

Törvényességi felügyelet és jogvédelem

Az ügyészség büntető igazságszolgáltatásban betöltött jogállami szerepének, a bünyözés 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-végrehajtás törvényessége feletti ügyészi felügyeleti tevékenység – az elmúlt egy évtizedben megszületett új törvények és más jogszabályi rendelkezések által előírt feladatok, valamint a fokozódó nemzetközi figyelem és elvárás folytán – jelentős változáson ment keresztül. Az ügyészség ezen szakági 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 – az európai unió csatlakozás közeledtére is figyelemmel – indokoltta tette a szakági munka hatékonyságának a további növelését.

A bv. felügyeleti szakág feladata, szervezetten belüli helyzete napjainkban más, mint évekkel ezelőtt. A büntetés-végrehajtás feletti törvényességi felügyelet mára már sokkal szélesebb területet ölel fel, mint a büntetőjogi szankciók, a büntető eljárásjogi kényszerintézkedések végrehajtásának köre. Az ügyészi tevékenység nemzetközi vonatkozásai mellett egyre jobban felerősödött és hangsúlyt kapott az emberi jogvédelmi szerepkör.

Történelmi háttér

A büntetés-végrehajtási felügyeleti ügyészi munka egyidős magával az ügyészséggel, az ügyészeknek ugyanis kezdettől fogva a vádképviselő mellett az egyik legfontosabb funkciója a fogva tartások felügyelete és az ezzel összefüggő jogorvoslatok intézése volt.

Az 1871. évi XXXIII. törvénycikk – amely hazánkban az első egységes ügyészi szervezetet teremtette meg – a királyi ügyészség feladatává tette az előzetes letartóztatás, valamint a vizsgálati fogság és a jogerős ítélet foganatosításának ellenőrzését.

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.

A XVII. század végétől megszervezett tisztii ügyészi hivatalok már nyilvántartották az elítélteket és a kezesség mellett szabadlábra helyezetteket, valamint rend-

szeresen ellátták a tömlöcök ellenőrzését is. 1871-től a törvényszék hatáskörébe tartozó bűnvádi ügyekben a királyi ügyészséget illetve az előzetes letartóztatás, valamint a vizsgálati fogság és a jogerős ítélet végrehajtásának foganatosítása, továbbá a járásbíróóság is a királyi ügyészség ellenőrzése mellett foganatosította a büntetés végrehajtását. Az 1871. évi XXXIII. törvénycikk 25. §-ának előírása értelmében a királyi ügyészség vezetőjének havonként legalább egyszer meg kellett vizsgálnia a felügyelete alatt álló törvényszéki fogházat és évente egyszer – szükség esetén és a főügyész tudtával többször is – vizsgálatot kellett foganatosítania a területén lévő járásbíróósági fogházakban is.

A büntetés-végrehajtási ügyészi felügyeleti tevékenység fejlődése az elmúlt egy és negyed század alatt azonban korántsem volt töretlennek mondható. Voltak időszakok – pl.: az ötvenes években – amikor háttérbe szorították, azonban az idő megbizonyította ezen ügyészi munka létjogosultságát, szükségességét és így a bv. felügyeleti tevékenység napjainkig egyre céltudatosabbá, szélesebb körűvé vált.

A törvényességi felügyelet nemzetközi és alkotmányos alapjai

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának az európai börtön szabályokról szóló ajánlása I/5. pontja rámutat, 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”.

A nemzetközi tapasztalatok azt mutatják, hogy a büntetés-végrehajtás, illetve annak törvényességi felügyelete a világ többi országában vitathatatlanul bizonyos mértékben ügyészi feladat, függetlenül az ügyészség alárendeltségétől, alkotmányos helyzetétől. Az ügyészség az az apparátus, amely a fenti nemzetközi elvárásokban is megfogalmazott, a büntetés-végrehajtást övező külső garancia- és kontrollrendszert – sajátos eszközei és módszerei révén – a leghatékonyabban tudja képviselni és gyakorolni.

