslati, egyeztető, illetve véleményező. A kontroll iránya szerint az egyes államok belüli, illetve nemzetek „feletti”, vagyis a nemzetközi univerzális, vagyis a regionális ellenőrzés között szokásos különbséget tenni. A kontroll jellege alapján pedig igazgatási, szakmai, törvényességi, alkotmányossági és emberi jogi típus közötti különbségtétel ismeretes.

Dolgozatomban a büntetések és intézkedések, valamint a büntetőeljárás kényszerintézkedések körén túl a tágabb értelemben vett büntetés-végrehajtás mindazon területét vizsgálom, ahol a témám szempontjából releváns jogi biztosítékoknak egy jogállamban helye és szerepe van, illetve lehet.

A demokratikus országokban a büntetések és intézkedések végrehajtása differenciált és eltérő módon strukturált ellenőrzések rendszere alá tartozik. A differenciált működésű és szerkezetű ellenőrzés rendszerén belül egyértelműen el kívánom határolni a végrehajtáson belül telepített, illetve a végrehajtási szerveken belül gyakorolt irányítási, igazgatási, működési felügyeletet – mint az ellenőrzés egyik alrendszerét –, valamint az ettől minőségileg, funkcionálisan és garanciális jelentősége folytán is eltérő, elkülönült külső kontrollt.

Részletesen vizsgálom a garancia- és kontrollrendszer komplex felépítését, egyes elemeinek egymáshoz való kapcsolódási és elhatárolási pontjait, azok egymásra gyakorolt hatását, esetleges konfliktusát. Az elemző módszer segítségével,

jogalkalmazói tapasztalataim, valamint az általam végzett kutatás alapján részletesen értékelem a jogállami biztosítérendszer részét képező jogintézmények szerepét, jelentőségét, működésük jogszabályi kereteit és azok korlátait.

Értekezésemben azt a kérdést kívánom tisztázni, hogy a hazai büntetés-végrehajtás feletti kontrollrendszer intézményi kiépítettsége és annak működése megfelel-e a jogállami büntetés-végrehajtás követelményének és a vonatkozó nemzetközi elvárásoknak. Kutatásom célja annak feltárása, hogy a garanciarendszer részét képező büntetés-végrehajtási ügyészi törvényességi felügyelet és jogvédelem, a büntetés-végrehajtási bíró eljárása, a társadalmi ellenőrzés, valamint az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és a nemzetközi szervek megelőző, ellenőrző tevékenysége kellő és hatékony garanciát jelent-e az emberi jogok biztosításához, a törvénysértések megszüntetéséhez és megelőzéséhez, a büntetés-végrehajtás hatálya alatt állók – különösen a fogva tartottak – jogi helyzetének védelméhez. Vizsgálatomat arra a kérdésre is kiterjesztem, hogy a büntetés-végrehajtás belső ellenőrzésének hatályos struktúrája megfelelően biztosítja-e a hatékony igazgatási felügyelet ellátását.

A kutatás célja továbbá annak elemző értékelése, hogy a hazai büntetés-végrehajtás egésze a garanciális intézmények által teljes körűen lefedett-e, vannak-e olyan részterületek, amelyek vonatkozásában nem, vagy nem megnyugtató módon érvényesül a külső ellenőrzés, hiányosak a meglévő jogállami biztosítékok, valamint ezzel összefüggésben melyek a kontrollrendszer továbbfejlesztésének szükséges és lehetséges irányai.

A garancia- és kontrollrendszer hatályos szabályozása kapcsán azt is vizsgálom, hogy a rendszer egészére, illetve annak egyes elemeire vonatkozó jelenlegi kodifikációs megoldás megfelelően szolgálja-e a hatékonyságot és a jogbiztonság követelményét.

Dolgozatomban arra a kérdésre is keresem a választ, hogy a kontrollrendszert érintő hatályos alkotmányos szabályozás módosulása, nevezetesen az ügyészség alkotmányjogi státusának esetleges megváltozása milyen hatással lenne törvényességi felügyeleti szerepére és ezáltal a hazai garanciarendszer egészére. A büntetés-

végrehajtási bíró eljárása tárgyában az értekezés külön elemzi a hatályos jogi szabályozás visszasságait, mellyel összefüggésben megoldási javaslatokat fogalmaz meg. Az országgyűlési biztos szerepét érintően a büntetés-végrehajtás vonatkozásában egy külön biztosi szerep esetleges jövőbeni megteremtésének lehetősége is áttekintésre kerül. A dolgozat kitér továbbá annak elemzésére is, hogy vannak-e további garanciális tartalékok a büntetés-végrehajtás irányában gyakorolt civil kontroll intézményében.

Az elmúlt évek magyar irodalmában több kiváló szakember – különösen Kabódi Csaba, Lőrincz József, Vókó György – foglalkozott a büntetés-végrehajtás jogállami kontrollrendszerének valamely vetületével. Dolgozatomban ezen kutatási eredmények ismertetése mellett azok továbbfejlesztésével, új szempontok és összefüggések bemutatásával a téma olyan összefoglaló elemzését kívánom adni, amely az új Büntetés-végrehajtási kódex megalkotásának küszöbén a jogalkotás számára is hasznosítható gondolatokkal szolgálhat.

II. Nemzetközi kitekintés

1. A büntetés-végrehajtás kontrolljával összefüggő nemzetközi elvárások

A büntetés-végrehajtás kontrolljával kapcsolatos nemzetközi elvárások (ajánlások, irányelvek stb.) – bizonyos hangsúlybeli különbségek mellett – egybehangzóan mutatnak rá a garancia- és kontrollrendszer belső és külső elemeinek együttes fontosságára. A kétfajta ellenőrzés ugyanis kölcsönösen feltételezi és erősíti egymást, bármelyik fogyatékosága az egész garanciarendszert gyengíti. A nemzetközi tapasztalatok is azt mutatják, hogy a független ellenőrzés még azon országokban is alapvető fontossággal bír, amelyek büntetés-végrehajtási rendszerei a legfejlettebbek és viszonylag átláthatók.

Lényeges hangsúlyozni, hogy a nemzeti független ellenőrzés léte nem a belső, kormányzati ellenőrzés minőségével szembeni alapvető bizalmatlanság megnyilvánulása, hanem annak további garanciális eszköze, hogy az esetleges törvénysértések, visszaállagok, visszaélések megelőzhetők, illetve eredményesen kezelhetők lehessenek. Hasonló módon a hatékony belső kormányzati ellenőrzés hiánya vagy annak gyengesége, esetleges diszfunkciója esetén a külső kontroll sem tudja biztosítani az elvárható egyensúlyt, nem tudja és nem is veheti át a belső ellenőrzés feladatát. A két típusú ellenőrző rendszer együttes léte és kiegyensúlyozott működése adhat igazi garanciákat arra nézve, hogy a jogfosztó és jogkorlátozó szankciókat az emberi méltóság tiszteletben tartásával hatékonyan és átláthatóan hajtsák végre.

A kormányzati felügyelettel és a független ellenőrzéssel kapcsolatos elvárások komplex módon jelennek meg az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának az európai börtönszabályokról szóló REC (2006) 2. számú ajánlásának 92-93. szabályaiban.

A 92. szabály 1. pontja kimondja, hogy „Kormányzati szervnek rendszeresen vizsgálnia kell a büntetés-végrehajtási intézeteket, hogy ellenőrizze; a nemzeti és nemzetközi jogi

normáknak és a jelen szabályok rendelkezéseinek megfelelően működtetik-e azokat.”⁴
A szabályok nem határozzák meg az ellenőrző mechanizmusok megszervezését és a felügyeleti vizsgálatok tervezését, azok a kormányzati hatóságok hatáskörébe tartoznak.

Az ajánlás 93. szabályának 1. pontja a független ellenőrzés kapcsán kimondja, hogy „A fogva tartási feltételeket és a fogva tartottak kezelésének módját egy vagy több független szervezetnek ellenőriznie kell, amely(ek) megállapításait nyilvánosságra kell hozni.”⁵

Hasonló ajánlást fogalmazott meg – a REC (2006) 2. számú ajánlással hatályon kívül helyezett – az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának azonos tárgyú R (87) 3. ajánlásának I/5. pontja, amely rámutatott arra, hogy „A foglyok személyi jogainak védelmét, különös tekintettel a fogva tartás mértéke végrehajtásának törvényességére, ellenőrzéssel biztosítani kell, az ellenőrzést úgy kell megoldani, hogy – igazodva a nemzetközi szabályokhoz – egy olyan jogi hatóság vagy más, megfelelően kialakított testület, mely nem tartozik a börtönigazgatósághoz, felhatalmazás alapján rendszeresen látogatja a foglyokat.”

Itt szükséges megemlíteni az ENSZ „A kisebbségek védelmére és megkülönböztetésük megakadályozására” elnevezésű albizottsága által 1978-ban elfogadott „Előzetes

⁴Az ajánláshoz fűzött magyarázat szerint a szabály a „kormányzati szerv” kifejezést használja, ami semleges. Ezek a szervek kapcsolódhatnak minisztériumokhoz, például az igazságügyi minisztériumhoz vagy a belügyminisztériumhoz, vagy több minisztériumhoz is. A lényeg az, hogy minden ilyen típusú szervet vagy felügyeletet a kormányzat legmagasabb szintű büntetés-végrehajtási hatóságainak kell létrehozniuk és annak azok felügyelete alatt kell működni. A kormányzati felügyeleti szervek működési módjai a naplók vezetésének egyszerű ellenőrzésétől a helyszínek gondos és aprólékos látogatásáig terjedhetnek, ideértve az intézmények vezetésének és a fogva tartottak kezelésének valamennyi aspektusát. Fontos, hogy a felügyeleti vizsgálatok megállapításait haladéktalanul közöljék az illetékes hatóságokkal és bocsássák azokat a többi érdekelt fél rendelkezésére is.

⁵Fontos, hogy ezeknek a szervezeteknek a konklúzióit, valamint az érintett börtön igazgatósága által megfogalmazott esetleges észrevételeket a közvélemény tudomására hozzák. Az ellenőrző szervezetek jelentései tartalmazhatnak javaslatokat és észrevételeket akár a hatályos jogszabályokra vagy törvény-tervezetekre nézve is.

alapelvek valamennyi bármely formában fogva tartott vagy bebörtönzött személy védelméről” című alapelveket, melyek szintén érintik a végrehajtás külső kontrollját.⁶

A külső nemzeti kontroll kapcsán a REC (2006) 2. számú ajánlás 93. szabályának 2. pontja hangsúlyozza azt is, hogy „Ezeket a független ellenőrző szervezeteket bátorítani kell a börtönök látogatására, a törvényben feljogosított nemzetközi szervezetekkel való együttműködésre.”⁷

Fontos látni, hogy mivel az egyes államokban a büntetés-végrehajtás külső független ellenőrzése különféle formákat ölthet, ezért a nemzetközi ajánlások célja nem az, hogy az ellenőrzés kizárólagos formáját írják le, azt uniformizálják, hanem lehetővé teszik a nemzeti sajátosságokhoz igazodó eltérő kontroll-modellek létrejöttét, feltéve, hogy azok függetlenek és feladataik ellátására képesek. A szakirodalom és a tudományos kutatások már a múlt század végén felvázolták a büntetés-végrehajtás feletti külső kontroll gyakorlásának lehetséges modelljeit.

Vókó György három, ismérvei alapján jól elkülöníthető csoportba sorolta az egyes országokat a törvényességi felügyelet ellátása szempontjából. Az első csoportba azon

⁶A fenti dokumentum II.3. pontja kimondja, hogy „A fogvatartás vagy bebörtönzés bármely formájában a fogvatartott személy emberi jogait érintő intézkedést jogi vagy más hatóság hozhat vagy ezen hatóság hatékony ellenőrzése alá tartozik, mely hatóság státuszai és hivatali ideje a lehető legerősebb garanciákat nyújtja az illetékesség, a függetlenség és a pártatlanság területén.” A IX. pont 3. alpontja rámutat, hogy „A fogvatartás szükségességét és törvényességét hivatalból szabályos időközönként jogi vagy más hatóság felül kell hogy vizsgálja.” A XXV. pont 1. alpontjának megfogalmazása értelmében „A fogvatartási helyeket a fogvatartás helyének igazgatásáért felelős hatóságtól független illetékes hatóság által kinevezett, képzett és gyakorlott személyek rendszeresen fel kell hogy keressék.” A 2. alpont pedig követelményként írja elő, hogy „A fogvatartott vagy bebörtönzött személy számára biztosítani kell a jogot, hogy beszélhessen a fogvatartás helyét meglátogató személyekkel az intézmény alkalmazottjainak távollétében, figyelembe véve a fogvatartás helye rendjének és biztonságának fenntartásához szükséges feltételeket.”

⁷Az ajánláshoz fűzött magyarázat kifejti, hogy a független ellenőrző szervezeteket bátorítani kell arra, hogy jelentéseik példányait, valamint az érintett kormányzatok válaszait küldjék meg a büntetés-végrehajtás helyzetének megfigyelésére vagy az intézmények látogatására hivatott nemzetközi szervezeteknek, például a Kínzás Megelőzésére létrehozott Európa Bizottságnak. Ezek az információk segíthetnek a nemzetközi szervezeteknek látogatásaik tervezésében és abban, hogy mérhessék a nemzeti büntetés-végrehajtási rendszerek pulzusait. Korlátozott pénzügyi forrásaikra és a látogatandó államok számára tekintettel a nemzetközi szervezeteknek a nemzeti és független ellenőrző szervezetekkel egyre több kapcsolatra kell támaszkodniuk.

államok tartoznak, ahol az ügyészség kizárólagosan látja el a törvényességi felügyeletet. Ezen országokban az ügyészi szervezet általában független a végrehajtó hatalomtól. Ezzel szemben az államok másik részében a törvényességi felügyelet ellátása egy meghatározott körben – különösen a jogorvoslatokkal kapcsolatos kérdéseket illetően – a bíróság feladata. A harmadik csoportot az úgynevezett vegyes törvényességi felügyelet képezi, melynek keretében egyes országokban a felügyeletet a bíróság az ügyészséggel közösen végzi. Ismertek továbbá a harmadik csoportba sorolható országok között olyanok is, amelyekben a törvényességi felügyelet vegyes összetételű bizottságok hatáskörébe tartozik. Ezen bizottságokban ügyészek, bírák, pszichológusok, pedagógusok, a helyi államhatalmi és államigazgatási szervek megbízottai, orvosok, lelkesek stb. is részt vesznek. E bizottságokat általában ott hozták létre, ahol a törvényességi felügyelet ellátása meglehetősen nagy hiányosságokat mutatott, különösen az időszerűségét illetően. Hasonló módon az országok csupán kisebb részére jellemző, amikor a parlamentnek alárendelt referens látja el közvetlenül a törvényességi felügyeletet.⁸

2. A külső kontroll gyakorlásának modelljei

2.1. Az ügyész szerepe a büntetés-végrehajtásban és annak törvényességi felügyeletében

2.1.1. Az ügyészi kontrollal kapcsolatos nemzetközi elvárások

A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy a büntetés-végrehajtás, illetve annak törvényességi felügyelete a világ számos országában bizonyos mértékben vitathatatlanul ügyészi feladat, függetlenül az ügyészség alárendeltségétől, alkotmányos helyzetétől. Az ügyészség 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.

⁸Vókó György: A büntetés-végrehajtás törvényességi felügyeletének fontossága, módszerei és eszközei. Ügyészségi Értesítő, 1990. évi 1. szám, 3-4. oldal.

Ahol az egyes emberek alapjogai korlátozás alá esnek – ha törvény vagy bírósági ítélet alapján is – a legmesszebbmenőbb védelmet kell nyújtani az esetleges hatalommal való visszaéléssel, az emberi jogok súlyos megsértésével szemben. Ehhez az ügyészség rendelkezik kellő hatósági jogosítvánnyal, eszközökkel, szervezettel, szakismerettel és operatív módszerekkel.⁹

Az ügyészség kontrollszerével összefüggésben is számos nemzetközi dokumentum fogalmaz meg ajánlásokat.

Az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa Bűnmegelőzési és Ellenőrzési Bizottsága 11. ülészakán Bécsben EAC 57/1990/1. szám alatt hozott határozatának melléklete 11. és 15. pontja szerint az ügyészeknek aktív szerepet kell játszaniuk a bírósági határozat végrehajtásában, illetve felügyeletében; kellő figyelmet kell fordítaniuk a hatalommal való visszaélésre, az emberi jogok súlyos megsértésére.¹⁰

Az Emberi Jogok Európai Bizottsága 21.967/1993. számú ügyében az ügyészi törvényességi felügyelet jogorvoslati szerepét emelte ki.

Az Európai Tanács által 1994. május 16. és 20. között „Az elítéltek rehabilitációjának szervezeti és emberi jogi feltételei” címmel az európai országok büntetés-végrehajtási főigazgatóinak, országos parancsnokainak, a büntetés-végrehajtás jogtudomány nemzetközi téren elismert művelőinek, az Európa Tanács és az ENSZ nemzetközi életben is tisztelt szakértőinek részvételével rendezett nemzetközi konferencián ellenvélemény nélküli volt a büntetés-végrehajtás ügyészi törvényességi felügyeletének szükségességét, fontosságát, szerepét hangsúlyozó álláspont.¹¹

⁹Vókó György: Az ügyészség és a büntetés-végrehajtás. In: Emlékképek az ügyészség történetéből. Ügyészek Országos Egyesülete, Budapest, 1996. 206. oldal.

¹⁰Vókó György: Magyar büntetés-végrehajtási jog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2004. 413. oldal.

¹¹Lajtár István: A büntetés-végrehajtási felügyeleti ügyészi munka helyzete és fejlődésének főbb irányai. In: Emlékképek az ügyészség történetéből. Ügyészek Országos Egyesülete, Budapest, 1996. 230. oldal.

A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések, vagy bánásmód elleni nemzetközi egyezmény betartásán örökődő Kínzás Elleni Bizottság (CPT) 1994. évben Magyarországon tett látogatása alapján készített jelentésében hangsúlyozta az ügyészség büntetés-végrehajtás törvényessége feletti tevékenységének a jelentőségét a jogvédelemben, a fogva tartottakkal való törvényes bánásmód biztosításában.¹²

Az Európai Tanács szakértői 1996-ban az „Európai Börtönök Törvényességi Felügyeletéről” című tanácskozáson ajánlásként fogalmazták meg a magyar megoldást, jelesen az ügyészség kontrollszerepét a büntetés-végrehajtás vonatkozásában.

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által 2000. október 6. napján REC (2000) 19. szám alatt elfogadott – az ügyészségnek a büntető igazságszolgáltatás rendszerében betöltött szerepéről szóló – ajánlás 4. pontja hangsúlyozza, hogy egyes büntető igazságszolgáltatási rendszerekben az ügyész felügyeli a bírósági határozatok végrehajtását.

Általánosságban az mondható, hogy ahány ország, szinte majdnem annyi formában létezik a végrehajtás törvényessége feletti ügyészi felügyelet a nemzeti sajátosságokhoz igazodva. A tudományos kutatások, nemzeti referátumok a világon megerősítették, hogy valamilyen formában és mértékben az ügyészséget célszerű bekapcsolni a büntetés-végrehajtásba.

2.1.2. Eltérő ügyészi szerepek és azok nemzeti sajátosságai egyes európai államokban

A törvényességi felügyelet egyik változata, amikor az ügyészség széles körben, erős jogosítványokkal látja el a kontrollszerepet.

¹²Lajtár István: Törvényességi felügyelet és jogvédelem. Börtönügyi Szemle, 2001. évi 4. szám, 61. oldal.

Görögországban például – a büntetőeljárási törvény 549. §-a szerint – a büntetőbíróság által kiszabott ítélet végrehajtása a bíróság mellett működő ügyész felügyelete mellett valósul meg.¹³

A szabadságvesztés büntetés végrehajtási helye szerinti elsőfokú bíróság mellett működő ügyész felügyeli a szabadságvesztéssel járó büntetések végrehajtását a tekintetben, hogy az megfelel-e a büntetőeljárási törvénynek, illetve más hatályos jogszabályoknak. Ennek érdekében az ügyész hetente legalább egyszer látogatást tesz a büntetés-végrehajtási intézetben és meghallgatja a kihallgatást kérő fogva tartottakat. A nagyobb városok büntetés-végrehajtási intézeteiben a fellebbviteli bíróság mellett működő helyettes ügyész végzi ezeket a feladatokat [büntetőeljárási törvény 572. § (1)-(3) bekezdés].¹⁴

A fiatalkorúak ügyésze rendelkezik hatáskörrel a fiatalkorúak bírósága ítéleteinek végrehajtására és felügyeli a javító- és terápiás intézkedések [büntetőeljárási törvény 549. § (5) bekezdés] végrehajtását is. Az ügyész számára a törvény a közérdekű munka végrehajtása, valamint a feltételes szabadságra bocsátás kapcsán is feladatot szab.¹⁵

Lettországban az ítéletek végrehajtási folyamatában az ügyész feladata a szabadságelvonással járó büntetések végrehajtása feletti felügyelet. Ennek során az ügyész a jogellenesen fogva tartottak szabadon bocsátása érdekében azonnali

¹³Az ügyész azonban delegálhatja ezt a feladatot másik ügyészre vagy magisztrátusra, különösen akkor, ha az elítélt állandó lakóhelye a végrehajtás felügyeletére hatáskörrel rendelkező ügyész illetékességi területén kívül van, és ez utóbbi hozzájárul ahhoz, hogy a szabadságvesztés büntetés letöltésére területén kívül kerüljön sor.

¹⁴http://www.eurojustice.org/member_states/greece/country_report/2796/; lekérdezés: 2008. március 20.

¹⁵Az ügyész jelöli ki a közérdekű munka büntetés végrehajtására a közszolgálatot vagy szervezetet/intézményt, illetve azt a konkrét személyt, akinek a részére a közérdekű munkát ki kell fejteni [büntető törvény 82. § (7) bekezdés]. Ha a közérdekű munkát nem rendesen vagy egyáltalán nem végzik, az ügyész az elítélt meghallgatása után szabadságvesztést vagy pénzbüntetést rendel el, amely felváltja a közérdekű munkát. Az ügyész döntése ellen az elítélt a kerületi bírósághoz fellebbezhet [büntető törvény 82. § (9) bekezdés]. Az ügyész jogosult a feltételes szabadságra bocsátás engedélyezésének vagy visszavonásának kezdeményezésére [büntető törvény 110. § (2)-(3) bekezdés] is. A közrendet veszélyeztető sürgős esetekben az ügyész elrendelheti az elítélt azonnali őrizetbe vételét, amit a feltételes szabadság megszüntetésére irányuló eljárás követ [büntető törvény 110. § (5) bekezdés].

intézkedésre is jogosult. Minden olyan hivatalban, amely szabadságelvonást alkalmaz a jogszabályokban meghatározott esetekben, egy adminisztratív bizottság vizsgálja meg a büntetés átváltoztatásának feltételeit, melynek során figyelembe veszi az elítélt magatartását. Az ügyész részt vesz a bizottsági üléseken, annak döntése ellen kifogással élhet, amit a bíróság vizsgál felül.¹⁶

Szlovákiában az ügyészségi törvény szerint az ügyészség törvényességi felügyeletet gyakorol minden olyan intézmény felett, ahol bírósági döntés vagy más erre jogosult kormányzati szerv döntése alapján személyes szabadságuktól megfosztott vagy abban korlátozott személyeket tartanak fogva. Az ügyészség azonban nem érintett a bíróság által kiszabott olyan büntetések végrehajtásának felügyeletében, amelyeknél nem kerül sor a személyi szabadság megvonására vagy korlátozására. Az ügyészség nem érintett továbbá a feltételes büntetések kapcsán megszabott feltételek teljesítésének ellenőrzésében sem, ami a bíróság feladata.

Az ügyészségi törvény alapján az ügyésznek ellenőriznie kell, hogy a büntetés-végrehajtási intézetben lévő személyt bírói döntés vagy arra jogosult más kormányzati szerv döntése alapján a jogszabályok megtartásával tartják-e fogva. Az ügyész azonnal írásban rendelkezik azon személy szabadon bocsátásáról, akit jogellenesen, vagy a bíróság határozatával ellentétesen korlátoznak szabadságában. Írásbeli utasítást ad olyan végrehajtási határozatok, döntések és más intézkedések visszavonása vagy felfüggesztése érdekében, amelyeket az intézetet irányító szervek vagy felettes szervük bocsátott ki, és amelyek a jogszabályokkal vagy más általánosan kötelező erejű jogi rendelkezésekkel ellentétesek. Ellenőrzi továbbá, hogy ezen intézményekben fogva tartott személyek panaszait vagy feljelentéseit azonnal eljuttatták-e a címzett szervekhez vagy képviselőikhez.

Feladatainak teljesítése során az ügyész bármikor jogosult ezen intézményekben látogatást tenni, mindenhol szabadon beléphet, a személyes szabadságkorlátozáshoz, illetve megvonáshoz kapcsolódó iratokat megtekintheti, más személy jelenléte nélkül

¹⁶http://www.eurojustice.org/member_states/latvia/country_report/2819; lekérdezés: 2008. március 20.

bármely fogva tartottal beszélhet. Az ügyész javaslatot tehet a bíróságnak az elítélt feltételes szabadságra bocsátásával, illetve a végrehajtási fokozat megváltoztatásával kapcsolatban is. Nyilatkozhat továbbá arra nézve is, hogy a próbaidő eredményesen letelt-e. A büntetőeljárás törvénye szerint az ügyész felügyeletet gyakorol azon létesítmények felett is, amelyekben a fiatalok rehabilitációját végzik. Az ilyen létesítmények vezetése köteles végrehajtani az ügyész azon utasításait, amelyek a fiatalok rehabilitációjára vonatkozó szabályok betartására irányulnak.¹⁷

Dániában a büntetések végrehajtását a 2001. év óta hatályos törvény szabályozza. Ez alapján a büntetés mindaddig nem hajtható végre, amíg a főparancsnok (chief constable) azt hivatalosan el nem rendeli. [büntetőeljárás törvény 997. §]. A főparancsnok a területi ügyész általános felügyelete alatt végzi tevékenységét.¹⁸

Számos országban az ügyészség a végrehajtás kontrolljában kiegészítő, kapcsolódó jogvédelmi szerepet lát el.

Ausztriában az ügyészségnek elsődlegesen a büntetés-végrehajtási bíróság előtti ügyekben van fontos szerepe. Így például akkor kéri a hivatalos álláspontját, amikor a bíróság a büntetés végrehajtásának felfüggesztéséről, a részletfizetés engedélyezéséről vagy a feltételes szabadságra bocsátásról dönt.¹⁹ A törvényességi felügyeletet egyes összetételű bizottságok gyakorolják. A büntetőügyekben eljáró tartományi bíróságok székhelyein olyan bizottságok működnek, amelyeknek meg kell győződniük a büntetés-végrehajtás, különösen pedig az elítéltekkel való bánásmód előírásainak pontos betartásáról. Ezek a bizottságok hét bizalmi személyből állnak, akik tevékenységük

¹⁷http://www.eurojustice.org/member_states/slovak_rep/country_report/2843; lekérdezés: 2008. március 20.

¹⁸http://www.eurojustice.org/member_states/denmark/country_report/2737; lekérdezés: 2008. március 20.

¹⁹http://www.eurojustice.org/member_states/austria/country_report/2865; lekérdezés: 2008. március 20.

mindegyik évre egy elnököt és egy elnökhelyettest választanak saját maguk közül. Egy személyt a bizottságba a Szövetségi Igazságügyi Minisztérium delegál.²⁰

A litván büntetőeljárás törvény 346. §-ának (2) bekezdése értelmében az ügyész felügyeletet gyakorol az ítéletek foganatosítására irányuló előterjesztések és azok végrehajtása felett, közvetlenül azonban nem ellenőrzi a büntetés-végrehajtási intézetek tevékenységét. Más szóval az ügyész kötelessége biztosítani, hogy a bíróság a jogszabályban meghatározott időn belül előterjessze az ítéletet a végrehajtásra illetékes szervhez. Csak annyiban felügyeli a büntetések végrehajtását, amennyiben a felmerülő kérdések kapcsolatban állnak az ítélet végrehajtásával (nehézségek a büntetés végrehajtása során, az elítélt feltételes szabadságra bocsátása, a büntetés típusának megváltoztatása stb.). Az ügyész részvétele azonban kötelező a büntetés-végrehajtási kérdésekkel foglalkozó bírósági üléseken.²¹

Belgiumban az ügyész a büntetések és intézkedések végrehajtásában akkor jut szerephez, amikor a bíróság döntése jogerőssé válik. Az Alkotmány 40. cikke szerint az ítéleteket a Király nevében kell végrehajtani. Ebből a szempontból az ügyészségnek olyan mértékben kell az ítélet végrehajtásában közreműködni, amilyen mértékben az őt érinti [büntetőeljárás törvény 165. §, 197. §, 376. §]. A pénzbüntetések behajtását és az elkobzás foganatosítását ugyanakkor az adóbehajtó (tax collector) végzi, aki tevékenységét az ügyész nevében fejt ki. Az ügyészség felügyeli továbbá a büntetőjogi szankciók jogi formalitásainak betartását és meghatározza azt az időpontot, amikor az elkövetőknek meg kell kezdeniük a szabadságvesztés büntetés letöltését. Az ügyészség azonban a büntetés-végrehajtási igazgatásba (prison administration) nem avatkozhat be.²²

²⁰Nagy Ferenc: Jogállamban. Börtönügyi Szemle, 1993. évi 1. szám, 11. oldal.

²¹http://www.eurojustice.org/member_states/lithuania/country_report/2865; lekérdezés: 2008. március 20.

²²http://www.eurojustice.org/member_states/belgium/country_report/1481; lekérdezés: 2008. március 20.

Csehországban az ügyész szerepe a bíróság előtti eljárásban való részvételben jelenik meg. Az ügyésznek joga van jogorvoslással élni a bíróság szabadságvesztést kiszabó ítélete ellen, indítványt terjeszthet elő a végrehajtási fokozat megváltoztatása érdekében, fellebbezéssel élhet a feltételes szabadságra bocsátás, továbbá a próbaidő tartamának megállapítása tárgyában. Ezen kívül az ügyész fellebbezést nyújthat be azon bírói döntés ellen is, amely a szabadságvesztés időtartamának csökkentésére irányul. Indítványt tehet továbbá a bíróságnak arra nézve is, hogy ne számítsa be a szabadságvesztés tartamába azt az időt, amit az elítélt a büntetés-végrehajtási intézeten kívül kórházban töltött, ha szándékosan okozott magának testi sérülést. Csehországban az ügyész nem felügyeli a közérdekű munka végrehajtását, joga van azonban fellebbezéssel élni a bíróság azon döntése ellen, amely e büntetést felfüggeszti, félbeszakítja, vagy mentesíti az elítéltet annak teljesítése alól. Halasztó hatályú fellebbezéssel élhet továbbá akkor is, ha a bíróság mentesíti az elítéltet a pénzbüntetés megfizetése alól, vagy alternatív büntetést alkalmaz.²³

Egyes országokban a büntetések végrehajtása feletti felügyelet ellátása, illetve maga a végrehajtás is a bíróságok feladata, amihez az ügyész nyújt támogatást.

Az olasz Büntetés-végrehajtási Törvény értelmében a büntetés-végrehajtás jogszerűségének ellenőrzésével egy független szerv, a Felügyelő Bírói Testület van megbízva. Ezt a különleges bírói testületet az 1930. évi büntetőtörvény és büntetőeljárás törvény hozta létre, amelyet az 1931. évi büntetés-végrehajtási szabályok is megerősítettek, a bírói rendszeren belüli autonóm státuszát azonban csak az 1975. évi 354. számú törvény ismerte el. A Felügyelő Bírói Testületet ezen törvény olyan különleges bírói fórumként határozta meg, amely kizárólagos jogszolgáltatást gyakorol, így annak tagjai más jogi funkciót nem tölthetnek be.²⁴

²³http://www.eurojustice.org/member_states/czech_republic/country_report/1715; lekérdezés: 2008. március 20.

²⁴Giovanni Tamburino: A biztonsági elítéltek kezelése független szabályozói. Börtönügyi Szemle, 2004. évi 1. szám, 56. oldal.

Az ügyész feladata kapcsán a szabadságvesztés és a pénzbüntetés végrehajtásában játszott szerepét indokolt külön is kiemelni. A szabadságvesztést kiszabó ítélet végrehajtásának előmozdítását a törvény az ügyész hatáskörébe utalja, amennyiben ugyanis a végrehajtás jogi feltételei fennállnak, arról az ügyész határoz. Ha az elítélttel szemben különböző bűncselekmények elkövetése miatt több ítéletet hoztak, a jogszabályok szerinti követelmények figyelembevételével az ügyész határozza meg a letöltendő szabadságvesztés teljes időtartamát. Amennyiben a vádlottat pénzbüntetésre ítélik, a büntetést kiszabó bíró hivatala határozatban írja elő a teljesítés határnapját. Ha a fizetési kötelezettségnek az elítélt a határnapig nem tesz eleget, a bírói hivatal a pénzbüntetés szabadságelvonásra történő átváltoztatására irányuló eljárás kezdeményezése végett keresi meg az ügyészt. Az ügyész indítványára a bíró – miután meggyőződött arról, hogy az elítéltnak nincs anyagi eszköze a pénzbüntetés megfizetésére – azt szabadságvesztésre változtatja át.²⁵

Portugáliában a büntetések végrehajtása a bíróság hatáskörébe tartozik, az ügyészség kizárólagos feladata az ehhez nyújtott támogatás. Az ügyészség a kiszabott büntetések végrehajtásában a bírósággal közösen vesz részt, amely minden jelentős büntetés-végrehajtási kérdésben jogosult dönteni [büntetőeljárás törvény 469. §].²⁶ Az ügyészségnek különösen a szabadságvesztés, a közérdekű munka, a pénzbüntetés, valamint a felfüggesztett büntetések végrehajtásához kapcsolódnak jogosítványai.²⁷

²⁵http://www.eurojustice.org/member_states/italy/country_report/4515; lekérdezés: 2008. március 20.

²⁶http://www.eurojustice.org/member_states/portugal/country_report/2814; lekérdezés: 2008. március 20.

²⁷Szabadságvesztés végrehajtása kapcsán:

- tájékoztatást nyújt a büntetés-végrehajtás során történt valamennyi eseményről [büntetőeljárás törvény 482. §];
- véleményt nyilvánít a végrehajtási rezsim megváltoztatásának szükségességéről, ha az elítélt pszichikai rendellenességben szenved [büntetőeljárás törvény 483. §];
- beavatkozhat a feltételes szabadság engedélyezésébe [büntetőeljárás törvény 484. § és 485. §].

Pénzbüntetés végrehajtása tekintetében:

- meg nem fizetés esetén előmozdítja a „családi” fizetést [büntetőeljárás törvény 491. §];
- kezdeményezi vagy felfüggeszti a pénzbüntetés helyére lépő szabadságvesztés végrehajtását [büntetőeljárás törvény 491. §].

Spanyolországban a büntetések végrehajtása az igazságügyi hatóságok hatáskörébe tartozik. A bírósági hierarchiában a specializált büntetés-végrehajtási bíró irányítja és felügyeli a büntetések végrehajtását. Az ügyésznek összességében csekély a büntetések végrehajtási kontroljában betöltött szerepe, néhány feladata azonban meghatározható.²⁸ Így például a törvény biztosítja számára, hogy jogorvoslati eszközök igénybevételeivel megtámadja a kifogásolt határozatot.²⁹ Amennyiben a bíróság a végrehajtás felfüggesztését rendeli el vagy végrehajtási kedvezményt engedélyez, előtte be kell szereznie az ügyész indítványát. Az indítvány nem köti a bíróságot, annak figyelmen kívül hagyása esetén azonban az ügyész a határozat visszavonását kezdeményezheti. Fiatalkorúak vagy fogyatékkal élők által elkövetett bűntettek vagy vétségek esetén indított büntetőeljárásokban a spanyol ügyészség fontos szerepet tölt be a büntetések végrehajtása során, mert a terheltnek nyújtott kedvezmények feltételeinek teljesülését felügyeli.

Az ügyészségnek a büntetés-végrehajtás területén vállalt szerepe kapcsán ismert – az eddigi példától eltérő – olyan jogi megoldás is, amely az ügyészséget büntetés-végrehajtási hatósági feladatokkal ruházza fel.

A közérdekű munka végrehajtása vonatkozásában:

- véleményt ad a közérdekű munka felfüggesztéséről, megszüntetéséről, átváltoztatásáról, illetve módosításáról [büntetőeljárás törvény 489. §].

A felfüggesztett büntetések végrehajtása tekintetében:

- véleményt ad a felfüggesztett büntetés feltételeinek megváltoztatásáról [büntetőeljárás törvény 492. §];
- a felfüggesztett büntetés feltételeinek megszegése esetén hozott bírói döntés tekintetében véleményt alkot [büntetőeljárás törvény 495. §].

Az ügyésznek nincs joga a felfüggesztett büntetés esetén a megszabott feltételeknek való megfelelés vizsgálatára, ilyen esetekben a büntetés végrehajtására illetékes bíróság dönthet a felfüggesztés megszüntetéséről.

²⁸http://www.eurojustice.org/member_states/spain/country_report/633; lekérdezés: 2008. március 20.

²⁹A büntetőeljárás törvény 988. §-a alapján például amennyiben az elkövetőt több eljárásban marasztalta el a bíróság, olyan különböző bűncselekmények miatt, amelyeket egy eljárásban lehetett volna elbírálni, az ügyész vagy az elítélt kérelmére, az ítéletet hozó bíróságnak össze kell foglalnia a kiszabott büntetéseket és meg kell határoznia a végrehajtás maximális időtartamát. Az ügyészség az ilyen döntés ellen fellebbezhet.

Ezen konstrukció klasszikus példája Németország. Az 1877. február 1. óta hatályos német büntetőeljárás törvény (Strafprozeßordnung, StPO) alapján ugyanis az ítélet jogerőre emelkedését követően az államügyészség végrehajtó hatóságként, a végrehajtás felelőseként jelenik meg [StPO. 451. §].³⁰ Ezt az StPO „Hetedik Könyve” szabályozza, rögzítve, hogy a büntetés-végrehajtás az államügyészség „kezébe van”.³¹ Kötelezettsége, hogy a végrehajtás előfeltételeit megállapítsa, a foganatosításhoz szükséges rendelkezéseket meghozza, valamint a mindenkori szabadságelvonás tartalmát és nemét felülvizsgálja. Ide tartozik a büntetési idő kiszámítása, az elítéltnak a büntetés megkezdésére történő behívása, a büntetés-végrehajtás elhalasztásának engedélyezése, büntetés félbeszakításának elrendelése, előállítási vagy letartóztatási parancs, illetve körözés elrendelése, továbbá azok a rendelkezések, amelyek a pénzbüntetés és a mellékbüntetések végrehajtását érintik.³²

A büntetés-végrehajtási hatóság rendelkezik a más büntetést helyettesítő szabadságvesztés végrehajtásáról [StPO. 459. § (1) bekezdés], a lefoglalásról és az elkobzásról is. E határozatok ellen bírósághoz lehet jogorvoslati kérelemmel fordulni, amely az ügyész és az elítélt meghallgatása után határoz. A döntés ellen bejelentett ügyészi fellebbezés halasztó hatályú.³³ Az ügyész feladatainak többségét a felügyelete alatt tevékenykedő igazságügyi tisztviselők (Rechtspleger) látják el.³⁴

³⁰Kiss Eliza: A Német Szövetségi Köztársaság Államügyészségei és a magyar ügyészségek összehasonlítása. Ügyészek Lapja, 2002. évi 4. szám, 57. oldal.

³¹Végh Tamás: A német államügyészség szervezeti felépítése és a büntetőeljárásban betöltött szerepe. Ügyészek Lapja, 2008. évi 2. szám, 78. oldal.

³²Heinz Müller-Dietz: A büntetés-végrehajtás (Strafvollstreckung és Strafvollzug) jogi és bírósági kontrollja Németországban. In: II. Német-Magyar Bünetőjogi és Kriminológiai Kollokvium. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Országos Kriminológiai és Kriminalisztikai Intézet, Budapest, 1984. 259-260. oldal.

³³Vókó György: A büntetés-végrehajtással kapcsolatos ügyészi feladatok a világon. Ügyészek Lapja, 1994. évi 5. szám, 74. oldal.

³⁴http://www.eurojustice.org/member_states/germany/country_report/2790; lekérdezés: 2008. március 20.

Hasonló megoldással találkozhatunk Luxemburgban is, ahol a büntetőügyekben hozott döntések végrehajtására az államügyész indítványára kerül sor. Az államügyész felel a büntetések végrehajtásáért és a fogva tartottak kezeléséért, továbbá a büntetések végrehajtására létrehozott intézmények általános igazgatása is az államügyész hatáskörébe tartozik. Az ügyész felelős a szabadságelvonással járó büntetések végrehajtásáért, a pénzbüntetések végrehajtására irányuló jogi eljárásokat pedig az államügyész nevében az ingatlan-nyilvántartási hivatal vezetője folytatja le [büntetőeljárási törvény 97. §]. Az ügyész kezdeményezi a pénzbüntetés szabadságelvonásra történő átváltoztatását, ha az elítélt azt figyelmeztetés ellenére sem fizeti meg, felelős továbbá a közérdekű munka végrehajtásáért is.³⁵

Franciaországban az ügyész szerepe kettős; egyrészt ő intézkedik a bíróság által kiszabott büntetések végrehajtása iránt, másrészt pedig felügyeletet gyakorol a büntetések végrehajtása felett. E tevékenysége kiterjed a végrehajtás törvényességére, a fogva tartási körülményekre, a börtönben előforduló rendkívüli események vizsgálatára. Az ügyész közreműködik a büntetés-végrehajtási bírónak a feltételes szabadságra bocsátással kapcsolatos eljárásában és a büntetés félbeszakításában. Az ügyészség ellenőrzi a büntetés végrehajtásának megtörténtét is, amiről a végrehajtás szervei tájékoztatni kötelesek az ügyészt.³⁶

Egyes országokban az ügyész nem jut kifejezett szerephez a büntetés-végrehajtás terén, vagy ha van is feladata, az nem számottevő.

Cipruson az ügyészségnek nincs feladata vagy felelőssége a büntetések végrehajtása terén. Ha a büntetőeljárást lefolytatták és a terheltet elítélték, az ügyészség szerepe befejeződik. A büntetések végrehajtására a jogszabályok más hatóságot jelölnek ki. A büntetés-végrehajtási igazgatás és az elítéltekkel kapcsolatos összes további kérdés az igazságügyi minisztériumhoz tartozik. Csupán egy olyan kérdéskör van, amelyben a

³⁵http://www.eurojustice.org/member_states/luxembourg/country_report/2808; lekérdezés: 2008. március 20.

³⁶Gyöngyi Gyula – Szeder Gyula: Pillantás a francia igazságszolgáltatás rendszerére. Ügyészségi Értesítő, 1991. év 2. szám, 27. oldal.

legfőbb ügyész érintett, a kegyelmi jog gyakorlása. Az Alkotmány 54. §-ának kifejezett rendelkezése szerint a bírósági ítélet megváltoztatásának, felfüggesztésének vagy átváltoztatásának engedélyezése a köztársasági elnök joga. Ez az elnöki kiváltság azonban csak a legfőbb ügyész ajánlása alapján gyakorolható.³⁷

Írországban az ügyészségnek (DPP) nincs közvetlen szerepe a büntetések végrehajtásában, illetve annak ellenőrzésében. Az ügyészség azonban fellebbezéssel élhet a Büntető Fellebbviteli Bírósághoz annak érdekében, hogy vizsgálja felül a meghozott ítéletet, ha úgy véli, hogy a kiszabott büntetés túlzottan enyhe [1993-as büntető igazságszolgáltatási törvény 2. § (1) bekezdés]. Az ügyészség 1993 óta gyakran élt ezzel a lehetőséggel, ami több esetben is a büntetés tartamának súlyosbítását eredményezte.³⁸

Svédországban az ügyész csak bizonyos kontextusban érintett a végrehajtással összefüggésben. Amennyiben a szabadságelvonással nem járó büntetésre ítélt személy nem tesz eleget akár a törvényben, akár az ítéletben megszabott feltételeknek és ezért az ítéletet meg kell változtatni, ezt csak a bíróság teheti meg. Ebben az esetben az ügyész kizárólagos feladata, hogy a bíróság elé terjessze az ügyet.³⁹ A büntetések végrehajtásához kapcsolódó ügyészi hatáskör másik csoportja az, amikor olyan feladatokat lát el, amelyekre az e területen tevékenykedő büntetés-végrehajtási és pártfogó felügyelői szolgálat, illetve más hatóságok hatásköre nem terjed ki.⁴⁰

³⁷http://www.eurojustice.org/member_states/cyprus/country_report/1601; lekérdezés: 2008. március 20.

³⁸http://www.eurojustice.org/member_states/ireland/country_report/446; lekérdezés: 2008. március 20.

³⁹http://www.eurojustice.org/member_states/sweden/country_report/639; lekérdezés: 2008. március 20.

⁴⁰Valójában két ilyen terület van: Az első a pénzbüntetések kérdése, a második a szankcióként alkalmazott kényszergyógykezelés/pszichiátriai kezelés. A pénzbüntetések behajtását a végrehajtó végzi, aki a végrehajtási igazgatáshoz tartozik. Ha a végrehajtó úgy határoz, hogy az elítélt személy rossz anyagi helyzete miatt a végrehajtásra nem kerül sor, döntése ellen az ügyész a bírósághoz fellebbezhet. A büntető törvény szerint a meg nem fizetett pénzbüntetés legalább 14 nap, legfeljebb 3 hónap időtartamú szabadságvesztésre változtatható át. Az átváltoztatás kezdeményezésére az ügyész jogosult [pénzbüntetések végrehajtásáról szóló törvény 15. §], azonban itt sem vizsgálhatja a büntetés végrehajtását. A második terület, amelyre

Észtországban az ügyésznek nincs szerepe a büntetések végrehajtásával összefüggésben. A büntetőeljárási törvény még a szabadságvesztést kiszabó ítéletek végrehajtásának felügyelete terén sem ad feladatot az ügyész számára.⁴¹ Hasonló módon tradicionálisan az Egyesült Királyság ügyészei sem rendelkeznek feladatokkal a büntetés-végrehajtás területén.⁴²

Az ügyészségnek a büntetés-végrehajtással, illetve annak külső kontrolljával összefüggésben játszott szerepe az egyes államokban természetesen nem konstans, az különböző irányokba mozdulhat el, erősödhet vagy gyengülhet. Amíg az erősödésre a törvényességi felügyelet kiteljesedése kapcsán a dolgozat a későbbiekben világos példaként hozza fel a magyar modellt, addig ettől ellenkező irányú változás figyelhető meg például Lengyelországban, ahol az ügyész büntetés-végrehajtásban betöltött szerepe/hatásköre az elmúlt években jelentősen csökkent. 1998. szeptember 1-jét megelőzően az ügyész fontos szereplő volt a büntetés-végrehajtási folyamatban, számos jogi eszközzel felügyeletet gyakorolt annak jogszerűsége fölött.

Az új büntetés-végrehajtási törvény azonban jelentősen megváltoztatta ezt a helyzetet. Ma az ügyész félként szerepel a bírósági eljárásban, hatáskörét csökkentették, de nem szüntették meg teljes egészében.⁴³ Így például indítványt tehet, illetve jogorvoslattal

a büntetés-végrehajtási és pártfogó felügyelői szolgálatnak nincs hatásköre, a bűncselekmény miatt szankcióként kiszabott pszichiátriai kezelés/kényszergyógykezelés. A svéd büntetőjog nem tartalmazza a kóros elmeállapot (unaccountability=beszámíthatatlanság) fogalmát. Amennyiben azonban valaki a bűncselekményt az elmeműködés kóros befolyása alatt követi el, azzal szemben nem szabható ki szabadságvesztés [büntető törvény 6. § (30) bekezdés], csak kényszergyógykezelés [büntető törvény 6. § (31) bekezdés]. A bűncselekmény elkövetése miatt szankcióként alkalmazott kényszergyógykezelés/pszichiátriai kezelés végrehajtására a kényszergyógykezelésről szóló törvény szerint kerül sor. Ennek alapján az ügyész annyiban érintett a végrehajtásban, hogy a kezelés ideje alatt ellenőrzi/felügyeli a kezelést végző hatóság által hozott döntéseket, ezúton megfelelő figyelmet fordít a társadalom védelmére.

⁴¹http://www.eurojustice.org/member_states/estonia/country_report/2772; lekérdezés: 2008. március 20.

⁴²http://www.eurojustice.org/member_states/england_wales/country_report/452; lekérdezés: 2008. március 20.

⁴³http://www.eurojustice.org/member_states/poland/country_report/2837; lekérdezés: 2008. március 20.

élhet a büntetés-végrehajtási eljárásban hozott bírósági döntésekkel szemben [büntetés-végrehajtási törvény 21. §].⁴⁴ Az ügyésznek maradt továbbá néhány feladata a szabadságelvonással járó büntetések – különösen a börtönbüntetések – végrehajtásával kapcsolatban.⁴⁵

2.2. A bíróság szerepe a büntetés-végrehajtásban és annak kontrolljában

2.2.1. A büntetés-végrehajtási bíráskodás modelljei

A büntetés-végrehajtással kapcsolatos bírói funkció felismerése a legújabb kori Európa jogfejlődésének terméke, amely a XX. század elején és főként annak közepén az úgynevezett újlatin államokból kiindulva jelent meg.⁴⁶

A vonatkozó szakirodalom a büntetés-végrehajtási bíró funkciójának alapvetően három jól elkülöníthető modelljét határozza meg. A Kabódi Csaba által felvázolt modellek

⁴⁴Az indítvány olyan döntéseket érinthet, mint például különleges/járulékos eljárások kezdeményezése, bizonyítékok megvizsgálása. Az ügyésznek fontos szerepe van a szabadságvesztés büntetés végrehajtása felfüggesztésének megszüntetésében vagy félbeszakításában, valamint a feltételes szabadság feltételeinek megsértését követő eljárás során is.

⁴⁵Az elítéltek kérvényeket, beadványokat, panaszokat, illetve megkereséseket juttathatnak el az ügyészhez [büntetés-végrehajtási törvény 102. §]. Ha a bíróság feltételes szabadságra bocsátást rendel el, vagy felfüggeszti a szabadságvesztés végrehajtását és az ügyész az ilyen döntést tudomásul veszi, ez a határozat azonnali végrehajtását eredményezi akkor is, ha a döntés még nem emelkedett jogerőre [büntetés-végrehajtási törvény 154. § és 162. §]. Az ügyész indítványt nyújthat be továbbá a feltételesen felfüggesztett eljárások újrakezdése iránt. A feltételesen felfüggesztett eljárások vagy az ítélet végrehajtásának felfüggesztése esetén a próbaidő alatt előírt feltételeknek való megfelelés vizsgálata azonban nem az ügyész, hanem a bíróság által kijelölt pártfogó felügyelő feladata.

⁴⁶A büntetés-végrehajtási bíráskodás kialakulására először Olaszországban került sor 1913-ban. Előzménye a „guidice di sorveglianza” (a felügyelő bíró) még csupán a börtönön kívüli munkáltatás engedélyezése kérdésében rendelkezett döntési jogosultsággal. Később, a '30-as évek elején kiterjesztették hatáskörét, részint kezdeményezési jogot kapott a feltételes szabadságra bocsátást illetően, továbbá – egy valódi büntetés-végrehajtás felügyeleti jogosítványként – ellenőrizte a biztonsági intézkedések végrehajtását. A második világháború után két újabb nemzet (Portugália és Franciaország), majd 1969-ben Lengyelország, tíz évvel később pedig Magyarország törvényhozása honosította meg a büntetés-végrehajtási bírói funkciót. A büntetés-végrehajtás feletti bírói kontroll az 1970-es évek legelején érte el csúcspontját Franciaországban, ahol a bíró a börtönkezelési program jogi irányítójává vált.

közül az első – a legrégebbi –, a büntetés-végrehajtás folyamatába beavatkozó, a reszocializációs folyamatot irányító bíró. Ezen megoldás indokát azon mögöttes büntetéstani tartalom adta, mely szerint ha az állam a szabadságvesztés-büntetést reszocializációs „alkalomnak” tekinti a személyiség átformálásra, akkor bírói kézbe kell adni a folyamat irányítását. Az viszont nem célszerű, hogy az ítélőbíró végezze ezt „utómunka” gyanánt, sokkal alkalmasabb erre a feladatra egy kellő szakmai – büntetéstani börtönügyi – jártassággal rendelkező szakbíró.

Kabódi Csaba arra is rámutat, hogy a '80-as évekre a reszocializációs teória „csődjé” következtében a szabadságvesztés-büntetés végrehajtása „megtisztult” a kényszer-nevelő, kezelő-gondoskodó tartalomtól, s emiatt a „börtön-programot” vezérlő büntetés-végrehajtási bírói funkció is okafogyottá vált. Nem maradt viszont munka nélkül, egyrészt a fogva tartott „jogi ügyeiben” megőrizte kompetenciáját, másrészt új feladatként az úgynevezett közösségi – tehát legfeljebb szabadságkorlátozással járó – szankciók (például a közérdekű munka) végrehajtásában kapott fő szerepet. E felfogást követte Franciaország, Olaszország és Portugália is.⁴⁷

⁴⁷A büntetés-végrehajtási bírói eljárás időszerű kérdései címmel az 1994. évi 2. számú Ügyészségi Értesítő 22-25. oldalán megjelent tanulmányomban e három ország büntetés-végrehajtási bírói hatáskörét is elemezve az alábbi értékelést adtam:

„Franciaországban

A büntetés-végrehajtási bíró dönt a feltételes szabadság kérdésében, a büntetés elengedéséről, a büntetés-végrehajtás felfüggesztése, félbeszakítása tárgyában, a végrehajtási fokozat módosításáról, a félszabadság, kijárás, eltávozás engedélyezéséről az úgynevezett biztonsági periódusból történő elbocsátás tárgyában, közreműködik a szabadság elvonást helyettesítő szankciók végrehajtásában.

Olaszországban

A büntetés-végrehajtási bíró elbírálja a fogva tartottak munka és fegyelmi ügyeiben benyújtott panaszokat, dönt a szabadság és az eltávozás engedélyezéséről, határoz a külső kórházba, gyógyintézetbe történő beutalásról, jóváhagyja és felülvizsgálja az elítéltek kezelési tervét. A büntetés-végrehajtási bíróság határoz a büntetés elengedéséről és annak megszüntetéséről, a biztonsági intézkedések korábbi megszüntetéséről, a próbára bocsátás engedélyezéséről és megszüntetéséről, dönt a félfogságra bocsátás kérdésében.

Portugália

A büntetés-végrehajtási bíróság fő feladata a kiszabott büntetéseknél vagy biztonsági intézkedéseknél a büntetés-végrehajtás során szükségessé váló átváltoztatása, helyettesítése, különösen a feltételes szabadság, valamint a biztonsági intézkedések módosítása.”

Az előbbtől eltérő büntetés-végrehajtási bírói koncepciót tükröz a német-osztrák megoldás, melynek elvi kiindulópontja eredendően más volt, nem érdemi-beavatkozó, hanem formális-jogvédelmi jellegű. A büntetés-végrehajtási bíró e körben nem felügyeli a „börtönügy” működését, hanem a büntetés-végrehajtás és a – fogva tartott – állampolgár közötti jogvitában dönt. Az elítélt érdekében „büntetés-végrehajtási pert” indíthat, ha úgy véli, hogy a büntetés-végrehajtási személyzet által alkalmazott vagy elmulasztott módszerek sértették a törvényben rögzített jogit. A „németajkú” büntetés-végrehajtási bíróságok hivatalból is ellenőrzik a szabadságvesztésből való feltételes elbocsátás „személyre szabott feltételeinek” meglétét.

A Kabódi Csaba által felvázolt harmadik modellben a büntetés-végrehajtási bíró tulajdonképpen nem szabadon, önállóan döntő „börtönügyi igazságszolgáltató hatóság”, hanem olyan „büntetés-végrehajtási jogalkalmazó”, akinek feladata az ítéldbíróság határozatában foglalt szankció végrehajtása jogi kereteinek meghatározása, illetve „időközi” módosítása és felülvizsgálata. E megoldást követte a magyar és a lengyel jogalkotó is.⁴⁸

2.2.2. Egyes európai országok gyakorlata

A most bemutatott rendező elvek szem előtt tartásával vizsgáltam meg néhány európai ország gyakorlatát a bíróságok büntetés-végrehajtással összefüggésben játszott szerepét illetően.

Csehországban az ítéletek végrehajtásáról a bíróság gondoskodik. A végrehajtási eljárás szabályait a kerületi és a regionális bíróságok eljárási szabályai határozzák meg. E szabályok szerint az elsőfokon eljáró egyesbíró (tanács elnöke) köteles gondoskodni arról, hogy a jogerőssé vált bírói döntést a jogszabályoknak megfelelően, késedelem nélkül hajtsák végre. A szabadságvesztés-büntetést kiszabó ítélet végrehajtásának módját a szabadságvesztés végrehajtásáról szóló törvény és annak végrehajtási rendelete

⁴⁸Csernyánszky Lajos – Horváth Tibor – Heylmann Katalin – Kabódi Csaba – Lőrincz József – Nagy Ferenc – Palló József: Büntetés-végrehajtási jog. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2007. 321-322. oldal.

– a „Szabadságvesztés végrehajtásának szabályai” – rendezi.⁴⁹ A bíróság hatáskörébe tartozik az elítélt feltételes szabadságra bocsátása és feltételes elítélése is.⁵⁰

A büntetések végrehajtása Portugáliában is a bíróság hatáskörébe tartozik. A büntetés végrehajtására hatáskörrel és illetékességgel rendelkező bíróság dönthet a büntetés felfüggesztésének megszüntetéséről, valamint a kiszabott büntetés, illetve biztonsági intézkedés átváltoztatásáról, illetve megváltoztatásáról is. A bíróság több vonatkozásban jogvédelmi feladatot is ellát.⁵¹

Spanyolországban a büntetések végrehajtása az igazságügyi hatóságok hatáskörébe tartozik. A bírósági hierarchiában a specializált büntetés-végrehajtási bíró irányítja a büntetések végrehajtását. Ennek során ellenőrzi a szabadságvesztés büntetés idejét, dönt a feltételes szabadságra bocsátás és más kedvezmények tárgyában, határoz a büntetés végrehajtásával összefüggő egyéb kérdésekben stb.⁵² Spanyolországban a fogva tartottak jogvédelme szempontjából is meghatározó szerep jut a büntetés-végrehajtási bírónak. Ezt a jogintézményt (juez de vigilancia penitenciaria) 1979-ben vezették be a spanyol büntetés-végrehajtási törvény (LGP) hatálybalépésével. A büntetés-végrehajtást érintő minden lényeges döntés a hatáskörébe tartozik, így például az elítéltek kérelmeiről, panaszairól való döntés is, amennyiben az alkotmányban rögzített alapjogok vagy az elítélt jogainak a megóvásáról van szó. A végrehajtási igazgatási

⁴⁹http://www.eurojustice.org/member_states/czech_republic/country-report/1715; lekérdezés: 2008. március 20.

⁵⁰A bíróság a feltételes szabadságra bocsátásról nyilvános tárgyaláson végzéssel határoz, ami fellebbezéssel megtámadható. Amennyiben a bíróság az elítéltet feltételes szabadságra bocsátja, elrendeli a felügyeletét és további kontroll végett átadja a pártfogó felügyelőnek és a közvetítőnek. Feltételes elítélés esetén az elsőfokon eljáró bíróság köteles a próbára bocsátott személy magatartását rendszeresen ellenőrizni. A próbaidő letelte után a bíróság dönt arról, hogy a feltételesen elítélt személy „jó útra tért-e” vagy a feltételesen felfüggesztett ítélet alapján büntetést szab-e ki.

⁵¹http://www.eurojustice.org/member_states/portugal/country_report/2814; lekérdezés: 2008. március 20.

⁵²http://www.eurojustice.org/member_states/spain/country_report/633; lekérdezés: 2008. március 20.

hatóság minden korlátozó, jogelvonó döntését felülvizsgálhatja, meghatározott esetekben pedig eleve a büntetés-végrehajtási bíró dönt.⁵³

Németországban a végrehajtás-kontrollnak és a bírósági jogvédelemnek egy igen differenciált és bonyolult felépítésű rendszere alakult ki, melynek célja a törvényesség biztosítása úgy az elítéltek vonatkozásában, mind pedig a végrehajtási intézmények működését érintően. Egyrészt létezik egy belső, a végrehajtáson belüli kontroll – szemben a végrehajtásra kívülről ható ellenőrzéssel –, másrészt a bírósági kontroll is megkülönböztethető a végrehajtási cselekmények felügyeletének, illetve felülvizsgálatának egyéb formáitól. A belső ellenőrzés a felügyeleti hatóságok, nevezetesen a tartományi igazságszolgáltatási és végrehajtó hivatalok jogi- és szakmai kontrollját jelenti. Ezen feladatok ellenőrzéséhez járulhatnak hozzá a fogva tartottak alakszerűségéhez nem kötött jogsegély iránti beadványai (indítványai és panaszai).⁵⁴

Németországban minden szabadságvesztéssel összefüggő jelentős döntés specializált bíró, a büntetés-végrehajtási bíró hatáskörébe tartozik. A büntetés-végrehajtási bíró hatásköre kiterjed többek között a szabadságvesztés feltételeinek meghatározására, a feltételes szabadságra bocsátás engedélyezésére és annak ellenőrzésére, hogy az elítélt teljesíti-e az előírt követelményeket, ha a kiszabott szabadságvesztés büntetés végrehajtását felfüggesztették vagy feltételes szabadságra bocsátották. A bíróság dönt a pénzbüntetés végrehajtásának felfüggesztéséről, ha az elkövető szabadságvesztés büntetését tölti, továbbá a pénzbüntetés szabadságvesztésre történő átváltoztatása esetén a végrehajtás felfüggesztésének engedélyezéséről.⁵⁵

Németországban az elítélt alkalmat kap arra, hogy javaslatával és panaszaival a végrehajtási intézet vezetőjéhez forduljon. A végrehajtási intézkedés(ek) ellen bírói

⁵³Lőrincz József – Nagy Ferenc: Börtönügy Magyarországon. Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokság, Sajtóiroda, Budapest, 1997. 18. oldal.

⁵⁴Barabás Andrea Tünde: A büntetés-végrehajtási bíró kontrollja Németországban. Magyar Jog, 1994. évi 4. szám, 248. oldal.

⁵⁵http://www.eurojustice.org/member_states/germany/country_report/2790; lekérdezés: 2008. március 20.

döntés kérhető, ha a kérelmező bizonyítani tudja, hogy az intézkedés vagy annak elmulasztása őt jogaiban sértette. Az indítványról a büntetés-végrehajtási kamara (Strafvollstreckungskammer) dönt, amelynek területén az érintett végrehajtási intézet van.

Az ítélkező bíróság és a büntetés-végrehajtási kamara bírói funkciói megoszlanak. Amíg az ítélkező bíróság mindazon igazságügyi döntésre illetékes, amit a szabadságelvonással nem járó szankciók végrehajtásának kezdete előtt hozna, addig a büntetés-végrehajtási kamara hatáskörébe azok az igazságügyi döntések tartoznak, amelyek a szabadságelvonás kezdetével válnak szükségessé. A kamara bizonyos fokig a végrehajtási hatóságok igazságügyi ellenpárja. A tartományi székhelyen működő törvényszék (Landgericht) keretében speciális ítélkező testületként létrehozott büntetés-végrehajtási kamarák speciális ismeretekkel rendelkeznek a büntetés- és intézkedés-végrehajtás területén megkövetelt feladatok teljesítéséhez.

A büntetés-végrehajtási kamara határozata ellen fellebbezés nyújtható be, amelyről a tartományi felsőbíróság (Oberlandesgericht) dönt. Amennyiben ezzel a büntetés-végrehajtási törvény szerinti jogi út kimerül, a fogva tartottak alapjogainak súlyos sérelme esetén az alaptörvény szerint alkotmányjogi panasz előterjesztésére is lehetőség van.⁵⁶ Ezen túlmenően, az utolsó belső állami döntést követően panasz nyújtható be az Emberi Jogok Európai Bíróságához.

Ausztriában az elítéltek jogvédelme magában foglalja a kérelem, panasz, a végrehajtási felügyeleti hatóságokhoz fordulás intézményét. A végrehajtás menetével kapcsolatos lényeges döntéseket a végrehajtási bíróságok hozzák, ezek a fogva tartottak alapvető jogait, valamint a közösség biztonsági érdekeit érintik.⁵⁷ A büntetés-végrehajtási bíróság hatáskörét a büntetés-végrehajtási törvény (Strafvollzugsgesetz StVG) 16. §-a

⁵⁶Heincz Müller-Dietz: A büntetés-végrehajtás (Strafvollstreckung és Strafvollsung) jogi és bírósági kontrollja Németországban. In: II. Német-magyar Büntetőjogi és Kriminológiai Kollokvium, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó – Országos Kriminológiai és Kriminalisztikai Intézet, Budapest, 1984., 257-259. oldal.

⁵⁷Vókó György: A büntetés-végrehajtás törvényességi felügyeletének fontossága, módszerei és eszközei. Ügyészségi Értesítő, 1990. évi 1. szám, 9. oldal.

szabályozza. Büntetés-végrehajtási bíróság valamennyi tartományi bíróságon működik, egyesbíróként, illetve három hivatásos bíróból álló tanácsban eljárva. A büntetés-végrehajtási bíróság dönt például az elítéltnak a büntetés-végrehajtás költségeihez történő hozzájárulásáról, a büntetés-megszakításról, bizonyos biztonsági intézkedésekről, a könnyített végrehajtás engedélyezéséről, valamint a feltételes szabadon bocsátásról.⁵⁸

Lettországban a fő szabály szerint az ítéletet hozó bíróság felügyeli az ítélet végrehajtását. Hatásköre kiterjed az ítélettel kiszabott büntetés átváltoztatása, a feltételes szabadságra bocsátásra vagy annak megszüntetésére, valamint az amnesztia iránti kérelemre.⁵⁹

Lengyelországban a szabadságelvonással járó büntetések feletti felügyeletet a büntetés-végrehajtási bíró gyakorolja. Hatáskörébe tartozik többek között a büntetés tartamának számítása ellen benyújtott panasz elbírálása, az elítélt által saját maga okozta sérülés miatti kezelés beszámítása a szabadságvesztés időtartamába, a pénzbüntetés szabadságvesztésre történő átváltoztatása, a szabadságelvonással járó büntetés végrehajtása az elítélt pszichiátriai kezelését követően, továbbá a szabadságvesztést kiszabó ítélet végrehajtásának felfüggesztésére tett ügyészi indítvány elbírálása.⁶⁰ A büntetés-végrehajtási bíró rendeli el a pártfogó felügyeletet, határoz a büntetés megszakításáról, visszavonásáról, valamint dönt a feltételes szabadságra bocsátásról és annak megszüntetéséről.⁶¹

Olaszország már az 1930-1931. évi törvényhozás óta rendelkezik a büntetés-végrehajtási bíró jogintézményével. Az 1975. évi új büntetés-végrehajtási törvény

⁵⁸Gartner István – Oltyán István: Szomszédolás. Gondolatok az osztrák büntetés-végrehajtási jogról és büntetés-végrehajtásról. Börtönügyi Szemle, 1998. évi 1. szám, 61. oldal.

⁵⁹http://www.eurojustice.org/member_states/latvia/country_report/2819; lekérdezés: 2008. március 20.

⁶⁰http://www.eurojustice.org/member_states/poland/country_report/2837; lekérdezés: 2008. március 20.

⁶¹Lajtár István: A büntetés-végrehajtási bírói eljárással kapcsolatos időszerű kérdések. Ügyészségi Értesítő, 1994. évi 2. szám, 22. oldal.

különbséget tett az elsőfokú bíróságokon működő egyes büntetés-végrehajtási bíró és a fellebbezési törvényszékek mellett tevékenykedő büntetés-végrehajtási szenátus között. Az 1986. évi reform egyrészt bővítette az egyesbíró hatáskörét, másrészt megváltoztatta az általa hozható intézkedések jellegét és módját. A bíró jogosult például az elítélt jogainak védelmét szolgáló intézkedések hozatalára (így a fegyelmi és a munkáltatási ügyekben benyújtott fogva tartotti panaszok elbírálására), továbbá minden személyi, biztonsági intézkedés végrehajtására, valamint az intézeten kívüli munkavégzés és a szabadság engedélyezésére. A reform során kibővült büntetés-végrehajtási bírósági hatáskör kiterjed a feltételes elbocsátásra, az úgynevezett házi őrizetre (*detenzione domiciliare*) és a büntetés végrehajtásának elhalasztására. Figyelemre méltó, hogy a bíróság idővel egyre inkább az egyesbíró döntése elleni fellebbezés fórumává vált.⁶²

Napjainkban Olaszországban a büntetés-végrehajtás jogszerűségének ellenőrzésével megbízott független szerv a Felügyelő Bírói Testület. Az 1975. évi reformot, majd az 1986. évi módosítást követően a Felügyelő Bíró és a Bíróság – funkcióik strukturált rendjének köszönhetően – beavatkozhat a szabadságvesztés végrehajtásának az egyént érintő fontos kérdéseinél, s így ellenőrzést gyakorolhat a börtönadminisztráció tevékenysége felett. Intézményi helyzetüknél fogva – Olasz Alkotmány 101. cikkének 2. bekezdése – nagyon magas fokú önállósággal rendelkeznek annak érdekében, hogy az általuk végzett ellenőrzés minden befolyástól mentes legyen.

Azon funkciók közül, amelyeket a törvény a Felügyelő Bíró tisztségéhez kapcsol, s amelyek tényleges garanciát adnak a kezébe, indokolt külön is kiemelni az elítéltek kezelési programjának jóváhagyását, a munkáltatással és fegyelmezéssel kapcsolatos panaszok elbírálását, valamint a fogva tartottak által előterjesztett egyéb panaszok meghallgatását, illetve azok átvételét.⁶³

⁶²Lőrincz József – Nagy Ferenc: Börtönügy Magyarországon. Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokság, Sajtóiroda, Budapest, 1997. 17. oldal.

⁶³Giovanni Tamburino: A biztonsági elítéltek kezelése független szabályozói. Börtönügyi Szemle, 2004. évi 1. szám, 56. oldal.

Franciaországban az 1959-ben hatályba lépett büntetőeljárás törvény (CPP) teremtette meg a büntetés-végrehajtási bírót (juge de l'application de peines) jogintézményét, amely egyrészt igazságszolgáltatási, bírói feladatokat lát el, másrészt a végrehajtási intézeteket érintő adminisztratív teendőket is végez. A CCP értelmében a fogva tartott a büntetés-végrehajtási bíróhoz fordulhat és kérheti a végrehajtási intézet vezetője által hozott fegyelmi intézkedés(ek) felülvizsgálatát. A CCP 722. cikke szerint minden végrehajtási intézetnek büntetés-végrehajtási bíróhoz kell tartoznia, aki egyúttal a mellé rendelt büntetés-végrehajtási bizottság (Commission de l'application des peines) elnöke is. A büntetés-végrehajtási bíró, illetve a bizottság irányítja az elítéltek ítéleteinek végrehajtását. A végrehajtási bíró a fogva tartás rendjébe valójában nem avatkozhat be, jogosultsága lényegében az ítélet-végrehajtással kapcsolatos ügyekre (szabadságvesztés félbeszakítása, időtartamának csökkentése, feltételes szabadságra bocsátás stb.) vonatkozik.⁶⁴

2.3. Az ombudsman szerepe a büntetés-végrehajtás külső kontrolljában

2.3.1. Az ombudsmani jogintézmény és az azzal kapcsolatos nemzetközi elvárások

A parlamentnek felelős ombudsman intézményét először Svédországban IV. Gusztáv uralkodása alatt teremtették meg a demokratikus alkotmány létrehozásakor 1810-ben. Feladata az volt, hogy mint parlamenti megbízott, az állampolgároknak a közigazgatási túlkapásaival szembeni védelmét és egyúttal a parlament szerepének az erősítését biztosítsa.⁶⁵

A skandináv országok közül Finnország 1919-ben, Dánia 1953-ban, míg Norvégia 1963-ban hozta létre saját ombudsmanját. Az 1960-as évektől kezdődően aztán szinte robbanásszerűen elterjedt a világban az ombudsman intézménye.

⁶⁴Lőrincz József – Nagy Ferenc: Börtönügy Magyarországon. Büntetés-végrehajtási Országos Parancsnokság, Sajtóiroda, Budapest, 1997. 17. oldal.

⁶⁵Majtényi László: Ombudsman-állampolgári jogok biztosa. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1992. 18. oldal.

Az Európai Unió tagországainak többségében (Dánia, Spanyolország, Franciaország, Írország, Hollandia, Ausztria, Portugália, Finnország, Svédország, Nagy-Britannia) ismert az általános hatáskörű nemzeti ombudsman intézménye. Két további országban (Olaszország és Belgium) regionális szinten működik általános hatáskörű ombudsman, Luxemburgban és Németországban parlamenti petíciós bizottság működik. (Németországban szövetségi szinten csak szakombudsmanokat – adatvédelmi és a fegyveres testületek tagjainak jogait védő biztost – neveznek ki.) Görögországban pedig csak a petíciós jog ismert.

A szakirodalom első, második és harmadik generációs ombudsmanhivatalokat különböztet meg, mely különbségtétel elsősorban időrendi, de egyben lényegi-tartalmi sajátosságot is jelez. Az elsőbe a skandináv intézményeket, a másodikba a brit-francia változatot, a harmadikba a relatíve új európai (például spanyol és osztrák), valamint a tengerentúli intézményeket sorolhatjuk. A volt szocialista országok közül először Lengyelországban jött létre az ombudsmani hivatal 1988. január 1-jével.

