

# Európai mérce

## *A büntetés-végrehajtási jogharmonizáció gyakorlata\**

Napjainkban már közismert, hogy a bűnözés elleni küzdelemnek elvitathatatlanul szerves részei a büntető felelősségre vonás folyamatában, a tágabb értelemben vett büntetőeljárásban, a büntetések és büntetőjogi intézkedések, az őrizet és az előzetes letartóztatás, valamint a hozzájuk kapcsolódó járulékos feladatok. A bűnelkövetéstől az utógondozás befejezéséig, sőt végső soron a bűnügyi nyilvántartásból való törlésig tartó folyamatot mint egységes egészet kell vizsgálni. Különösen szem előtt kell tartani mindezt egy új, az eddigőtől eltérő büntetőeljárás, új büntetőeljárási törvény alkotásának időszakában. A végrehajtás maga a megvalósulás, így ennek elhanyagolása a büntető igazságszolgáltatásban is hiábavalóvá teheti a törekvéseket. Ezért jogi szakvizsga tárgya a büntetés-végrehajtási jog, az egyetemeken kötelező tantárgy, a nyári nemzetközi jogakadémia előadásai között is előkelő helyen szerepelt, sőt önálló büntetés-végrehajtási szekció is van, amelyben a hallgatók a legnagyobb létszámban vesznek részt, immár második alkalommal.

A jogállamiságból fakadó követelmények teljesítése hazánkban a nemzetközi egyezményekhez történő csatlakozással szükségyszerűen eredményezte az általánosan elfogadott nemzetközi anyagi jogi, eljárásjogi és végrehajtási jogi alapelveknek, rendelkezéseknek a hazai jogszabályokban történő megjelenését, a jogalkalmazási gyakorlatban való tükröződését. Ne gondoljunk azonban valami „egyenjogra”, közös törvényre. A nemzeti és történelmi sa-

játosságok tapintatos figyelembevételével történik a jogharmonizáció. Ahogy nincs Európában egységes büntetőeljárási jog, ugyanúgy nincs egységes büntetés-végrehajtási jog sem. Más kérdés, hogy az egyezményeket betartják. Az európai modell – a nemzeti sajátosságok figyelembevételével – költségkímélő, de hatékony megoldásokkal adaptálható. A nemzetközi egybevetésből levonható olyan következtetés is, hogy a magyar jogi kultúra alapvonásaiban nem-

\*A III. Nemzetközi Nyári Jogakadémia büntetés-végrehajtási szekciójában 1997. augusztus 29-én, Kecskeméten elhangzott előadás alapján írt tanulmány

csak megegyezik a nemzetközi kultúrával, hanem pozitív meglepetéseket is tartalmaz a nyugati államok számára. S ez igaz büntetés-végrehajtási jogunkra is. A büntetés-végrehajtás alapvető rendelkezései is változnak majd, összhangban a büntető anyagi és eljárásjog szabályainak változásaival. Ennek törvényi megvalósulását azonban mindenképpen ajánlatos lenne megvárni. A hatályos szabályozást az Európa Tanács ajánlásaival általában véve összhangban lévőnek tartják az Európa Tanács szakértői. A rendszerváltozás óta napjainkig történt emberi jogi szabályozás és gyakorlat értékelése előtt előre kell bocsátani erről a szakterületről szólva, hogy a büntető felelősségre vonás a társadalomra legveszélyesebb normasértésként történik, ezért a hatékonyság és a törvényesség kérdései e területen jelentkeznek a legélesebben. A többi ember, az egész társadalom védelme érdekében a szabályszegőket felelősségre kell vonni, de velük szemben törvényesen, a jogállamiság követelményeinek megfelelően kell végrehajtani a bíróság által kiszabott vagy alkalmazott büntetőjogi szankciót és a súlyosabb jogkorlátozással járó büntetőeljárási kényszerintézkedéseket.

A büntetés-végrehajtás (szankció-végrehajtás) csak akkor tudja betölteni társadalmi szerepét, ha a büntetőjogi szankciót érvényesíti. Azaz kompetensnek kell lennie; megfelelni a saját tevékenysége szabta előírásoknak. Az uniós csatlakozás sem eredményez több előírást, mint amennyi a nemzetközi egyezményekben és az adott ország hatályos jogszabályaiban van. A büntetés-végrehajtás jelenti a büntetőjogi szankció, a büntetőeljárás-jogi kényszerintézkedés, valamint a törvényben meghatározott járulékos feladatok tartalmát képező ideiglenes és arányos jogfosztás gyakorlati

megvalósulását. Amint büntetés, intézkedés, azaz szankció nélkül nincs büntetőjog, büntetés-végrehajtás nélkül nincs tényleges büntető felelősségre vonás. A büntetés-végrehajtási szervek tevékenységének színvonalától, jogszerűségétől jelentős mértékben függ a büntetési cél elérése.

A büntetőeljárás folyamatában egymáshoz szorosan kapcsolódó szakaszokról van szó, amelyek közül bármelyik szerepének – így a büntetés végrehajtásának is – elhanyagolása, továbbá a kapcsolódás lazulása a többi szakasz és az egész folyamat határfokát rontja. Mit ér a sikeres és gyors *nyomozás*, a nevelő hatást is elérni képes *bírósági tárgyalás*, ha a kiszabott büntetést nem vagy nem megfelelően hajtják végre, ha az elítelt nem részesül további pozitív ráhatásban a büntetés végrehajtása alatt, ha nem kap segítséget a társadalomba való beilleszkedéshez? *„Hiába az anyagi jog tudományos művelése, a büntetésről vallott teóriák kidolgozása és hirdetése, a kiszabás elveinek kidolgozása, ha minden elképzelések megbuknak a diszfunkcionális végrehajtáson”* – fogalmazott már a múlt század első felében *Deák Ferenc* tisztii ügyészként.