A büntetés-végrehajtás feletti törvényességi felügyelet szükségessége több nemzetközi dokumentumban is megfogalmazódik:

- az ENSZ által 1978-ban elfogadott „előzetes alapelvek valamennyi, bármely formában fogva tartott vagy bebörtönzött személy védelméről” című alapelvek II. 3. pontja, 25. pontja;
- az Európa Tanács Miniszteri Bizottságnak az európai börtön szabályokról szóló R/87/3. számú ajánlása I. részének 4. és 5. pontja;
- 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 3. pontja;

- az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsa Bűnmegelőzési és Ellenőrzési Bizottsága 11. ülészakán Bécsben EAC 57/1990/1. szám alatti határozatának melléklete 11. és 15. pontja szerint is 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;
- 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.
- Az Emberi Jogok Európai Bizottsága 21. 967/1993. számú ügyében az ügyészi törvényességi felügyelet jogorvoslati szerepét emeli ki.

A büntetés-végrehajtás törvényességi felügyelete – amint arra dr. Vókó György „A magyar büntetés-végrehajtási jog” című könyvében rámutatott – két oldalról közelíthető meg. Egyrészt érvényt 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. A büntetés-végrehajtás feletti törvényességi felügyelet feltételezi a rendszeres, de a soron kívüli, szükség szerint azonnali ellenőrzést, vizsgálatot, adott esetben a haladéktalan jogi (bűnügyről lévén szó: büntetőjogi vagy büntetés-végrehajtási jogi) intézkedési jogosultságot; minden bűnüldöző, igazságszolgáltató, végrehajtó, igazságügyi igazgatási szerv irányába az indítványozási jogosultságot.

A Magyar Köztársaság Alkotmánya a rendszerváltozás óta tartalmazza az 51.§-ának (2) bekezdésében, hogy az ügyészség felügyeletet gyakorol a büntetés-végrehajtás törvényessége felett. Ennek részleteit az ügyészségről szóló 1972. évi V. törvény 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 kötelességét pedig a 11/1993., a 6/1995., a 2/1998. (ÜK.5.) LÜ, az 1/2000. (ÜK.2.) LÜ, és a 9/2001.(ÜK.7.) legfőbb ügyészi utasítással módosított 1/1990. Legf. Ü. számú utasítás írja elő. A büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. 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 19/1995.(XII.13.) BM rendelet 35.§-a(1) bekezdésének a) pontja alapján általános fogdaellenőrzésre jogosult a büntetés-végrehajtási felügyeleti ügyész.

A szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996.(VII.12.) IM rendelet több rendelkezése is utal az ügyészi törvényességi felügyeletre (pl. 7.§. „a” pont, 58.§. stb.), valamint más büntetés-végrehajtási jogszabályok is (például a fogva tartottak egészségügyi ellátásáról szóló 5/1998.(III.6.) IM rendelet).

Az ügyész törvényességi felügyeleti hatáskör bővülésének főbb állomásai a rendszerváltozást követően

Jelentős hatáskörbővülést hozott az 1989-es esztendő, amikor az ügyészségről szóló 1972. évi V. törvényt módosító, az 1989. évi XLVI. Törvény, mely a rendőrségi fogdákból foganatosított előzetes letartóztatás végrehajtásának törvényességi felügyeletét is a bv. felügyeleti ügyészek feladatává tette. Az elmúlt évek egyértelműen igazolták a fenti döntés helyességét, az ügyészség számos huzamosabb emberi tartózkodásra alkalmatlan fogdát zárattott be, intézkedett a törvényes végrehajtás érdekében.

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

Az 1995-ös esztendő a bv. felügyeleti szakági tevékenység színesebbé válását eredményezte. Ettől az évtől kezdve bővült a bv. ügyészek munkája az idegenrendészeti őrizet, valamint a jogsértően Magyarországon tartózkodó külföldiek közösségi szálláshelyén történő elhelyezés 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 – amely 1999-ben immár másodszor tett ellenőrző látogatást Magyarországon – 1994. év végén első ízben tett látogatása során az ügyészség munkáját elismerve konkrét ajánlásokat fogalmazott meg a bv. felügyeleti ügyészi tevékenység kapcsán.

Ezek végrehajtása tárgyában került kiadásra a 2/1995.(ÜK.11.)LÜh., majd a 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 megereméződött 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 tartott halálának kivizsgálásával, valamint a fogva tartottal szembeni lőfegyver használat esetén követen-

dő 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 bv. intézet parancsnoka a rendkívüli halálesetről haladéktalanul tájékoztatja a területileg illetékes rendőrkapitányságot és a bv. 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 bünyügyi 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.