Az Európai Tanács Miniszteri Bizottsága 1985-ben R (85) 13. szám alatt Ajánlást fogadott el, amelyben üdvözölte az intézmény terjedését és hangsúlyozta a tagállamok, az ombudsmanok, valamint az Európa Tanács közötti együttműködés fontosságát. Az Ajánlás felhívja a tagállamok figyelmét arra, hogy

- a) vizsgálják meg az ombudsman kinevezésének lehetőségét nemzeti, regionális, helyi szinten vagy speciális igazgatási területeken;
- b) ahol ez még nem történt meg, hatalmazzák fel az ombudsmant az emberi jogok kiemelt figyelemmel kísérésére, illetve ezzel kapcsolatos vizsgálatok folytatására;
- c) fontolják meg az ombudsman hatáskörének és eszközeinek megerősítését és kiterjesztését az emberi jogok és alapvető szabadságoknak a közigazgatás működésével szembeni védelme hatékonyságának növelésére.⁶⁶

Az Ajánlás figyelemmel van arra, hogy az Európa Tanács egyes tagországaiban nem azonos az ombudsman hatásköre. Működési területe, hatásköre szerint ugyanis többféle

⁶⁶Varga Zs. András: Ombudsmanok Magyarországon. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004. 31. oldal.

ombudsman létezik a nemzetközi gyakorlatban. Ismeretes általános hatáskörű és ügynevezett szakombudsman. Számos országban működnek meghatározott alkotmányos jog vagy társadalmi csoport védelmére specializált ombudsmanok (például adatvédelmi kisebbségvédelmi, környezetvédelmi, börtönombudsman). Néhol csak regionális vagy helyi szinten, másutt országos (nemzeti) ombudsmanokat választanak. Különbféle alkotmányos jogok védelmére, illetőleg a közigazgatás egyes területeinek felügyeletére szakosított ombudsmanokat lehet választani. A nemzetközi gyakorlat általában akkor bízta ombudsmanra egy alkotmányos jog védelmét, ha annak sérelme a polgárok szabadságára különösen nagy veszélyt jelent vagy amennyiben – a környezetvédelem ügyének válságos volta miatt – helyeselhető egy környezetvédelmi parlamenti biztos gondolata.

Az előbb említettek szerint a parlamenti biztos lehet szakombudsman is, ekkor meghatározott állampolgári jog (például információs önrendelkezési jog) védelmében jár el vagy a közigazgatás körülhatárolt részét (például börtönügy, egészségügy) ellenőrzi. Kormányzati meghatalmazás alapján is működnek ombudsmanok, különösen Skandináviában. Ők minden esetben szakombudsmanok. Némelyikük – például a fogyasztóvédelmi biztos – tevékenysége kiterjed a magánszférára is. A helyi közigazgatást – a választott helyi képviselőtestület megbízásából – városi ombudsman ellenőrizheti. Az ombudsmannak mind az eredeti svéd modellben, mind pedig jó néhány szilárdan működő demokráciában az alapvető funkciója a közigazgatás zökkenőmentes működésének biztosítása, ezen kívül fontos szerepe van az alapvető emberi jogok megsértése elleni küzdelemben is.⁶⁷

Az Ajánlásnál részben pontosabb, részben attól eltérő ismérveket tartalmaz az Európa Tanács Jogi Igazgatósága által 1996-ban közzétett Közigazgatási Kézikönyv.⁶⁸ A Kézikönyv megkülönbözteti a közigazgatás kontrolljának három formáját: a belső, a bírósági és az ombudsmani utat, amelyek alkalmas jogorvoslati eszközök lehetnek a

⁶⁷Rákosi Tibor: Ombudsmanok Európában, az európai ombudsman tevékenysége. Ügyészek Lapja, 2003. évi 4. szám, 50. oldal.

⁶⁸Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons, A Handbook.

közigazgatás anyagi jogi és eljárási követelményeinek érvényesítése érdekében. A legfontosabb a bírói út, amely az emberi jogok védelmének lényegi eleme, a belső út, a nemzeti törvényhozások által biztosított a fellebbezés lehetősége a közigazgatási hatóság döntése ellen, az ombudsman pedig a bírósági kontrollt kiegészítő, de ahhoz hasonlóan – az ellenőrzött közigazgatási intézményrendszerhez képest – külső intézmény.

A Kézikönyv 78. pontja az ombudsman azon legfontosabb ismérveit is meghatározza, melyeket az Európa Tanács megkövetel a közigazgatás ombudsman típusú ellenőrzésétől.⁶⁹

A Kézikönyv által meghatározott „ombudsman minimum kritériumok” természetesen nemcsak az általános hatáskörű ombudsmanra irányadók, hanem azokra az ágazati hatáskörrel felruházott szakombudsmanokra is, akik vizsgálódása nem minden jogra és szabadságra terjed ki, hanem csak azok valamely körülhatárolt részére, például a büntetés-végrehajtás területére.

Számos tanulmány hangsúlyozza, hogy a büntetés-végrehajtás gyakorta képezi fontos területét az ombudsmanok vizsgálatainak, egyes országokban pedig kifejezetten erre specializált börtönombudsmanok is létrejöttek. Ezekben az országokban – amint arra Vókó György több helyütt rámutat – az ombudsman büntetés-végrehajtási jogi szempontból az emberi jogok biztosítása terén egy egyedi ügyekben eljáró panasz fórum. Amennyiben az eljárás folyamatban van, meg kell várni, míg a jogorvoslati lehetőséget kimerítik. Csak szükség esetén tart ellenőrzést, tehát nem

⁶⁹Ezek a következők:

- a) függetlenek;
- b) lehetőleg a parlament által választottak;
- c) magánszemélyek szabadságjogai (rights and freedoms) védelme és a közigazgatási döntések jogszerűségének és tisztességének (lawfulness and fairness) érdekében járnak el;
- d) jogosultak betekinteni a közigazgatási hatóságok irataiba;
- e) kötetlen eljárás alapján döntenek (informal procedures);
- f) felhatalmazással rendelkeznek vizsgálatok indítására, nézeteik kifejtésére, illetve a jogalkotást és jogalkalmazást érintő ajánlásokat tesznek.

rendszeresen, ami pedig már nem felügyelet s megelőző hatás is kevesebb fűződik hozzá, csak az egyéni sérelmet tudja elsősorban kivizsgálni.

Több országban tapasztalat, hogy a panaszokat, kérelmeket is általában megküldik kivizsgálásra vagy a büntetés-végrehajtási szervhez, illetve feletteséhez vagy az ügyészségnek, hiszen nem kevés esetben speciális ismeretekre van szükség a kivizsgáláshoz. Az ombudsman nem végezhet – nem is tud speciális szakismeret, módszerek, eszközök hiányában – általános megelőző, feltáró vizsgálatokat, nincs rendszeresen és gyakran jelen a vizsgált szervnél, nem látja át működésének egészét, nincs benne a büntető felelősségre vonás folyamatában. A sérelmek túlnyomó többsége pedig a büntetőeljárás folyamatából származtatható. Tehát az ombudsman szerepe nem törvényességi felügyelet, hanem emberi jogi fórum.⁷⁰

2.3.2. A büntetés-végrehajtási kontrollszerp megjelenése egyes nemzeti ombudsmanok gyakorlatában

Svédországban az ombudsmannak igen széles hatásköre és jogosítványa van. A svéd ombudsmanok kivizsgálhatják a rendőrség elleni panaszokat, vizsgálatot folytathatnak a külügyminisztérium, a biztonsági szolgálatok, sőt még a bíróságok tevékenységét érintően is. Hangsúlyozni kell azonban, hogy csak bírói jogsértés gyanúja alapján végezhet vizsgálatot és az a bírói mérlegelés körét nem érintheti. Az ombudsmannak joga van ellenőrzést tartani a közigazgatási szerveknél, kórházakban, börtönökben, katonai egységeknél, oktatási intézményekben. Tevékenysége hagyományosan az igazságszolgáltatás és a büntetés-végrehajtás területén hangsúlyos.⁷¹

Skóciában az ombudsman a büntetés-végrehajtási intézetekkel kapcsolatos panaszokért felelős. Ennek kapcsán kivizsgálja a büntetés-végrehajtási intézményekben elhelyezett azon fogva tartottak és fiatal bűnelkövetők által előterjesztett panaszokat, akiknek a

⁷⁰Vókó György: Garanciák. A büntetés-végrehajtást övező biztosítékok. Börtönügyi Szemle, 1998. évi 3. szám, 28-29. oldal.

⁷¹Varga Zs. András: Ombudsmanok Magyarországon. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004. 18. oldal.

kérelmeit a fogva tartó intézményen belül nem intézték el kielégítő módon, és akik az azzal kapcsolatos eljárást kifogásolják. Intézi továbbá azok panaszait is, akik a fegyelmezés módszereit sérelmezik. A biztos csak a fogva tartottaktól származó panaszokat vizsgálhatja ki, valamint az olyan kérelmeket, melyek a Skót Büntetés-végrehajtási Szolgálat hatáskörébe tartozó döntésekkel kapcsolatosak.⁷²

Nagy-Britannia volt az első nagy lélekszámú ország, amelyben ombudsmant választottak. 1967. április 1-jén vezették be az intézményt (Parliamentary Commissioner Act, 1967.). A brit törvény egyik melléklete felsorolja, hogy mire van hatásköre a parlamenti biztosnak, majd részletezi a hivataloknak azt a körét is, ahol nincs vizsgálati jogosultsága. A brit ombudsman a helyi és a központi adminisztrációt is bírálhatja, de csak korlátozásokkal. Így például bírálhatja ugyan a miniszteri döntéseket, de a külföldre irányuló döntéseket már nem vitathatja, valamint a külföldön működő brit intézményeket sem kritizálhatja. Nagy-Britanniában az ombudsmani szervezetet több módosítás is érintette. 1973-ban egészségügyi ombudsmant választottak, 1975-ben pedig a helyi közigazgatás elleni panaszok kivizsgálására helyhatósági parlamenti biztost neveztek ki. Azóta újabb szakosított biztosok is működnek.⁷³

Angliában az ombudsman a büntetés-végrehajtásért és a feltételes szabadságra bocsátásért is felelős. Kivizsgálja a fogva tartottak azon panaszait, melyek a börtönbeli bánásmóddal kapcsolatosak. Jogosult az ügy érdemi részének és magának az eljárásnak a vizsgálatára is. Hatásköre a feltételes szabadságra helyezetttekkel foglalkozó szakszolgálat működésére is kiterjed.⁷⁴

Észak-Írországbán a büntetés-végrehajtási ombudsman kivizsgálja a végrehajtási intézményekben elhelyezett azon fogva tartottak és bűnelkövetők által előterjesztett panaszokat, akiknek a kérelmeit az Észak-Írországi Büntetés-végrehajtási Szolgálaton

⁷²<http://www.bioa.org.uk/org-detail.php?orgid=20>; lekérdezés: 2008. március 20.

⁷³Rákosi Tibor: Ombudsmanok Európában, az európai ombudsman tevékenysége. Ügyészek Lapja, 2003. évi 4. szám, 59. oldal.

⁷⁴<http://www.bioa.org.uk/org-detail.php?orgid=23>; lekérdezés: 2008. március 12.

belüli eljárás során nem intézték el kielégítő módon, valamint azok panaszait, akik a fegyelmezés módszereit sérelmezik. Az ombudsman jogosult az ügy érdemi részének és magának az eljárásnak a vizsgálatára is.⁷⁵

2.4. A büntetés-végrehajtás civil kontrollja

2.4.1. Társadalmi ellenőrzési modellek

A büntetés-végrehajtás történetében a társadalom többféle szerephez jut, ennek sajátos formáját jelenti a civil kontroll vagy társadalmi felügyelet. A mai modern jogállamok többségében – némelyikben már négy évszázada – érvényesül a büntetések végrehajtása feletti társadalmi kontroll. Ez lényegét tekintve a végrehajtó hatalom – egy sajátos, természeténél fogva a társadalom számára elzárt – működési területének a közösség által való ellenőrzése, ami egyúttal az igazságszolgáltatás nyilvánosságának megvalósításához fűződő jogállami követelmény realizálásának is tekinthető.⁷⁶

Kabódi Csaba és Lőrincz József rámutat arra, hogy az Európában létrejött két alapvető modell alapján a társadalom aktivitása a büntetések végrehajtása területén egyfelől közreműködés-segítésben, másfelől korlátozott kontrollgyakorlás formájában érvényesül. A közreműködés-segítés funkciója lényegében távoli történelmi, vallási gyökerekből táplálkozó emberbaráti-karitatív tevékenység, míg a korlátozott kontrollgyakorlás lehet a társadalom hatósági jellegű részvétele a fogva tartottak ügyeinek, jogaikat érintő kérdések eldöntésében, avagy a közvélemény „éber, figyelő-ellenőrző tekintete” a börtönök zárt világára.⁷⁷

A börtön társadalmi felügyeletének gyökerei egészen a XVI-XVII. század fordulójáig, a mai értelemben vett szabadságvesztés-büntetés előzményének tekinthető fenytőházakig

⁷⁵<http://www.bioa.org.uk/org-detail.php?orgid=61>; lekérdezés: 2008. március 12.

⁷⁶Lőrincz József: A büntetés-végrehajtás civil kontrollja. Belügyi Szemle, 2002. évi 2-3. szám, 167. oldal.

⁷⁷Kabódi Csaba: A büntetés-végrehajtás társadalmi ellenőrzése. Büntetés-végrehajtási jog. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2001. 328. oldal.

nyúlnak vissza. 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. A börtönöket felügyelő bizottságok széles körű elterjedése a XIX. század utolsó harmadában kísérőjelensége volt a polgári fejlődésnek. A III. Nemzetközi Börtönügyi Kongresszus 1885-ben zárónyilatkozatában kimondta, hogy a bizottságok tevékenységének célja a fogva tartás törvényességének ellenőrzése, közreműködés az elítéltek erkölcsi megjavításában és a szabadulók megfelelő támogatása.⁷⁸

A büntetés-végrehajtás társadalmi kontrollja a leglátványosabb fejlődést a nyugat-európai államokban érte el.

A külföldi megoldások általános jellemzője, hogy e kontrollról a büntetés-végrehajtási törvény ad szabályozást, továbbá, hogy e bizottságok nem panaszhatóságok, vagyis nem rendelkeznek döntési jogkörrel. Feladatkörük többnyire az, hogy az egyes ügyekben feltárt megállapításait jelezzék a felettes végrehajtási szervekhez, funkciójuk egyre inkább kiegészül az elítéltek reszocializálását támogató-segítő szereppel. A bizottságok eredményes működésének alapfeltétele egyrészt a bizottsági tagok szakmai érdeklődése és alapos felkészültsége, másrészt a végrehajtási intézetek személyi állományával való összehangolt együttműködés. Az államok legtöbbszörében a bizottságok tagjaival szembeni követelmény a végrehajtási szervektől való függetlenség. A legtöbb bizottságban jelen van a büntetés-végrehajtási bíró, a területileg illetékes ügyészség képviselője, továbbá a helyi képviselőcsoport tagja. A bizottság tagjait titoktartási kötelezettség terheli és általában arra kötelezettek, hogy évenként összefoglaló jelentést készítsenek a felettes büntetés-végrehajtási hatóság számára.

2.4.2. Egyes európai országok megoldásai

Amint arra már előzetesen utaltam, a szakirodalomban uralkodónak tekinthető nézetek szerint – melyet Kabódi Csaba és Lőrincz József is képvisel – az országok egyik

⁷⁸Acles Du Congres Penitentiaire International De Rome, November 1885. II. 2. pp. 477-484.

résében a társadalmi felügyeleti bizottságok nem csupán ellenőrzési funkciókat töltenek be a nyilvánosság képviselőjeként, hanem szélesebb körű feladatkörrel is rendelkeznek, így például Angliában, Svédországban, Hollandiában.

Angliában az 1952. évi büntetés-végrehajtási törvény előírásai szerint valamennyi kisebb letartóztató intézet mellett úgynevezett látogatóbizottságot (visiting committees) hoztak létre, míg a nagyobb intézetek köré úgynevezett felügyelő-bizottságot (boards of visitors) szerveztek. Ez utóbbi tagjait a belügyminiszter, az előbbieket pedig a területi bíróság nevezi ki. A látogatóbizottságoknak csak békebíró lehet a tagja, aki – lévén laikus – nem az állam, hanem a lakosság képviselőjeként vesz részt a munkában. A bizottságba csak olyan személy választható, aki független a büntetés-végrehajtástól és nincs kapcsolatban sem az intézet vezetésével, sem a személyi állomány tagjaival.⁷⁹

A bizottság tagjainak jogában áll a börtön minden részét bejárni és bármikor kikérdezheti az elítélteket. Ezen testületek döntenek a börtönfegyelmet komolyabban sértő elítéltek ügyeiben is. 1981 óta léteznek a független börtön-felügyelőségek (Independent Prisons Inspectorates), amelyeknek a hatáskörébe a börtönök felügyelete és az erről történő jelentéstétel tartozik. Ebben a jelentésben be kell számolniuk az elítéltekkel szemben tanúsított bánásmódról, a börtönállapotokról és egyéb meghatározott kérdésekről. Szankcionálási lehetőséggel viszont ezen felügyelőségek nem rendelkeznek.⁸⁰ Megemlítést érdemel, hogy Angliában a civil szervezetek közreműködnek még az előzetesen letartóztatottak problémáinak megoldásában és segítenek megszervezni az óvadék ellenében történő szabadlábra helyezést is, továbbá az előzetes letartóztatásból származó egyéb problémákkal is segítenek megbirkózni az eljárás alá vontaknak. Ilyen munkát végző szervezet például az Állampolgári Tanácsadó Iroda és a NACRO Prison Links Unit.⁸¹

⁷⁹Lőrincz József: A büntetés-végrehajtás civil kontrollja. Belügyi Szemle, 2002. évi 2-3. szám, 175. oldal.

⁸⁰Lőrincz József – Nagy Ferenc: Börtönügy Magyarországon. Büntetés-végrehajtási Országos Parancsnokság, Sajtóiroda, Budapest, 1997. 17. oldal.

⁸¹Kövér Ágnes: A harmadik szektor. Önkéntes szervezetek Angliában. Börtönügyi Szemle, 1993. évi 1. szám, 64. oldal.

Hollandiában a végrehajtási intézetek feletti általános ellenőrző szerepet a felügyelő bizottságok (commissies van toezicht) látják el. Összetételüket jellemzi, hogy azokban nem a hivatalok, csupán a lakosság képviselteti magát. A bizottság tagja lehet mindenki, akinek a Holland Börtönügyi Központi Tanács meghallgatása és ajánlása alapján az igazságügy-miniszter öt évre megbízást ad. A társadalom legkülönbözőbb szellemi és szociális áramlatai képviseltetik magukat ezekben a 3-8 főből álló bizottságokban.

Ilyen bizottság minden végrehajtási intézmény mellett működik, ezekhez fordulhat az elítélt, ha korlátozták a látogató fogadásában, illetve a levelezésben, továbbá, ha az intézet igazgatója olyan intézkedést fogantatott, amely ellentétes az intézet szabályzatában rögzített jogokkal. Az elítélt panaszának elbírálására az említett felügyelő bizottság (Commissie van Toezicht) a saját keretein belül ügynevezett panaszbizottságot (beklagcommissie) hoz létre, amelynek az elnöke hivatásos bíró, két további tagja pedig speciális szakember. A panaszra vonatkozó döntés ellen a központi szervhez (Centrale Raad) lehet fellebbezni.

Svédországban az ügynevezett intézeti bizottságokban (Anstaltsnämnd) a letartóztató intézet alkalmazottai is helyet kaptak. A 1974. évi büntetés-végrehajtási 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.

Az államok másik csoportjában ezek a bizottságok kifejezetten társadalmi felügyeletet látnak el, mint például Ausztriában és Svájcban az ügynevezett végrehajtási bizottságok, avagy Németországban az intézeti tanácsok.

Ausztriában büntetés-végrehajtási bizottságot (Stafvollzugskommission) létesítettek 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. Az utóbbiak közül kettő nem állhat hivatali közszolgálatban és egyiküknek nőnek kell lennie.

Németországban a szövetségi büntetés-végrehajtási törvény 1980-ban történt módosításával valamennyi államban általánossá tették az intézeti tanácsok (Anstaltsberäte) tevékenységét. Ezek összetételét a törvény nem szabályozza, azt a szövetségi államokra bízta. A törvény 162. §-ának (2) bekezdése mindössze annyi kikötést tartalmaz, hogy a tanácsokban büntetés-végrehajtási alkalmazott nem lehet tag. Baden-Württembergben például 19 intézet mellett hoztak létre tanácsokat, amelyek létszámát az intézet nagyságrendjéhez igazítva 3-7 fő között határozták meg. Tagjait a helyi önkormányzati szerv (Gemeinderat), illetve a járási gyűlés (Kreistag) jelölési listája alapján a tartományi igazságügyi minisztérium nevezi ki háromévi időtartamra. A minisztérium a kinevezéseknél arra törekszik, hogy a tanácsok lehetőleg a munkaadók és a munkavállalók, továbbá a különféle szociális, népjóléti és karitatív szervezetek tagjaiból tevődjenek össze. Gondosan ügyelnek arra, hogy a tagok között nő(k) is legyen(ek), mert a túlnyomórészt férfiakból álló intézeti alkalmazotti, valamint elítélti állományra a jelenlétük kedvező hatást gyakorol.⁸²

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 időnként ellenőrizzék, főképp az elítéltek őrzését, ellátását, a velük való bánásmód milyenségét illetően. A bizottságok tevékenységének egyik leghatékonyabb eszköze, hogy a legtöbb államban a fogva tartottak kérelmeikkel, panaszaikkal közvetlenül fordulhatnak a bizottság tagjaihoz. Ezt elősegítendő, a bizottsági tagok felkereshetik zárkájukban a

⁸²Lőrincz József: A büntetés-végrehajtás civil kontrollja. Belügyi Szemle, 2002. évi 2-3. szám, 175-177. oldal.

fogva tartottakat és ott ellenőrzés nélkül beszélhetnek velük, levélváltásuk sem kontrollálható.

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

3. A büntetés-végrehajtás igazgatási felügyelete, a végrehajtás belső kontrollja

3.1. Igazgatási felügyeleti modellek

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának a tagállamok számára az új európai büntetés-végrehajtási szabályokról meghozott REC (2006) 2. számú ajánlása 9. Szabályának első fordulata kimondja, hogy „Minden büntetés-végrehajtási intézetben rendszeres kormányzati vizsgálatot kell tartani ...”

A fenti szabály alapelvi rangra emeli a belső felügyelet és ellenőrzés szükségességét. Ezzel összefüggésben a 71. Szabály azt hangsúlyozza, hogy „A büntetés-végrehajtási intézeteknek hatóságok felelőssége alatt kell működniük, és azokat a hadseregtől, a rendőrségtől és a bűnügyi nyomozástól el kell különíteni.”

A szabály tehát rögzíti, hogy a büntetés-végrehajtási intézeteket polgári hatalom ellenőrzése alá kell helyezni, elkülönítve azokat a fegyveres szolgálatoktól és a bűnügyi nyomozástól. Demokratikus társadalmakban a büntetés-végrehajtás a tágabb értelemben vett büntető igazságszolgáltatás része, ahol a szabadságvesztést kimondó határozatokat független bíróságok hozzák meg, és ahol a börtönöket közvetlenül nem irányíthatja sem a hadsereg, sem pedig bármilyen más katonai hatalom.

Az ajánlásból következik továbbá, hogy a büntetés-végrehajtási intézeteket a közszolgálatához kell rendelni és a börtönöket a közjó elősegítése érdekében civil hatalomnak kell vezetnie. A büntetés-végrehajtási hatóságok kötelesek a választott parlamentnek beszámolni, és a közvéleményt rendszeresen tájékoztatni a börtönök állapotáról és céljairól, a tisztségviselőknek pedig emlékeztetniük kell arra, hogy ez a munka fontos közszolgálat. A büntetés-végrehajtási intézet irányítása mindenekelőtt emberek irányítását jelenti, legyen szó akár a személyzetről, akár pedig a fogva tartottakról.⁸³

Meghatározó továbbá a rendőrségi irányítás és a büntetés-végrehajtási adminisztráció egyértelmű szervezeti különválasztása is. A legtöbb európai államban a rendőrség irányítása a belügyminisztérium alá van rendelve, míg a börtönigazgatás az igazságügyi minisztérium felügyelete alatt áll. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága kimondta, hogy „egyértelműen külön kell választani a rendőrség, a bírósági rendszer, az ügyészség és a büntetés-végrehajtási rendszer szerepét.”⁸⁴

Alapvetően fontos kérdés tehát, hogy a szabadságvesztés végrehajtása melyik minisztérium ágazati irányítása alatt áll. Minden állam alapvető érdeke, hogy törekedjen a végrehajtást és annak garanciarendszerét jól kiépíteni. Csak nagyon jól kidolgozott, megfelelő garanciarendszer képes még ezt az állampolgár jogi helyzetébe való törvényen alapuló beavatkozást is törvényes keretek között tartani úgy, hogy az ne jelentsen se több, se kevesebb jogkorlátozást, mint amit a társadalom elvárását tükröző törvény tartalmaz.⁸⁵

⁸³Vótkó György: Európai büntetés-végrehajtási jog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2006. 135-136. oldal.

⁸⁴2001/10. Ajánlás: A rendőrség európai etikai kódexe.

⁸⁵Vótkó György: Jogi és igazgatási tényezők hatása a büntetések végrehajtásában. Jogtudományi Közlöny, 1994. évi 1. szám, 24. oldal.

A büntetés-végrehajtás belső igazgatási, ellenőrzési rendszerét és annak tagolását illetően a tudományos kutatások – különböző szempontok és rendező elvek szerint differenciálva – többféle különbségtételt határoznak meg.

Kabódi Csaba a büntetés-végrehajtási intézetek állami igazgatásának jellege és módszere alapján centralizált és decentralizált modellt különböztet meg. A centralizált igazgatási rendszer középpontjában egy olyan összetett feladatot ellátó államigazgatási szerv áll, amely a legközvetlenebb módon irányítja az egyes büntetés-végrehajtási intézeteket. Munkáltatói jogosítványai vannak a büntetés-végrehajtási intézet személyzetét illetően, továbbá hatósági jogosítványokkal bír a fogva tartottak ügyeit érintően. Egyedi ügyekre kiterjedő utasításokat adhat, általános szakmai, pénzügyi felügyeletet gyakorol az intézetek működése felett, a fogva tartottak panaszügyeiben jogorvoslati fórumként jár el. A decentralizált modellben a nagyfokú szakmai-pénzügyi önállósággal rendelkező intézetek „felett” ugyan szintén létezik egy központi igazgatási egység, de ennek kevésbé irányítási, mint inkább koordináló feladatai vannak. Az irányítás eszköze nem a közvetlen, operatív jellegű utasítás, hanem a jogi-normatív szabályozás.

Nagy Ferenc a büntetés-végrehajtás egységes rendszerének igazgatását vertikálisan és horizontálisan tagolja. A vertikális felépítés a végrehajtási hatóságok tagozódását jelenti. A horizontális felépítésen pedig a különböző végrehajtási intézetek, illetve intézettípusok differenciálása értendő.⁸⁶

A vertikális felépítést vizsgálva megállapítható, hogy a különböző államokban az elsőfokú büntetés-végrehajtási hatóság általában a végrehajtási intézet vezetője. A legfelső szintű büntetés-végrehajtási hatóság pedig többnyire az igazságügyi minisztérium vagy az e minisztérium alá tartozó (vagy mellé rendelt) központi büntetés-végrehajtási igazgatóság. Ezek a szervek gondoskodnak rendszerint a büntetés-végrehajtási intézetek létesítéséről, fenntartásáról, felújításáról, továbbá arról is, hogy

⁸⁶Csernyánszky Lajos – Horváth Tibor – Heylmann Katalin – Kabódi Csaba – Lőrincz József – Nagy Ferenc – Palló József: Büntetés-végrehajtás. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2007. 44. oldal.

ezek az intézetek és a végrehajtási személyzet a büntetés-végrehajtási törvény (rendelet) rendelkezéseinek megfelelően működhetnek.

A büntetés-végrehajtás horizontális felépítését illetően az intézettípusokat különböző szempontok szerint lehet felosztani. Általában a büntetőintézeteknek három fő típusa ismeretes. Az első a helyi végrehajtási intézet, ahol az előzetes letartóztatáson (vizsgálati fogságon) kívül az elítéltek rövid időtartamú büntetéseket is töltenek. Viszonylag kevés államban sikerül annak a követelménynek következetesen eleget tenni, hogy a jogerős elítélést megelőző fogva tartásokat (előzetes letartóztatás, illetve vizsgálati fogság) kizárólag az e célt szolgáló intézetekben foganatosítsák. A többi intézettípus erősebben kötődik a központi végrehajtási hatósághoz. A második típusba sorolhatók az úgynevezett országos börtönök (végrehajtási intézetek), amelyek azonban jelentős eltéréseket mutatnak. Általában az országos intézetekben hajtják végre azokat a szabadságvesztéseket, amelyek bizonyos időtartamot – többnyire egy évet – meghaladnak.

Végül mindenütt találhatók még speciális büntetőintézetek a bűnelkövetők meghatározott kategóriái számára. Ilyenek a fiatalkorúak részére létesített külön intézetek, a döntően gyógyító feladatot ellátó intézetek, a veszélyes bűnözők, valamint a visszaesők nagy biztonságú intézetei. A női, illetve a katonai elítélteket szintén speciális intézetekben vagy az általános jellegű intézetek külön részlegeiben helyezik el.

A végrehajtási intézetek differenciálására bizonyos fokig befolyást gyakorolnak igazságszolgáltatáson kívüli egyéb tényezők is, mint például az adott ország területi nagysága, lélekszáma, államberendezkedésének jellege stb.⁸⁷

Európában a büntetés-végrehajtás igazgatási felügyelete a végrehajtó hatalom feladata, a tekintetben azonban nincs általános modell, hogy a büntetés-végrehajtás hogyan illeszkedik a kormányok alárendeltségébe. A büntetés-végrehajtás szervezeti

⁸⁷Lőrincz József – Nagy Ferenc: Börtönügy Magyarországon. Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokság, Sajtóiroda, Budapest, 1997. 13-14. oldal.

hovatartozását illetően alapvetően két megoldás körvonalazódott, nevezetesen a szervezeteknek az igazságügyi vagy a belügyi igazgatáshoz való kapcsolódása.

Egyes európai országokban a büntetés-végrehajtás a belügyminisztérium alá tartozik (például Oroszországban, Szerbiában), belügyi igazgatás alatt áll továbbá több Európán kívüli országban is (Kínában, Kubában, Iránban stb.). Ebből a szempontból sajátos helyzetű állam Anglia és Wales, ahol nincs igazságügyi minisztérium, így a büntetés-végrehajtás a Home Office (belügyminisztérium) alá van rendelve, és az annak részeként működő Prison Service (őfelsége börtönszolgálat) gyakorolja Anglia és Wales végrehajtási intézményei felett a felügyelet.

A büntetés-végrehajtás belügyi igazgatás alá helyezésével több országban is szorosan összekapcsolódott a végrehajtás militarizálása, ami a végrehajtási adminisztráció erős centralizálását eredményezte.⁸⁸ Központi irányító végrehajtási szervezetre természetesen mindenhol szükség van, a túlzottan központosított megoldás esetében azonban a fogva tartottak ügyei elsősorban nem a büntetés-végrehajtási intézetekben dőlnek el, hanem a túlméretezett, nehezen mozgó országos szerveknél.

A végrehajtás ugyan nem ítélezés, hanem igazságügyi igazgatási tevékenység, az alapvető garanciális szempontok miatt azonban a büntetés-végrehajtás világszerte mégis tipikusan az igazságügyhöz tartozik. Így van ez a legtöbb európai államban is.

Általában a minisztériumok egyik belső egysége (igazgatósága, hivatala stb.) képezi a büntetés-végrehajtás igazságügyi irányításának legfelsőbb szintjét, ennek alárendeltségében működnek a szakapparátusok. A feladatköröket illetően is mutatkozik hasonlóság, mivel mindenütt jelen van a klasszikus irányítási tevékenység, azaz a jogi

⁸⁸Ez volt megfigyelhető például Spanyolországban a Franco-diktatúra időszakában. Az 1979. évi büntetés-végrehajtási törvénnyel ugyan az igazságügyhöz került a végrehajtás, a változás mégis számos konfliktussal járt, mivel a személyzet nem elhanyagolható hányada a Franco-hadsereg volt tagjaiból és azok hozzátartozóiból tevődött össze. Hasonló problémák voltak megfigyelhetők azon német tartományokban is, ahol az egykori Német Demokratikus Köztársaság katonai diktatúrához szokott végrehajtási alkalmazottainak okozott nehézséget az új szemlélet átvétele. A szigorú fegyelemre épülő és katonai elvek szerint kialakított végrehajtás a távol-keleti országokban (például Japán, Kína) ma is tipikusnak tekinthető.

keretek meghatározása, a büntetés-végrehajtási intézetek működtetéséhez szükséges pénzügyi igazgatás, valamint az ellenőrzési funkció. Eredendően hagyományos feladat, továbbá az elítéltek kérelmeinek, panaszainak intézése, a büntetés-végrehajtási intézet által hozott határozatok, intézkedések elleni jogorvoslatok elbírálása. Korábban a minisztérium egyben a belső igazgatási út végső (legutolsó) állomását is jelentette. Az elítélti „jogállás” és az ezt garantáló jogvédelmi igények elismerésével párhuzamosan azonban ma már a fogva tartottak alapvető (jogi) sérelmeik orvoslásáért „kiléphetnek” az igazgatás rendszeréből és igénybe vehetik a bírói utat. Természetes azonban, hogy azok a kérelmek és panaszok, amelyek nem az alkotmányban, illetve a büntetés-végrehajtási kódexben biztosított alapjogokat érintik, általában továbbra is a büntetés-végrehajtási igazgatás szervezetrendszerén belül intéződnek el.⁸⁹

3.2. A büntetés-végrehajtás belső kontrollja egyes európai országokban

Egyes országok igazgatási felügyeletének áttekintése kapcsán jól látható, hogy nincs általános modell, de az egyes megoldások számos hasonlóságot mutatnak.

Franciaországban a büntetés-végrehajtás 1911 óta az igazságügyi minisztérium hatáskörébe tartozik. Az igazgatóság vezetőjét (igazgatóját) az igazságügy-miniszter javaslatára a köztársasági elnök nevezi ki. A Szervezet felügyelet alatt tartja azokat a személyeket, akikre különböző büntető határozatok vonatkoznak (elektronikus felügyelet, törvényszéki kontroll, vizsgálat, közérdekű munka stb.). Ebből következik közbiztonsági feladata, amelynek keretében végrehajtja a törvényszéki hatóság büntető határozatait, előkészíti az elítéltek szabadulását, illetve biztosítja a felügyeleti szabályok és büntetések végrehajtását adott esetben a büntetőintézeteken kívül is.⁹⁰

A büntetés-végrehajtási tevékenység (ami a franciáknál nem csak a szorosan vett „börtön”-irányítást jelenti, de ide tartozik a probációs szolgálat, valamint a mi

⁸⁹Kabódi Csaba: Sokféleképp. A büntetés-végrehajtás igazgatási felügyelete Európában. Börtönügyi Szemle, 1993. évi 3. szám, 54. oldal.

⁹⁰Davola József: A francia büntetés-végrehajtási rendszer bemutatása (1. rész). Börtönügyi Szemle, 2006. évi 2. szám, 93. oldal.

fogalmaink szerinti utógondozás is) irányítása dekoncentrált módon történik. Szervezeti szempontból három igazgatási szint, a központi, a regionális és a helyi szint különül el.⁹¹

Észtországban a büntetés-végrehajtás rendszere az utóbbi évtizedben jelentős változáson ment át. Észtország végrehajtotta az igazságszolgáltatási rendszer reformját, melynek része a börtönrendszer átalakítása. A börtönrendszer reformja 1993-ban kezdődött, amikor a büntetés-végrehajtást az igazságügyi minisztérium hatáskörébe utalták.⁹²

⁹¹A büntetés-végrehajtási igazgatóság egyes szervezeti egységeinek feladata a következő:

- *Törvényi eljárás alá helyezett személyek aligazgatósága*
 - feladata a büntetés-végrehajtás filozófiájának meghatározása és az alkalmazható elméletek gyakorlatba történő átültetése;
- *Szervezési és megosztott szolgálatok aligazgatósága*
 - az úgynevezett decentralizált szolgálatok tevékenységét vezeti, valamint szervezi a számukra szükséges eszközök beszerzését. Szervezi a büntetés-végrehajtási igazgatóság ellenőrzéseit;
- *Humán erőforrások és társadalmi kapcsolatok aligazgatósága*
 - szervezi és vezeti a büntetés-végrehajtási igazgatóság humán erőforrás tevékenységét;
- *Biztonsági vezérkar aligazgatóság*
 - a büntetés-végrehajtás valamennyi biztonságot érintő kérdéskörével foglalkozó szakterület;
- *Büntetés-végrehajtási szolgálat felügyelete*
 - a büntetés-végrehajtási igazgatóság vezetője (igazgatója) mellett szakmai tanácsadást végez. Feladata ezen kívül felügyelni a decentralizált szervezeteket, valamint a Büntetés-végrehajtás Nemzetközi Iskoláját. Tevékenységével hozzájárul a fegyelemhez, a biztonsághoz és a szabályok betartásához;
- *Kommunikáció és nemzetközi kapcsolatok szolgálata*
 - a büntetés-végrehajtási szervezeten belüli, a társadalmi szervezetekkel való külső, valamint a külföldi büntetés-végrehajtási szervezetekkel való nemzetközi kapcsolattartást valósítja meg;
- *Büntetés-végrehajtás Nemzeti Iskolája*
 - a büntetés-végrehajtási szervezet személyi állományának egységes képzéséért felelős;
- *Fogva tartottak foglalkoztatásának szolgálata*
 - szervezi a fogva tartottak foglalkoztatását, kereskedelmi forgalomba viszi az elítéltek által készített termékeket és az általuk nyújtott szolgáltatásokat, irányítja az elítéltek szakmai képzését a büntetés-végrehajtási intézetekben;
- *9 regionális igazgatóság és a tengeren túli feladatokat végző szervezet*
 - vezeti, irányítja, ellenőrzi és koordinálja a büntetés-végrehajtási intézetek tevékenységét, valamint a hatásköre alá helyezett befogadási és próbára bocsátó szolgálatot.

⁹²Piret Kasemets: Az európai uniós bővítés hatása az észt büntetés-végrehajtásra. Börtönügyi Szemle, 2004. évi 1. szám, 31. oldal.

Lettországban már 1994 végén olyan jelentős változtatásokat foglaltak a büntetés-végrehajtási kódexbe, amelyek a büntetés-végrehajtás új, pontos rendszerét vezették be az angol progresszív rendszer mintáját követve. Jelenleg Lettország büntetés-végrehajtási rendszere 15 büntetés-végrehajtási intézetet foglal magában, valamint a személyi állomány képzésének Oktatási Központját és a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságát. A lett kormány döntése értelmében 2000. január 1-jétől a börtönöket a belügyminisztérium alól áthelyezték az igazságügyi minisztérium hatáskörébe, és 2004. év november 1-jén befejeződött a börtönök szakszerű védelmi rendszerének kiépítése is.⁹³

Németországban a büntetés-végrehajtás nem szövetségi „ügy”, hanem a tartományok, illetve az úgynevezett tartományi jogú városok feladata. Mivel nincs szövetségi „börtönrendszer”, a büntetés-végrehajtás kérdéseivel a szövetségi igazságügyi minisztérium – erre hivatott osztálya – csak mint törvényhozási kérdéssel foglalkozik, a büntetés-végrehajtás az igazságügyhöz tartozik.⁹⁴

Minden tartomány saját(os) büntetés-végrehajtási rendszerrel rendelkezik, a tartományokban az igazságügyi minisztériumok, a tartományi jogú városokban pedig a szenátus igazságügyi igazgatási szervei gyakorolják a büntetés-végrehajtási intézetek feletti legfőbb (jogi-irányítási) felügyeletet. A büntetés-végrehajtási intézetek feletti szakfelügyelet szervezetére vonatkozóan Németországban két megoldás létezik:

- a) a végrehajtási intézetek közvetlenül a tartományi igazságügy-miniszternek, illetve – a tartományi jogú városokban – az illetékes szenátornak alárendelten működnek;
- b) két tartományban és egy (tartományi jogú) városban kétfokú irányítási rendszert alakítottak ki, a legfelső igazságügyi hatóság és a büntetés-végrehajtási intézetek

⁹³Szergej Zlatousztov: A lett büntetés-végrehajtás helyzete az európai uniós csatlakozás jegyében. Börtönügyi Szemle, 2004. évi 1. szám, 38. oldal.

⁹⁴A büntetés-végrehajtási kódex szerint a szövetségi igazságügyi minisztérium feladata:

- a) a felvételi-klasszifikációs eljárás irányítása;
- b) beutalás a „letöltőházba” (az egy évnél hosszabb büntetési tartamú elítélteknél);
- c) döntés a büntetés végrehajtása alatti áthelyezésről.

közé beiktattak egy közbülső irányítási szintet, az úgynevezett igazságügyi végrehajtási hivatalt.⁹⁵

A Bajor börtönszolgálat központi hivatala a bajor igazságügyi minisztériumban található.⁹⁶ Az igazságügyi minisztérium és a büntetés-végrehajtási intézetek közé nincs beiktatva közbülső hatóság. A központi hivatal – amelynek a képviselői rendszeresen látogatják és ellenőrzik Bajorország börtöneit – és a börtönintézetek közötti kapcsolattartás lerövidíti a döntéshozatalt és biztosítja, hogy a minisztérium ne szakadjon el a börtönszolgálat által alkalmazott gyakorlattól.⁹⁷

Svájcban nincs egységes büntetés-végrehajtási jog, egy szövetségi Büntető Törvénykönyv van, amely 1993-ban lépett hatályba, továbbá huszonhat – kantonális – büntetőeljárási kódex létezik, amelyek mind tartalmazznak büntetés-végrehajtásra vonatkozó rendelkezéseket.

A büntetések (és intézkedések) végrehajtásának rendjét négy szinten szabályozzák. Egyrészt szövetségileg (büntető törvény és egyéb szövetségi törvények formájában), másrészt a konkordátumok, továbbá a kantonok (rendeletekkel), végül minden egyes büntetés-végrehajtási intézet (szabályzatokkal). Svájcban a felügyeleti módszer teljesen igazgatási jellegű, a végrehajtó hatalomnak alárendelt úgy a szövetség, mint a kantonok, de még az egyes büntetés-végrehajtási intézetek szintjén is. A büntetés-végrehajtás irányításában közigazgatási „teljhatalom” érvényesül, a Szövetségi Tanács hivatalból felügyeli – azaz folyamatosan figyelemmel kíséri – a kantonok büntetés-végrehajtási intézkedéseit és szükség esetén be is avatkozik.

⁹⁵Kabódi Csaba: Sokféleképp. A büntetés-végrehajtás igazgatási felügyelete Európában. Börtönügyi Szemle, 1993. évi 3. szám, 60. oldal.

⁹⁶Feladatköréhez tartozik a börtönszolgálat szervezése, az állományt érintő ügyek intézése, minden börtönintézet költségvetésének meghatározása és megvalósítása, az építési feladatok ellátása, együttműködés a börtönszolgálatot érintő törvényhozás területén, a fogva tartottak általános képzési és szakmunkásképzési ügyeinek intézése, az elítélt-foglalkoztatás, valamint a kérvények és a panaszok kivizsgálása.

⁹⁷Wolfgang Deuschl: A büntetés-végrehajtás Bajorországban. Börtönügyi Szemle, 1993. évi 3. szám, 69. oldal.

A kantonokban a valódi irányítási-felügyeleti hatalmat a katonai kormányzat, pontosabban annak az igazságügyért felelős szervezeti egysége (département, direction) gyakorolja. Nemcsak kontrollfunkciót lát el, hanem tevékenyen részt vesz a büntetés-végrehajtási egyedi (jogi) viszonyok alakításában, így például az elítélti panaszok jogorvoslati fóruma, illetve a feltételes szabadon bocsátás ügydöntő hatósága.⁹⁸

A vizsgált országok kapcsán megállapítható, hogy a felügyeleti mechanizmus legkimunkáltabb rendszere Franciaországban, illetve Németországban alakult ki. E két országban viszonylag jól elhatárolódnak a különböző jellegű (állami-társadalmi) felügyeleti funkciók és a szervezetek közötti munkamegosztás (és együttműködés) formái, amiként az igazságügyi apparátuson belül is világos a hatásköri szabályok elosztása. Az elítélti-jogvédelmi mechanizmusban való részvétel szempontjából a svájci rendszer tűnik a legfejlettebbnek, a német modellben pedig a hangsúly a belső törvényességi kontrollra helyeződik.

⁹⁸Kabódi Csaba: Sokféleképp. A büntetés-végrehajtás igazgatási felügyelete Európában. Börtönügyi Szemle, 1993. évi 3. szám, 65. oldal.

III. Történeti áttekintés

1. Ügyészi funkciók a büntetés-végrehajtásban, a törvényességi felügyelet kezdeteitől napjainkig

A büntetés-végrehajtás törvényessége ügyészi felügyeletének kezdetei a XIV. századra nyúlnak vissza. A szent korona ügyésze – aki a mai értelemben vett ügyészi feladatokat ellátó személy volt – ettől az időtől kezdve került kapcsolatba a büntetés-végrehajtási tevékenységet ellátókkal, azok felügyeletével. Hazánkban a királyi ügyigazgatóság ügyészeinek fontos feladata volt a nyomozás és a vádképviselés mellett, hogy felügyeltek az államfoglyokra és ellenőrizték a kincstári követelések szabályszerű behajtását is.⁹⁹ A büntetés-végrehajtási felügyelet néhány hagyományos eszközével, az államfoglyok fogva tartásának időszakonkénti ellenőrzésével, a látogatások vagy a beszélő engedélyezésével már ekkor találkozhatunk. A királyi jogügyi igazgatóság kisebb megszakításokkal majdnem az első ügyészi törvény hatálybalépéséig állt fenn. A XVII. század végétől megszervezett tiszti ügyészi hivatalok bizonyos szempontból a mai értelemben vett büntetés-végrehajtási felügyeletet is ellátták. Így nyilvántartották az elítélteket és a kezesség mellett szabadlábra helyezettteket, rendszeresen ellenőrizték a tömlöcöket, ami azonban – a tiszti ügyészek függő helyzetéből adódóan – önmagában még semmiféle befolyást nem jelentett sem a fogva tartás embertelen körülményeire, sem a gyakran évekig húzódó büntetőeljárások menetére.¹⁰⁰

A jogfejlődés jelentős állomása volt az 1869. évi IV. törvény, amely az igazságszolgáltatást elkülönítette a közigazgatástól és megszüntette a törvényhatóságok bírói hatalmát. Az 1871. évi XXXI. törvény 32. §-a alapján a törvényhatóságok átengedték a börtöneiket és azok felszerelését az újonnan szervezett bíróságok részére. 1871. június 10-én a magyar országgyűlés előtt kihirdetésre került a királyi ügyészségről szóló 1871. évi XXXIII. törvénycikk, amely megteremtette hazánkban az

⁹⁹Pauler Tivadar: Büntetőjogtan. Buda-Pest, 1873. II. 335. oldal.

¹⁰⁰Vókó György: A büntetés-végrehajtás törvényességi felügyeletének fontossága, módszerei és eszközei. Ügyészségi Értesítő, 1990. évi 1. szám, 7. oldal.

első egységes ügyészi szervezetet és a bíróságoktól függetlenül működő királyi ügyészek alá rendelte a bírósági fogházakat. A hazai, központilag irányított büntetés-végrehajtási rendszer kialakulását innen lehet számítani.

Vókó György rámutat arra, hogy az ügyészek fogházakra vonatkozó felügyeleti joga – az 1871. évi XXXIII. törvénycikk 25. §-a alapján – lényegében igen széles körű és operatív jellegű volt. A tapasztalatokról a főügyésznek évente jelentést kellett tennie. A 696/1874. IM rendelet III. része [187-188. §-a] szerint a főügyész hatáskörébe tartozott a fogházőrök felfogadása, a fogházőrmester kinevezése, áthelyezése; fogházfelügyelő, orvos, lelkész szabadságolása; három havi fizetési előleg engedélyezése, bizonyos fogházi szükségletek beszerzése. A hivatkozott rendelet 207. §-a értelmében a lelkészeket is a főügyész bízta meg fogházlelkészi teendőkkel, a 208. §-a alapján pedig a fogházorvosok alkalmazását a főügyész felterjesztésére a miniszter hagyta helyben.¹⁰¹

A törvénycikk megalkotása – amely a centrálisan felépített, a bíróságtól független ügyészséget akkor az igazságügy-miniszter felügyelete alá helyezte – annak a nagyszabású törvényalkotásnak a részét képezte, amely az igazságszolgáltatás egészének reformját tűzte ki céljául. Az első ügyészi törvény, majd a büntető perrendtartásról szóló 1896. évi XXXIII. törvénycikk (Bp.) is egyik alapvető feladataként határozta meg az ügyész büntetés-végrehajtással kapcsolatos feladatát.¹⁰²

¹⁰¹Vókó György: Magyar büntetés-végrehajtási jog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2004., 41. oldal.

¹⁰²Az 1871. évi XXXIII. törvénycikk 17. §-a, valamint a Bünvádi Perrendtartásról szóló 1896. évi XXXIII. törvénycikk 494. §-a értelmében törvényszék hatáskörébe tartozó bünvádi ügyben a királyi ügyészséget illette az előzetes letartóztatás és vizsgálati fogság, valamint a jogerős ítélet végrehajtásának foganatosítása. A Bp. 559. §-a alapján pedig járásbíróági ügyben a büntetés végrehajtását a királyi ügyészség ellenőrzése mellett foganatosította a járásbíróság. A főügyész felügyeletet gyakorolt és jelentést tett a fogházak állapotáról. A királyi ügyészség vezetőjének havonként legalább egyszer meg kellett vizsgálnia a felügyelete alatt álló törvényszéki fogházat [1871. évi XXXIII. törvénycikk 25. §], évenként egyszer – szükség esetén és a főügyész tudtával többször is – vizsgálatot kellett foganatosítani a területén lévő járásbíróági fogházakban is.

Az ügyésznek a börtönüggyel kapcsolatban tulajdonképpen kettős hatásköre volt, „a jogerejűleg kiszabott büntetés végrehajtását eszközölni és arra felügyelni”. Mindazonáltal a felügyeleti jogkör is sok olyan közvetlen irányítási jellegű feladatot takart, mint például örök, felügyelők, a lelkész, az orvos felfogadása, kinevezése, áthelyezése. Az ügyész annyiban is a büntetést végrehajtó szervezet „részeként” ténykedett, hogy a Fogházrendelet szerint „a fogházvezető tiszt (fegyelmi) határozata ellen a királyi ügyészhez, ez utóbbi döntése miatt pedig a főügyészhez lehetett panasszal fordulni”.¹⁰³

Az ügyész a börtönügy hatósági munkája mellett átfogó jellegű felügyeleti tevékenységet is végzett. Az ügyész havi kötelező „látogatásai” vagy az alkalmi, illetve az időszakos vizsgálatainak nyomán – amikor ellenőrizte a fogházrend, a bánásmód és a fegyelem szabályainak betartását – utasíthatta a fogházi alkalmazottakat az észlelt szabálytalanságok megszüntetésére, a hiányok pótlására. Mindemellett az országos fegyházintézetek működését – szintén havonta – ellenőrző, továbbá a fogva tartottak ügyében az igazságügyi miniszter javaslattevő testületének, az úgynevezett felügyelő bizottságnak is tagja volt.

Az ügyész korabeli felügyeleti funkciói között számos olyan további feladat is megtalálható, amelyek változó formában, de hasonló tartalommal a mai napig továbbélnek.¹⁰⁴

¹⁰³Csernyánszky Lajos – Horváth Tibor – Heylmann Katalin – Kabódi Csaba – Lőrincz József – Nagy Ferenc – Palló József: Büntetés-végrehajtás. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2007. 310. oldal.

¹⁰⁴„A fogházakban előfordult szökésekről az ügyészségek és járásbírók vezetőinek haladéktalanul jelentést kellett tenniük az illetékes főügyészhez, a főügyész a hatósága területén lévő fogházakban előfordult szökésekről havonta, fontosabb ügyekben esetenként tüzetes jelentést tett az igazságügyi minisztériumnak. Ha az észlelt szabálytalanságokat a járásbíró vezetője önként nem szüntette meg, vagy ha azok fegyelmi vagy büntető felelősségre vonást igényeltek, az ügyészség vezetője a törvényszék vagy az ítélőtábla elnökéhez, esetleg az igazságügyi minisztériumhoz volt köteles fordulni. A terhelteket a királyi ügyész utasítására a fogházvezetőnek azonnal szabadlábra kellett helyeznie [a Bünvádi Perrendtartásról szóló 1896. évi XXXIII. törvénycikk 147. §, 158. §, 159. §, 537. §]. Az előzetes letartóztatás foganatosítását, a letartóztatottak levelezését, látogatását a királyi ügyész, illetve a járásbíró elnöke ellenőrizte. Az elítélésről kiállított büntetőlapot a királyi ügyészségek és a járásbírók küldték meg az országos bűnügyi nyilvántartó hivatalnak. Az előzetes letartóztatás tartamát a királyi ügyészség vezetője volt köteles nyilvántartani és a szükséges indítványokat megtenni avégett, hogy a törvényes időtartamon túl senki se maradjon előzetes letartóztatásban.”

A kiegyezést követő jogi rendezés [az 1871. évi XXXIII. törvénycikk, az 1878. évi V. törvény, valamint az 1896. évi XXXIII. törvény] közel háromnegyed évszázadra kijelölte az ügyészi funkciót, illetve rögzítette az ügyészség szervezetét, amely főbb vonásait illetően egészen az 1949. évi Alkotmányig ebben a formában működött.

A Népköztársaság Alkotmányának 42. §-a csak általánosságban szólt a törvényesség érvényesítéséről és nem nevesítette a büntetés-végrehajtási felügyelet funkcióit. A büntetés-végrehajtás törvényességi felügyeletét ellátó ügyészi tevékenység 1949-től 1959-ig vagy szünetelt, vagy teljesen háttérbe szorult.

A személyi kultusz ideje alatt egy 1950-ben hozott rendelkezéssel a nyomozást végző szervek kezelésébe adtak több büntetés-végrehajtási intézetet, a szabadságvesztés végrehajtását és annak felügyeletét kivették az igazságügy-miniszter hatásköréből és a belügyminiszter felügyelete alá helyezték. A belügyminiszter engedélyezte és szüntette meg a feltételes szabadságot is.¹⁰⁵

Az 1953. évi 13. számú törvényerejű rendelet a büntetés-végrehajtási felügyeleti ügyészek által korábban ellátott feladatokat szétosztotta az ügyészség más felügyeleti tevékenységet végző szakágai között. A büntetés-végrehajtási szakágban tevékenykedő ügyészek ugyanis a 20/1953. Legf. Ü. számú utasítás szerint csak a letartóztató intézetek tevékenységével foglalkozhattak, az egyéb törvényességi tennivalókat más felügyeleti ág (a büntetőbírói és általános felügyeleti szakág) látta el.

Vókó György hangsúlyozza, hogy e koncepció – melynek tarthatatlanságát a későbbi gyakorlat bizonyította – lehetőséget teremtett a törvénysértésekre. Ebben az időszakban a törvényességi felügyeletet a szabadságvesztés végrehajtásának felügyelete, valamint a

Forrás: Vókó György: Az ügyészség és a büntetés-végrehajtás. In: Emlékképek az ügyészség történetéből. Ügyészek Országos Egyesülete, Budapest, 1996. év, 200-201. oldal.

¹⁰⁵Lajtár István: A büntetés-végrehajtási felügyeleti ügyészi munka helyzete és fejlődésének főbb irányai. In: Emlékképek az ügyészség történetéből. Ügyészek Országos Egyesülete, Budapest, 1996. év, 223-224. oldal.

kodifikációs, szabályozási feladatokban való közreműködés kötötte le. A szabadságvesztés szervezett módon történő megkezdésének biztosítására a belügyminiszter, a honvédelmi miniszter, az igazságügy-miniszter és a legfőbb ügyész 29/1954. számú együttes utasítást adott ki, amely a „bíróságok részére elírta” a büntetés végrehajtásával kapcsolatban rájuk háruló feladatokat. A büntetés-végrehajtási felügyeleti ügyészi feladatok leszűkítése és szétosztása a más felügyeleti tevékenységet végzők között a törvénysértések időszakában hatástalanná tette a büntetés-végrehajtási felügyeleti ügyészi munkát.¹⁰⁶

Alapvető változást az 1959. évi 9. számú törvényerejű rendelet, valamint az ennek alapján kiadott 5/1959. Legf. Ü. számú utasítás hozott, amely már a büntetés-végrehajtás törvényessége feletti ügyészi felügyelettel foglalkozott és meghatározta annak szervezetét, alapvető feladatait, tárgyát, valamint a felügyelet gyakorlásának módját.¹⁰⁷

A Magyar Népköztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvény (Üt.) IV. Fejezete a korábbiaknál konkrétabban fogalmazta meg, hogy a büntetés-végrehajtás törvényessége feletti felügyelet tárgyát az összes fő- és mellékbüntetések, valamint a Btk.-ban megjelölt intézkedések képezik. Kifejezetten kiterjesztette a törvényességi felügyeletet a feltételes szabadságra, az utógondozásra és a bűnügyi nyilvántartásra is. Jelentős változás volt, hogy a törvény a rendelkezési jogot nemcsak a szabadságvesztést végrehajtó szervekkel szemben, hanem minden büntetőügyben hozott határozat végrehajtására illetékes szerv esetében törvényességi felügyeleti intézkedésként írta elő.

¹⁰⁶Vóko György: Magyar büntetés-végrehajtási jog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2004., 54. oldal.

¹⁰⁷Ez volt az első olyan utasítás, amely 1945 után meghatározta a büntetés-végrehajtás törvényessége feletti ügyészi felügyelet szervezetét, alapvető feladatait, tárgyát, a felügyelet gyakorlásának módját. Jelentős mértékben bővítette a büntetés-végrehajtás törvényessége feletti felügyelet feladatkörét, felhívta a figyelmet a visszaesés megelőzése szempontjából fontos büntetés-végrehajtási területekre. A jogszabályi változások a későbbiekben szükségessé tették a büntetés-végrehajtási felügyeleti feladatok összpontosítását. A legfőbb ügyész 1/1964. számú utasításával újjal szabályozta a büntetés-végrehajtási felügyeleti teendőket, majd az 5/1968. Legf. Ü. számú utasítással módosította az 1/1964. Legf. Ü. számú utasítást.

A legfőbb ügyész az Üt. alapján kiadott 12/1973. (ÜK. 12.) Legf. Ü. számú utasításban szabályozta a büntetés-végrehajtás törvényessége feletti ügyészi felügyelet szervezetét, az előzetes letartóztatás, a szabadságvesztés, a javító-nevelő munka, a pénzbüntetés, a mellékbüntetések, a felnőttekkel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedések, az utógondozás és bűnügyi nyilvántartás törvényességi felügyeletének módszereit. A legfőbb ügyészi utasítás már tekintettel volt az 1974. január 1. napján hatályba lépett büntetőeljárásról szóló 1973. évi I. törvény rendelkezéseire is.

Jelentős változás a korábbi legfőbb ügyészi utasításhoz képest, hogy a rendelkezés nemcsak a szabadságvesztést végrehajtó szervek tekintetében, hanem minden, a büntetőügyben hozott határozatok végrehajtására illetékes szerv esetében – az Üt. 12. §-ának (1) bekezdéséhez kapcsolódva – megjelölte a büntetőügyben hozott határozat végrehajtására illetékes szerv vezetőit.¹⁰⁸

A 12/1973. (ÜK. 12.) Legf. Ü. számú utasítás egységesítette a törvényességi felügyelet gyakorlatának módszereit, amelyek a következőképpen nyertek meghatározást: eseti feladatok ellátása, kötelező munkatervi és helyi jellegű törvényességi vizsgálatok lefolytatása.¹⁰⁹

Az 1979-es esztendő a büntető igazságszolgáltatás és ezen belül a büntetés végrehajtásának ügyészi felügyelete szempontjából is jelentős változásokat eredményezett.¹¹⁰

¹⁰⁸Vóko György: Magyar büntetés-végrehajtási jog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2004., 61. oldal.

¹⁰⁹Az új büntetés-végrehajtási felügyeleti utasítás a törvényességi felügyelet szempontjából gondosan elhatárolta az érdemi végrehajtási intézkedéseket a végrehajtási tevékenységet irányító, ellenőrző cselekményektől. Ezért az utasítás azt az elvi álláspontot tükrözte, hogy minisztérium vagy ennek alárendelt szerv végrehajtási kérdésekre vonatkozó parancsa, utasítása stb. nem tekinthető a büntetőügyben hozott határozat végrehajtásának, hanem csupán az irányító, ellenőrző tevékenység körébe tartozó aktusnak. Az ilyen parancs, utasítás esetén tehát – ha ennek szüksége merül fel – nem a büntetés-végrehajtási felügyelet eszközeivel, hanem az általános törvényességi felügyelet eszközeivel kellett fellépni.

¹¹⁰1979. július 1. napján lépett hatályba az 1978. évi IV. törvény [Btk.], az 1973. évi I. törvényt módosító 1979. évi 4. számú törvényerejű rendelet, a Btk.-t hatályba léptető 1979. évi 5. számú

Az új jogszabályok alapján bizonyos mértékig beszűkült a törvényességi felügyelet tárgya. Korábban magas szintű jogszabály [1966. évi 21. számú törvényerejű rendelet] csak a szabadságvesztés végrehajtását szabályozta, más büntetés és intézkedés végrehajtásáról miniszteri rendelet, a mellékbüntetések végrehajtásáról pedig csak belső utasítás rendelkezett, sőt még a szabadságvesztés végrehajtásának részletkérdéseit is belső utasítás szabályozta. A jogszabályoknak ez a hierarchiája lehetőséget adott arra, hogy például a szabadságvesztés körében utasítások, parancsok, körlevelek egészítsék ki mind az 1966. évi 21. számú törvényerejű rendeletet, mind a végrehajtási utasítást. Így állandó jelleggel törvényességi felügyelet körébe kellett vonni a különböző parancsok, utasítások betartását is, s nemegyszer parancsok, utasítások kiadásának kezdeményezésére is sor került.

Az új jogi szabályozás gyökeresen változtatott ezen a helyzeten. A Bv. tvr. ugyanis minden büntetésre és intézkedésre nézve keretrendelkezéseket tartalmazott, a végrehajtási rendeletek pedig részleteiben is realizálták ezeket a magas szintű jogszabályban megfogalmazott rendelkezéseket. A parancsok és utasítások tehát legfeljebb magyarázatul szolgálhattak, és így az ügyészi törvényességi vizsgálatoknál csak a Bv. tvr. és a végrehajtási rendeletek előírásaira kellett figyelemmel lenni s nem volt szükség arra, hogy az ügyész az utasítások, parancsok rendelkezéseinek végrehajtását is vizsgálja. Ez az ügyész számára helyes irányú korlátozást jelentett, mivel ezután nem volt arra mód, hogy az ügyész parancs, utasítás kiadását kezdeményezze azzal a céllal, hogy az valamilyen új, a Bv. tvr.-ben, a végrehajtási rendeletekben nem rögzített tételes rendelkezést tartalmazzon.¹¹¹

Az ügyésznek tehát a törvényességi felügyelet ellátása során a Bv. tvr., illetve a végrehajtás rendeletek előírását kellett figyelembe vennie, s szükség esetén csak arról lehetett szó, hogy a főügyészség javaslatára a Legfőbb Ügyészség a jogszabály

törvényerejű rendelet [Btké.], a büntetések és intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. számú törvényerejű rendelet [Bv. tvr.] s számos más büntetés-végrehajtási jogszabály.

¹¹¹Gláser István: A büntetés-végrehajtás törvényessége feletti ügyészi felügyelet az új jogszabályok tükrében. Ügyészségi Értesítő, 1979. évi 3. szám, 10. oldal.

módosítását kezdeményezze. Ugyanakkor fokozott jelentőséget nyert a parancsok, utasítások törvényességének felügyelete. A Legfőbb Ügyészségnek az általános törvényességi felügyelet eszközeivel kellett fellépni minden olyan paranccsal, utasítással szemben, amely a hatályos jogszabályoktól eltérő, azzal ellentétes rendelkezést tartalmazott.

Az 1972. évi V. törvény pontosan rögzítette a büntetés-végrehajtás feletti kontroll tartalmát és eszközeit, ami megjelent az 1979. évi 11. számú törvényerejű rendelet nyomán kiadott 12/1979. legfőbb ügyészi utasításban is.¹¹²

A jelentős változások ellenére továbbra is maradtak ügyészi felügyelet nélkül hagyott területek. Így például a Belügyminisztériumhoz tartozó rendőrségi fogdákra nem terjedt ki az ügyészi kontroll, hasonló módon nem képezte a felügyelet tárgyát a büntetés-végrehajtási vállalatok tevékenysége, a nevelési eljárások, alkalmazott pedagógiai módszerek kérdése [12/1979. LÜ utasítás 4. § (3) bekezdés]. Az ügyészi felügyelet egyik fő sajátossága volt, hogy kizárólag büntetőjogi rendelkezés alapján hozott határozathoz, illetve annak végrehajtásához kapcsolódott.¹¹³

A rendszerváltozásig tartó időben az ügyészi törvényességi felügyeleti súlya és hatásköre folyamatosan bővült. Az ügyészség ezen szakterületi tevékenységének

¹¹²„Az ügyész a büntetés-végrehajtás törvényességének felügyelete során

- a) bármely időpontban ellenőrizheti a büntetés-végrehajtási intézetekben az előzetes letartóztatás és a szabadságvesztés foganatosításának, a fogva tartás körülményeinek törvényességét, megtekintheti a fogva tartási iratokat;
- b) ellenőrizheti az illetékes szerveknél a büntetések és intézkedések végrehajtására vonatkozó jogszabályok megtartását, így különösen
 - a javító-nevelő munka,
 - a pénzbüntetés,
 - a mellékbüntetés,
 - a kényszergyógykezelés ... végrehajtását, továbbá
 - a feltételes szabadságra bocsátás és az utógondozás, valamint
 - a bűnügyi nyilvántartás törvényességét;
- c) meghallgathatja az elítélteket és letartóztatottakat, illetve felülvizsgálhatja a büntetőügyekben hozott határozatok végrehajtásával kapcsolatos panaszokat.”

¹¹³Balogh László – Banka Lajos – Csordás Sándor – Deme Mihály – Glaser István – Horányi Miklós – Horváth Tibor – Lőrincz József – Magyar Miklós – Tandari János: Büntetés-végrehajtási jog. II. kötet, BM Könyvkiadó, Budapest, 1983., 417. oldal.

életében mérőföldkőnek számított, amikor az 1989. évi XXXI. törvény 31. §-a 1989. október 23. napjával beiktatta az Alkotmány rendelkezései közé – az 51. § (2) bekezdésében –, hogy az ügyészség felügyeletet gyakorol a büntetés-végrehajtás törvényessége felett. Ennek részleteit az 1989. évi XLVI. törvénnyel módosított 1972. évi V. törvény tartalmazza. Az ügyészek e feladat ellátásával kapcsolatos kötelességeit pedig a többször módosított 1/1990. Legf. Ü. számú utasítás részletezi.

A büntetés-végrehajtási ügyészi felügyeleti tevékenység rendszerváltozásig tartó történetéből is látható, hogy e felügyeleti ág fejlődése korántsem volt töretlennek mondható, voltak olyan időszakok, amikor politikai megfontolásból, szakmai hozzá nem értésből háttérbe szorították. Az idő azonban bebizonyította ezen ügyészi munka létjogosultságát, szükségességét és így a büntetés-végrehajtási felügyeleti tevékenység egyre céltudatosabbá, szélesebb körűvé vált az évek folyamán, az ügyészségi szervezeten belüli elhelyezkedésétől függetlenül.¹¹⁴ Ezáltal megnyílt az út, hogy a magyar ügyészség tradícióinak és a nemzetközi standardekben foglalt elvárásoknak megfelelően elláthassa a büntetés-végrehajtás törvényességi felügyeletével kapcsolatos feladatait. Az ügyészi törvényességi felügyelet kiteljesedéséhez vezető folyamat azonban ezzel még korántsem ért véget.

Jelentős hatáskörbővülést hozott az 1989-es esztendő, amikor az ügyészségről szóló 1972. évi V. törvényt módosító 1989. évi XLVI. törvény a rendőrségi fogdákból foganatosított előzetes letartóztatás végrehajtásának törvényességi felügyeletét is a büntetés-végrehajtási felügyeleti ügyészek feladatává tette.

Meghatározó jelentőségű állomás volt a büntetés-végrehajtási jog és a törvényességi felügyeleti ügyészi munka fejlődésében a Bv. tvr.-t módosító 1993. évi XXXII. törvény, amely a Bv. tvr. novelláris megújítását eredményezte. A törvény több rendelkezése a büntetés-végrehajtási bíró előtti ügyészi tevékenységet is érintette.

¹¹⁴Vókó György: Magyar büntetés-végrehajtási jog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2004., 414. oldal.

Az 1995-ös esztendő a büntetés-végrehajtási felügyeleti szakági tevékenység színesebbé válását eredményezte. Ettől az évtől kezdve bővült a büntetés-végrehajtási ügyészek munkája az idegenrendészeti őrizet, valamint a jogsértően Magyarországon tartózkodó külföldiek közösségi szálláshelyén történő elhelyezése végrehajtásának törvényességi felügyeletével, melyet az ügyészség kezdetben jogszabályi felhatalmazás hiányában, nemzetközi ajánlásra végzett.

A kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések, vagy bánásmód megelőzésére létrehozott Európai Bizottság 1994. év végén Magyarországon első ízben tett látogatása során az ügyészség munkáját elismerve konkrét ajánlásokat fogalmazott meg a büntetés-végrehajtás felügyeleti ügyészi tevékenység kapcsán. Ezek végrehajtása tárgyában került kiadásra a 2/1995. (ÜK. 11.) LÜh., majd – az 1/2005. (ÜK. 7.) Lüh. körlevéllel módosított – 3/2000. Lüh. körlevél, melynek alapján a főügyészségek minden év március 31. napjáig jelentést tesznek a Legfőbb Ügyészségnek a bánásmód törvényességének megyei helyzetéről. Az ügyészség a fenti évtől kezdve fokozott súlyt fektet a fogva tartottakkal való bánásmód törvényességének ellenőrzésére.

1997-ben az ügyészségről szóló törvényt módosító 1997. évi LXX. törvény elfogadásával megteremtődött az idegenrendészeti őrizet végrehajtása feletti ügyészi törvényességi felügyelet ellátásának jogszabályi alapja.

1998-ban az állampolgári jogok országgyűlési biztosának ajánlása alapján megszületett a 2/1998. (ÜK. 5.) LÜ utasítás, amely a fogva tartottak halálának kivizsgálásával, valamint a fogva tartottal szembeni löfegyver használat esetén követendő eljárás szabályaival egészítette ki a szakági alaputasítást. A módosítás értelmében amennyiben az ügyész a fogva tartó szervtől vagy máshonnan a fogva tartott haláláról értesül, köteles a legrövidebb időn belül megjelenni a haláleset színhelyén és megvizsgálni a haláleset körülményeit. Ezzel összefüggő rendelkezést tartalmaz a fogva tartottak egészségügyi ellátásáról szóló 5/1998. (III. 6.) IM rendelet 34. §-ának (2)-(3) bekezdése, mely szerint a büntetés-végrehajtási intézet parancsnoka a rendkívüli halálesetről haladéktalanul tájékoztatja a területileg illetékes rendőrkapitányságot és a büntetés-

végrehajtási intézet törvényességi felügyeletét ellátó ügyészt. A holttestet csak az ügyész nyilatkozata, valamint a hatósági boncolás után szabad eltemetni.

2000. március 1. napján lépett hatályba a bűnügyi nyilvántartásról és a hatósági erkölcsi bizonyítványról szóló 1999. évi LXXV. törvény, amely a nyilvántartás tárgyát a korábbiakhoz képest jelentősen kiszélesítette, ezzel összefüggésben nagyságrenddel bővült a nyilvántartás törvényessége feletti ügyészi felügyeleti tevékenység is.

Ugyancsak 2000. március 1. napjától a büntetés-végrehajtási felügyeleti ügyészek feladatává vált a szabálysértési elzárás végrehajtásának törvényességi felügyelete is, melyet korábban a magánjogi és közigazgatási jogi ügyészek láttak el, 2001. július 15. napjától pedig az ügyészség felügyelete alá került a nyomozó hatóságok előállító helyiségeiben fogva tartott személyes szabadságkorlátozás végrehajtása is.¹¹⁵

2. A büntetés-végrehajtási bírászkodás Magyarországon

A büntetés-végrehajtást övező garanciarendszernek hazánkban is fontos eleme a bírósághoz fordulás lehetősége, a kifejezetten büntetés-végrehajtási jogviszonyából fakadó kérdésekben pedig a büntetés-végrehajtási bíróhoz fordulás joga is. A hazai szakirodalomban számos vélekedés létezik a büntetés-végrehajtási bírászkodással kapcsolatban, kezdve onnan, hogy léte szakmailag szükségtelen, azon keresztül, hogy csupán az igazságügyi igazgatás része, egészen odáig, hogy a büntetés-végrehajtás tényleges szakmai felügyelőjévé kellene válnia. A büntetés-végrehajtási bíró jogrendszerünkben nem a büntetés-végrehajtás felügyelője, hanem olyan személy, aki jogosult az ítélező bíróság által hozott büntetést (intézkedést) a végrehajtás menetében – a büntetés céljának, különösen az egyéni prevenció igényeinek megfelelően – a törvény keretei között alakítani, ami komoly végrehajtási szerepet jelent.

Ez idő szerint a magyar büntetés-végrehajtási bírászkodás alapfunkciója, hogy amennyiben – kérelemre, ritkábban hivatalból – azt észleli, hogy a törvényekben – a

¹¹⁵Lajtár István: Törvényességi felügyelet és jogvédelem. Börtönügyi Szemle, 2001. évi 4. szám, 62-63. oldal.