### Az elítelt jogállása

A jogfosztás, illetve jogkorlátozás mértékét a szankciók tartalma adja. Mivel az alapvető jogok korlátozásáról van szó – még ha maga az állam részéről és törvény alapján is –, messzemenő védelmet kell nyújtani az esetleges visszaélésekkel szemben. Ezt követeli meg a személyiség és általában az emberi jogok megnövekedett jelentősége. Az általános állampolgári jogi helyzetben bekövetkező változásnak a mértéke a büntetés-végrehajtási jogi hely-

zet tartalma. Az elítéltek jogállása egyébként kifejezésre juttatja az egész büntetés-végrehajtási rendszer lényegét, egyik szintjelzője ezen a területen a jogállamiságnak. A fogvatartott jogainak elismerése sine qua non előfeltétele, mintegy kiindulópontja minden akciónak, amely megkísérlti reszocializálásának, más kifejezéssel élve: integrálásának elérését. Az elítéltek jogainak biztosításával és a hatékonysághoz szükséges mértékű differenciált kötelesek teljesítésének következetes megkövetelésével lehet tökéletes összhang a büntetés-végrehajtási rendszer tartalmi jellegzetességeit tükröző, az elítéltek jogi helyzetére vonatkozó rendelkezések, valamint a büntetési célok között. A büntetés hatékonyságának feltételei közé tartozik, hogy a büntetéssel összefüggő negatív hatásokat kizárják vagy a lehető legkisebb mértékre korlátozzák. Éppen ezért az állampolgári jogokat is csak olyan mértékben szabad korlátozni, amilyenben az elkerülhetetlen, s ez a jogkorlátozás – természetesen a törvényben érintett jogok tételes felsorolásával, miként ez Magyarországon jelenleg legtökéletesebben a szabadságvesztés végrehajtása vonatkozásában van – nem haladhatja meg azokat a határokat, amelyek a kiszabott büntetés igazságos végrehajtásához szükségesek.

A többi fő és mellékbüntetés végrehajtásának szabályozása minden bizonnyal a büntető anyagi és eljárási jog szabályozásának változását követően, harmonizációs (de a végrehajtás központi irányítása és szervezeti szempontból is komoly) változáson megy keresztül, illetve kell hogy keresztül menjen. Az ezredfordulón és a büntető anyagi jog, a büntetőeljárási jog és a büntetés-végrehajtási jog koncepciója és szerkezete középpontjában – úgy a tettesre,

mint a sértettre nézve – az ember védelmének és tiszteletének kell állnia, illetve levelezhető egyben szabadságának korlátja is, amelyet csak annyiban gyakorolhat, amelynek tiszteletben tartását csak annyiban igényelheti másoktól, amennyiben embertársainak ugyanolyan és ugyanúgy tiszteletben tartandó szabadságába és jogaiba nem ütközik. A büntetési célokat is az emberre – mint individuumra és társadalmi lényre – tekintettel kell megfogalmazni. A büntetéshez az igazságosság (mint az egyenlő méltósággal és szabadsággal bíró emberek közti biztonság és béke megteremtésének és fenntartásának mértéke és eszköze) mellett szükség van egy közéleti és egy távolabbi célra is. A jövőben fontosnak tűnik jóvátételben részesíteni a jogaiban megsértettet, még ha csak oly módon is, hogy a büntetés jellege ne zárja ki a jóvátétel lehetőségét. Például a pénzbüntetésből, vagyonek Kobzásból, elkobzásból befolyt összegekből lehetne majd az áldozatok kártalanítására is fordítani, vagy ilyen célra alapokat képezni. A szabadságvesztés végrehajtásánál is olyan változások szervezése merül fel, amely az elítéltet a sértett kártalanítására is sarkallja. Ebben viszont a megfelelő elhelyezés, ellátás mellett a keresetet nyújtó munkával való foglalkoztatás feltételeit is meg kell teremteni.

Mint *A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések és bánásmód elleni nemzetközi egyezmény* részes államában, három évvel ezelőtt tett látogatást a nemzetközi egyezmény alapján és szerint működő, az egyezmény betartásán őrködő bizottság (CPT).

A CPT elismerte, hogy igen kétséges, lehet-e egyáltalán rendszeres lehetőséget nyújtani a foglyokkal való foglalkozásra, tekintettel az intézmények anyagi körül-

ményeire. Javaslatot tett többek között arra, hogy az előzetes letartóztatásban lévőek számára lehetővé kell tenni a tanulást, a sportot, a munkában való részvételt vagy szakirányú elfoglaltságot. *„Legalább napi egy órányi szabad levegőn testmozgást úgyszintén lehetővé kell tenni.”* A bizottság általánosabb értelemben arra is rámutatott, hogy pártolendő lenne a rossz bánásmód megelőzésének szempontjából, ha *„az összes vizsgálati fogságban lévő személyt a büntetés-végrehajtási intézmények által irányított és állományától felügyelt intézményekben tartanak őrizet alatt”*. Az új büntetőeljárás törvény tervezetéről ezt is olvashattuk már a sajtóban. Hangsúlyozta az emberi jogi kérdések megfelelő oktatásának alapvető fontosságát, valamint a megfelelő szakmai képzést, bármilyen, a rossz bánásmód megelőzését célzó stratégiához. Továbbá azt javasolta, hogy a rendőrtiszteket emlékeztessék arra: ne használjanak több erőszakot, mint amekkorára ténylegesen szükség van. *„Amikor végrehajtanak egy letartóztatást, s miután a személyeket őrizethe vették, nem lehet semmilyen indok utána őket ütni.”*

A büntetés-végrehajtás helyzetét, mód-szertanát befolyásolja, hogy megjelent a szervezett bűnözés hazánkban is. Káros már ennek további tagadása. Az ezzel kapcsolatos differenciálásra mindenkinek, így a büntetés-végrehajtásnak is fel kell készülnie. A szervezett bűnelkövetők más kezelésben részesülnek a világon mindenhol, mint a nem szervezett bűnelkövetők az előzetes letartóztatás és a szabadságvesztés végrehajtásának ideje alatt.