2000. március 1. napjától a bv. felügyeleti ügyészek feladatává vált a szabálysértési elzárás végrehajtásának törvényességi felügyelete is, melyet korábban a magánjogi és közigazgatási jogi ügyészek láttak el.

A harmadik évezred új kihívásai és az arra adott válasz

2001. június 27. napján lépett hatályba az a Magyar Köztársaság ügyészségéről szóló 1972. évi V. törvényt is módosító 2001. évi XXXI. törvény, amely teljes körűen újraszabályozta az ügyészség büntetés-végrehajtási felügyeleti tevékenységét. A változás és annak indokai az alábbiakban foglalhatók össze:

- Az ügyészség bv. felügyeleti szakága 1995 óta – a Kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzésére létrehozott Európai Bizottság (CPT) 1994. évi magyarországi látogatása során megfogalmazott ajánlása alapján – ellátja a jogsértően Magyarországon tartózkodó külföldiek határőrségi közösségi szálláshelyeken történő elhelyezése végrehajtásának törvényességi felügyeletét. Ezt a feladatot korábban az ügyészek nemzetközi ajánlásra kiadott legfőbb ügyészi utasítás alapján végezték. Hiányzott azonban ezen törvényességi felügyeleti munka ellátásának törvényi alapja, amelyet az Ütv. kiegészítésével kellett pótolni.
- 2000. március 1. napján lépett hatályba a bünyügyi nyilvántartásról és a hatósági erkölcsi bizonyítványról szóló 1999. évi LXXV. törvény, amely a bünyügyi nyilvántartás köréből – amire az Ütv. 11.§-ának b.) pontja alapján a törvényességi felügyelet kiterjed – kivette a körözéssel kapcsolatos nyilvántartást.

Mivel a fenti nyilvántartás törvényességi felügyeletét a személy és tárgykörözésről szóló 2001. évi XVIII. törvény szerint az ügyészség látja el, ezért ezzel a felügyeleti tevékenységgel is kiegészült az Ütv. (11.§ (c) alpont).

- Hosszabb ideje gondot jelent, hogy a rendőrségi előállító helyiségek állapota, az azokban végrehajtott fogva tartás feltételei több esetben nem felelnek meg a huzamosabb emberi tartózkodás követelményének. Az ügyészség ezt több ízben is szóvá tette, azonban a következetes és hatékony fellépésre megfelelő törvényi felhatalmazás hiányában eddig nem volt mód.
- Hasonló okból felmerült az előállító helyiségekben bekövetkezett öngyilkosságokkal és egyéb rendkívüli eseményekkel kapcsolatos ügyészségi kontroll szükségessége, amire az állampolgári jogok országgyűlési biztosa is már többször rámutatott.

Figyelemmel arra, hogy e körben is személyi szabadságkorlátozó intézkedésről van szó, ezért szükségessé vált, hogy a végrehajtás törvényességét e körben is a rendőrségi fogdát ellenőrző ügyészek felügyeljék.

A fenti új feladat nagyságrendileg növelte meg a bv. felügyeleti ügyészi szakági tevékenységet.

A felmérések alapján megállapítható, hogy a nyomozó hatóságok összesen 309 helységben 421 működő előállító helyiséggel rendelkeznek. Ezek közül 329-t a rendőrség, 89-t a határőrség, 2-t a vám- és pénzügyőrség működtet. Az APEH működő előállító helyiséggel még nem rendelkezik, azonban néhány kialakítása már folyamatban van. Az ügyészségi nyomozó hivatalok közül egyedül a Fővárosi Főügyészségnél van előállító helyiség.

Az előállító helyiségek közül 280 olyan helységben található, ahol nincs üzemelő rendőrségi fogda.

Egyes megyékben (például: Békés, BAZ, Szabolcs-Szatmár-Bereg, Vas, főváros) az előállító helyiségek száma meghaladja a húszat, esetenként a harmincat is.

– A közelmúltban bekövetkezett jogszabályi változások kapcsán több olyan jogkorlátozással kapcsolatos (büntető eljárásjogi és büntetés-végrehajtási jogi) jogintézmény született, amelyek végrehajtásának törvényességi felügyelete nem volt megoldott.