Btk.-ban, illetve a büntetés-végrehajtási kódexben – rögzített módon, az ítéletben meghatározott feltételek a büntetés-végrehajtás menetében bekövetkeztek – döntsön. A jogintézmény lényege, hogy bírói – s ne államigazgatási – határozat szülessen akkor, ha a büntetés-végrehajtás eredményéhez képest válik szükségessé az ítélőbírósági döntés módosítása, avagy a szankció megváltoztatása.¹¹⁶

A büntetés-végrehajtási bíró mindenkire kötelező, valódi bírói döntést hoz a lényeges jogkorlátozások mértékéről, időtartamáról, változtat az ítélőbíróság határozatán enyhítéssel vagy szigorítással, adott esetben pedig jogorvoslati fórumként is eljár.

A büntetés-végrehajtási bíráskodás hazai történetében az 1979. évi 11. számú törvényerejű rendelet megalkotása eredményezett meghatározó változást, valójában ugyanis csak attól kezdve beszélhetünk Magyarországon büntetés-végrehajtási bíráskodásról.

A múlt század második felében a büntetőeljárásról szóló 1962. évi 8. számú törvényerejű rendelet még a büntetőeljárási szabályok keretében rendezte a bíróság büntetés-végrehajtással kapcsolatos feladatait. E feladatokat nem az erre a célra létrehozott speciális szaktudással rendelkező büntetés-végrehajtási bíróra ruházta – ekkor ilyen nevesített bíró még nem volt –, hanem a különleges eljárás keretei között a megyei bírósági bírót bízta meg e feladat ellátásával. Létezett ugyan már akkor is a megyei bíróságon működő büntetés-végrehajtási iroda, amelyet a 109/1964. (IK. 10.) IM-BM-HM-MM együttes utasítás 11. §-ának (2) bekezdése alapján a megyei bíróság elnöke által megbízott bíró felügyelt, ő azonban még nem volt „büntetés-végrehajtási” bíró.

A törvény indokolása hangsúlyozta, hogy a büntető igazságszolgáltatás funkciója a végrehajtással teljesedik be, ezért a végrehajtási eljárást nemcsak a büntetőeljárás szerves részének tekintette, hanem azt is kiemelte, hogy ez a szak „bírói jellegű”.

¹¹⁶Csernyánszky Lajos – Horváth Tibor – Heylmann Katalin – Kabódi Csaba – Lőrincz József – Nagy Ferenc – Palló József: Büntetés-végrehajtási jog. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2007. 323. oldal.

Hangsúlyozta továbbá, hogy a büntető határozat végrehajtásáról annak a bíróságnak kell gondoskodnia, amelynek az eljárásában az jogerőre emelkedett.¹¹⁷

A bíróság büntetés-végrehajtás körébe eső egyik legfontosabb nevesített döntése az elítélt feltételes szabadságra bocsátása, valamint annak megszüntetése volt.

A törvény 289. §-ának (2) bekezdése, valamint a 291. §-ának (1) bekezdése ezekben a kérdésekben a döntést a börtön székhelye szerint illetékes megyei bíróság elnöke által kijelölt bíró hatáskörébe utalta, aki különleges eljárásban egyesbíróként járt el.¹¹⁸

Az eljárására vonatkozó részletezett szabályokat a belügyminiszter, az igazságügy-miniszter és a legfőbb ügyész 2/1962. BM számú, a feltételes szabadságról és annak megszüntetéséről szóló együttes utasítása tartalmazta.

Hasonló módon a feltételes szabadság kérdésében döntésre jogosult bíró hatáskörébe tartozott az elítélt enyhébb végrehajtási fokozatba való áthelyezése (a törvény az elítélt szigorúbb végrehajtási fokozatba való áthelyezésére ekkor még nem nyújtott lehetőséget) is.

Az 1962. évi 8. számú törvényerejű rendeletet 1974. január 1. napjával felváltó új büntetőeljárási kódex a korábbiaknál ugyan részletesebb módon és több büntetés-végrehajtási kérdést érintően, de még továbbra is a különleges eljárások keretein belül szabályozta a bíróság büntetés-végrehajtással összefüggő feladatait. A jogalkotó a

¹¹⁷A büntetőeljárás kommentárja. Szerkesztette: dr. Jászai Dezső. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1967., 1455. oldal.

¹¹⁸A törvény 289. §-a (2) bekezdésének szövege:

„Ha a törvény szerint a feltételes szabadságra bocsátás nem kizárt, a szabadságvesztést végrehajtó szerv vezetője a büntetés kétharmad [Btk. 39. § (2) bekezdés], illetve háromnegyed [Btk. 39. § (2) bekezdés] részének kiállása előtt tizenöt nappal a feltételes szabadságra bocsátás kérdésében előterjesztést tesz a megyei bírósághoz; az előterjesztéshez a külön jogszabályban felsorolt esetekben csatolni kell a börtöntanács véleményét.”

A törvény 291. §-a (1) bekezdésének szövege:

„Ha a büntető törvény értelmében a magatartási szabályok megszegése miatt a feltételes szabadság megszüntetésének lehet helye, az ügyész annak kimondása végett a terhelt lakó- vagy tartózkodási helye szerint illetékes megyei bírósághoz fordul. Ilyen esetben a megyei bíróság elnöke által kijelölt bíró – egyesbíróként – jár el.”

büntetés-végrehajtási tárgykörbe tartozó bíróság általi döntéseket az eljárás jogerős ügydöntő határozattal történő befejezését követően felmerült, a büntetőeljárás körébe tartozó és a büntetőjogi felelősséget nem, vagy csak másodlagosan érintő kérdésnek tekintette. Az 1973. évi I. törvény az egyes különleges eljárások körében szabályozta többek között az enyhébb végrehajtási fokozat kijelölését; a feltételes szabadságra bocsátást és annak megszüntetését; a más munkahely vagy munka kijelölését a javító-nevelő munka végrehajtásaira; a javító-nevelő munka végrehajthatósága megszűnésének megállapítását, valamint a javító-nevelő munka szabadságvesztésre történő átváltoztatását.

Ezen különleges eljárásokat – a javító-nevelő munka szabadságvesztésre történő átváltoztatása kivételével – a törvény nem az alapügyben eljáró elsőfokú bíróság, hanem a megyei bíróság elnöke által kijelölt bíró hatáskörébe utalta. A jogalkotó indokolása szerint ezen eljárások nem ítélezési, hanem olyan igazgatási jellegű processzusok, amelyekben indokolt, hogy – a különleges eljárások általános szabályától eltérve – kijelölt bíró járjon el.

Az 1973. évi I. törvény tehát a korábbi kodifikációs megoldást követve a bíróság végrehajtási feladatait továbbra is az eljárási törvényen belül külön fejezetben helyezte el, és szélesebb hatáskör biztosítása mellett, de a nélkül utalta azokat a kijelölt bíró hatáskörébe, hogy megteremtette volna a szervezetileg és jogágbeli szempontból is elkülönült büntetés-végrehajtási bíró jogintézményét.

Erre egészen 1979. július 1. napjáig várni kellett, amikor is a büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. számú törvényerejű rendelet a bíróság büntetés-végrehajtásával kapcsolatos feladatait – egy kivétellel – kiemelte az eljárási törvény rendszeréből, és a Bv. tv. II. fejeztében elhelyezve azokat immár sajátos, az igazságszolgáltatás körébe tartozó feladatoknak tekintve nevesítetten is a megyei, illetve a fővárosi bíróságon működő büntetés-végrehajtási bíró hatáskörébe utalta. A jogalkotó ezzel formai és tartalmi szempontból egyaránt megteremtette hazánkban a büntetés-végrehajtási bíráskodás alapjait. A szabályozás akkor vált teljessé, amikor az

1984. évi 20. számú törvényerejű rendelet a javító-nevelő munka szabadságvesztésre történő átváltoztatását is a büntetés-végrehajtási bíró feladatává tette.

Kabódi Csaba rámutat arra, hogy az 1979-es szabályozás létrejöttét nem előzte meg nagyobb szakmai előkészítés, a jogirodalomban egy folyóirat cikke jelezte mindössze, hogy a büntetőjogi kodifikáció „mellékágán” gondolkodnak a büntetés-végrehajtás jövőjéről, s ebben új szereplőként beléphet a büntetés-végrehajtási bíró. Az említett cikk felvázolta a büntetés-végrehajtási bíráskodás kortárs európai körképét, s igen részletesen foglalkozott az egyetlen – akkor éppen tíz éves – szocialista modellel: a lengyel büntetés-végrehajtási bíráskodással. A lengyel megoldás alapvetően széles jogosítványokat adott a büntetés-végrehajtási bíró kezébe, amellyel a „befogadáskor” érdemben befolyásolhatta, de később is alakíthatta a szabadságvesztés büntetés-végrehajtásának folyamatát.

Egyes szerzők szerint a jogalkotót kevésbé büntetéstani megfontolások vezették, mint az, hogy – az 1962. évi büntetőeljárás törvény különleges eljárásai között szabályozott, s lényegében a feltételes szabadságra bocsátás ügyében döntő – kijelölt megyei bírósági bírót rendszertanilag átsorolja a büntetés-végrehajtási kódexbe, s felruházza még néhány, az ítéldbírói döntést utólag módosító jogkörrel.¹¹⁹

A nélkül, hogy a fenti vélekedés helytállóságát vitatnám, mégis inkább annak hangsúlyozását tartom fontosnak, hogy az a tény, mely szerint a Bv. tvr. kiemelte a Be. köréből és önállóan szabályozta a büntetések és intézkedések végrehajtásával kapcsolatos bírósági eljárást, a büntetés-végrehajtási jog fejlődésének, jogági önállóságának egyik fontos eredményeként értékelhető.

Új, másfajta bírói processzus keletkezett a büntetés-végrehajtási jog égisze alatt. Erre utalt a Bv. tvr. miniszteri indokolása is, amikor kimondta „... ezeket a szabályokat kiemeli a büntetőeljárás jogköréből, ezzel is hangsúlyozva, hogy olyan sajátos, az

¹¹⁹Csernyánszky Lajos – Horváth Tibor – Heylmann Katalin – Kabódi Csaba – Lőrincz József – Nagy Ferenc – Palló József: Büntetés-végrehajtási jog. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2007. 325. oldal.

igazságszolgáltatás körébe vágó feladatok ellátásáról van szó, amelyek szorosan kapcsolódnak az ítélkező tevékenységhez.”¹²⁰

Egyetértek azonban Vókó György azon álláspontjával is, mely szerint ezen jelentős lépés messze nem tekinthető minden vonatkozásban következetes megoldásnak. A Bv. tvr. ugyanis egy olyan eljárást teremtett, amelyet a kontradikció hiánya az eljárási garanciák bizonytalansága, a jogorvoslati rend hézagossága jellemzett.¹²¹

A Bv. tvr. ugyan kiemelte a Be. köréből a büntetések és az intézkedések végrehajtásával kapcsolatos bírói eljárást, anélkül azonban, hogy annak igazi, saját arculatát megteremtve a büntetés-végrehajtási bíró és a büntetés-végrehajtás bírói eljárás speciális helyzetéhez, jellegéhez igazodva külön önálló eljárási szabályt biztosított volna számára.

Ezt követően viszonylag hosszabb időnek kellett eltelnie az Alkotmánybíróság 5/1992. (I. 30.) AB határozatának megszületéséig, amely Magyarországon a büntetés-végrehajtási bíró perjogi helyzetének az erősödését is eredményezte. Az Alkotmánybíróság 1992. december 31.-i hatállyal megsemmisítette a Bv. tvr.-nek a büntetés-végrehajtási bíró eljárása során hozott végzés elleni fellebbezés lehetőségét kizáró 6. § (3) bekezdésének c) pontját, továbbá a büntetőügyekben hozott határozatok végrehajtása során a bírósági büntetés-végrehajtási csoportra és a bíróság gazdasági hivatalra háruló feladatokról szóló 108/1979. (IK. 8.) IM utasítás vonatkozó rendelkezéseit. Határozatának indokolásában kifejtette, hogy az érintett rendelkezések alkotmányértő volta abban gyökerezett, hogy a 20 féle büntetés-végrehajtási bírói határozat közül 16 esetben nem volt biztosítva sem törvényi, sem alacsonyabb jogforrási szinten a garanciális jellegű másodfokú elbírálást lehetővé tevő egyetlen jogorvoslati forma sem.

¹²⁰Lajtár István: A büntetés-végrehajtási bírói eljárással kapcsolatos időszerű kérdések. Ügyészségi Értesítő, 1994. évi 2. szám, 22. oldal.

¹²¹Vókó György: A büntetés-végrehajtási bíró szerepe a végrehajtás átalakításában. Magyar Jog, 1990. évi 10. szám, 844. oldal.

Az Alkotmánybíróság határozata folytán az 1993. január 1. és az 1993. április 15. közötti időszak a büntetés-végrehajtási bírói eljárás történetében egy olyan sajátos peridussá vált, amely időszak alatt az Alkotmánybíróság döntése révén az ügyész, a terhelt és a védő fellebbezési jogának szabad érvényesülésével biztosítottá vált a másodfokú felülbírálat alkotmányos követelménye, anélkül azonban, hogy ez a jogorvoslati lehetőség törvényi rendelkezésen alapult volna.¹²²

Ennek a felemás helyzetnek a megszűnését eredményezte az 1993. évi XXXII. törvény hatályba lépése, amely a büntetés-végrehajtás szabályozásában figyelembe vette az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának az európai büntetés-végrehajtási szabályokra vonatkozó ajánlásait. A törvény jelentős mértékben bővítette a büntetés-végrehajtási bíró hatáskörét és változtatott eljárásának szabályain is. A törvény kimondta, hogy bizonyítás esetén köteles tárgyalást tartani, melyen az elítélt, a védő és az ügyész részvétele kötelező. Általánossá vált a határozata elleni fellebbezés lehetősége. A büntetés-végrehajtási bíró – aki nem a büntetés-végrehajtás törvényességi felügyeletét látja el, hanem sajátos jogorvoslati, igazságszolgáltató fórum – döntési jogköre az új szabályozás folytán büntetés-végrehajtási ügyekben igen széles körű lett, határozatai ellen egyes kivételes esetektől eltekintve az ügyész, az elítélt és a védő egyaránt élhet a jogorvoslat jogával.¹²³ Ezzel hazánk e téren felzárkózott a világ élvonalához.¹²⁴

3. Országgyűlési biztosok Magyarországon

A jogállamiság alapvető kritériuma, hogy az államhatalomnak meghatározott normák között kell működnie, és ezt az államhatalom által kialakított „önellenőrző

¹²²Lajtár István: Gondolatok a büntetés-végrehajtási bírói eljárásról. Ügyészek Lapja, 1993. évi 1. szám, 14-15. oldal.

¹²³A jogalkotó a büntetés-végrehajtási bíró hatáskörébe tartozó döntések közül kizárólag azon két esetben zárta ki a fellebbezés lehetőségét (közérdekű munka végrehajtásának félbeszakítása, halasztás a közérdekű munka helyébe lépő szabadságvesztés megkezdésére), amely határozatok tisztán igazgatási jellegűek.

¹²⁴Lajtár István: Külső kontroll. Büntetés-végrehajtás a jogharmonizáció tükrében. Börtönügyi Szemle, 1997. évi 3. szám, 83. oldal.

mechanizmusok” működtetésével is elő kell segíteni. E koncepcióba illeszthető be az országgyűlési biztos jogintézménye is.

Az egyén és a közhatalom leggyakoribb konfliktus helyzete, illetve ennek veszélye leginkább a közigazgatás területén jelentkezik, mivel a közigazgatási szervezeti rendszer meghatározó szereppel bír a központi politikai és állami döntések végrehajtásában, és az ezzel összefüggő „eredmény-orientáltság” a törvényességi szempontok háttérbe szorulásának veszélyét rejti magában. Az országgyűlési biztos jogintézményének jelentőségét külön emeli, hogy a közigazgatás hatáskörének erőteljes növekedése egyben az állampolgárok jogainak fokozott védelmét igényli, ez pedig nem valósítható meg megnyugtatóan az úgynevezett „rendes” ellenőrzési/jogorvoslati eszközökkel.

Az államhatalom önellenőrző mechanizmusai fogyatékosságainak kiküszöbölésére, az alkotmányos jogok védelmét szolgáló garanciák kiegészítésére, valamint a parlament igazgatás feletti ellenőrző funkciójának megerősítésére a polgári demokráciákban hathatós eszköznek bizonyult a parlamenthez kapcsolódó, igazgatástól és bíróságoktól független országgyűlési biztosi jogintézmény.¹²⁵

Az ombudsmani intézmény bevezetését Magyarországon a Nemzeti Kerekasztal megbeszélésein született politikai döntés alapozta meg, a jogi keretet pedig az Országgyűlés 1989. évi alkotmánymódosítása biztosította. Az intézmény bevezetésének indokai megegyeztek az alkotmánymódosítás fő céljával, amely arra irányult, hogy a rendszerváltozás utáni politikai rendszer minél több olyan intézménnyel rendelkezék, amely a kormányzati hatalom ellensúlyozására alkalmas.

A rendszerváltozást közvetlenül megelőző évektől kezdődően számos írás foglalkozott – előbb kuriózumként, majd az intézmény recepcióját előkészítendő – a külföldi

¹²⁵1993. évi LIX. törvény általános indokolása.

ombudsmanok működésével, a magyarországi ombudsmanképet azonban többek szerint Majtényi László 1992-ben megjelent Ombudsman című könyve alapozta meg.¹²⁶

A magyar ombudsmani intézmény jogszabályi alapjait az 1989. október 23-án kihirdetett 1989. évi XXXI. törvénnyel módosított Alkotmány teremtette meg, amely V. fejezetében rendelkezik az országgyűlési biztosokról szóló legfontosabb szabályokról.

A jogalkotó hangsúlyozta, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosa jogintézményének hazai hagyományai nincsenek. Emlékeztetett arra is, hogy az intézmény a skandináv országokban alakult ki, amit több nyugat-európai ország is átvett. A szocialista országok közül addig egyedül Lengyelországban vezették be, olyan módon, hogy érintetlenül hagyták az ügyészi általános törvényességi felügyeletet. Az országgyűlési biztos feladatát az Alkotmány akként határozta meg, hogy az alkotmányos jogokat érintő – nem csak államigazgatási – eljárásokkal kapcsolatban tudomására jutott visszasságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltassa, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen. Garanciális elemként jelent meg, hogy tevékenységét a széles nyilvánosság előtt végzi, működésének tapasztalatairól pedig évente beszámol az Országgyűlésnek.¹²⁷

Az Alkotmány eredeti szövege csak egyetlen nevesített biztost ismert, akinek feladatául „az alkotmányos jogokat érintő eljárásokkal kapcsolatban tudomására jutott” visszasságok vizsgálatát és orvoslását szabta, ugyanakkor utalt arra, hogy az Országgyűlés egyes alkotmányos jogok védelmére külön biztost is választhat.

¹²⁶Majtényi László rámutat arra, hogy az ombudsman nem része sem a bírói, sem pedig a közigazgatási szervezeti rendszernek, nem fellebbviteli fórum, vagyis a jogszolgáltatásnak csak kiegészítője. Külön felhívja a figyelmet arra is, hogy az ombudsman és a közigazgatás viszonya vonatkozásában a közigazgatás tágabb fogalom, mint amit általában ide sorolunk, magában foglalja az összes költségvetési szerv működését. Az intézmény jellemzői közül Majtényi négyet emel ki: a politikai függetlenséget, a „generációs” meghatározottságot, a társadalmi beágyazottság jelentőségét és a rendszerfüggőséget.

¹²⁷A Magyar Köztársaság Alkotmányáról szóló 1949. évi XX. törvény 32/B. §.

Az Alkotmánynak ez a szövege nem sokáig maradt hatályban változatlan formában, mivel az Alkotmányt módosító 1990. évi XL. törvény az országgyűlési biztosi intézményt is érintette. A módosítás kihatással volt az országgyűlési biztosok feladataira, megválasztásuk módjára és a rájuk vonatkozó részletes szabályok megalkotásának előírására is. A két legfontosabb módosítás az „alkotmányos jogokat érintő eljárások” fogalmának törlése az ombudsmani feladat-meghatározásból, valamint a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa intézményének alkotmányba foglalása volt.¹²⁸

Az ombudsmanok működésének tudományos kutatásával behatóan foglalkozó Varga Zs. András könyvében kifejti, hogy a módosítás az új országgyűlési biztos feladatait az állampolgári jogok országgyűlési biztosához hasonlóan – azt a külön alkotmányos jogra szűkítve – tartalmazta. Amíg azonban az állampolgári jogok országgyűlési biztosa egyetlen, személyes tisztségviselő, addig a kisebbségi biztos feladatainak gyakorlására különleges szabályok szerint létrehozott testület lett volna hivatott, melyet azonban nem hoztak létre. A rendelkezés az Alkotmány 1994. évi módosításáig ugyan hatályban maradt, addig viszont országgyűlési biztosokat nem választottak.¹²⁹

1993. július 7. napján az Országgyűlés által széles konszenzussal elfogadott, a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény 20. §-ának (2) bekezdése a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosát egyszemélyi biztosként szabályozta. A rendelkezés azonban nem léphetett hatályba, mert az nem állt összhangban az Alkotmány azon szabályával, amely a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának jogkörét testület hatáskörébe utalta. Az egyszemélyi biztos jogintézményének bevezetése szükségessé tette az Alkotmány 32/B. §-a (5)

¹²⁸A nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa intézményének felállításával a jogalkotó olyan megoldást vezetett be, amely a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok érvényesítését hivatott biztosítani. Az országgyűlési biztos kisebbségvédő jogosítványai ugyanis lényegesen kiterjedtebbek és hatásosabbak, mint egy-egy országgyűlési képviselőé.

¹²⁹Varga Zs. András: Ombudsmanok Magyarországon. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004., 56. oldal.

bevezetésének hatályon kívül helyezését, amit 1994. december 5-ei hatállyal az 1994. évi LXXIII. törvény hajtott végre.

1992. november 17-én került kihirdetésre a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény, melynek elfogadásával az Országgyűlés létrehozta az adatvédelmi biztos jogintézményét. Az új külön biztosi jogintézmény megteremtésének szükségét a jogalkotó azzal indokolta, hogy az adatvédelmi törvény hatályosulásának fő biztosítéka a független, csak a törvénynek alárendelt ellenőrző szerv. Ennek legelterjedtebb és leghatékonyabb típusa a döntési jogkör és kötelezési jogosítvány nélküli köztisztviselő. Intézményesítésének indoka, hogy a korszerű informatikai eszközök alkalmazásával az adatkezelés a technikában járatlan érintett számára áttekinthetetlenné válik, így az adatvédelmi biztos a szakismeretével az érintett érdekeinek szakavatott képviselője lesz. Ez a követelmény indokolta, hogy a törvény az adatvédelmi biztos választását speciális ismeretekhez kösse, függetlenségét pedig az biztosítja, hogy az Országgyűlés választja és hívhatja vissza.

Volt tehát már két – egy az Alkotmányban nevesített kisebbségi biztosra és egy nevesített alkotmányos háttér nélküli – külön országgyűlési biztosra vonatkozó törvény, valamint megvolt az állampolgári jogok országgyűlési biztosára vonatkozó alkotmányos háttér is, azonban még nem létezett a tevékenységüket szabályozó általános törvény, habár annak elfogadását az Alkotmány előírta. Ez a jogszabály csak 1993. június 1. napján született meg, az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény (Obtv.) elfogadásával.¹³⁰

A törvény értelmében az országgyűlési biztost, illetve általános helyettesét – az alkotmányos jogok összességének védelme érdekében – az Országgyűlés választja. A törvény ezen túlmenően – az Alkotmánnyal összhangban – lehetővé teszi, hogy az Országgyűlés egyes alkotmányos jogok védelmére – azok kiemelt jelentőségére tekintettel – külön országgyűlési biztost válasszon, aki szakterületén önálló intézkedési

¹³⁰Varga Zs. András: Ombudsmanok Magyarországon. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004., 57. oldal.

jogosultsággal rendelkezik.¹³¹ Hangsúlyozza továbbá, hogy az országgyűlési biztos a külön biztos feladatkörébe tartozó ügyekben nem járhat el.

Az 1993. évi LIX. törvény jelentősebb felülvizsgálatát eredményezte a 2001. évi XC. törvény, amely az Obtv.-n több fontos pontosítást is végrehajtott az Alkotmánybíróság 7/2001. (III. 14.) AB határozatában foglaltakra figyelemmel.¹³²

A jogalkotó álláspontja szerint az országgyűlési biztos által vizsgálható szerveket nem lehet egyedileg, tételesen meghatározni, mert az államszervezet fejlődése gyakori törvényt módosítást igényelne. Ezért általános jellegű meghatározás szükséges, amely továbbra is részint a szervtípus, részint a feladatkör oldaláról ragadja meg a meghatározás elemeit. Ugyanakkor – az általános jellegű meghatározásból eredő esetleges eltérő értelmezési lehetőségek elkerülése érdekében – a törvény két irányból is meghatározta a hatóságfogalom tartalmát. A módosított törvény egyrészt pozitív felsorolást adott a vizsgálható szervekről, illetve feladatokról, másrészt adott egy negatív felsorolást is. Ez utóbbi azokat a szerveket nevesítette, amelyek akkor sem vizsgálhatók, ha egyébként a pozitív felsorolás körébe tartozóként is értelmezhető tevékenységet végeznek.

A magyar államszervezeti rendszer és hatáskörelosztás ugyanis szerves fejlődés eredménye, amely a társadalom bonyolultságát tükrözve nem minden esetben ellentmondásmentes. Előfordulnak olyan feladatkörök, amelyek jellegüket tekintve más szervezettípusra emlékeztetnek (például a köztársasági elnök állampolgársági ügyekben hozott döntése tartalmilag közigazgatási jellegű, mégsem tartozik – éppen közjogi jogállása folytán – abba a körbe, amely tekintetében az országgyűlési biztos vizsgál

¹³¹Lásd: 84/1995. (VII. 6.) OGY határozat, 48/2001. (VI. 21.) OGY határozat, 86/2001. (XII. 13.) OGY határozat.

¹³²Az Alkotmánybíróság 7/2001. (III. 14.) AB határozata 2001. december 15. napjával megsemmisítette az Obtv. 29. §-a (1) bekezdésének a) pontjából az „államhatalmi” szövegrészt, továbbá az „igazságügyi szerv” és a „bíráson kívüli jogvitát kötelező érvénnyel eldöntő szerv” meghatározásokat, azok jogbiztonságot sértően bizonytalan tartalma miatt [f) és h) pont]. Ezen túlmenően az Alkotmánybíróság azt is kifejtette, hogy az országgyűlési biztosok az Országgyűlés szervei, ezért hatáskörük az Országgyűlés közhatalmi tevékenységének vizsgálatára nem terjedhet ki.

megengedhető). Ezek a bizonytalanságok, értelmezési nehézségek csak úgy küszöbölhetők ki, ha az Obtv. nem csak pozitív, hanem negatív meghatározást is ad a vizsgálható szervek köréről. Ez a megoldás különösen a jogkereső állampolgárok szempontjából indokolt, mert egyértelmű eligazítást nyújt az országgyűlési biztosnak az alapvető jogokat érintő hatásköréről.

Külön is hangsúlyozni szükséges, hogy a törvény az ügyészség nyomozást végző szervét is a nyomozó hatóság fogalma alá vonta – összhangban a büntetőeljárásról szóló törvénnyel – és ezzel egyértelműen lehetővé tette az országgyűlési biztos számára az ügyészségi nyomozó hatóság vizsgálatát. Nincs ugyanis olyan ismerv, amely az ügyészségi nyomozást más szerv nyomozási tevékenységétől érdemben megkülönböztetné, s amely ezáltal megalapozná az országgyűlési biztos hatáskörének kizárását e területen.

Alapvető fontossággal bír azonban, hogy a törvény kizárólag az ügyészség nyomozó hatósági jogkörben végzett tevékenysége vonatkozásában teszi lehetővé az országgyűlési biztos eljárását, hiszen a nyomozati tevékenység az egyik olyan közhatalmi megnyilvánulási forma, ahol a leginkább felmerülhet az alapjogokkal kapcsolatos visszaállítás. Ennek megfelelően az ügyészség igazságszolgáltatáshoz kötődő feladatai, illetve a törvényességi felügyeleti jogköre – ideértve az ügyészség büntetés-végrehajtási törvényességi felügyeleti tevékenységét is – a törvény szerint nem tartozik abba a körbe, amelyet az országgyűlési biztos vizsgálhat. Az országgyűlési biztos az igazságszolgáltatás felett nem gyakorolhat jogokat, ezért az ahhoz szorosan kapcsolódó tevékenységeket is indokolt a vizsgálható körből kizárni. Az ügyész törvényességi felügyeleti funkciói pedig maguk is hasonló jellegűek, mint amilyen jogkört az országgyűlési biztos gyakorol, hiszen a törvényesség körében az alapvető jogok biztosítása is az ügyészség feladata, ezért nem indokolt az országgyűlési biztosi ellenőrzési jogát erre kiterjeszteni.

Az országgyűlési biztosi jogintézmény fejlődésének legújabb állomása a jövő nemzedéke országgyűlési biztosi intézmények létrehozása volt, amelyet

– 2007. december 1-i hatállyal – a 2007. évi CXLV. törvény vezetett be.¹³³
Az új országgyűlési biztost az Országgyűlés 2008. május 28. napján választotta meg.¹³⁴

A törvény indokolása rámutatott arra, hogy az országgyűlési biztosok számának növelése – csakúgy, mint a jogvédelemmel foglalkozó miniszteri biztosok elszaporodása – olyan „ombudsman-inflációt” gerjesztene, amely a jogvédelem szintjének növelése helyett elaprózná és ezzel leértékelné az ombudsmanok tevékenységét. Külön országgyűlési biztos megválasztása ezért csak olyan alkotmányos jogok védelme érdekében indokolható, amelyek esetében a jogsérelmet szenvedett fél nem határozható meg egyértelműen, vagy a jogsértő és a jogsérelmet szenvedett személy között olyan jelentős információs aszimmetria áll fenn, ami még a perbeli képviselőhöz nyújtott állami segítség esetén sem biztosít hatékony jogvédelmet. Ezeknek a követelményeknek a környezet- és természetvédelmi ügyekkel foglalkozó országgyűlési biztos jogintézménye megfelel.

A törvény a jövő nemzedékek országgyűlési biztosának eljárását az állampolgári jogok országgyűlési biztosára vonatkozó szabályozás alapulvételével határozza meg. Hatáskörei ugyanakkor – a számára megállapított feladatkörben részben túlnyúlnak a hagyományos ombudsmani hatáskörökön. Ennek indoka, hogy a környezetvédelmi, természetvédelmi ügyekben az államigazgatási szervek késedelmes fellépése vagy jogszabálysértése gyakran nem számszerűsíthető, vagy rendkívül nagymértékű kiadásokat, nem orvosolható környezetkárosodást okozhat.¹³⁵

¹³³ A részletes szabályokat az 1993. évi LIX. törvény 27/A.-27/H. §-ai tartalmazzák.

¹³⁴ 58/2008. (V. 29.) OGY határozat.

¹³⁵ A jövő nemzedékek országgyűlési biztosa hagyományosan ombudsmani jellegű hatáskörében jogosult a hatáskörrel rendelkező hatóságot felhívni a környezet védelmére vonatkozó intézkedés megtételére, ugyanakkor az államigazgatási körön kívüli személyek és szervek esetében is élhet ezzel a joggal, feltéve, hogy az érintett szerv vagy személy a környezetet károsító tevékenységet végez. A jövő nemzedékek országgyűlési biztosának felhívására a környezetet károsító köteles válaszolni és elvégezni a károsítás megszüntetésére, a károk helyreállításához szükséges intézkedéseket. Az ombudsman hatósági jellegű hatáskörökkel a törvény szerint nem rendelkezik, azonban a bírósághoz fordulhat a jogsértő állapot megszüntetése és az eredeti állapot visszaállítása érdekében.

Az országgyűlési biztosi jogintézmény magyarországi kialakulásából, annak változásából és egyre differenciáltabbá válásának folyamatából látható, hogy a társadalmi igények, a nemzetközi elvárások és a gyakorlati tapasztalatok fényében formálódott, ami egyúttal magában hordozza az esetleges újabb változás, a további jövőbeli szakosodás lehetőségét is.

Büntetés-végrehajtási ombudsman, mint külön biztos létrehozásának gondolata a jogalkotás síkján eddig komolyan nem merült fel, sőt még annak szükségessége sem fogalmazódott meg, hogy az országgyűlési biztos feladatkörét érintően a büntetés-végrehajtással kapcsolatos kontroll-szerep – amelyet esetenként igen nagy aktivitás mellett gyakorol – nevesítve is megjelenjék. Ezen megoldás egyébként nem lenne példanélküli, hiszen a gyermeki jogok védelme kapcsán az országgyűlési biztos szerepét külön is nevesíti a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény 11. §-ának (2) bekezdése.¹³⁶ A törvényhez fűzött miniszteri indokolás szerint a gyermek jogainak feltétlen érvényesítéséhez fűződő érdeke indokolja, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosa nevesítetten foglalkozzon ezen jogok védelmével és önállóan intézkedési joggal rendelkezzen, hiszen erre a szülő a törvényes képviselői jogkörében eljárva nem mindig képes, illetve erre nem mindig alkalmas.

Megjegyzést igényel továbbá, hogy ugyan nem külön biztosként, de az adott területre nézve többletgaranciát jelentő jogintézményként jött létre 1999-ben a közoktatásról szóló 1993. évi LXXIX. törvény 94. §-a (1) bekezdésének c) pontjában adott felhatalmazás alapján az Oktatási Jogok Miniszteri Biztosának Hivatala, amely a gyermekeket, a tanulót, a hallgatót, a kutatót, a pedagógust, az oktatót, a szülőt, valamint azok közösségeit megillető, oktatással kapcsolatos állampolgári jogok érvényesülésének elősegítésében működik közre. Eljárásának tárgya lehet minden olyan egyedi ügyben hozott határozat vagy intézkedés és annak elmulasztása, amely az Alkotmány

¹³⁶ „A gyermek alkotmányos jogainak védelmét az országgyűlési biztos (továbbiakban: biztos) a maga sajátos eszközeivel segíti, és ennek során

- a) a biztos feladata, hogy a gyermek alkotmányos jogait érintő – tudomására jutott – visszaéléseket kivizsgálja, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen;
- b) a biztos az a) pontban megnevezett intézkedéseiről évente beszámol az Országgyűlésnek.”

70/F. §-ában, illetve 70/G. §-ában, a közoktatásról szóló törvényben, a felsőoktatásról szóló 1993. évi LXXX. törvényben, továbbá a szakképzésről szóló 1993. évi LXXVI. törvényben biztosított jogokat sérti, vagy a sérelem közvetlen veszélyét idézi elő.¹³⁷

Az a körülmény, hogy hazánkban kifejezetten a büntetés-végrehajtás kontrollálására szakosodott ombudsman eddig nem jött létre, nem jelenti azt, hogy ez a terület kívül esne az ombudsman által gyakorolt sajátos külső kontroll hatókörén. Az országgyűlési biztos kiegészítő és helyettesítő jogvédelmi szerepe az emberi jogok biztosítása területén ugyanis megjelenik a büntetés-végrehajtás világában is. Az egyes fogva tartott, aki kiszolgáltatott lehet az állami túlhatalommal szemben, egyéni ügyeiben fordulhat az országgyűlési biztoshoz, mint emberi, illetve állampolgári panasz fórumhoz, aki szükség esetén – akár hivatalból is – ellenőrzést tart, vizsgálatot kezdeményez az érintett hatóságnál.¹³⁸

4. A társadalmi felügyelet hazai előzményei

Magyarországon a börtön társadalmi felügyeletének gyökerei egészen a XVI-XVII. század fordulójáig, a mai értelemben vett szabadságvesztés-büntetés előzményének tekinthető fenyítőházakig nyúlnak vissza. A társadalmi ellenőrzés széles körű elterjedése azonban a csak XIX. század utolsó harmadában volt kísérőjelensége a polgári fejlődésnek.

A hazai szakirodalomban különösen Lőrincz József foglalkozott behatóan a magyarországi civil kontroll történeti kialakulásának kérdésével. Több tanulmányában is rámutatott arra, hogy a honi büntetés-végrehajtásban a felügyelő bizottságok, illetve hatóságok ügye a nyugati államokhoz képest némi késéssel, 1876-ban jelentkezett

¹³⁷40/1999. (X. 8.) OM rendelet 3. §.

¹³⁸Csernyánszky Lajos – Horváth Tibor – Heylmann Katalin – Kabódi Csaba – Lőrincz József – Nagy Ferenc – Palló József: Büntetés-végrehajtási jog. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2007. 332. oldal.

először. A törvényhatóságok kebelében létrehozott közigazgatási bizottságok hatáskörét ugyanis az 1876. évi VI. törvénycikk 37-38. §-ai a börtönökre is kiterjesztették.¹³⁹

E közigazgatási bizottságokat azzal a céllal hívták életre, hogy azok biztosítsák a kiépülőfélben lévő és egyre bonyolultabb hatáskörrel bíró önkormányzati szervek és az állami közigazgatási hivatalok közötti összhangot.¹⁴⁰

A börtönök felügyeletének ez a formája azonban nem bizonyult tartós megoldásnak. Az 1878-ban megalkotott Csemegi Kódex létrehozta a felügyelő bizottságokat, amelyek felügyeleti tevékenységének a törvényhozó szándéka szerint ki kellett terjednie a börtönök fogva tartottakra gyakorolt erkölcsi hatásának a vizsgálatára is [Btk. 42. §, 46. §, 48. §].

A felügyelő bizottságok eljárása tárgyában 1880. szeptember 9-én kibocsátott 2106. IME rendelet VII. mellékletének 1. pontja azt az igényt támasztotta, hogy a törvényes kedvezményekre, így például a feltételes szabadságra bocsátásra, a közvetítő- vagy javítóintézetbe szállításra is javaslatot tegyenek. A rendelet előírta továbbá, hogy minden királyi törvényszékhelyen felügyelő bizottságot kell kialakítani. 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 lévő lelkész és tanító, végül az illetékes törvényhatósági bizottság két szakembere. A felügyelő bizottság elnöke mindenütt a törvényszéki elnök vagy az

¹³⁹Lőrincz József: A büntetés-végrehajtás civil kontrollja. Belügyi Szemle, 2002. évi 2-3. szám, 171. oldal.

¹⁴⁰A törvény 37. §-a felhatalmazta a közigazgatás bizottságokat, hogy tájékozódjanak a börtönök állapotáról, különösen a fogva tartottak élelmezéséről, fegyelmi, egészségi viszonyairól, és előírt hatáskörükön belül intézkedjenek a hiányosságok felszámolása érdekében, a hatáskörükön kívül eső ügyekben pedig küldjenek az igazságügy-miniszter számára elemző jelentést. A törvény 38. §-a értelmében a bizottság saját tagjaiból öt fős 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.

elnökhelyettes volt. A rendelet arra is kötelezte a bizottságot, hogy havonként legalább egyszer ülésezzen, továbbá a területén lévő letartóztatási helyet legalább kéthavonta látogassa meg.¹⁴¹

Lőrincz József arra is felhívja a figyelmet, hogy a honi börtönügyi szakíróink a századforduló után éles kritikával illették a bizottságok összetételét, tevékenységük elbürokratizálódását. Fayer László például azt nehezményezte, hogy azok a bizottsági tagok, akiknek egyébként nem kötelességük érintkezni a letartóztatottakkal, sohasem látogatják meg az intézeteket. Így véleményük azzal kapcsolatban, hogy bizonyos egyénekkal mi történjék, vajmi csekély értékkel bír. Finkey Ferenc pedig a külföldi – elsősorban angliai – tapasztalatait a hazaival összevetve azt kifogásolta, hogy míg a legtöbb nyugati államban a felügyelő bizottság kis létszámú, de a börtön iránt érdeklődő, sőt ahhoz értő külső emberekből áll, akik bejárva az intézetekbe közvetlenül is megismerkedhetnek az elítéltekkel, addig a magyar önkormányzat fejletlen volta miatt ritkán lel önkéntes közszolgálatra igazán ügybuzgó tagokat.¹⁴²

Az 1908-as 1. büntetőnovella észak-amerikai modell alapján létrehozta a fiataikorúak felügyelő hatóságát. A törvényhozó szándéka szerint a fiataikorúak felügyelő hatósága olyan közbülső szerv volt, amely igyekezett összhangot teremteni a bűnöző fiataikorúakkal foglalkozó szervek, így a bíróság, a pártfogó- és javítóintézetek, valamint a fiataikorúak fogháza és az irányító igazságügyi minisztérium között. A felügyelő hatóság összetételét és eljárási szabályait előíró 1909. évi 27.400 IM rendelet szerint minden királyi ítélőtábla székhelyén, valamint olyan törvényszékhelyeken, ahol javító-nevelő intézet vagy fiataikorúak fogháza volt, létre kellett hozni a felügyelők hatóságát.¹⁴³

¹⁴¹Csernyánszky Lajos – Horváth Tibor – Heylmann Katalin – Kabódi Csaba – Lőrincz József – Nagy Ferenc – Palló József: Büntetés-végrehajtási jog. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2007. 330. oldal.

¹⁴²Lőrincz József: A büntetés-végrehajtás civil kontrollja. Belügyi Szemle, 2002. évi 2-3. szám, 172-173. oldal.

¹⁴³A rendelet szerint ennek tagja lehetett az ítélőtábla elnöke által a fiataikorúak bírái közül kijelölt két bíró, a királyi főügyész által kiválasztott két ügyész, az ügyvédi kamara választmánya által kijelölt két kamaratag, a vármegye és városi árvaszék elnöke vagy annak helyettese, a vármegye és a város első tisztviselője vagy helyettese, a tanfelügyelő vagy

A felügyelő hatóság jogköre kiterjedt a fiatalkorúak kísérleti kihelyezésének, feltételes szabadságra bocsátásának, illetve a feltételes szabadság visszavonásának véleményezésére. E mellett patronázs munkájával hozzájárult a javítóintézetek és a fiatalkorúak fogházai működésének sikeréhez. E célból ellenőrizhették az intézeteket, közvetlenül érintkezhettek a fiatalkorúakkal, és a hatóságnak alárendelt párfogó felügyelők révén meghatározott utógondozási feladatokat láttak el.¹⁴⁴

Az első világháború végéig 18 felügyelő bizottság működött Magyarországon, mintegy 7 000 taggal. A két világháború között e hatóságok (bizottságok) száma 7-re csökkent.¹⁴⁵

Konkrét tennivalójuk közé tartozott különösen a területükön lévő 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 igazságügyi miniszternek. Kötelességük volt véleményt nyilvánítani a javítónevelés alatt álló fiatalkorúak kísérleti kihelyezéséről és a fogház, államfogház büntetést szenvedő fiatalkorúak feltételes szabadságra bocsátásáról. A javító-nevelő intézetből kísérletileg kihelyezettek és a fogházakból feltételes szabadságra bocsátottak elszállásolásában és a felettük gyakorolt felügyeletben is közreműködtek. Joguk volt javasolni a kísérleti kihelyezést, illetve a feltételes szabadság megszüntetését. Igyekeztek továbbá a próbára bocsátott fiatalkorúaknak is a segítségére lenni.

Lőrincz József kritikusan mutat rá arra, hogy a két világháború között a társadalmi nyilvánosságtól fokozatosan elszigetelődő, az állami büntetőpolitika „intim szférájává

helyettese, a javító-nevelő intézetnek vagy a fiatalkorúak fogházának a vezetője, a magán javító-nevelő intézetek fenntartójának egy küldöttje, valamint néhány, a gyermekvédelemmel foglalkozó és a patronázs iránt érdeklődő kiválasztott egyén. Ez utóbbiakat három évre a királyi főügyész és a királyi ítéletábla elnökének javaslata alapján az igazságügy-miniszter, a felügyelő hatóságok tisztségviselőit pedig ugyancsak három évre a miniszter nevezte ki.

¹⁴⁴Balogh László – Horváth Tibor: Büntetés-végrehajtási jog. I. Kötet. BM Könyvkiadó, Budapest, 1983., 181. oldal.

¹⁴⁵Lőrincz József – Nagy Ferenc: Börtönügy Magyarországon. Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokság Sajtóiroda, Budapest, 1997., 156. oldal.

váló” magyar börtönügy nem kínált megfelelő mozgásteret egy társadalmi kontrollszerpet képviselni kívánó felügyeleti tevékenységnek. Álláspontja szerint az igazságügyi kormányszaknak sem fűződött érdeke ahhoz, hogy az élesedő politikai csatározások légkörében, az egyre súlyosabb szakmai gondokkal küszködő büntetés-végrehajtás visszahúzódását rosszallja, hogy belső ellentmondásait nyilvánosság elé tárja. Miután elmaradt a felügyelő bizottságok szakirodalom által követelt reformja, azok működése formálissá vált. Tevékenységük jóformán kimerült abban, hogy az elítéltek számára kedvezményeket javasoltak. Tehát sem a felügyelő bizottságok összetétele, sem azok feladatrendszere nem volt alkalmas a kitűzött célok elérésére.¹⁴⁶

Hazai szakirodalmunkban a büntetés-végrehajtás civil kontrolljának kérdése több mint egy évtizede jelent meg, a '90-es évek közepén a törvényhozás látókörébe is bekerült, törvényi szabályozása, intézményesítése azonban a mai napig elmaradt.

1995. december 5. napján fogadta el az országgyűlés a büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvényt, amelynek 13. §-a nevesítve is lehetővé tette, hogy a büntetés-végrehajtási szervezet a jogszabályok kereti között együttműködjön a fogva tartás körülményeinek figyelemmel kísérése, a szabadulás után a társadalomba való beilleszkedés elősegítése, a karitatív tevékenység végzésére, továbbá az egyéb büntetés-végrehajtási feladatok segítésére alakult börtönmissziókkal és társadalmi szervezetekkel, az ilyen tevékenységet ellátó egyházakkal, alapítványokkal és személyekkel.¹⁴⁷

Hasonló módon a rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 2. §-a (2) bekezdésének a) pontja is lehetővé teszi a rendőrség számára, hogy feladatának ellátása során együttműködjön állami és helyi önkormányzati szervekkel, társadalmi és

¹⁴⁶Lőrincz József: A büntetés-végrehajtás civil kontrollja. Belügyi Szemle 2002. évi 2-3. szám, 174. oldal.

¹⁴⁷Az együttműködési megállapodás kötésére vonatkozó rendeletszabályokat a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet 5. §-a tartalmazza.

gazdálkodó szervezetekkel, állampolgárokkal és azok közösségével. Magának az együttműködésnek a módját azonban jogszabály nem rendezi.

5. A büntetés-végrehajtás hazai rendszere és annak igazgatási felügyelete

Magyarországon a börtönügy megkésett fejlődése miatt csupán a XIX. század utolsó harmadában jött létre – főleg a fejlettebb nyugati modellek követésével – az egész országra kiterjedő, az európai jegyeket viselő börtönhálózat.

A XIX. századi reformkorszak éveiben a társadalmi haladásért, a polgári Magyarorszáért vívott politikai küzdelem egyik kulcskérdése az igazságszolgáltatás reformja volt. Ennek során jöttek létre az úgynevezett 1843. évi büntetőjogi törvényjavaslatok, a Büntető Törvénykönyv, a büntetőeljárás törvény és a börtönügyi törvény javaslata. Mindhárom törvényjavaslat gyökeres szakítást jelentett a feudális jogfelfogással, felzárkózást jelentett a korabeli Nyugat-Európa politikai és jogi intézményeihez, sőt korát megelőző lépéseket tett a büntetési rendszer területén.¹⁴⁸

Az 1843. évi börtönügyi javaslat tulajdonképpen az első nagy kísérlet hazánkban a modern büntetés-végrehajtás kiépítésére.¹⁴⁹

A börtönügy területén jelentős változásokra az 1867-es kiegyezést követően került sor. A modern polgári igazságszolgáltatás kialakításának igényével fellépő igazságügyi kormányzat rendkívüli erőfeszítéseket tett a modern börtönrendszer kiépítésére. A törvényhatósági fogházak ekkor a Belügyminisztérium fennhatósága alatt működtek.

¹⁴⁸Csernyánszky Lajos – Horváth Tibor – Heylmann Katalin – Kabódi Csaba – Lőrincz József – Nagy Ferenc – Palló József: Büntetés-végrehajtási jog. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2007. 16. oldal.

¹⁴⁹A törvényjavaslat 387. §-ában szabályozta a büntetés-végrehajtás alapvető kérdéseit. Így részletesen rendelkezett

- a büntetés-végrehajtás intézményeiről, szervezetrendszeréről és igazgatásáról;
- a büntetés-végrehajtási személyzet jogairól, feladatairól és javadalmazásáról;
- az elítéltek anyagi, egészségügyi ellátásáról;
- az erkölcsnemesítést célzó egyházi szolgálatról.

Az 1869. évi IV. törvény elkülönítette az igazságszolgáltatást a közigazgatástól, majd az 1871. évi XXXI. törvény alapján a törvényhatóságok átengedték börtöneiket az újonnan szervezett bíróságok részére. A hazai, központilag irányított büntetés-végrehajtási rendszer kialakulását az 1871. évi XXXIII. törvény megalkotásától lehet számítani, amely a királyi ügyészek alá rendelte a bírósági fogházakat.¹⁵⁰

Lőrincz József és Nagy Ferenc hangsúlyozzák, hogy az így egységesen az igazságügyi tárcához került börtönügy irányításához nem állítottak fel az osztrák megoldáshoz hasonló országos felügyelőséget, ehelyett először osztálytanácsost bíztak meg a börtönügyek intézésével, majd különböző ügyosztályokhoz – a II. és III.-hoz – került a börtönügy. Csupán 1906-ban alakítottak ki önálló ügyosztályt a börtönök általános felügyeletére.¹⁵¹

Az igazságügyi irányítás alá került magyar börtönügy átfogó szabályozása érdekében megkezdődtek a kodifikációs munkálatok, az első magyar Büntető Törvénykönyv az 1878. évi V. törvényben nyert elfogadást. A Csemegi Kódex a börtönügy szabályozását is tartalmazta oly módon, hogy a büntetési rendszerről szóló fejezetébe vette fel a szabadságvesztés büntetésre és annak végrehajtására vonatkozó legfontosabb rendelkezéseket, míg a részletszabályok kidolgozását az igazságügy-miniszter rendeleti hatáskörébe utalta.¹⁵²

Horváth Tibor 1983-ban a Rendőrtiszti Főiskola számára írt tankönyvében kifejtette, hogy az igazságügy-miniszter felügyelete alá tartozott büntetés-végrehajtási szervezetben a múlt század elején még rangot és hivatást jelentett a büntetés-végrehajtási intézet igazgatói pozíciójának betöltése, később azonban e pozíció

¹⁵⁰Vókó György: Magyar büntetés-végrehajtási jog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2004. 35. oldal.

¹⁵¹Lőrincz József – Nagy Ferenc: Börtönügy Magyarországon. Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokság, Sajtóiroda, Budapest, 1997., 34. oldal.

¹⁵²A Csemegi Kódex több vonatkozásban eltért az 1843. évi javaslatától. Mellőzte a magánelzárás rendszerét és az akkor Európában már általánosan elfogadott fokozatos rendszert tette vezérelvvé. A büntetés-végrehajtási jog tekintetében viszont visszalépést jelentett, hogy lemondott az önálló törvényi szabályozásról.

elvesztette társadalmi vonzerejét és egyre inkább a rendszer szempontjából megbízható, volt katonai- és rendőrtisztek privilégiuma lett, ami a büntetés-végrehajtási szervezet „elszürkülését” is jelezte.¹⁵³

A két világháború között a börtönügy az igazságszolgáltatás perifériájára szorult. Annak ellenére, hogy a Csemegi Kódex hatálybalépésétől 1950-ig jelentős változások történtek a büntetőjogi szankciórendszerben és ennek folytán a büntetés-végrehajtás szervezeti rendszerében, a büntetés-végrehajtásra vonatkozó jogszabályok helyzete nem változott.

Az 1950. évi II. törvény [a Bt.] hatályon kívül helyezte a Csemegi Kódex Általános Részét és újraszabályozta a szankciórendszert. 1951. január 1-jével a hazai igazságszolgáltatás rendszere eltorzult, a törvényességi szempontokat figyelmen kívül hagyták.

A 2033/10/1952. MT számú határozat alapján 1952. március 1-jétől a szabadságvesztés végrehajtását és a végrehajtás irányítását kivették az igazságügy-miniszter hatásköréből és azt a belügyminiszter alá rendelték. Gyakorlatilag azonban 1950-től 1963-ig tartozott a büntetés-végrehajtás a Belügyminisztérium szervezetéhez. A büntetőintézetek központi irányítására megszervezték a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságát, az elítéltek munkáltatásának irányítására pedig a Közérdekű Munkák Igazgatóságát.¹⁵⁴

A magyar börtönügynek az állami szervek rendszerében elfoglalt helyét illetően jelentős döntés született 1963-ban: a büntetés-végrehajtás szervezete a Belügyminisztériumból az igazságügy-miniszter irányítása és felügyelete alá került. A büntetés-végrehajtásnak az igazságügy-miniszter felügyelete alá helyezéséről szóló – 1996. március 1. napjáig hatályos – 1963. évi 24. számú törvényerejű rendelet deklarálta, hogy a büntetés-végrehajtás felügyeletét az igazságügy-miniszter látja el, aki gyakorolja

¹⁵³Balogh László – Horváth Tibor: Büntetés-végrehajtási jog. I. Kötet. BM Könyvkiadó, Budapest, 1983., 189. oldal.

¹⁵⁴A Belügyminisztérium hatáskörébe történő átkerülést követően, az ott kialakult irányítási és szervezeti mechanizmus hatására előtérbe került a büntetés-végrehajtás fegyveres testületi jellegének, a katonai formásoknak a túlhangsúlyozása és a biztonságos őrzés, mint fő funkció.

mindazokat a jogokat, amelyeket a büntetés-végrehajtással kapcsolatban jogszabály a belügyminiszterre ruházott. A törvényerejű rendelet ugyanakkor rögzítette azt is, hogy a közügyektől eltiltás, a foglalkozástól eltiltás, a kitiltás és kiutasítás végrehajtására vonatkozó jogszabályokban reáruházott jogkörben továbbra is a belügyminiszter jár el. E döntésnek elvi jelentőséget az adott, hogy a büntetés-végrehajtás így az igazságszolgáltatás folyamatába illeszkedett be. Az 1979. évi kodifikáció az európai börtönhumanizációs mozgalom sodrába kerülve nem a büntetés elrettentő hatásának növelésében, hanem az elítéltek nevelése terén jelölt meg további tennivalókat. A nevelés korábbi, szűkebb fogalmából kilépve gyűjtőfogalma lett mindazon pozitív hatásoknak, amelyek az elítéltet esélyesebbé tették a társadalomba való beilleszkedésre.¹⁵⁵ A kodifikáció a börtönügy terén strukturális változásokat nem eredményezett.

A kialakult szervezeti modell – az Igazságügyi Minisztérium alá rendeltéig – alapvetően a mai napig nem változott, bár 2006-tól a korábbtól eltérő sajátos minisztériumi konstrukcióban él tovább.

A büntetés-végrehajtási szervezet szakmai feladatait az 1979. évi 11. számú törvényerejű rendelet (a büntetés-végrehajtási kódex) részletesen szabályozza. E feladatok meghatározása mellett azonban szükségessé vált a büntetés-végrehajtási szervezetre vonatkozó szabályozás is, ugyanis a jogalkotásról szóló 1987. évi XI. törvény – többek között – előírja, hogy törvényben kell szabályozni az állam szervezetére, működésére, az állami szervek hatáskörére vonatkozó alapvető rendelkezéseket, a büntetés-végrehajtást, a személyi szabadságjogok korlátozását és a személyi nyilvántartást. A büntetés-végrehajtás szervezetéről szóló 1995. évi CVII. törvény [Bv. Szervezeti törvény] ezt a hiányosságot pótolta, amikor meghatározta az államszervezetben elfoglalt helyét, az irányítási és a vezetési jogköröket, felépítését, valamint működésének legfontosabb szabályait.

¹⁵⁵Kabódi Csaba: A börtön jelképes funkciói. Jogtörténeti Szemle, 2007. évi különszáma, 162. oldal.

A Bv. Szervezeti törvény indokolása hangsúlyozta, hogy a büntetés-végrehajtási szervezetet az állami szervek rendszerén belül a kormány az igazságügy-miniszter útján irányítja, mert tevékenysége alapvetően az igazságszolgáltatásra, az igazságügyi szervek szabadságelvonásáról rendelkező határozatainak végrehajtására irányul. A miniszter irányítási jogköre elsősorban normatív jellegű, ami azt jelenti, hogy feladatkörében eljárva, a rendeletalkotás és az állami irányítás egyéb jogi eszközei útján szabályozza a büntetés-végrehajtási szervezet tevékenységét, előkészíti a magasabb szintű jogszabályok tervezeteit, a kormány ez irányú döntéseit. A miniszter irányítási jogköre kiterjed továbbá az országos parancsnok jogszabálysértő intézkedéseinek a megváltoztatására vagy megsemmisítésére, illetve a büntetés-végrehajtási szervezet ellenőrzéséről való gondoskodásra.

A büntetés-végrehajtási szervezet törvényes működéséről az országos parancsnok gondoskodik, a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága pedig többek között felügyeli, ellenőrzi és szakmailag irányítja a büntetés-végrehajtási szervek szolgálati feladatainak a végrehajtását.

2006. június 2. napján került kihirdetésre a Magyar Köztársaság minisztériumainak felsorolásáról szóló 2006. évi LV. törvény, amely az Igazságügyi Minisztérium feladatainak, valamint a Belügyminisztérium rendészeti feladatainak ellátására létrehozta az Igazságügyi és Rendészeti Minisztériumot.¹⁵⁶

Ezen időponttól kezdődően a büntetés-végrehajtási szervezet feletti kormányzati irányítást és ellenőrzést az igazságügyi és rendészeti miniszter gyakorolja. A megoldás szakmai megalapozottságát és hatékonyságát a szakmai közvélemény egy része azóta is határozottan vitatja.¹⁵⁷

A Bv. Szervezeti törvény 2007. január 1. napjával a kormányzati szervezet-átalakítással összefüggő törvénymódosításokról szóló 2006. évi CIX. törvény 170. §-a (1) bekezdésének t) pontja akként módosította, hogy a büntetés-végrehajtási szervezet

¹⁵⁶2006. évi LV. törvény 1. § e) pont.

¹⁵⁷Finszter Géza: Víziók a rendőrségről. Rendészeti Szemle, 2008. évi 1. szám, 37. oldal.

működésének irányítását a igazságügy-miniszter helyett a „büntetés-végrehajtásért felelős” miniszter hatáskörébe utalta.

A módosítást az tette szükségessé, hogy a jogalkotó – szakítva a korábbi gyakorlattal – a miniszterek feladat- és hatáskörének megváltozásából fakadó törvényi szabályozási igényeket úgy kezeli, hogy a konkrét miniszterek, minisztériumok megnevezése helyett a törvényekben a miniszterek feladatkörére utaló és egyes miniszterek feladat- és hatáskörét meghatározó hatályos kormányrendeletekben már rögzített feladatkörön alapuló megnevezéseket alkalmaz.

IV. A büntetés-végrehajtás garancia- és kontrollrendszerének hatályos szabályozása

A./ A külső kontroll

1. A büntetés-végrehajtási törvényességi felügyeleti és jogvédelmi ügyészi tevékenység

1.1. Az ügyészi kontroll lényege és célja

Az ügyészség büntető igazságszolgáltatásában betöltött jogállami szerepének, a bűnözés elleni küzdelemben kifejtett alkotmányos feladatának meghatározó és folyamatosan növekvő jelentőségű részét képezi az a felügyeleti és jogvédelmi tevékenység, amelyet a büntetés-végrehajtás törvényessége felett ellát.

A büntetés-végrehajtásnál a törvényesség tartalmilag magában foglalja, hogy a büntetés-végrehajtási szervek rendeltetésüknek megfelelően működnek, mindent megtesznek a büntetés és a büntetőjogi intézkedés, a büntetőeljárás kényszerintézkedés céljának megvalósítása érdekében. A törvények prioritása az egyik alapvető tartópillére a jogállamnak. A törvénysértések a büntetőbírósági határozatok végrehajtásának késedelmét eredményezhetik, az állam büntető igényének érvényesülését akadályozhatják, ugyanakkor a büntetés célján túlmenő hátrányokat okozhatnak a végrehajtás hatálya alatt állónak.¹⁵⁸

Vókó György – aki a hazai büntetés-végrehajtási törvényességi felügyeleti és jogvédelmi ügyészi tevékenység országos szakmai irányítója, egyben az ügyészség ezen szakterületi tevékenységének tudományos megalapozója és továbbfejlesztője – számos kutatásában elvi élel határozta meg az ügyészi felügyelet lényegét. E szerint a büntetés-végrehajtás törvényességi felügyelete két oldalról közelíthető meg. Egyrészt érvényt

¹⁵⁸Vókó György: Garanciák. A büntetés-végrehajtást övező biztosítékok. Börtönügyi Szemle, 1998. évi 3. szám, 8. oldal.

kell szerezni a fogva tartottak jogainak, hogy sajátos helyzetükben ne érje őket több hátrány, mint amit a törvény előír; másrészt gondoskodni kell a többi ember, a társadalom jogainak védelméről azáltal, hogy akit elítéltek, azon valóban hajtsák végre az ítéletet. Fontos követelmény az is, hogy ne maradjon el egyetlen büntetés, illetve büntetőjogi intézkedés végrehajtása sem, mert különben az egész büntetőeljárás célját és értelmét veszti. Az ügyészi törvényességi felügyelet a fogva tartottak jogi helyzetének védelméhez, a jogérvényesüléshez járul hozzá ellenőrzéseivel, tényfeltárásaival, vizsgálataival és más felügyeleti jogosítványai gyakorlásával az állam büntetőhatalmi igényének alkotmányos, törvényes keretek között tartását segítve.¹⁵⁹

Az ügyészi felügyelet célját Vókó György a büntető határozat törvényes végrehajtásának elősegítésében határozza meg, de további célként jelöli meg annak előmozdítását is, hogy az adott büntetés vagy intézkedés betöltse rendeltetését.

A büntetés-végrehajtás feletti törvényességi felügyelet feltételezi a rendszeres ellenőrzést, vizsgálatot, az azonnali jogi intézkedési jogosultságot, továbbá minden bűnüldöző, igazságszolgáltató, végrehajtó, igazságügyi igazgatási szerv irányába az indítványozási jogosultságot. Ezek együttes megléte biztosíthatja a törvényességi felügyelet elvárható funkcionálását.¹⁶⁰

A büntetés-végrehajtás törvényessége feletti ügyészi felügyeleti tevékenység az elmúlt másfél évtizedben megszületett új törvények és más jogszabályi rendelkezések által előírt feladatok, valamint a fokozódó nemzetközi figyelem és elvárás folytán jelentős változásokon ment keresztül. Az ügyészség ezen szakterületi munkája egyre erősödő nemzetközi szakmai és sajtónyilvánosságot kapott. Az emberi és állampolgári jogok biztosítása, valamint a szankciók tartalmát képező jogkorlátozás törvényes végrehajtása iránti fokozódó jogállami igény – hazánk európai uniós csatlakozására is figyelemmel – indokoltta tette ezen ügyészi tevékenység hatékonyságának növelését. A büntetés-

¹⁵⁹Vókó György: Magyar büntetés-végrehajtási jog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2004., 412. oldal.

¹⁶⁰Vókó György: Az ügyész szerepe a büntető felelősségre vonás folyamatának teljessé tételében. Legfőbb Ügyészség Titkársága, Budapest, 1994., 4. oldal.

végrehajtás feletti törvényességi felügyelet mára már sokkal szélesebb területeket ölel fel, mint a büntetőjogi szankciók, a büntető eljárásjogi kényszerintézkedések végrehajtásának köre. Ezen ügyészi tevékenység nemzetközi vonatkozásai mellett egyre jobban felerősödött és hangsúlyt kapott az emberi jogvédelmi szerepkör. Ez a felismerés tükröződik immár a szakterületi ügyészek elnevezésében is.

1.2. Az ügyészi felügyelet jogszabályi háttere

A Magyar Köztársaság Alkotmánya 51. §-ának (2) bekezdése a rendszerváltozás óta tartalmazza, hogy az ügyészség felügyeletet gyakorol a büntetés-végrehajtás törvényessége felett.¹⁶¹ Ennek részleteit a többször módosított¹⁶² 1972. évi V. törvény (Ütv.) IV. fejezete „A büntetések, intézkedések, a személyes szabadságot korlátozó kényszerintézkedések végrehajtása törvényességének felügyelete, és a büntetés-végrehajtással kapcsolatos bírósági eljárásban való ügyészi közreműködés” cím alatt tartalmazza. Az ügyészek e feladat ellátásával kapcsolatos köteleességét pedig a szintén többször módosított 1/1990. Legf. Ü. számú utasítás (Alaputasítás) írja elő.¹⁶³ A gyermek- és ifjúságvédelmi ügyészek által ellátandó büntetés-végrehajtási törvényességi felügyeleti és jogvédelmi feladatokról a többször módosított 14/2003. (ÜK. 7.) LÜ utasítás negyedik része rendelkezik.

A Bv. Szervezeti törvény 2. §-ának (3) bekezdése kimondja, hogy a büntetések és az intézkedések végrehajtása felett az ügyészség – külön törvényben meghatározottak szerint – törvényességi felügyeletet gyakorol. A rendőrségi fogdák rendjéről szóló, többször módosított 19/1995. (XII. 13.) BM rendelet [Fogdarendelet] 35. §-a (1) bekezdésének a) pontja alapján általános fogdaellenőrzésre jogosult a büntetés-végrehajtási felügyeleti ügyész.

¹⁶¹A rendelkezést az 1989. évi XXXI. törvény 31. §-a iktatta az alaptörvénybe.

¹⁶²Az 1972. évi V. törvény IV. fejezetét módosította: az 1989. évi XLVI. törvény; a 2001. évi XXXI. törvény; a 2002. évi I. törvény, valamint a 2004. évi XXIX. törvény.

¹⁶³Az 1/1990. Legf. Ü. számú utasítást módosító legfőbb ügyészi utasítások: 16/1990.; 11/1993. Legf. Ü. utasítás; 6/1995. (ÜK. 5.); 2/1998. (ÜK. 5.); 1/2000. (ÜK. 2.); 9/2001. (ÜK. 7.); 17/2001. (ÜK. 12.); 10/2003. (ÜK. 7.); 4/2004. (ÜK. 3.); 16/2006. (ÜK. 8.) LÜ utasítás.

Az ügyészi felügyeletre utaló további rendelkezések több jogszabályban is megtalálhatóak. A büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. számú törvényerejű rendelet (Bv. tvr.) 37/A. §-ának (2) bekezdése kimondja, hogy amennyiben a büntetés-végrehajtási intézet rendjét, a fogva tartás biztonságát közvetlenül és súlyosan sértő vagy veszélyeztető események felszámolásának az idejére sor kerül a jogszabályban meghatározott egyes fogva tartotti jogok gyakorlásának teljes vagy részleges felfüggesztésére, arról a törvényességi felügyeletet ellátó ügyészt haladéktalanul értesíteni kell, aki az intézkedés indokoltságát megvizsgálja, annak tartalmát megváltoztathatja, a jogok gyakorlásának a felfüggesztését megszüntetheti. Ezzel összefüggő rendelkezést tartalmaz a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet [Bv. Szabályzat] 53. §-ának (1) bekezdése is.

A Bv. Szabályzat 7. §-ának a) pontja kimondja, hogy a fogva tartott a fogva tartásával kapcsolatos ügyében közvetlenül fordulhat a büntetés-végrehajtás törvényességi felügyeletét ellátó ügyészhez, kérheti az ügyész általi meghallgatását. Azonos előírás található a Fogdarendelet 4/A. §-ában.¹⁶⁴

A fogva tartottak egészségügyi ellátásáról szóló 5/1998. (III. 6.) IM rendelet 33. §-ának (4) bekezdése értelmében a halálesetről a büntetés-végrehajtási intézet parancsnoka köteles értesíteni az intézet törvényességi felügyeletét ellátó ügyészt, akinek a nyilatkozata nélkül a holttestet nem lehet eltemetni [34. § (3) bekezdés]. A Fogdarendelet 21. §-ának (1) bekezdése alapján a fogdai rendkívüli eseményt a fogva tartásért felelős köteles kivizsgáltatni és haladéktalanul jelenti a büntetés-végrehajtási felügyeleti ügyésznek. A javítóintézetek rendtartásáról szóló 30/1997. (X. 11.) NM rendelet (Javítóintézeti Rendtartás) 9/A. §-ának (1) bekezdése előírja, hogy a javítóintézeti nevelés és az előzetes letartóztatás végrehajtása során bekövetkezett

¹⁶⁴A katonák szabadságvesztésének, előzetes letartóztatásának és pártfogó felügyeletének végrehajtásáról szóló 1/1979. (VIII. 25.) HM-IM együttes rendelet – amely 2007. december 28. napjával hatályon kívül helyezésre került – 31. §-ának (1) bekezdése is kimondta, hogy az elítélt a büntetés végrehajtásával kapcsolatban kérelemmel és panasszal fordulhat a felügyeletet gyakorló ügyészhez.

rendkívüli eseményről haladéktalanul értesíteni kell a büntetés-végrehajtás törvényességi felügyeletét ellátó illetékes gyermek- és ifjúságvédelmi ügyészt.

A büntetés-végrehajtási szervek területére történő be- és kilépés, valamint a büntetés-végrehajtási szervek területén tartózkodás részletes szabályairól szóló 44/2007. (IX. 19.) IRM rendelet 5. §-ának (3) és (5) bekezdése rögzíti, hogy a büntetés-végrehajtás felügyeletét ellátó ügyész a büntetés-végrehajtási szerv bármely területén tartózkodhat, tőle a büntetés-végrehajtási szerv területére történő belépés előtt a be nem vihető tárgyak tekintetében csak szóbeli nyilatkozat kérhető. A bűnügyi nyilvántartásról és a hatósági erkölcsi bizonyítványról szóló 1999. évi LXXXV. törvény 6. §-a kimondja, hogy a bűnügyi nyilvántartás törvényességi felügyeletét a Legfőbb Ügyészség látja el.

A büntetés-végrehajtással kapcsolatos bírósági eljárásban való ügyészi közreműködés (indítványtétel, ideiglenes fogamatba vételi határozat, fellebbezés stb.) részletszabályait a Bv. tvr. II. és V. fejezete részletezi. A büntetés-végrehajtási törvényességi felügyeleti és jogvédelmi ügyészek számára további előírást tartalmaz a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések, vagy bánásmód megelőzésére létrehozott Európai Bizottság ügyészségre vonatkozó ajánlásainak végrehajtása tárgyában kiadott és az 1/2005. (ÜK. 7.) Lüh. körlevéllel módosított 3/2000. (ÜK. 12.) Lüh. körlevél is.

1.3. Az ügyészi felügyelet ellátásának szervezeti keretei és annak terjedelme

A szakterületi feladatok ellátása az ügyészségen két szinten szerveződött. A büntetés-végrehajtási törvényességi felügyeleti és jogvédelmi (továbbiakban: büntetés-végrehajtási felügyeleti) ügyészi feladatok ellátása területi szinten a megyei (fővárosi) főügyészségek hatáskörébe tartozik. A szakterületi ügyészek megyei (fővárosi) illetékességgel, főügyészségi ügyészként egyénileg vagy csoportba szerveződve, de közvetlenül a büntető szakági főügyész-helyettes irányítása alatt látják el tevékenységüket. Az ügyész a legfőbb ügyész utasítása alapján az egész ország területén vagy illetékességi területén kívül is elláthatja a büntetés-végrehajtási felügyeleti feladatait. Szakmai garanciális előírás, hogy az Alaputasítás 34. §-ának (3) bekezdése szerint az ügyésznek a büntetés-végrehajtási felügyeleti ügyészi feladatokkal történő

megbízása előtt a Legfőbb Ügyészség Büntetés-végrehajtási Törvényességi Felügyeleti és Jogvédelmi Önálló Osztálya vezetőjének véleményét be kell szerezni.

A szakterületi tevékenység országos szakmai irányítását a Legfőbb Ügyészségen a – főosztályi jogállással létrehozott – Büntetés-végrehajtási Törvényességi Felügyeleti és Jogvédelmi Önálló Osztály látja el. Az önálló osztály feladata továbbá az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium (IRM), az IRM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatala, Igazságügyi Hivatala, a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága, az Országos Rendőr-főkapitányság (ORFK), a Pénzügyminisztérium Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága büntetés-végrehajtási jogi tevékenysége, továbbá az Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézet, valamint a bűnügyi nyilvántartás és az ORFK körözési nyilvántartása feletti felügyelet ellátása is.¹⁶⁵

Az ügyészi felügyelet terjedelmét az Ütv. 11-12/A. §-a, valamint az Alaputasítás 2. §-a jelöli ki. Ennek értelmében az ügyész ellenőrzi a büntetés-végrehajtási intézetekben és a nyomozó hatóságoknál a szabadságvesztés, az őrizet és az előzetes letartóztatás, a kényszergyógykezelés és az ideiglenes kényszergyógykezelés, az idegenrendészeti eljárásban elrendelt őrizet, a szabálysértési és a pénzbírságot helyettesítő elzárás, valamint a nyomozó hatóságok előállító helyiségében fogatosított személyes szabadságkorlátozás végrehajtásának törvényességét. A felügyelet kiterjed továbbá az IRM Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal közösségi szálláshelyein a kijelölt kötelező tartózkodás fogatosításának, a fő- és mellékbüntetések, valamint az intézkedések végrehajtásának, a házi őrizet végrehajtásának, a bűnügyi nyilvántartás, valamint az utógondozás végrehajtásának törvényességére is.