Eltérő a jogkorlátozás mértéke, azaz más a többiekéhez képest – bármennyire nem érti is meg ezt egy-két elméleti szakember –, s ez az eltérés *törvényi szabályozás szükségességét* veti fel. A további hall-

gatás a végrehajtás kérdéseiről a büntetés-végrehajtás nyakába kívánja zúdítani a felelősség minden súlyát, ami lényegében a társadalom tőlük való megvédését nehezíti meg. Igenis törvényi szabályozás szükséges az ilyen foglyok kapcsolattartása korlátozása tartalmáról, mélységéről, mértékéről, idejéről, fokozottabb őrzéséről és felügyeletéről, az ellenük való jogorvoslatról (megjegyzem, jelenleg ez a bírói szakr sem szabályozott), a kedvezményekről stb. Az ilyen mérvű jogkorlátozásról azonban, álláspontom szerint, a bíróságnak kellene már döntenie, legalábbis első alkalommal.

### Bűnözés, bűnüldözés

A büntetés-végrehajtás helyzetét alapvetően befolyásolja, a jogharmonizáció megvalósításának ütemét meghatározza a bűnözés, a bűnüldözés helyzete is. Amennyit a bűnözés Európában 30 év alatt növekedett, ugyanannyit nőtt 6-7 év alatt Magyarországon. Ennek hatása van a lakosságra. A nyugat-európai államokban évtizedek óta rendszeresen növekszik a bűnözés. Angliában, Franciaországban, Németországban, Olaszországban, Svédországban és Hollandiában 1950 és 1980 között megnégyszereződött a bűncselekmények száma. Az úgynevezett kétszereződési periódus ezekben az országokban kb. 15 év volt. Magyarországon az első megkétszereződési szakasz majdnem 21 évig tartott, 1971-től 1990 közepéig. A második alig öt évet vett igénybe. Megjegyzem, hogy nehezen hasonlíthatók össze az eltérő statisztikai adatszolgáltatások következtében is az egyes országok bűnözésére vonatkozó adatok. Kiemelhetjük, hogy Magyarország közepes fertőzöttségűnek tekinthető ebből a szempontból Európában, helyzete távolról sem a legrosszabb.

Az elmúlt hét évben 16 olyan jogszabály egészítette ki vagy módosította a Btk.-t, amely törvényi tényállásokat helyezett hatályon kívül vagy változtatott meg, illetve újakat alakított ki, tehát hatással volt a bűnügyi statisztika adatainak alakulására. A legtöbb új tényállás jelentéktelen mennyiségben szerepel még a statisztikában. Hazánkban az ismertté vált bűnelkövetők száma 0,9%-kal nőtt, 1996-ban 122 226 volt. Az ismeretlenül maradt bűnelkövetők számát tekintve a növekedés 23,9%. Az összбүнözésen belül a legjelentősebb kategória a *vagyon elleni бүнözés* 78,4%-kal. Az általuk okozott kár 1996-ban 36,2%-kal nőtt az előző évhez képest (62,4 milliárdról 85 milliárdra). A befejezett emberölések számának emelkedése 1977-hez viszonyítva 33%-os emelkedést mutat, 1991-től hirtelen 46%-os. Jelenleg a jogi szabályok okozta változás azt a látszatot kelti, mintha csökkent volna a visszaeső bűnelkövetés.

Meg kell jegyezni, hogy a bűnmegelőzés és a бүнözés elleni küzdelem mennyire nem ráfizetéses egyetlen társadalomnak sem, azt bizonyítja az a tény, hogy ha sikerül a бүнözést csökkenteni, az általa okozott kárt mérsékelni, abban jelentős anyagi megtakarítások is jelentkeznek, nem szólva a megelőzés költségeinek csökkentéséről, a nagyobb biztonsági követelmények okozta többletköltségek csökkentéséről. Ezek az adatok nem szűrőpóbaszerűek, nem holmi egyéni kutatás koncepciója által befolyásoltak. A hamis adatok ugyanis ostoba hibák elkövetését okozhatják, sőt gátját jelentik az igaz adatok befogadásának is, mintegy kiszorítják azokat. Csak akkor oldhatjuk meg a valóság, a gyakorlat problémáit, ha valós adatokkal rendelkezünk.

A közvélemény a бүнözésre válaszként súlyos, kemény szankciókat igényel, és бүн-

tetési rendszerünkben a szabadságvesztés a legsúlyosabb büntetés. A múlt század végén Balogh Jenő nem győzte elégszer hangsúlyozni, hogy a бörtönügy kérdése nem humanitárius, hanem igazságszolgáltatási és büntetőpolitikai kérdés. „*A бörtönök rendezetlen állapotában a közbiztonságra, magára a társadalomra és államra óriási veszélyek leselkednek, mert a szabadságvesztés, ha nem kellően hajtatik végre, alig más, mint gonosztevők iskolája*” – írta 1888-ban megjelent művében. Igazat adott Livingstone-nak, midőn azt mondta, hogy a szabadságvesztés-büntetések végrehajtására rendelt intézetek szerkezetétől és igazgatásától függ az egész büntetőrendszer sikere.

Változatlanul cél a jövőben is joghátrány érvényesítése mellett a *reszocializáció*. Minden ötödik elítélt, akinek szabadságvesztés-büntetését meg kellett volna kezdenie, szabadlábban van. Ezen változtatni kellene a jogállami követelményekre is figyelemmel.

A szabadságvesztés végrehajtása alatt két ellentétes tendencia érvényesül. A szabadságelvonás hosszabb időtartamát igényelné a már rögzült személyi vonásokra figyelemmel a visszaesők nevelése, de a visszatartó hatás növelése is, ugyanakkor a hosszabb időtartam csökkenti az elítélt kapcsolatait a társadalommal és fokozza a prizonizációs veszélyeket is. A бörtönrendszerre vonatkozó elméleteket jelenleg két csoportba sorolják: *funkcionális* és *importációs* (a külső életből átvett aspektusok alapján álló) elméletre.