Ilyen például a Rendőrségről szóló 1994. évi XXXIV. törvény 35-35/C.§-ában, valamint a 28/1999.(VIII.13.) BM rendeletben szabályozott bűnmegelőzési ellenőrzés, amelynek elrendeléséről a büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. tvr. 13/A.§-a szerinti eljárásban a bv. bíró dönt.

Tekintettel arra, hogy a bv. felügyeleti ügyész az elrendeléssel kapcsolatos bírósági eljárásban részt vesz, ezért indokolt, hogy ő lássa el a végrehajtás felügyeletét is.

A Be-t módosító 1999. évi CX. törvény 66.§-a kiegészítette a büntetőeljárású kényszerintézkedések körét a lakhely-elhagyási tilalom keretében elrendelhető házi őrizet intézményével.

Tekintettel arra, hogy a házi őrizet előírásainak megtartását a rendőrség folyamatos őrzéssel is ellenőrizheti, ezért az olyan személyi szabadságkorlátozást

TANULMÁNY

jelent, amely vonatkozásában biztosítani kellett az ügyészi felügyeletet, amelyet a bv. felügyeleti szakág láthat el a leghatékonyabban.

Az Útv. módosítása kapcsán szükségessé vált a büntetés-végrehajtás törvényességének ügyészi felügyeletéről szóló – többször módosított – 1/1990. Legf. Ü. utasítás felülvizsgálata.

A 2001. július 31. napján lépett hatályba a bv. szakági alaputasítást módosító 9/2001.(ÜK.7.)LÜ utasítás, melynek rendelkezéseit 2001. július 15. napjától kellett alkalmazni.

Az utasítás a törvényi szabályozás megváltozásából következő szükségszerű módosítások mellett több olyan rendelkezést is tartalmaz, amelyek – az elengedhetetlen személyi és tárgyi feltételek biztosítása esetén – jelentősen javíthatják a szakági munka hatékonyságát, növelhetik a törvényes végrehajtás garanciáját.

A korábbi szabályozás alapján a Legfőbb Ügyészség az Igazságügyi Minisztérium, az IM Bv. Országos Parancsnokság, az Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézet végrehajtási, valamint a Belügyminisztérium bünyügyi nyilvántartási tevékenysége felett látta el a törvényességi felügyeletet. A fenti szabályozás kiegészült azzal, hogy a közvetlen törvényességi felügyelet a fenti szervek mellett kiterjed az ORFK, a Vám- és Pénzügyőrség Országos Parancsnoksága, valamint a Határőrség Országos Parancsnoksága végrehajtási tevékenységére is.

Módosult továbbá a megyei (fővárosi) főügyészség bv. felügyeleti ügyészeinek hatásköre az elzárás végrehajtására illetékes szervek feletti felügyeleti jogosítvánnyal is.

- Valamennyi fogva tartási helyen – így a bv. intézetekben is – általánosan kötelezővé vált a havi legalább kétszeri vizsgálat megtartása, amit a bánásmód törvényességéhez fűződő alapvető érdekek és a fogva tartó helyeken tapasztalható zsúfoltság mellett a CPT ajánlása is indokoltá tett.
- A szabadságvesztés büntetésüket töltő elítéltek – a hatályos szabályozás alapján – több jogcímen is elhagyhatják a bv. intézeteket. Az eltávozások köre az elmúlt években olyan új lehetőségekkel is bővült (kimaradás, enyhébb végrehajtási szabályok), ami indokoltá tette, hogy az ügyész ezek tekintetében is minden évben megvizsgálja, hogy az engedélyezett intézetek kívüli tartózkodás lejárta után foganatba veszik-e a szabadságvesztés büntetés hátralévő részét.
- **A pénzbüntetés végrehajtásának vizsgálatát a korábbi szabályozás csak lehetőség szintjén tartalmazta. Tekintettel arra, hogy meghatározó fontosságú a leggyakoribb főbüntetés törvényes végrehajtása, ezért a legfőbb ügyész előírta annak legalább háromévenként történő kötelező ellenőrzését.**

A bánásmód törvényességéhez fűződő követelmények fokozott érvényesülésének biztosítása érdekében az IMEI-ben e tárgyban ellátandó ügyészi vizsgálat kiemelt feladattá vált.