A gyermek- és ifjúságvédelmi ügyészek az Ütv. 11. §-ának b) pontja, valamint a 14/2003. (ÜK. 7.) LÜ utasítás 14. §-a alapján ellenőrzik a javítóintézetekben az előzetes

¹⁶⁵Alaputasítás 1. §-ának (1) bekezdése tartalmazza még a Határőrség Országos Parancsnoksága feletti felügyeletet is, ami azonban a határőrségnek a rendőrség szervezetébe történő integrálódása folytán tárgytalanná vált.

letartóztatás foganatosításának, valamint a javítóintézeti nevelés végrehajtásának törvényességét.¹⁶⁶

A büntetés-végrehajtási intézetekben és a rendőrségi fogdáknak elhelyezett fiatalok letartóztatottak vonatkozásában a büntetés-végrehajtási felügyeleti ügyészek mellett – negyedévente, a fővárosban félévente – a gyermek- és ifjúságvédelmi ügyészek is ellenőrzik a személyi szabadságkorlátozás végrehajtásának törvényességét.¹⁶⁷

A büntetés-végrehajtás törvényessége feletti katonai ügyészi felügyelet szabályait az Alaputasítás tizenharmadik része tartalmazza. Katonával szemben a katonai fogdában foganatosított személyi szabadságkorlátozás (szabadságvesztés és előzetes letartóztatás) végrehajtásának törvényességi felügyelete kapcsán az Alaputasítás 33. §-ának (2) bekezdése akként rendelkezik, hogy „A Magyar Honvédség katonai fogházában és a helyőrségi fogdáknak a területileg illetékes katonai ügyész gyakorolja a törvényességi felügyeletet, és az ő hatáskörébe tartozik a Bv. tv. 104. §-a szerinti rendelkezések végrehajtásának törvényességi felügyelete is.”

A Btk. 127. §-ának (1) bekezdése alapján a katonával szemben kiszabott szabadságvesztést a katonai fogdában kell végrehajtani. A katonai fogdában letöltendő fogházbüntetést korábban a Magyar Honvédség szervezetének részét képező Katonai Fogházban hajtották végre. Az államháztartás hatékony működését elősegítő szervezeti átalakításokról és az azokat megalapozó intézkedésekről szóló 2118/2006. (VI. 30.) Korm. határozat azonban előírta a HM katonai fogház büntetés-végrehajtási szervezetbe történő integrálását. Erre figyelemmel a 2007. évi XXVII. törvény 67. §-a 2007. június 1. napjával úgy módosította a Bv. tv. 54. §-át, hogy a katonai fogdát a szabadságvesztés büntetés végrehajtási módjaként határozta meg, magára a végrehajtásra pedig a büntetés-végrehajtási intézet elkülönített részét jelölte ki.

¹⁶⁶A Szociális és Munkaügyi Minisztérium Aszódi Javítóintézetében a törvényességi felügyeletet közvetlenül a Legfőbb Ügyészség Gyermek- és Ifjúságvédelmi Önálló Osztálya látja el.

¹⁶⁷14/2003. (ÜK. 7.) LÜ utasítás 14. § (2) bekezdés.

A büntetés-végrehajtási intézetek kijelöléséről szóló 21/1994. (XII. 30.) IM rendeletet 6/A. §-sal kiegészítő 33/2006. (XII. 26.) IRM rendelet 2. §-a ezzel összefüggésben akként rendelkezik, hogy a katonai fogdában végrehajtandó szabadságvesztést a Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetében (Tököl), az erre elkülönített részen kell végrehajtani.¹⁶⁸ A fentiekben részletezett jogszabályi változásoknak az Alaputasítás szövegében történő átvezetésére még nem került sor.

A felügyeleti tevékenység fontos részeként az ügyészek közreműködnek a büntetés-végrehajtással kapcsolatos bírósági eljárásban. A fiatalkorúak feltételes szabadsága megszüntetésével [Btk. 48. § (4) bekezdés], javítóintézeti nevelésével [Btk. 118. §] és pártfogó felügyeletével [Btk. 119. §] kapcsolatos eljárásban az Alaputasítás 34. §-ának (2) bekezdése, valamint a 14/2003. (ÜK. 7.) LÜ utasítás 17. §-a alapján a fiatalkorúak ügyésze jár el.

A katonai büntetőeljárásban elítélt katona [Btk. 122. § (1) bekezdés] esetében a büntetés-végrehajtási bíró feladatait a Bv. tvr. 6. §-ának (2) bekezdése alapján a megyei (fővárosi) bíróság elnöke által kijelölt katonai bíró látja el. Az előtte folyó eljárásban katonai ügyész jár el.

1.4. A főügyészségek büntetés-végrehajtási törvényességi felügyeleti és jogvédelmi feladatai

Közreműködés a büntetés-végrehajtással kapcsolatos bírósági eljárásban.

A büntetés-végrehajtási felügyeleti ügyészek a büntetés-végrehajtással kapcsolatos bírósági eljárásban indítványt tesznek a feltételes szabadság megszüntetésére, a közérdekű munka végrehajtása során más munkahely kijelölésére, a közérdekű munkának szabadságvesztére történő átváltoztatására, valamint a kiutasítás végrehajthatósága kizártságának megállapítására.¹⁶⁹ A jogszabály által meghatározott

¹⁶⁸A végrehajtás részletes szabályait a 61/2007. (XII. 23.) IRM rendelettel módosított 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet VIII. Címe [220/A. § - 220/F. § tartalmazza].

¹⁶⁹Ütv. 12. § (3) bekezdés.

esetekben, valamint ha azt más szempontból is szükségesnek tartják, részt vesznek az elítéltnak a büntetés-végrehajtási bíró által történő meghallgatásán, indokolt esetben fellebbezéssel élnek a büntetés-végrehajtási bíró által meghozott végzés ellen. A büntetés-végrehajtási bírói tárgyaláson a büntetés-végrehajtási felügyeleti ügyész részvétele kötelező.¹⁷⁰

Az ügyésznek kiterjedt feladatai vannak a feltételes szabadságon lévő elítéltek ellenőrzésének törvényességi kontrolljával kapcsolatosan.¹⁷¹ Ennek során megtekintheti a feltételes szabadság nyilvántartásával kapcsolatos iratokat, meghallgathatja a feltételes szabadságon lévő elítéltet, akinek magatartásáról, munkájáról, személyi körülményeiről tájékoztatást kérhet az ellenőrzésére jogosult szervtől. Ha a feltételes szabadságon lévő elítélt a számára előírt magatartási szabályokat megsértette, az ellenőrzésre jogosult szerv a feltételes szabadság megszüntetése érdekében az illetékes főügyészséghez fordul, megjelöli és átadja a bizonyítékokat. Az ügyész ebben az esetben megvizsgálja, hogy a magatartási szabályok megszegése megnyugtatóan bizonyított-e, a tényállás tisztázása érdekében – ha azt szükségesnek látja – az elítéltet meghallgatja.¹⁷² Amennyiben az ügyész a magatartási szabályok megszegését bizonyítottnak és a feltételes szabadság megszüntetését indokoltnak tartja, erre indítványt tesz, melyhez mellékeli a bizonyítékokat.

Az ügyész részt vehet a büntetés-végrehajtási bíró által tartott meghallgatáson, ahol a feltételes szabadság megszüntetésére irányuló indítványát módosíthatja vagy visszavonhatja. Ideiglenes fogamatba vétel elrendelése esetén a részvétel kötelező.¹⁷³

¹⁷⁰Bv. tvr. II. Fejezet.

¹⁷¹Alaputasítás 7-10. §.

¹⁷²Amennyiben a magatartási szabályok megszegésének bizonyításához további tájékozódás szükséges, az ügyész a pártfogótól további bizonyítékok megjelölését kéri vagy az elítélt lakóhelye, tartózkodási helye szerinti illetékes városi, kerületi rendőrkapitányságot keresi meg.

¹⁷³Ha az ellenőrzésre jogosult szerv tájékoztatása szerint alaposan tartani lehet attól, hogy a feltételes szabadságon lévő elítélt a hatóság elől elrejtőzik, az ügyész az elítéltet – személyes meghallgatásra és a szabadságvesztés ideiglenes fogamatba vétele céljából – megidézi. Ha az elítélt az idézésnek nem tesz eleget, az ügyész elrendeli az elítélt elővezetését az illetékes rendőrkapitányság útján. Amennyiben a személyes meghallgatás alapján is megállapítható az

Az ügyész a büntetés-végrehajtási bíró határozata ellen a megyei (fővárosi) bíróság másodfokú tanácsához írásban indokolt fellebbezést nyújthat be. Amennyiben pedig úgy ítéli meg, hogy a magatartási szabályok megszegése ellenére sem indokolt a feltételes szabadság megszüntetése, úgy az elítéltet jegyzőkönyv felvétele mellett figyelmeztetésben részesíti vagy az illetékes büntetés-végrehajtási bírónak a magatartási szabályok megváltoztatását indítványozza.

A büntetés-végrehajtási bírói eljárásban az ügyészi indítvány megtételének további két esete a közérdekű munka végrehajtásával kapcsolatos. Az ügyész indítványára kerülhet sor arra, hogy a büntetés-végrehajtási bíró az elítélt számára más munkahelyet jelöljön ki a közérdekű munka végrehajtására.¹⁷⁴ Ennek akkor lehet helye, ha a közérdekű munka a büntetés-végrehajtási bíró által meghatározott munkahelyen nem hajtható végre, vagy amennyiben annak végrehajtása a munkafegyelem biztosítása érdekében, illetőleg az elítélt személyi körülményeiben történt változás folytán más munkahelyen célszerű.

A közérdekű munkának szabadságvesztésre átváltoztatására az ügyész a pártfogó felügyelő jelentése, valamint az ahhoz csatolt munkahelytől érkezett értesítés alapján tesz indítványt a munkahely szerint illetékes büntetés-végrehajtási bíróhoz. Az ügyész szükség esetén meghallgatja a pártfogó felügyelőt, az elítélt magatartásának tisztázására pedig környezetanulmányt is beszerezhet. Ha a közérdekű munkának szabadságvesztésre átváltoztatását nem tartja indokoltnak, más munkahely kijelölését is indítványozhatja.¹⁷⁵

Ügyészi indítványra kerül sor továbbá a kiutasítás mellékbüntetés végrehajthatósága kizártságának megállapítására is, amennyiben a végrehajtásnak a külföldiek

elrejtőzés veszélye, az ügyész nyomban indítványozza a feltételes szabadság megszüntetését és a szabadságvesztés ideiglenes fogamatba vételének elrendelését.

¹⁷⁴Bv. tvr. 10. §.

¹⁷⁵Alaputasítás 13. §.

beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvényben meghatározott akadálya van.¹⁷⁶ A kizáró ok fennállásának megállapítása iránt az ügyész az idegenrendészeti hatóságnak az elítélt kérelmére vagy hivatalból tett kezdeményezésére tesz indítványt a büntetés-végrehajtási bírónak. Amennyiben az eljárás az elítéltnak közvetlenül a bíróságnál tett kérelmére indul, a büntetés-végrehajtási bíró beszerzi az ügyész indítványát.

A személyes szabadságot korlátozó kényszerintézkedések, az idegenrendészeti eljárásban elrendelt őrizet és a közösségi szállásokon kijelölt kötelező tartózkodás, a szabálysértési elzárás, valamint az előállító helyiségekben fogatosított személyes szabadságkorlátozás végrehajtásának törvényességi felügyelete.

A büntetés-végrehajtás törvényessége feletti ügyészi felügyelet súlyponti kérdése a személyi szabadságkorlátozások végrehajtásának törvényessége. A változó jogszabályi környezet, a szervezett bűnözés és a kábítószer fogva tartó helyeken történő megjelenése, a korrupció veszélye, a büntetés-végrehajtási intézetek telítettsége, valamint az aktuális migrációs helyzet egyaránt olyan körülményeket jelentenek, amelyek növekvő feladatokat rónak e téren a törvényességi felügyeletet ellátó ügyészekre.

Az ügyész havonta legalább kétszer, de szükség szerint gyakrabban is ellenőrzi az őrizet és az előzetes letartóztatás, az idegenrendészeti eljárásban elrendelt őrizet és a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal közösségi szálláshelyein kijelölt kötelező tartózkodás, a szabálysértési és a pénzbírságot helyettesítő elzárás, valamint a nyomozó hatóságok előállítói helyiségeiben fogatosított személyes szabadságkorlátozás végrehajtásának törvényességét. Megvizsgálja a befogadás alapjául szolgáló iratok szabályszerűségét, az ezekben írt rendelkezések végrehajtását, a fogva tartási határidők betartását.¹⁷⁷ Minden ellenőrzés vagy vizsgálat alkalmával tájékozik a bánásmódról, a fogva tartási körülményekről, az élelmezésről, ruházattal ellátásról, tisztálkodásról, egészségügyi ellátásról. Ezen alkalmakkal egy vagy több témát vizsgál meg a Legfőbb

¹⁷⁶Bv. tvr. 12. §.

¹⁷⁷Ütv. 11. § a) pont; Alaputasítás 4. § (1) bekezdés.

Ügyészség által a hatályos Be., valamint a büntetés-végrehajtási jogszabályok alapján iránymutatásként összeállított kérdések közül.¹⁷⁸

Az ügyész mindezekről a fogva tartottak négy szemközt történő meghallgatása és iratok vizsgálata útján tájékozódik.¹⁷⁹

Az ügyész minden vizsgálat alkalmával köteles tájékozódni a kínzást és más megalázó, embertelen, kegyetlen büntetést, illetve bánásmódot tilalmazó nemzetközi egyezményben foglaltak megtartása felől is. Ellenőrzi a fogva tartottakkal való bánásmód törvényességét és a végrehajtás alatt állók jogvédelmére vonatkozó rendelkezések érvényesülését.¹⁸⁰

Itt szükséges megjegyezni, hogy az ügyészi felügyelet kiterjed a Be. 138. §-ában szabályozott házi őrizet végrehajtásának – mint a terhelt mozgási szabadságát és tartózkodási helye szabad megválasztásának jogát korlátozó büntetőeljárási kényszerintézkedés foganatosításának – törvényességére is.¹⁸¹ Az Alaputasítás 20/B. §-a alapján az ügyész tájékoztatást kérhet az illetékes rendőri szervtől a házi őrizet hatálya alatt álló személyekről, valamint az őrizet végrehajtásának módjáról. Megtekintheti az

¹⁷⁸ - a büntetőeljárási jogok köréből (védővel való kapcsolat, különös tekintettel a kirendelt védőkre, anyanyelv használata, tolmács igénybevétele, határozatok kézbesítése, fellebbezés lehetősége, irattanulmányozás, ellátatlan hozzátartozóról gondoskodás, vagyon biztonságba helyezése, iratok magánál tartása, előállítás tárgyalásra stb.);
- a büntetés-végrehajtási intézeti jogok köréből (levelezés, látogatás, távbeszélő használata, csomag, tisztasági csomag, termelőmunkában való részvétel, segélyruha, panasz, jognyilatkozat, konzullal való érintkezés, parancsnoki és ügyészi meghallgatás);
- a köteleességek teljesítésének megkövetelése, valamint a foganatosítás rendje köréből (elhelyezés, mozgás korlátozottsága, bánásmód, kényszercselekmények, motozás, elkülönítés a büntársaktól az elhelyezésnél, sétán, előállításakor, fürdésnél, munkában stb.; átszállítás más intézetbe, nyomozó hatóság részére kiadás, orvosi ellátás, gyógyszerekkel ellátás, ruházat biztosítása, tisztítása, ágynemű tisztítása, étellemezés, több órás távollét esetén hideg étellemmel való ellátás, előállítás és szállítás szabályszerűsége, kártérítés stb.).

¹⁷⁹Vóko György: Magyar büntetés-végrehajtási jog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2004., 415. oldal.

¹⁸⁰Ütv. 11. § e) pont; Alaputasítás 4. § (2) bekezdés.

¹⁸¹Ütv. 11. § ch) pont.

ezzel kapcsolatos iratokat, megvizsgáltathatja a házi őrizet foganatosítását, továbbá azt is, hogy a megszüntetését követően nem folytatták-e azt tovább.

A szabadságvesztés végrehajtásának törvényességi felügyelete.

Az ügyész a kötelező legfőbb ügyészségi, továbbá a főügyészségi vizsgálati terv, valamint a legfőbb ügyészi utasítás alapján felügyeli a befogadási eljárást, a fogva tartás és a szabadítás törvényességét, a szabadságvesztés végrehajtásának rendjét, az elítéltek jogaira és kötelezettségeire, anyagi és egészségügyi ellátására, jutalmazására és fegyelmezésére, munkáltatására vonatkozó rendelkezések megtartását. Rendszeresen – havonta legalább kétszer – tájékozódik a bánásmódról, a fogva tartási körülményekről, évenként pedig arról is, hogy a félbeszakítás, a kimaradás, a rövid tartamú eltávozás, az enyhébb végrehajtási szabályok, valamint az átmeneti csoport szabályainak alkalmazása során engedélyezett intézet elhagyásának lejárta után fogvatba veszik-e a szabadságvesztés büntetés hátralévő részét. Szintén évenként legalább egyszer megvizsgálja, hogy a feltételes szabadság megszüntetését követően fogvatba vették-e a szabadságvesztés büntetést. Felügyeli továbbá a feltételes szabadságon lévő elítéltek ellenőrzésének törvényességét is.¹⁸²

A személyi szabadságelvonást foganatosító végrehajtó helyeken bekövetkezett rendkívüli eseményekkel összefüggő feladatok.

A rendkívüli esemény fogalmának teljes körű meghatározása, a rendkívüli események tételes felsorolása – azok sokféleségére tekintettel – nem lehetséges. Rendkívüli esemény alatt általában mindazt a történést érteni kell, ami a fogva tartás rendjét, biztonságát, a fogva tartottak, valamint a fogva tartó személyi állomány életét, testi épségét sérti, vagy veszélyezteti.¹⁸³

¹⁸²Ütv. 11. § a) pont, ce) pont; Alaputasítás 5-10. §.

¹⁸³A fogva tartás biztonsága olyan állapot fenntartását jelenti, amelynél az intézetben, illetve büntetés-végrehajtási feladat teljesítése miatt az intézet területén kívül tartózkodó személyek élete, testi épsége, szabadsága, a büntetés-végrehajtás anyagi javainak sértetlensége, valamint a büntetés-végrehajtási feladatok zavartalan ellátása a jogszabályi rendelkezéseknek megfelelően biztosított [6/1996. (VII. 12.) IM rendelet 36. § (1) bekezdése].

Az ügyész a fogva tartott súlyos balesete vagy halála esetén, továbbá a fogva tartottal szemben alkalmazott lőfegyverhasználat, valamint az elítéltek egyes jogainak felfüggesztésére vonatkozó intézkedés elrendelése esetén köteles intézkedni, illetve az intézkedésre jogosult eljárását kontrollálni.¹⁸⁴

A fogva tartott súlyos balesete esetén az ügyész az értesítéstől számított nyolc napon belül – amennyiben a baleset vagy mérgezés a fogva tartott halálát vagy életveszélyes sérülését okozta – a legrövidebb időn belül köteles megvizsgálni a baleset bekövetkezésének okait és értékelni a fogva tartó szerv vizsgálatainak megállapításait, valamint a megelőzés érdekében tett intézkedéseket. Amennyiben a balesettel kapcsolatban a fogva tartó szerv dolgozójának felelőssége merül fel, az ügyész kezdeményezi a dolgozó megfelelő (büntető, fegyelmi, szabálysértési, kártérítési) felelősségre vonását. Amennyiben a halál bekövetkezésének körülményeit vizsgálva bűncselekmény gyanúja merül fel, az ügyész elrendeli az igazságügyi orvosi boncolást, ellenkező esetben engedélyezi a holttest hatósági boncolás utáni eltemetését.

A fogva tartottakkal szembeni lőfegyverhasználat esetén az ügyész ellenőrzi, hogy sor került-e a kényszerítő eszköz használat jogszerűségének vizsgálatára.¹⁸⁵ Az erről készült jelentést, valamint az annak alapján hozott határozatot értékeli és bűncselekmény alapos gyanúja esetén a szükséges intézkedést megteszi. Az ügyész egyébként minden – a fogva tartás rendjét zavaró cselekményt, mulasztást vagy más történést figyelemmel kísér és arról külön intézkedésben meghatározottak szerint jelentés tesz a Legfőbb Ügyészségnek.¹⁸⁶

¹⁸⁴ Alaputasítás 21-21/A. §.

¹⁸⁵ 2007. június 1. napjától – a 2007. évi XXVII. törvény által módosított 1995. évi CVII. törvény 22-23. §-aiban foglaltak alapján, továbbá az Alkotmánybíróság 9/2004. (III. 30.) AB határozatában írtakra is figyelemmel nincs helye lőfegyverhasználatnak a fogva tartott szökésének megakadályozására, illetve szökése esetén elfogására.

¹⁸⁶ 4/2003. (ÜK. 10.) LÜh. körlevél.

Nyomban távbeszélőn köteles jelenteni, ha a fogva tartott más által elkövetett bűncselekmény következményeként súlyosan megsebesült vagy meghalt, valamint minden olyan halálesetet, amikor igazságügyi orvosi boncolást rendeltek el. Szintén nyomban távbeszélőn jelenti a fogva tartottal szembeni fegyverhasználatot, a fogva tartott halálát okozó kényszerítő eszköz használatát, terrorcselekményt, fogolyzendülést, ezek kísérletét, előkészületét, illetve felszámolását. Jelenti a fogolyszökést, annak kísérletét és előkészületét, a szökevény elfogását, a kiszabadításra irányuló támadást, annak előkészületét, illetve felszámolását. Azonos módon jár el járvány vagy tömeges fertőzés, a fogva tartott halála, öngyilkossága, illetve annak kísérlete esetén, ha az nyolc napon túl gyógyuló sérülést eredményezett. Ilyen esetekben a felettes ügyész – a hozzá eljutott és általa beszerzett további információkat értékelve – nyomban vagy rövid időn belül iránymutatást ad a további teendőkre nézve.

Amennyiben az elítélt által okozott rendkívüli esemény egyben bűncselekmény is, illetve annak megalapozott gyanúját keltette, a fogva tartott ellen emiatt benyújtott vádirat másodpéldányát, a bíróság elé állításról készített feljegyzést, illetve a feljelentést elutasító vagy megszüntető határozatot a büntetés-végrehajtási felügyeleti ügyész másolatban felterjeszti a Legfőbb Ügyészségre, ahol ezek elemzéséből származó eredményeket a vizsgálati feladatok meghatározásához használják fel.¹⁸⁷

Itt szükséges megemlíteni, hogy a Bv. tvr. 37/A. §-a értelmében az elítéltek egyes jogainak felfüggesztésére vonatkozó intézkedés elrendeléséről vagy meghosszabbításáról a büntetés-végrehajtási felügyeleti ügyészt a fogva tartó intézet haladéktalanul köteles értesíteni. Az ügyész az intézkedés indokoltságát a legrövidebb időn belül megvizsgálja, szükség esetén annak tartalmát megváltoztathatja, illetve a jogok gyakorlásának felfüggesztését megszüntetheti.

A többi fő- és mellékbüntetés végrehajtásának törvényességi felügyelete.

¹⁸⁷ Alaputasítás 22. §.

A közérdekű munka végrehajtása kapcsán az ügyész megvizsgálhatja a végrehajtást a munkahelyen, valamint a megyei (fővárosi) igazságügyi hivatalnál és megtekintheti a végrehajtással kapcsolatos iratokat. A közérdekű munkára ítéltet, továbbá annak közvetlen munkatársait, feletteseit, valamint az általuk megjelölt és az elítélt munkáját, munkahelyi magatartását ellenőrző személyeket meghallgatja. Ha az ügyész a közérdekű munka végrehajtásával kapcsolatban a munkajogi rendelkezések megsértését észleli vagy a közérdekű munkára ítélt panasza munkajogi jellegű, erről a nem büntetőjogi ügyek intézését irányító főügyész-helyettest írásban tájékoztatja. A közérdekű munkának szabadságvesztésre átváltoztatására az ügyész a pártfogó felügyelő jelentése, valamint az ahhoz csatolt munkahelytől érkezett értesítés alapján tesz indítványt a munkahely szerint illetékes büntetés-végrehajtási bírónak. Szükség esetén meghallgatja a pártfogó felügyelőt, továbbá az elítélt magatartásának tisztázására környezettanulmányt is beszerezhet. Ha a közérdekű munkának szabadságvesztésre átváltoztatását nem tartja indokoltnak, más munkahely kijelölését is indítványozhatja.¹⁸⁸

A pénzbüntetés végrehajtásának törvényességi felügyelete során az ügyész háromévenként legalább egyszer a megyei (fővárosi) bíróságtól tájékoztatást kér a pénzbüntetés végrehajtásának helyzetéről, a büntetés-végrehajtási intézetben pedig ellenőrzi a pénzbüntetés helyébe lépő szabadságvesztés fogatosításának törvényességét. Vizsgálata során megtekintheti a pénzbüntetés végrehajtásával kapcsolatos iratokat is.¹⁸⁹

A mellékbüntetések törvényességi felügyelete kapcsán az ügyész a megyében legalább háromévente egyszer minden rendőrkapitányságon, területileg illetékes idegenrendészeti hatóságnál és önkormányzatnál szűrőpróbaszerűen ellenőrzi a közügyektől eltiltás, a foglalkozástól eltiltás, a járművezetéstől eltiltás, a kitiltás és kiutasítás végrehajtásának törvényességét. Ennek során tájékoztatást kér a mellékbüntetés hatálya alatt álló elítélt munkahelyi beosztásáról, társadalmi

¹⁸⁸Ütv. 11. § ca) pont; Alaputasítás 11-13. §.

¹⁸⁹Ütv. 11. § cb) pont; Alaputasítás 14. §.

szervezetben betöltött tisztségéről stb.¹⁹⁰ A büntetés-végrehajtás törvényességét felügyelő katonai ügyész a Alaputasítás 33. §-ának (3) bekezdése alapján szintén legalább háromévenként ellenőrzi a katonai mellékbüntetések végrehajtását.

Az intézkedések végrehajtásának törvényességi felügyelete.

A szabadságelvonással járó intézkedések ellenőrzése körében¹⁹¹ az ügyész megvizsgálja a kényszergyógykezelés végrehajtásának törvényességét. Ennek során a Legfőbb Ügyészség Büntetés-végrehajtási Törvényességi Felügyeleti és Jogvédelmi Önálló Osztályának munkatársai ellenőrzik az Igazságügyi Megfigyelő és Elmeógyógyító Intézet rendjére vonatkozó jogszabályi előírások érvényesülését, a kényszergyógykezelést végrehajtás ideje alatti jogi helyzetét, ezen belül társadalombiztosítási helyzetét. Kiemelt feladatként vizsgálják továbbá a bánásmód törvényességét, valamint a szociális és egészségügyi rendelkezések érvényre juttatását. A törvényességi felügyeleti munka kiterjed az intézetnek az elmemegfigyeléssel és az ideiglenes kényszergyógykezeléssel kapcsolatos tevékenységére is.

Az ügyész a büntetés-végrehajtási intézetekben háromévenként legalább egyszer megvizsgálja a kényszergyógyítás foganatosításának törvényességét. Tekintettel arra, hogy ennek az intézkedésnek a végrehajtására a gyógyító-nevelő csoportban kerül sor, a vizsgálat a gyógyító-nevelő csoport egész tevékenységére kiterjed, így az ott elhelyezett korlátozott beszámítási képességű, tudatzavarban szenvedő elítéltek kezelésére is.

A szabadságkorlátozással nem járó intézkedések végrehajtása körében¹⁹² amennyiben az ügyész a próbára bocsátás felügyeletével összefüggésben arról értesül, hogy a pártfogó felügyelet alatt álló próbára bocsátott az előírt magatartási szabályokat megszegi, ennek súlyossága kérdésében állást foglal. Ha a magatartási szabályok megszegését súlyosnak találja, az iratokat – indítvány benyújtása végett – további

¹⁹⁰Ütv. 11. § cc) pont; Alaputasítás 15. §.

¹⁹¹Ütv. 11. § a) pont, cd) pont; Alaputasítás 17-18. §.

¹⁹²Ütv. 11. § ce) pont; Alaputasítás 16. §; 19-20. §.

eljárásra megküldi az illetékes ügyészségnek, ellenkező esetben azokat visszajuttatja a pártfogó felügyelőnek.

Az ügyész – háromévenként legalább egyszer – a bírósági gazdasági hivataltól kapott tájékoztatás alapulvételével megvizsgálja a nyomozó hatóságoknál (rendőrség, vám- és pénzügyőrség) a büntetőeljárás során lefoglalt dolgok kezelésének és nyilvántartásának, az elkobzás végrehajtásának törvényességét. Az iratok és nyilvántartások alapján azonosítja a bűnjelkamrákban elhelyezett tárgyakat, figyelemmel kíséri, hogy a kiadni, illetve visszaadni rendelt dolgok jogos tulajdonosukhoz visszakerüljenek. A vizsgálat kiterjed a bűnjelek kezelésére vonatkozó előírások betartására és az elkobzott tárgyak értékesítésére is. Az ügyész a szükségeshez képest megvizsgálja, hogy törvényesen járnak-e el azok a szervek, amelyek a bíróság büntetőügyekben hozott határozatának vagyonelkobzást tartalmazó részét hajtják végre. A végrehajtók tevékenységére vonatkozó észrevételéről feljegyzéssel tájékoztatja a főügyészség polgári jogi szakágának vezetőjét.

Az utógondozás végrehajtásának, valamint a bűnügyi nyilvántartás törvényességének felügyelete.

Az utógondozás törvényessége feletti felügyelet célja a szabadságvesztést kiállott elítélt társadalomba való beilleszkedésének – reszocializációjának – elősegítése, az újabb bűncselekményektől való hatékony visszatartása, a speciálprevenció. Ennek érdekében az ügyész megvizsgálja a büntetés-végrehajtási intézetben a szabadulás előkészítésére vonatkozó jogszabályok megtartását, továbbá vizsgálatot tarthat az utógondozással megbízott szerveknél, az ellenőrzési és irányítási joggal felruházott szervet pedig vizsgálat tartására kérheti fel. Meghallgatja a szabadultat, esetleges panaszával, kérelmével kapcsolatban a szükséges intézkedést megteszi.¹⁹³

A bűnügyi nyilvántartás törvényességét – a 276/2006. (XII. 23.) Korm. rendelet 7. §-a által kijelölt Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi

¹⁹³Ütv. 11. § ce) pont; Alaputasítás 25. §.

Hivatalánál – ellenőrző legfőbb ügyészségi ügyész akkor intézkedik, ha a büntetett előlethez fűződő hátrányok alóli mentesítés nem a jogszabályoknak megfelelően történik.¹⁹⁴ Amennyiben a mentesítés hatályát veszítette vagy utóbb megállapítják, hogy a mentesítésnek törvényi akadálya volt [Be. 577. § (4) bekezdés], értesíti az illetékes ügyészt, a bíróság mentesítést kimondó határozatának hatályon kívül helyezését célzó indítvány benyújtása végett. Az ügyész évente megvizsgálja, hogy szerepel-e a nyilvántartásban az a személy, akivel szemben külföldi bíróság ítéletének érvényét megállapították¹⁹⁵, továbbá akivel szemben külföldi bíróság által kiszabott büntetés végrehajtását a magyar hatóság átvette. Éves vizsgálati terv alapján – a szűrőpróbaszerű kiválasztás módszerével – megvizsgálja továbbá az ujj- és tenyérnyomatok, fényképek, DNS-profilok, a büntetőeljárás alatt állók nyilvántartását, továbbá a vonatkozó jogszabályi rendelkezésekben meghatározott adatszolgáltatás teljesítésének törvényességét. A bűnügyi nyilvántartás törvényességi felügyeletének ellátását az ügyész külön intézkedésben meghatározottak szerint látja el.¹⁹⁶

1.5. A törvényesség érvényesítését előmozdító módszerek és eszközök

Az ügyészi törvényességi felügyelet módszerei a fogva tartottak meghallgatása, a panaszok, kérelmek, bejelentések intézése, törvényességi vizsgálat tartása, az ellenőrzött szerv vizsgálat tartására, iratok és adatok rendelkezésre bocsátására, felvilágosítás adására, valamint általános érvényű rendelkezés kiadására, módosítására, illetve hatályon kívül helyezésére történő felkérésre.¹⁹⁷

A büntetés-végrehajtás törvényessége feletti felügyeletet ellátó ügyész rendszeresen – legalább havonta két alkalommal – meghallgatást tart valamennyi fogva tartott részére. A meghallgatás során előadott vagy írásban benyújtott panaszt kivizsgálja,

¹⁹⁴Ütv. 11. § cg) pont; Alaputasítás 24. §.

¹⁹⁵A nemzetközi bűnügyi jogsegélyről szóló 1996. évi XXXVIII. törvény 47-48. §-a.

¹⁹⁶1/2000. (ÜK. 4.) LÜh. körlevél a bűnügyi nyilvántartással kapcsolatos adatközlés teljesítésével, valamint a nyilvántartás törvényességi felügyeletének ellátásával összefüggő ügyészi feladatokról.

¹⁹⁷Ütv. 12/A. §; Alaputasítás 3. §; 26-27. §.

annak eredményéről a panaszt tájékoztatja. Valamely rendvédelmi szerv dolgozója ellen irányuló panaszt vagy bejelentést jegyzőkönyvbe foglalja, majd a szükséges intézkedés megtételét követően az ügyet – annak jogerős befejezéséig – figyelemmel kíséri a következményekre is kiterjedően. A fogva tartott hozzátartozója, jogi képviselője vagy a fogva tartott érdekében más személy által előterjesztett panasz, kérelem, bejelentés intézése a panaszintézésre vonatkozó általános szabályok szerint történik.

A törvényességi felügyelet másik módszere kapcsán – a büntetőügyekben hozott határozatok törvényessége feletti ügyészi vizsgálatok rendszeressége és tervszerűsége szerint – megkülönböztethetők a Legfőbb Ügyészség, illetve a főügyészségek éves vizsgálati tervében előírt kötelező vizsgálatok, valamint az éves vizsgálati tervben nem szereplő helyi jellegű törvényességi vizsgálatok.

A Legfőbb Ügyészség által előírt kötelező vizsgálati feladat esetén a büntetés-végrehajtási intézetekben tartott vizsgálatokról külön-külön feljegyzést, a máshol végzett vizsgálatokról az egész megyére (fővárosra) kiterjedően egy összefoglaló feljegyzést kell készíteni. A kötelező vizsgálatról készült feljegyzés egy példányát – az írásbeli intézkedések másolatával együtt – fel kell terjeszteni a Legfőbb Ügyészség Büntetés-végrehajtási Törvényességi Felügyeleti és Jogvédelmi Önálló Osztályra. A főügyészség éves vizsgálati tervébe felvett kötelező törvényességi vizsgálatot valamely olyan büntetés-végrehajtási felügyeleti kérdésben folytatja le, ami nem esik az egyéb időszakos vizsgálati kötelezettségek körébe.

A törvényességi felügyelet eszköztára az ügyészi munka hatékonyságának egyik garanciáját jelenti. A törvényesség érvényesítését előmozdító eszközök közé tartozik az ügyészi rendelkezés, a jelzés és a felelősségre vonás kezdeményezése, valamint a megyei (fővárosi) bíróság elnöke intézkedésének kezdeményezése.¹⁹⁸

¹⁹⁸Ütv. 12. § (1) bekezdés, (4) bekezdés; 27. § (3) bekezdés; Alaputasítás 29-32/A. §.

Rendelkezést akkor ad az ügyész, ha a jogszabályok megsértését észleli, továbbá ha azt állapítja meg, hogy nem tartják meg a fogva tartás körülményeire vonatkozó szabályokat. A rendelkezésben figyelmezteti az illetékes szerv vezetőjét, hogy a törvénysértés megszüntetésére kapott utasítást köteles végrehajtani és erről nyolc napon belül az ügyészt tájékoztatni. A rendelkezés ellen a felettes ügyészhez ugyan panasszal lehet fordulni, annak azonban a végrehajtásra nincs halasztó hatálya, mivel fontosabb érdek fűződik a törvénysértés megszüntetéséhez, mint az azt elkövető vezető jogorvoslati jogának végrehajtást halasztó hatályához. Amennyiben az érintett szerv vezetője a rendelkezést nem hajtja végre, illetve annak végrehajtásáról a megjelölt határidőben nem ad tájékoztatást, azt az ügyész azonnal jelenti a Legfőbb Ügyészségnek. Alapvető törvényességi, garanciális jelentőséggel bír, hogy az ügyész rendelkezés adásával köteles nyomban szabadlábra helyezni azokat, akiket törvényes határozat nélkül vagy a határozatban megjelölt időponton túl tartanak fogva.¹⁹⁹

Jelzést ad az ügyész, amennyiben a fogva tartási körülményeket kifogásolja, a büntetőügyben hozott határozat végrehajtása során törvénysértésnek nem minősülő hiányosságot észlel, továbbá ha a rendelkezést nem igénylő, kisebb jelentőségű törvénysértést állapít meg.

Az ügyész felelősségre vonást kezdeményez, ha felügyeleti tevékenysége során a fogva tartást foganatosító hivatalos személy olyan cselekményét vagy mulasztását észleli, amely bűncselekmény elkövetésének megalapozott gyanújára utal. Az ügyész az ügyben a részletes tényállásról – a rendelkezésre álló bizonyítékok megjelölésével – a megyei (fővárosi) főügyészt feljegyzésben tájékoztatja. Azt a fogva tartottat, aki a fogva tartás helyén bűncselekményt követ el – ha annak törvényi feltételei fennállnak – bíróság elé kell állítani, egyéb esetekben a nyomozást soron kívül kell elrendelni és lefolytatni. Ha az észlelt törvénysértés fegyelmi megállapítására alkalmas vagy szabálysértést valósít meg, az ügyész az illetékes szerv vezetőjénél kezdeményezi a szükséges eljárás lefolytatását. Kártérítési eljárás kezdeményezésére akkor kerül sor, amennyiben a

¹⁹⁹Ütv. 12. § (2) bekezdés.

törvénysértés folytán károkozás is történt és a kezdeményezést fontos állami vagy társadalmi érdek indokolja, illetve ha a jogosult nem képes jogainak védelmére.

A bíróság büntetés-végrehajtási igazgatási tevékenységével összefüggésben észlelt intézkedésre okot adó körülmény esetében az ügyész a jogszabályi rendelkezés érvényesülésének biztosítása érdekében a megyei (fővárosi) bíróság elnökének intézkedését kezdeményezi. Az ügyész a kezdeményezést egyidejűleg a Legfőbb Ügyészségnek is köteles írásban jelenteni.

Felügyeleti jogkörében az ügyész az ellenőrzött szervet a végrehajtás bármely kérdésében vizsgálat tartására kérheti fel, a végrehajtásra illetékes szervek vezetőitől iratok és adatok rendelkezésre bocsátását, illetőleg megküldését, továbbá felvilágosítás adását kérheti. A végrehajtási szerveknél általános érvényű rendelkezés (intézkedés, utasítás stb.) kiadását, módosítását vagy hatályon kívül helyezését kezdeményezheti. Az illetékes szerv vezetője az Ütv. 12/A. §-ának (2) bekezdése alapján az ügyészi felkérésnek köteles eleget tenni.

1.6. A büntetés-végrehajtási törvényességi felügyeleti és jogvédelmi ügyész koordináló szerepe és kapcsolatrendszere

Vókó György számos tanulmányban rámutat arra, hogy a büntetés-végrehajtás ügyészi felügyeletének a büntetések és intézkedések végrehajtásában közreműködő szervek gyakorlatát egységesítő és összehangoló szerepe is van. Ennek indoka, hogy a végrehajtásban a legkülönbözőbb intézményrendszerekbe és szervezeti hierarchiába tartozó szervek (rendőrség, büntetés-végrehajtási szervezet, bíróságok büntetés-végrehajtási csoportjai, gazdasági hivatalai, végrehajtó irodák, a pártfogó felügyelői hálózat, vám- és pénzügyőrség, vállalatok, más állami és társadalmi szervezetek stb.) működnek közre.²⁰⁰

²⁰⁰Vókó György: Magyar büntetés-végrehajtási jog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2004., 423. oldal.

Ezen ügyészi tevékenység a büntető igazságszolgáltatás folyamatát egészében átfogja, annak minden szakaszára kiterjed, mintegy összekötve a büntető felelőségre vonás szakaszait; a nyomozást, a bírósági tárgyalást, a büntetés-végrehajtást, de még az ezt követő visszaülleszkedést is. Az ügyész a bűnügyet teljességében átlátva tudja megtenni a szükséges intézkedést. Vókó György azt is hangsúlyozza, hogy a büntetés-végrehajtás ügyészi törvényességi felügyelete – amely bizonyos tekintetben elkülönül a többi ügyészi tevékenységtől, de egyben tartja a szoros munkakapcsolat is – jelenti az állampolgárok, az elítéltek jogainak védelmét, de egyben az állam büntetőigénye érvényesülésének eszközét is, a társadalom és a többi állampolgár védelmét, az állami szervek kötelezettségei teljesítésének kikényszerítését, a mindkét oldalú esetleges joggal való visszaélés kiküszöbölésének garanciáját.²⁰¹

Szükséges továbbá azt is rögzíteni, hogy a szakterületi munkát végző ügyészek az ügyészség szervezetén belül sem „légüres térben” végzik munkájukat, az több ponton is kapcsolódik más szakágak munkájához. Különösen szoros a kapcsolat a nyomozás felügyeleti és vádelőkészítési ügyészi tevékenységgel. A büntetés-végrehajtási intézetekben fogatosított előzetes letartóztatás végrehajtásával kapcsolatos ügyészi rendelkezési jogot (büntetés-végrehajtási intézetbe utalás és onnan kiadás, kapcsolattartás engedélyezése, korlátozása, bűntársak elkülönítése, fokozott őrzés elrendelése stb.) a nyomozás felügyeleti ügyészek gyakorolják.²⁰² A büntetés-végrehajtási felügyeleti ügyészi vizsgálat arra is kiterjed, hogy a fenti rendelkezési jog gyakorlása megtörténik-e, illetve az jogszerű-e.

A vádképviselési ügyészi munka körében a megyei (fővárosi) főügyészség büntető fellebbviteli szakterületének feladatát képezi a büntetés-végrehajtási bíró határozata elleni fellebbezés kapcsán a megyei (fővárosi) bíróság előtti eljárásban való részvétel, a büntetés-végrehajtási felügyeleti ügyész nyilatkozatával kapcsolatos állásfoglalás kialakítása. A büntetés-végrehajtási felügyeleti ügyész a pártfogó felügyelet végrehajtásának törvényességi felügyelete körében, amennyiben a magatartási

²⁰¹Vókó György: Az ügyészség és a büntetés-végrehajtás. In: Emlékképek az ügyészség történetéből. Ügyészek Országos Egyesülete, Budapest, 1996., 211-212. oldal.

²⁰²Bv. tvr. 116. § (1) bekezdés; Bv. Szabályzat 237. §.

szabályok súlyos megsértését észleli és a pártfogó felügyeletet a próbára bocsátással vagy a szabadságvesztés végrehajtásának felfüggesztésével kapcsolatban rendelték el, indítvány benyújtása végett az iratokat a korábban eljáró ügyésznek küldi meg.

A fiatalkorúak előzetes letartóztatása, illetve szabadságvesztésük végrehajtása törvényességi felügyeletének tapasztalatait a büntetés-végrehajtási felügyeleti szakterület folyamatosan megosztja a gyermek- és ifjúságvédelmi ügyészi szakterülettel, ahonnan a fiatalkorúak büntetés-végrehajtási intézeteiben végzett vizsgálatok megállapításairól kap tájékoztatást.

A járművezetéstől eltiltás mellékbüntetés végrehajtásának törvényességi felügyelete során a büntetés-végrehajtási felügyeletet ellátó ügyészek indokolt esetben konzultálnak a közlekedési szakügyészekkel.

A külföldiek beutazásával és tartózkodásával kapcsolatos jogszabályokban meghatározott őrizet végrehajtásának törvényességi felügyelete során felmerült igazgatásrendészeti, jogszabály-értelmezési kérdésekben a büntetés-végrehajtási felügyeleti szakterület egyeztet a magánjogi és közigazgatási jogi szakterülettel. A vagyonelkobzás végrehajtásának törvényességi felügyelete körében a végrehajtók tevékenységére vonatkozó észrevételeikről a szakterületi ügyészek feljegyzéssel tájékoztatják a főügyészség polgári jogi szakágának vezetőjét.

A többi szakággal kialakult munkakapcsolat révén a büntetés-végrehajtási törvényességi felügyeleti és jogvédelmi ügyészi munka szinte valamennyi ügyészi szakterülettel szoros napi kapcsolatban van, ugyanakkor sajátosságai (szakterületi feladatai, módszerei, a vele szembeni hazai és nemzetközi elvárások stb.) miatt egyben elkülönül az ügyészség összes többi szakterületétől.

2. A büntetés-végrehajtási bíró szerepe

2.1. A büntetés-végrehajtási bíró helye az igazságszolgáltatás rendszerében

Hazánkban a bíróságnak a büntetés-végrehajtásban betöltött szerepét illetően nem alakult ki „profiltiszta” megoldás. Ez egyrészt azt jelenti, hogy nem csak a büntetés-végrehajtási bírónak vannak feladatai e téren, másrészt maga a büntetés-végrehajtási bíró sem kizárólag bírói munkát végez.

„A hatályos jogszabályok sajátos módon a büntetés-végrehajtási bíró mellett az ítélő bíró számára is szabnak bizonyos feladatokat a büntetés-végrehajtással összefüggésben. A bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény (Bírósági szervezeti törvény) 14. §-a kimondja, hogy a bírósági határozat végrehajtását a bíróság rendeli el. A Be. 590. §-ának (1) bekezdése értelmében a büntetések és az intézkedések végrehajtása, valamint a rendbíróság, a rendbíróság helyébe lépő elzárás és az államot illető bűnügyi költség behajtása végett az a bíróság intézkedik, amelynek eljárásában az végrehajtvá válik. A Be. 595. §-ának (2)-(3) bekezdése az ítélő bíró feladataként határozza meg továbbá a halasztás és a részletfizetés engedélyezését, a Be. XXIX. Fejezetében szabályozott különleges eljárások között pedig több büntetés-végrehajtási vonatkozású processzus is található.”²⁰³

A Bírósági szervezeti törvény 94. §-a értelmében a büntetések és az intézkedések végrehajtása során a bíróságra háruló feladatokat a büntetés-végrehajtási bíró látja el, aki a megyei bíróságon működik.

A büntetés-végrehajtási bíró helyzetének sajátosságára jellemző, hogy – bár ítélkező tevékenységet nem végez – az igazságszolgáltatás körébe tartozó olyan feladatokat lát el, amelyek szorosan kapcsolódnak az ítélkező tevékenységhez [Bv. tvr. II. fejezete]. Bírói funkciójában mindenkire kötelező döntést hoz a lényeges jogkorlátozások mértékéről, időtartamáról, a büntetés céljának – elsődlegesen a speciális prevenció

²⁰³Be. 556-563. §.

igényeinek – megfelelően a törvény keretei között alakít az ítéldbírószak által kiszabott büntetés (intézkedés) végrehajtásának menetén. Enyhítéssel vagy szigorítással változtathat az ítéldbírószak határozatain (végrehajtási fokozat), sőt olyan büntetés-végrehajtási intézkedés is van (magánelzárás fegyelmi fenyítés), ahol elsőfokú bírósági eljárás keretében jogorvoslati fórumként szerepel.²⁰⁴

A büntetés-végrehajtási bírónak ezen kívül azonban még számos más olyan adminisztratív, igazgatási, végrehajtó-rendelkező tevékenysége is van, amelyek nem bírói feladatot jelentenek. Igazgatási feladatként – tehát nem bírósági – szervezi, irányítja, ellenőrzi a megyei (fővárosi) bíróság büntetés-végrehajtási csoportjának munkáját, a büntetés-végrehajtási előadók tevékenységét.²⁰⁵ Ilyen jellegűnek minősíthető feladatként jegyzőkönyvezi annak a nem magyar állampolgár elítéltnak a hozzájáruló nyilatkozatát is, aki átszállítását kéri Magyarországról, majd ezt a jegyzőkönyvet megküldi az első fokon eljáró bíróságnak.²⁰⁶

Az Alkotmány kifejezetten büntetés-végrehajtási bírót, büntetés-végrehajtási bíróságot nem ismer. A bíróságnak klasszikus értelemben az igazságszolgáltatás a feladata, ezt tartalmazza az Alkotmány 45. §-ának (1) bekezdése is. Ezért is szükséges hangsúlyozni – amint azt Vókó György is kifejti –, hogy a magyar jogrendszerben a büntetés-végrehajtási bíróság csak az igazságszolgáltatás keretében helyezhető el, a hozzá fordulás lehetősége a büntetés-végrehajtást övező garancia- és kontrollrendszer fontos eleme.²⁰⁷

2.2. A büntetés-végrehajtási bíróság eljárásainak jogszabályi háttere

A büntetés-végrehajtási bíróság eljárása csupán viszonylagos önállósággal rendelkezik a büntetőeljáráshoz képest, lényegét tekintve a büntetés-végrehajtáshoz kapcsolódó

²⁰⁴Vókó György: Büntetés-végrehajtási jog. Jogi Szakvizsga Segédkönyvek. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2002., 31. oldal.

²⁰⁵9/2002. (IV. 9.) IM rendelet 5-7. §.

²⁰⁶9/1995. (III. 8.) IM rendelet; 1 § (2) bekezdés.

²⁰⁷Vókó György: Magyar büntetés-végrehajtási jog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2004., 425. oldal.

sajátos büntetés-végrehajtási eljárás. Működésének „eljárási jogát” a legmagasabb szinten a Bv. tvr. II. fejezete tartalmazza. Az e fejezet, illetve más jogszabály eltérő rendelkezése hiányában – a Bv. tvr. 6. §-ának (7) bekezdésére figyelemmel – a büntetés-végrehajtási bíró eljárására a Be. szabályai, azon belül is a különleges eljárások szabályai az irányadók annak ellenére, hogy a Bv. tvr. azokat éppúgy nem nevesíti, mint ahogyan a Be. sem sorolja fel az egyes büntetés-végrehajtási bírói eljárásokat a különleges eljárások között.

A különleges eljárások sajátossága, hogy tárgyuk nem a büntetőjogi felelősség eldöntése, ezért nem is az eljárás egészére vonatkoznak. A különleges eljárások között vannak kifejezetten a büntetés-végrehajtással kapcsolatos, azonban nem a büntetés-végrehajtási bíró hatáskörébe utalt eljárások is (szabadságvesztés végrehajtási fokozatának utólagos megállapítása, a feltételes szabadságra vonatkozó rendelkezés utólagos módosítása, a feltételes szabadság utólagos megszüntetése az annak tartama alatt elkövetett bűncselekmény miatt stb.).

A Be. 555. §-ában szereplő eljárási szabályoknak a büntetés-végrehajtási bírói eljárásban történő alkalmazását a hosszú ideje töretlen jogalkalmazói gyakorlat, valamint a büntetés-végrehajtási jog tudományának művelői egyaránt a két eljárás hasonlóságára vezetik vissza.

A kérdéssel behatóan foglalkozó Berkes György elvi élel mutatott rá arra, hogy a büntetés-végrehajtási bírói eljárások „történetileg” és tartalmilag a Be. különleges eljárásaihoz állnak legközelebb. A különleges eljárásokra általában, a büntetés-végrehajtási bírói eljárásokra pedig minden esetben az „alapeljárás” jogerős befejezése után kerül sor. A két eljárás hasonló jellegét alapul véve a Bv. tvr. 6. §-ának (7) bekezdését úgy kell érteni, hogy a büntetés-végrehajtási bírói eljárásban a Be.-nek, mindenekelőtt a különleges eljárásokra vonatkozó általános szabályait kell alkalmazni, egyéb rendelkezéseit csak annyiban, amennyiben a különleges eljárás szabályaiból más nem következik.²⁰⁸

²⁰⁸Berkes György: Vitás kérdések a büntetés-végrehajtási bírói eljárásban (I. rész). Magyar Jog, 1981. évi 2. szám, 117. oldal.

Vókó György – aki egyetértett a Berkes György által kifejtett jogértelmezéssel – azt is hangsúlyozta, hogy a két eljárás hasonló jellegét emelte ki a Legfelsőbb Bíróság a BH 1984. évi 12. számában 486. szám alatt közzétett B. törv. II. 211/1984. számú határozatának indokolásában.²⁰⁹ Megítélése szerint az Alkotmánybíróság is az említett jogértelmezések által kialakított jogalkalmazói gyakorlatra utalt, amikor az 5/1992. (I. 30.) AB határozata indoklásának 5. pontjában kimondta, hogy a Be. különleges eljárásainak közös szabályai alapján a bíróság határozata ellen a terhelt, a védő és az ügyész fellebbezhet.²¹⁰

Összességében megállapítható tehát, hogy a Be. szerinti különleges eljárások szabályainak a büntetés-végrehajtási bírói eljárásban történő alkalmazása a jogdogmatikailag logikus jogszabály-értelmezéssel összhangban lévő gyakorlat szintjén alakult, ahol e rendelkezések figyelembevételét vitathatatlanul megelőzik a Bv. tvr. sajátos szabályai. A jövőben azonban jogos igényként merülhet fel a jogalkotóval szemben a büntetés-végrehajtási bírói eljárás speciális helyzetéből adódó sajátosságokat felölelő, külön nevesített büntetés-végrehajtási eljárás szabályainak megalkotása, a büntetőeljárás rendszerébe történő egyértelmű beillesztése.

A büntetés-végrehajtási bírói eljárással kapcsolatos „anyagi jogi” szabályok elsősorban a Btk.-ban, illetve magában a Bv. tvr.-ben találhatók.

A büntetés-végrehajtási bíró működését meghatározó jogszabályok következő szintjét azok a miniszteri rendeletek képezik, amelyek a Bv. tvr. felhatalmazást tartalmazó rendelkezésein [105. § (2) bekezdés, 127. § (1) és (3) bekezdés] alapulnak.²¹¹

²⁰⁹„Minthogy a feltételes szabadság megszüntetése iránti eljárás a Be. XVIII. fejezetében foglalt különleges eljárásokhoz hasonló jellegű, nincs ok arra, hogy az ott kialakított ítélkezési gyakorlattól eltérő álláspontot foglaljon el a bíróság...”

²¹⁰Vókó György: Garanciák. A büntetés-végrehajtást övező biztosítékok. Börtönügyi Szemle, 1998. évi 3. szám, 22. oldal.

²¹¹A Bv. tvr. az igazságügyért, valamint a rendészetért felelős minisztert, a fiatalkorúak tekintetében az oktatásért felelős minisztert, a katonák vonatkozásában a honvédelméért felelős

A büntetés-végrehajtási bíró tevékenységének további részletszabályait a büntetőügyekben a bíróságokra háruló feladatokról szóló – a Be. 604. §-a (2) bekezdésének 1) pontjában foglalt felhatalmazás alapján, az igazságügy-miniszter által kiadott – 9/2002. (IV. 9.) IM rendelet tartalmazza.

2.3. A büntetés-végrehajtási bírói eljárások általános szabályai

Hatáskör és illetékesség.

A büntetés-végrehajtási bíró hatáskörét a Bv. tvr. I. részének II. fejezete tartalmazza „A bíróság büntetés-végrehajtási feladatai” cím alatt. A Bv. tvr. többi fejezete – melyek a II. és III. részben nyertek elhelyezést – az egyes büntetések és intézkedések, az utógondozás, az előzetes letartóztatás, valamint a szabálysértési eljárás végrehajtását szabályozzák. Tehát maga a törvényi rendezés is egyértelműen elkülöníti, mi az, ami bírói tevékenység, s mi az, ami büntetés-végrehajtási feladat. Az egyes büntetés-végrehajtási bírói eljárásokra vonatkozó részletszabályokat a Bv. tvr. 7-16. §-ai rögzítik.²¹²

minisztert és az igazságügyért, valamint a rendészetért felelős minisztert felhatalmazta, hogy a büntetések és az intézkedések végrehajtásának részletes szabályait a legfőbb ügyésszel egyetértésben meghatározza.

²¹²A büntetés-végrehajtási bíró hatáskörébe tartozó döntések a Bv. tvr. 7-16. §-ai alapján:

- a szabadságvesztés fokozatának megváltoztatása [Btk. 46. §; Bv. tvr. 7. §; Bv. Szabályzat 194. §; 9/2002. (IV. 9.) IM rendelet (a továbbiakban: IM rendelet) 49. §];
- enyhébb végrehajtási szabályok alkalmazása [Bv. tvr. 7/A. §, 28/A. §; Bv. Szabályzat 167-168. §; IM rendelet 51. §];
- szabadságvesztés büntetését töltő elítélttel szemben kiszabott fenyítés elleni fellebbezés elbírálása [Bv. tvr. 7/B. §, 43. § (4) bekezdés; 11/1996. (X. 15.) IM rendelet 23. §, 31. § (2) bekezdés, 34. §; IM rendelet 52. §];
- feltételes szabadságra bocsátás [Btk. 47. §; Bv. tvr. 8. §; Bv. Szabályzat 198-199. §; IM rendelet 40. §];
- feltételes szabadság megszüntetése [Btk. 48. § (4) bekezdés; Bv. tvr. 9. §; IM rendelet 41-48. §];
- más munkahely kijelölése a közérdekű munka végrehajtására [Bv. tvr. 10. §, 60. § (2) bekezdés; IM rendelet 69. §];
- közérdekű munka végrehajthatósága megszűnésének megállapítása [Bv. tvr. 11. §, 66. § (3) bekezdés; IM rendelet 72. §];
- közérdekű munka átváltoztatása szabadságvesztésre [Btk. 50. § (1)-(2) bekezdés; IM rendelet 70-71. §];

A büntetés-végrehajtási bíró hatáskörébe tartozik továbbá az előzetesen letartóztatottal szemben kiszabott fenyítés elleni fellebbezés elbírálása [Bv. tvr. 121. § (3) bekezdés], a közérdekű munka végrehajtásának helyéül munkahely kijelölése [Bv. tvr. 60. § (1) bekezdés], valamint a közérdekű munka végrehajtásának félbeszakítása [Bv. tvr. 65. § (2) bekezdés, 66. § (1) bekezdés].

A büntetés-végrehajtási bíró a megyei (fővárosi) bíróságon egyesbíróként jár el, a katonai büntetőeljáráásban elítélt katona ügyében a megyei bíróság elnöke által kijelölt katonai bíró látja el a büntetés-végrehajtási bíró feladatit [Bv. tvr. 6. § (1)-(2) bekezdés, (3) bekezdés a) pont]. A büntetés-végrehajtási bíró illetékességét a Bv. tvr. 6. §-ának (5) bekezdése határozza meg. Ennek értelmében a büntetés-végrehajtási bíró hatáskörébe tartozó eljárásokat – eltérő rendelkezés hiányában – annak a büntetés-végrehajtási intézetnek, illetve javítóintézetnek a helye szerint illetékes büntetés-végrehajtási bíró folytatja le, ahol az elítélt a büntetését tölti, illetőleg ahol a javítóintézeti nevelést végrehajtják. Az eltérő rendelkezéseket az egyes ügyekben a Bv. tvr. tartalmazza.²¹³

-
- halasztás a közérdekű munka helyébe lépő szabadságvesztés megkezdésére [Bv. tvr. 11/A. § (6) bekezdés];
 - a kiutasítás végrehajthatósága kizártságának megállapítása [Bv. tvr. 12. §; 2007. évi I. törvény 48. § (2)-(3) bekezdés; 2007. évi II. törvény 52. § (3)-(4) bekezdés];
 - a kiutasítás mellékbüntetés végrehajthatóságának az ügyész indítványára, de legalább kétvétenkénti megvizsgálása [Bv. tvr. 12. § (4) bekezdés];
 - a pártfogó felügyelet elrendelése [Btk. 48. § (3) bekezdés, 119. §; Bv. tvr. 13. §; 17/2003. (VI. 24.) IM rendelet 20. §; IM rendelet 115-125. §];
 - a bíróság határozatában előírt pártfogó felügyelet magatartási szabályainak megváltoztatása [Bv. tvr. 13. § (2) bekezdés; IM rendelet 126. §];
 - a szabadságvesztés fokozatának utólagos meghatározása fiatakorúként elítélt huszonegyedik életévét betöltő személy esetén [Btk. 111. § (4) bekezdés; Bv. tvr. 14. §; IM rendelet 50. §];
 - fiatakorú elbocsátása javítóintézetből [Btk. 118. § (3)-(4) bekezdés; Bv. tvr. 15. §, 112. §; IM rendelet 131. §];
 - ideiglenes elbocsátás megszüntetése [Btk. 118. § (4) bekezdés; Bv. tvr. 15. §; IM rendelet 132-133. §].

²¹³Ezek a következők:

- ha a magatartási szabályok megszegése miatt a feltételes szabadság megszüntetésének lehet helye, az ügyész az elítélt tartózkodási helye szerint illetékes büntetés-végrehajtási bírónak tesz indítványt [Bv. tvr. 9. § (2) bekezdés];

A büntetés-végrehajtási bírói meghallgatás és tárgyalás.

A Bv. tvr. a büntetés-végrehajtási bíró eljárásának két formáját szabályozza, a meghallgatást, illetve a tárgyalás tartását. Az elítélt meghallgatása az egyszerűbb és az általánosabb eljárási forma, minden esetben erre kerül sor, amikor az érdemi döntés meghozatalakor nem szükséges bizonyítást felvenni. Mivel a meghallgatás tartását illetően a Bv. tvr. 6. §-a (3) bekezdésének b) pontja egyértelmű rendelkezést tartalmaz, ezért nincs arra törvényes lehetőség, hogy a büntetés-végrehajtási bíró az elítélt meghallgatását mellőzve csupán iratok alapján döntsön. A Legfelsőbb Bíróság a 4/2000.BJE számú jogegységi határozatának indokolásában rámutatott arra, hogy a büntetés-végrehajtási bíró „elsőfokú” eljárásban hozott döntése az elítélt alapvető jogait és kötelezettségeit érinti, ezért nem zárható el attól, hogy a büntetés-végrehajtási bíró döntése előtt őt személyesen meghallgassa. Az ügyész és a védő a meghallgatáson részt vehet, távolmaradásuk azonban annak megtartását nem befolyásolja. A büntetés-végrehajtási bírói eljárás másik – lényegesen ritkább – formája a tárgyalás tartása, ami a Bv. tvr. 6. §-a (3) bekezdésének b) pontja alapján bizonyítás felvétele esetén mindig kötelező, és ami az ügyész, valamint a védő távollétében nem tartható meg.

-
- a közérdekű munka végrehajtására irányuló eljárást más munkahely kijelölése esetén a kijelölt munkahely szerint illetékes büntetés-végrehajtási bíró folytatja le [Bv. tvr. 10. § (2) bekezdés];
 - a közérdekű munka végrehajthatósága megszűnésének megállapítására a közérdekű munka végrehajtására kijelölt munkahely, ha a kijelölésre még nem került sor, az elítélt lakóhelye, illetve tartózkodási helye szerinti büntetés-végrehajtási bíró az illetékes [Bv. tvr. 11. § (2) bekezdés];
 - a Bv. tvr. 11. §-ának (2) bekezdése szerinti illetékességi szabály az irányadó a közérdekű munka szabadságvesztésre történő átváltoztatása esetén is;
 - a pártfogó felügyelet meghosszabbítása, megszüntetése, valamint a bíróság határozatában előírt magatartási szabályok megváltoztatása iránt a pártfogó a működési helye szerint illetékes büntetés-végrehajtási bírónak tesz indítványt [Bv. tvr. 13. § (2) bekezdés];
 - a javítóintézeti nevelés folytatásának és az ideiglenes foganatba vétele elrendelésére az a bíróság illetékes, amelynek az illetékessége területén az elítélt a javítóintézeti nevelés folytatásának elrendelése iránti indítvány előterjesztése idején tartózkodott;
 - a kiutasítás végrehajthatósága kizártságának megállapítására irányuló eljárást annak az idegenrendészeti hatóságnak a területén illetékes büntetés-végrehajtási bíró folytatja le, amelynek a területén az elítélt tartózkodik [Bv. tvr. 12. § (3) bekezdés].

A Bv. tvr. 6. §-a (3) bekezdésének b) pontja kategorikus rendelkezést tartalmaz arra nézve, hogy fogva lévő elítélt esetében a büntetés-végrehajtási bíró a meghallgatást, illetve a tárgyalást a büntetés-végrehajtási intézetben tartja. Értelemszerűen a fogva tartás helyén kell a meghallgatást vagy a tárgyalást megtartani akkor is, ha az eljárás tárgya az előzetesen letartóztatottal szemben kiszabott magánelzárás fegyelmi fenyítés elleni fellebbezés elbírálása. Minden olyan esetben, amikor az elítélt szabadlábon van, a tárgyalás, illetve a meghallgatás helye a megyei (fővárosi) bíróság épülete.

A bírósági tárgyalás nyilvánosságának alkotmányos alapelve [Alkotmány 57. § (1) bekezdés] a büntetés-végrehajtási bíró által megtartott tárgyalás során is érvényesül. Önmagában ugyanis az a tény, hogy a büntetés-végrehajtási bíró a tárgyalást a büntetés-végrehajtási intézetben tartja, nem alapozza meg a nyilvánosság kizárását, ezért a tárgyalás nyilvánosságának [Be. 237. §] általános szabályai ott is irányadóak.²¹⁴

Bizonyítás felvétele esetén a büntetés-végrehajtási bírói eljárásban is alapvető követelmény a tényállás felderítése, a bizonyítékok szabad mérlegelése, a bizonyítás törvényessége [Be. 4. §; 78. § (2)-(3) bekezdés]. Gyakorlati problémaként merülhet fel e körben, hogy mikor minősül valamely eljárási cselekmény foganatosítása bizonyításnak, mi az az elhatárolási szempont, amely a meghallgatás vagy a tárgyalás irányába billenti a mérleg nyelvét. A kérdés mindig csak esetenként és a konkrét ügyre vonatkozóan dönthető el.²¹⁵

²¹⁴Igy például, ha a látogatási idő alatt kerül sor tárgyalás tartására, a terhelt hozzátartozója kérheti a tárgyaláson való részvétel lehetőségének biztosítását. A tárgyalás nyilvánossága azonban nem jelenti azt, hogy az elítélt egyéb esetekben is kérhesse hozzátartozójának részvételét a tárgyaláson. Az ilyen lehetőség a tárgyalás nyilvánosságának olyan mértékű kiterjesztését jelentené, amely már ellentétes lenne a törvény szellemével. Lásd: Belovics Ervin – Lajtár István – Pacsek József – Vókó György: A büntetés-végrehajtási jog magyarázata. HVG ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2001., 63-64. oldal.

²¹⁵A feltételes szabadságra bocsátás tárgyában eljáró büntetés-végrehajtási bíró például a tárgyalás kitűzése és tartása nélkül is kérheti a parancsnoki vélemény pontosítását a jelenlévőktől és az azokban hivatkozott iratok bemutatását; ami nem minősül bizonyítás felvételének (BH 1994/72.). A bizonyítást a büntetés-végrehajtási bírónak kell felvennie, illetve az ügyészt kell megkeresnie a bizonyítási eszközök felkutatása végett, arra a büntetés-végrehajtási intézet parancsnokát nem kötelezheti, illetve a pártfogó felügyelőt sem bízhatja meg ilyen feladattal (BH 1997/64.).

A védelem joga és az anyanyelv használata.

Az Alkotmány 57. §-ának (3) bekezdése értelmében a büntetőeljárás alá vont személyeket az eljárás minden szakában megilleti a védelem joga. A védelem ezen alkotmányos alapelve a büntetés végrehajtásával kapcsolatos bírósági eljárásban is irányadó. A védő részvétele a büntetés-végrehajtási bíró előtti eljárásban eltérően alakul attól függően, hogy a büntetés-végrehajtási bíró meghallgatást vagy tárgyalást tart. A Bv. tvr. 6.§-a (3) bekezdésének b) pontja – az ügyész mellett – a védő vonatkozásában is csupán lehetőségként fogalmazza meg az eljárásban való részvételt. Ebből következően a részt vevő védő gyakorolhatja az őt megillető jogokat, távolmaradásának azonban nincs eljárásjogi következménye.²¹⁶

Az Alkotmány 70/A. §-a az emberi, illetve az állampolgári jogok tekintetében tilt bármilyen megkülönböztetést. A jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenségek kiküszöbölését célzó intézkedések is segítik. Az anyanyelv használata olyan alkotmányos, jogállami alapelv, amely a büntetés végrehajtása során [Bv. tvr. 2. § (2) bekezdés a), b) pont] és így a büntetés-végrehajtási bíró eljárásában is érvényesül. E vonatkozásban is irányadóak, továbbá a Be. 9. §-ában, valamint a 114. §-ában rögzített követelmények.

Az ügyész szerepe a büntetés-végrehajtási bíró előtti eljárásban.

Az ügyész büntetés-végrehajtási bírói eljárásban való részvételével összefüggésben kiemelt igényel, hogy az ügyészi jelenlét a meghallgatáson fogva lévő terhelt esetében sem kötelező, tekintettel arra, hogy egyrészt ilyen esetre nem vonatkoznak a Be. 241. §-ában a kötelező ügyészi részvételre irányadó jogszabályi rendelkezések, másrészt a Bv. tvr. maga is csupán lehetőségként említi az ügyész részvételét a meghallgatáson [6. § (3) bekezdés b) pont]. A tárgyalás azonban soha nem tartható meg

²¹⁶A védő kirendelésének, illetőleg a meghatalmazásának a hatálya az ügydöntő határozat jogerőre emelkedéséig tart, így az a büntetés-végrehajtás szakaszában érvényét veszti [Be. 49. § (1) bekezdés]. Nem kizárt azonban, hogy a védő meghatalmazás vagy az elítélt külön védő kirendelésére irányuló kérelme alapján a meghallgatáson részt vegyen és részére a perorvoslat lehetősége is biztosított legyen (BH 1996/631.).

az ügyész jelenléte nélkül. Az ügyészt a törvényben meghatározott esetekben indítványtételi és jogorvoslati jog illeti meg. Az ügyész a büntetés-végrehajtási bíró hatáskörébe tartozó döntésekkel összefüggésben a következő esetekben rendelkezik az indítványtétel jogosultságával:

- feltételes szabadság megszüntetése a pártfogó felügyelet magatartási szabályainak megszegése miatt [Bv. tvr. 9. § (1) bekezdés];
- közérdekű munka végrehajtására más munkahely kijelölése [Bv. tvr. 10. § (1) bekezdés];
- közérdekű munka átváltoztatása szabadságvesztésre [Bv. tvr. 11/A. § (1) bekezdés];
- kiutasítás végrehajthatósága kizártságának megállapítása [Bv. tvr. 12. § (2) bekezdés].

A Bv. tvr. 6. §-a (3) bekezdésének d) pontja a büntetés-végrehajtási bíró számára az eljárás kötelező megszüntetését írja elő arra az esetre, ha az ügyész indítványát alapos okkal visszavonta. Az ügyészi indítvány visszavonására annak előterjesztését követően bekövetkezett olyan okból kerülhet indokoltan sor, amelyre figyelemmel a célzott büntetés-végrehajtási bírói döntés meghozatala tárgytalanná vált.

Intézkedések a jogellenesen távollévő elítéltek felkutatására, bűnügyi költség viselése.

A személy- és tárgykörözésről szóló 2001. évi XVIII. törvény 53. §-a kiegészítette a Bv. tvr.-nek a bíróság büntetés-végrehajtási feladatait szabályozó II. fejezetét. A jogalkotó a Bv. tvr. 6/A. §-ának beiktatásával valamennyi jogellenesen távollévő elítélt felkutatásának elrendelését egységesen a büntetés-végrehajtási bíró hatáskörébe utalta. A Bv. tvr. 6/A. §-ának (1) bekezdését e) ponttal kiegészítő 2007. évi CV. törvény alapján a büntetés-végrehajtási bíró 2007. augusztus 10. napjától lakcímfigyelést, körözést rendelhet el, illetőleg elfogatóparancsot bocsáthat ki akkor is, ha a jogerősen elrendelt kényszergyógykezelés végrehajtását az ismeretlen helyen tartózkodó elítélt nem kezdte meg.

A Bv. tvr. 6. §-ának (6) bekezdése rendelkezik a bűnügyi költség viseléséről. Ennek értelmében a bűnügyi költség – eltérő rendelkezés hiányában – az elítéltet terheli.²¹⁷

A büntetés-végrehajtási bíró végzése elleni jogorvoslat és annak elbírálása.

A Bv. tvr. 6. §-a (3) bekezdésének c) pontja biztosítja – a törvény által meghatározott esetek kivételével – a büntetés-végrehajtási bíró eljárása során hozott végzések elleni fellebbezés lehetőségét. Az Alkotmánybíróság az 5/1992. (I. 30.) AB határozatának indokolásában hangsúlyozta, hogy a büntetés-végrehajtási bírói döntések jelentős hányadában komoly érdekek fűződnek a határozatok helyességéhez, törvényességéhez, így ahhoz, hogy a döntések vitathatók legyenek. A Bv. tvr. hatályos szabályozása mindössze két esetben zárja ki a fellebbezés lehetőségét a büntetés-végrehajtási bíró határozatával szemben. Nincs helye jogorvoslatnak a közérdekű munka félbeszakítása tárgyában hozott büntetés-végrehajtási bírói határozat ellen [Bv. tvr. 65. § (2) bekezdés], valamint az átváltoztatás folytán a közérdekű munka helyébe lépő szabadságvesztés megkezdésére adott halasztás tárgyában hozott határozat ellen [Bv. tvr. 11/A. § (6) bekezdés]. Azáltal, hogy a Bv. tvr. általános érvénnyel megteremtette a büntetés-végrehajtási bíró végzésével szembeni jogorvoslatot, megszűnt annak a lehetősége, hogy a büntetés-végrehajtási bíró hivatalból megváltoztassa, vagy hatályon kívül helyezze a saját jogszabálysértő vagy megalapozatlan határozatát. A büntetés-végrehajtási bírói eljárásban meghozott jogerős ügydöntő határozat felülvizsgálata nem lehetséges, az ez idő szerint semmilyen rendkívüli jogorvoslattal nem támadható.