## Adatok, tények, tendenciák

1996-ban csökkent a *fokozatváltoztatással* élés. A bv. bírák 699 elítélt fokozatát enyhítették, 37 elítéltét pedig szigorították. Helyeselhetően mintegy egyharmaddal

nőtt viszont az ügyészi részvétel a bv. bírák által e tárgyban tartott meghallgatáson (327). A jogharmonizáció szempontjából ezt pozitív irányú gyakorlatként kell elkönyvelnünk, hiszen a jogkorlátozás mértékéről, idejéről szóló döntésről van szó. Az ajánlások közé tartozik a bírói és ügyészi személyes meghallgatás.

Az *enyhébb végrehajtási szabályok* alkalmazása csökkent a börtön fokozatúaknál, nőtt a fogházasoknál. Több mint felével nőtt az ügyészi részvétel ezen a meghallgatáson is, aminek pozitív hatásaként csökkent az eredménytelen ügyészi fellebbezések száma. Éves viszonylatban csökkent az evsz. alkalmazásának megszüntetése is. Egyébként a bv. bíró *intézeti előterjesztésre* 65 fogházas, 229 börtön fokozatú; *elítelt* kérelmére 296 fogház fokozatú és 658 börtönös; *védő indítványára* egy fogház fokozatú és hat börtönben lévő esetben rendelte el az enyhébb végrehajtási szabályok alkalmazását 1996-ban. *Ügyészi részvétel* 698 elítelt ügyében volt a bv. bírói meghallgatáson, kilenc ügyben a bv. bíró *tárgyalást* tartott. 1996-ban 22 fogház és 141 börtön fokozatú elítelt esetében szüntette meg a bv. bíró az enyhébb végrehajtási szabályok alkalmazását. Hivatali visszavétel alapos gyanúja állapítható meg akkor, ha az elkövető a Bv. Szabályzatban vagy az ezen alapuló büntetés-végrehajtási igazgatói intézkedésben meghatározott előírások megszegésével engedélyezi az elítéltek eltávozását. A magánelzárás-fenyítést kiszabó határozatok száma fegyház fokozatban jelentősen nőtt (20%-kal), az előzetesen letartóztatottaké – bv. intézetben – ilyen arányban csökkent. Az ügyészi részvétel nőtt a meghallgatásokon, ennek egyik pozitív hatása, hogy kevesebb tárgyalást kellett tartani. 1996 folyamán fegyház foko-

zatban 570, börtön fokozatban 843, fogház fokozatban 8, előzetesen letartóztatottak esetében bv. intézetben 225, rendőrségi fogdában hét magánelzárás-fenyítést tartalmazó határozatot hoztak. Ez ellen fogvatartott 77 esetben eredményesen, 375 esetben eredménytelenül fellebbezett a bv. bíróhoz, védő 13 ügyben fellebbezett eredményesen. A bv. bíró által tartott meghallgatáson az ügyész 152 ügyben volt jelen. A bv. bíró nem meghallgatást, hanem tárgyalást 16 esetben tartott.

A bv. bíró a magánelzárást 328 esetben helybenhagyta, 8 esetben mellőzte, 81 esetben megváltoztatta. A bv. bírói határozatok elleni fellebbezések eredményeképpen 96 ügyben nem változott a határozat másodfokon, 19 ügyben igen.

A Bv. tvr. 42. § (6) bekezdésének a)–d) pontjai egyértelműen meghatározzák, hogy a magánelzárás alatt a fogvatartott mely jogainak gyakorlásában korlátozható. A levelezése például nem korlátozható, az az általános szabályok szerint folyhat. A biztonság érdekében célszerű a magánelzárást töltők leveleit minden esetben ellenőrizni, kivételt képez természetesen a hatóságokkal, a nemzetközi szervezetekkel és a védővel való levelezés.

A *feltételes szabadságra hocsátás* éves viszonylatban csökkent, az *ügyészi meghallgatás* nőtt. Ennek jogállami eredménye, hogy ezen a téren minden törvénysértést sikerült kiszűrni, megelőzni, ami szintén pozitív jogharmonizációs gyakorlatként könyvelhető el.

Az *átmeneti csoportba sorolás* kétségtelenül nagyobb mozgásteret biztosít az elítéltek számára. Nem tekinthető azonban olyan kötetlen hatósági őrizet nélküli foglalkoztatásnak, amelynek következtében az elítéltek a kijelölt munkahelyet önké-

nyes, szabad elhatározásukból engedély nélkül elhagyhatják (BH 1996/1/10. határozat). Megvalósul a fogolyszökés.

Eltérő jogi értelmezést eredményezett nem egy esetben a 2/1996. (IV. 21.) BM–IM–PM együttes rendeletnek a 4/1996. (II. 21.) BM–IM–PM együttes rendelettel történt módosítása a *megtérítendő elővezetési költségek* mértékéről. Végül is uralkodóvá vált az az álláspont, amely szerint ha mind az idézésre, mind az elővezetés elrendelésére az új jogszabály hatálybalépését megelőzően került sor, akkor az új költségtérítésre vonatkozó figyelmeztetésre nem volt lehetőség, ezért nem kötelezhető az elítélt a módosított rendeletben megállapított elővezetési költség megtérítésére.

Az 1997. január elsejei helyzet szerint egy év alatt 586-ról 999-re emelkedett a közérdekűmunka-büntetésüket töltők száma. Egy évvel korábban még nagyobb arányú – ötszörös – volt a növekedés, ami azt jelezte, egyre inkább felismerik a hasznosságát, igyekeznek megteremteni végrehajtásának feltételeit. Majdnem ilyen arányú növekedést mutat az átváltoztatási ügyészi indítványok, a bv. bírói meghallgatáson való ügyészi részvétel száma.