A törvényességi felügyelet főbb tartalmi elemei

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 bv. intézetek zsúfoltsága, valamint a nehezedő migrációs helyzet egyaránt olyan körülményeket jelentenek, amelyek növekvő feladatokat rónak e téren a törvényességi felügyeletet ellátó ügyészekre.

A bűnözés helyzetének alakulása, az erre adott törvényhozói válasz folytán történt szigorítás következményeként is emelkedik a fogva tartottak száma. A fogva tartó intézetekben a nyugat-európainál hazánkban nagyobb zsúfoltság a törvényességet veszélyeztető helyzeteket idézhet elő. 2000. évben átlagosan 3%-kal emelkedett a bv. intézetekben fogva tartottak száma. Mindez hátrányosan befolyásolhatja a fogva tartás biztonságát, a fogva tartottak jogi helyzetét. A törvényes végrehajtáshoz szükséges feltételek biztosítása alapvető követelmény.

A magas fogvatartotti létszámra is tekintettel a bv. intézetekben meghatározó jelentőséggel bír a fokozott ügyészi jelenlét, az előírászerűen megtartott törvényességi vizsgálatok szerepe.

A bv. felügyeleti ügyész a fogva tartó helyeken meghallgatja a fogva tartottakat, a rendőr vagy büntetés-végrehajtási dolgozó ellen irányuló panaszt vagy bejelentést a szükséges intézkedés megtétele mellett jegyzőkönyvbe foglalja, a büntetőeljárás érdemére vonatkozó panaszokat, kérelmeket, bejelentéseket az ügyben eljáró ügyészséghez, illetve bírósághoz továbbítja. A személyes szabadságot korlátozó kényszerintézkedések, az idegenrendészeti őrizet, valamint a szabálysértési elzárás végrehajtásának törvényességi felügyelete körében az ügyész havonta legalább kétszer ellenőrzi a befogadás alapjául szolgáló iratok szabályszerűségét, az ezekben írt rendelkezések végrehajtását, a fogva tartási határidők betartását, valamint a bánásmód törvényességét.

A fogva tartottakkal való törvényes bánásmódhoz hozzátartozik: nem szabad eltérni, hogy a fogva tartottak egymást bántalmazzák, sanyargassák, az ilyen magatartással szemben következetesen fel kell lépni és a jogszabály által előírt intézkedéseket haladéktalanul meg kell, tenni.

Különös figyelmet kell fordítani az előzetesen letartóztatottakra vonatkozó jogszabályi rendelkezések maradéktalan betartására. Esetükben olyan fogva tartottakról van szó, akiknek a jogi helyzete speciális, nem előrehozott büntetésüket töltik, hanem olyan személyek, akik vonatkozásában sajátos büntető eljárásjogi és büntetés-végrehajtási jogi szabályok lépnek hatályba.

Fontos, hogy eljárási jogaikat – különösen a védekezéshez való jogot – megfelelően gyakorolhassák, ugyanakkor érvényesüljenek azok a korlátozások is, amelyek a büntetőeljárás eredményességét hivatottak biztosítani.

Hangsúlyozni szükséges a diszkrimináció tilalmának következetes betartását, nemcsak a hátrányos megkülönböztetés tekintetében, hanem a pozitív diszkrimináció vonatkozásában is.

A fogva tartottakkal való bánásmód csak akkor lehet törvényes, ha a jogsérelmek elleni fellépés is következetes, amennyiben minden esetben sor kerül a szükséges (büntető és fegyelmi) eljárás lefolytatására. A fogva tartó helyeken tapasztalt korrupciós jelenségekre is tekintettel a megelőzésre, valamint a személyi állomány megtévedt tagjaival szembeni határozott fellépésre kiemelt figyelmet kell fordítani.