²¹⁷ Az állam viseli a bűnügyi költséget az alábbi esetekben:

- enyhébb fokozat kijelölése [Bv. tvr. 7. § (2) bekezdés];
- enyhébb végrehajtási szabályok alkalmazásának elrendelése, valamint alkalmazásuk megszüntetésének mellőzése [Bv. tvr. 7/A. § (2) bekezdés];
- a fenytés elleni fellebbezés elbírálása [Bv. tvr. 7/B. § (3) bekezdés, 121. § (3) bekezdés];
- feltételes szabadságra bocsátás [Bv. tvr. 8. § (4) bekezdés];
- feltételes szabadság megszüntetésének mellőzése [Bv. tvr. 9. § (4) bekezdés];
- közérdekű munka végrehajthatósága megszűnésének megállapítása [Bv. tvr. 11. § (3) bekezdés];
- közérdekű munka szabadságvesztésre átváltoztatásának mellőzése [Bv. tvr. 11/A. § (5) bekezdés];
- kiutasítás végrehajthatósága kizártságának megállapítása [Bv. tvr. 12. § (5) bekezdés].

A büntetés-végrehajtási bíró határozatával szemben az elítelt, a védő és az ügyész élhet fellebbezéssel. A büntetés-végrehajtási intézetnek nincs külön nevesített jogorvoslati joga, még abban az esetben sem, amennyiben az intézet előterjesztésével ellentétes tartalmú büntetés-végrehajtási bírói döntés születik. Ilyenkor a büntetés-végrehajtási intézet parancsnoka a meghallgatáson részt nem vevő ügyészhez fordulhat a jogorvoslat előterjesztésének megfontolása érdekében. A büntetés-végrehajtási bíró határozata elleni fellebbezés elbírálása a megyei (fővárosi) bíróság másodfokú tanácsának hatáskörébe tartozik, amely szintén akkor tart tárgyalást, ha bizonyítást vesz fel, egyébként a fellebbezést tanácsulésen bírálja el.

2.4. A büntetés-végrehajtási bírói eljárás különös szabályai

2.4.1. A szabadságvesztés végrehajtási fokozatának megváltoztatása és a végrehajtási fokozat utólagos meghatározása

A bíróság a szabadságvesztés végrehajtási fokozatát a törvény keretei között és a büntetéskiszabás körében irányadó tényezők figyelembevételével határozza meg ítéletében. A szabadságvesztés végrehajtásának menetében azonban az elítelt magatartása, viselkedése, személyiségének változása vagy jobb megismerése alapján nyilvánvalóvá válhat, hogy a büntetés célja és a szabadságvesztés végrehajtásának közvetlen feladata az eredetileg kijelölnél enyhébb fokozatban is biztosítható, vagy éppen csak szigorúbb végrehajtási fokozatban érhető el. Nem zárható ki ugyanis annak lehetősége, hogy az elítelt magatartása a büntetés végrehajtása során – akár pozitív, akár negatív irányban – jelentősen megváltozik. A büntetés végrehajtása során a büntetés-végrehajtási szerveknek lehetőségük nyílik az elítelt életvitelének folyamatos figyelemmel kísérésére, magatartása alakulásának nyomon követésére. Mindezekre figyelemmel a Btk. 46. §-ának (1) bekezdése lehetővé teszi, hogy a büntetés-végrehajtási bíró a kifogástalan magatartást tanúsító elítelt esetében a büntetés hátralévő része tekintetében eggyel enyhítse, a végrehajtás rendjét ismételten és súlyosan megzavaró elítelt vonatkozásában pedig eggyel szigorítsa a végrehajtási

fokozatot. Erre azonban csak határozott tartamú szabadságvesztés esetén kerülhet sor, és a végrehajtás tartama alatt csak egy alkalommal.²¹⁸

A szabadságvesztés végrehajtási fokozatának meghatározását a törvény a bíróság hatáskörébe utalta, így a szabadságvesztés fokozatának megváltoztatására is a bíróság jogosult. Mivel erre az elítéltnak a büntetés végrehajtása alatt tanúsított magatartása szolgál alapul, a döntés nem az ítélező bíróság, hanem a büntetés-végrehajtási bíró jogkörébe tartozik [Bv. tvr. 7. §]. A szabadságvesztés fokozatának megváltoztatása iránt a büntetés-végrehajtási intézet tesz előterjesztést a büntetés-végrehajtási bíróhoz, melyben tájékoztatja a végrehajtott és a végrehajtásra váró szabadságvesztés(ek)ről, valamint arról, ha az elítélt ellen új büntetőeljárás van folyamatban [Bv. Szabályzat 94. § (1) bekezdés]. A megalapozott döntés előkészítése érdekében a Bv. Szabályzat 79. §-a (1) bekezdésének a) pontja alapján a szabadságvesztés végrehajtási fokozatának megváltoztatására vonatkozó előterjesztés elkészítése előtt az elítéltről a büntetés-végrehajtási intézet értékelő véleményt készít. A büntetés-végrehajtási bíró a meghallgatás, illetve a tárgyalás eredménye alapján dönt az előterjesztés tárgyában. A hatályos jogszabályi rendelkezések arra nézve nem tartalmazzak előírást, hogy a fokozat megváltoztatását megelőzően az elítéltnak mennyi időt kell eltöltenie az ítéletben meghatározott végrehajtási fokozatban.²¹⁹

²¹⁸Az eggyel enyhébb vagy súlyosabb fokozat meghatározása nagy gyakorlati jelentőséggel bíró döntés. Az egyes végrehajtási fokozatokban ugyanis a büntetés végrehajtásának kötöttsége jelentősen eltérő [Bv. tvr. 25. §-ának (2) bekezdés]. A végrehajtási fokozat megváltoztatásának hatását az is növeli, hogy nem csupán a büntetés végrehajtásának rendje lesz szigorúbb vagy enyhébb. Mivel a feltételes szabadságra bocsátás lehetséges időpontja a büntetés-végrehajtási fokozatokhoz igazodik [Btk. 47. § (2) bekezdés], ezért a fokozat módosítása kihat a büntetésnek arra a tartamára is, amelynek letelte után a feltételes szabadság lehetősége megnyílik. Amennyiben a szabadságvesztés hátralévő részének végrehajtási fokozata megváltozik, a feltételes szabadság lehetősége az új fokozathoz igazodva nyílik meg, természetesen a büntetés teljes tartamát figyelembe véve. Mindezekből kitűnően a büntetés végrehajtása során az eggyel enyhébb vagy eggyel súlyosabb fokozatba helyezés lehetősége a nevelés igen hatékony eszköze, olyan lehetőség, amely az általa biztosított előnyökkel, illetőleg hátrányokkal alkalmas az elítéltek magatartásának befolyásolására.

²¹⁹A Bv. Szabályzat 2003. június 30. napjáig hatályos 194. §-a kimondta, hogy az intézet a szabadságvesztés enyhébb végrehajtási fokozatának a kijelölésére nem tehet előterjesztést, ha az elítélt a szabadságvesztés tartamának a felét, de legalább hat hónapot még nem töltött le, a szigorúbb végrehajtási fokozat kijelölésére pedig abban az esetben, ha az elítélt a szabadságvesztésből legalább hat hónapot még nem töltött le.

Kiemelést igényel, hogy a korábbi szabályozás nem tette lehetővé a védő, valamint az elítélt számára a végrehajtási fokozat megváltoztatásának kezdeményezését. E körben jelentős változást eredményezett a Bv. tvr.-t is módosító 2006. évi LI. törvény, amely a Bv. tvr. 7. §-ába új (2) bekezdést iktatott. Ezen rendelkezés – az Alkotmánybíróság 248/B/1998. AB határozatában foglaltakra is figyelemmel – 2006. április 1. napjától az elítélt vagy védője számára is biztosítja a kezdeményezés lehetőségét. A kérelmet a büntetés-végrehajtási intézet – értékelő véleménynyel és javaslatával – tizenöt napon belül továbbítani köteles a büntetés-végrehajtási bíróhoz. Ha azonban az elítélt vagy védője egy éven belül ismételten új körülményre való hivatkozás nélkül terjeszt elő kérelmet, úgy a büntetés-végrehajtási intézet az általa készítendő értékelő vélemény és a szabadságvesztés fokozatának megváltoztatására irányuló javaslat elkészítését mellőzheti. Magát a kérelmet azonban ez esetben is továbbítani kell a büntetés-végrehajtási bíróhoz, aki arról köteles határozni. A végrehajtási fokozat megváltoztatásával kapcsolatban részletesen kimunkált bírói gyakorlat alakult ki.²²⁰

A jogalkotó számolt azzal, hogy az enyhébb vagy szigorúbb fokozatba utalt elítélt magatartása a szabadságvesztés végrehajtása folyamán megváltozik, és ezért a büntetés hátralévő részének az ítéletben eredetileg megállapított fokozatban való végrehajtása válik ismét indokolttá. Ezért a törvény lehetőséget ad arra is, hogy a bíróság az enyhébb, illetőleg szigorúbb fokozatba helyezésről szóló határozatot utóbb hatályon kívül helyezze. Ebben az esetben a büntetés végrehajtását az ítéletben megállapított fokozatban kell folytatni [Btk. 46. § (2) bekezdés].

A fiatalkorúak szabadságvesztésének végrehajtási fokozatára nézve a Btk. csak néhány alapvető rendelkezést tartalmaz, a részletes szabályok a Bv. tvr.-ben és a Bv. Szabályzatban találhatók. A törvény a fiatalkorúak esetében a szabadságvesztés végrehajtásának két fokozatát, a fiatalkorúak börtönét és a fiatalkorúak fogházát állapítja meg, ezeket a Btk. 111. §-a egységesen fiatalkorúak büntetés-végrehajtási intézeteinek nevezi.

²²⁰BH 1994/233.; BH 1994/642.; BH 1995/552.; BH 1997/161.; BH 2005/345. stb.

Fiatalkorú terheltek esetében is lehetőség van a Btk. 45. §-a (2) bekezdésének alkalmazására. A bíróság ugyanis a büntetéskiszabásnál irányadó körülményekre (az elkövető személyiségére és a bűncselekmény indítékára) figyelemmel akként rendelkezhet, hogy a szabadságvesztést fiatalkorúak börtöne helyett fiatalkorúak fogházában kell végrehajtani, és dönthet az enyhébb helyett a szigorúbb végrehajtási fokozat alkalmazásáról is. Amennyiben a fiatalkorú a végrehajtás megkezdése előtt vagy annak során betölti a huszonegyedik életévét, a végrehajtási fokozatot a felnőttekre irányadó szabályok alapján kell meghatározni [Btk. 111. § (4) bekezdés].

A végrehajtási fokozat utólagos meghatározása a Bv. tvr. 14. §-a szerinti eljárásban a büntetés-végrehajtási bíró hatáskörébe tartozik, ami fegyház, börtön vagy fogház lehet. Ezzel összefüggésben két eset lehetséges annak függvényében, hogy az elítélt a szabadságvesztés büntetésének megkezdése előtt, vagy már a végrehajtás alatt tölti-e be a huszonegyedik életévét. Ha a szabadságvesztést az ítélet szerint fiatalkorúak börtönében vagy fiatalkorúak fogházában kell végrehajtani, de az elítélt a huszonegyedik életévét a büntetés végrehajtásának megkezdése előtt betölti, az elsőfokon eljáró bíróság szerint illetékes büntetés-végrehajtási bíró az elítélt meghallgatása után a Btk. 42-44. §-ai alapján meghatározza a szabadságvesztés végrehajtása fokozatát. Amennyiben azonban a szabadságvesztésre ítélt fiatalkorú a büntetés végrehajtása alatt tölti be a huszonegyedik életévét, a büntetés-végrehajtási intézet székhelye szerint illetékes büntetés-végrehajtási bírónak kell rendelkeznie arról, hogy a szabadságvesztést a továbbiakban melyik büntetés-végrehajtási fokozatban kell végrehajtani.²²¹

Ha az elítélt a szabadságvesztés végrehajtása alatt tölti be a huszonegyedik életévét, a büntetés-végrehajtási intézet legalább harminc nappal korábban előterjesztést tesz a

²²¹Tekintettel arra, hogy a fokozat utólagos meghatározása a büntetés-végrehajtási bíró hatáskörébe tartozik, a fiatalkorú ügyében eljáró bíróságnak nem kell az ítéletében rendelkeznie a végrehajtási fokozatról arra az esetre, ha az elkövető a büntetés végrehajtása alatt betölti a huszonegyedik életévét (BH 1982/130.). Amennyiben azonban a bíróság csupán az elkövető huszonegyedik életévének betöltése után bírálja el az ügyet, már a Btk. 42-44. §-ai alkalmazásával állapítja meg a szabadságvesztés végrehajtási fokozatát.

büntetés-végrehajtási bírónak az új végrehajtási fokozat megállapítására. Az előterjesztésnek az értékelő véleményt is tartalmaznia kell [Bv. Szabályzat 217. §]. Ezen eljárást követően is lehetőség van arra, hogy a büntetés-végrehajtási bíró – a Btk. 45. §-ának (2) bekezdését alkalmazva – eggyel szigorúbb vagy enyhébb végrehajtási fokozatot határozzon meg.²²²

2.4.2. Feltételes szabadságra bocsátás és annak megszüntetése

A feltételes szabadságra bocsátás célja az elítéltnak a társadalomba való fokozatos visszavezetése, a szabad életbe történő beilleszkedés elősegítése. További célja az elítélt nevelése, a büntetés-végrehajtás rendjének megtartására ösztönzi az elítéltet, s ezáltal segíti a büntetés-végrehajtási szervek munkáját is. A korábbi szabadulás reménye pozitívan befolyásolja az elítélt viselkedését, az engedélyezett feltételes szabadság elvesztésének lehetősége pedig motivál a magatartási szabályok megtartására, visszatart újabb normasértések elkövetésétől.

A feltételes szabadságra bocsátás nem az elítélt alanyi joga. Az elítéltnak csak ahhoz van joga, hogy a törvényben meghatározott idő elteltével a feltételes szabadság esedékessége²²³ előtt a büntetés-végrehajtási bíró kötelezően megvizsgálja, hogy alkalmas-e a kedvezményre. A büntetés-végrehajtási bíró a büntetés-végrehajtási intézet

²²²A végrehajtási fokozat utólagos meghatározása különösen abban az esetben jelent komoly rezsimváltozást a fiatalkorú elítélt számára, ha a fiatalkorúak börtönét követően a törvény szerint fegyházban kell folytatnia a szabadságvesztés büntetés végrehajtását. Ez megzavarhatja a nevelési folyamatot, különösen akkor, ha a fiatalkorú az addigi végrehajtás során helyes irányba fejlődött. Ilyenkor különös körülménnyel indokolt mérlegelni a szabadságvesztés hátralévő idejére az eggyel enyhébb fokozat megállapításának lehetőségét.

²²³A feltételes szabadság esedékessége azt az időpontot jelenti, amikortól az elítélt legkorábban részesülhet e jogintézmény nyújtotta kedvezményben. A feltételes szabadság akkor válik esedékessé – feltéve, hogy annak alkalmazása nem kizárt –, amikor a törvényi várakozási idő [Btk. 47. § (2)-(3) bekezdés, 47/A. § (2) bekezdés] eltelt. Az esedékesség időpontja előtt kerül sor a feltételes szabadságra bocsátás előkészítésére és elbírálására. Az esedékesség sajátos esete, amikor az elítélt az előzetes fogva tartásban, illetőleg a házi őrizetben töltött időre figyelemmel már az ítélet jogerőre emelkedésének időpontjában feltételes szabadságra bocsátható. Ebben az esetben a feltételes szabadságra bocsátásról soron kívül kell határozni [9/2002. (IV. 9.) IM rendelet 40. § (1) bekezdés].

előterjesztése alapján az elítélt meghallgatása után az összes körülmény mérlegelését követően szabadon határoz a kérdésben.²²⁴

A Bv. tvr. korábban is a büntetés-végrehajtási intézet kizárólagos hatáskörébe utalta a feltételes szabadságra bocsátással kapcsolatos előterjesztés megtételét, azt azonban az elítélt és a védő nem kezdeményezhette. E körben is jelentős változást eredményezett a Bv. tvr.-t is módosító 2006. évi LI. törvény, amely a Bv. tvr. 8. §-ába új (4) bekezdést iktatott. Ezen rendelkezés – az Alkotmánybíróság 248/B/1998 AB határozatában foglaltakra is figyelemmel – 2006. április 1. napjától lehetővé teszi, hogy amennyiben a büntetés-végrehajtási bíró az elítéltet nem bocsátotta feltételes szabadságra, a feltételes szabadságra bocsátást – a végrehajtási fokozat enyhítéséhez hasonlóan – az elítélt vagy védője is kezdeményezhesse. A kérelmet a büntetés-végrehajtási intézet – értékelő véleményével és javaslatával – harminc napon belül továbbítja a büntetés-végrehajtási bíróhoz. Amennyiben azonban az elítélt vagy védője egy éven belül ismételtan terjeszt elő kérelmet, új körülményre való hivatkozás nélkül, úgy a büntetés-végrehajtási intézet az általa készítendő értékelő vélemény és javaslat elkészítését mellőzheti. Értelmszerűen magát a kérelmet ez esetben is továbbítani kell – nyolc napon belül – a büntetés-végrehajtási bíróhoz, akinek arról határoznia kell. A törvény ezzel biztosítja, hogy a visszaélésszerű joggyakorlás ne eredményezze a büntetés-végrehajtási szervezet tevékenységének indokolatlan és aránytalan megnehezítését.

A büntetés-végrehajtási bíró döntése előtt megvizsgálja, hogy fennállnak-e a feltételes szabadságra bocsátás objektív és szubjektív feltételei.²²⁵ A hatályos jogszabályi rendelkezések arra nézve nem határoznak meg nevesített szempontokat, hogy a

²²⁴Ha a feltételes szabadságra bocsátásról való döntéshez a szükséges adatok hiányoznak, de rövid időn belül azok beszerezhetők, a büntetés-végrehajtási bíró a feltételes szabadságra bocsátás mellőzése helyett a meghallgatás elnapolja és a meghallgatásra új határnapot tűz ki. Amennyiben a döntéshez bizonyítás felvétele szükséges, a büntetés-végrehajtási bíró tárgyalást tart, amelyen az ügyész és a védő részvétele kötelező.

²²⁵A feltételes szabadság engedélyezésének objektív feltétele a Btk.-ban meghatározott, az egyes végrehajtási fokozatok szerinti büntetési hányad letöltése. A szubjektív feltétel az elítélt magatartásával, személyéve függ össze. Az elítélt szubjektíve akkor alkalmas a feltételes szabadságra bocsátásra, ha a büntetés végrehajtása alatt tanúsított kifogástalan magatartására és a törvénytisztelő életmód folytatása iránti készségére figyelemmel feltehető, hogy a büntetés célja további szabadságelvonás nélkül is elérhető.

büntetés-végrehajtási bírónak döntése előtt a Btk. 47. §-ának (1) bekezdésében szereplő általános elvárás mellett konkrétan milyen körülményeket kell vizsgálnia. A büntetés-végrehajtási bírónak vizsgálat tárgyává kell tennie az elítéltet érintő mindazon tényezőket, melyek együttes mérlegelésének eredményeként megalapozottan valószínűsíthető, hogy a büntetés célja további szabadságelvonás nélkül is elérhető-e.²²⁶

A feltételes szabadság engedélyezése nem minden esetben jelenti az elítélt automatikus szabadlábra helyezését. Előfordulhat ugyanis, hogy a feltételes szabadságra bocsátást engedélyező határozat kelte és a szabadítás határideje között az elítéltet előzetes letartóztatásba helyezik, vagy szabadságvesztés végrehajtását rendelik el. Ebben az esetben a feltételes szabadságra bocsátást kiszabó bírósági határozat nem hajtható végre, az elítélt nem bocsátható szabadon.²²⁷

A büntetés-végrehajtási bíró nemleges döntése nem jelenti azt, hogy az elítélt egyszer s mindenkorra elesett e kedvezménytől. A Bv. tvr. 8. §-ának (3) bekezdése értelmében

²²⁶A kialakult jogalkalmazási gyakorlat alapján a büntetés-végrehajtási bíró megvizsgálja, hogy az elítélt megtartotta-e a büntetés-végrehajtási intézet rendjére vonatkozó szabályokat, teljesítette-e az őt terhelő kötelezettségeket, képességeire, egészségi állapotára tekintettel megfelelően, szorgalmasan dolgozott-e. Vizsgálat tárgyává teszi, hogy családjával és volt vagy leendő munkahelyével milyen kapcsolatot tartott fenn, korábbi életviteléhez képest a magatartásában és erkölcsi szemléletében következett-e be kedvező változás, továbbá mutat-e készséget arra, hogy a jövőben törvénytisztelő életmódot fog folytatni, felkészült-e a szabadulásra. Csak az bocsátható feltételes szabadságra, akinek kifogástalan magatartása megfelel az intézeti szabályoknak (BH 1996/12.).

A büntetés-végrehajtási bírói vizsgálat tárgyát képezi annak megállapítása is, hogy az elítélt ellen van-e újabb büntetőeljárás folyamatban. Az újabb büntetőeljárás – ilyen jogszabályi rendelkezés hiányában – önmagában nem feltétlenül jelenti akadályát a feltételes szabadság engedélyezésének, azonban az egyéb körülményekkel együtt a büntetés-végrehajtási bíró azon meggyőződésének kialakulásához vezethet, hogy további szabadságelvonás szükséges a büntetés céljának eléréséhez. Nem bocsátható azonban feltételes szabadságra az elítélt, ha a bíróság más ügyben előzetes letartóztatását elrendelte (BH 1994/464.).

²²⁷Amennyiben az elítélt a feltételes szabadságra bocsátást engedélyező bírósági határozat kelte és annak jogerőre emelkedése közötti időben súlyos fegyelmi vétséget követ el, a büntetés-végrehajtási intézet – a jogorvoslat előterjesztésének megfontolása végett – haladéktalanul értesíti a büntetés-végrehajtási felügyeleti ügyészt [Bv. Szabályzat 198. § (2)-(3) bekezdés]. Ha pedig a büntetés-végrehajtási bíró az elítélt feltételes szabadságra bocsátását rendelte el, de a büntetés-végrehajtási intézet a feltételes szabadságra bocsátás esedékességének napjáig arról értesíti, hogy az elítélt súlyos fegyelmi vétséget követett el, a büntetés-végrehajtási bíró a feltételes szabadságra bocsátást újból megvizsgálja és ennek alapján a végzését a 9/2002. (IV. 9.) IM rendelet 40. § (5) bekezdésére figyelemmel hatályon kívül helyezheti.

ugyanis ha a büntetés-végrehajtási bíró az elítéltet nem bocsátotta feltételes szabadságra, a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségét később újból megvizsgálhatja.²²⁸ Ilyen esetben elrendelheti a pártfogó felügyelői vélemény beszerzését.

A Bv. tvr. 8. §-ában foglaltak értelmében a feltételes szabadságra bocsátásról az életfogytig tartó szabadságvesztésre ítétek vonatkozásában is a büntetés-végrehajtási bíró határoz a büntetés-végrehajtási intézet előterjesztése alapján, az elítélt meghallgatását követően. Amennyiben a büntetés-végrehajtási bíró az életfogytig tartó szabadságvesztésre elítélt feltételes szabadságra bocsátása vonatkozásában nemlegesen döntött, a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségét a későbbiekben – először legkésőbb két év múlva –, azt követően pedig évente meg kell vizsgálnia. A büntetés-végrehajtási intézet a feltételes szabadságra bocsátásról ezen időszakonként előterjesztést készít.

A feltételes szabadságra bocsátás sajátos szabályai [Btk. 48/A. §; Bv. tvr. 24/A. §] vonatkoznak továbbá arra az esetre, amikor az elkövetőt több külön ítélettel ítélik végrehajtandó szabadságvesztésre és e büntetések egymással nem foglalhatók össze büntetésbe, tehát azokat egymást követően, folyamatosan kell végrehajtani.²²⁹

²²⁸Ha a büntetés-végrehajtási bíró mellőzte a feltételes szabadságra bocsátást, de úgy ítélte meg, hogy az elítélt később feltételes szabadságra bocsátható, a büntetés-végrehajtási intézet köteles a meghatározott időpontban kiegészítő véleményt és javaslatot előterjeszteni. Amennyiben a büntetés-végrehajtási bíró a nemleges döntést követően az újabb előterjesztésre és a feltételek megvizsgálására nem szabott újabb határidőt, a büntetés-végrehajtási intézet akkor is tehet előterjesztést, ha az elítélt magatartásában tartósan kedvező változás következett be [Bv. Szabályzat 199. § (2) bekezdés; IM rendelet 40. § (6) bekezdés].

²²⁹Ha az elítéltet több fegyház, börtön vagy fogház büntetésre is ítélték és e büntetések között olyan is van, amely kapcsán az elítélt feltételes szabadságra bocsátható és olyan is, amelyből nem, akkor először a fegyház, majd a börtön és végül a fogház végrehajtási fokozatú büntetéseket kell végrehajtani. Az azonos fokozatúakon belül először azokat, amelyekből az elítélt feltételes szabadságra nem bocsátható. Minden egyes szabadságvesztés vonatkozásában a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségét külön-külön kell vizsgálni. Az engedélyezett feltételes szabadságokat azonban mindaddig nem lehet megkezdeni, amíg az elítéltnak letöltetlen büntetése van. Az elítélt csak ezt követően kerülhet szabadlábra és valamennyi, engedélyezett feltételes szabadságának időtartama ebben az időpontban kezdődik.

A feltételes szabadság megszüntetése akkor történik a Bv. tvr. szerinti eljárásban, ha a pártfogó felügyeletre kötelezett feltételes szabadságra bocsátott elítélt a magatartási szabályokat megszegi. Ebben az eljárásban a pártfogó felügyelőnek, a rendőrségnek, az ügyésznek és a büntetés-végrehajtási bírónak vannak feladatai.²³⁰

A pártfogó felügyeletet a pártfogolt lakóhelye szerint illetékes megyei hivatal pártfogó felügyelője hajtja végre [17/2003. (VI. 24.) IM rendelet 20-21. §, 27. §]. Amennyiben a feltételes szabadságra bocsátott elítélt a magatartási szabályokat megszegte, a pártfogó felügyelő, illetve a rendőrség a feltételes szabadság megszüntetése érdekében az ügyészhez fordul.²³¹

A feltételes szabadság megszüntetésének indítványozására – a megyei (fővárosi) főügyészség büntetés-végrehajtási felügyeleti ügyésze által – csak megalapozott pártfogói előterjesztés esetén kerülhet sor. Amennyiben tehát az ügyész a tényállás tisztázását követően sem látja úgy, hogy a feltételes szabadság megszüntetésének lehet helye, az iratokat visszaküldi a pártfogó felügyelőnek és mellőzi az indítvány megtételét. Ha a magatartási szabályok megszegése miatt a feltételes szabadság megszüntetésének lehet helye, az ügyész az elítélt tartózkodási helye szerint illetékes büntetés-végrehajtási bírónak tesz indítványt, aki a Bv. tvr. 9. §-a alapján dönt arról, hogy az elítélt továbbra is méltó-e a feltételes szabadság kedvezményére.²³²

²³⁰ A résztvevők között feladatmegosztás van az alábbiak szerint:

- a kezdeményezés a rendőrség, illetve a pártfogó felügyelő joga;
- az indítvány megtételére az ügyész jogosult;
- az érdemi döntés meghozatala pedig a büntetés-végrehajtási bíró hatáskörébe tartozik.

A vonatkozó jogszabályi rendelkezéseket a Btk. 48. §-ának (4) bekezdése, a 48/A. §-ának (3) bekezdése, a Bv. tvr. 9. §-a, a 9/2002. (IV. 9.) IM rendelet 41-48. §-ai, valamint a 17/2003. (VI. 29.) IM rendelet V. Fejezete tartalmazza.

²³¹ A pártfogó felügyelő a megszüntetés iránti javaslatban a részletes indokolás mellett megjelöli a bizonyítékokat, az eljáró bíróságot (ügyészséget), határozatának számát és keltét, a pártfogó felügyelet kezdetének és megszűnésének időpontját, a rendelkezésre álló bizonyítékokat pedig csatolja a javaslathoz. Az ügyész a rendelkezésére bocsátott bizonyítási eszközöket mérlegeli, szükség esetén további bizonyítási eszközök megjelölését kérheti a pártfogó felügyelőtől vagy a rendőrségtől.

²³² A magatartási szabályszegés értékelését illetően részletesen kimunkált bírói gyakorlat alakult ki. Ennek alapján csak akkor kerülhet sor a feltételes szabadság megszüntetésére a pártfogó felügyelet magatartási szabályainak megszegése miatt, ha a szabályszegés súlyából arra vonható következtetés, hogy csak a szabadságvesztés hátralévő részének végrehajtásával érhetők el a

A büntetés-végrehajtási bíróság az ügyészi indítvány bírósághoz érkezését követően kitűzi a meghallgatás időpontját és már a meghallgatás előkészítése során beszerzi az elítélt pártfogó felügyelete végrehajtásának iratait, továbbá intézkedik, hogy a szükséges bizonyítékok rendelkezésre álljanak. A büntetés-végrehajtási bíróság a meghallgatás alapján az elítélt feltételes szabadságát megszünteti vagy a feltételes szabadság megszüntetésére tett indítványt elutasítja. Amennyiben az ügyész az indítványát alapos okkal visszavonta, a büntetés-végrehajtási bíróság az eljárást megszünteti, a feltételes szabadságra bocsátott terhelt pártfogó felügyelete meghosszabbításának azonban nincs helye.

2.4.3. Egyéb végrehajtási szabályok engedélyezése és annak megszüntetése

Az enyhébb végrehajtási szabályok (EVSZ) jogintézményét a Bv. tvr. átfogó felülvizsgálatát eredményező 1993. évi XXII. törvény honosította meg a hazai büntetés-végrehajtási jogban.²³³ A jogalkotás által a progresszív végrehajtás jegyében bevezetett

büntetési célok [BH 1981/130.]. A feltételes szabadság megszüntetésének van helye, ha a pártfogó felügyelet alá helyezett elítélt a magatartási szabályok megszegésével újból italozó életmódot folytat [BH 1980/229.]. A kóros elmeállapotban történő magatartási szabályszegés nem eredményezheti a feltételes szabadság megszüntetését [BH 1986/171.]. Nem lehet szó a pártfogó felügyelet szabályainak súlyos megsértéséről, ha az elkövető nem létesít állandó munkaviszonyt, de rendszeresen végez alkalmi munkát [BH 1985/460.]. A Be. 48. §-ának (4) bekezdése szerint a feltételes szabadság megszüntetésének nem feltétele az elítélt olyan súlyos magatartási szabályszegése, mint például a próbára bocsátás megszüntetése esetén [Btk. 73. § (2) bekezdés] vagy a felfüggesztett büntetés végrehajtásának elrendelésekor [Btk. 91. § (1) bekezdés c) pont]. A feltételes szabadság megszüntetését már a magatartási szabályok „egyszerű” megszegése is megalapozhatja.

²³³ Az 1993. évi XXII. törvény a büntetés-végrehajtás szabályozásában figyelembe vette az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának az európai büntetés-végrehajtási szabályokra vonatkozó ajánlásait. A büntető jogszabályok változása folytán szükséges módosításokon kívül a törvény olyan rendelkezéseket is tartalmazott, amelyeket a magyar büntetés-végrehajtás gyakorlati tapasztalatai tettek indokolttá. A Novella az európai normáknak és a nemzetközi ajánlásoknak megfelelően bővítette a büntetés-végrehajtási bíróság hatáskörét, új büntetés-végrehajtási jogintézményeket honosított meg. Az „EVSZ” törvényi megjelenésének közvetlen előzményeként a szigorított javító-nevelő munka kikerült a Btk. szankciórendszeréből. A szigorított javító-nevelő munka úgynevezett félszabad intézmény volt, amely az elítéltet nem fosztotta meg a személyes szabadságától, de azt jelentősen korlátozta. A szigorított javító-nevelő munka megszüntetésével a félszabad végrehajtási mód egyes elemei a szabadságvesztésnél is alkalmazhatónak tűntek. A jogalkotó erre is figyelemmel hasznosította az úgynevezett félszabad végrehajtási rendszer egyes elemeit és a fogházban, illetőleg a

úgynevezett „félnyitott rezsim” rendeltetése alapvetően a börtönártalmak csökkentése és a társadalomba való beilleszkedés elősegítése a kapcsolattartás könnyebbé tételével, valamint a büntetés-végrehajtási intézeten kívüli – felügyelet nélküli – munkavégzés lehetőségének megteremtésével.²³⁴

Az „EVSZ” jogintézményének alkalmazására a Bv. tvr.-be beiktatott 7/A. § hatalmazza fel a büntetés-végrehajtási bírót, a további feltételeket és a törvényi szintű végrehajtási szabályokat a 28/A. § tartalmazza. A törvény eredetileg csak az elrendelés időbeli feltételére és a végrehajtás kereteire nézve rendelkezett, annak tartalommal való kitöltését a jogalkalmazóra bízta. A jogalkotó a büntetés-végrehajtási bíró számára az alkalmazás feltételeként mindössze a szóba jöhető végrehajtási fokozatot és az abban kötelezően eltöltendő időt határozta meg. A jogi szabályozás hiányossága a jogalkalmazási gyakorlatban bizonytalanságot eredményezett, amelyre rendkívüli események is felhívták a jogalkotó figyelmét.²³⁵ Annak érdekében, hogy a jogintézmény alkalmazása megfeleljen a rendeltetésének, indokolttá vált a kezdeményezők körének szűkítése, illetve az elrendelés feltételeinek pontosabb meghatározása, amit a Bv. tvr.-t

börtönben végrehajtandó szabadságvesztés esetében lehetőséget adott enyhébb végrehajtási szabályok alkalmazására.

²³⁴A jogintézmény a fogházban, illetőleg a börtönben végrehajtandó szabadságvesztés esetén lehetőséget ad a büntetés-végrehajtási fokozat szabályainál enyhébb rendelkezések alkalmazására, amelyek az elítélt személyi szabadságának korlátozását hivatottak enyhíteni. A jogintézmény lényege tehát enyhítés és engedmény a végrehajtás módjában a hatékonyság és a humanizmus jegyében. Azáltal szolgálja a büntetés és a büntetés-végrehajtás célját, hogy az elnyerhető jelentős kedvezmény lehetősége ösztönzőleg hat az elítéltre, elősegíti a végrehajtás rendjének megtartását, személyiségének pozitív alakulását. Egyúttal elősegíti az elítélt külvilággal való kapcsolatrendszerének kialakulását és fenntartását, a társadalomba való visszailleszkedés előkészítését, a reszocializációt.

²³⁵Így például az egyik többszörösen büntetett előéletű elítéltet, aki lopás, önbíráskodás, csalás, magánokirat-hamisítás, zsarolás, személyi szabadság megsértése, lőszerezés és robbanóanyaggal való visszaélés bűncselekmények miatt töltötte 5 évi börtönbüntetését – és enyhébb végrehajtási szabályok alá helyeztként az egyik vendéglátóipari egység eszpresszójában dolgozott – 1999. február 2-án több lövéssel megölték. Az eset vizsgálata során kiderült, hogy az elítélt kérte az enyhébb végrehajtási szabályok alá helyezését és annak ellenére, hogy az őt fogva tartó büntetés-végrehajtási intézet illetékesei nemleges javaslatot adtak, a büntetés-végrehajtási bíró engedélyezte a kérelem teljesítését, amit az ügyészi fellebbezés után a másodfokú bíróság helybenhagyott. Az is kiderült, hogy a külső munkahely előzetes ellenőrzése a büntetés-végrehajtási intézet részéről nem történt meg, és az elítélt életmódjára vonatkozó adatokat sem szerezték be a rendőrségtől. Mindezen okok hozzájárultak a bűncselekmény elkövetésének lehetőségéhez.

módosító 1999. évi CIV. törvény valósított meg. A jogintézmény alkalmazására vonatkozó szabályok legutóbbi módosítását a 2006. évi LI. törvény eredményezte, amely a Bv. tvr. 7/A. §-ába új (2) bekezdést iktatott. Ezen rendelkezés – az Alkotmánybíróság 248/B/1998. AB határozatában foglaltakra is figyelemmel – 2006. április 1. napjától ismét lehetővé teszi, hogy a jogintézmény alkalmazását az elítélt vagy védője is kezdeményezhesse.

A fogház, illetőleg a börtön végrehajtásának általános szabályainál enyhébb szabályok alkalmazása, illetőleg alkalmazásuk megszüntetése a büntetés-végrehajtási bíró hatáskörébe tartozik [Bv. tvr. 7/A. § (1) bekezdés]. Az előterjesztés megtétele a büntetés-végrehajtási intézet jogosítványa, amely előtte a Bv. Szabályzat 79. §-a (1) bekezdésének b) pontja alapján értékelő véleményt készít.

Az intézet nem javasolhatja az enyhébb végrehajtási szabályok alkalmazását a Bv. tvr. 28/A. §-ának (2) bekezdésében felsorolt esetekben, tehát akkor, ha a jogintézmény alkalmazásának a törvényben meghatározott valamely kizáró oka fennáll.²³⁶

²³⁶Figyelemmel arra, hogy a jogintézmény alkalmazása igen jelentős kedvezményekkel jár az elítélre nézve, alapvető garanciális érdekek fűződnek ahhoz, hogy valójában csak olyan személyek részesülhessenek benne, akik méltóak a kedvezményekre. Erre is figyelemmel a jogalkotó nem elégszik meg azzal, hogy meghatározza az alkalmazás objektív és szubjektív feltételeit, hanem a többlet garancia biztosítása érdekében bizonyos esetekben eleve kizárja az alkalmazás lehetőségét [Bv. tvr. 28/A. § (2) bekezdés]. Ennek értelmében az enyhébb végrehajtási szabályok alkalmazása alól kizártak azok az elítéltek, akik nem bocsáthatók feltételes szabadságra. Ezek egy részét a Btk. 47. §-ának (4) bekezdése a törvény erejénél fogva zárja ki (például bünszervezet tagjai), másokat pedig a bíróság rendelkezése folytán nem lehet feltételes szabadságra bocsátani. További kizáró ok, ha az elítélttel szemben újabb szabadságvesztés végrehajtására érkezik értesítés és az ítéletek nincsenek összbüntetésbe foglalva. Nem kerülhet sor az alkalmazásra, ha az elítélttel szemben újabb büntetőeljárás van folyamatban. Az újabb büntetőeljárás fogalmát a törvény nem határozza meg, ezért annak értelmezése kapcsán abból a jogalkotói szándékból szükséges kiindulni, amely ilyen eljárás esetére indokoltnak tartotta, hogy az érintettek annak tartama alatt ne hagyhassák el az intézetet. E vonatkozásban az értelmezés nem terjeszthető ki az elítélt javára indult felülvizsgálati, perújításai, kegyelmi eljárásra, valamint az összbüntetésbe foglalásra. A fegyházbüntetésre ítéles mögött minden esetben súlyos bűncselekmény elkövetése áll. Ha a bíróság az elítélt számára – jó magaviselete vagy más indok alapján – eggyel enyhébb szabadságvesztési fokozatot, börtönt jelöl ki, akkor sem indokolt az enyhébb végrehajtási szabályok alkalmazása, mert ez lényegében kétszeres enyhítést jelentene.

Az elítélt vagy a védő által előterjesztett kérelmet a büntetés-végrehajtási intézet értékelő véleményével és javaslatával tizenöt napon belül továbbítja a büntetés-végrehajtási bíróhoz. Amennyiben azonban a jogintézmény alkalmazását a törvény kizárja [Bv. tvr. 28/A. § (2) bekezdés], illetőleg a jogosultak egy éven belül ismételt anélkül terjesztettek elő kérelmet, hogy abban új körülményre hivatkoztak volna, az értékelő vélemény és a javaslat elkészítését az intézet mellőzheti. A kérelmet ilyenkor nyolc napon belül köteles az intézet továbbítani a büntetés-végrehajtási bíróhoz. Az elítélttel közölni kell az enyhébb végrehajtási szabályok alkalmazásának kezdeményezését, és tájékoztatni kell az ezzel járó változásokról.

A jogintézmény alkalmazásának, illetve engedélyezésének alapvetően két objektív feltétele van, az egyik időbeli, a másik pedig a végrehajtási fokozattal kapcsolatos. Az elítélt ugyanis csak abban az esetben részesülhet a kedvezményben, amennyiben a bíróság ítéletében börtönben vagy fogházban végrehajtandó szabadságvesztés büntetésre ítélte. A fegyház fokozatú elítéltek számára a törvény nem teszi lehetővé az engedély megadását. Hangsúlyozni kell továbbá, hogy csak akkor kerülhet szóba a végrehajtási szabályok enyhítése, ha az elítéltet a bíróság eleve szabadságvesztésre ítélte. Nincs mód a jogintézmény alkalmazására, ha a bíróság a pénzbüntetést változtatja át szabadságvesztésre. Ilyenkor csupán a végrehajtás módjában következik be változás, az elítélt ebben az esetben is pénzbüntetést tölt és nem szabadságvesztést.²³⁷ A jogintézmény alkalmazásának további objektív feltétele, hogy az elítélt a büntetéséből a feltételes szabadságra bocsáthatóságáig hátra lévő „várakozási idő” felét, de börtönben legalább hat, fogházban legalább három hónapot letöltsön. A feltételes szabadságra bocsátásig terjedő időbe csak azt az időt lehet beszámítani, amelyet az elítélt a szabadságvesztés foganatba vételét közvetlenül megelőzően töltött előzetes

²³⁷ Álláspontom szerint téves jogértelmezésen alapul a Békés Megyei Bíróság – BH 1997/4. szám alatt közzétett – Bf.464/1995. számú határozatának indoklásában kifejtett azon álláspont, mely szerint a Bv. tvr. nem tesz különbséget a végrehajtást illetően a pénzbüntetés átváltoztatása folytán megjelenő szabadságvesztés, illetőleg eredetileg a Btk. különös részi rendelkezéseihez kapcsolódó szankciók alkalmazásával kiszabott szabadságvesztés között. A megyei bíróság szerint átváltoztatás esetén a pénzbüntetés helyébe lépő fogházbüntetés végrehajtásának szabályainál enyhébb szabályok alkalmazásának kizárása az eredetileg kiszabott pénzbüntetéshez képest olyan többlet joghátrányt jelentene, ami a büntetési célt aránytalanul a megtorlás felé mozdítaná és a pénzbüntetés meg nem fizetése miatt tisztán megtorlásként is mutatkozna, ami nem az átváltoztatás célja.

fogva tartásban [Bv. tvr. 28/A. § (2) bekezdés a) pont]. Ezzel kiküszöbölhető, hogy a szabadlábon történő védekezés előtti előzetes letartóztatás időtartama is beszámítható legyen.

A törvény értelmében az enyhébb végrehajtási szabályok engedélyezése nem az elítélt alanyi joga, tehát az objektív feltételek fennállása és más kizáró okok hiányában is a büntetés-végrehajtási bíró mérlegelésén múlik az engedélyezés. Az engedélyezéshez ugyan nem szükséges különleges érdem, az engedély megadásának azonban csak akkor van helye, ha az a büntetés célját szolgálja. A Bv. tvr. 19. §-a szerint a szabadságvesztés végrehajtásának célja, hogy a törvényben meghatározott joghátrány érvényesítése során elősegítse az elítéltnak a szabadulása után a társadalomba beilleszkedését és azt, hogy tartózkodjék újabb bűncselekmény elkövetésétől. Az engedélyezett kedvezménynek e céllal feltétlenül összhangban kell lennie. A Bv. tvr. 28/A. §-ának (1) bekezdése fontos szempontokat határoz meg a büntetés-végrehajtási bíró számára az engedélyezés kapcsán. Ezeket tekinthetjük az engedélyezés szubjektív feltételeinek. Ennek megfelelően vizsgálni kell az elítélt büntetés végrehajtása alatt tanúsított magatartását, a személyi és családi körülményeit, az elkövetett bűncselekményt, a kiszabott szabadságvesztés tartamát, az elítélt személyiségét, előéletét, életvitelét és bűnözői kapcsolatait, amelyeket összességükben kell értékelni. Nyilvánvaló, hogy minél hosszabb a kiszabott szabadságvesztés, annál hosszabb idő kitöltésének figyelembe vétele szükséges annak értékelésénél, hogy az elítélt személyiségében jelentős, kedvező változás következett-e be. A jogintézmény engedélyezése kapcsán számos eseti döntés talaján alakult a jogalkalmazási gyakorlat.²³⁸

²³⁸Egységes személetet tükröznek az alábbi jogesetek:

Az enyhébb végrehajtási szabályok alkalmazásának engedélyezése során elsődlegesen a büntetés céljának biztosítása a meghatározó, emellett jelentősége van az elítélt büntetés végrehajtás alatt tanúsított magatartásának, valamint a személyi és családi körülményeinek is [BH 1994/530.]. A szabadságvesztés végrehajtása alatt az enyhébb büntetés-végrehajtási szabályok nem engedélyezhetők annak az elítéltnak a javára, aki olyan magatartást tanúsít, amely – egyébként – az enyhébb fokozatban történő végrehajtás megszüntetésére nyújtana alapot [BH 1996/13.] Az esetleg évekkal korábbi fogva tartás után a szabadságvesztés újbóli foganatba vétele óta folyamatosan töltött büntetés rövid időtartama alatt szerzett ismeretanyag nem elegendő annak a megalapozott megítéléséhez, hogy az elítélt esetében a végrehajtás módjának a tartós enyhítése megfelel-e a szabadságvesztés végrehajtása általános céljának [BH 1996/293.] Nincs helye annak, hogy a törvényi feltételek megléte esetén a büntetés-végrehajtási bíró a határozatában megjelölt későbbi időponttól kezdődően engedélyezze az enyhébb végrehajtási szabályok alkalmazását [BH 1999/105.]. Az elítélt személyiségén és a

Az enyhébb végrehajtási szabályok alkalmazására csak addig kerülhet sor, az elítélt csupán addig részesülhet a jogintézménnyel együtt járó kedvezményekben, amíg a büntetés célja így is elérhető. Amennyiben ugyanis a végrehajtás során merülnek fel azon – a Bv. tvr. 28/A. §-a (2) bekezdésének a)-f) pontjaiban részletezett – okok, amelyek fennállása az engedélyezést kizárta volna, továbbá, ha az elítélt az eltávozással, illetőleg a büntetés-végrehajtási intézeten kívüli munkavégzéssel kapcsolatos magatartási szabályokat ismételten vagy súlyosan megszegi, így különösen, ha az eltávozásról önhibájából nem az előírt időn belül tér vissza vagy más súlyos fegyelemsértést követ el, a büntetés-végrehajtási intézet parancsnoka felfüggeszti az alkalmazást, és haladéktalanul előterjesztést tesz a büntetés-végrehajtási bírónak a megszüntetés iránt. A büntetés-végrehajtási bíró az ilyen előterjesztést is a Bv. tvr. 7/A. §-ának (1) bekezdése szerinti eljárás keretében bírálja el.

2.4.4. Fenyítés elleni fellebbezés elbírálása

A fogva tartottak a személyi szabadság korlátozása alatt kötelesek a végrehajtás rendjét, biztonsági és higiéniai követelményeit megtartani, a kapott utasításokat teljesíteni.²³⁹ A intézet rendjének, fegyelmének betartását a jogalkotó elsősorban a fogva tartottak önkéntes jogkövetésétől várja, de számol azzal is, hogy egy részük megszegi azt. A büntetés-végrehajtás rendjét vétkesen megsértő elítélttel szemben – nevelése, valamint a büntetés-végrehajtás rendjének biztosítása érdekében – feddés, személyes szükségletekre fordítható összeg csökkentése, valamint magánelzárás fenyegetések alkalmazhatóak.²⁴⁰

szabadságvesztés végrehajtása alatt tanúsított magatartásán túlmenően a büntetés-végrehajtási bírónak vizsgálni kell azt is, hogy mennyiben szolgálja ez a rendelkezés az elítéltnak a szabadulása után a társadalomba beilleszkedését és azt, hogy tartózkodják újabb bűncselekmény elkövetésétől [BH 1994/10.].

²³⁹Bv. tvr. 33. § (1) bekezdés c) pont, 117. § (1) bekezdés a) pont, 124. § (1) bekezdés b) pont; Fogdarendelet 2. § (5) bekezdés a) pont.

²⁴⁰Bv. tvr. 42. § (1) bekezdés.

Tekintettel arra, hogy a magánelzárás a legsúlyosabb fegyelmi fenytés, ezért kiszabásánál különös gondot kell fordítani a fegyelemsértés alapjául szolgáló magatartás értékelésére, az elítelt addigi magatartására. A személyi szabadságától megfosztott elítélttel szembeni magánelzárás olyan további joghátrány, amelyre csak a garanciális követelmények következetes érvényesítésével kerülhet sor. A Bv. tvr. – az 1993. évi XXXII. törvénnyel történt módosítása óta – megnyitja a bírósági felülvizsgálat útját a büntetés-végrehajtási bíróhoz benyújtható elítelti fellebbezés révén. A Bv. tvr. 7/B. §-ának (1) bekezdése a büntetés-végrehajtási intézet magánelzárás fenytést kiszabó fegyelmi határozata elleni jogorvoslat lehetőségét biztosítja. Mivel a fellebbezés nem húzhatja el indokolatlanul a fegyelmi felelősségre vonást, ezért azt a fenytés közlésekor nyomban be kell jelenteni. Figyelemmel van azonban a törvény arra is, hogy a magánelzárás fogamatba vétele ne tegye értelmetlenné az elítelt fellebbezését, ezért kimondja, hogy a fellebbezésnek halasztó hatálya van a magánelzárás végrehajtására.²⁴¹

A Bv. tvr. 7/B. §-ának (1) bekezdése – a halasztó hatályra is figyelemmel – öt napos határidőt határoz meg a büntetés-végrehajtási bíró számára a fellebbezés elbírálására, amit attól a naptól kell számítani, amelyen az irat hozzá megérkezett.

A büntetés-végrehajtási jog kommentárjának szerzői rámutatnak arra, hogy a büntetés-végrehajtási bíró döntésével összefüggésben kérdésként merül fel a felülbírálat terjedelme. A Bv. tvr. 7/B. §-ának (1) bekezdése kizárólag az elítelt számára biztosítja a büntetés-végrehajtási bíróhoz fordulás lehetőségét, a jogorvoslati jogot. Ebből következik, hogy súlyosan méltánytalan helyzetet eredményezne, amennyiben az elítelt – nyilvánvalóan enyhítésre irányuló – fellebbezése alapján a bíróság hosszabb tartamú magánelzárás fenytést állapítana meg. Ez ellentmondana a súlyosítási tilalom azon garanciális elvének is, amelynek célja, hogy a terhelt jogorvoslati jogának gyakorlását kockázatmentessé tegye.²⁴²

²⁴¹Bv.tvr. 43. § (4). bekezdés.

²⁴²Belovics Ervin – Lajtár István – Pacsek József – Vókó György: A büntetés-végrehajtási jog magyarázata. HVG ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2001., 78. oldal.

A Bv. tvr. nem zárja ki, hogy az elítélt – az ügyész és a védő mellett – a büntetés-végrehajtási bíró határozata ellen fellebbezzon. Amennyiben azonban az ilyen jogorvoslatnak is halasztó hatálya lenne, az a fenytés végrehajtását nem kívánatosan elhúzhatná. Ezért a Bv. tvr. 7/B. §-ának (2) bekezdése kimondja, hogy a büntetés-végrehajtási bíró végzése elleni fellebbezésnek nincs halasztó hatálya a magánelzárás fenytés végrehajtására. Ez összhangban áll a Be. 347. §-a (3) bekezdésének azon rendelkezésével, mely szerint a végzés fellebbezésre tekintet nélkül végrehajtható, kivéve, ha a fellebbezés halasztó hatályát a törvény kimondja. A fellebbezés elbírálására a Bv. tvr. által megadott öt napos határidőt az iratnak a fellebbezést elbíráló másodfokú bírósághoz való érkezésétől kell számítani. Amennyiben a megyei (fővárosi) bíróság másodfokú tanácsa a büntetés-végrehajtási bíró végzését megváltoztatja, úgy a büntetés-végrehajtási intézetnek a másodfokú határozat tartalmának megfelelően kell eljárnia.²⁴³

Az előzetesen letartóztatott vonatkozásában egyetlen kérdést illetően rendelkezik hatáskörrel a büntetés-végrehajtási bíró, mégpedig a kiszabott magánelzárás fegyelmi fenytés elleni fellebbezés elbírálását illetően.²⁴⁴ Eljárására az elítéltekre vonatkozó szabályokat kell alkalmazni.

2.4.5. A közérdekű munka végrehajtásával összefüggő büntetés-végrehajtási bírói eljárások

A közérdekű munka végrehajtási helyének kijelölésével kapcsolatos eljárás szabályait – a közérdekű munka végrehajtásával összefüggő rendelkezések körében – a Bv. tvr. 60. §-a tartalmazza.

²⁴³Ha a bíróság a fogva tartott fegyelmi felelősségét nem állapította meg, a fenytést a nyilvántartásból törölni kell, és a cselekményt a fogva tartotról készített értékelő véleményben sem lehet feltüntetni. Enyhébb fenytés kiszabása esetén a magánelzárás végrehajtását a bírósági határozatnak az intézet részére történő kézbesítése után haladéktalanul meg kell szüntetni. A végrehajtást akkor is meg kell szüntetni, ha a bíróság a magánelzárás tartamát úgy változtatta meg, hogy a fogva tartott azt már teljes egészében kitöltötte.

²⁴⁴Bv. tvr. 7/B. (4) bekezdés, 121. § (3) bekezdés; Fogdarendelet 27. § (7) bekezdés.

A Bv. tvr. 60. §-ának (1) bekezdése alapján a közérdekű munka végrehajtásának helyéül az elítélt állandó lakhelye – az elítélt kérelme alapján az ideiglenes lakóhelye – szerint illetékes megyei (fővárosi) bíróságon működő büntetés-végrehajtási bíró intézményt vagy gazdálkodó szervezetet jelöl ki. A kijelölés előtt a büntetés-végrehajtási bíró elrendeli pártfogó felügyelői vélemény beszerzését. A munkahely kijelölésénél figyelembe kell venni az elítélt egészségi állapotát, szakképzettségét (szaktudását), a munkára való alkalmasságát és az elkövetett bűncselekmény jellegét. Mivel a jogi szabályozás ezzel kapcsolatban nem egyértelmű, kérdésként vetődik fel, hogy az első munkahely kijelölésekor a büntetés-végrehajtási bíró meghallgassa-e az elítéltet. A Bv. tvr. II. fejezetében a bíróság büntetés-végrehajtási feladatai között az első kijelölés ugyanis nem került felsorolásra, hanem csak a második vagy az azt követő. Felmerül, ha a törvényhozó az első kijelölést a büntetés-végrehajtási bíró adminisztratív feladatának akarta volna tekinteni, miért nem így járt el a második vagy az ezt esetleg követő többi kijelölés kapcsán? A következetes jogalkalmazást nehezíti a 9/2002. (IV. 9.) IM rendelet 63. §-a (5) bekezdésének szövegében eszközölt változás is.²⁴⁵

A fenti jogértelmezési kérdéssel összefüggésben fenntartom a büntetés-végrehajtási jog kommentárjában kifejtett azon álláspontomat, mely szerint e körben is irányadó a Legfelsőbb Bíróság 4/2000. BJE jogegységi határozata, amely a meghallgatás követelményét rögzíti. A meghallgatás mellőzése nem lenne összhangban az Európa Tanács Ellenőrző Bizottságának (CPT) 1994. évi Magyarországnak szóló ajánlásával sem.²⁴⁶

Amennyiben a meghatározott munkahelyen a közérdekű munka nem hajtható végre, vagy ha a végrehajtás a munkafegyelem biztosítása érdekében, illetőleg az elítélt személyi körülményeiben történt változás folytán más munkahelyen célszerű, a

²⁴⁵ Az IM rendelet 63. §-ának (5) bekezdése 2003. június 30. napjáig akként rendelkezett, hogy a büntetés-végrehajtási bíró a pártfogó felügyelő javaslatától számított nyolc napon belül köteles kitűzni az elítélt meghallgatását. 2003. július 1. napjától azonban a 23/2003. (VI. 26.) IM rendelet 24. §-ával módosított normaszöveg alapján a büntetés-végrehajtási bíró csak akkor jár el a fentiek szerint „– ha meghallgatást tart –”.

²⁴⁶ Belovics Ervin – Lajtár István – Pacsek József – Vókó György: A büntetés-végrehajtási jog magyarázata. HVG ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2001., 90. oldal.

büntetés-végrehajtási bíró az ügyész indítványára a végrehajtásra más munkahelyet jelölhet ki. Az ügyész akkor is tehet más munkahely kijelölésére indítványt, ha a pártfogó felügyelő álláspontjától eltérően nem tartja indokoltnak a közérdekű munka szabadságvesztésre való átváltoztatását.²⁴⁷

A közérdekű munka büntetést kiszabó ítélet jogerőre emelkedését követően bekövetkezhetnek olyan változások az elítélt egészségi állapotában, illetve családi körülményeiben, amelyek kizárják, illetve méltányos okból már nem teszik indokoltá a közérdekű munka büntetés végrehajtását. A Bv. tvr. 11. §-a ebben az esetben előírja a büntetés-végrehajtási bíró számára a közérdekű munka végrehajthatósága megszűnésének megállapítását. Itt nyilvánvalóan nem arról van szó, hogy hiányzik az elítélt készsége a végrehajtásra, mert akkor a szabadságvesztésre való átváltoztatásra kell hogy sor kerüljön. A végrehajthatóság megszűnését a Bv. tvr. 66. §-a (3) bekezdésének b)-c) pontjaiban meghatározott esetekben lehet megállapítani.²⁴⁸ Hangsúlyozni szükséges, hogy ezen okok csak akkor eredményezhetik a végrehajthatóság megszűnését, ha azok az ítélet jogerőre emelkedése után következtek be. Amennyiben azonban az elítélt egészségi állapota már eleve az ítélet meghozatalakor sem tette lehetővé a végrehajtást, de azt a bíróság figyelmen kívül hagyta, a Bv. tvr. 11. §-ának alkalmazására nem kerülhet sor. A közérdekű munka teljesítése csak önként történhet, ha az elítélt munkakötelezettségének nem tesz eleget, a közérdekű munka, illetőleg annak hátralévő része helyébe azonos tartamú szabadságvesztés lép.²⁴⁹ Az átváltoztatás büntető anyagi jogi feltétele, hogy az elítélt részéről az önhiba megállapítható legyen.²⁵⁰

²⁴⁷Bv. tvr. 10. § (1) bekezdés.

²⁴⁸A közérdekű munka, illetőleg a hátralévő része nem hajtható végre, ha az ítélet jogerőre emelkedése után az elítélt

- legalább egy évig gyermekgondozási díjban, illetőleg gyermekgondozási segélyben részesült;
- egészségi állapotában olyan tartós változás következett be, amely a közérdekű munka végrehajtását nem teszi lehetővé.

²⁴⁹Ilyenkor a munkahelynek kell értesítenie a bíróságot arról, hogy az elítélt munkakötelezettségének nem tesz eleget. Ezután az értesítést a pártfogó felügyelő jelentésével küldi meg a főügyésznek. Az ügyész – amennyiben szükségesnek látja – meghallgathatja a pártfogó felügyelőt, környezet-tanulmányt szerezhet be és ha indokoltnak tartja a közérdekű munka szabadságvesztésre történő átváltoztatását, erre indítványt tesz a büntetés-végrehajtási bírónak.

2.4.6. Mellékbüntetés és intézkedés végrehajtásával kapcsolatos büntetés-végrehajtási bírói eljárás

A hatályos jogszabályi rendelkezések a Btk.-ban szereplő mellékbüntetések közül a kiutasítás végrehajtásával összefüggésben állapítanak meg feladatot a büntetés-végrehajtási bíró számára. A Bv. tvr. 12. §-a ugyanis felhatalmazza a büntetés-végrehajtási bírót arra, hogy a törvényi feltételek fennállása esetén megállapítsa a kiutasítás végrehajthatóságának kizártságát. A Bv. tvr. 12. §-át és az azt megelőző alcímet a külföldiek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2001. évi XXXIX. törvény (Idtv.) 97. §-ának (1) bekezdése állapította meg. A törvény 43 §-ának (1) bekezdése általános elvként mondta ki, hogy a visszairányítás, a visszautasítás, illetve a kiutasítás nem rendelhető el, illetőleg nem hajtható végre olyan országba, amely az érintett tekintetében nem minősül biztonságos származási vagy biztonságos harmadik országnak. Így különösen oda, ahol a külföldi személy faji, vallási okból, nemzeti, társadalmi hovatartozása vagy politikai nézete miatti üldöztetésének veszélye fennáll, továbbá olyan állam területére vagy olyan terület határára sem, ahol nyomós oknál fogva tartani lehet attól, hogy a visszairányított, a visszautasított, illetve a kiutasított külföldi kínzásnak, embertelen, megalázó bánásmódnak vagy halálbüntetésnek lenne kitéve.

Az Idtv.-t 2007. július 1. napjától hatályon kívül helyező – a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló – 2007. évi II. törvény 51. §-ának (1) bekezdése, valamint a – szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló – 2007. évi I. törvény 34. §-ának (1) bekezdése a fentiekkel azonos tartalmú rendelkezést tartalmaz.

A 2007. évi II. törvény 52. §-ának (2)-(3) bekezdése és a 2007. évi I. törvény 48. §-ának (2)-(3) bekezdése egybehangzóan állapítják meg, hogy a bíróság által elrendelt

²⁵⁰Az átváltoztatásra nem kerülhet sor, ha az elítélt önhibáján kívül nem kezdte meg a büntetés letöltését, mivel a büntetés-végrehajtási bíró nem jelölt ki számára munkahelyet (BH 2002/126.).

kiutasítás végrehajtásának tilalmát – illetve a végrehajtási akadály fennállását – a büntetés-végrehajtási bíró állapítja meg. Mindkét törvény kimondja továbbá, hogy a kiutasított közvetlenül kérelemmel fordulhat a büntetés-végrehajtási bíróhoz a kiutasítási akadály megállapítása érdekében. Amennyiben a kiutasított a büntetés-végrehajtási bíróhoz címzett kérelmét az idegenrendészeti hatósághoz nyújtja be, azt – az idegenrendészeti hatóság véleményével kiegészítve – haladéktalanul meg kell küldeni a büntetés-végrehajtási bírónak. A törvények azt is rögzítik, hogy a büntetés-végrehajtási bíró eljárásának a kiutasítás végrehajtására halasztó hatálya van.

A kiutasítás végrehajthatóságának kizártságát a büntetés-végrehajtási bíró az idegenrendészeti hatóság jelzése alapján, az ügyész indítványára állapítja meg. A büntetés-végrehajtási bíró az idegenrendészeti hatóság kezdeményezése alapján az ügyész indítványára, de legalább kétévenként megvizsgálja a kiutasítás végrehajthatóságát. Ha a végrehajtás már nem ütközik akadályba, az általános szabályok szerint folytatódik az eljárás. A helyzet azonban, amikor a kiutasítás végrehajtásának a meghiúsulása nem a külföldi felróható magatartására, hanem humanitárius szempontokra vezethető vissza, olyan szabályozást igényelt, ami biztosítja, hogy a kiutasított külföldi ne álljon a végtelenségig a kiutasítás mellékbüntetés hatálya alatt. Ezért a Btk. 67. §-a (2) bekezdésének a)-b) pontjai kimondják, hogy a kiutasítás végrehajthatósága öt évi vagy ezt meghaladó tartam esetén tíz év, öt évet el nem érő tartam esetén pedig öt év elteltével elévül.

Az intézkedések közül a javítóintézetből történő ideiglenes elbocsátás és annak a pártfogó felügyelet magatartási szabályainak megszegése okából történő megszüntetése, valamint a pártfogó felügyelettel kapcsolatos eljárás tartozik a büntetés-végrehajtási bíró hatáskörébe.

A javítóintézeti nevelés az egyetlen olyan sajátos jogkövetkezmény, amely csak fiatalokkal szemben alkalmazható, mégpedig bármely bűncselekmény esetén, ha a vádlott nevelése érdekében intézeti elhelyezése indokolt.

Az ideiglenes elbocsátásra, valamint annak a magatartási szabályok megszegése miatti megszüntetésére a Bv. tvr. 15. §-ának (1) bekezdése alapján a Bv. tvr. 9. §-ának a feltételes szabadságra vonatkozó rendelkezéseit kell – a Bv. tvr. 15. §-ának (2)-(4) bekezdéseiben szabályozott eltérésekkel – alkalmazni. Ennek alapján az ideiglenes elbocsátásra az intézeti tanács tesz előterjesztést a büntetés-végrehajtási bírónak, aki a meghallgatás időpontjáról értesíti az ügyészt és a javítóintézet igazgatóját, szükség szerint megidézi a törvényes képviselőt. Az engedélyezett ideiglenes elbocsátás a Bv. tvr. 112. §-ának (2) bekezdése értelmében véglegessé válik, ha a fiatalkorú annak tartama alatt betölti a tizenkilencedik életévét. Eredményesen telik el az ideiglenes elbocsátás, amennyiben a fiatalkorú annak tartama alatt nem követ el bűncselekményt, illetve nem szegi meg a pártfogó felügyelet magatartási szabályait. Ezzel a javítóintézeti nevelés befejeződik.

A Bv. tvr. 15. §-a (1) bekezdésének második fordulata az ideiglenes elbocsátás megszüntetésének azon esetét szabályozza – és utalja a büntetés-végrehajtási bíró hatáskörébe –, amikor a fiatalkorú a pártfogó felügyelet magatartási szabályait szegi meg. A büntetés-végrehajtási bíró mérlegelésen alapuló döntését megelőző eljárásra a feltételes szabadság megszüntetésének szabályait kell értelemszerűen irányadónak tekinteni. A büntetés-végrehajtási bíró a meghallgatásra megidézi a törvényes képviselőt. Ha a döntés időpontjáig a fiatalkorú a tizenkilencedik életévét betöltötte, a büntetés-végrehajtási bíró az eljárást megszünteti.

A pártfogó felügyelet a bűncselekményt elkövetők ellenőrzését, irányítását, a társadalomba beilleszkedésük segítségét és támogatását szolgáló olyan intézkedés, melyet önállóan nem, hanem csak más jogintézményekhez kapcsolódva lehet – a bíróság mérlegelése alapján – vagy kell – a törvény kötelező rendelkezéseiből következően – elrendelni. A pártfogó felügyelet elrendelése – feltételes szabadságra bocsátás esetén – a büntetés-végrehajtási bíró hatáskörébe tartozik. Hasonló módon a pártfogó felügyelet meghosszabbítására, megszüntetésére, illetőleg a bíróság határozatában előírt magatartási szabályok megváltoztatására is a büntetés-végrehajtási bíró jogosult [Bv. tvr. 13. §]. Hangsúlyozni kell azonban, hogy feltételes szabadságra bocsátás esetén 2005. szeptember 1. napjától már nem csak a büntetés-végrehajtási bíró

rendelkezhet a pártfogó felügyeletről. A Btk. 82. §-ának (2) bekezdését módosító 2005. évi XCI. Törvény ugyanis bővítette a pártfogó felügyelet elrendelési lehetőségeinek körét. A módosítás szerint az adott ügyben eljáró bíróság már az ítélethozatalakor elrendelheti a pártfogó felügyeletet a későbbi esetleges feltételes szabadságra bocsátás esetére, ítéletében egyes magatartási szabályokat is meghatározhat. Ezáltal lehetőség nyílt arra, hogy az ítéletet hozó bíróság a terhelt személyiségének ismeretében már az ítélet meghozatalakor rendelkezzen arról, hogy az esetleges feltételes szabadságra bocsátás ideje alatt kötelező a pártfogó felügyelet.

3. Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa

3.1. A jogszabályi háttér

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának (országgyűlési biztos) intézményére vonatkozó legfontosabb rendelkezések az Alkotmány 32/B. §-ában, valamint az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló, többször módosított 1993. évi LIX. törvényben találhatók. További fontos szabályokat tartalmaz a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény, a személyes adatok védelméről és a közérdekű adatok nyilvánosságáról szóló 1992. évi LXIII. törvény, valamint a gyermekek védelméről és a gyámügyi igazgatásról szóló 1997. évi XXXI. törvény is.

Amint arról a korábbiakban már tettem említést, a hazai jogi szabályozás ez idő szerint a büntetés-végrehajtásra szakosodott külön biztos intézményét nem ismeri, az országgyűlési biztos jogvédelmi tevékenységének azonban egyik fontos területe a személyi szabadságkorlátozások fogyanatosítása. Erre utaló rendelkezések számos jogszabályban fellelhetők.

A fogva tartás alatt a büntetés-végrehajtási szervezet birtokába jutnak a fogva tartott bizonyos adatai. A legtöbb adatot a fogva tartás alapjául szolgáló határozatok tartalmazzák, további adatok felvétele és fénykép készítése pedig a büntetés-végrehajtási feladatok (nevelés, foglalkoztatás, biztonság stb.) ellátásához szükséges.

A Bv. tvr. 2. §-a (1) bekezdésének c) pontja erre is figyelemmel kimondja, hogy az elítélt jogosult a személyhez fűződő jogainak, így különösen a jó hírének, magántitkának, a személyes adatainak a védelmére, magánlakásának sérthetlenségére.

A Bv. Szervezeti törvény meghatározza a nyilvántartható adatok körét és rögzíti azok felhasználásának a célhoz kötöttségét, valamint az adatkérelemre vonatkozó legfontosabb szabályokat. Ezzel összefüggő garanciális rendelkezés, hogy a büntetés-végrehajtás szervezet a nyilvántartott adatok teljes köréről köteles tájékoztatást adni az adatvédelmi biztos részére.²⁵¹ A Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény (Rtv.) 96. §-a kimondja, hogy az országgyűlési biztos a rendőrség eljárásával kapcsolatban hozzáfordulók panaszának vizsgálata során a keletkezett iratokba – külön törvény rendelkezése szerint – betekinthe.

A Bv. Szabályzat akként rendelkezik, hogy a fogva tartott a fogva tartásával kapcsolatos ügyében közvetlenül fordulhat a fogva tartás alatt gyakorolható állampolgári jogainak sérelme esetén az országgyűlési biztoshoz, illetve a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosához, a személyes adatainak kezelésével vagy a közérdekű adatok megismeréséhez fűződő jogainak gyakorlásával összefüggő jogsérelem esetén pedig az adatvédelmi biztoshoz.²⁵² Azonos rendelkezés található a Fogdarendeletheben is,²⁵³ melynek 35. §-a (1) bekezdésének b) pontja – a büntetés-végrehajtási felügyeleti ügyészt követően a sorrendben másodikként – az állampolgári jogok és a kisebbségi jogok országgyűlési biztosát nevesíti, mint általános fogdaellenőrzésre jogosultat. A büntetés-végrehajtási szervek területére történő be- és kilépés, valamint a büntetés-végrehajtási szervek területén tartózkodás részletes szabályairól szóló 44/2007. (IX. 19.) IRM rendelet 4. §-ának c) pontja a hivatalos vagy szolgálati ügyben eljáró személyekre vonatkozó rendelkezések alkalmazását írja elő az országgyűlési biztosra, továbbá az általa megbízott személyre.

²⁵¹Bv. Szervezeti törvény 29. § f) pont.

²⁵²Bv. Szabályzat 7. § b), c) pont.

²⁵³Fogdarendelet 4/B. § a), b) pont.

Az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 10/2007. (MK. 130.) IRM utasítás 25. §-a szabályozza az országgyűlési biztosokkal való kapcsolattartást. Az utasítás előírja, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosa, a kisebbségi jogok országgyűlési biztosa, az adatvédelmi biztos és munkatársai részére a minisztériumi hivatali egység, a minisztériumi szervek, valamint a miniszter irányítása alá tartozó önálló szervezetek épületébe történő belépést korlátozás nélkül biztosítani kell. Hangsúlyozza továbbá, hogy az országgyűlési biztos által végzett vizsgálatot elő kell segíteni, részére meg kell adni a lefolytatott eljárással kapcsolatos adatokat és felvilágosításokat, a keletkezett iratokba való betekintést számára lehetővé kell tenni, illetve kérésére az iratokról másolatot kell készíteni vagy azt eredetiben részére át kell adni. Amennyiben a vizsgált szerv – az állampolgári jogok országgyűlési biztosa a kisebbségi jogok országgyűlési biztosa által folytatott vizsgálat esetében – saját hatáskörben meg tudná szüntetni a visszásságot, de az erre irányuló kezdeményezéssel nem ért egyet, a kezdeményezést az ügy irataival együtt köteles haladéktalanul a felügyeleti szervhez felterjeszteni.

Az utasítás kimondja továbbá, hogy a miniszter irányítása vagy felügyelete alá tartozó szervezeteknek az országgyűlési biztos kezdeményezéseiről, illetve vizsgálatának megállapításairól rendszeresen tájékoztatniuk kell az irányításukban, illetve felügyeletükben közreműködő államtitkárt, szakállamtitkárt, továbbá a közjogi szakállamtitkár útján a miniszter részére negyedévenként tájékoztatót kell készíteniük.