Az a körülmény, hogy az első munkahely kijelölését nem a Bv. tvr. II., hanem az V. fejezetében szabályozták, zavart, eltérést okozott a bv. bírói gyakorlatban a tekintetben, milyen formában történjék, van-e ellene jogorvoslatnak helye. Álláspontunk szerint amikor nincs kizáró rendelkezés, van helye fellebbezésnek.

Éves viszonylatban javult a *pénzhünte-  
tés* végrehajtásának helyzete. 1996-ban a 893 660 601 forint előírásból 178 969 638 forint, az összelőírás 20,03%-a volt a hátralék. Egy évvel korábban – 1995. december 31-én – 748 014 633 forint összelőírásból

ennek 21,01%-a képezett hátralékot, lényegesen nagyobb összelőírás ellenére sikerült a hátralék arányát csökkenteni.

Megjegyezhető, hogy a befolyt összeg is nőtt az előző évihez képest (665 834 483 forint volt, míg 1995-ben 556 763 420 forint folyt be). Ha valahol a profiltisztítás kellemetlenségeket szüntet meg, ez az a terület. „*Veszélyes potenciális lehetőségnek tekinti az Állami Számvevőszék azt a gyakorlatot* – olvashattuk a Magyar Nemzet 1995. november tizedikei számában –, *hogy a bíróság hajtja végre a pénzhünte-  
tést.*” Egy másik napilapban tette közzé egy alkotmányjogász – az Állami Számvevőszék vizsgálatára hivatkozva –, hogy nem alkotmányos megoldás, ha a bíróságok hajtják végre az anyagi büntetéseket. Az alkotmány módosításáról szóló 1997. évi LIX. törvény 10. §-a, a bíróságok szervezetéről és igazgatásáról szóló 1997. évi LXVI. törvény az igazgatási feladatoknak az Országos Igazságszolgáltatási Tanács hatáskörébe utalásával a végrehajtásra vonatkozó rendelkezések megfelelő átalakítását is szükségessé teszi. Igazságszolgáltatási igazgatásról van szó, amelyre nem vonatkozik a bírói függetlenség alapelve, amire az Alkotmánybíróság mutatott rá nem egy határozatában. Az elkülönítés szervezeti keretei megteremtődtek, következnek a hatásköri működési szabályok.

Éves viszonylatban csökkent a *jogfosztó mellékbüntetés* hatálya alatt állók száma. 1996. december 31-én 17 027 közügyektől, 101 foglalkozástól, 17 508 járművezetéstől eltiltott, 343 pedig kitiltott volt a 34 979 mellékbüntetés hatálya alatt álló személy közül.

Éves viszonylatban valamelyest nőtt a felnőtt korú pártfogó felügyelet hatálya alatt állók száma is, ez elsősorban a feltételes szabadságra bocsátott, továbbá a felfüg-



gesztett szabadságvesztésre ítélt pártfogoltak körében figyelhető meg. 1996. december 31-én összesen 4461-en álltak pártfogó felügyelet hatálya alatt álló az egy évvel korábbi 4107-tel szemben.

A pártfogói előterjesztések száma a pártfogoltak magatartási szabályszegése miatt kissé csökkent, az ügyész bv. bírói meghallgatáson való részvétele majdnem a duplájára nőtt az előző évihez képest, felére csökkent viszont az ügyészi indítvány elutasításának száma.

A pártfogó felügyelet intézménye nagyobb szerepet kell hogy kapjon a jövőben a harmonizáció jegyében. Várhatóan erősödik és bővül az utógondozás súlya. Itt lenne óriási szerepe a civil szervezeteknek. Több országban a pártfogók irányítják a civil szervezetek reszocializációs munkáját.

A büntetés-végrehajtási jog gyakorlásának harmonizációját is negatívan érinti az előzetesen letartóztatottak számának ala-

kulása, az eljárás elhúzódnása. 1996. december 31-én a 4492 előzetesen letartóztatott (beleértve a nem jogerősen elítélteket is) közül 1292 ügyében az előzetes letartóztatás 6 hónapnál hosszabb ideje tartott a vizsgálat időpontjában. Az átlagosan mintegy 9500 jogerősen kiszabott szabadságvesztés-büntetését töltőhöz viszonyítva még mindig magas arányt (46,47%) jelentenek az ugyanabban az időpontban előzetes letartóztatásban lévő személyek.

1997 első félévében a bíróságok 4102 főnek rendelték el az előzetes letartóztatását. (Ez az erre tett ügyészi indítványok 93,2%-a.) Az előzetes letartóztatások 19,3%-a egy hónapon belül, 40,6%-a 1–3 hónap között, 26,3%-a 3–6 hónap között, 9,1%-a 6–9 hónap között, 3,1%-a 9–12 hónap között, 1,5%-a egy éven túl ért véget. Az utóbbiak száma az előző év azonos időszakához viszonyítva megháromszorozódott. Az előzetesen letartóztatottak összlet-



számába beleértendő nemcsak a bv. intézetben, hanem a rendőrségi fogdában a vizsgálat időpontjában fogva tartott előzetesek száma is. 333 főnek nyomozati szakban volt (vádemelés még nem történt) az ügye, 959-nek pedig bírósági szakban.

Egy évvel korábban, 1995. december 31-én, a 4229 előzetes közül hat hónapnál hosszabb ideje 138-nak volt nyomozati szakban az ügye, 1372-nek pedig bírósági szakban, összesen 1519-nek (35,71%). Tehát az előzetes letartóztatásban lévők száma növekedett, és valamelyest csökkent a hat hónapnál hosszabb ideje bírósági szakban előzetes letartóztatásban lévők száma, viszont a nyomozati szakban lévőké emelkedett.

Ha a fogvatartott kapcsolattartását akár a rendőrségi fogdán, akár a bv. intézetben a büntetőeljárás eredményessége érdekében korlátozzák, az ilyen tartalmú rendelkezéssel szemben a Be. vonatkozó szabályai alapján jogorvoslatnak van helye.