Az ügyészi törvényességi felügyelet kiterjed a fogva tartás rendjének törvényességére, a büntetőeljárási, a büntetés-végrehajtási, valamint az idegenrendészeti őrizet és a szabálysértési elzárás végrehajtására vonatkozó jogszabályokban meghatározott, az előzetesen fogva tartottakat, az idegenrendészeti őrizeteket, az elzárást töltőket, valamint az előállító helyiségekben elhelyezetteket megillető jogok biztosítására és kötelezettségek teljesítésére. A szabadságvesztés végrehajtásának törvényességi felügyelete során az ügyész ellenőrzi a felvételi eljárás, a fogva tartás és a szabadítás törvényességét, a szabadságvesztés végrehajtásának rendjére, az elítéltek jogaira és kötelezettségeire, az anyagi és egészségügyi ellátásra, a jutalmazásra és fegyelmezésre, valamint a munkáltatásra vonatkozó rendelkezések megtartását is.

A nem szabadságelvonással járó jogkövetkezmények körében a közérdekű munka végrehajtásának törvényességi felügyelete során az ügyész megvizsgálhatja a közérdekű munka végrehajtását a munkahelyeken, a megyei (fővárosi) bíróság büntetés-végrehajtási csoportjánál, megtekintheti a végrehajtással kapcsolatos iratokat, meghallgatja a közérdekű munkára ítéltet, közvetlen munkatársait, feletteseit, valamint az általuk megjelölt és az elítélt munkáját, munkahelyi magatartását ellenőrző személyeket. A közérdekű munkának szabadságvesztésre történő átváltoztatására az ügyész a hivatásos pártfogó jelentése, valamint az ahhoz csatolt munkahelytől érkezett értesítés alapján tesz indítványt a munkahely szerint illetékes bv. bíróhoz. A pénzbüntetés végrehajtásának törvényességi felügyelete során az ügyész megvizsgálhatja a büntetés végrehajtását a megyei bíróságnál, a büntetés-végrehajtási intézetben ellenőrizheti a büntetés helyébe lépő szabadságvesztés törvényességét, megtekintheti a büntetés végrehajtásával kapcsolatos iratokat.

A mellékbüntetések végrehajtásának felügyelete során az ügyész legalább háromévenként egyszer minden rendőrkapitányságon szűrőpróbaszerűen köteles ellenőrizni a közügyektől és a járművezetéstől eltiltás, valamint a kitiltás és kiutasítás végrehajtásának törvényességét. A büntetés-végrehajtási intézetben háromévenként legalább egyszer megvizsgálja a kényszergyógyítás foganatosításának törvényességét, ugyancsak háromévenként legalább egyszer a bírósági gazdasági hivatalban és a nyomozó hatóságoknál a büntetőeljárás során lefoglalt dolgok kezelésének és nyilvántartásának, az elkobzás végrehajtásának a törvényességét.

A pártfogó felügyelet törvényességi felügyelete során a bv. felügyeleti ügyész megvizsgálhatja a hivatásos pártfogó, illetve az ellenőrzési feladattal megbízott rendőri szerv tevékenységének törvényességét, megtekintheti a pártfogó felügyelettel kapcsolatos iratokat, a pártfogolt, valamint annak hozzátartozói, munkatársai, munkahelyi vezetői meghallgatásával is tájékozódhat a magatartási szabályok megtartásáról. Ha a feltételes szabadságra bocsátott pártfogolt szegi meg a pártfogó felügyelet magatartási szabályait, az ügyész indítványt tesz a feltételes szabadság megszüntetésére. A próbára bocsátott vagy felfüggesztett szabadságvesztésre ítélt pártfogolt magatartási szabályszegésének súlyossága kérdésében állást foglalva intézkedik az eljárásra illetékes ügyészség felé. Az utógondozás törvényességének felügyelete keretében az ügyész megvizsgálhatja a büntetés-végrehajtási intézetben a szabadulás előkészítésére vonatkozó jogszabályok megtartását, az ellenőrzési vagy felügyeleti joggal felruházott szervezet vizsgálat tartására kérheti fel, maga is vizsgálatot tarthat az utógondozással megbízott szerveknél, továbbá a szabadulat is meghallgathatja.