3.2. Az intézmény célja és az eljárás tárgya

A jogállamiság alapvető kritériuma, hogy az államhatalom meghatározott normák között működjön, amit az államhatalom által kialakított „önellenőrző-mechanismusok” által is elő kell segíteni. E koncepcióba illeszthető be az országgyűlési biztos jogintézménye, melynek jelentőségét külön emeli, hogy a közigazgatás hatáskörének erőteljes növekedése – ami az egyén és a közhatalom konfliktusával járhat – az állampolgár jogainak fokozott védelmét igényli, ez pedig nem valósítható meg megnyugtatóan az úgynevezett „rendes” ellenőrzési/jogorvoslati eszközökkel. Ezt a célt elsődlegesen a közigazgatás működése feletti bírói felülvizsgálat lehetővé tétele

szolgálja, ami azonban természetéből adódóan még akkor is korlátozott, ha körét egyébként általános jelleggel vonják meg. Az államhatalom önellenőrző mechanizmusai fogyatékoságainak kiküszöbölését, az alkotmányos jogok védelmét szolgáló garanciák kiegészítését, valamint a parlament igazgatás feletti ellenőrző funkciójának megerősítését szolgálja a parlamenthez kapcsolódó, igazgatástól és bíróságoktól független országgyűlési biztosi intézmény. Az intézmény célja a jogvédelem, az országgyűlési biztos feladata, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszásságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltassa, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedéseket kezdeményezzen.

Varga Zs. András az országgyűlési biztos eljárásának célját vizsgálva hangsúlyozza, hogy az alkotmányos jog fogalmának tisztázása nem egyszerű feladat, mert ez a fogalom az Alkotmányban csak az országgyűlési biztosra vonatkozó szabályozás körében [32/B. § (1) bekezdés] fordul elő. Mivel az alkotmányos jog fogalma az alapvető, az emberi és az állampolgári jogok mindegyikét magában foglaló legtágabb kategória, ezért arra a következtetésre jut, hogy az országgyűlési biztosok védeni hivatottak az összes alkotmányos jogot, vagyis az összes alapvető emberi, állampolgári jogot.²⁵⁴ E szerint az általános hatáskörű biztos feladatkörébe az összes alkotmányos jog beletartozik, hacsak azt nem másik országgyűlési – külön – biztos védi. Az utóbbi feladata pedig az Alkotmányban vagy a rá vonatkozó külön törvényben meghatározott jog védelme.

Az országgyűlési biztos eljárásának tárgya a visszásság.²⁵⁵ Varga Zs. András szerint a visszásság az országgyűlési biztosokat érintő alkotmányos szabályozás „legrejtélyesebb” fogalma, amit az Alkotmány kizárólag az országgyűlési biztosok vonatkozásában említ, de jelentéséhez támpontot nem fűz. Okfejtése szerint amennyiben a visszásság nyelvtani fogalmához hozzávesszük az országgyűlési biztosi

²⁵⁴Varga Zs. András: Ombudsmanok Magyarországon. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004., 74. oldal.

²⁵⁵Az Alkotmány 32/B. §-ának (1) bekezdése, valamint az 1993. évi LIX. törvény 1. §-a rögzíti, hogy az állampolgári jogok országgyűlési biztosának feladata az alkotmányos jogokkal kapcsolatban tudomására jutott visszásságok kivizsgálása vagy kivizsgáltatása, és orvoslásuk érdekében általános vagy egyedi intézkedések kezdeményezése.

jogintézmény célját, amely az alkotmányos jogokhoz kapcsolódik akkor az mondható, hogy a visszásság az alkotmányos jogokkal kapcsolatos helytelen, rendellenes, kellemetlen helyzet.²⁵⁶

A visszásság jogilag nehezen megfogható fogalmának pontosításához az Obtv. 16. §-a (1) bekezdésének eredeti szövege is támpontot nyújtott. E szerint az alkotmányos jogokkal összefüggésben okozott sérelem, illetve ennek közvetlen veszélye tartozik a visszásság fogalomkörébe. Az Obtv.-hez fűzött indokolás is rámutat arra, hogy a jogsérelem fogalmát tágan kell értelmezni, az nem csak a jogszabályok tételes rendelkezéseibe való ütközést jelenti, hanem például a hatályos jogszabályok nem kielégítő voltát is. A visszásság fogalmának további pontosítását a jogalkotó a jogalkalmazásra bízta. A kérdés egyértelmű jogszabályi rendezése 2007. december 1. napjáig váratott magára, amikor hatályba lépett az Obtv.-t módosító 2007. évi CXLV. törvény. A törvény 9. §-a az Obtv. 29. §-át (4) bekezdéssel egészítette ki, amely az alapvető joggal kapcsolatos visszásság fogalmát a következők szerint határozta meg: alapvető jog sérelme vagy annak közvetlen veszélye, függetlenül attól, hogy az cselekvés vagy mulasztás eredménye.

3.3. Az országgyűlési biztos eljárása

Dolgozatomban az országgyűlési biztos eljárásának csak azon vonatkozásait vizsgáltam részletesebben, amelyek a választott témám szempontjából közvetlen jelentőséggel bírnak.

Az országgyűlési biztosok eljárása fő szabályként kezdeményezésre indul, ami alanyi jog. Bárki – így például az elítélt is – fordulhat hozzájuk beadvánnyal, ha megítélése szerint valamely hatóság, illetve közszolgáltatást végző szerv eljárása, az ennek során hozott intézkedése, illetőleg annak elmulasztása következtében alkotmányos jogaival összefüggésbe sérelem érte vagy ennek közvetlen veszélye áll fenn. További feltétel, hogy az érintett a rendelkezésre álló közigazgatási jogorvoslati lehetőségeket – ide nem

²⁵⁶Varga Zs. András: Ombudsmanok Magyarországon. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004., 76-77. oldal.

értve a közigazgatási határozat bírósági felülvizsgálatát – már kimerítette, illetve jogorvoslati lehetőség nincs számára biztosítva. Ha az ügyben jogerős közigazgatási határozat született, ennek közlésétől számított egy éven belül lehet beadvánnyal az országgyűlési biztoshoz fordulni.²⁵⁷

Az alkotmányos jogok védelme kiemelkedő jelentőségére tekintettel a törvény a hivatalból való eljárás lehetőségét is megadja az országgyűlési biztosnak.²⁵⁸

Az országgyűlési biztosok eljárása a törvényre tekintettel általuk kialakított gyakorlat szerint három szakaszból áll: elemzés, vizsgálat, utóvizsgálat. Az elemzés célja annak megállapítása, hogy az ügy (beadvány) megfelel-e az eljárási feltételeknek, elfogadható-e, vagyis alkalmas-e vizsgálatra, az elemzés ezért minden ügy elintézésének szükségszerű szakasza. A vizsgálat célja az elfogadható, vagyis vizsgálatra alkalmas ügyek tartalmi kivizsgálása, az alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság megállapítása vagy ennek kizárása, illetve a megállapított visszásság orvoslásának kezdeményezése. Az utóvizsgálat célja a vizsgálat eredményeként tett kezdeményezés teljesítésének figyelemmel kísérése és a szükséges intézkedések megtétele.

Ha az országgyűlési biztos megítélése szerint a beadványban szereplő visszásság csekély jelentőségű, azt nem köteles vizsgálni, erről azonban a beadványt tevőt értesíti. A nyilvánvalóan alaptalan, továbbá az ismételten előterjesztett és érdemben új tény, adatot nem tartalmazó beadványt elutasítja, a nem jogosult által, valamint a névtelenül benyújtottat pedig elutasíthatja, ezt azonban minden esetben indokolnia kell. Nem járhat el továbbá olyan ügyben, amelyben a határozat felülvizsgálata iránt bírósági eljárás indult vagy amelyben jogerős bírósági határozat született.²⁵⁹

²⁵⁷ A beadvány fogalmát a törvény nem határozza meg, így beadványnak tekinthető minden olyan, az országgyűlési biztosokhoz vagy hivatalukhoz intézett, illetve más szervezet által áttett irat, továbbá az országgyűlési biztosok panaszirodáján szóban előterjesztett kérelem, amelyben a feladó, illetve bejelentő a maga vagy más által elszenvedett sérelem orvoslását kezdeményezi.

²⁵⁸ Obtv. 16. § (2) bekezdés.

²⁵⁹ Obtv. 17. § (2) bekezdés, (5) bekezdés; 19. § (2) bekezdés.

Az alkotmányos jogokkal összefüggő visszásság okozásának megállapítását megelőző vizsgálat módszerét az országgyűlési biztosok szabadon választhatják meg. Az Obtv. 18. §-a alapján a hatáskörükbe tartozó vizsgált hatóság helyiségeibe beléphetnek,²⁶⁰ adatokat és felvilágosítást kérhetnek, a keletkezett iratokba betekinhetnek,²⁶¹ azok megküldését, illetőleg, ha ez nem lehetséges, róluk másolat készítését kérhetik. A vizsgált ügy intézőjét vagy az eljárást folytató szerv bármely munkatársát meghallgathatják. Az érintett szerv vagy felügyeleti szervének vezetőjét, valamint az annak lefolytatására a jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetőjét vizsgálat lefolytatására kérhetik fel. A vizsgálati eszközök meghatározásánál a törvény egyidejűleg két alapvető szempontot érvényesít. Egyfelől a visszásság felderítése eszközeinek alkalmasnak kell lenniük a szükséges információk megszerzésére, másfelől az országgyűlési biztos vizsgálati tevékenysége nem eredményezheti az ügyben egyébként eljáró szervek munkájának akadályozását. Erre figyelemmel az országgyűlési biztos ellenőrző tevékenysége, adat kérése stb. nem parttalan, az csak a jogerősen befejezett ügyekre terjed ki.

Érdemi vizsgálatra az az ügy alkalmas, amely eleget tesz az Obtv. 16., 17., 19. és 29. §-ában meghatározott hatásköri és egyéb eljárási feltételeknek. Miután az országgyűlési biztos csak akkor járhat el, ha a hozzá intézett beadvány hatóság vagy közszolgáltatást végző szerv eljárásával, határozatával, intézkedésével vagy

²⁶⁰A Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek működésére szolgáló területekre csak a hatáskörrel rendelkező miniszter által szabályozott módon léphetnek be [Obtv. 18. § (1) bekezdés].

²⁶¹Az országgyűlési biztos az iratbetekintési jogát a Magyar Honvédségnél, a rendvédelmi szerveknél, valamint az ügyészség nyomozást végző szervénél az Obtv.-ben foglalt korlátozások szerint gyakorolhatja. Azokat az iratokat, amelyekbe nem tekinthet be, a törvény melléklete tartalmazza. Amennyiben azonban az országgyűlési biztos az ügy teljes körű feltárása érdekében a mellékletben felsorolt iratok megvizsgálását is szükségesnek látja, a hatáskörrel rendelkező minisztertől, a nemzetbiztonsági szolgálatok esetében a szolgálatot vezető főigazgatótól, az ügyészség nyomozást végző szerve esetében pedig a legfőbb ügyésztől kérheti azok megvizsgálását. A felkért személyek kötelesek az országgyűlési biztos által megkívánt vizsgálatot elvégezni (elvégeztetni) és azok eredményéről az országgyűlési biztost tizenöt napon belül tájékoztatni [Obtv. 18. § (6) bekezdés, (8) bekezdés].

intézkedésének elmulasztásával kapcsolatos, ezért alapvető fontossággal bír a hatóság fogalmának tisztázása.

A hatóság fogalmát az Obtv. 29. §-a – a záró rendelkezések körében – határozza meg. A törvény eredeti szövegében szereplő felsorolás – amely nem volt sem taxatív, sem példálózó – bizonytalan tartalma miatt nem felelt meg az alkotmányosság és jogállamiság követelményének²⁶²

Az Alkotmánybíróság 7/2001. (III. 14.) AB határozatában foglaltakra figyelemmel a 2001. évi XC. törvény újrászabályozta a hatóság fogalmát. Egyrészt pozitív felsorolást adott a vizsgálható szervekről, illetve feladatokról, másrészt azokat a szerveket is nevesítette, amelyek akkor sem vizsgálhatók, ha egyébként a pozitív felsorolás körébe tartozóként is értelmezhető tevékenységet végeznek.²⁶³ Egyértelművé tette továbbá,

²⁶²A törvény eredeti szövegének 29. § (1) bekezdése az alábbiak szerint határozta meg a hatóságok fogalmát:

„E törvény alkalmazásában hatóság:

- a) az államhatalmi, államigazgatási feladatot ellátó szerv;
- b) az államigazgatásig jogkörben eljáró egyéb szerv;
- c) a fegyveres erők;
- d) a rendőrség, a rendészeti szerv;
- e) a nemzetbiztonsági szolgálatok;
- f) az igazságügyi szerv – kivéve a bíróságot –;
- g) a helyi önkormányzat;
- h) a bíróságon kívüli jogvitát kötelező érvénnyel eldöntő szerv.”

²⁶³Az Obtv. – 2001. évi CX. törvénnyel módosított 29. §-a az alábbiak szerint határozta meg a hatóság fogalmát:

„E törvény alkalmazásában – a (2) bekezdésben foglaltak kivételével – hatóság:

- a) a közigazgatási feladatot ellátó szerv;
- b) a közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében;
- c) a fegyveres erők;
- d) a rendvédelmi szerv;
- e) a nemzetbiztonsági szolgálat;
- f) a nyomozó hatóság, ideértve az ügyészégi nyomozást végző ügyészégi szervet is;
- g) a helyi önkormányzat és a kisebbségi önkormányzat;
- h) a kötelező tagság alapján működő köztestület;
- i) a közjegyző;
- j) a megyei bírósági végrehajtó és az önálló bírósági végrehajtó.

(2) E törvény alkalmazásában nem minősül hatóságnak:

- a) az Országgyűlés;
- b) a köztársasági elnök;
- c) az Alkotmánybíróság;
- d) az Állami Számvevőszék;

hogy a vizsgált ügyben az országgyűlési biztos hatóságnak nem minősülő (általa nem vizsgálható) szervektől is kérhet írásbeli magyarázatot, nyilatkozatot, felvilágosítást, véleményt. A büntetés-végrehajtási szervezet – amely a Bv. Szervezeti törvény 1. §-ának (1) bekezdése értelmében állami fegyveres rendvédelmi szerv – a 29. § (1) bekezdésének d) pontja szerinti hatóság fogalma alá tartozik.

Az Obtv. 29. §-ában meghatározott hatóság fogalmán az Rtv.-t módosító 2007. évi XC. törvény újabb változtatásokat eszközölt. Az Alkotmány módosításáról szóló 2004. évi CIV. törvény, valamint a honvédelemről és a Magyar Honvédségről szóló 2004. évi CV. törvény 2005. január 1-jén történő hatálybalépésével megszűntek a fegyveres erők, helyette az Alkotmány VIII. fejezete a Magyar Honvédség és a rendvédelmi szervek fogalmát használja. Erre figyelemmel a törvény az Obtv. 29. §-a (1) bekezdésének a) pontjában a fegyveres erők helyett a Magyar Honvédséget nevesíti. További pontosítást eredményezett az Obtv.-t módosító 2007. évi CXLV. törvény, amely – a 29. § (1) bekezdése e) pontjának hatályon kívül helyezésével – megszüntette a nemzetbiztonsági szolgálatok nevesítését, mivel azok az (1) bekezdés d) pontja szerinti rendvédelmi szervek fogalma alá tartoznak, továbbá a kötelező tagság alapján működő köztestület helyett – 29. § (1) bekezdés h) pont – köztestületet határozott meg.

3.4. A visszásság orvoslása, az országgyűlési biztosok intézkedései

Amennyiben az országgyűlési biztos a lefolytatott vizsgálat alapján arra a megállapításra jut, hogy az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásság fennáll, annak orvoslására – az érintett szerv egyidejű tájékoztatása mellett – ajánlást tehet a visszásságot előidéző szerv felügyeleti szervének. A felügyeleti szerv az ajánlás tekintetében kialakított érdemi állásfoglalásáról, illetve a megtett intézkedésről az ajánlás kézhezvételétől számított harminc napon belül értesíti az országgyűlési biztost. Természetesen előfordulhat, hogy a felügyeleti szerv az ajánlásban foglaltakkal nem ért egyet. Ebben az esetben az erre vonatkozó közlésének kézhezvételétől számított tizenöt napon belül az országgyűlési biztos tájékoztatja a felügyeleti szervet az ajánlás

e) a bíróság;

f) az ügyészség, kivéve az ügyészségi nyomozást végző ügyészségi szervet.”

fenntartásáról, módosításáról vagy visszavonásáról. A törvény arról is rendelkezik, hogy amennyiben az országgyűlési biztos az ajánlást módosítja, azt a megteendő intézkedések szempontjából új ajánlásnak kell tekinteni.²⁶⁴

Szintén általános – bár a törvény szóhasználata következtében az ajánlásnál „kevésbé általános” – intézkedés a kezdeményezés. Ezzel az eszközzel az ajánlás helyett akkor élhet az országgyűlési biztos, ha a rendelkezésére álló adatok szerint az alkotmányos jogokkal kapcsolatos visszásságot az előidéző szerv saját hatáskörben meg tudja szüntetni. Ekkor az országgyűlési biztos kezdeményezheti az érintett – vagyis a visszásságot előidéző – szerv vezetőjénél a visszásság orvoslását. Az ilyen kezdeményezés rövid úton (távbeszélőn, szóban stb.) is történhet, erre az esetre írja elő a törvény – nyilvánvalóan az utólagos ellenőrizhetőség érdekében –, hogy a kezdeményezés időpontját, módját és lényegét az ügyiraton kell rögzíteni. Az érintett szerv a kezdeményezés tekintetében kialakított érdemi állásfoglalásáról, illetve a megtett intézkedésről a kezdeményezés kézhezvételétől számított harminc napon belül tájékoztatja az országgyűlési biztost csakúgy, mint az ajánlás esetén. Az ajánlástól eltérően azonban ha a megkeresett szerv a kezdeményezéssel nem ért egyet, a válaszadásra nyitva álló harminc napon belül köteles a kezdeményezést véleményével ellátva felügyeleti szervéhez felterjeszteni. A felügyeleti szervnek a felterjesztés kézhezvételétől számított újabb harminc napon belül kell állásfoglalásáról, illetőleg a megtett intézkedésről az országgyűlési biztost értesítenie. Ha a felterjesztett kezdeményezéssel a felügyeleti szerv sem értett egyet, az erre vonatkozó közlés kézhezvételétől számított tizenöt napon belül az országgyűlési biztos tájékoztatja a felügyeleti szervet arról, hogy a kezdeményezést változatlan vagy módosított formában ajánlásként tartja-e fenn. Ha az országgyűlési biztos kezdeményezését módosítja, azt a megteendő intézkedések szempontjából ettől kezdve ajánlásnak, mégpedig új ajánlásnak kell tekinteni, melyre az ajánlás szabályai vonatkoznak.²⁶⁵

²⁶⁴Obtv. 20. §.

²⁶⁵Obtv. 21. §.

Az ajánlást és a kezdeményezést azért tekinthetjük az országgyűlési biztos általános intézkedéseinek, mert címzettjük, illetve tartalmuk előzetesen nem nevesített, elvileg tehát bármely ügyben feltárt bármely visszaállás orvoslása esetén alkalmazhatók, ha az orvoslásra egyáltalán mód van. Az Obtv. azonban olyan intézkedésekre is feljogosítja az országgyűlési biztost, amelyek csak meghatározott szervezeteknek címezhetők, illetve amelyek nevesített eljárások megindítását célozzák. Ilyen az Alkotmánybíróság eljárásának, az ügyészi óvás benyújtásának, fegyelmi, szabálysértési vagy büntetőeljárásnak, illetve jogalkotásnak a kezdeményezése.²⁶⁶

A jogalkotó mindezen intézkedések mellett az országgyűlési biztos számára egy rendkívüli intézkedés lehetőségét is biztosítja, nevezetesen az Országgyűléshez fordulás jogát. Erre akkor kerülhet sor, ha az általa megkeresett szerv az érdemi állásfoglalás kialakítását és az annak megfelelő intézkedés megtételét elmulasztja, vagy az országgyűlési biztos az állásfoglalással, a megtett intézkedéssel nem ért egyet. Ebben az esetben az ügyet az éves beszámoló keretében az Országgyűlés elé terjesztheti és kérheti, hogy azt a parlament vizsgálja ki. Ha az országgyűlési biztos megállapítása szerint a visszaállás kirívóan súlyos, illetve az állampolgárok nagyobb csoportját érinti, a törvény indítványozás jogot biztosít az országgyűlési biztos részére a tekintetben, hogy az Országgyűlés az adott kérdés megtárgyalását már az éves beszámoló megelőzően tűzze napirendre. A napirendre tűzés kérdésében az Országgyűlés egyszerű szótöbbséggel dönt.

Különleges szabály vonatkozik a Magyar Honvédség vagy a rendvédelmi szervek működésével kapcsolatban előfordult visszaállásokat orvosolni hivatott intézkedésekkel kapcsolatos mulasztásokra, ha azok feltárása államtitkot vagy szolgálati titkot érintene. Ilyenkor az ügyet az országgyűlési biztos nem az Országgyűlés, hanem annak hatáskörrel rendelkező bizottsága elé terjeszti, a napirendre tűzés kérdéséről pedig zárt ülésen dönt az bizottság.²⁶⁷

²⁶⁶Obtv. 22-25. §.

²⁶⁷Obvt. 26. §.

Az országgyűlési biztos az alkotmányos jogok hatósági eljárásokkal kapcsolatos jogvédelmi helyzetéről, valamint az általa tett intézkedésekről, ezek fogadtatásáról és eredményéről az Országgyűlésnek évente beszámol.

Az országgyűlési biztos tevékenységének – egyebek mellett – a nyilvánosság ad kellő nyomatékot. Erre figyelemmel az Obtv. 27. §-ának (2) bekezdése szerint az országgyűlési biztos éves beszámolóját az országgyűlési határozathozatalt követően a Magyar Közlönyben közzé kell tenni.

4. A büntetés-végrehajtás társadalmi ellenőrzése

A hatályos jogszabályi rendelkezések körében a Bv. tvr. 3. §-a kimondja, hogy a büntetések és az intézkedések fogantatásában – azok eltérő jellegéből következően – különböző szervek vesznek részt, a végrehajtás a bíróság, a büntetés-végrehajtási szervezet, a rendőrség, valamint a törvényben meghatározott más szervek feladata. A büntetés-végrehajtási feladatok teljesítésében – jogszabályban meghatározottak szerint – az állami szervek közreműködnek. Egyes büntetések, illetve intézkedések sajátosságai azonban a végrehajtásban egyéb szervek közreműködését is szükségessé teszik, amelyek ezáltal elősegítik a végrehajtó szerv munkáját. A büntetés-végrehajtási szervezet a büntetés-végrehajtás feladatainak segítése érdekében más, nem állami szervezetekkel és magánszemélyekkel is együttműködik.²⁶⁸

A Bv. Szervezeti törvény 13. §-ának (1) bekezdése rögzíti, hogy a büntetés-végrehajtási szervezet a jogszabályok keretei között együttműködik a fogva tartás körülményeinek figyelemmel kísérésére a szabadulás után a társadalomba való beilleszkedés elősegítésére, a karitatív tevékenység végzésére, továbbá az egyéb büntetés-végrehajtási feladatok segítésére alakult börtönmissziókkal és társadalmi szervezetekkel, az ilyen tevékenységet ellátó egyházakkal, alapítványokkal és személyekkel.

²⁶⁸Bv. tvr. 20. § (2) bekezdés.

Az együttműködés célja tehát a büntetés-végrehajtási szervezet feladatainak a segítése, amely számos formában (például a fogva tartottak anyagi segítésében, lelki gondozásában, a szabadulás után a társadalom életébe való beilleszkedés elősegítésében stb.) nyilvánulhat meg.

Hasonló rendelkezést tartalmaz az Rtv. 2. §-a (2) bekezdésének a) pontja, amikor azt hangsúlyozza, hogy a rendőrség a feladatának ellátása során együttműködik az állami és a helyi önkormányzati szervekkel, a társadalmi és a gazdálkodó szervezetekkel, az állampolgárokkal és azok közösségeivel. A jogalkotó ezzel is hangsúlyozni kívánta, hogy a rendőri működés eredményességének alapvető feltétele a társadalom tagjaival és különböző szerveivel való aktív, együttműködésre épülő kapcsolat kialakítása és fenntartása. E követelményt, mint működési alapelvet fogalmazta meg a törvény, amikor a lakossággal és annak szervezeteivel történő együttműködésről rendelkezett.

A Bv. Szabályzat – a Bv. Szervezeti törvény 13. §-ának (1) bekezdésében foglaltakra figyelemmel – előírja, hogy a büntetés-végrehajtási feladatok teljesítését segítő börtönmissziók, egyházak, társadalmi szervezetek, alapítványok, illetve személyek e tevékenységüket a vonatkozó jogszabályok és a büntetés-végrehajtási szervezettel kötött együttműködési megállapodás keretében végzik. Együttműködési megállapodás kötésére az intézet parancsnoka, igazgatója, főigazgató főorvosa, ha pedig az együttműködés több intézetre is kiterjed, a büntetés-végrehajtás országos parancsnoka jogosult. A parancsnok által kötött együttműködési megállapodásról az országos parancsnokot tájékoztatni kell.²⁶⁹

Az együttműködés kétoldalú kötelezettségvállalás, ezért a Bv. Szervezeti törvény kimondja, hogy amennyiben az együttműködéssel érintett alapítvány stb. a büntetés-végrehajtási szervezet rendjére és biztonságára vonatkozó szabályokat vagy az együttműködési megállapodásban foglaltakat megszegi, a büntetés-végrehajtási szervezet az együttműködést megszüntetheti.²⁷⁰

²⁶⁹Bv. Szabályzat 5. §.

²⁷⁰Bv. Szervezeti törvény 13. § (1) bekezdés.

Ezzel összefüggésben a Bv. Szabályzat akként rendelkezik, hogy amennyiben a büntetés-végrehajtási feladatok teljesítését segítő szervezetek, illetve személyek tevékenysége jogszabálysértő vagy nem felel meg az együttműködési megállapodásban foglaltaknak, a megállapodást a büntetés-végrehajtási szerv részéről megkötő személy megszüntetheti, továbbá a parancsnok az érintett szervezetek képviselőinek vagy az érintett személynek az intézetbe történő belépését megtilthatja. Az együttműködés megszüntetéséről és az intézetbe történő belépés megtiltásáról az adott szervezetet vagy személyt értesíteni kell. Ha a döntést a parancsnok hozta, erről az országos parancsnokot haladéktalanul köteles tájékoztatni.

Hangsúlyozandó, hogy ezek a szervezetek és személyek tevékenységüket csak a vonatkozó jogszabályok és a büntetés-végrehajtási szervezettel kötött együttműködési megállapodás keretei között végezhetik.

Sajnálatos azonban – amint arra a jogalkalmazási munkám során a korábbiakban már több ízben is rámutattam –, hogy az együttműködés módját és kereteit sem törvény, sem más jogszabály nem rendezi.²⁷¹ Jogszabályban kellene rögzíteni például a megbízatás tartalmát, megszűnésének feltételeit, továbbá az esetleges visszaélések jogkövetkezményeit (büntető, fegyelmi, kártérítési stb.). Szabályozást igényelne a látogatás gyakorisága, a fogva tartottakkal való kapcsolattartás módja, az iratbetekintés kérdése, titokvédelmi előírások, a személyiségi jogok védelme, a fogva tartás helyére belépés, ott-tartózkodás, a jogosultság igazolásának módja és formája. Mindez a gyakorlatban számos probléma forrásává vált és komoly jogértelmezési vitákat is generált. A jogi szabályozás fogyatékosága több esetben jó szándékból fakadó, de komoly garanciális problémákat felszínre hozó olyan szereptévesztéseket is eredményezett, amelyek részletesebb kifejtésére a dolgozat következő fejezetében fogok sort keríteni.

²⁷¹Lajtár István: A büntetés-végrehajtási jogharmonizáció és a végrehajtás külső kontrollja. *Ügyészek Lapja*, 1997. évi 5. szám, 69. oldal.

5. Nemzetközi kontroll

A büntetés-végrehajtást övező garancia- és kontrollrendszernek az államon belüli nemzeti ellenőrző mechanizmusok mellett szerves részét képezi az államok „feletti” nemzetközi – kötelezettségvállaláson alapuló – univerzális (az ENSZ égisze alatt működtetett)²⁷², illetve regionális (európai) ellenőrzés is.

Hazánk európai jogállami integrációja kapcsán számos olyan nemzetközi egyezményhez csatlakozott, amelyek az emberi jogokkal, valamint kifejezetten vagy közvetve a büntetés-végrehajtással, a büntetés-végrehajtási jogviszonyban álló személyek jogi helyzetével, a velük szembeni bánásmóddal kapcsolatosak.²⁷³

²⁷²Az univerzális konvenciók közül szükséges kiemelni az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatát, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát, valamint a „Kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések és bánásmód elleni” Nemzetközi Egyezményt.

²⁷³Ilyen különösen:

- az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. Ülésszakán, 1966. december 16-án elfogadott polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya kihirdetéséről szóló 1976. évi 8. számú törvényerejű rendelet;
- a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény kihirdetéséről szóló 1988. évi 3. számú törvényerejű rendelet;
- a polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányához kapcsolódó, a szintén az Egyesült Nemzetek Közgyűlése által New Yorkban, 1966. december 16-án elfogadott Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1988. évi 25. számú törvényerejű rendelet;
- a gyermek jogairól szóló New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény;
- az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt egyezmény és az ahhoz tartozó 8 kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény;
- Párizsban, 1957. december 13-án kelt Európai Kiadatási Egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyveinek kihirdetéséről szóló 1994. évi XVIII. törvény;
- Strasbourgban, 1959. április 20-án kelt, a kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló európai egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyvének kihirdetéséről szóló 1994. évi XIX. törvény;
- Strasbourgban, 1983. március 23-án kelt, az elítélt személyek átszállításáról szóló egyezmény kihirdetéséről szóló 1994. évi XX. törvény;
- a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XLIV. ülésszakán, 1989. december 15-én elfogadott Második Fakultatív Jegyzőkönyve kihirdetéséről szóló 1995. évi II. törvény;
- Strasbourgban, 1987. november 26-án kelt, a kínzás és embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzéséről szóló európai egyezmény kihirdetéséről szóló 1995. évi III. törvény;

Ezen egyezményeket, illetve az azokat kihirdető jogszabályokat a büntetés-végrehajtási jog forrásainak tekintjük. A vonatkozó nemzetközi normák a belső jog egyéb szabályaival, valamint a büntetés-végrehajtási jog forrásainak érvényesülését segítő hazai irányító eszközökkel (alkotmánybírósági határozatok, a Legfelsőbb Bíróság határozatai, belső utasítások, körlevelek, intézkedések stb.), továbbá az irányadó nemzetközi ajánlásokkal²⁷⁴ kiegészülve adják a magyar büntetés-végrehajtási jogalkalmazás kereteit.

A jogállamiságból fakadó követelmények teljesítése a nemzetközi egyezményekhez történő csatlakozással szükségszerűen eredményezte az általánosan elfogadott nemzetközi büntető anyagi jogi, eljárási jogi és végrehajtási jogi alapelveknek, rendelkezéseknek a hazai jogszabályokban történő megjelenését, a jogalkalmazási gyakorlatban való tükröződését.

Így például az Emberi Jogok Európai Egyezményének ratifikálásával Magyarország – mint az Egyezményt elfogadó valamennyi ország – azt a kötelezettséget vállalta, hogy az Egyezményben meghatározott emberi jogokat olyan tartalommal és módon biztosítja a joghatósága alatt álló személyeknek, ahogyan azt az Egyezmény előírja. Az Alkotmány 7. §-ának (1) bekezdése értelmében a nemzetek közösségében való részvétel alkotmányos követelmény, tehát belső jogunkat úgy kell értelmezni, hogy a nemzetközi jog általánosan elfogadott szabályai érvényesüljenek. Mindezek mellett (és mindezek ellenére) azt is szükséges hangsúlyozni – amint arra többek között Vókó György is rámutatott –, hogy a létező nemzetközi mérce, a jogharmonizáció azonban nem eredményez „egyenjogot”, nem teremt jogi „uniformizáltságot”. Ahogy nincs Európában egységes büntetőeljárási jog, ugyanúgy nincs egységes büntetés-végrehajtási jog sem.²⁷⁵ Más kérdés, hogy az egyezmények betartásával, az

- az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4. napján kelt egyezmény tizenegyedik jegyzőkönyvének kihirdetéséről szóló 1998. évi XLII. törvény.

²⁷⁴A büntetés-végrehajtást érintő főbb ajánlásokról a dolgozat II. részében bővebb kifejtés szerepel.

²⁷⁵Vókó György: Európai mérce. A büntetés-végrehajtás jogharmonizációs gyakorlata. Börtönügyi Szemle, 1997. évi 4. szám, 12. oldal.

ajánlások figyelembevételével és bizonyos szabályok adaptálásával mégis szükségszerűen kialakul a büntetés-végrehajtás egyfajta európai modellje.

Belső jogunk és annak alkalmazása, valamint a nemzetközi kívánalmak közötti összhang biztosítását az e körben érvényesülő kontroll is indokolja. A nemzetközi kontroll alapvetően háromféle módon érvényesül. Egyrészt hazánk – mint a nemzetközi egyezmények részes állama – időszakos jelentésekben köteles beszámolni a nemzetközi fórumoknak.²⁷⁶

A nemzetközi kontroll másik – igen hatékony – formája, amikor az egyezményben foglaltak végrehajtásának ellenőrzésére külön nemzetközi ellenőrző szervet hoznak létre, amely a tagállamokban végzett időszakonként visszatérő vagy ad hoc látogatásai útján gyakorol kontrollt.

Ezzel összefüggésben kiemelten szólni kell arról, hogy a Magyar Köztársaság a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések, vagy bánásmód elleni nemzetközi egyezmény (Kínzás Elleni Egyezmény) részes állama, amelyet hazánkban az 1988. évi 3. számú törvényerejű rendelet hirdetett ki. Az Európa Tanács tagállamai

²⁷⁶ Így például:

- a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 40. Cikkének 1. pontja szerint a részes államok kötelezik magukat arra, hogy az Egyezségokmányban elismert jogok érvényesítése érdekében elfogadott intézkedéseikről és e jogok gyakorlásában elért előrehaladásról jelentéseket terjesszenek elő; az Egyezségokmánynak az adott államra vonatkozó hatálybalépésétől számított egy éven belül, majd ezt követően minden olyan alkalommal, amikor erre a Bizottság felkéri őket;
- a gyermek jogairól szóló Egyezmény 44. Cikkének 1. pontja alapján az Egyezményben részes államok kötelezik magukat, hogy az Egyesült Nemzetek Főtitkárnak közvetítésével az Egyezményben elismert jogok érvényesítése érdekében elfogadott intézkedéseikről és e jogok gyakorlásában elért előrehaladásról jelentést terjesztenek a Bizottság elé, és pedig az Egyezménynek az adott államra vonatkozó hatálybalépésétől számított két éven belül, majd ezt követően ötévenként;
- a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi Egyezmény 19. Cikkének 1. pontja a részes államoknak előírja, hogy az Egyesült Nemzetek Szervezete Főtitkárnak közvetítésével a Bizottsághoz jelentést terjesztenek be az Egyezmény értelmében vállalt kötelezettségeik teljesítését célzó intézkedéseikről az attól számított egy éven belül, mikor az Egyezmény az érintett állam tekintetében hatályba lépett. A továbbiakban az Egyezményben részes államok négyévenként kiegészítő jelentéseket kötelesek előterjeszteni az általuk foganatosított újabb intézkedéseikről és benyújtani azokat az egyéb jelentéseket, amelyeket tőlük a Bizottság kér.

1987. november 26. napján aláírták a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések, vagy bánásmód megelőzéséről szóló Egyezményt (Konvenció), amely az 1995. évi III. törvénnyel került kihirdetésre. A Konvenció I. Fejezetének 1. Cikke létrehozta az Európai Bizottságot (CPT),²⁷⁷ amely időszakonkénti vagy a körülmények miatt szükség szerinti látogatása révén megvizsgálja a részes államokban a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmódot abból a célból, hogy szükség esetén a védelmüket megerősítse a kínzás és embertelen vagy megalázó büntetések, vagy bánásmódok ellen.²⁷⁸

A CPT szerepét vizsgálva Ruzsonyi Péter rámutat arra, hogy a Bizottság nem a nemzetközi szerződés megsértéséből származó jogviták eldöntésére hivatott, hanem elsősorban egy mechanizmus a rossz bánásmód megelőzésére. Célja nem a konfliktus megoldása, hanem elkerülése, feladata nem az államok nyilvános bírálata, hanem az együttműködésen alapuló javaslatok megtétele, annak elősegítése, hogy megtalálják a megfelelő megoldásokat az elfogadható bánásmód megvalósításához. A CPT megvizsgálja a ténybeli helyzetet, a fogva tartás általános körülményeit, az ezt szabályozó normákat, a végrehajtásért felelős személyzet fogva tartottakkal szembeni magatartását, valamint a fogva tartottak szempontjait és panaszait. A tapasztalatokat nem annak alapján értékeli, hogy egy helyzet jogos vagy jogtalan, hanem hogy az kiindulópontja lehet-e olyan tendenciának, illetve bánásmódnak, amelyet a bizottság nemkívánatosnak ítél. Így nemcsak azt vizsgálják, hogy történtek-e tényleges

²⁷⁷European Committee for the prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment.

²⁷⁸A Kínzás Elleni Egyezmény 1. Cikke meghatározza a kínzás fogalmát. E szerint „Az Egyezmény szempontjából a «kínzás» kifejezés minden olyan cselekményt jelent, amelyet szándékosan, éles testi vagy lelki fájdalom, vagy szenvedés kiváltása céljából alkalmaznak valakivel szemben, hogy tőle, illetőleg harmadik személytől értesüléseket vagy vallomást csikarjanak ki, vagy hogy olyan cselekmény miatt büntessék, amelyet ő vagy harmadik személy követett el, illetőleg amelynek elkövetésével őt vagy harmadik személyt gyanúsítanak, hogy megfélemlítsék vagy nyomást gyakoroljanak rá, illetőleg hogy harmadik személyt félemlítsenek meg, vagy hogy harmadik személyre gyakoroljanak nyomást, valamint bármilyen megkülönböztetési formára alapított más okból alkalmaznak, ha az ilyen fájdalmat vagy szenvedést közfeladatot ellátó személy vagy hivatalos minőségben eljáró bármely más személy vagy ilyen személy kifejezett vagy hallatólagos ösztönzésére, vagy ennek hozzájárulásával bárki más okozza.”

jogsértések, hanem figyelemmel vannak az „okokra” és „előjelekre” is a jövőbeni lehetséges eseteknél.²⁷⁹

A Kínzás Elleni Egyezmény valamennyi részes államának gondoskodnia kell arról, hogy büntetőjoga szempontjából minden kínzási cselekmény bűncselekménynek minősüljön. Biztosítaniuk kell továbbá azt is, hogy az illetékes szervek haladéktalanul és részrehajlás nélkül vizsgálatot folytassanak le minden olyan esetben, amikor ésszerű indokok állnak fenn annak feltételezésére, hogy joghatóságuk területén kínzási cselekményt követtek el. Annak számára, aki azt állítja, hogy kínzásnak vetették alá, lehetővé kell tenni, hogy panasszal élhessen az adott állam illetékes hatóságainál, amelyek azonnal és részrehajlás nélkül lefolytatják a vizsgálatot.²⁸⁰

A Kínzás Elleni Egyezmény megsértését – az élet elleni bűncselekményeken kívül – a következő hivatali bűncselekmények jelenthetik: a hivatalos eljárásban elkövetett bántalmazás [Btk. 226. §], a kényszervallatás [Btk. 227. §], a jogellenes fogva tartás [Btk. 228. §], valamint az olyan hivatali visszaélés, amely a fogva tartottakkal való bánásmóddal összefüggésbe hozható [Btk. 225. §]. E bűncselekményeken kívül a bánásmód törvényességét súlyosan sértik a fogva tartó szerv személyi állománya és a fogva tartottak közötti tiltott kapcsolattal összefüggő korrupciós jellegű bűncselekmények (például a hivatalos személy által kötelességszegéssel elkövetett vesztegetés) is.²⁸¹

A kínzás és más törvénytörő bánásmód tilalma a Btk.-n kívül számos más jogszabályban is rögzítésre került.²⁸²

²⁷⁹Ruzsonyi Péter: Konvenció. A kínzás ellen. Megelőzés. Bizalom. Börtönügyi Szemle, 1993. évi 4. szám, 92. oldal.

²⁸⁰Kínzás Elleni Egyezmény 4., 12., 13. Cikk.

²⁸¹Szűcs András: A fogvatartottakkal kapcsolatos bánásmód törvényességének helyzete Magyarországon. Börtönügyi Szemle, 2003. évi 3. szám, 11. oldal.

²⁸²- A Bv. tv. 21. §-ának (1) bekezdése előírja, hogy az elítélt emberi méltóságát tiszteletben kell tartani, nem lehet őt kínzásnak alávetni, kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmódban részesíteni;

Az Európai Bizottság a legkülönbözőbb foglalkozásokat képviselő független és pártatlan szakértőkből (jogászokból, orvosokból, büntetés-végrehajtási szakemberekből) áll. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága országonként egy-egy tagot négyéves időtartamra abszolút szavazattöbbséggel választ az Egyezményben részes államok jelöltjeiből az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének Irodája által összeállított névjegyzék alapján. Megválasztásukat követően a bizottság tagjai államukról „leválnak”. Az Európai Bizottság megelőző tevékenysége a részes államok joghatósága alá tartozó, minden fogva tartási helyszín – például börtönök, fiatalkorúak fogva tartási intézetei, rendőrségi fogdák, katonai laktanyák, elmeorvosi intézetek – időszakos vagy eseti látogatásából áll, annak megállapítására, hogyan bántanak a fogva tartottakkal.

A CPT munkássága az együttműködés („co-operation”), a titkosság, a bizalom (confidentiality) és prevenció négyes talpkövére épül.²⁸³

A Konvenció 3. Cikke kimondja, hogy az Európai Bizottság és az érintett szerződő fél illetékes hazai hatóságai együttműködnek a Konvenció alkalmazása céljából. Az államok biztosítani kötelesek az Európai Bizottságnak a feladat végrehajtásához

- a Bv. Szervezeti törvény 11. §-ának (3)-(4) bekezdése hangsúlyozza, hogy az intézkedő személy nem alkalmazhat kínzást, kényszervallatást, embertelen vagy megalázó bánásmódot, az erre vonatkozó utasítást köteles megtagadni. A személyi állomány tagja az ilyen magatartás tanúsítóját a cselekmény abbahagyására felszólítani, vele szemben intézkedni vagy az intézkedésre jogosult személynek jelentést tenni köteles. A személyi állomány tagja köteles továbbá megakadályozni, hogy a fogva tartottak egymást bántalmazzák, sanyargassák, vagy egyéb, az emberi méltóságot sértő magatartást tanúsítsanak;

- az Rtv. 16. §-ának (3) bekezdése értelmében a rendőr nem alkalmazhat kínzást, kényszervallatást, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmódot s felettesének erre vonatkozó utasítását köteles megtartani, az ilyen magatartás tanúsítójával szemben a megakadályozás érdekében intézkedni köteles;

- a Fogdarendelet 1. §-ának (2)-(3) bekezdése kategorikus rendelkezésként mondja ki, hogy a fogva tartás során a fogva tartottal az emberi méltóság tiszteletben tartásával kell bánni. Tilos a fogva tartottat kínzásnak alávetni, kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmódban részesíteni, rajta orvosi kísérletet vagy tudományos vizsgálatot vagy kísérletet még beleegyezésével sem lehet végezni. A fogva tartottak között nem lehet hátrányos megkülönböztetést alkalmazni faj, bőrszín, a nem, a vallás, a politikai vagy bármilyen más vélemény, nemzeti és társadalmi hovatartozás, a születés, a társadalmi vagy bármilyen más helyzet különbsége miatt;

²⁸³Vóko György: Európai büntetés-végrehajtási jog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest- Pécs, 2006., 287. oldal.

szükséges összes rendelkezésükre álló információt, teljes körű tájékoztatást kell adniuk a közhatalom által szabadságtól megfosztott személyek fogva tartási helyéről, szabad bejutást kell biztosítaniuk a küldöttség tagjainak egyrészt az ország területére, másrészt a fogva tartatási helyekre és részükre ezen helyeken szabad mozgást kell biztosítaniuk. Az együttműködés kötelezettség is, ennek megszegése esetén az Európai Bizottság „szankciókat” alkalmazhat: ha az állam nem hajlandó együttműködni vagy visszautasítja a javasolt módosításokat, akkor az Európai Bizottság kétharmados többséggel határozhat az elkészített jelentés nyilvánosságra hozataláról. Az együttműködés a CPT-nek is kötelessége, mivel az elmarasztaló határozat előtt lehetőséget kell biztosítani az érintett államnak álláspontja kifejtésére, továbbá figyelembe kell venni az állam nehézségeit is az ajánlások végrehajtása terén.

Az együttműködés biztosítását szolgálja továbbá az összekötő tisztviselő kinevezése is, amit a Konvenció 15. Cikke kíván meg.²⁸⁴ A Magyar Köztársaság a Konvenció megerősítő okiratát 1993. november 4-én helyezte letétbe az Európa Tanács főtítkáránál, amely a Konvenció 19. Cikke értelmében három hónap múltán Magyarország tekintetében hatályba lépett. A Konvenció kihirdetésére egy évvel később, 1995. február 22-én került sor az 1995. évi III. törvény által. A Magyarországon történt hatálybalépést követően (még a Konvenció kihirdetése előtt) az Európai Bizottság értesítette a Magyar Köztársaság Külügyminisztériumát, hogy 1994 novemberében látogatást kíván tenni Magyarországon. A CPT küldöttségének látogatását előkészítendő született meg a Kormány 2121/1994. számú határozata, amelyben felkérte a legfőbb ügyészt, hogy a Konvenció 15. Cikke szerinti összekötőt a látogatásokkal érintett tárcákkal, szervekkel egyeztetve nevezze ki, vegyen részt az Európai Bizottság esetenkénti magyarországi látogatásaival kapcsolatos szakmai, érdemi munkában. A magyar nemzeti összekötő az Európai Bizottság látogatása során hatékony segítséget nyújtott, amit a CTP kivételesen jelentésében is kihangsúlyozott.²⁸⁵

²⁸⁴A Konvenció 15. Cikke kimondja, hogy Minden Szerződő Fél közli a Bizottsággal annak az illetékes hatóságnak a nevét és címét, amely a Kormányához címzett közlések átvételére illetékes, valamint azoknak a kapcsolattartó személyeknek a nevét és címét, akiket kijelölt.

²⁸⁵Vóko György: Nemzeti összekötő. A foglyokkal való bánásmód nemzetközi ellenőrzésének új vonásai. Börtönügyi Szemle, 1998. évi 2. szám, 105. oldal.

A titkosság – mint a CPT működésének másik alapelve – vonatkozik a bizottság üléseire (zárt ülés), az ülésekről készített jelentésekre, a látogatásokon nyert értesülésekre, ezekről az államoknak küldött jelentésekre és ajánlásokra, de a bizottság munkájával kapcsolatos egyéb iratokra is. Nyilvános a bizottság éves munkájáról készített jelentés, de abban sem közölhetők bizalmas adatok. A látogatásokról készült jelentést a bizottság akkor teheti közzé, ha ahhoz az érintett állam hozzájárul, vagy azt maga kéri. Bizalmasan szerzett információkat azonban ilyenkor sem lehet közölni, és valamilyen konkrét személyt érintő adatokat is csak akkor, ha ehhez az érdekelt személy hozzájárul vagy olyan módon történik a közlés, hogy a konkrét személyre nem lehet ráismerni. A titkosság azonban nem mehet a hatékonyság rovására, csak addig alkalmazható, amíg az együttműködést szolgálja és nem jelent szemhunyást a nem megfelelő állapotok felett.

Az együttműködés és a titkosság mellett harmadik fontos elem a bizalom. A kormányok bizalmának elnyerése mellett szükség van a fogva tartási intézmények személyzetének és a fogva tartottaknak a bizalmára is. Ezen a téren elsődleges feladat a megfelelő tájékoztatás a látogatások céljáról, a bizottság feladatának jellegéről és hatásköréről. Fontos, hogy a jogalkalmazók és a fogva tartottakkal kapcsolatba kerülő személyek képzésében is nyújtsanak ilyen irányú ismereteket. A személyzet szempontjából ez azért fontos, hogy ne érezzék a látogatást ellenségesnek, amely eleve vádol, hanem tudatosítani kell a bizottság tevékenységének megelőző jellegét. Az ilyen irányú képzés, továbbá a fogva tartottak jogainak jobb megismerését és így hatékonyabb tiszteletben tartását is elősegítheti. A fogva tartottak tájékoztatása pedig azért szükséges, hogy a látogatás ne keltsen megalapozatlan reményeket, majd pedig csalódást. A fogva tartottakkal történő beszélgetések iránt az is erősíti a bizalmat, hogy az az intézmény képviselőinek ellenőrzése nélkül zajlik.²⁸⁶

Végül a Bizottság látogatásainak, jelentéseinek és ajánlásainak jelentős preventív szerepük is van az adott országokban a törvénytörő bánásmódok megelőzésében.

²⁸⁶Ruzsonyi Péter: Konvenció. A kínzás ellen. Megelőzés. Bizalom. Börtönügyi Szemle, 1993. évi 4. szám, 93. oldal.

A Bizottság 1994 óta már több ízben is tett látogatást Magyarországon, legutóbb 2007. január 30. és február 1. napja között került sor helyszíni vizsgálat tartására. Ezen helyszíni látogatás fő célja a Szegedi Fegyház és Börtön speciális egységének, a hosszú távú büntetések letöltésére szolgáló részleg helyzetének vizsgálata volt. A 2005. évi magyarországi helyszíni látogatást követő jelentésben ugyanis a Bizottság számos ajánlást és észrevételt tett az életfogytig tartó szabadságvesztést töltők számára nyitandó speciális részleg nyitásának tervére, vagyis azon rabok számára, akik életfogytig tartó szabadságvesztést töltenek és csak kegyelem útján kerülhetnek szabadlábra. A Bizottság kiemelten hangsúlyozta, hogy az életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélteknek a hosszú időtartamú szabadságvesztést töltőktől való elkülönítését nem látja indokoltnak. A magyar hatóságok a jelentésre tett válaszukban közölték, hogy felállították a hosszú távú büntetések letöltésére szolgáló részleget. A Bizottság 2007 elején visszatért az intézetbe, hogy megvizsgálja, miként működik a részleg a gyakorlatban. A delegáció nem talált olyan jelet, ami a hosszú távú büntetések letöltésére szolgáló intézeti részlegben dolgozó elítéltekkel szembeni embertelen bánásmódra utalt volna. A CTP egyéb észrevételeit a magyar hatóságokhoz intézett ajánlásában foglalta össze. A CPT ajánlására is figyelemmel a 61/2007. (XII. 23.) IRM rendelet 4. §-a 2007. december 28. napjával 47/A. §-sal egészítette ki a Bv. Szabályzatot, ami a hosszú időre ítélték körletére helyezés szabályait tartalmazza.

A Kínzás Elleni Bizottság eddigi magyarországi látogatásai jelentős segítséget nyújtottak a fogva tartottakkal szembeni emberséges bánásmódra vonatkozó nemzetközi elvárások teljesítésében, a jogi szabályozás harmonizálásában.²⁸⁷

Mindezek alapján egyértelmű igennel lehet válaszolni a Vókó György által feltett azon kérdésre, hogy valóban szükség van-e egy demokratikus országban (vagy akár egy demokratikus Európában) a CPT látogatásaira és ajánlásaira.²⁸⁸

²⁸⁷Így például a CTP ajánlására figyelemmel 2005. január 1. napjától fő szabályként az előzetes letartóztatást Magyarországon nem lehet rendőrségi fogdában végrehajtani [Be. 135. § (1)-(2) bekezdés].

²⁸⁸Vókó György: Európai büntetés-végrehajtási jog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2006., 286. oldal.

A büntetés végrehajtása feletti nemzetközi kontroll harmadik eleme az emberi jogok európai vagy strasbourgi bíráskodása, amely kettős rendeltetést tölt be. A felmerülő konkrét panaszok megvizsgálása és elbírálása révén egyrészt értelmezi és ezáltal gazdagítja az Európai Emberi Jogi Egyezmény és a kiegészítő jegyzőkönyvek anyagát, másrészt kiegészítő szerepet vállal a kezdeményezésre jogosult természetes személyek, szervezetek és egyének csoportjai, valamint a szerződő felek által előterjesztett jogsérelmek orvoslásában. Az emberi jogok védelmének strasbourgi szervei nem jogosultak arra, hogy valamely részes állam jogszabályát, bírósági vagy más hatósági döntését megsemmisítsék. Legfeljebb azt állapíthatják meg, hogy megsértettek valamely, az Egyezmény által védett emberi jogot. Minderre válaszként az érintett állam hatáskörrel rendelkező szervei az Egyezményben vállalt köteleesség teljesítéseként nem mellőzhetik a szükséges korrekciós és reparációs intézkedések meghozatalát.

Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény 19. Cikke az Egyezményben foglalt köteleességek tiszteletben tartásának biztosítása céljából felállította az Emberi Jogok Európai Bíróságát.²⁸⁹ Azon fogva tartottak számára, akik úgy érzik, hogy az emberi jogaikban csorbát szenvedtek, az államon kívüli kontrollforum működésével összefüggésben mindenekelőtt az egyéni panasznak van jelentősége, mivel ez közvetlen utat nyit az Emberi Jogok Európai Bíróságához. Az elítélteknek azonban előtte az összes hazai jogorvoslati lehetőséget ki kell meríteniük (a szolgálati felügyeleti panaszt, az ügyészhez fordulást és – amennyiben egybevágó alapjogról van szó – az alkotmányjogi panaszt is), és a kérelem benyújtására a jogerős határozat meghozatalától számított hat hónapon belül sort kell keríteni. A letartóztatott személyek panaszai az eddigiekben sok esetben azért nem voltak sikeresek, mert a panasztevők nem éltek korábban az összes belső állami jogvédelmi lehetőséggel. A benyújtott panaszokat a Bírósági Hivatal fogadja, ahol megvizsgálják az elfogadhatóság formai feltételeit (névtelenül megküldött vagy már elbírált

²⁸⁹1998 novemberében – az Egyezmény tizenegyedik kiegészítő jegyzőkönyvének elfogadásával – szervezeti reformra került sor, melynek jegyében az Emberi Jogi Bizottság és az Emberi Jogi Bíróság összeolvadásával állandó egységes Bíróság jött létre, megszüntetve ez által a Bizottság korábbi „quasi ítélkezési” funkcióját.

beadványokkal nem foglalkoznak) és ha nincs nyilvánvaló formai akadály, elküldik a kérelem nyilvántartásba vételéhez szükséges formanyomtatványt. Ennek visszaérkezése és az ügy nyilvántartásba vétele után következik az érdemi döntés, de még mindig csak azt elfogadhatóság kérdésében.

A kérelem egy kijelölt előadó bíróhoz kerül, aki általában ismeri a panaszos államának jogrendszerét. Ha a bíró a kérelmet elfogadhatatlannak tartja, jelentését – véleménye megerősítése végett – háromfős bírói tanácshoz terjeszti, egyébként álláspontjának összegzését az ítélezésre kijelölt valamelyik héttagú kamarához továbbítja. A kérelmet a tanács csak egyhangúlag, a kamara szótöbbséggel minősítheti elfogadhatatlannak, ha azonban a kérelem alaposnak látszik, a kamara azt megküldi a bepanaszolt állam kormányának, amelyet általában az igazságügy-miniszter képvisel.

A kérelem kamara általi elfogadhatóvá nyilvánítása után a feleknek módjuk van a békés megegyezésre. Megegyezés hiányában az ügyek érdemi vizsgálata a Bíróság négy héttagú kamarájának egyike előtt zajlik, kivételesen fontos elvi kérdésben a Bíróság tizenkét tagú kamarája is határozhat.

A Bíróság ítéleteit szótöbbséggel hozza, melyben megállapítja, hogy megsértették-e az Egyezmény valamelyik pontját, igenlő válasz esetében pedig dönt a kártérítésre kötelezéstől is. Az ítélet végrehajtását az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága ellenőrzi. Ennek során vizsgálhatják azt is, hogy az elmarasztalt szerződő állam milyen intézkedéseket tett és hogyan alakította át belső jogát a megállapítottához hasonló jogsértések megelőzése érdekében.²⁹⁰

A hazai büntetés-végrehajtási jogszabályok több esetben is nevesítik a fogva tartottak nemzetközi szervezetekhez fordulásának lehetőségét. A Bv. tvr. 36. §-a (1) bekezdésének g) pontja értelmében az elítélt jogosult a büntetés-végrehajtástól független szervhez közérdekű bejelentés, panasz, kérelem és jognyilatkozat

²⁹⁰Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló Egyezmény – tizenegyedik jegyzőkönyvvel módosított – 35-46. Cikke.

előterjesztésére, a nemzetközi szervezethez küldött levelek nem ellenőrizhetők [Bv. tvr. 36. § (5) bekezdés d) pont].

A Bv. Szabályzat 8. §-a alapján a fogva tartott kérelemmel, illetve panasszal fordulhat a külön jogszabályokban meghatározott nemzetközi szervezetekhez. A levelezés ellenőrzése szempontjából nemzetközi szervezetnek azon szervezetek minősülnek, amelyek tevékenysége az emberi jogok érvényesülésének a vizsgálatára terjed ki.

A Fogdarendelet 4. §-ának (4) bekezdése rögzíti, hogy a fogva tartott biztonsági felügyelet mellett, ellenőrzés nélkül tarthat kapcsolatot az ENSZ Emberi Jogok Bizottságával, az Emberi Jogok Európai Bizottságával és Bíróságával, a kínzás és az embertelen vagy megalázó bánásmód megelőzésére alakult Bizottság tagjaival, továbbá a magyar jogszabályok által az emberi, állampolgári jogok védelmére feljogosított szervezet tagjaival.

A büntetés-végrehajtási szervek területére történő be- és kilépés, valamint a büntetés-végrehajtási szervek területén tartózkodás részletes szabályairól szóló 44/2007. (IX. 19.) IRM rendelet 4. §-ának c) pontja értelmében hivatalos vagy szolgálati ügyben eljáró személynek minősül a fogva tartás körülményeivel foglalkozó nemzetközi szervezet megbízott képviselője.

A javítóintézetek rendtartásáról szóló 30/1997. (X. 11.) NM rendelet 48. §-ának (5) bekezdése szerint lehetőséget kell teremteni arra, hogy az emberi jogok védelmére feljogosított szervezet tagja a fiatalkorúval felvehesse a kapcsolatot.

B./ A belső kontroll

A büntetés-végrehajtás belső ellenőrzése

A büntetés-végrehajtási szervezet jogállására, irányítására és vezetésére vonatkozó törvényi szintű rendelkezéseket a Bv. Szervezeti törvény I. fejezete tartalmazza.

A büntetés-végrehajtási szervezetet (Bv. Szervezet) az állami szervek rendszerén belül a Kormány a büntetés-végrehajtásért felelős – ez idő szerint igazságügyi és rendészeti – miniszter útján irányítja. Garanciális jelentősége folytán a törvény 1. §-ának (3) bekezdése külön is hangsúlyozza, hogy a miniszter irányítási jogköre nem érinti az ügyésznek a büntetés-végrehajtás felett gyakorolt – az Alkotmányban is szabályozott – törvényességi felügyeleti jogát.

A miniszter irányítási jogköre elsősorban normatív jellegű, ami azt jelenti, hogy feladatkörében eljárva, a rendeletalkotás és az állami irányítás egyéb jogi eszközei útján szabályozza a büntetés-végrehajtási szervezet tevékenységét, előkészíti a magasabb szintű jogszabályok tervezeteit, a Kormány ez irányú döntéseit.

A miniszter a büntetés-végrehajtási szervezetre nézve feladatokat határozhat meg, és azok végrehajtására utasítást adhat. Egyedi ügyekben utasítást csak az országos parancsnokon keresztül adhat, mivel a büntetés-végrehajtás állományának az országos parancsnok a szolgálati előljárója.

A miniszter felelős a büntetés-végrehajtási szervezet törvényes működéséért, feladatait – ezen belül a szervezet ellenőrzését – a Bv. Szervezeti törvény 3. §-a részletezi.²⁹¹

²⁹¹ A miniszter

- előkészíti a büntetés-végrehajtási szervezetre vonatkozó, az Országgyűlés és a Kormány hatáskörébe tartozó jogszabályok és egyéb döntések tervezeteit;
- rendeletalkotás és az állami irányítás egyéb jogi eszközei útján szabályozza a büntetés-végrehajtási szervezet tevékenységét;
- a Kormány döntésének végrehajtása érdekében, illetve a feladatkörében eljárva a büntetés-végrehajtási szervezet részére a törvényi keretek között feladatot határoz meg és egyedi utasítást ad;
- ellenőrzi a gazdálkodást, jóváhagyja a büntetés-végrehajtási szervezet fejlesztési terveit;
- dönt a büntetés-végrehajtási szerv létrehozásáról, valamint megszüntetéséről;
- meghatározza az oktatás, a képzés és a továbbképzés irányait, összehangolja az erre irányuló tevékenységet;
- jogszabályban meghatározottak szerint munkáltatói jogkört gyakorol;
- meghatározza a kizárólag hivatásos szolgálati jogviszonyban álló személyekkel betölthető beosztásokat;
- rendszeresíti a büntetés-végrehajtási szervezetnél alkalmazható kényszerítő eszközöket, fegyverzet, egyenruházati anyagokat, hír- és biztonsági rendszereket;
- megsemmisíti vagy megváltoztatja az országos parancsnok jogszabálysértő intézkedését;

A büntetés-végrehajtási szervezet irányítása és ellenőrzése kapcsán a miniszterre háruló feladatok ellátásának további részletszabályait az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló 10/2007. (MK. 130.) IRM utasítás (IRM utasítás) tartalmazza.

Az IRM utasítás 7. §-ának (2) bekezdése alapján az államtitkár – a miniszter által átruházott hatáskörben – gyakorolja a büntetés-végrehajtási szervezet irányításának a központi államigazgatási szervekről, valamint a Kormány tagjai és az államtitkárok jogállásáról szóló 2006. évi LVII. törvény 2. §-a (1) bekezdésének c), g)-i) pontjaiban meghatározott részjogosítványait.²⁹² Az államtitkár a hatáskörébe tartozó fenti jogkört az irányítása alatt álló Büntetés-végrehajtási Osztály útján látja el.²⁹³ Az osztály tevékenységi körébe tartoznak a kodifikációs, a szervezet és tevékenységirányítási, az egyedi közhatalmi aktusokkal kapcsolatos, valamint az egyéb feladatok. A kodifikációs feladatok kapcsán az osztály ellátja a büntetés-végrehajtási szervezet jogállására és működésére, valamint a büntetés-végrehajtási szervezet hivatásos és közalkalmazotti állományára vonatkozó rendeletek és az állami irányítás egyéb jogi eszközeinek előkészítését.

Hangsúlyozni szükséges, hogy a büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló jogszabályok előkészítése nem ezen szervezeti egység hatáskörébe tartozik, azt a 12/2008. (MK. 46.) IRM utasítással módosított IRM utasítás 2. számú függelékének 8. pontja szerint – a büntetőpolitikai szakállamtitkár irányítása alatt álló – Büntetőjogi Kodifikációs Főosztály végzi.

-
- jogszabályban meghatározott esetekben felülvizsgálja az országos parancsnok határozatait, kivéve, ha a határozat a bíróság előtt közvetlenül megtámadható;
 - gondoskodik a büntetés-végrehajtási szervezet ellenőrzéséről;
 - jóváhagyja az Országos Parancsnokság szervezeti és működési szabályzatát;
 - ellátja a jogszabályokban meghatározott egyéb feladatokat.

²⁹² Az államtitkár dönt továbbá – a büntetés végrehajtásának a kegyelmi kérvény elbírálásáig történő elhalasztása vagy félbeszakítása kivételével – a fogva tartottak három hónapnál, továbbá az öt évet meghaladó szabadságvesztés esetén 30 napnál hosszabb tartamú büntetés félbeszakításának engedélyezéséről, valamint a büntetés-végrehajtás országos parancsnoka büntetés-félbeszakítással kapcsolatos ügyben hozott döntése elleni panasz elbírálásáról is.

²⁹³ IRM utasítás 2. számú függelék 2.1.1 pont.

A Büntetés-végrehajtási Osztály közreműködik a büntetés-végrehajtás szervezetének irányításában, valamint a büntetés-végrehajtási gazdasági társaságokkal kapcsolatos alapítói jogok gyakorlásának előkészítésében, továbbá szakmai irányítást gyakorol a fiatakorúak javítóintézeti nevelésével és az előzetes letartóztatás javítóintézetben történő végrehajtásával kapcsolatos bírósági határozatok végrehajtása felett. Javaslatot tesz a büntetés-végrehajtás országos parancsnokának, hogy – jogszabály meghozatalát nem igénylő kérdésben – az egyes rendszeresen ismétlődő tevékenységek végrehajtásának szakmai, technikai és eljárási szabályait intézkedéssel állapítsa meg. Ellátja továbbá a büntetés-végrehajtási szakképzéssel (büntetés-végrehajtási felügyelő, büntetés-végrehajtási főfelügyelő, büntetés-végrehajtási szervező) összefüggő minisztériumi feladatokat is.

Az osztály az egyedi közhatalmi aktusokkal kapcsolatos feladatai körében az államtitkár büntetés-végrehajtással összefüggő döntéseit készíti elő.²⁹⁴ Végzi továbbá a büntetés-végrehajtási szervezet reprezentatívnak minősülő szakszervezeti szerveivel való kapcsolattartással járó koordinációs feladatokat és előkészíti a büntetés-végrehajtási szervezetenél alkalmazható kényszerítő eszközök, fegyverzeti, egyenruházati anyagok, hír- és biztonsági rendszerek rendszeresítéséről és kivonásáról szóló államtitkári döntést.

Szükségnek tartom megjegyezni, hogy az Igazságügyi Minisztérium és a Belügyminisztérium szervezetének integrálódását követően a – számos büntetés-

²⁹⁴ Az osztály előkészíti az államtitkárnak

- a) a büntetés-végrehajtási szervezetet érintő ügyekben a miniszter hatáskörébe tartozó személyzeti, fegyelmi, kártérítési és panaszügyeket, valamint az országos parancsnok határozata elleni jogorvoslati kérelmeket, a szabadságvesztés büntetésüket töltők büntetés félbeszakítására vonatkozó kérelmet, valamint a javítóintézeti nevelés végrehajtásának félbeszakítására vonatkozó kérelmet elbíráló döntését;
- b) intézi, illetve döntésre előkészíti a büntetés-végrehajtási tárgyú – fogva tartottaktól vagy más személyektől érkező – panaszokat, kérelmeket;
- c) ellátja a büntetés-végrehajtási szervezet munkaügyi ellenőrzésével kapcsolatos – külön jogszabályban meghatározott – feladatokat;
- d) ellátja a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságának munkabiztonsági hatósági felügyeletét, döntésre előkészíti az államtitkár munkabiztonsági hatósági jogkörébe tartozó ügyeket.

végrehajtási feladatot is ellátó – rendőrség szakmai felügyelete, irányítása, tevékenységének koordinálása és ellenőrzése a büntetés-végrehajtási szervezettől eltérően nem az államtitkár, hanem a rendészeti szakállamtitkár alá tartozik, aki e feladatit a Rendészeti Felügyeleti és Ellenőrzési Főosztályon keresztül látja el.²⁹⁵ Megjegyzést igényel továbbá, hogy a mai napig hatályos 4/2004. (IK. 8.) IM utasítás – amely a büntetés-végrehajtási szervezet szakmai felügyeleti ellenőrzéséről rendelkezik – 2. §-ának (1) bekezdése szerint a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságának szakmai felügyeleti ellenőrzését a minisztérium Büntetés-végrehajtási Felügyeleti Főosztálya látja el. A bekövetkezett strukturális változások folytán azonban az IM utasításában foglaltak meghaladottá váltak.

A büntetés-végrehajtási szervezet törvényes működéséről a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoka gondoskodik, aki a törvény, illetve a miniszter eltérő rendelkezése hiányában a büntetés-végrehajtási szervezetet is képviseli. Az országos parancsnok vezetői tevékenységét a jogszabályok és a miniszter által meghatározott feladatok, rendelkezések alapján végzi. Feladatainak törvényi szintű felsorolását a Bv. Szervezeti törvény 4. §-ának (2) bekezdése tartalmazza.²⁹⁶

A büntetés-végrehajtás központi vezető szerve az Országos Parancsnokság, amelynek élén az országos parancsnok áll. Az Országos Parancsnokság feladata értelemszerűen az országos parancsnok vezető jogköréhez kapcsolódik, annak megvalósítására irányul.

²⁹⁵IRM utasítás 13. §; 2. számú függelék 7.1 pont.

²⁹⁶Az országos parancsnok

- gondoskodik a büntetés-végrehajtási szervezet törvényes működéséről;
- előterjesztést, javaslatot tesz a miniszter részére;
- jogszabály meghozatalát nem igénylő kérdésekben intézkedéssel állapítja meg az egyes rendszeresen ismétlődő tevékenységek végrehajtásának szakmai, technikai és eljárási szabályait;
- meghatározott tevékenység vagy feladat végrehajtására, illetve a hivatásos állomány tagjaira vonatkozóan – egyedi döntésként – parancsot ad;
- gondoskodik a büntetés-végrehajtási szervezet költségvetésében foglaltak megtartásáról;
- jogszabályban meghatározottak szerint munkáltatói jogkört gyakorol;
- jóváhagyja a büntetés-végrehajtási intézetek és intézmények szervezeti és működési szabályzatát;
- meghatározza a büntetés-végrehajtási szervezetenél rendszeresített kényszerítő eszközök, fegyverzeti, egyenruházati, hír- és biztonsági rendszerek, illetve az egyéb technikai eszközök típusát és készletnormáit.

A jogszabályok, a miniszter idevágó döntései, továbbá az országos parancsnok hatáskörében kiadott intézkedések alapján végzi feladatát, melyeket a Bv. Szabályzat 5. §-a részletez.²⁹⁷

Az Országos Parancsnokság feladataira vonatkozó – ezen belül felügyeleti, kontroll szerepével kapcsolatos – további részletes szabályozást az igazságügyi és rendészeti miniszter 7/2006. (IK. 11.) IRM utasításával kiadott, a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága Szervezeti és Működési Szabályzata (SZMSZ) tartalmazza.

Dolgozatom ezen fejezetében a büntetés-végrehajtási garancia- és kontrollrendszer hatályos szabályozását vizsgálom, ezért az SZMSZ kapcsán is ezt a rendező elvet követtem. Azt azonban szükségesnek tartom rögzíteni, hogy a büntetés-végrehajtási szervezetre és annak működésére vonatkozó szabályok felülvizsgálata folyamatban van, az új SZMSZ szövegének véglegesítése 2008. év második félévében várható.

Az SZMSZ 1/c. pontja a törvényi szabályozást megismételve és nyomatékosítva hangsúlyozza, hogy az országos parancsnok gondoskodik a büntetés-végrehajtási szervezet törvényes működéséről. Az országos parancsnokot feladatai ellátásában a hatályos SZMSZ szerint két helyettese segíti.²⁹⁸

²⁹⁷ Az Országos Parancsnokság a jogszabályok, a miniszter döntései és az országos parancsnok intézkedései alapján

- előkészíti az országos parancsnok intézkedéseit, parancsait és előterjesztéseit;
- felügyeli, ellenőrzi és szakmailag irányítja a büntetés-végrehajtási szervek szolgálati feladatainak a végrehajtását, így különösen a fogva tartás biztonságával, a fogva tartottak nevelésével, foglalkozásával és nyilvántartásával kapcsolatos tevékenységet;
- a büntetés-végrehajtási szervezet költségvetésének keretei között biztosítja a büntetés-végrehajtási szervek feladatainak ellátáshoz szükséges feltételeket;
- a fogva tartottak foglalkoztatását végző gazdálkodó szervezetek működésével kapcsolatban ellátja a miniszter által meghatározott büntetés-végrehajtási feladatokat;
- végzi a honvédelemmel, a polgári és katasztrófavédelemi tevékenységgel, a munkavédelemmel és a tűzvédelemmel kapcsolatos központi feladatokat;
- együttműködik a büntetések és az intézkedések végrehajtásában közreműködő, illetve a végrehajtást segítő állami szervekkel és társadalmi szervezetekkel, egyházakkal, alapítványokkal és személyekkel, továbbá az érintett nemzetközi szervezetekkel;
- ellátja a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott egyéb feladatokat.

²⁹⁸ Ténylegesen azonban – a büntetés-végrehajtási szervezet élén 2008. első félévében bekövetkezett változások folytán – ez idő szerint az országos parancsnoknak már három helyettese van.

Az országos parancsnok általános helyettese az országos parancsnok közvetlen irányításával vezeti az alárendeltségébe tartozó főosztályok és önálló osztály vezetőit, valamint szakmailag felügyeli a büntetés-végrehajtási szervek megfelelő szakterületeit. Felügyeli, ellenőrzi és szakmailag irányítja a hatáskörébe utalt szolgálati feladatok végrehajtását, így különösen a fogva tartás biztonságával, a fogva tartottak nevelésével, egészségügyi ellátásával, szállításával és nyilvántartásával, a pályázati és a védelmi feladatokkal, valamint a nemzetközi- és a sajtókapcsolatokkal összefüggő tevékenységet. Szakmai felügyeletet gyakorol továbbá a Rendőrtiszti Főiskola Büntetés-végrehajtási Tanszék büntetés-végrehajtási szakmai tevékenysége felett.

Az országos parancsnok gazdasági helyettese felügyeli, ellenőrzi és szakmailag irányítja a hatáskörébe utalt gazdálkodási feladatok végrehajtását, így különösen az Országos Parancsnokság, a büntetés-végrehajtási szervek gazdálkodásával, pénzügyi-számviteli elszámolásával, az ellátással, a költségvetési foglalkoztatással kapcsolatos tevékenységet, a Kincstári Vagyoni Igazgatósággal kötött szerződés megvalósulását.