A *tolmács* alkalmazása a védő magánügye, szabadon dönti el, hogy milyen célból, kit vesz igénybe. A Be.-nek a tolmács kizárására vonatkozó rendelkezései ez okból tehát nem alkalmazhatók, de nem is állnak fenn azok az okok ilyen magántolmácsolás esetében, amelyek a büntetőeljárásban való részvétel alkalmával az abból való kizárásra vezetnek. A tolmácsra nézve is irányadó azonban a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM-rendeletnek a látogatásra vonatkozó 88. §-a, amelynek (2) bekezdése értelmében a látogatásból ki kell zárni azt, akit az ügyész vagy a bíróság a folyamatban lévő büntetőeljárás eredményessége érdekében attól eltiltott, illetve azt, akinek a magatartása – a rendelkezésre álló adatok alapján – az intézet biztonságára veszélyt jelent.

Az előzetes letartóztatás megszakítása esetén a szabadságvesztés végrehajtása alatt ilyen esetben az előzetes letartóztatás tartamának lejártáig vagy annak megszűntetéséig az intézet a rendelkezési jogkör gyakorlójának az előírásait köteles végrehajtani. Így például, ha az ügyész korábban a letartóztatott bűntársaitól történő elkülönítéséről rendelkezett, ez az előírás az előzetes letartóztatás tartamának lejártáig továbbra is hatályos.

Az emberi és állampolgári jogok biztosítása iránti igény ott a legerősebb, ahol az állam a legsúlyosabban korlátozhatja ezeket, így a büntető jogszabályok végrehajtása során. A büntetés-végrehajtás nem lehet az önkényesség eszköze, mindig a törvények megtartásával kell teljesítenie funkcióját. Ennek mintaszerűen kiépített a garanciarendszere. Ha a végrehajtási tevékenység nem törvényes, nem váltja ki az állam törvényei iránti tiszteletet, és természetesen nem felel meg a jogállamiság követelményeinek sem.

## Törvényességi felügyelet

Az igazságszolgáltatási és büntetés-végrehajtási szervek tevékenységében nincs súlyosabb követelmény, nagyobb érték, mint a törvényesség megtartása. Az erre való törekvés összeköti az országokat, még ha különböző is a történelmi útjuk során kialakult jog- és intézményrendszerük. A törvénytértek akadályozhatják az állam büntetőigényének érvényesülését, ugyanakkor a büntető igazságszolgáltatás, a büntetés célján túlmenő hátrányokat okozhatnak a végrehajtás hatálya alatt álló terhére. Éppen ezért alakult ki a világ legnagyobb részén – ha egymástól eltérő mun-

kamódszerrel is – e területen már évszázados klasszikus értékekkel is rendelkező sajtós ügyészi törvényességi felügyelet. A fogvatartottak és a más büntető határozat által jogkorlátozás alatt állók jogi helyzetének védelméhez, a jogérvényesüléshez járul hozzá ellenőrzéseivel, vizsgálataival és más felügyeleti jogosítványai gyakorlásával az állam büntetőhatalmi igényének alkotmányos, törvényes keretek között tartását segítve. Magyarországon a rendszerváltozás idején, 1989-ben – garanciális jogállami fontosságára tekintettel – bekeült az alkotmány rendelkezései közé, hogy az ügyészség látja el a büntetés-végrehajtás törvényességi felügyeletét. Ezt változatlanul megerősítette a Magyar Köztársaság Alkotmányának módosításáról szóló 1997. évi LIX. törvény 11. §-a is, valamint ez található az új alkotmány koncepciójában is.

Az ENSZ-ben 1978-ban elfogadott alapelv, az Európa Tanács 1987. évi „börtön szabályokról” szóló ajánlása a börtönigazgatóságtól független joghatóság feladatkörébe helyezi a fogvatartottak törvényességi felügyeletét. Az ENSZ Bűnmegelőzési és Ellenőrzési Bizottsága 11. ülészakán, az 1990-ben Bécsben hozott határozatok szerint is aktív szerepet kell játszaniuk az ügyészeknek a bírósági határozat végrehajtásában, illetve felügyeletében, kellő figyelmet kell fordítaniuk a hatalommal való visszaélésre, az emberi jogok súlyos megsértésére. A büntetés-végrehajtás feletti törvényességi felügyelet feltételezi a rendszeres ellenőrzést, vizsgálatot, az azonnali jogi intézkedési jogosultságot, jelentő továbbá az indítványozási jogosultságot minden bűnüldöző, igazságszolgálatot, végrehajtó, igazságügyi igazgatási szervhez. Ezek együttes meglétével funkcionálhat a törvényességi felügyelet. Ez más, mint

a bíróság, az ombudsman, a belső, a nemzetközi, továbbá a társadalmi ellenőrzés. Az ügyészi törvényességi felügyelet országosan rendszeres, folyamatos. A többi funkcióját az alkotmány, a törvény nem ebben határozta meg.

Az ügyészségekhez eljuttatott kérelmek többsége arra irányult, hogy az elítéltek a lakóhelyükhöz legközelebb eső börtönben töltsék büntetésüket, közel a családjukhoz, általában ahhoz a társadalmi környezethez, amelybe majd visszakerülnek.

A CPT úgy ítélte meg, hogy Magyarországon a büntetés-végrehajtás törvényességi felügyelete jól szabályozott, a bv. felügyeleti ügyészek rendszeres ellenőrzései a fogva tartó szerveknél jelentősen hozzájárulhatnak a bántalmazás megelőzéséhez is. Ezért javasolta, hogy az ügyészség a jövőben az eddiginél nagyobb figyelmet fordítson a kínzás, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzését szolgáló hivatott tevékenységére. A törvénytörő bánásmód miatt indult büntető eljárások viszonylag kis számában – alig több mint egyhatodában – került sor vádemelésre, mivel a fogvatartottak állításaikat nem tudják megfelelően bizonyítani.