A bűnmegelőzési ellenőrzés végrehajtásának törvényességi felügyelete során az ügyész

- megvizsgálhatja a bűnmegelőzési ellenőrzés végrehajtását a rendőrkapitányságokon,
- tájékoztatást kérhet az illetékes rendőri szervtől a bűnmegelőzési ellenőrzés hatálya alatt álló személyekről, az ellenőrzés végrehajtásának módjáról,
- megvizsgálhatja, hogy az ellenőrzés nem jár-e az érintett személy zaklatásával,
- megtekintheti a bűnmegelőzési ellenőrzés végrehajtásával kapcsolatos iratokat,
- megvizsgálhatja, hogy az ellenőrzést a megszüntetését követően nem folytatják-e tovább.

A lakhelyelhagyási tilalom keretében elrendelt házi őrizet végrehajtásának törvényességi felügyelete során az ügyész

- tájékoztatást kérhet az illetékes rendőri szervtől a házi őrizet hatálya alatt álló személyekről, az őrizet végrehajtásának módjáról,
- megtekintheti a házi őrizet végrehajtásával kapcsolatos iratokat,
- megvizsgálhatja a házi őrizet foganatosítását,
- megvizsgálhatja, hogy a házi őrizetet a megszüntetését követően nem folytatják-e tovább.

Az ügyészi törvényességi felügyelet kiterjed a bv. intézetekben és a rendőrségi fogdáknban, valamint a közösségi szálláshelyeken lezajlott rendkívüli eseményekre is. 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. Ha 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 halál bekövetkezésének körülményeit. Ellenőrzi a fogva tartásért felelős szerv halálesettel kapcsolatos vizsgálatának megállapításait. Bűncselekmény gyanúja esetén elrendeli az igazságügyi orvosi boncolást. Ha a fogva tartott halála kapcsán bűncselekmény alapos gyanúja nem merült fel, az ügyész engedélyezi a holttest hatósági boncolás utáni eltemetését. A fogva tartott halála – az egészségügyről szóló 1997. évi CLIV. törvény 218.§-a(3) bekezdésének g) pontja alapján – minden esetben rendkívüli haláleset, ezért azonos eljárást kell követni minden olyan alkalommal, amikor a fogva tartott (akár természetes, akár erőszakos úton) elhalálozik. Ha az ügyész a fogvatartottal szemben a fogva tartás során alkalmazott lőfegyverhasználatról értesül, ellenőrzi, hogy megtörtént-e a kényszerítőeszköz használat jogszerűségének vizsgálata. Értékeli a lőfegyverhasználat jogszerűségének vizsgálatáról készült jelentést, valamint az annak alapján hozott határozatot, amennyiben bűncselekmény alapos gyanúja merül fel, megteszi a szükséges intézkedést. A rendkívüli események kivizsgálását, értékelését, a hatékony intézkedések megtételét szolgálja a bekövetkezett eseményekkel összefüggő jelentéstételi kötelezettség. A bv. intézetek az 1-1/30/2000.(IK.Bv.Mell.6.) OP intézkedés, a rendőrség a 19/1995.(XII.13.) BM rendelet 21.§-ának (1) bekezdése alapján tesz jelentést a megyei (fővárosi) főügyésznek, ahol a legsúlyosabb rendkívüli eseményeket a Legfőbb Ügyésznek jelentik.

Az ügyészség által elvégzett törvényességi felügyeleti tevékenység nagyságát érzékelteti, hogy az ügyészek 2000. évben országosan összesen 2098 vizsgálatot végeztek, 1761 büntetés-végrehajtással kapcsolatos írásban előterjesztett kérelmet, panaszt, beadványt vizsgáltak meg, 5218 bv. bírói tárgyaláson, illetve meghallgatáson vettek részt, kérelmi lap alapján 1872 fogva tartottat hallgattak meg.

A törvényességi felügyelet eszközei

A törvényességi felügyelet eszköztára egyik garanciáját adja az ügyészi munka hatékonyságának. A vizsgálatról készített feljegyzés egy példányát az ügyész minden esetben külön átirattal megküldi a vizsgált szerv vezetőjének. Ebben kéri a bíróságtól a szükséges intézkedést, más szervek felé pedig rendelkezik vagy jelzéssel él. 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 fogva tartott azonnali szabadlábra helyezéséről rendelkezik az ügyész, ha megállapítja, hogy törvényes határozat nélkül vagy a határozatban megjelölt időponton túl tartják fogva. A rendelkezésben figyelmezteti az illetékes szerv vezetőjét, hogy a törvénysértés megszüntetésére kapott utasítást köteles végrehajtani és erről nyolc napon belül tájékoztatást adni. Az intézkedés ellen az utasított felettese útján a felettes ügyészhez előterjesztett panaszoknak a végrehajtásra nincs halasztó hatálya. Fontosabb érdek fűződik a törvényszer-