Látható tehát, hogy a szakmai és a költségvetési-pénzügyi kontroll országos vezetői szinten megosztásra került. Ez a fajta differenciálódás figyelhető meg az Országos Parancsnokság ellenőrzési rendszerét érintően is. Az Országos Parancsnokság által végzett ellenőrzések rendszere ugyanis magában foglalja egyrészt a büntetés-végrehajtási szervek szakmai ellenőrzését, másrészt az Országos Parancsnokság, valamint az irányítása alá tartozó költségvetési szervek belső pénzügyi ellenőrzését.²⁹⁹

Az Országos Parancsnokság által végzett szakmai ellenőrzések a büntetés-végrehajtási szervezetben folyó szolgálati feladatok ellátásának rendszeres ellenőrzésére terjednek ki. Az ellenőrzések feladata, hogy az előírások és az elvárások végrehajtással való összevetésével értékelést adjon a feladatok végrehajtásának szabályosságáról és hatékonyságáról, mutasson rá a munkavégzés kedvező jegyeire, tárja fel a végrehajtást

²⁹⁹SZMSZ V. Fejezet.

akadályozó tényezőket, a céloktól való eltérés okait és tegyen javaslatot a hiányosságok felszámolására, a tevékenység fejlesztésére.

A büntetés-végrehajtási szervekre irányuló szakmai ellenőrzési kötelezettségét az Országos Parancsnokság vezetői ellenőrzésekkel, valamint az Országos Parancsnokság szakmai ellenőrzési szervezetei által végzett ellenőrzések útján teljesíti.³⁰⁰

A belső pénzügyi ellenőrzés a folyamatba épített előzetes és utólagos vezetői ellenőrzésből, valamint a függetlenített belső ellenőrzésből áll.³⁰¹

Figyelemmel arra, hogy a dolgozatomban elsődlegesen a büntetés-végrehajtás kontrolljának szakmai-törvényességi kérdéseit vizsgálom, ezért a költségvetési-pénzügyi ellenőrzés összefüggéseinek részletes elemzésétől eltekintek.

Az Országos Parancsnokság szervezeti egységeinek irányítási és felügyeleti szintjeit az SZMSZ 1. számú függeléke tartalmazza.³⁰² A szervezeti egységek belső kontrollal

³⁰⁰ Az Országos Parancsnokság szakmai ellenőrzési rendszeréről és részletes szabályairól

- a büntetés-végrehajtási intézetek és intézmények esetében igazságügyi és rendészeti miniszteri utasítás és országos parancsnoki intézkedés, valamint
- a fogva tartottak kötelező foglalkoztatására létrehozott gazdálkodó szervezetekre vonatkozóan igazságügyi és rendészeti miniszteri utasítás és az alapító képviselőjének határozata rendelkezik.

³⁰¹ SZMSZ V. Fejezet 2. pont.

³⁰² • Az országos parancsnok irányítása alá tartozó szervezeti egységek:

- az országos parancsnok közvetlen alárendeltségébe tartozó beosztottak,
 - Jogi és Titkársági Főosztály,
 - Személyügyi és Szociális Főosztály,
 - Költségvetési Ellenőrzési Főosztály;
- az országos parancsnok általános helyettese irányítása alá tartozó szervezeti egységek:
 - Fogvatartási Ügyek Főosztálya,
 - Biztonsági Főosztály,
 - Egészségügyi Főosztály,
 - Nemzetközi- és Sajtókapcsolatok Osztálya,
 - Védelmi Főosztály;
- az országos parancsnok gazdasági helyettese irányítása alá tartozó szervezeti egységek:
 - Gazdasági Főosztály,
 - Beruházási és Ellátási Főosztály,
 - Gazdasági Társaságok Főosztálya,
 - Informatikai Osztály.

összefüggő közös feladata, hogy az országos parancsnok intézkedése, illetve egyedi utasítása, valamint a szakterület felügyeletét ellátó vezető rendelkezése szerint átfogó szakterületi ellenőrzéseket, cél-, téma- és utóellenőrzéseket hajtsanak végre a büntetés-végrehajtási szerveknél. Közreműködnek továbbá az Országos Parancsnokságon lefolytatott belső és külső ellenőrzések megállapításai és javaslatai hasznosítására vonatkozó intézkedési terv elkészítésében, annak jóváhagyása után pedig végrehajtják azt. Szakterületük vonatkozásában végzik továbbá a különböző bejelentések, kérelmek és panaszok kivizsgálását.³⁰³

Megállapítható, hogy a szakterületi és pénzügyi ellenőrzés ellátásának szervezeti kereteit érintően – az Országos Parancsnokság struktúrájában bekövetkezett jelentős átalakításokra is visszavezethetően – az elmúlt években lényegi változások történtek.

A szakterületi felügyeleti és ellenőrzési feladatokat az évezred elején – profiltiszta módon – az Országos Parancsnokság Ellenőrzési és Vizsgálati Főosztálya látta el. 2003. január 1. napjától az Országos Parancsnokság megosztott jogkörben ugyan, de felhatalmazást kapott a büntetés-végrehajtási intézetek és intézmények költségvetési gazdálkodásának ellenőrzésére. A parancsnokság középírányítói jogkörébe utalt 38 büntetés-végrehajtási szerv költségvetési ellenőrzéseinek lebonyolítása – létszámbővítés nélkül – az Ellenőrzési és Vizsgálati Főosztály kizárólagos feladatkörébe került.³⁰⁴

A büntetés-végrehajtás által végzett ellenőrzések rendszerében további lényeges változások következtek be 2004-ben. Az államigazgatásról szóló törvény 2003. év

³⁰³A fogva tartott, a fogva tartással összefüggő ügyében hozott döntés ellen vagy annak elmulasztása esetén panasszal fordulhat az intézet parancsnokához. Ha a döntést a parancsnok vagy jogszabályban meghatározott esetekben a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága kijelölt szervezeti egységének a vezetője hozta, a panaszt az országos parancsnok bírálja el. Ha a jogszabályban meghatározott esetekben a fogva tartott ügyében elsőfokon az országos parancsnok döntött, a panaszt az igazságügyi és rendészeti miniszter bírálja el [Bv. Szabályzat 6. § (2)-(3) bekezdés].

³⁰⁴Büntetés-végrehajtási Szervezet Évkönyve 2003. Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokság Sajtókapcsolatok Osztálya, Budapest, 2004., 52. oldal.

végén történt módosítása, továbbá a költségvetési szervek belső ellenőrzéséről szóló 193/2003. (XI. 26.) Kormányrendeletben leírt új rendszer- és eljárási szabályok szükségessé tették a büntetés-végrehajtás addigi költségvetési ellenőrzési rendszerének az átalakítását. Tekintettel azonban arra, hogy a szakmai ellenőrzési rendszer alapjait a költségvetési ellenőrzésekkel kapcsolatos korábbi előírások adták, a jogszabályi változások miatt a szakmai ellenőrzések korábbi rendszerét is át kellett alakítani. Ez a munka a tartalmi módosulás mellett szervezeti változtatással is járt az Országos Parancsnokságon, mivel a jogszabályok szerint a költségvetési és a szakmai ellenőrzési feladatok végrehajtását el kellett különíteni egymástól. Miután mindkét tevékenységet az Ellenőrzési és Vizsgálati Főosztály végezte, 2004. május 1-jétől a költségvetési ellenőrzésre új, önálló szervezeti egység létesült a Költségvetési Belső Ellenőrzési Főosztály, amely az országos parancsnok közvetlen alárendeltségében végezte tevékenységét. A szakmai ellenőrzések tervezése, koordinálása továbbra is az Ellenőrzési és Vizsgálati Főosztály feladatkörében maradt.

2005. évben az Országos Parancsnokságon jelentős feladat- és szervezet-korszerűsítésre került sor, ami az ellenőrzések addigi struktúráját is érintette. A szervezeti változások és az ezek kapcsán bekövetkezett létszámcsökkentés az Ellenőrzési és Vizsgálati Főosztály megszűnését eredményezték. Ez azt jelentette, hogy a mai napig nincs az Országos Parancsnokságon kifejezetten a szakterületi tevékenység központi ellenőrzésére-koordinálására létrehozott önálló szervezeti egység, az ezzel összefüggő kontrollt kizárólag az egyes szakterületeket irányító szervezeti egységek látják el.³⁰⁵

³⁰⁵Így például a Fogvatartási Ügyek Főosztálya felügyeli a büntetés-végrehajtási intézetben folyó rehabilitációs programokat, illetékességi körében szakmai felügyeletet és ellenőrzést gyakorol a büntetés-végrehajtási intézetek fogva tartási és fogva tartással kapcsolatos nyilvántartási tevékenysége felett, szakmailag felügyeli a pszichológusok és a gyógyító-nevelő csoportok tevékenységét.

A Biztonsági Főosztály irányítja, felügyeli és ellenőrzi a büntetés-végrehajtási szervek biztonsági tevékenységét, ellenőrzi a rendkívüli események megelőzésére, megszakítására és felszámolására történő felkészülést.

Az Egészségügyi Főosztály szervezi, irányítja és ellenőrzi a büntetés-végrehajtási szervek személyi állománya és a fogva tartottak egészségügyi ellátását, szakmai felügyeletet gyakorol az egészségbiztosítási szolgáltatások igénybevétele felett, ellenőrzi a gyógyszerrendelési szabályok betartását és az orvosi rehabilitációs programok végrehajtását, felügyeletet gyakorol a büntetés-végrehajtási intézetek és intézmények közegészségügyi-járványügyi tevékenysége felett, ellenőrzi a követelmények betartását.

V. A garancia- és kontrollrendszer hatóköre, működésének jogalkalmazási kérdései

A dolgozat ezen fejezetében a jogállami biztosítékok érvényesülésének azon kérdéseivel foglalkozom, amelyek részletes vizsgálata megítélésem szerint a hazai garancia- és kontrollrendszer helyes értékeléséhez nélkülözhetetlen.

Ennek kapcsán arra a kérdésre keresem a választ, hogy a hazai büntetés-végrehajtás egésze a garanciális intézmények által teljes körűen lefedett-e, vannak-e olyan részterületek, amelyek vonatkozásában nem, vagy nem megnyugtató módon érvényesül a külső kontroll, hiányosak-e a meglévő jogállami biztosítékok.

Azt is vizsgálom, hogy miként alakul a kontrollrendszer egyes elemeinek egymáshoz való viszonya a jogalkalmazási gyakorlatban, a többszörös kontroll valódi többletgaranciát jelent-e. Az elemzés arra is kitér, hogy a hatályos szabályozás jól szolgálja-e a kontrollrendszer hatékony működését, a benne rejlő garanciák érvényesülését, vannak-e további mennyiségi vagy minőségi tartalékok a külső ellenőrzés rendszerében.

1. A kontroll hatóköre

Annak a kérdésnek a vizsgálata kapcsán, hogy a hazai büntetés-végrehajtás a garanciális intézmények által teljes körűen lefedett-e vagy vannak-e annak olyan részei, illetve elemei, amelyek kívül esnek a kontroll hatósugarán, megkerülhetetlen a büntetés-végrehajtás tárgykörének meghatározása. A garancia- és kontrollrendszer ugyanis csak akkor lehet teljes, ha átfogja a végrehajtás minden területét, ha kiterjed a büntetés-végrehajtás komplex rendszerének valamennyi tárgyára.

A büntetés-végrehajtás tárgykörének meghatározása során a büntetés-végrehajtási jog tárgykörét veszem alapul, hangsúlyozva, hogy ez utóbbi tágabb fogalom, mert annak részét képezi maga a végrehajtás garancia- és kontrollrendszere is.

A büntetés-végrehajtás ma már messze túlnő a büntetések és intézkedések végrehajtásán, csakúgy, mint a személyi szabadságkorlátozással járó büntetőeljárási kényszerintézkedések körén. Tágabb az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának az európai börtönszabályokról szóló REC (2006) 2. számú ajánlásának 10. szabályában rögzített személyi/tárgyi hatálynál is, mivel az csak a személyi szabadságkorlátozások végrehajtására fókuszál.³⁰⁶ Hangsúlyozni kell azonban, hogy nem tartozik a végrehajtás tárgykörébe az elítélt, a jogkorlátozás hatálya alatt – büntetés-végrehajtási jogviszonyban – álló személy, aki nem tárgy, hanem olyan alanya a végrehajtásnak, akit sajátos jogi helyzet jellemez. Ezt hangsúlyozta az Alkotmánybíróság is a 13/2001. (V. 14.) AB határozatának indokolásában, amikor kimondta, hogy az elítélt 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. A büntetés-végrehajtás alkotmányos kereteinek szélső értékeit egyrészt az emberi méltósághoz, a személyi biztonsághoz való jog, másrészt a kínzásnak, a kegyetlen, embertelen, megalázó bánásmódnak és büntetésnek tilalma jelöli ki.

A büntetés-végrehajtás tárgykörébe tartoznak a fő- és mellékbüntetések, büntetőjogi intézkedések, a személyi szabadságkorlátozással járó büntetőeljárási kényszerintézkedések, a vagyoni jellegű hátrányok, a bűnügyi és büntetés-végrehajtási nyilvántartás, továbbá az elmeállapot megfigyelésének, az őrizet különböző fajtáinak, a kijelölt helyen tartózkodásnak, a kényszergyógykezelésnek, az előállító helyiségekben fogatósított személyi szabadságkorlátozásnak, valamint a büntető felelősségre vonáson kívül eső egyes jogkorlátozásoknak (elzárás, idegenrendészeti őrizet) a végrehajtása. A büntetés-végrehajtás tárgyköre természetesen nem statikus, az a

³⁰⁶ A 10. szabály pontosan meghatározza, kik tekintendők fogva tartottnak az európai büntetés-végrehajtási szabályok alkalmazásában. E szabály szerint az európai büntetés-végrehajtási szabályokat bíróság által előzetes letartóztatásba helyezett vagy büntető ítélet folytán szabadságuktól megfosztott személyekre kell alkalmazni. A szabályok hatálya kiterjed továbbá a bármilyen más ok miatt börtönben (büntetés-végrehajtási intézetben) fogva tartottakra, vagy bíróság által előzetes letartóztatásba helyezett, illetve büntető ítélet folytán szabadságuktól megfosztott azon személyekre is, akiket valamilyen ok miatt más helyen tartanak fogva.

jogszabályi változások függvényeként egyes további elemekkel bővíthet vagy akár szűkülhet is.³⁰⁷

A büntetés-végrehajtás fentiek szerinti meghatározását alapul véve az a megállapítás tehető, hogy a külső kontrollrendszer annak szinte valamennyi elemére kiterjed. Ez persze nem azt jelenti, hogy a kontrollrendszer minden résztvevője a végrehajtás tejjességét érintően gyakorolna ellenőrzést. Ez idő szerint ugyanis kizárólag a büntetés-végrehajtás törvényessége feletti ügyészi felügyelet az, amely csaknem teljes körű ellenőrzést lát el a végrehajtás felett. A garancia- és kontrollrendszer összes többi szereplője általában a büntetés-végrehajtás csupán azon szeletére koncentrálnak, amely a személyi szabadságkorlátozások valamilyen formáját érinti. Sem az ombudsman, sem a civil kontroll, de még a nemzetközi ellenőrző fórumok sem foglalkoznak közvetlenül a más jellegű jogkorlátozással vagy jogfosztással járó jogkövetkezmények végrehajtásának kérdéseivel. Megjegyzést igényel, hogy a büntetés-végrehajtási bíró hatáskörét meghatározó jogszabályi rendelkezések körében vannak szabadságelvonással nem járó jogkövetkezményekkel összefüggő szabályok is.

A Btk-ban szabályozott szankciók között egy olyan van, amelynek végrehajtására még a büntetés-végrehajtási felügyeleti ügyészek hatásköre sem terjed ki, ezért az elvileg külső kontroll nélkül áll, ez pedig a Btk. 70. §-a (1) bekezdésének 8) pontjában szereplő jogi személlyel szemben alkalmazható intézkedés.³⁰⁸

A hatályos Büntető Törvénykönyv szerint bűncselekményt csak természetes személy követhet el, a büntetőjogi felelősség egyéni felelősség. A jogi személy büntetőjogi szankcionálása a kontinentális Európában a legvitatottabb témák közé tartozik, a főbb vitakérdések a jogi személy cselekvőképessége és bűnösségi képessége körül összpontosulnak. A legújabb jogfejlődés új irányt vett, és a jogi személy büntetőjogi

³⁰⁷ Így például korábban az Rtv. 35. §-ában szabályozott bűnmegelőzési ellenőrzés is a büntetés-végrehajtás tárgykörébe tartozott, amíg azt az Alkotmánybíróság 47/2003. (X. 27.) AB határozatával meg nem semmisítette.

³⁰⁸ A Btk. 70. §-a (1) bekezdésének 8) pontját a 2001. évi CXXI. törvény iktatta a büntető törvénybe.

felelősségét már régóta elfogadó angolszász országok mellett a kontinentális Európa országai is egymást követően vizsgálják felül korábbi elutasító álláspontjukat.³⁰⁹

A jogi személy büntetőjogi felelősségének térhódítását nemzetközi egyezmények és az Európai Unió jogi aktusai is előmozdították.

A *societas delinquere non potest* elvet a 2001. évi CIV. törvény törte át azáltal, hogy bár a jogi személyek büntetőjogi felelősségét nem mondta ki, azonban lehetővé tette velük szemben büntetőjogi intézkedések alkalmazását. Figyelemmel arra, hogy a Btk. minden jogintézménye az egyéni büntetőjogi felelősség elvén alapul, ezért a 70. §-ának (3) bekezdése alapján a jogi személy büntetőjogi szankcionálásáról külön törvény rendelkezik. A jogi személlyel szemben alkalmazható büntetőjogi intézkedésekről szóló 2001. évi CIV. törvény (Jszbt.) a jogi személlyel szemben alkalmazható intézkedések eljárásjogi és végrehajtási kérdéseit is szabályozza.³¹⁰

A Jszbt. 26. §-a rendelkezik a jogi személlyel szemben alkalmazott intézkedés végrehajtásának legfontosabb szabályairól, és a szankciók sajátos jellegére figyelemmel meghatározza az intézkedés végrehajtására jogosult szervet. A megszüntetés és a tevékenység korlátozása esetén az a bíróság, amelynek eljárásában a határozat jogerőre emelkedett, megkeresi a jogi személyre vonatkozó nyilvántartást vezető bíróságot, amely a büntetőeljárás során hozott határozat végrehajtásáról gondoskodik. A jogi személlyel szemben alkalmazandó pénzbírság végrehajtása az általános szabályok szerint a bírósági végrehajtó feladata. Amennyiben ez meghatározott határidő alatt nem vezet eredményre, úgy a bírósági végrehajtó értesíti a jogi személyre vonatkozó

³⁰⁹Hollandia még 1976-ban, Norvégia 1991-ben, Izland 1993-ban, Franciaország 1994-ben, Finnország 1995-ben, Belgium 1999-ben vezette be a jogi személy büntethetőségét. Anglia és Wales 2000-ben szélesítette a jogi személy büntetőjogi felelősségének a körét. Svédország 1986-ban, Spanyolország 1995-ben vezetett be sajátos szankciót a jogi személyekkel szemben. Közigazgatási jogi szankciókat alkalmaznak a jogi személyekkel szemben Németországban, Olaszországban, Portugáliában és Svájcban. A kelet- és közép-európai régióban először Szlovénia vezette be a jogi személy büntetőjogi felelősségét 1996-ban.

³¹⁰A 2001. évi CIV. törvény 3. §-ának (1) bekezdése alapján a bíróság a jogi személlyel szemben a következő intézkedéseket alkalmazhatja:

- a) a jogi személy megszüntetése;
- b) a jogi személy tevékenységének korlátozása;
- c) pénzbírság.

nyilvántartást vezető bíróságot annak érdekében, hogy gondoskodjon a büntetőeljárás során hozott határozat végrehajtásáról.

Annak ellenére, hogy a törvény a jogi személlyel szemben igen súlyos következményekkel járó szankciók alkalmazását is lehetővé teszi, a végrehajtás törvényessége felett ez idő szerint az ügyészség nem gyakorol felügyeletet.

Az Ütv. IV. fejezete az intézkedések végrehajtása feletti felügyelet ellátását az ügyészség feladataként határozza meg. Ezzel összefüggésben az Alaputasítás 2. §-ának c) pontja szerint az ügyész a büntetés-végrehajtási felügyelet során ellenőrzi a fő- és mellékbüntetések, valamint az intézkedések végrehajtását. Az Alaputasítás nyolcadik része azonban – amely az intézkedések végrehajtásának törvényességi felügyeletére vonatkozó részletes szabályokat tartalmazza – a jogi személlyel szembeni intézkedésekről nem szól. Ez a szabályozási hiátus arra is visszavezethető, hogy maga a Bv. tvr. sem rendelkezik az intézkedések végrehajtásával összefüggő szabályozást tartalmazó VIII. fejezetében a Btk. 70. §-a (1) bekezdésének 8) pontjában szereplő intézkedésről. A Bv. tvr. annak ellenére mellőzi a szabályozást, hogy a jogalkotó a jogszabály célját a Btk. IV. fejeztében szereplő valamennyi büntetés és intézkedés végrehajtásának szabályozásában határozta meg. A választott kodifikációs megoldás – a végrehajtási szabályok külön törvényben történő elhelyezése – kétségtől összhangban van azonban azzal a rendező elvvel, mely szerint a Btk.-hoz és a Be.-hez hasonlóan a Bv. tvr. is kizárólag az egyéni büntetőjogi felelősség elvén alapuló büntetőjogi szankciókkal kapcsolatos rendelkezéseket tartalmazza.

Hangsúlyozni szükséges továbbá, hogy a jogi személlyel szembeni intézkedés is csak akkor alkalmazható, ha a bűncselekmény elkövetője természetes személy, ilyenkor ugyanis a törvény a természetes személy bűncselekményét e személynek a jogi személyhez való kapcsolata alapján a jogi személynek számítja be.³¹¹

³¹¹A természetes személy cselekményének a beszámítása a jogi személy helytállási kötelezettségét teremti meg. A jogi személy felelőssége a bűncselekményt megvalósító személyhez való kapcsolatán, illetve azon a tényen alapul, hogy a bűncselekmény folytán gazdagodott, vagyoni előnyhöz jutott. A jogi személy felelőssége és a természetes személy felelőssége egymás mellett érvényesül, azaz a természetes személy elkövető büntetőjogi

A jogi személlyel szemben alkalmazott intézkedés végrehajtása feletti ügyészi törvényességi felügyelet álláspontom szerint levezethető a hatályos jogszabályi rendelkezésekből, az ügyészi kontroll biztosítása e téren garanciális szempontból is szükséges, ezért annak részletszabályait indokolt lenne az Alaputasításba is beépíteni.

Kétségtelen ugyanakkor, hogy a végrehajtás feletti külső kontroll hiánya eddig különösebb problémát nem eredményezett, mivel a Jszbt. Magyarország Európai Unióhoz való csatlakozása napján (2004. május 1-jén) történt hatályba lépése óta eltelt több mint négy évben a törvény alkalmazására jogerős ítéletben gyakorlatilag nem került sor, mindösszesen néhány olyan büntetőeljárás indult, amelyben az intézkedés alkalmazását indítványozták. 2008. év első felében azonban elkészült a törvény módosításának tervezete, amely az érintett jogintézmények újraszabályozásával azt kívánja elérni, hogy a jogalkalmazó szervek a büntetőjogi intézkedésekkel szélesebb körben és hatékonyabban tudjanak fellépni a jogi személyekkel szemben. A módosítás hatályba lépését követően elrendelésre kerülő intézkedések kapcsán ezért is indokolt megteremteni a végrehajtás feletti garanciális kontroll érvényesülésének feltételeit.

Az Alaputasítás szabályozási hiányosságával összefüggésben azt is szükségesnek tartom megjegyezni, hogy az nem tartalmaz rendelkezést egy másik intézkedés, a megrovás végrehajtásának felügyeletével összefüggésben sem. Ennek nyilvánvaló oka, hogy verbális intézkedésről lévén szó, az ügyészi kontroll e téren értelmezhetetlen lenne. Nem hagyható azonban figyelmen kívül az a körülmény, hogy a Bv. tvr. 81. §-ának (2) bekezdését módosító 2006. évi LI. törvény 2006. április 1. napjától lehetővé teszi, hogy amennyiben a terhelt a határozat kihirdetésekor nincs jelen, a megrovás végrehajtása a határozat kézbesítésével történjen. A bekövetkezett jogszabályi változás ellenére úgy gondolom, a végrehajtás ezen formájának ellenőrzésével kapcsolatos valamely rendelkezés Alaputasításban történő elhelyezése szükségtelen lenne.

felelősségre vonása nem zárja ki a jogi személlyel szemben szankció alkalmazását és ezáltal a természetes személy büntetőjogi felelőssége sem enyészik el.

A Be.-ben szabályozott büntetőeljárási kényszerintézkedések körében a büntetés végrehajtása feletti ügyészi törvényességi felügyelet – az Ütv. 11. §-ának a), b), cb) pontjai, valamint az Alaputasítás 2. §-ának a) és d) pontjai alapján – a személyi szabadságkorlátozással járó kényszerintézkedések közül az őrizet, az előzetes letartóztatás, az ideiglenes kényszergyógykezelés, valamint a házi őrizet végrehajtására terjed ki.

A Be. VIII. Fejezetének III. Címében a házi őrizet mellett két olyan további kényszerintézkedés is szerepel, amelyek – a házi őrizethez hasonlóan – a terhelt mozgási szabadságát, valamint lakó-, illetve tartózkodási helye szabad megválasztását korlátozzák, és amelyek ez idő szerint nem tartoznak a végrehajtás feletti törvényességi felügyelet hatáskörébe.

A lakhelyelhagyási tilalom, valamint a távoltartás egyaránt az előzetes letartóztatás helyett alkalmazott diverziós jellegű kényszerintézkedés, amelyek az érintett személy mozgási szabadságát úgy korlátozzák, hogy az előzetes letartóztatás célja annak elrendelése nélkül is elérhetővé válik. Mindkét esetben jelentős jogkorlátozásra kerül sor, melyek törvényes végrehajtásához alapvető garanciális érdekek fűződnek,³¹² ezért az Ütv., majd az Alaputasítás kiegészítése révén az ügyészi törvényességi felügyelet e két további területre történő kiterjesztését is indokoltnak gondolom.

³¹²A lakhelyelhagyási tilalom hatálya alatt álló a meghatározott területet, körzetet engedély nélkül nem hagyhatja el, a tartózkodási helyét, illetőleg a lakóhelyét nem változtathatja meg. A lakhelyelhagyási tilalmat elrendelő határozatában a bíróság előírhatja, hogy a terhelt meghatározott időközönként a rendőrségen jelentkezzen, és a lakhelyelhagyási tilalom célját biztosító más korlátozásokat is elrendelhet.

A távoltartás hatálya alatt álló terhelt a bíróság határozatában megállapított szabályok szerint köteles

- a) a meghatározott lakást elhagyni és onnan a bíróság által meghatározott ideig távol maradni;
- b) a meghatározott személytől, illetőleg e személy lakó- és munkahelyétől, az e személy által látogatott nevelési és nevelési-oktatási intézménytől, gyógykezelés céljából rendszeresen látogatott egészségügyi intézménytől, vallásgyakorlása során rendszeresen látogatott épülettől a bíróság által meghatározott ideig magát távol tartani;
- c) tartózkodni attól, hogy a meghatározott személlyel közvetlenül vagy közvetve érintkezésbe lépjen.

A határozatban a bíróság azt is előírhatja, hogy a terhelt meghatározott időközönként a távoltartás alapjául szolgáló büntetőeljárást folytató nyomozó hatóságnál jelentkezzen.

2. A kontroll hatékonyságával összefüggő egyes gyakorlati kérdések

A büntetés-végrehajtás garancia- és kontrollrendszerének egyes szereplői eltérő jogosítványokkal és eszközökkel rendelkeznek feladataik ellátása során, az általuk követett módszer is különböző. Mindezek alapján eljárásuk hatékonyságát sem lehet egymással összevetni (ütköztetni), csupán annak elemzésére van mód, hogy a rendelkezésre álló jogi eszközök felhasználásával az adott keretek között milyen sikerrel segítik elő a végrehajtás törvényességét. Ebből a szempontból az ügyészi törvényességi felügyeletet, az ombudsmani ellenőrzéseket és a civil kontrollt vizsgáltam részletesebben, említést teszek továbbá a Független Rendészeti Panasztestület új jogintézményéről is.

2.1. Az ügyészi felügyelet

A büntetés-végrehajtási felügyeleti ügyész a jogérvényesüléshez járul hozzá ellenőrzésével, vizsgálataival, tényfeltárásaival és más alkotmányos jogkörei gyakorlásával, a végrehajtás egész folyamatának törvényes keretek között tartását segítve. E feladat hatékony ellátása megköveteli a rendszeres, de a soron kívüli, szükség szerint az azonnali ellenőrzést, vizsgálatot, adott esetben a haladéktalan jogi intézkedési jogosultságot; minden bűnüldöző, igazságszolgáltató, végrehajtó, igazságügyi igazgatási szerv irányába az indítványozási jogosultságot. Ezek együttes megléte biztosítja a törvényességi felügyelet elvárható funkcionálását. Az ügyészi kontroll hatékonyságát az ügyészség 2007. évi szakterületi munkájának főbb jellemzői is jól érzékeltetik.³¹³

A Legfőbb Ügyészség adatai szerint a büntetés végrehajtásával kapcsolatos kezdeményezések száma az ügyészségen az utóbbi öt évben országos átlagban 55 158 volt.³¹⁴ A büntetés-végrehajtással kapcsolatos nevesített intézkedést igénylő

³¹³A Magyar Köztársaság legfőbb ügyészeinek J/5369. számú országgyűlési beszámolója az ügyészség 2007. évi tevékenységéről, 2.3. pont.

³¹⁴Amennyiben a kezdeményezések számát 34 büntetés-végrehajtási ügyész között megosztjuk, országos átlagban évenként 1 622 ügy jut egy-egy büntetés-végrehajtási felügyeleti ügyészre, ami

kezdeményezések száma 2007-ben 2,7 %-os emelkedést mutatott az előző évi 5902-höz képest. 2006. évhez viszonyítva 2,9 %-kal több büntetés-végrehajtási felügyeleti ügyészi intézkedés történt, az egyéb kezdeményezések száma pedig 3 %-kal nőtt (13136 volt).

2007-ben 3,2 %-kal emelkedett (10827-ről 11171-re) a büntetés-végrehajtási bírói tárgyaláson vagy meghallgatáson való ügyészi részvételek száma, a büntetés-végrehajtási felügyeleti ügyészek ez által is erősítették a büntetés-végrehajtási bírói határozatok megalapozottságát, elősegítették az eljárások időszerűségét. A feltételes szabadságra bocsátási ügyekben az ügyészek 7121 esetben vettek részt a büntetés-végrehajtási bírói eljárásban. Az elmúlt évben 18400 büntetés-végrehajtási bírói határozat érkezett a főügyészségekre, a büntetés-végrehajtási felügyeleti ügyészek 131 ügyben jelentettek be fellebbezést, amelyek eredményessége jelentősen javult.

Fogva tartott vagy hozzátartozója, illetve védője által az ügyészségen írásban benyújtott panaszok, kérelmek és bejelentések száma 2007-ben 2066 volt, ezek 30,9 %-ának az ügyész helyt adott, 32 %-át elutasította, a többi ügyben pedig egyéb intézkedést tett. Panaszok, kérelmek és bejelentések intézése során a büntetés-végrehajtási felügyeleti ügyészek 6150 fogva tartottat hallgattak meg, ami 19,6 %-kal több a 2006. évinél.

Az ügyészi vizsgálatok száma az elmúlt évben 7297 volt, amelynek egynegyedét az előre tervezett vizsgálatok képezték. Az összes vizsgálatból 616 fogva tartó intézetben elkövetett bűncselekménnyel, 625 pedig büntetés-végrehajtási intézetben vagy rendőrségi fogdában történt más rendkívüli eseménnyel volt kapcsolatos. A vizsgálatok alapján a büntetés-végrehajtási felügyeleti ügyész 171 esetben adott utasítást a jogszabályi rendelkezés betartására, 75 vizsgálat alkalmával jelzéssel, 5 vizsgálatot követően pedig rendelkezéssel élt, 1608 alkalommal tett észrevételt, 42 vizsgálat eredményeként büntető, 5 vizsgálat kapcsán pedig fegyelmi eljárást kezdeményezett.

egy főre vetítve 127 üggyel többet jelent, mint öt évvel ezelőtt. Az ügyforgalomban az átlagos növekedés így közel 6 %-os.

Az elmúlt évben 1,9 %-kal nőtt a közérdekű munka végrehajtásával kapcsolatos kezdeményezések (5836), 27 %-kal pedig a szabadságvesztésre átváltoztatások száma (1 181).

A Közigazgatási és Elektronikus Közszolgáltatások Központi Hivatala Bűnügyi Nyilvántartó Hatóságnál a Legfőbb Ügyészség 2007. évben 5896 kérelem elbírálásának törvényességét, 54 bírósági mentesítés, továbbá a köztársasági elnök által gyakorolt 24 egyéni kérelem nyilvántartásba vételét felügyelte.

Az ügyészség büntetés-végrehajtási törvényességi felügyeleti munkájának hatékonyságát mutatják azok az országos ellenőrzések is, amelyek a végrehajtás számos területére kiterjedően az elmúlt években kerültek elvégzésre, és amelyek közül több vizsgálatban személyesen is módom volt közreműködni.

Így például számos hiányosságot tárt fel a Legfőbb Ügyészség 1994. I. félévi vizsgálata a közügyektől eltiltás végrehajtásával összefüggésben [Legfőbb Ügyészség Ig.266/1994. szám].³¹⁵ Az enyhébb végrehajtási szabályok jogintézménye gyakorlatának vizsgálatára 2004. második félévében került sor [Legfőbb Ügyészség Ig.399/1994.].

1996-ban a büntetés-végrehajtási intézetekben és a rendőrségi fogdáknak országos ügyészségi vizsgálat tárta fel az őrzés, felügyelet és ellenőrzés törvényessége körében tapasztalható hiányosságokat [Legfőbb Ügyészség Ig.279/1996.].³¹⁶ 1997-ben a Legfőbb Ügyészség átfogó vizsgálat keretében a kényszergyógykezelés és az ideiglenes

³¹⁵Lajtár István: Közügyektől eltiltás. A mellékbüntetés ügyészségi vizsgálata. Börtönügyi Szemle, 1994. évi 3. szám, 56. oldal.

Lajtár István: A közügyektől eltiltás rendőri nyilvántartása és ellenőrzése. Belügyi Szemle, 1995. évi 1. szám, 27. oldal.

³¹⁶Lajtár István: A rendőrségi fogdák biztonsága. Belügyi Szemle, 1997. évi 1. szám, 36. oldal.

Lajtár István: A megelőzés érdekében. Ügyészi vizsgálat az őrzés, a felügyelet és az ellenőrzés törvényességéről. Börtönügyi Szemle, 1996. évi 3. szám, 60. oldal.

kényszergyógykezelés végrehajtásának törvényességét ellenőrizte az Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézetben [Legfőbb Ügyészség Ig.935/1997.]³¹⁷

1998-ban a fogva tartottak fegyelmezésének és jutalmazásának törvényességi vizsgálatára került sor [Legfőbb Ügyészség Bv.1102/1998.]³¹⁸ A felnőtt korúak pártfogó felügyelete végrehajtására, valamint az utógondozásra vonatkozó jogszabályok érvényesülését 1999-ben vizsgálták a büntetés-végrehajtási felügyeleti ügyészek [Legfőbb Ügyészség Ig.405/1999. szám].

A fogva tartottak elhelyezését, anyagi és egészségügyi ellátásának törvényességét 2000. évben vizsgálta a Legfőbb Ügyészség [Legfőbb Ügyészség Ig.610/2000. szám]. 2002-ben került sor a nem magyar állampolgárságú fogva tartottak jogi helyzetére vonatkozó sajátos jogszabályi rendelkezések végrehajtása törvényességének országos ellenőrzésére [Legfőbb Ügyészség Ig.3/2002.]. A büntetőeljárás során alkalmazott lefoglalás és elkobzás végrehajtásának törvényessége képezte a vizsgálat tárgyát 2005-ben [Legfőbb Ügyészség Ig.116/2005.].

A dolgozat lezárása előtt fejezte be a Legfőbb Ügyészség a főügyészségek bevonásával valamennyi büntetés-végrehajtási intézetben az elhelyezés, a munkabeosztás, a bánásmód, a kapcsolattartás, a jutalmazás, az eltávozás, a kimaradás, valamint a félbeszakítás szabályai betartásával, kivételezés nélküli alkalmazásával kapcsolatos soron és terven felüli vizsgálatát.

A vizsgálat többek között megállapította, hogy Magyarország büntetés-végrehajtási intézeteiben – az elítéltek szóhasználatát követve – a médiában hangoztatott „VIP-körlet vagy VIP-zárka” nincs és nem is volt. Az intézetekben egyetlen olyan zárka sem

³¹⁷Lajtár István: Gyógymód. Ügyészi vizsgálat az IMEI-ben. Börtönügyi Szemle, 1997. évi 4. szám, 71. oldal.

Vókó György – Lajtár István: A kényszergyógykezelés személyi és tárgyi feltételei. Belügyi Szemle, 1997. évi 12. szám, 12. oldal.

³¹⁸Kapuvári Ágnes – Lajtár István: Jogszerűen. A fogvatartottak fegyelmezésének és jutalmazásának vizsgálata. Börtönügyi Szemle, 1998. évi 4. szám, 54. oldal.

található, amely megkülönböztetett bánásmódra alkalmas lenne. Az ellenőrzés azonban olyan eseti hiányosságokat, jogszabálysértéseket is feltárt, melyek megszüntetése és a hasonló esetek előfordulásának megelőzése érdekében a Legfőbb Ügyészség 2008 júniusának elején a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága felé a szükséges intézkedést megtette [Ig.32/2008.].

1994. évtől az ügyészség – a legfőbb ügyész helyettesének 2/1995. (ÜK. 11.), majd 3/2000. (ÜK. 12.) körlevele alapján – minden évben összefoglaló jelentésben összegzi a fogva tartottakkal kapcsolatos bánásmód törvényességének országos helyzetét [Legfőbb Ügyészség Ig.40/1995., Ig.321/1999., Ig.353/2000., Ig.1392/2001., Ig.344/2003., Ig.60/2006., Ig.49/2007. stb.]³¹⁹

A legutóbbi ilyen vizsgálatról 2008. első félévében Ig.49/2008. szám alatt készült összefoglaló jelentésben a Legfőbb Ügyészség két területen mutatott rá olyan kedvezőtlen változásokra, amelyek a korábbiaknál hatékonyabb intézkedések megtételét teszik szükségessé. Az egyik ilyen aggasztó jelenség, hogy 2006. évhez képest 2007-ben 33 %-kal nőtt a hivatalos eljárásban elkövetett bántalmazás miatt indult büntetőeljárások száma. A másik fokozott figyelmet érdemlő problémakör a hivatali visszaélés és korrupció fokozott megjelenése a fogva tartó helyeken, különösen a büntetés-végrehajtási intézetekben.

A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy a végrehajtás különböző területeinek átfogó ügyészi vizsgálatai – melyek kapcsán számos intézkedés megtételére kerül sor – kiegészülve az egyéb felügyeleti eszközökkel, a büntetés-végrehajtás törvényességének meghatározó garanciáját jelentik, az ügyészi kontroll a törvényesség biztosításának hatékony eszköze.

³¹⁹Lajtár István: Milyen a bánásmód. Ügyészi vizsgálat a büntetés-végrehajtási intézetben. Börtönügyi Szemle, 1995. évi 2. szám, 58. oldal.

Lajtár István: Fokmérő. A bánásmód törvényessége 1996-ban. Börtönügyi Szemle, 1997. évi 1. szám, 79. oldal.

2.2 Az országgyűlési biztosi kontroll

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosa – illetve korábban általános helyettese – mindig megkülönböztetett figyelemmel kísérte a fogva tartottak jogainak érvényesülését. Egyedi panaszok alapján vagy hivatalból indított eljárásai során vizsgálta, hogy a fogva tartási 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. Az ombudsmani vizsgálatok többsége napjainkban a büntetés-végrehajtási intézetekben fogva tartott elítéltek és letartóztatottak helyzetével összefüggésben indul, de korábban a rendőrségi fogdáknak fogva tartottak is gyakran fordultak panasszal az országgyűlési biztosokhoz, akik több esetben folytattak vizsgálatot idegenrendészeti közösségi szállásokon is.

A fogva tartottak ombudsmanhoz érkezett panaszaival összefüggésben Takács Albert tanulmányában³²⁰ kifejtette, hogy azok hasonló jellegű valós, esetenként vélt sérelmek miatt keletkeztek, függetlenül a fogva tartottak jogi helyzetétől. A hasonlóság ellenére a rendőrségi fogdáknak fogva tartottak beadványaikban gyakran az elítélteknél hátrányosabb helyzetükről számoltak be, egyes esetekben az Alkotmányban rögzített emberi jogok súlyos sérelme is megállapítható volt. Az egyéb panaszokat is kiváltó okok között gyakran szerepel a zsúfoltság, a fogva tartotti létszám és a büntetés-végrehajtási intézetek eredeti befogadóképessége közötti jelentős különbség.

Az országgyűlési biztosok vizsgálatai számos esetben tártak fel visszásságot a büntetés-végrehajtással összefüggésben, hívták fel az érintettek figyelmét a fogva tartás körülményeinek javítására, a fogva tartotti jogok biztosítására, ezáltal segítve a végrehajtás törvényességének érvényesülését.

Így például az Alkotmány 54. §-ának (1) bekezdésében kihirdetett emberi méltósághoz, illetve a 70/D. § (1) bekezdésében deklarált lehető legmagasabb szintű testi és lelki

³²⁰Takács Albert: A fogvatartottak alkotmányos jogai az ombudsman szemszögéből. Börtönügyi Szemle, 2002. évi 3. szám, 10. oldal.

egészséghez való joggal összefüggő visszásság gyanúja miatt, fogva tartotti panasz alapján indított vizsgálatot az országgyűlési biztos 1999-ben a Veszprém Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben. Megállapította, hogy az elhelyezési körülmények nem feleltek meg a huzamosabb emberi tartózkodás követelményének, ezért az intézet bezárását javasolta [OBH 2152/1999.], amire 2003. évben sor is került. A Pálhalmi Országos Büntetés-végrehajtási Intézet Sándorházai Részlegében végzett vizsgálata alkalmával azt hangsúlyozta, hogy az intézet felkészítő részlegében tapasztalt körülmények – az egy fogva tartottra jutó, a jogszabályban meghatározott mérték alatt maradó alapterületrészt, illetve a harminc főre jutó egy mellékhelyiség és a zárkafelszerelés hiányossága – az embertelen, megalázó bánásmód tilalmába ütköztek. Az igazságügy-miniszter a körülmények javításának szükségességével egyetértett [OBH 1872/1999.].

A Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Rendőr-főkapitányság fogdájában lefolytatott vizsgálat során az ombudsman megállapította, hogy a fogda telítettsége, valamint a zárkákban a WC hiánya a fogda parancsnokának mulasztása miatt az Alkotmányban deklarált emberi méltósághoz való joggal összefüggésben okozott visszásságot. Az országgyűlési biztos ezért 2001 májusában felkérte a belügyminisztert, hogy rendelje el a rendőrségi fogdák zárkáiban elkülönített mellékhelyiségek kialakítását, továbbá ajánlásban hívta fel a figyelmet a fogva tartottak jogszabályi előírásnak megfelelő elhelyezésére, amit az érintettek elfogadtak [OBH 1499/2000.]

Az országgyűlési biztos a Kalocsai Fegyház és Börtönben fogva tartott terhes nő büntetés félbeszakítására irányuló panaszra kapcsán – az Alkotmánybíróság 5/1992. (I. 30.) határozatában foglaltakra is figyelemmel – megállapította, hogy az igazságügy-miniszter döntése elleni jogorvoslat lehetőségének hiánya ellentétben áll az alkotmányos joggal, ezért ajánlást tett az igazságügy-miniszternek, hogy intézkedjen a Bv. Szabályzat megfelelő módosításáról [OBH 4497/2001.].

Több esetben érkeztek panaszok az ombudsmanhoz a rendőrségi fogdákból elhelyezett fogva tartottaktól, akik közül sokan hónapokig olyan zárkákban éltek, ahol testi szükségleteik elvégzésére nem volt lehetőségük. Különösen a fővárosi, központi fogdák

állapota volt kifogásolható. Sajnálatos, hogy az ott észlelt állapotok orvoslását szolgáló ajánlásokat a korábbi rendőri vezetés nem mindig támogatta [OBH 3042/2001.].

Az országgyűlési biztoshoz érkező panaszok között csak ritkábban fordul elő olyan, amelyik kifejezetten a törvénysértő bánásmódot kifogásolja. Az OBH 4479/2000. számú ügyben például a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet egyik fogva tartottja azt sérelmezte, hogy zárkatársai bántalmazták, személyes használati tárgyait elvették, a büntetés-végrehajtás hivatásos állománya pedig semmit sem tett ez ellen. Az országgyűlési biztos megállapította, hogy az intézet eljárása az élethez és az emberi méltósághoz való joggal összefüggésben problematikus, ezért felkérte a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát, hogy vizsgálja meg az intézet parancsnokának a fogva tartotti bántalmazások elszaporodása miatti felelősségét.

A Magyar Köztársaság Elnökének kérésére folytatott az országgyűlési biztos vizsgálatot a Kiskunhalasi Határőr Igazgatóság közösségi szállásán 1999-ben. A közösségi szállás 14 lakója a köztársasági elnökhöz eljuttatott panaszában azt sérelmezte, hogy a közösségi szállást nem hagyhatják el, így hónapok óta börtönszerű körülmények között kénytelenek élni, az őrszemélyzet durván bánik velük, nem kapnak elegendő tisztálkodó eszközt és étkeztetésük sem felel meg a muszlim vallás előírásainak. Az országgyűlési biztos vizsgálata alapján a belügyminiszternek, valamint a határőrség országos parancsnokának több pontból álló ajánlást tett a feltárt alkotmányos visszaállag orvoslása érdekében [OBH 1931/1999.].

2007. évben az előzetesen letartóztatottak kapcsolattartásának engedélyezését érintően számos panasz érkezett az országgyűlési biztoshoz, aki a panaszokat hatáskör hiányában nem vizsgálhatta. A kapcsolattartás korlátozásáról ugyanis a rendelkezési jogkör gyakorlója – a büntetőeljárás szakaszától függően az ügyészség vagy a bíróság – dönt. Megállapította azonban, hogy a kérelmek elbírálására vonatkozóan nincs jogszabályban előírt határidő, ami visszas helyzetet eredményez. Az előzetes letartóztatás elrendelését követően a fogva tartott nem tudja, hogy mikortól levelezhet, telefonálhat, kaphat letéti

pénzt, illetve csomagot, a kapcsolattartás általában csak másfél-két hónap elteltével rendeződik.³²¹

Az országgyűlési biztos az elmúlt évben is több büntetés-végrehajtással összefüggő fogva tartotti panasz alaposságát állapította meg.

Így például a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága és a büntetés-végrehajtási intézet eljárása a tisztességes eljáráshoz és a művelődéshez való joggal összefüggésben okozott visszásságot az OBH 3465/2006. számú ügyben. Az igazságügyi és rendészeti miniszter figyelmét hívta fel az ombudsman OBH 4525/2006. szám alatt a fogva tartottak képzési rendszerével kapcsolatos jogalkotási problémák mielőbbi rendezésének szükségességére. A fegyelmi elkülönítések végrehajtása terén visszatérően felmerülő visszásságok orvoslása érdekében az országgyűlési biztos felkérte a büntetés-végrehajtás országos parancsnokát, hogy utasítsa az intézetek parancsnokait az elkülönítés végrehajtására vonatkozó jogszabályok maradéktalan betartására és javasolta a vonatkozó OP intézkedés módosítását. Az országos parancsnok az ajánlást elfogadta és a szükséges intézkedéseket megtette [OBH 2832/2007.].

Ügyvédi panaszok alapján vizsgálta az elmúlt évben országgyűlési biztos a Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet II. objektumában a beléptetés gyakorlatát. Megállapította, hogy a vonatkozó intézet parancsnoki intézkedés visszásságot okozott, ezért kezdeményezte a jogszabályi előírásoknak megfelelő parancsnoki intézkedés kiadását. Mivel a 2007 júniusában kiadott új intézkedés továbbra sem felelt meg a jogszabályi rendelkezéseknek, a kezdeményezés felterjesztése nyomán az országos parancsnok utasította az intézet parancsnokát a visszásság orvoslására és felhívta a büntetés-végrehajtási szervek vezetőinek figyelmét a hasonló esetek megelőzésére [OBH 3360/2006. és OBH 4230/2006.].

Az ombudsman még 2006-ban javasolta az igazságügyi miniszternek, hogy egyértelműen különítsék el a Bv. tvr. 22. §-ának (3) bekezdése alapján benyújtott

³²¹J/5016. számú Beszámoló az állampolgári jogok országgyűlési biztosának 2007. évi tevékenységéről. Országgyűlési Biztos Hivatala, 24-25. oldal.

„rendkívüli eltávozási” kérelmeket a büntetés-félbeszakítási kérelmektől, továbbá rögzítsék, hogy az ilyen eltávozás időtartama beszámít a szabadságvesztés-büntetésbe [OBH 5639/2005.]. A miniszter a javaslatot elfogadta és 2007. június 1-jén hatályba lépett a Bv. tvr. ennek megfelelő módosítása [Bv. tvr. 69. § (2) bekezdés, 28/A. § (5) bekezdés, 29. § (3) bekezdés, 41. § (3) bekezdés].

Azokban az esetekben, amikor a fogva tartottakat is megillető alkotmányos emberi jogok sérelme nem volt megállapítható, az ombudsman a vizsgálatot ajánlás nélkül megszüntette.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának a büntetés-végrehajtást érintően gyakorolt ellenőrző szerepével összefüggésben elmondható, hogy az büntetés-végrehajtás jogi szempontból az emberi jogok biztosítása terén az egyedi ügyekben eljáró panaszforum, amely a tudomására jutott jogsérelmeket hivatalból vagy az elítélt panasza alapján vizsgálja. Csak szükség esetén – tehát nem rendszeresen – tart ellenőrzést, ami nem felügyelet és így megelőző hatás is kevésbé fűződik hozzá, mivel csak az egyéni sérelmet tudja orvosolni.

Az ombudsman a megfelelő jogosítvánnyal rendelkező hatóságnál kivizsgálást is kezdeményezhet, amire hazánkban is többször volt már példa. Nem végezhet azonban általános megelőző, feltáró vizsgálatokat, nincs rendszeresen és gyakran jelen a vizsgált szervnél, nem látja át működésének egészét, nincs benne a büntető felelősségre vonás folyamatában. A sérelmek túlnyomó többsége pedig éppen a büntetőeljárás folyamatából származtatható. Szerepe tehát nem törvényességi felügyelet, hanem emberi jogi fórum. E kettő mást és mást jelent, egyik sem pótolhatja a másikat. Általánosságban véve „közvetítő”, „kiegészítő” és „helyettesítő” jogvédelem a büntetés-végrehajtás területén.³²²

³²²Vóko György: Garanciák. A büntetés-végrehajtást övező biztosítékok. Börtönügyi Szemle, 1998.évi 3. szám, 28-29. oldal.

Lajtár István: A büntetés-végrehajtási jogharmonizáció és a végrehajtás külső kontrollja. Ügyészek Lapja, 1997. évi 5. szám, 65. oldal.

2.3. A társadalmi ellenőrzés

Magyarországon a büntetés-végrehajtás társadalmi ellenőrzésében részt vállaló legjelentősebb civil szervezet a Magyar Helsinki Bizottság. A magyar demokratikus ellenzék a nyolcvanas évek eleje óta kapcsolatban áll a helsinki mozgalommal, a Magyar Helsinki Bizottság hivatalosan 1989 májusában alakult meg.

A Magyar Helsinki Bizottság deklarált célja szerint figyelemmel kíséri a nemzetközi emberi jogi dokumentumokban biztosított emberi jogok magyarországi érvényesülését és a közvélemény tájékoztatása mellett jogi segítséget nyújt mindazoknak, akik a Bizottság tevékenységi körébe tartozó jogsérelemmel fordulnak hozzá. Erőfeszítéseket tesz, hogy a hazai jogszabályokban következetesen érvényesüljenek az emberi jogi normák. Működési területén elősegíti a jogi oktatást és továbbképzést Magyarországon és a régióban. Tevékenységének két fő területe a menekültek és a más nemzetközi egyezmények alapján oltalomra szoruló külföldiek jogainak védelme, továbbá a rendvédelmi szervek és az igazságszolgáltatás működésének nyomon követése. Megkülönböztetett figyelmet fordít a fogva tartottak helyzetére, a védelemhez való jog és a törvény előtti egyenlőség elvének tényleges érvényesülésére. A Magyar Helsinki Bizottság tagja a Nemzetközi Helsinki Szövetségnek (International Helsinki Federation for Human Rights, IHF), és az Európai Menekültügyi Tanácsnak (European Council on Refugees and Exiles, ECRE). A Bizottságot kiemelkedően közhasznú társadalmi szervezetként ismerték el az 1997. évi CLVI. törvény (nonprofit törvény) alapján.

A Magyar Helsinki Bizottság egyik fő tevékenységi területe a rendvédelmi szervek civil megfigyelése. Ennek keretében megfigyelő és tényfeltáró csoportjai rendszeresen felkeresik a fogva tartottak és külföldiek elhelyezésére szolgáló intézményeket (rendőrségi fogdákat, büntetés-végrehajtási intézményeket, közösségi szállásokat). A Bizottság rendszeresen elemzi a rendvédelmi szervekkel, a fogva tartással, a külföldiekkel, a menedékkérőkkel kapcsolatos jogszabályokat és joggyakorlatot, véleményt készít az e témákkal kapcsolatos jogszabálytervezetokről.

Az 1996-ban megindított fogdamefigyelő program keretében két-háromtagú – ügyvédekből, orvosokból és szociológusokból álló – csoportok vizsgálják a rendőrségi fogdáknak végrehajtott előzetes letartóztatások körülményeit. A megfigyelő csoportok az Országos Rendőr-főkapitánysággal 1997. szeptember 1. napjával megkötött megállapodás alapján bármely napszakban, előzetes bejelentés nélkül látogatást tehetnek a rendőrség azon objektumaiban, amelyekben letartóztatott, őrizetben lévő vagy előállított személyeket tartanak fogva. Ellenőrzés nélkül beszélhetnek a fogva tartottakkal és megtekinthetik a fogdai nyilvántartásokat.

Sajnálatos – amint arra a legfőbb ügyész a belügyminiszterhez intézett Bv.291/1997. számú átiratában rámutatott –, hogy a megállapodás megfelelő jogszabályi alapja hiányzik, ezért annak törvényessége aggályosnak tekinthető.

Az Rtv. 2. §-a (2) bekezdésének a) pontja kétségtelenül lehetővé teszi a rendőrség számára, hogy feladatának ellátása során együttműködjön az állami és a helyi önkormányzati szervekkel, a társadalmi és a gazdálkodó szervezetekkel, az állampolgárokkal és azok közösségeivel. A rendőri működés eredményességének alapvető feltétele – amint arra az Rtv.-hez fűzött indokolás rámutat – a társadalom tagjaival és a különböző szerveivel való aktív, együttműködésre épülő kapcsolat kialakítása és fenntartása. E követelményt mint működési alapelvet fogalmazza meg a törvény, amikor a lakossággal, annak önvédelmi jellegű szerveződéseivel, a különböző típusú állami szervekkel, az önkormányzatokkal való együttműködésről rendelkezik.

Az együttműködés módját és kereteit azonban – amint arra a kérdés vizsgálata kapcsán több korábbi tanulmányomban is³²³ rámutattam – sem a törvény, sem más jogszabály nem rendezi. Az együttműködés jogszerűen nem terjedhet ki a büntetés-végrehajtás olyan kérdéseire, amelyek felett az Alkotmány 51. § (2) bekezdésében, valamint az

³²³Lajtár István: Külső kontroll. Büntetés-végrehajtás a jogharmonizáció tükrében. Börtönügyi Szemle, 1997. évi 3. szám, 87-88. oldal.

Lajtár István: A büntetés-végrehajtási jogharmonizáció és a végrehajtás külső kontrollja. Ügyészek Lapja, 1997. évi 5. szám, 69. oldal.

Ütv. alapján az ügyészség gyakorol törvényességi felügyeletet. Az egyéb külső kontrollra külön törvényeket kell hozni. Ilyen a Strassbourghban 1987. november 26-án kelt, a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzéséről szóló európai egyezmény kihirdetéséről szóló 1995. évi III. törvény, továbbá az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény is. Az ellenőrzött szervek zavartalan működésének biztosítása, az ott lévő fogva tartottak és tisztviselő személyek emberi és személyiségi jogainak gyakorlása e törvényekben rögzítésre került. A Magyar Helsinki Bizottság fogdaellenőrzési tevékenységének a mai napig ilyen törvényi garanciája nincs.

Az Rtv. civil szervezetet nem jogosít fel arra, hogy együttműködési megállapodás keretében a rendőrségi fogdán a fogva tartás körülményeivel kapcsolatos ellenőrzést, vizsgálatot végezzen. A Fogdarendelet 35. §-a pontosan meghatározza a fogdaellenőrzésre jogosultak körét. A 35. § (1) bekezdésének b) pontja lehetővé teszi az ellenőrzést azok számára, akiket erre külön jogszabály felhatalmaz. Ilyen jogszabályi rendelkezés azonban sem a Magyar Helsinki Bizottság, sem más társadalmi szervezet vonatkozásában nincs, ezért az együttműködési megállapodáson alapuló fogdaprogram konkrét jogszabályi alapja hiányzik.

Álláspontom szerint a jogalkotónak – több mint egy évtizedes mulasztás után – a kérdést feltétlenül rendeznie kellene azáltal, hogy – a büntetés-végrehajtási szervezethez hasonlóan – az Rtv., valamint a Fogdarendelet megfelelő garanciális szabályokkal történő kiegészítése révén megteremti a rendőrségi fogdák vonatkozásában érvényesülő civil kontroll korrekt jogszabályi alapját.

A Magyar Helsinki Bizottság munkatársai – a Bv. Szervezeti törvény 13. §-ának (1) bekezdése, valamint a Bv. Szabályzat 5. §-a alapján a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságával 1999. december 23-án megkötött együttműködési megállapodás alapján – börtönmegfigyelő program keretében keresik fel a büntetés-végrehajtási intézeteket. A felkeresett intézetekben a megfigyelőcsoportok a fogva tartottak jogaira vonatkozó szabályok érvényesülését követik nyomon, de adatokat gyűjtenek az elítéltek szociális helyzetéről és a társadalomba való visszailleszkedésük esélyeiről is.

Az ügyvédekből, orvosokból, szociológusokból álló csoportok véletlenszerűen kiválasztott fogva tartottakkal kérdőíves interjút is készítenek, továbbá beszélgetést folytatnak a büntetés-végrehajtási állomány tagjaival, az egyes büntetés-végrehajtási intézetek vezetőivel, nevelőtisztekkel, felügyelőkkel, orvosokkal, lelkészekkel, pszichológusokkal is.

Önmagában az a körülmény, hogy a civil szervezet és a büntetés-végrehajtás szervezete közötti együttműködési megállapodás – szemben a rendőrségi fogdákkal – rendelkezik jogszabályi alappal, még nem jelenti azt, hogy a részletes garanciális szabályok hiánya ne okozhatna problémákat. Ezért is fordulhatott elő, hogy a bizottság megbízólevéllel ellátott munkatársai az adott megyében praktizáló, büntetőügyekben eljáró ügyvédek voltak, ami eleve összeférhetetlen az ilyen jellegű tevékenységgel. Az is megtörtént, hogy – 1998. január 9. napján – a Legfőbb Ügyészségnek kellett felhívnia a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokának figyelmét arra, hogy az együttműködési megállapodás mellékletében a börtönmegfigyelő program résztvevőinek adatait tartalmazó névjegyekben felsorolt és meghívólevéllel ellátott személyek között olyan is szerepelt, akivel szemben a megyei bíróságon különösen nagy kárt okozó csalás büntette és más bűncselekmények miatt büntetőeljárás volt folyamatban. Az érintett személy büntársai közül négyen előzetes letartóztatásukat töltötték, az ügyben összejátszásra utaló körülmények is felmerültek [Legfőbb Ügyészség Bv. 291/1997.].

Amennyiben az együttműködés módját és kereteit – az esetleges visszaélések következményeire is kiterjedően – a vonatkozó jogszabályok úgy rendeznék, hogy egyúttal többlet garanciális elemeket is építenének a rendszerbe, az törvényességi szempontból mindenképpen megnyugtató lenne.

A Magyar Helsinki Bizottság börtönmegfigyelő programja 2007. év során is működött, ennek keretében öt büntetés-végrehajtási intézetben figyelték meg a fogva tartás körülményeit (Heves Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet, Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet II. számú objektuma, Szegedi Fegyház és Börtön, Balassagyarmati Fegyház és Börtön, Váci Fegyház és Börtön). A Bizottság megállapította, hogy az összes meglátogatott intézet közül a Balassagyarmati Fegyház és Börtönben voltak a

legrosszabbak a fizikai körülmények, a megfigyelők jelentésben rögzítették, hogy ilyen leromlott és ennyire zsúfolt zárkákat nagyon ritkán láttak. Különösen problematikusnak ítélték továbbá, hogy egyetlen zárkában sincs külön szellőzésű WC, egyes helyeken az elkülönítésre függönyt rendszeresítettek, ami azonban nem felel meg a jogszabályi előírásoknak.

A Bizottság ezen intézetben azt is tapasztalta, hogy a házirend előírásai szerint az ügyvéddel folytatott telefonbeszélgetés is beszámít a heti rendes telefonbeszélgetések számába, ezért megtörténhet, hogy az előzetesen letartóztatottnak választania kell aközött, hogy a hozzátartozóját vagy a védőjét hívja fel. A Bizottság szóvá tette, hogy a fenti szabályozás a szűken értelmezett normatív keretnek megfelel ugyan, de a „törvény szellemének” már nem, mivel az előzetes letartóztatásban lévők jogai csak a büntetőeljárás eredményessége és a fogva tartás biztonsága érdekében korlátozhatók. Az intézet vezetése a Bizottság érveit meghallgatva eltörölte a korlátozó tartalmú szabályozást mind az előzetesen letartóztatottak, mind a jogerősen elítéltek vonatkozásában.³²⁴

A büntetés-végrehajtással kapcsolatos civil kontroll körébe eső tevékenységet is ellát a Magyar Emberi Jogvédő Központ (MEJOK).³²⁵ A szervezet korábban több alkalommal végzett megfigyelést a külföldiek elhelyezésére szolgáló szállásokon, melyek alapján az országgyűlési biztos vizsgálatát is kérte [OBH 5551/1998, OBH 277/1999.]. A MEJOK 2006. szeptember 8-án szerződést kötött az Igazságügyi és Rendészeti

³²⁴Tóth Balázs: A Magyar Helsinki Bizottság Börtönmegfigyelő Programjának tapasztalatai 2007-ben. Büntetés-végrehajtási Szervezet. Évkönyv, 2007. (megjelenés előtt).

³²⁵A MEJOK a közhasznú szervezetekről szóló 1997. évi CLVI. törvényben meghatározott alábbi tevékenységeket végzi:

- szociális tevékenység, családsegítés, időskorúak gondozása;
- gyermek- és ifjúságvédelem;
- hátrányos helyzetű csoportok társadalmi esélyegyenlőségének elősegítése;
- emberi- és állampolgári jogok védelme;
- a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségekkel, valamint a határon túli magyarsággal kapcsolatos tevékenység;
- euroatlanti integráció elősegítése;
- közhasznú szervezetek számára biztosított csak közhasznú szervezetek által igénybe vehető szolgáltatások.

Minisztériummal, melynek értelmében a jogi segítségnyújtásról szóló 2003. évi LXXX. törvény alapján jogi segítő szervezetként dolgozik.³²⁶

A civil kontroll kapcsán is indokolt hangsúlyozni, hogy az nem felügyelet, hanem olyan ellenőrzés, amely a büntetés-végrehajtási jogviszonyban állók közül csak a fogva tartottakat érinti és nyilvánvalóan nem tud megoldani komoly büntetőjogi, eljárásjogi vagy végrehajtási jogi törvényességi kérdéseket, viszont a problémákat a szakértelemmel rendelkező hatósághoz továbbíthatja. A kellő garanciákkal körülhatárolt és törvényesen működő társadalmi ellenőrzés hozzájárulhat a külső kontroll erősítéséhez.

2.4. A Független Rendészeti Panasztestület

2008. január 1. napjától a rendészeti jogalkalmazás során elkövetett alapjogsértések vizsgálatára az Rtv.-t módosító 2007. évi XC. törvény létrehozta a Független Rendészeti Panasztestületet (Testület).³²⁷ A Testület a jogalkotói szándék szerint más európai uniós tagállamokban vizsgálatot végző független szervekhez, köztük elsősorban a brit Független Rendőrségi Panaszbizottsághoz (Independent Police Complaints Commission) hasonlóan a rendőrségi szervezeti hierarchiába nem illeszkedő, munkavégzése során nem utasítható, tevékenységét külső befolyástól mentesen végző szerv. A Testület öt tagját az Országgyűlés Rendészeti és Emberi Jogi Bizottságának együttes javaslatára az Országgyűlés minősített többséggel, a jelenlévők kétharmadának szavazatával választja.³²⁸ A Testület elnökét tagjai közül maga választja. A szervezeti és személyi függetlenséget emellett a tagokkal szemben támasztott személyi és összeférhetetlenségi követelmények, a tagok megbízatásának határozott időre (hat évre) szóló tartama, az ismételt kinevezés tilalma szolgálja, valamint tevékenységének széles körű nyilvánossága biztosítja. A Testület titkársága szervezetileg az Országgyűlés hivatalába tartozik, elhelyezéséről és működésének feltételeiről az Országgyűlés elnöke és a pénzügyminiszter gondoskodik.

³²⁶http://www.mejok.com/jegsegely_19942006.php

³²⁷A 2007. évi XC. törvény az Rtv.-t 6/A-6/C. §-sal, valamint 92-93/B. §-sal egészítette ki.

³²⁸10/2008. (II. 28.) OGY határozat.

A Testület a rendőrségtől felvilágosítást kérhet, a szükséges iratokba betekinthet, a rendőrség helyiségeibe – az országgyűlési biztossra vonatkozó szabályok szerint – beléphet. A hozzá benyújtott panaszokat megvizsgálva állásfoglalást ad ki az alapvető jogok konkrét ügyben való megsértéséről, amelynek alapján a panaszt az országos rendőrfőkapitány bírálja el. Az országos rendőrfőkapitány határozatának meghozatalát követően a Testület állásfoglalását honlapján közzéteszi. Az országos rendőrfőkapitány határozatával szemben közvetlen bírósági felülvizsgálatnak van helye.

Figyelemmel arra, hogy a Testület hatásköre az Rtv. IV., V. és VI. fejezetében meghatározott kötelezettség megsértése, rendőri intézkedés és annak elmulasztása, kényszerítő eszköz alkalmazása miatti alapjogsérelemre terjed ki, így akár a rendőrség által fogva tartott személy szabadságkorlátozásának végrehajtásával összefüggő új kontrollként is értelmezhető lenne. A Testület munkáját természetesen csak hosszabb idő elteltével lehet megítélni, a működésére vonatkozó szabályokra is figyelemmel azonban véleményem szerint olyan markáns és hatékony jogvédelmi szerep betöltése aligha várható tőle, amely révén a büntetés-végrehajtás garancia- és kontrollrendszere új önálló elemének lehetne tekinteni.

3. A külső kontroll egyes elemeinek kapcsolata

Amint azt a dolgozatom elején már kifejtettem, a büntetés-végrehajtás kontrollrendszerének működése csak akkor lehet hatékony és kiegyensúlyozott, ha annak egyes szereplői közötti kapcsolat harmonikus, amennyiben a törvényes végrehajtás közös célja érdekében együttműködnek, erősítik és nem gyengítik egymást. A hazai garancia- és kontrollrendszer gyakorlatában mindkettőre akadt példa.

3.1. Az országgyűlési biztos és az ügyészség

Az országgyűlési biztos és az ügyészség büntetés-végrehajtási törvényességi felügyeleti szakterületének viszonylatában gyakorta előfordult, hogy az országgyűlési biztosi

ellenőrzés megerősítette az ügyészség korábbi vizsgálatának megállapításait, a többszörös kontroll tehát valódi többlet-garanciát jelentett.

Így például az ombudsmani vizsgálatok egyike volt (1996-ban) a kirendelt védővel rendelkező fogva tartott személyek védelemhez való jogának érvényesülése tárgyában végzett ellenőrzés. A vizsgálat megállapítása szerint a büntetőeljárás nyomozati szakaszában a kirendelt védővel rendelkező fogva tartott személyek védelemhez való jogának érvényesülése igen sokszor azért formális, mert a fogva tartott és védője között hiányzik a teljes körű védekezéshez szükséges kapcsolattartás. A fenti alkotmányos visszasság okát az országgyűlési biztos a hatályos jogszabályi előírások hiányosságaiban, valamint a védők és a hatóságok kötelességmulasztásában határozta meg. A jelentés végkövetkeztetése gyakorlatilag azt a helyzetet tükrözte, amellyel kapcsolatos problémákra az ügyészi vizsgálatok már több ízben (1989-ben és 1991-ben is) rámutattak, sürgetve a tapasztalt hiányosságok felszámolását.

A vizsgálat kapcsán volt azonban egy olyan kérdés is, amellyel összefüggésben az ügyészségnek az ombudsmani ajánlás vitathatóságát kellett hangsúlyoznia. Az országgyűlési biztos ugyanis az egyik érintett büntetés-végrehajtási intézet parancsnokának azt indítványozta, hogy a jövőben ne fogadjon be az intézetbe olyan személyes szabadságot korlátozó kényszerintézkedés hatálya alatt álló személyt, akinek az ügyészi rendelvénye a védője nevét nem tartalmazza. A Legfőbb Ügyészség az ajánlással nem értett egyet és azt hangsúlyozta, hogy az intézet csak akkor tagadhatja meg a befogadást, ha az illetékes ügyész vagy a bíróság a Bv. Szabályzat 234. §-ának (1) bekezdése szerinti rendelvény kiállítását elmulasztja, mivel annak megléte a befogadás feltétele. Miután azonban a jogszabály a rendelvény tartalmára nézve kötelező előírást nem tartalmaz, ezért a védő neve feltüntetésének elmulasztása ugyan súlyos hiba, azonban nem lehet a befogadás jogszerű megtagadásának alapja.³²⁹

Többször megtörténik, hogy az országgyűlési biztos valamely kérdésben az ügyészséghez fordul vizsgálat tartása érdekében. Az OBH 5254/1996. számú ügyben

³²⁹Lajtár István: A büntetés-végrehajtási jogharmonizáció és a végrehajtás külső kontrollja. Ügyészek Lapja, 1997. évi 5. szám, 68-69. oldal.

például a Zala Megyei Rendőr-főkapitányság fogdájában öngyilkosságot elkövetett fogva tartott halálesetének kivizsgálására és a szükséges intézkedések megtételére hívta fel a Zala Megyei Főügyészséget. Az országgyűlési biztos a vizsgálat kapcsán az Országgyűlés Alkotmány- és Igazságügyi Bizottsága elnökének az Ütv. akkénti kiegészítését javasolta, hogy kerüljön az ügyészség kizárólagos hatáskörébe a fogva tartottak rendőrségi fogdában bekövetkezett halála ügyében folytatandó vizsgálat. Javasolta továbbá, hogy a rendőri löfegyverhasználata jogszerűségének és szakszerűségének kivizsgálását is az ügyész végezze kizárólagos hatáskörben. A Legfőbb Ügyészség az Ütv. kiegészítését nem tartotta indokoltnak, álláspontjával érdemben megegyezett az Igazságügyi Minisztérium, valamint a Belügyminisztérium véleménye is [Bv.1303/1996.].³³⁰

A bizottság állásfoglalására figyelemmel született meg a 40/1998. (IX. 9.) BM rendelet, amely akként módosította a Fogdarendelet 21. §-ának (1) bekezdését, hogy a fogdai rendkívüli eseményt a fogva tartásért felelős köteles kivizsgáltatni és haladéktalanul jelenteni a büntetés-végrehajtási felügyeleti ügyésznek. A 21. § új (2) és (3) bekezdése

³³⁰ A legfőbb ügyész az Országgyűlés Alkotmány- és Igazságügyi Bizottságának elnökéhez intézett levelében kifejtette, hogy álláspontja szerint a hatályos jogszabályok – más jogszabályokra is utalva – megnyugtatóan és megfelelően rendezik az országgyűlési biztos által felvetett mindkét kérdést, illetve mindkét eset kivizsgálását. A hatályos szabályozás nem idézett elő összeférhetlenségi okot és nem zárta ki a jogbiztonság elvéből fakadó eljárási garanciák érvényesülését, mint azt az országgyűlési biztos vélemezte. Az országgyűlési biztos által javasolt módosítás lett volna az, amely megfosztaná az érintetteket, illetve hozzátartozóikat az ügyben hozott és sérelmesnek tartott határozat bírósági felülvizsgálatának lehetőségétől, mivel az ügyész határozata nem államigazgatási határozat, nem lett volna az 1958. évi IV. törvény hatálya alá vonható. A legfőbb ügyész rámutatott továbbá arra is, hogy általánosságban is elfogadott jogelv, mely szerint a szolgálattal (munkaviszonnyal) kapcsolatos magatartások kivizsgálása mindig a szolgálati felettes (munkáltatói joggal rendelkező) hatáskörébe tartozik. Az országgyűlési biztos álláspontjának elfogadása esetén a rendőri szerv vezetője más, így például a fegyelmi vétség kivizsgálására sem lenne jogosult, de ugyanígy egyéb közalkalmazotti, közszolgálati dolgozónál is a munkáltatói joggal rendelkező vezető ebből ki lenne zárva. A fogdai rendkívüli eseményt – mely a fogdaőr jelentése alapján jut az eljáró tudomására – a fogva tartásért felelős köteles kivizsgáltatni és haladéktalanul jelenteni a büntetés-végrehajtási felügyeleti ügyésznek. Ez utóbbi rendelkezés garanciája annak, hogy a kivizsgálás ne maradjon el, mert annak megtörténtét, illetve elrendelését a törvényességi felügyeletet ellátó külső szerv – az ügyészség – figyelemmel kíséri és elmaradása vagy nem megfelelő kivizsgálása esetén a törvényben biztosított eszközeivel a mulasztás vagy a mulasztó ellen fellép. A fentiek vonatkoznak a rendőri löfegyverhasználat kivizsgálására is azzal, hogy ebben a kérdésben a Rendőrség Szolgálati Szabályzata igen részletes szabályozást tartalmaz s végső soron a meghozott és sérelmesnek tartott államigazgatási határozat a bíróság előtt ugyancsak megtámadható.

alapján a rendkívüli fogdai esemény vizsgálatát az eltűnt személyek felkutatásának és a rendkívüli halálesetek kivizsgálásának rendjéről szóló 23/1994. (X. 26.) BM rendelet szerint kell lefolytatni, ha a fogva tartott halála rendkívüli halálesetnek minősülő módon következik be. Az elhunyt temetését, hamvasztását csak a hatósági boncolás megtörténte után, az ügyész hozzájáruló nyilatkozatának birtokában engedélyezheti a rendőri szerv.