Egyébként a CPT „örömmel fogadta azt a megközelítést, hogy az ügyészek rendszeresen látogatják a fogva tartási helyszíneket”, továbbá a bv. bíró által tartott meghallgatások tényét is.

1996-ban a fogvatartottak vagy hozzátartozóik bv. felügyeleti ügyész által intézett kérelmeinek, panaszainak, bejelentéseinek száma a következőképpen alakult: 433 kérelem, 130 panasz, 57 bejelentés. A bv. felügyeleti ügyész által külön is meghallgatott fogvatartottak száma 6654 volt. 1995-ben 262 kérelem, 106 panasz, 47 bejelentés volt, a bv. felügyeleti ügyész által

szóban és külön dokumentáltan meghallgatott fogvatartottak száma 5620 volt.

Az írásban benyújtott kérelmek száma éves viszonylatban csökkent, a szóban a bv. felügyeleti ügyész által tartott meghallgatás alkalmával előadott kérelmeké viszont tovább nőtt. A törvényesség helyreállítása érdekében tett intézkedések számában (rendelkezés, felszólítás, óvás, jelzés, fegyelmi, büntetőeljárás kezdeményezése, fellépés) több mint ötvenszázalékos emelkedés regisztrálható éves viszonylatban.

## Jogorvoslati jog

Az ügyészséghez eljuttatott panaszok csak egy részét képezik azoknak a sérelmeknek, amelyeket a fogvatartottak összességében előterjesztenek. Ez következik magának a jogorvoslati jognak és ezen belül az ügyészhez – mint sajátos jogorvoslati panaszforumhoz – fordulás jogának differenciáltságából is. A Bv. tvr. 2. §-ának (4) bekezdése értelmében az elítéltet a büntetés és az intézkedés végrehajtása során jogorvoslati jog illeti meg. A Bv. tvr.-t módosító 1993. évi XXXII. törvény 1. §-ában megállapított normaszöveg annyiban tér el a korábbi szabályozástól, hogy ott jogorvoslati jog helyett panaszjog szerepelt. Az általánosabb megfogalmazást az indokolta, hogy a fogvatartott a törvényben részletesen szabályozott esetekben nem panasszal, hanem a bíróságnál előterjeszthető fellebbezéssel élhet a büntetés, illetőleg az intézkedés végrehajtása során hozott határozat ellen. A jogorvoslati jog tehát tágabb fogalmat takar, mint a panaszjog intézménye, amely annak – a fellebbezés mellett – csak egyik, bár semmivel sem csekélyebb jelentőségű komponense. A fellebbezés mellett az elítéltet megillető – és

az ügyésznél is előterjeszthető – panaszjogáról a Bv. tvr. módosított 36. §-a (1) bekezdésének g) pontja rendelkezik.

Ennek értelmében az elítélt jogosult a büntetés-végrehajtási intézetben és a büntetés-végrehajtástól független szervhez közérdekű bejelentés, panasz, kérelem és jognyilatkozat előterjesztésére. A törvényi differenciálásból is következően a panaszok egy részét a büntetés-végrehajtási intézetben belül terjesztik elő és rendezik, azok a külső törvényességi kontroll szerepét betöltő ügyészhez el sem jutnak. Lehetőség van azonban arra is, hogy a fogvatartott panaszával közvetlenül a bv. felügyeleti ügyészhez forduljon, vagy a bv. intézetben előterjesztett panaszának elbírálását kérelmezze az ügyésznél. Az első esetben a bv. felügyeleti ügyész a panaszt maga vizsgálja ki és teszi meg a szükséges intézkedést, illetve eljuttatja az elbírálásra illetékeshez. Ilyen például a törvénytörtő bánásmód miatt a rendőr vagy a bv. dolgozó ellen irányuló panaszok Ügyészségi Nyomozó Hivatalhoz való továbbítása. Ilyenkor a sérelmek orvoslását, a panaszok kivizsgálását ezen ügyészi szerv látja el. A második esetben a panasz korábbi elbírálásával kapcsolatos eljárás törvényességét ellenőrzi a bv. felügyeleti ügyész, mintegy további kontrollt gyakorolva. Látható tehát, hogy az ügyészséghez eljuttatott panaszok elbírálása is differenciált. Ha a bv. felügyeleti ügyész hatáskörébe tartozó panasz kivizsgálása során jogszabályok megsértését észleli vagy azt állapítja meg, hogy nem tartják meg az előzetesen letartóztatott fogva tartásának körülményeire vonatkozó szabályokat, rendelkezésben figyelmezteti az illetékes szerv vezetőjét, aki az ügyészi rendelkezést az ügyészségről szóló törvény 12. §-ának (1) bekezdése alapján köteles

végrehajtani. Amikor az ügyész a panaszt érdemben vizsgálja, jogorvoslati szerepet is ellát, amely azonban abban is különbözik a klasszikus értelemben vett processuális jogorvoslattól, hogy nem tekinthető járulékosnak. Ha ugyanis a panaszban foglaltakkal kapcsolatban az ügyész jogszabálysértést állapít meg, akkor is eljár a törvényesség helyreállítása érdekében, ha az előterjesztő azt már nem kívánja. Az ügyészhez fordulás lehetősége természetesen nem érinti a panaszosnak azt a jogát, hogy emellett sérelmével a jogszabályban meghatározott más jogorvoslati fórumokhoz is forduljon. A 6/1996. (V. 12.) IM-rendelet 6. §-ának szabályozása ad választ az ügyész panaszintézésére, az ügyész a panasz tárgyában nem hoz határozatot, a büntetés-végrehajtásra nézve viszont kötelező intézkedést tehet.