Az Országgyűlés Alkotmány- és Igazságügyi Bizottságának állásfoglalása alapján sor került továbbá az Alaputasítás módosítására is. A 2/1998. (ÜK. 5.) LÜ utasítás a fogva tartott halálának kivizsgálásával, valamint a fogva tartottal szembeni lőfegyverhasználat esetén követendő eljárás szabályaival egészítette ki a szakági Alaputasítást.

Az országgyűlési biztos annak ellenére, hogy a fentiek szerinti intézkedésekkel egyetértett az OBH 7393/1998. számú ügyben – amelyben a Debreceni Városi Rendőrkapitányság előállító helyiségében elkövetett öngyilkosság miatt folytatott vizsgálatot – azt állapította meg, hogy a Fogdarendelet és az Alaputasítás ellentmondásos viszonya, továbbá az Alaputasítás egymásnak is ellentmondó rendelkezései jogbizonytalanságot eredményeznek, ezért közvetlenül veszélyeztetik a jogállam nélkülözhetetlen elemét képező jogbiztonságot és ezzel alkotmányos visszásságot okoznak. Ugyancsak a jogállamiságot és a jogbiztonságot veszélyeztető alkotmányos visszásságot vélelmezett azzal kapcsolatban, hogy az előállított személyeket, illetve a rendőrségi fogdában fogva tartottakat érintő rendkívüli események vizsgálatát a fogva tartást foganatosító rendőrkapitányság végzi.

Az országgyűlési biztos ügyészséget érintő ismételt ajánlása már nem csupán a rendőrségi fogdában fogva tartott halála ügyében folytatandó vizsgálatnak, hanem a rendőrségi fogdában és az előállító helyiségben fogva tartottakat érintő valamennyi rendkívüli esemény teljes körű vizsgálatának az ügyészség általi lefolytatását javasolja.

A Legfőbb Ügyészség – korábbi álláspontját fenntartva – az országgyűlési biztos ajánlását – annak tartalmát illetően – nem tekintette indokoltnak, a javasolt megoldási formát pedig törvényességi szempontból nem ítélte megvalósíthatónak.

Mindazonáltal az országgyűlési biztosi vizsgálat megállapítására is figyelemmel 2001-ben sor került az Ütv. olyan tartalmú módosítására, amely az ügyészi felügyeleti tevékenységet kiterjesztette a nyomozó hatóságok előállító helyiségeiben fogatosított személyes szabadságkorlátozás törvényességének vizsgálatára is.³³¹ A törvény kiegészítésére figyelemmel kiadásra került továbbá az Alaputasítást módosító 9/2001. (ÜK. 7.) LÜ utasítás, amely a többi fogva tartási hellyel (rendőrségi fogda, büntetés-végrehajtási intézet, idegenrendészeti közösségi szállás) azonos vizsgálati és ellenőrzési kötelezettséget írt elő az ügyészek számára az előállító helyiségek tekintetében, ideértve a fogva tartott öngyilkosságát és más rendkívüli eseményeket is.

Látható tehát, hogy az országgyűlési biztos és az ügyész büntetés-végrehajtással kapcsolatos kontroll szerepének találkozása az ügyészség hatáskörét módosító jogszabályi változások is eredményezték. Mindez azonban felszínre hozta azt a kérdést is, hogy az országgyűlési biztos büntetés-végrehajtással összefüggő vizsgálatait kiterjedhetnek-e az ügyészség törvényességi vizsgálatainak ellenőrzésére, azok értékelésére is, amint az a gyakorlatban nem egyszer megtörtént. Az ilyen „kontroll feletti kontroll” – amit az Obtv. korábbi szabályozása sem zárt ki – nem segítette a végrehajtás garanciarendszerének hatékony működését.

Az ügyészség és az országgyűlési biztos hatáskörével kapcsolatos visszasságot – amivel több tudományos értekezés is foglalkozott³³² – az Obtv.-t módosító 2001. évi XC. törvény szüntette meg. Ezáltal egyértelművé vált – amint azt a dolgozat korábbi részében már kifejtettem –, hogy az ügyészség igazságszolgáltatáshoz köthető feladatai, illetve törvényességi felügyeleti jogköre – ideértve az ügyészség büntetés-végrehajtási

³³¹2001. évi XXXI. törvénnyel módosított Ütv. 11. §-ának ag) pontja.

³³²Varga Zs. András: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának hatásköre és az ügyészség. Magyar Jog, 1996. évi 7. szám, 414-419. oldal.

Varga Zs. András: Ombudsman és ügyészség. Magyar Jog, 1997. évi 3. szám, 171-173. oldal.

Kosztolányi László: Az ügyészség és az állampolgári jogok országgyűlési biztosának hatásköre. Magyar Jog, 1996. évi 8. szám, 471-476. oldal.

törvényességi felügyeleti tevékenységét is – nem tartoznak abba a körbe, amelyet az ombudsman vizsgálhat.

3.2. A civil kontroll és az ügyészség

Az ügyészség és az országgyűlési biztos kapcsolatában a civil kontroll sajátos formájának megjelenése is konfliktust eredményezett. A hatályos jogszabályi rendelkezések kiterjesztő értelmezése vezetett Heves megyében a rendőrségi fogdák vonatkozásában a büntetés-végrehajtás sajátos külső kontrolljaként megjelenni kívánó „civil kapcsolattartási rendszer” gondolatához. A megyei rendőr-főkapitányság vezetője a lakosság és a rendőrség kapcsolatának, a rendőrség iránti közbizalom erősítésének érdekében előkészületeket tett arra, hogy a főkapitányság fogdájába kísérleti jelleggel egy évi időtartamra bevezessék az úgynevezett civil (laikus) kapcsolattartási rendszert.³³³

A civil kapcsolattartási rendszerrel összefüggésben az országgyűlési biztos is vizsgálatot folytatott [OBH 3815/1997.]. A vizsgálat eredményeként nem látta jogszabályi akadályát annak, hogy a civil kapcsolattartási rendszert kísérleti jelleggel bevezessék. Az ombudsman álláspontja szerint az érintett rendőri szerv vezetője a Fogdarendelet 35. §-ának g) pontja szerint nyílt paranccsal láthatta volna el a civil kapcsolattartókat, akik ezáltal általános fogdaellenőrzésre lettek volna jogosultak.

³³³ A főkapitányság a rendszer célját abban jelölte meg, hogy a civil kapcsolattartást végzők megfigyeljék, véleményt nyilvánítsanak és beszámoljanak a főkapitányság fogdájában fogva tartott személyek (elhelyezési, egészségügyi, szociális) körülményeiről, a bánásmódról, megértsék a jogszabályok gyakorlati érvényesülését. A rendszer felállításáért a főkapitány lett volna felelős, tagjait pedig az állampolgárok köréből a megyei és a helyi közgyűlés választotta volna. A civil kapcsolattartók megbízólevél és személyi igazolvány felmutatása mellett végezhetnék volna feladatukat, lehetséges lett volna számukra a fogda valamennyi helyiségébe való belépés, valamint – a fogva tartott előzetes írásbeli hozzájárulása esetén – a fogva tartottal való beszélgetés lehetősége is. A fogdaszemélyzet egy tagja folyamatosan kísérte volna a kapcsolattartókat, aki a beszélgetéskor is jelen lett volna. Az elképzelés szerint a kapcsolattartók tapasztalataikról jegyzőkönyvet készítettek volna, az intézkedést szükségessé tevő hiányosságok megszüntetésére az arra illetékes rendőri szerv lett volna köteles.

Az ügyészség a kérdést a rendőrség, valamint az országgyűlési biztos álláspontjától egyaránt eltérő módon ítélte meg.³³⁴ A hatályos jogszabályi rendelkezések ugyanis sem társadalmi szervezet, sem önkormányzat által delegált állampolgárok számára nem tették – és azóta sem teszik – lehetővé, hogy az előzetes letartóztatás végrehajtása körében a civil kapcsolattartási rendszerrel összefüggő módon vizsgálódjon, megfigyelést végezzen. A jogszabályi rendelkezés hiányát sem főkapitányi megbízás, sem nyílt parancs nem pótolhatja, utóbbi civil személyek számára nem is lett volna kiadható. A Belügyminisztérium a Legfőbb Ügyészség álláspontját tudomásul vette [Legfőbb Ügyészség Bv.714/1997.].

A fentiek kapcsán hangsúlyozni szükséges, hogy az ügyészség a büntetés-végrehajtás törvényességi felügyelete során jogosult ellenőrizni az illetékes szerveknél a büntetések és intézkedések végrehajtására vonatkozó jogszabályok megtartását, azt, hogy az egyes jogszabályi rendelkezések kiterjesztő értelmezése nem sérti-e a törvényességet, nem veszélyezteti-e a vonatkozó garanciális szabályokat. Amikor az ügyészség a civil kapcsolattartási rendszer jogszabály-ellenességét hangsúlyozva annak bevezetésével nem értett egyet, alkotmányos kötelezettségét teljesítette, ezzel szolgálta a jogállamiságot és a jogbiztonságot.

Azt is indokolt nyomatékosítani továbbá, hogy az ügyészség soha nem vitatta a fogva tartottakkal való kapcsolattartás új formái megteremtésének reális társadalmi igényét, az ezzel összefüggő kezdeményezések indokoltságát, hanem mindig „csak” annak törvényi alapját és garanciáit hiányolta. Ezt fejtette ki Vókó György is az Országos Kriminológiai Intézetben az Ügyészek Lapja által 2004-ben szervezett kerekasztal beszélgetésen, amikor többek között a Magyar Helsinki Bizottság képviselőjének jelenlétében hangsúlyozta a civil kontroll jogállami szükségességét és hasznosságát, hozzátéve azonban, hogy az nem lehet az ügyészi felügyelet konkurenciája.³³⁵

³³⁴A Heves Megyei Főügyészség a főkapitány intézkedésével szemben V.166/1997/1. szám alatt óvást nyújtott be és indítványozta a végrehajtás felfüggesztését.

³³⁵Nagy Emese: A büntetés-végrehajtás helyzete Magyarországon (jegyzőkönyv az Országos Kriminológiai Intézet 2004. április 22-én megtartott kerekasztal beszélgetéséről). Ügyészek Lapja, 2004. évi 3. szám, 28. oldal.

3.3. A bíróság és az ügyészség

A kontrollrendszer egyes elemeinek kapcsolatában nem kerülhető meg az ügyészség és bíróság viszonylata sem. A büntetés-végrehajtási bíró a garanciarendszer fontos eleme, a Bv. tvr. II. fejezete szerinti eljárásában a büntetés-végrehajtási felügyeleti ügyészek a jogszabály által meghatározottak szerint vesznek részt, határozatával szemben – amennyiben azt a törvény nem zárja ki – fellebbezéssel élhetnek. Nyilvánvaló alkotmányos evidencia, hogy a büntetés-végrehajtási bíró ezen igazságszolgáltatási tevékenységével összefüggésben az ügyészségnek semmilyen vizsgálati, ellenőrző szerepe nincs és nem is lehet, ellenkező esetben a jogállam súlyos sérelme következne be. A büntetés-végrehajtási bíró szerepére azonban – amint arra a dolgozatban az előzőekben már utaltam – sajátos „Janus-arcúság” jellemző, mivel számos más olyan adminisztratív, igazgatási, végrehajtó-rendelkező feladatot is végez, ami már nem bírói munka. Ezen utóbbi tevékenysége kapcsán vannak olyan területek, amelyek jogosan válthatják ki a kontrollrendszer másik szereplőjének „érdeklődését”, ugyanis a végrehajtás ezen területei sem maradhatnak törvényességi ellenőrzés nélkül.

A fentiekkel összefüggő jogértelmezési vita akkor „lángolt fel” először, amikor az ügyészség 1992-ben országos vizsgálat keretében ellenőrizte a szabadságvesztés büntetések fogamatba vételének törvényességét. A vizsgálat szükségszerűen kiterjedt a megyei bíróságok büntetés-végrehajtási csoportjainak végrehajtást előkészítő, végrehajtó-rendelkező tevékenységére is. Az ügyészség a vizsgálatot kizárólag Pest megyében nem tudta elvégezni, mivel a Pest Megyei Bíróság akkori elnöke azt – a bírói függetlenség sérelmére hivatkozva – megtiltotta.

A Magyar Jog című folyóiratban kibontakozott vita során – amelynek magam is részese voltam³³⁶ – a megyei bíróság elnöke többek között azzal érvelt, hogy az Alkotmány

³³⁶Gatter László: Meddig terjedhet az ügyészség törvényességi felügyelete? Magyar Jog, 1993. évi 4. szám, 225-226. oldal.

Lajtár István: A független bíróság nem büntetés-végrehajtó szerv. Magyar Jog, 1993. évi 8. szám, 488-490. oldal.

rendelkezése alapján a bíróság büntetés-végrehajtással kapcsolatos tevékenysége felett az ügyészség nem gyakorol törvényességi felügyeletet, hanem csak a büntetés-végrehajtás, azaz a büntetés-végrehajtási intézetek vonatkozásában. Megítélése szerint a megyei bíróság büntetés-végrehajtási csoportjának valamennyi tevékenysége az igazságszolgáltatás része, így annak ügyészi törvényességi vizsgálata a büntetés-végrehajtási bíró bírói tevékenységének kontrollját jelentené, ami súlyosan sértené a bírói függetlenséget.

Az ezzel szemben kifejtett álláspontom szerint – melyet ma is fenntartok – a büntetés-végrehajtási bíró által vezetett büntetés-végrehajtási csoport tevékenysége bírói feladatnak nem minősülő igazgatási, végrehajtó-rendelkező tevékenység, amelyre az ítélezésben testet öltő bírói függetlenség nem terjed ki, az a büntetés-végrehajtás része, amely az ügyészség törvényességi felügyelete alatt áll.³³⁷

Az ügyészség álláspontját igazolta vissza a 2001. évi XXI. törvény, amely az Ütv. IV. fejezetét olyan további szabályokkal egészítette ki, amelyek a bíróság büntetés-végrehajtási igazgatási tevékenységével összefüggésben erősítik az ügyészi felügyelet hatékonyságának garanciáit. A törvényi szabályozás módosulása folytán, amennyiben az ügyész a bíróság büntetés-végrehajtási igazgatási tevékenységével összefüggésben intézkedésre okot adó körülményt észlel, a jogszabályi rendelkezés érvényesülésének biztosítása érdekében a megyei (fővárosi) bíróság elnökének intézkedését kezdeményezi. Az ügyészség alkotmányos törvényességi felügyeletének biztosítása a bíróság érdeke is, figyelemmel arra, hogy az a jogerős bírósági határozat tekintélyének megóvását hivatott elősegíteni. Az ügyész törvényességi felügyeleti eszköztárának

³³⁷ Az Alkotmánybíróság 53/1991. (X. 31.) ÁB határozata indokolásának II.2. pontja a bíróságok ítélkező tevékenységét egyértelműen elkülöníti az igazgatási tevékenységüktől. A büntetés végrehajtásával kapcsolatos tevékenységük az utóbbiba tartozik, amelyre elvi jelentőséggel mutatott rá az Alkotmánybíróság, amikor kifejtette, hogy a hatalmi ágak elválasztása nem jelenti egyszersmind a hatalmi ágak korlátozhatatlanságát. „Az igazságügyi igazgatás a közigazgatás olyan – viszonylag önálló – szakterülete, amelybe nem csupán a bíróságokkal kapcsolatos igazgatási feladatok ellátása tartozik bele, hanem a bírósági határozatok intézményes végrehajtásáról szóló gondoskodás ... is.”

fentiek szerinti kiteljesedése egyaránt hozzájárult a büntetés-végrehajtás törvényességének és hatékonyságának további erősödéséhez.

Mindezek mellett azon álláspontomnak is hangot kívánok adni, hogy a következetes és megnyugtató megoldást abban látnám, amennyiben a büntetés-végrehajtási bírót a jogalkotó mentesítené a bírói feladaton kívüli igazgatási jellegű tevékenység ellátása alól.

3.4. Hazai és nemzetközi kontroll

A kontrollrendszer egyes szereplőinek kapcsolatát vizsgálva röviden szólni kell az államok „feletti” nemzetközi kontroll nemzeti ellenőrzésre gyakorolt hatásáról is. Egyrészt a nemzetközi kontroll szereplői (például: CPT) az egyes tagállamokban tett ellenőrző látogatásaik során a nemzeti kontrollrendszer gyakorlatát is értékeli, esetleges fogyatékoságait kifogásolják, ami annak korrekcióját eredményezheti. Másrészt a büntetés-végrehajtás kérdésével foglalkozó nemzetközi fórumok a szerződő felek számára időnként újabb ajánlásokat is megfogalmaznak a nemzeti garancia- és kontrollrendszer jogállami működésével összefüggésben.

Ez utóbbi kérdés kapcsán külön kiemelés igényel az ENSZ közgyűlésének 2002. december 18-án megtartott 25. ülésén az A/RES/57/199. számú határozattal elfogadott, a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód elleni Egyezmény³³⁸ fakultatív kiegészítő jegyzőkönyve. A kiegészítő jegyzőkönyv – amelyhez a Magyar Köztársaság még nem csatlakozott – 2003. február 4. napjától áll nyitva aláírásra a tagállamok számára.

A jegyzőkönyv Preambuluma többek között emlékeztet az Emberi Jogok Világkonferenciájának azon állásfoglalására, mely szerint a kínzás megszüntetésére irányuló erőfeszítéseknek mindenekelőtt a megelőzésre kellene koncentrálniuk, ami az

³³⁸ Az Egyezményt az ENSZ Közgyűlése XXXIX. ülészakán fogadta el, Magyarország részéről a megerősítő okirat a letétbe helyezése 1987. augusztus 15-én megtörtént, az Egyezmény 1987. június 26-án lépett hatályba, Magyarországon az 1988. évi 3. számú törvényerejű rendelet hirdette ki.

Egyezmény fakultatív kiegészítő jegyzőkönyvének elfogadását igényli, a fogva tartási helyek rendszeres látogatásából álló preventív rendszer kiépítésének szándékával. Megállapítja továbbá, hogy a szabadságuktól megfosztott személyek kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód elleni védelme a fogva tartási helyek rendszeres látogatásán alapuló megelőző jellegű, nem igazságügyi eszközökkel erősíthető.

A jegyzőkönyv két alapvető fontosságú rendelkezést tartalmaz, egyrészt felállítja a Megelőzési Albizottságot,³³⁹ másrészt minden szerződő fél számára előírja a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzésére nemzeti szinten prevenciók mechanizmus működtetését, valamint annak keretében egy vagy több látogató testület (visiting bodies) felállítását.

A garancia- és kontrollrendszer szempontjából a jegyzőkönyv rendelkezései – jelentőségükre figyelemmel – részletes elemzést igényelnek.

A szerződő felek kötelesek engedélyezni a Megelőzési Albizottság látogatását a joghatóságuk vagy felügyeletük alá tartozó minden olyan helyen, ahol embereket fosztanak meg szabadságuktól. A jegyzőkönyv 4. cikkének 2. pontja értelmében a szabadságelvonás fogalma magában foglalja a fogva tartás és a szabadságvesztés bármely formáját, továbbá a személynek olyan köz vagy civil fogva tartási létesítményben történő elhelyezését, amelyet az érintett tetszés szerint nem, csak bírói, közigazgatási vagy más hatósági döntés alapján hagyhat el.

A Megelőzési Albizottság látogatásokat tesz a 4. cikk szerinti helyszíneken és javaslatokkal él a szerződő felek irányában a szabadságuktól megfosztott személyek

³³⁹ A Megelőzési Albizottság tevékenységét az ENSZ Alapokmányának keretei között végzi, annak céljai és elvei alapján, a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmódra vonatkozó ENSZ szabályokra figyelemmel. Tevékenységét a bizalom, a pártatlanság, az egyenlőség, az egyetemesség és a tárgyilagosság elve vezérli. Tagjai a szerződő felek által jelöltek közül – titkos szavazás útján – választott magas erkölcsi értékkel bíró személyek, akik bizonyított szakmai tapasztalatokkal rendelkeznek az igazságszolgáltatás területén, különösen büntetőjogi, büntetés-végrehajtási vagy rendészeti szakágban, vagy olyan területeken, ahol a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmód jelentőséggel bír.

védelmével kapcsolatban a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód ellen. Együttműködik mindazon nemzetközi, regionális és nemzeti intézményekkel vagy szervezetekkel, amelyek a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód ellen védelem erősítésén dolgoznak.

A Megelőzési Albizottság szükség esetén tanácsokat és segítséget ad a szerződő felek részére a nemzeti megelőző mechanizmusok felállításához, közvetlen – szükség esetén bizalmas – kapcsolatot tart fenn a nemzeti megelőzési mechanizmusokkal, képzéseket és technikai segítséget nyújt részükre. A szerződő feleknek ajánlásokat tehet annak érdekében, hogy erősítsék a nemzeti megelőző mechanizmus kapacitását és megbízatását a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód elleni védelemben (jegyzőkönyv 11. cikk).³⁴⁰

A Megelőzési Albizottság először programot dolgoz ki az időszakos látogatásokról, majd értesíti a szerződő feleket annak érdekében, hogy azok késedelem nélkül megtehessék a szükséges intézkedéseket a látogatás lefolytatásához.

A látogatásokon – melyeket a Megelőzési Albizottság legalább két tagja végez – szükség esetén a tagok kíséretében az ENSZ emberi jogi főbiztosa és az ENSZ nemzetközi bűnmegelőzési központja által tett javaslatok alapján összeállított szakértői névjegyzékből választható szakértők is részt vehetnek. A névjegyzék összeállításakor az érintett államok legfeljebb öt nemzeti szakértőt javasolhatnak. Amennyiben az érintett szerződő fél ellenzi a kijelölt szakértő látogatáson való részvételét, a Megelőzési Albizottság új szakértőt javasolhat.

³⁴⁰ Annak érdekében, hogy a Megelőzési Albizottság elláthassa a 11. cikkben meghatározott mandátumát, a szerződő felek vállalják, hogy:

- a) területükön fogadják a Megelőzési Albizottságot és engedélyezik a jelen jegyzőkönyv 4. cikke szerinti fogva tartási helyszínekhez való hozzáférést;
- b) minden lényeges információt közölnek a Megelőzési Albizottsággal, amelyet a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód elleni védelem erősítése érdekében elfogadható szükségletek és intézkedések értékeléséhez igényelhet;
- c) előmozdítják és megkönnyítik a Megelőzési Albizottság és a nemzeti prevenciók mechanizmusok közötti kontaktusokat;
- d) megvizsgálják a Megelőzési Albizottság javaslatait és a lehetséges végrehajtási intézkedésekről párbeszédet folytatnak (jegyzőkönyv 12. cikk).

A szerződő felek kötelesek együttműködni a Megelőzési Albizottsággal, melynek részleteit a jegyzőkönyv 14. cikke tartalmazza.³⁴¹ A meghatározott fogva tartási helyszínek meglátogatása ellen kifogást emelni csak olyan nemzetvédelmi, közbiztonsági ok, természeti katasztrófára, sürgős és elháríthatatlan indok, illetve a meglátogatandó helyszínen lévő súlyos zavargás miatt lehet, amelyek átmenetileg megakadályozzák az ilyen látogatások lefolytatását. Ezen körön kívül eső vészhelyzetre a szerződő fél nem hivatkozhat a látogatás elleni kifogásként.

A jegyzőkönyv 16. cikke alapján a Megelőzési Albizottság ajánlásait és megállapításait bizalmasan közli a szerződő féllel és – amennyiben azt jelentősnek ítéli – a nemzeti prevenciós mechanizmussal. A jelentést, valamint az érintett szerződő fél által adott magyarázatokat akkor teszi közzé, ha azt a szerződő fél kéri. Amennyiben a szerződő fél a jelentés valamely részletét nyilvánosságra hozza, a Megelőzési Albizottság az egész jelentését közzéteheti. Semmilyen személyes adat nem hozható azonban nyilvánosságra az érintett személy kifejezett hozzájárulása nélkül. A Megelőzési Albizottság tevékenységéről évente nyilvános jelentést készít a Kínzás Elleni Bizottság számára.

A Kínzás Elleni ENSZ Egyezmény fakultatív jegyzőkönyvéből látható, hogy az ENSZ az Európa Tanács tagállamai által aláírt – hazánkban az 1995. évi III. törvénnyel kihirdetett – Kínzás Elleni Konvenció révén létrehozott CPT ellenőrzéseihez hasonló

³⁴¹ Annak érdekében, hogy a Megelőzési Albizottság elláthassa mandátumát, a szerződő felek vállalják, hogy engedélyezik/biztosítják:

- a) a jegyzőkönyv 4. cikke szerinti fogva tartási helyszíneken lévő személyi szabadságuktól megfosztott személyek létszáma vonatkozó információkhoz való korlátlan hozzáférést, úgyszintén a helyszínek számához és elhelyezkedésükhöz való hozzáférést;
- b) ezen személyekkel való bánásmódra vonatkozó minden információhoz való korlátlan hozzáférést, továbbá a fogva tartásuk körülményeire vonatkozó információkat;
- c) a fogva tartási helyekre, azok felszereléseire, illetve berendezéseire vonatkozó minden információhoz való korlátlan hozzáférést;
- d) a lehetőséget a szabadságuktól megfosztott személyekkel történő tanúk nélküli személyes interjúk készítésére, szükség esetén tolmács segítségével vagy más olyan személy közreműködésével, akiről a Megelőzési Albizottság feltételezi, hogy lényeges információkat szolgáltat;
- e) a látogatandó helyszínek és a megkérdezendő személyek megválasztásának szabadságát (jegyzőkönyv 14. cikk).

kontrollmechanizmust hívott életre a Megelőző Albizottság formájában. A fakultatív jegyzőkönyvhöz való csatlakozás egy CPT tagállam részére azt jelenti, hogy az adott területen érvényesülő nemzetközi kontroll gyakorlatilag megduplázódik. Ez azon túl, hogy a tagállam számára szükségszerűen többlet-feladatot és megfelelési kényszert jelent, vélhetően alapvetően új kihívással nem jár. Ehhez képest azonban már tartalmilag is újszerű kihívást eredményez a nemzeti prevenciós mechanizmusok megteremtésével összefüggő elvárás.

A jegyzőkönyv 18. cikke alapján a szerződő feleknek biztosítaniuk kell a nemzeti prevenciós mechanizmusok és azok személyi összetételének függetlenségét. Megfelelő lépéseket kell tenniük annak érdekében, hogy ezen mechanizmusok rendelkezzenek a megkívánt képességekkel és szakmai ismeretekkel. Igyekezniük kell a nemzeti egyensúly fenntartására és az országban található etnikai és kisebbségi csoportok képviselőinek biztosítására. A szerződő feleknek garantálniuk kell továbbá a kontroll működéséhez szükséges forrásokat.

A nemzeti prevenciós mechanizmusok számára a szerződő feleknek minimálisan a következő hatásköröket kell biztosítaniuk:

- a) A 4. cikk szerinti fogva tartási helyszíneken a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmód időszakos vizsgálatát azzal a céllal, hogy amennyiben szükséges, erősítsék a kínzással és az embertelen vagy megalázó büntetésekkel vagy bánásmóddal szembeni védelmüket;
- b) ajánlások tételét az illetékes hatóságok részére azzal a céllal, hogy javítsák a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmódot és megelőzzék a kínzást és más embertelen vagy megalázó büntetéseket;
- c) javaslatok és megállapítások tételét a hatályos jogszabályok vagy a jogszabálytervezetek tekintetében (jegyzőkönyv 19. cikk).

A szerződő fél legkésőbb a jegyzőkönyv hatályba lépésétől, ratifikálásától vagy az ahhoz való csatlakozástól számított egy éven belül köteles felállítani a nemzeti megelőző mechanizmust. A fakultatív jegyzőkönyv 24. cikke azt is lehetővé teszi, hogy a megerősítéskor a szerződő fél a Megelőző Albizottság eljárásával vagy a nemzeti

prevenciós mechanizmus felállításával összefüggő kötelezettségek végrehajtásának elhalasztását kérje. A halasztás legfeljebb három évre szól, megalapozott kifogás esetén azonban a Megelőzési Albizottsággal folytatott konzultációt követően a Kínzás Elleni Bizottság ezt az időtartamot további két évvel meghosszabbíthatja.

Megállapítható, hogy a nemzeti prevenciós mechanizmus felállításának követelménye nehezen illeszthető a hazai garancia- és kontrollrendszer hatályos szerkezetébe. A kontroll tárgyköre ugyanis szélesebb, mint az a hatókör, amit a jelenlegi garancia- és kontrollrendszer lefed, mivel az olyan szabadságelvonásokra is kiterjed, amelyek kívül esnek a büntetés-végrehajtás tárgykörén (ilyenek lehetnek például a polgári pszichiátriai intézetben eszközölt elhelyezések). Az új nemzeti kontroll – annak összetételére, valamint a jegyzőkönyv vonatkozó elvárásaira tekintettel – ez idő szerint nem telepíthető a meglévő kontrollrendszer egyik eleméhez sem, ezért a fakultatív jegyzőkönyv aláírása meggyőződésem szerint a hazai garancia- és kontrollrendszer egyik legnagyobb kihívása lehet az új évezred elején.

VI. A büntetés-végrehajtás garancia- és kontrollrendszerének fejlesztésével összefüggő kodifikációs javaslatok

A büntetés-végrehajtás garancia- és kontrollrendszerének kutatása során, annak átfogó vizsgálata eredményeként – jogalkalmazási tapasztalataimra is figyelemmel – nyilvánvalóvá vált számomra, hogy indokolt a hazai jogállami biztosítékokra vonatkozó hatályos szabályozás korrekciója. Annak érdekében, hogy a végrehajtás feletti ellenőrzés intézményei teljes és az új évezredben elvárható hatékonyságú jogvédelmet biztosítsanak, a kontrollrendszer bizonyos körű továbbfejlesztése szükséges.

Erre irányuló – jogszabály-módosítással összefüggő, illetve alacsonyabb szintű normák felülvizsgálatával kapcsolatos – javaslataimat a dolgozat külön fejezetében összegeztem.

1. A végrehajtás jogállami biztosítékaival kapcsolatos szabályozás rendszere

A kutatás annak vizsgálatára is kitért, hogy a garancia- és kontrollrendszer hatályos szabályozásának jelenlegi kodifikációs megoldása – a büntetés-végrehajtási jog fejlődésére is figyelemmel – megfelelően szolgálja-e az ellenőrzés hatékonyságát, a jogállami jogbiztonság követelményét.

A garanciarendszer egyes elemeire vonatkozó rendelkezések ez idő szerint számos külön jogszabályban,³⁴² a végrehajtásra vonatkozó egyéb rendelkezések között lelhetők fel anélkül, hogy azok sajátos jellegüknél, súlyuknál fogva elkülönült szabályozást nyertek volna. A jelenlegi megoldás megítélésem szerint hátrányosan befolyásolja a kontrollrendszerre vonatkozó szabályozás teljes körű áttekinthetőségét az egyes garanciális szabályok közötti összefüggés felismerését, de adott esetben megnehezítheti azok koherens alkalmazását is.

³⁴²Bv. tvr., Ütv., Rtv., Bv. Szervezeti törvény, Bv. Szabályzat, Fogdarendelet, Javítóintézeti Rendtartás stb.

Álláspontom szerint ezért helyes megoldás lenne, amennyiben a büntetés-végrehajtás feletti jogállami kontrollrendszerre vonatkozó törvényi szintű szabályozást igénylő rendelkezések az új Büntetés-végrehajtási törvény önálló fejezetében elkülönülten szerepelnének, a különböző jogszabályokban szereplő további részletszabályok pedig egy közös végrehajtási rendeletben kerülhetnének elhelyezésre.

A fentiek szerinti kodifikációs megoldás megfelelően tükrözné a végrehajtás feletti jogállami kontroll jelentőségét, jól szolgálná annak áttekinthetőségét, segítené az ellenőrzés hatékonyságát és a jogbiztonság érvényesülését.

2. Az ügyészi törvényességi felügyelet

Az ügyészi kontroll továbbfejlesztése kapcsán indokoltnak gondolom a büntetés-végrehajtás feletti törvényességi felügyeleti ügyészi és jogvédelmi tevékenység hatókörének kiterjesztését a jogi személlyel szemben alkalmazható intézkedések, a lakhelyelhagyási tilalom, valamint a távoltartás végrehajtására, ezzel összefüggésben az Ütv. és az Alaputasítás megfelelő módosítását.

Véleményem szerint szükséges továbbá a több tekintetben is felülvizsgálatra szoruló – számos alkalommal módosított – Alaputasítás új legfőbb ügyészi utasítással történő felváltása.

Az új Alaputasításban – annak garanciális jelentősége folytán – megítélésem szerint többek között az is rögzítést igényelne, hogy a büntetés-végrehajtási törvényességi felügyeleti és jogvédelmi ügyészek a főügyészségeken a büntetőjogi szakterületet irányító főügyész-helyettesnek közvetlenül alárendeltek. További többlet-garanciát jelentene, amennyiben az Alaputasítás – a jelenlegi szabályozástól eltérően – a szakterületi tevékenységet ellátó ügyész megbízása előtt nemcsak a Legfőbb Ügyészség Büntetés-végrehajtási Törvényességi Felügyeleti és Jogvédelmi Önálló Osztály vezetője véleményének beszerzését írná elő, hanem a megbízást az osztályvezető ügyész előzetes hozzájárulásához kötné.

3. A büntetés-végrehajtás bírósági kontrollja

A büntetés-végrehajtással összefüggő bírósági feladatok ellátásával kapcsolatban indokoltnak tartanám a jelenlegi helyzettől eltérő, következetesen profiltiszta kodifikációs megoldásra való áttérést.

Álláspontom szerint helyes lenne, amennyiben a bíróságnak a büntetés-végrehajtással összefüggő valamennyi bírói feladatát a büntetés-végrehajtási bíró látná el, tehát hozzá kerülnének azok a feladatok is, amelyeket a Be. ez idő szerint az ítéldbíró hatáskörébe utal [halasztás, részletfizetés szabályai (Be. 591-595. §), a Be. XXIX. Fejezetében lévő büntetés-végrehajtást érintő különleges eljárások].

Egyidejűleg a büntetés-végrehajtási bírót mentesíteni kellene azon igazgatási teendőinek ellátása alól, melyek nem tartoznak a szorosan vett igazságszolgáltatási tevékenységéhez. E téren aggályosnak tartom az új Büntetés-végrehajtási kódex korábbiakban ismertté vált tervezetének azon elgondolását, amely az ítéldbíróság adminisztratív terhektől való mentesítése érdekében – ami egyébként valóban kívánatos lenne – a végrehajtáshoz szükséges okiratok kiállításának és a végrehajtásra kötelezett szervhez történő megküldésének feladatát is a büntetés-végrehajtási csoportra, illetve a büntetés-végrehajtási bíróra ruházná.

A megyei (fővárosi) bíróságok büntetés-végrehajtási csoportjainak megerősítésével az új feladat ellátásának feltételeit ugyan biztosítani lehet, a tervezett kodifikációs megoldás azonban a büntetés-végrehajtási bíró bírói szerepnek erősítése helyett annak további erodálását eredményezheti, ami megítélésem szerint elkerülendő lenne.

Az új Büntetés-végrehajtási kódexben szükségesnek tartom a büntetés-végrehajtási bírói eljárás sajátosságait tartalmazó külön nevesített büntetés-végrehajtási eljárási szabályok megalkotását, azoknak a mainál egyértelműbb beillesztését a büntetőeljárás rendszerébe. Az Alkotmánybíróság 5/1992. (I. 30.) AB határozatában foglaltakra is figyelemmel meg kell őrizni a büntetés-végrehajtási bíró határozatai elleni széles körű fellebbezés lehetőségét. Indokolt biztosítani továbbá a jogerős és törvénytörő büntetés-

végrehajtási bírói döntés orvoslásának lehetőségét, például utólagos büntetés-végrehajtási bírói eljárás megteremtése útján.

4. Az országgyűlési biztos

A büntetés-végrehajtás garancia- és kontrollrendszerét érintő hatályos alkotmányos keretek mellett és törvényi szabályozás mentén nem tartom szükségesnek a büntetés-végrehajtás területére specializálódott új külön biztosi intézmény megteremtését. Hangsúlyozni kívánom azonban, hogy annak nem alkotmányossági akadályát látom – mivel alkotmányos jogok védelmére ilyen új jogintézmény létrehozható –, ez idő szerint azonban véleményem szerint nincsenek olyan meghatározó garanciális, törvényességi, hatékonysági érvek, amelyek a változtatás mellett szólnának.

Nem lehet figyelmen kívül hagyni továbbá azt a körülményt sem, hogy az ombudsman alapvetően közvetítő jogvédelmi funkciót lát el. Minél inkább jogkorlátozásra irányul a hatóság működése – a büntetés-végrehajtás klasszikusan ilyen terület – annál kevesebb esélye lehet a megegyezésnek. Egyetértek Varga Zs. Andrással abban is, hogy egy új intézmény létrehozása során többféle problémával is szembe kell nézni. Ha az új külön biztos már meglévő intézményektől vesz át feladatokat, akkor az utóbbi érdekeivel várhatóan szembe kerül. Amennyiben azonban olyan feladatokat lát el, amelyeket – legalább részben mások is végeznek –, akkor szükségszerű a közöttük fellépő vetélkedés.³⁴³

A büntetés-végrehajtási parlamenti biztosi intézmény meggyőződésem szerint jelenleg többlet-garanciát nem eredményezne, a kontrollrendszer hatékonyságát nem javítaná, ellenkezőleg, szükségtelen „ombudsman-inflációt” gerjesztene. Hasonló okból nem látom indokát az oktatási jogok védelme érdekében létrehozott miniszteri biztoshoz hasonló ombudsmani intézmény felállításának sem.

³⁴³Varga Zs. András: Ombudsmanok Magyarországon. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004., 184. oldal.

Tekintettel azonban arra, hogy az országgyűlési biztos ez idő szerint is komoly szerepet játszik a büntetés-végrehajtás feletti kontroll terén, ezért álláspontom szerint indokolt lenne – a gyermeki jogok védelméhez hasonló módon – az általa ellátott ellenőrző szerepnek a hatályos Bv. Szervezeti törvényben történő nevesítése.

Új parlamenti biztosi intézmény létrehozásának megfontolását kizárólag akkor tartanám indokoltnak, ha a garancia- és kontrollrendszer alkotmányos rendszerében meghatározó változás következne be. Ilyennek tekinteném az ügyészség alkotmányos státuszának megváltozását. Az ügyészség Parlament, illetve Kormány alá rendelésének kérdését, az ügyészség alkotmányjogi helyzetét³⁴⁴ dolgozatomban nem kívánom részletesen elemezni – az önálló doktori értekezés tárgya is lehetne –, kizárólag annak a büntetés-végrehajtás feletti ügyészi kontrollt érintő esetleges kihatását elemzem.

Az ügyészi törvényességi felügyelet hatékonyságának egyik meghatározó fundamentuma a kontrollt ellátó szervezetnek az ellenőrzött szervtől való teljes függetlensége.

Abban az esetben, amennyiben az alaptörvény minősített többséget igénylő módosítása révén megváltozna az ügyészség alkotmányos státusa és azt a végrehajtó hatalom (a büntetés-végrehajtásért is felelős miniszter) alá helyeznék, éppen ez a fundamentum kerülne veszélybe, ami miatt már megkerülhetetlenné válna az ügyészségi kontrollszerep felülvizsgálata. Jogos kérdésként merülne fel, ugyanis hogy egy ilyen új helyzetben megteremthetők-e olyan garanciák, amelyek mellett megmaradhatna az ügyészi felügyelet jelenlegi tartalma, megőrizhető lenne-e annak hatékonysága, vagy az

³⁴⁴Petrétei József: Az ügyészség alkotmányjogi helyzetéről a Magyar Köztársaságban. Magyar Jog, 1997. évi 3. szám.

Tóth Mihály: Érvek az ügyészség kormány alá rendelése mellett. Ügyészek Lapja, 1999. évi 6. szám.

Györgyi Kálmán: Az ügyészség átalakulása. Ügyészek Lapja, 1994. évi 6. szám.

Fejes Péter: Az ügyészség az ezredforduló küszöbén. Ügyészek Lapja, 1997. évi 4. szám.

csak bizonyos területekre korlátozódna, illetve az alkotmányos helyzet változása együtt járna akár az ügyészség egyes hatásköreinek teljes elvesztésével is.

Remélhetőleg végleg kikerült az igényesebb jogi gondolkodásból az igazságügyért felelős miniszternek alárendelt „büntetés-végrehajtási főfelügyelő” ötlete, hiszen még laikus szemmel nézve is furcsa optikájú lenne, ha a büntetés-végrehajtásért felelős minisztérium egyik folyosóját (a büntetés-végrehajtás működtetésével foglalkozó részleget) a minisztérium másik folyosója (a büntetés-végrehajtás törvényességének ellenőrzésével foglalkozó részleg) felügyelné.³⁴⁵

Összességében úgy vélem, egy lehetséges – de nem remélt – alkotmányjogi változás feltétlenül hátrányosan érintené a büntetés-végrehajtás feletti garancia- és kontrollrendszer egészét, olyan elbizonytalanodást és feszültséget eredményezne, ami akár a végrehajtás törvényességét is veszélyeztetné, ezért álláspontom szerint az mindenképpen elkerülendő lenne.

5. A társadalmi ellenőrzés

Szükségnek tartom a büntetés-végrehajtást érintő civil kontroll megfelelő garanciákkal kiépített, egyértelmű törvényes felhatalmazáson alapuló jogi szabályozásának mielőbbi megteremtését.

Megítélésem szerint olyan törvényi szintű szabályozásra lenne szükség, amely a személyi szabadságkorlátozásokat érintően a mainál lényegesen több biztosítékkal és – a kontroll működését nem elnehezítve – részletesebb szabályozás mentén megnyugtató módon biztosítaná a társadalmi ellenőrzésnek a kontrollrendszeren belüli korrekt elhelyezését.

Figyelemmel arra, hogy a kellő garanciákkal körülhatárolt és törvényesen működő társadalmi ellenőrzés hozzájárulhat a külső kontroll erősítéséhez, ezért megfontolandó,

³⁴⁵Hlavathy Attila: Az ügyészség közjogi státusa és feladatköre. Ügyészégi Értesítő, 1995. évi 1-2. szám, 68. oldal.

hogyan a több vitát is kiváltó és garanciális szempontból sem minden tekintetben megnyugtató eddigi együttműködési megállapodások helyett törvényi szabályozás rendezze a társadalmi ellenőrzés kérdését. A civil kontrollnak nem csupán az ellenőrzés, az intézményesített nyilvánosság szerepét kellene betöltenie, hanem a helyi szervekkel segítő, támogató, tanácsadó és közvetítő feladatokat is ellátja. E tevékenység azonban az állami büntetőigény törvény szerinti érvényesülését nem zavarhatja.

Ellenőrzéseket végezhetnének a bánásmód, az elhelyezés, az anyagi és egészségügyi ellátás, a jogorvoslati jog biztosítása, a társadalmi beilleszkedés segítése érdekében. A személyi szabadságkorlátozásokat foganatosító szervek (büntetés-végrehajtási intézet, rendőrségi fogda javítóintézet stb.) székhelyén működő önkormányzatot lenne helyes a tagok megválasztására felkérni. Kizáró okként kellene megfogalmazni a büntetett előéletet, továbbá a jelölttel szemben folyamatban lévő büntetőeljárást, valamint ha a jelölt hozzátartozóján szabadságelvonással járó büntetést vagy intézkedést hajtanak végre. Meg kellene határozni a megbízatás tartamát, megszűnésének feltételeit, továbbá a bizottsági tagsággal összefüggésben történő bármilyen visszaélés jogkövetkezményeit (büntető, fegyelmi, kártérítési stb.). Szabályozást igényelne a látogatás gyakorisága, a fogva tartottakkal való kapcsolattartás módja, az iratbetekintés kérdése. Az ellenőrzés tapasztalatairól folyamatosan, intézkedés szükségessége esetén soron kívül tájékoztatni kellene a törvényességi felügyeletet ellátó ügyészt, valamint a fogva tartó szerv vezetőjét.

6. A belső ellenőrzés

A büntetés-végrehajtás belső ellenőrzése kapcsán meghatározó kérdés, milyen intézményi, strukturális rendben, hatásköri-felelősségi szabályok mentén alakul a minisztériumi szintű kontroll, továbbá miként szerveződik a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságán belüli irányítási, ellenőrzési feladatok ellátása, milyen a kettő kapcsolata.

Kiemelést igényel, hogy a belső kontrollrendszeren belüli hangsúlyok meghatározása (az országos parancsnokság irányában megnyilvánuló minisztérium általi felügyelet

erősítése, vagy ellenkezőleg, az országos parancsnokság számára nagyobb önállóság biztosítása), az ellenőrzés mozgásterének kijelölése a büntetés-végrehajtásért felelős mindenkor miniszter feladata és felelőssége. Álláspontom szerint azonban a jelenlegi szabályozás felülvizsgálata mindezek mellett is szükségesnek látszik.

Az Igazságügyi Minisztérium és a Belügyminisztérium közelmúltban történt összevonása nem eredményezte a büntetés-végrehajtás belügyi igazgatás alá helyezését, az továbbra is elkülönült irányítás alá tartozik az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium szervezetén belül. Ennek ellenére úgy vélem, az új minisztériumi struktúra nem váltotta be az egyesítéshez fűzött szakmai, hatékonysági reményeket, az elmúlt időszak tapasztalatai – különösen a rendészet területén –nem feltétlenül igazolták vissza a kormányzati szerkezetátalakítás helyességét. A korábbiak szerinti profiltisztább minisztériumi konstrukciós modell büntetés-végrehajtási jogi szempontból is megnyugtatóbb megoldás lenne.

A büntetés-végrehajtás belső ellenőrzésére vonatkozó szabályozás korrekciója azonban megítélésem szerint a jelenlegi minisztériumi struktúra mellett is megvalósítható.

A miniszter a büntetés-végrehajtási szervezet irányítása és ellenőrzése kapcsán a reá háruló feladatokat – átruházott hatáskörben – az IRM Szervezeti és Működési Szabályzatáról szóló IRM utasítás alapján az államtitkár, valamint az alá tartozó Büntetés-végrehajtási Osztály útján látja el. Az osztály ez idő szerint a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága irányában erős felügyeleti jogosítványokkal nem rendelkezik, szemben a minisztériumi modellváltást megelőző évekkel, amikor a szakmai felügyelet átfogó ellenőrzése az Igazságügyi Minisztérium Büntetés-végrehajtási Felügyeleti Főosztályának hatáskörébe tartozott.

A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságán 2005. évben végrehajtott jelentős feladat- és szervezatkorszerűsítés folytán módosult az ellenőrzések korábbi struktúrája, ami a szakterületi tevékenységek ellenőrzésének központi koordinálását, az ellenőrzések tapasztalatainak átfogó, elemző értékelését végző Ellenőrzési és Vizsgálati Főosztály megszűnését is eredményezte. Ez azzal a következménnyel járt, hogy a Büntetés-

végrehajtás Országos Parancsnokságán a mai napig sincs kifejezetten a szakterületi tevékenység átfogó ellenőrzésére létrehozott önálló szervezeti egység, a kontrollt az egyes szakterületeket vizsgáló szervezeti egységek saját területüket érintően gyakorolják.

A strukturális átalakítás, valamint a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága személyi állományában bekövetkezett jelentős változással járó létszámcsökkentés³⁴⁶ az ellenőrzések gyakoriságának és hatékonyságának visszaesését eredményezte. Az átszervezett és csökkentett létszámmal működő szakmai ellenőrzés már 2006-ban sem tudta teljesíteni a büntetés-végrehajtási intézetek átfogó ellenőrzésének előre meghatározott ütemterv szerinti feladatait. Az átfogó ellenőrzések csökkentését az országos parancsnokság cél- és témaellenőrzésekkel igyekezett ellensúlyozni. 2007. első félévére az átfogó szakmai ellenőrzések teljesítése – döntően kapacitáshiány miatt – gyakorlatilag teljesen ellehetetlenült.³⁴⁷

A büntetés-végrehajtás belső ellenőrzésének fentiek szerinti hatályos struktúrája álláspontom szerint nem biztosít kellő garanciákat a hatékony igazgatási felügyelet ellátásához. A Legfőbb Ügyészség 2008. évi országos vizsgálatának tapasztalatai is a belső ellenőrzés erősítésének szükségességét igazolták [Ig.32/2008.]. A belső kontroll javítása egyaránt elképzelhető lenne az Igazságügyi és Rendészeti Minisztérium felügyeleti jogosítványainak erősítésével vagy a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága általi átfogó szakterületi ellenőrzés hatékony szervezeti formájának megteremtése útján. Megítélésem szerint a fenti kérdést különös súllyal kell vizsgálat tárgyává tenni a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága Szervezeti és Működési Szabályzatának folyamatban lévő felülvizsgálata során.

³⁴⁶A Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága szervezeti átalakításának második fázisa 2007. április 1-jei hatállyal megtörtént. Az intézkedés hatására a központi irányító szervezet létszáma 30 fővel, 130 főre csökkent, majd a 2007. novemberi állományszervezési táblázat módosítását követően 133 főre nőtt.

³⁴⁷Büntetés-végrehajtási Szervezet Évkönyve 2006. Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokság Jogi és Titkársági Főosztály, Budapest, 2007., 33. oldal.

VII. Zárógondolatok

Dolgozatomban a jogalkalmazási tapasztalataim és az általam végzett kutatások alapján a büntetés-végrehajtási garancia- és kontrollrendszerének jogirodalmi megítélését, valamint gyakorlati jelentőségét kívántam feltárni. Véleményem szerint a kutatás alapján megállapítható, hogy a hazai kontrollrendszer hatályos szabályozása, kiépítettsége és működése – ha ellentmondásoktól nem is mentesen –, de általában megfelel a nemzetközi elvárásoknak és a jogállami követelményeknek, abban csak korlátozott garanciális tartalékok vannak.

A jogbiztonság megőrzése, továbbá az ellenőrzés hatékonyságának javítása azonban feltétlenül szükségessé tesz bizonyos változtatásokat. A garanciarendszer minden elemét érintően – ügyészi törvényességi felügyelet, állampolgári jogok országgyűlési biztosa, a bíróságok büntetés-végrehajtással kapcsolatos feladatai, civil kontroll, belső igazgatási felügyelet, nemzetközi ellenőrzés – indokolt a hatályos szabályozás áttekintése, a vonatkozó jogszabályok, illetve alacsonyabb szintű normák megfelelő módosítása, kiegészítése annak érdekében, hogy a büntetés-végrehajtás egésze a garanciális intézmények által teljes körűen lefedetté váljon, ne maradjanak olyan területek, ahol nem, vagy nem megnyugtató módon érvényesül a jogállami kontroll. Mindez különösen időszerű az új Büntetés-végrehajtási törvény megalkotásának időszakában.

A kutatás alapján megállapítható, hogy a végrehajtás feletti kontrollrendszer teljes körű átalakítása szükségtelen, azonban a szabályozás szerkezetére is kiható olyan kodifikációs változások napirendre tűzése indokolt, amelyek révén a kontrollrendszer az eddigieknél is hatékonyabb, átfogó garanciát jelenthet az emberi jogok biztosításához, a törvénysértések megszüntetéséhez és még eredményesebb megelőzéséhez, a büntetés-végrehajtás hatálya alatt állók jogi helyzetének védelméhez.

Irodalomjegyzék

Balogh László – Hováth Tibor: Büntetés-végrehajtási jog. I. Kötet. BM Könyvkiadó, Budapest, 1983.

Balogh László – Banka Lajos – Csordás Sándor – Deme Mihály – Glaser István – Horányi Miklós – Horváth Tibor – Lőrincz József – Magyar Miklós – Tandari János: Büntetés-végrehajtási jog. II. kötet. BM Könyvkiadó, Budapest, 1983.

Barabás Andrea Tünde: A büntetés-végrehajtási bíró kontrollja Németországban. Magyar Jog, 1994/4. szám.

Belovics Ervin – Lajtár István – Pacsek József – Vókó György: A büntetés-végrehajtási jog magyarázata. HVG ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2001.

Belovics Ervin – Lajtár István – Pacsek József – Vókó György: A büntetés-végrehajtási jog magyarázata (büntetés-végrehajtási jog kommentárja). HVG ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft., Budapest, 2001.

Berkes György: Vitás kérdések a büntetés-végrehajtási bírói eljárásban (I. rész). Magyar Jog, 1981/2. szám.

Busch Béla: A jogi személy büntetőjogi felelőssége. Békés Imre ünnepi kötet. ELTE Állam és Jogtudományi Kar, Budapest, 2000.

Büntetés-végrehajtási Szervezet Évkönyve 2003. Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokság Sajtókapcsolatok Osztálya, 2004., Budapest.

Büntetés-végrehajtási Szervezet Évkönyve 2006. Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokság Jogi és Titkársági Főosztály, Budapest, 2007.

Csernyánszky Lajos – Horváth Tibor – Heylmann Katalin – Kabódi Csaba – Lőrincz József – Nagy Ferenc – Palló József: Büntetés-végrehajtási jog. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2007.

Davola József: A francia büntetés-végrehajtási rendszer bemutatása (1. rész). Börtönügyi Szemle, 2006/2. szám.

Fejes Péter: Az ügyészség az ezredforduló küszöbén. Ügyészek Lapja, 1997/4. szám.

Finszter Géza: Víziók a rendőrségről. Rendészeti Szemle, 2008/1. szám.

Gartner István – Oltyán István: Szomszédolás. Gondolatok az osztrák büntetés-végrehajtási jogról és büntetés-végrehajtásról. Börtönügyi Szemle, 1998/1. szám.

Gatter László: Meddig terjedhet az ügyészség törvényességi felügyelete? Magyar Jog, 1993/4. szám.

Giovanni Tamburino: A biztonsági elítéltkézelés független szabályzói. Börtönügyi Szemle, 2004/1. szám.

Gläser István: A büntetés-végrehajtás törvényessége feletti ügyészi felügyelet az új jogszabályok tükrében. Ügyészségi Értesítő, 1979/3. szám.

Gyöngyi Gyula – Szeder Gyula: Pillantás a francia igazságszolgáltatás rendszerére. Ügyészségi Értesítő, 1991/2. szám.

Györgyi Kálmán: Az ügyészség átalakulása. Ügyészek Lapja, 1994/6. szám.

Heincz Müller-Dietz: A büntetés-végrehajtás (Stafvollstreckung és Strafvollsung) jogi és bírósági kontrollja Németországban. In: II. Németh-magyar Büntetőjogi és Kriminológiai Kollokvium, Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó – Országos Kriminológiai és Kriminalisztikai Intézet, Budapest, 1984.

Hlavathy Attila: Az ügyészség közjogi státusa és feladatköre. Ügyészségi Értesítő, 1995/1. szám.

Kabódi Csaba: Sokféleképp. A büntetés-végrehajtás igazgatási felügyelete Európában. Börtönügyi Szemle, 1993/3. szám.

Kabódi Csaba: A büntetés-végrehajtás társadalmi ellenőrzése. Büntetés-végrehajtási jog. Rejtjel Kiadó, 2001.

Kabódi Csaba: A börtön jelképes funkciói. Jogtörténeti Szemle, 2007. Különszám.

Kapuvári Ágnes – Lajtár István: Jogszerűen. A fogvatartottak fegyelmezésének és jutalmazásának vizsgálata. Börtönügyi Szemle, 1998/4. szám.

Kiss Eliza: A Német Szövetségi Köztársaság Államügyészségei és a magyar ügyészségek összehasonlítása. Ügyészek Lapja, 2002/4. szám.

Kosztolányi László: Az ügyészség és az állampolgári jogok országgyűlési biztosának hatásköre. Magyar Jog, 1996/8. szám.

Kövér Ágnes: A harmadik szektor. Önkéntes szervezetek Angliában. Börtönügyi Szemle, 1993/1. szám.

Lajtár István: Gondolatok a büntetés-végrehajtási bírói eljárásról. Ügyészek Lapja, 1993/1. szám.

Lajtár István: A független bíróság nem büntetés-végrehajtó szerv. Magyar Jog, 1993/8. szám.

Lajtár István: A büntetés-végrehajtási bírói eljárással kapcsolatos időszerű kérdések. Ügyészségi Értesítő, 1994/2. szám.

Lajtár István: Közügyektől eltiltás. A mellékbüntetés ügyészi vizsgálata. Börtönügyi Szemle, 1994/3. szám.

Lajtár István: Milyen a bánásmód. Ügyészi vizsgálat a büntetés-végrehajtási intézetben. Börtönügyi Szemle, 1995/2. szám.

Lajtár István: A közügyektől eltiltás rendőri nyilvántartása és ellenőrzése. Belügyi Szemle, 1995/1. szám.

Lajtár István: A megelőzés érdekében. Ügyészi vizsgálat az őrzés, a felügyelet és az ellenőrzés törvényességéről. Börtönügyi Szemle, 1996/3. szám.

Lajtár István: A büntetés-végrehajtási felügyeleti ügyészi munka helyzete és fejlődésének főbb irányai. In: Emlékképek az ügyészség történetéből. Ügyészek Országos Egyesülete, Budapest, 1996.

Lajtár István: A büntetés-végrehajtási jogharmonizáció és a végrehajtás külső kontrollja. Ügyészek Lapja, 1997/5. szám.

Lajtár István: Fokmérő. A bánásmód törvényessége 1996-ban. Börtönügyi Szemle, 1997/1. szám.

Lajtár István: Gyógymód. Ügyészi vizsgálat az IMEI-ben. Börtönügyi Szemle, 1997/4. szám.

Lajtár István: A rendőrségi fogdák biztonsága. Belügyi Szemle, 1997.

Lajtár István: Külső kontroll. Büntetés-végrehajtás a jogharmonizáció tükrében. Börtönügyi Szemle, 1997/3. szám.

Lajtár István: Törvényességi felügyelet és jogvédelem. Börtönügyi Szemle, 2001/4. szám.

Lőrincz József – Nagy Ferenc: Börtönügy Magyarországon. Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokság Sajtóiroda, Budapest, 1997.

Lőrincz József: A büntetés-végrehajtás civil kontrollja. Belügyi Szemle, 2002/2-3. szám.

Majtényi László: Ombudsman – állampolgári jogok biztosa. Közigazgatási és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1992.

Nagy Emese: A büntetés-végrehajtás helyzete Magyarországon (jegyzőkönyv az Országos Kriminológiai Intézet 2004. április 22-én megtartott kerekasztal beszélgetéséről). Ügyészek Lapja, 2004/3. szám.

Pauler Tivadar: Büntetőjogtan. Buda-Pest, 1873.

Petrétei József: Az ügyészség alkotmányjogi helyzetéről a Magyar Köztársaságban. Magyar Jog, 1997/3. szám.

Piret Kasemets: Az európai uniós bővítés hatása az észt büntetés-végrehajtásra. Börtönügyi Szemle, 2004/1. szám.

Polt Péter: Az ombudsman és a jogalkotás. Jogtudományi Közlöny, 1997/1. szám.

Rákosi Tibor: Ombudsmanok Európában, az európai ombudsman tevékenysége. Ügyészek Lapja, 2003/4. szám.

Ruzsonyi Péter: Konvenció. A kínzás ellen. Megelőzés. Bizalom. Börtönügyi Szemle, 1993/4. szám.

Szergej Zlatousztov: A lett büntetés-végrehajtás helyzete az európai uniós csatlakozás jegyében. Börtönügyi Szemle, 2004/1. szám.

Szűcs András: A fogvatartottakkal kapcsolatos bánásmód törvényességének helyzete Magyarországon. Börtönügyi Szemle, 2003/3. szám.

Takács Albert: A fogvatartottak alkotmányos jogai az ombudsman szemszögéből. Börtönügyi Szemle, 2002/3. szám.

Tóth Balázs: A Magyar Helsinki Bizottság Börtönmegfigyelő Programjának tapasztalatai 2007-ben. Büntetés-végrehajtási Szervezet Évkönyve, Budapest, 2007.

Tóth Mihály: Érvek az ügyészség kormány alá rendelése mellett. Ügyészek Lapja, 1999/6. szám.

Varga Zs. András: Az állampolgári jogok országgyűlési biztosának hatásköre és az ügyészség. Magyar Jog, 1996/7. szám.

Varga Zs. András: Ombudsman és ügyészség. Magyar Jog, 1997/3. szám.

Varga Zs. András: Ombudsmanok Magyarországon. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2004.

Végh Tamás: A német államügyészség szervezeti felépítése és a büntetőeljárásban betöltött szerepe. Ügyészek Lapja, 2008/2. szám.

Vókó György: A büntetés-végrehajtás törvényességi felügyeletének fontossága, módszerei és eszközei. Ügyészségi Értesítő, 1990/1. szám.

Vókó György: A büntetés-végrehajtási bíró szerepe a végrehajtás átalakításában. Magyar Jog, 1990/10. szám.

Vókó György: Az ügyész szerepe a büntető felelősségre vonás folyamatának teljessé tételében. Legfőbb Ügyészség Titkársága, Budapest, 1994.

Vókó György: Jogi és igazgatási tényezők hatása a büntetések végrehajtásában. Jogtudományi Közlöny, 1994/1. szám.

Vókó György: A büntetés-végrehajtással kapcsolatos ügyészi feladatok a világon. Ügyészek Lapja, 1994/5. szám.

Vókó György: Az ügyészség és a büntetés-végrehajtás. In: Emlékképek az ügyészség történetéből. Ügyészek Országos Egyesülete, Budapest, 1996.

Vókó György: Európai mérce. A büntetés-végrehajtás jogharmonizációs gyakorlata. Börtönügyi Szemle, 1997/4. szám.

Vókó György – Lajtár István: A kényszergyógykezelés személyi és tárgyi feltételei. Börtönügyi Szemle, 1997/1. szám.

Vókó György: Nemzeti összekötő. A foglyokkal való bánásmód nemzetközi ellenőrzésének új vonásai. Börtönügyi Szemle, 1998/2. szám.

Vókó György: Garanciák. A büntetés-végrehajtást övező biztosítékok. Börtönügyi Szemle, 1998/3. szám.

Vókó György: Az ügyészség szerepe a büntető felelősségre vonás folyamatának teljessé tételében. Kézirat. Legfőbb Ügyészség Titkársága, 1999.

Vókó György: Büntetés-végrehajtási jog. Jogi Szakvizsga Segédkönyvek. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2002.

Vókó György: Magyar büntetés-végrehajtási jog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2004.

Vókó György: Európai büntetés-végrehajtási jog. Dialóg Campus Kiadó, Budapest-Pécs, 2006.

Wolfgang Deuschl: A büntetés-végrehajtás Bajorországban. Börtönügyi Szemle, 1993/3. szám.

Nemzetközi egyezmények, ajánlások, határozatok

A gyermek jogairól szóló New Yorkban, 1989. november 20-án kelt egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény.

Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt egyezmény és az ahhoz tartozó 8 kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény.

Párizsban, 1957. december 13-án kelt Európai Kiadatási Egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyveinek kihirdetéséről szóló 1994. évi XVIII. törvény.

Strasbourgban, 1959. április 20-án kelt, a kölcsönös bűnügyi jogsegélyről szóló európai egyezmény és kiegészítő jegyzőkönyvének kihirdetéséről szóló 1994. évi XIX. törvény.

Strasbourgban, 1983. március 23-án kelt, az elítélt személyek átszállításáról szóló egyezmény kihirdetéséről szóló 1994. évi XX. törvény.

A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XLIV. ülészakán, 1989. december 15-én elfogadott Második Fakultatív Jegyzőkönyve kihirdetéséről szóló 1995. évi II. törvény.

Strasbourgban, 1987. november 26-án kelt, a kínzás és embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzéséről szóló európai egyezmény kihirdetéséről szóló 1995. évi III. törvény.

Az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4. napján kelt egyezmény tizenegyedik jegyzőkönyvének kihirdetéséről szóló 1998. évi XLII. törvény.

Az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. Ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya kihirdetéséről szóló 1976. évi 8. számú törvényerejű rendelet.

A polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányához kapcsolódó, az Egyesült Nemzetek Közgyűlése által New Yorkban, 1966. december 16-án elfogadott Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1988. évi 25. számú törvényerejű rendelet.

A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény kihirdetéséről szóló 1988. évi 3. számú törvényerejű rendelet.

Az ENSZ „A kisebbségek védelmére és megkülönböztetésük megakadályozására” elnevezésű albizottsága által 1978-ban elfogadott „Előzetes alapelvek valamennyi, bármely formában fogva tartott vagy bebörtönzött személy védelméről.”

Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (85) 13. számú ajánlása.

Európa Tanács Miniszteri Bizottságának R (87) 3. számú ajánlása az Európai Büntetés-végrehajtási Szabályokról.

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának REC (2006) 2. számú ajánlása az európai börtönszabályokról.

Az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa Bűnmegelőzési és Ellenőrzési Bizottsága 11. ülészakán Bécsben EAC 57/1990/1. szám alatt meghozott határozata.

Az Emberi Jogok Európai Bizottsága 21.967/1993. számú ügyében hozott határozata.

Az ENSZ közgyűlésének 2002. december 18-án megtartott 25. ülésén az A/RES/57/199. számú határozattal elfogadott, a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód elleni Egyezmény fakultatív kiegészítő jegyzőkönyve.

Állásfoglalások, határozatok

BH 1980/229.

BH 1981/130.

BH 1985/460.

BH 1986/171.

BH 1994/10., BH 1994/72., BH 1994/233., BH 1994/464., BH 1994/530., BH 1994/642.

BH 1995/552.

BH 1996/12., BH 1996/13., BH 1996/293., BH 1996/631.

BH 1997/4., BH 1997/64., BH 1997/161.

BH 1999/105.

BH 2002/126.

BH 2005/345.

53/1991. (X. 31.) AB határozat

5/1992. (I. 30.) AB határozat

248/B/1998. AB határozat

7/2001. (III. 14.) AB határozat

47/2003. (X. 27.) AB határozat

9/2004. (III. 30.) AB határozat

Legfelsőbb Bíróság 4/2000. BJE számú jogegységi határozata

Felhasznált Internetes oldalak

http://www.eurojustice.org/member_states/latvia/country_report/2819

http://www.eurojustice.org/member_states/slovak_rep/country_report/2843

http://www.eurojustice.org/member_states/denmark/country_report/2737

http://www.eurojustice.org/member_states/austria/country_report/2865

http://www.eurojustice.org/member_states/lithuania/country_report/2865

http://www.eurojustice.org/member_states/belgium/country_report/1481

http://www.eurojustice.org/member_states/czech_republic/country_report/1715

http://www.eurojustice.org/member_states/italy/country_report/4515

http://www.eurojustice.org/member_states/portugal/country_report/2814

http://www.eurojustice.org/member_states/spain/country_report/633

http://www.eurojustice.org/member_states/germany/country_report/2790

http://www.eurojustice.org/member_states/luxembourg/country_report/2808

http://www.eurojustice.org/member_states/cyprus/country_report/1601

http://www.eurojustice.org/member_states/ireland/country_report/446

http://www.eurojustice.org/member_states/sweden/country_report/639

http://www.eurojustice.org/member_states/estonia/country_report/2772

http://www.eurojustice.org/member_states/england_wales/country_report/452

http://www.eurojustice.org/member_states/poland/country_report/2837

http://www.eurojustice.org/member_states/czech_republic/country-report/1715

http://www.eurojustice.org/member_states/portugal/country_report/2814

http://www.eurojustice.org/member_states/spain/country_report/633

http://www.eurojustice.org/member_states/germany/country_report/2790

http://www.eurojustice.org/member_states/latvia/country_report/2819

http://www.eurojustice.org/member_states/poland/country_report/2837

http://www.mejok.com/jegsegely_19942006.php

<http://www.bioa.org.uk/org-detail.php?orgid=20>

<http://www.bioa.org.uk/org-detail.php?orgid=23>

<http://www.bioa.org.uk/org-detail.php?orgid=61>

http://www.mejok.com/jegsegely_19942006.php

Összefoglalás

Dolgozatomban annak a kérdésnek a tisztázására törekszem, hogy a büntetés-végrehajtás feletti differenciált garancia- és kontrollrendszer az új évezred elején teljes körűen betölti-e rendeltetését, annak szabályozottsága, intézményi kiépítettsége és működése megfelel-e a nemzetközi követelményeknek és a jogállami elvárásoknak, melyek továbbfejlesztésének szükséges és lehetséges irányai.

Értekezésem bevezető részében meghatározom a kutatásom tárgyát, célját és módszerét, kijelölöm a garancia- és kontrollrendszer vizsgálatának fő irányait, az elemzés sarokpontjait.

Ezt követően nemzetközi kitekintés keretében vizsgálom a büntetés-végrehajtás kontrolljával összefüggő elvárások rendszerét. Bemutatom a külső kontroll működésének modelljeit az egyes külföldi országok gyakorlatában, majd röviden elemzem az igazgatási felügyelet belső kontrolljának funkcionálását.

A dolgozat harmadik részében a kontrollrendszer valamennyi elemére kiterjedően történeti áttekintést adok a végrehajtás hazai garanciarendszerének kialakulásáról és annak napjainkig tartó fejlődéséről.

A büntetés-végrehajtási törvényességi felügyeleti és jogvédelmi ügyészi tevékenység, a büntetés-végrehajtási bíráskodás, az ombudsmani ellenőrzés, a civil kontroll, a nemzetközi ellenőrzés, valamint az igazgatási felügyelet hatályos szabályozási rendszerének részletes értékelésére kerül sor a dolgozat negyedik részében.

A garancia- és kontrollrendszer hatékonyságát érintő jogalkalmazási tapasztalatokkal összefüggő kutatási megállapításokat és következtetéseket az értekezés ötödik része tartalmazza.

Ennek keretében a kontroll hatókörét, annak hatékonyságát, továbbá a külső kontroll egyes elemeinek kapcsolatát teszem vizsgálat tárgyává, külön elemzem az e körben tapasztalható jogalkalmazási és szabályozási visszasságokat.

Ezt követően a büntetés-végrehajtás garancia- és kontrollrendszerének fejlesztésével összefüggő kodifikációs javaslataimat részletezem, a jogállami biztosítékokkal kapcsolatos szabályozás rendszerével kezdődően annak összes elemére kiterjedően, majd röviden a kutatás eredményeit összegzem.

Zusammenfassung

In meinem Aufsatz bin ich bestrebt die Frage zu klären, ob das differenzierte Garantie- und Kontrollsystem des Strafvollzuges am Anfang des neuen Jahrtausends seine Bestimmung restlos erfüllt, ob die Regelung, der strukturelle Ausbau und die Funktion den internationalen Anforderungen und den rechtsstaatlichen Erwartungen entsprechen, welche die notwendigen und möglichen Richtungen der Weiterentwicklung sind.

In der Einleitung meiner Abhandlung bestimme ich den Gegenstand, den Zweck und die Methode meiner Forschung, markiere ich die Hauptrichtungen der Prüfung des garantie- und Kontrollsystems, die Eckpunkte der Analyse.

Anschließend prüfe ich im Rahmen eines internationalen Überblicks das System der mit der Kontrolle des Strafvollzuges in Verbindung stehenden Erwartungen. Ich stelle die Modelle der Funktion der Außenkontrolle in der Praxis einiger Länder vor, dann analysiere ich kurz die Funktionalität der Innenkontrolle der Verwaltungsaufsicht.

Im dritten Teil des Aufsatzes gebe ich einen historischen Überblick in bezug auf alle Elemente des Kontrollsystems über die Entstehung und die bis heute andauernde Entwicklung des heimischen Garantiesystems des Vollzuges.

Im vierten Teil des Aufsatzes sind die Tätigkeit der Rechtsaufsicht und des Rechtsschutzes der Staatsanwaltschaft, das Gerichtsverfahren im Strafvollzug, die Kontrolle durch den Ombudsmann, die Zivilkontrolle, die internationale Kontrolle, sowie die ausführliche Bewertung des geltenden Regelungssystems der Verwaltungsaufsicht enthalten.

Im fünften Teil werden die Feststellungen und Schlussforderungen der Forschung in Verbindung mit den Erfahrungen der Rechtsanwendung bezüglich Effektivität des Garantie- und Kontrollsystems dargestellt.

Dabei prüfe ich den Wirkungskreis der Kontrolle, ihre Effektivität, sowie die Kontakte der einzelnen Elemente der Außenkontrolle, besonders werden die in diesem Kreis in Erfahrung gebrachten Auswüchse der Rechtsanwendung und der Regelung.

Zum Schluss werden die Kodifizierungsvorschläge zur Entwicklung des Garantie- und Kontrollsystems des Strafvollzuges erörtert, angefangen mit dem Regelungssystem der rechtsstaatlichen Sicherheiten einschließlich aller Elemente, dann werden die Forschungsergebnisse zusammengefasst.