Az ügyészség vizsgálati tevékenysége a büntetés-végrehajtás egészét átfogja, a járulékos elemekkel együtt. Emiatt tekintik jobbnak a magyar büntetés-végrehajtási ügyészi törvényességi felügyeletet a franciánál is, mivel az csak a büntetések végrehajtására terjed ki. Az Európai Börtönök Törvényességi Felügyeletéről című, Franciaországban múlt év végén megtartott nemzetközi kollokviumról *Huszár László* től idézem: „Nils Christie kritikus, az állam büntető hatalmával, ezen belül az államigazgatási szervek tevékenységével szemben igencsak »gyanakvó« hangvételű előadásában szinte egyedüli pozitív példaként említette meg a magyar megoldást. Jelesül az ügyészség kontrollszerepét a büntetés-végrehajtás vonatkozásában. Nézete szerint a laikus, társadalmi, »nem jogászai gondolkodású« ellenőrzés mellett (azzal párhuzamosan) az ügyészség olyan szervezet, amelynek függetlensége és szakértelme

*több garanciát képes nyújtani, mint a jelenleg létező egyéb felügyeleti szisztémák. Christie szerint a kontroll akkor lehet hatékony, ha azt nem egyszerűen egy semleges, hanem valamilyen értelemben »ellenérdekelte« szervezet végzi. Olvasatában az ügyészség mint alapvető vádhatóság, ilyen beállítottságú.»*

A jogszabályi változások folytán bővülő feladatokat jól érzékelteti, hogy 1996-ban az előző évihez képest 32%-kal nőtt a vizsgálatok száma, a bv. felügyeleti ügyészek az elmúlt évben több mint 5000 bv. bírói határozattal kapcsolatos eljárásban nyilatkozattevőként vagy indítványozóként közreműködtek, közel 3500 bv. bírói meghallgatáson vagy tárgyaláson vettek részt. Az ügyészek által meghallgatott fogvatartottak száma közel 7000 volt, a törvényesség helyreállítása érdekében majd 800 esetben került sor a bv. felügyeleti ügyészi intézkedésre. Sajnálatos, hogy az ügyészi törvényességi felügyeletről egyes büntetés-végrehajtási tisztviselők által készített beszámolókból mégsem esik szó, ellentétben a csak egy-egy részterületet szűrőpróbaszerűen, kérelemre vizsgálni képes ombudsmannal és a Helsinki Bizottsággal, holott sokszoros munkamennyiségről van szó, mégpedig folyamatosan és nem eseti jelleggel.

A bv. felügyeleti ügyészi munka a közelmúlt jogalkotásának következményeként jelentős változáson ment keresztül, az új törvények, miniszteri rendeletek által előírt feladatok folytán jelentős mértékben növekedett a vele szembeni elvárás. Az ügyész ezen alkotmányos szerepe nemcsak a munka nagyobb mennyisége, hanem a nemzetközi vonatkozásai miatt is felértékelődött, ennél fogva az eddigieknél is nagyobb hangsúlyt kell fektetni az ezzel kap-

csolatos feladatok maradéktalan teljesítésére. Jogállamban az ügyészségnek erős a jogvédő szerepe, ezért tudomásul kell venni a fokozott követelményeket.

A végrehajtó hatalmat gyakorló kormány tevékenységének ellenőrzése különösen fontos. E célra van egy sor alkotmányos biztosíték az Alkotmánybíróságtól az Állami Számvevőszéken át a különböző országgyűlési vizsgálóbizottságokig. Látványos lehetőség a számonkérésre a parlamenti interpelláció.

A jövő emberközpontú büntető igazságszolgáltatása szempontjából a szankcionálás feltétele és formái mellett fontos az eljárás és a büntetés-végrehajtás is. Nem szabad eltérni, hogy következmény nélkül maradjon a normasértés, elmaradjon a végrehajtás, a cselekmény által megbolygatott szabadságkorlátokat és védelmi köröket újból meg kell szilárdítani, mégpedig a hatékonyság érdekében gyorsan és nyilvánosan. Az európai büntető igazságszolgáltatástól és végrehajtó rendszerétől joggal várja el az európai jogállam a védelme érdekében ezt a fajta következetességet.

A bv. bíró várhatóan a jövőben is a megyei bíróságokon működik majd, egyesbíróként eljárva. A bv. bíró meghallgatást tart főszabályként, tehát kötelező az elítélt jelenléte. Tárgyalás bizonyítás felvétele esetén válik szükségessé. Végzése ellen marad az elsőfokú fellebbezés a törvényszékhez. Felülvizsgálatra nem, de a bv. bírói ügyszakot illetően is sor kerülhet jogegységi eljárásra. Akár egy deklaratív határozat esetén is. Az a feltétele, hogy a Legfelsőbb Bíróság is megismerje. Az

ügyészek is kezdeményezhetik, ha eltérő gyakorlatot észlelnek.

A büntetés-végrehajtás során keletkező jogviszonyok jellegükből adódóan eltérnek más jogviszonyoktól, amit a hatályos joganyag is kifejezésre juttat. Az egyes tudományágakon belül is a kutatási tapasztalatok gyarapodásának következményeképpen a megismerés határai kiterjednek, a társadalmi gyakorlat újabb követelményei jelentkeznek. E körülmények kölcsönhatással vannak egymásra, és azzal az igénnyel járnak, hogy bizonyos jelenségeket speciális elemzésnek vetünk alá.

Napjainkban a büntetés-végrehajtási jog reneszánszát éli, a megnövekedett jogállami, a bővülő nemzetközi állami kötelezettségek talaján folyamatosan teljesedik ki. A jogi hátteret, információval való ellátottságot maradéktalanul biztosítani kell ahhoz, hogy a bizalom megfelelő legyen. Fokozott figyelmet kell fordítani a jogszabályok közötti összhang megteremtésére, ellenkező esetben a napi gyakorlati munka során nehezen feloldható jogértelmezési problémák adódhatnak. A büntetés-végrehajtási szakembereknek, rendőröknek, ügyészeknek, bírácoknak, valamint a büntetés-végrehajtásban közreműködő valamennyi szakembernek, szervnek összhangolt, jó együttműködésére van szükség ahhoz, hogy a büntetés-végrehajtási tevékenység a vele szemben támasztott társadalmi kívánalmaknak eredményesen eleget tudjon tenni.

Vókó György