tés megszüntetéséhez, mint az azt elkövető vezető jogorvoslati jogának a végrehajtást megakasztó hatályához. A törvénysértésnek nem minősülő hiányosságra és az olyan csekély jelentőségű törvénysértésre, amely más ügyési intézkedés megtételét nem teszi indokolttá, az ügyész jelzésben hívja fel az illetékes szerv vezetőjének figyelmét. Így például jelzést nyújt be az ügyész, ha a fogva tartási körülményeket kifogásolja, vagy a büntetőügyben hozott határozat végrehajtása kapcsán kisebb súlyú hiányosságot észlel. Amennyiben az ügyész kéri, a jelzés elbírálásáról és az annak alapján tett esetleges intézkedésről harminc napon belül értesíteni kell.

Amennyiben a fogva tartást foganatosító hivatalos személy olyan cselekményét vagy mulasztását észleli, amely bűncselekmény elkövetésének alapos gyanújára utal, az erről szóló feljegyzéssel közvetlenül a megyei főügyészt tájékoztatja. E feljegyzés tartalmazza a bűncselekmény alapos gyanújára utaló részletes tényállást és a rendelkezésre álló bizonyítékok megjelölését.

Gondoskodik arról, hogy ha a fogva tartott bv. intézetben vagy rendőrségi fogdában követett el bűncselekményt – a törvényi előfeltételek fennállása esetén az elkövetőt bíróság elé állítsák (Be. XVI. fejezet), egyéb esetekben a nyomozás során kívül történő elrendelése és lefolytatása végett intézkedik. Az ügyész az általa észlelt törvénysértés miatt fegyelmi, szabálysértési vagy büntetőeljárást kezdeményez. Kártérítési eljárást akkor indíthat, ha a törvénysértés folytán károkozás is történt és fontos állami és társadalmi érdek indokolja, illetve a jogosult nem képes jogainak védelmére.

Ahhoz, hogy az új feladatokat az ügyészek az elvárt hatékonysággal láthassák el, szükségessé vált az ügyési törvényességi felügyelet eszközeinek törvényi szintű bővítése. Ezt biztosítja az Ütv. új 12/A.§-a.

Ennek értelmében:

- a felügyeleti jogkörben eljáró ügyész a végrehajtás bármely kérdésében vizsgálatot tarthat, illetve az ellenőrzött szervet vizsgálat tartására kérheti fel;
- a végrehajtásra illetékes szervek vezetőitől az ügyész 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 utóbbi két pontban megjelölt ügyési felkérésnek köteles eleget tenni.

Az Ütv. 12.§-ának korábbi szabályozása csupán az előzetes letartóztatás végrehajtása során biztosított a bv. ügyésznek olyan rendelkezési jogot, melynek alapján a végrehajtásra illetékes szervek kötelesek voltak az ügyésznek a fogva tartás körülményeire vonatkozó intézkedését teljesíteni.

A hatékonyabb felügyeleti munka érdekében a fenti rendelkezési jogot ki kellett terjeszteni valamennyi személyes szabadságkorlátozással járó büntetés, intézkedés, illetve kényszerintézkedés végrehajtására is.

Az ügyészi törvényességi felügyelet terjedelmével kapcsolatos jogértelmezési kérdés

Az Ütv. IV. fejezete kiegészült olyan további szabályokkal, amelyek a bíróság büntetés-végrehajtási igazgatási tevékenységével összefüggésben erősítik az ügyészi felügyelet hatékonyságának garanciáit.

A törvényi szabályozás módosulása folytán, amennyiben az ügyész a jövőben 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.

A büntetés végrehajtásának törvényessége feletti ügyészi felügyelet kérdését illetően további értelmezést igényel annak *terjedelme*. Eltérő megítélés tapasztalható ugyanis abban a kérdésben, hogy kiterjed-e az ügyészi felügyelet a bíróságoknak a büntetés végrehajtása körében gyakorolt tevékenységére.

A Be. 397.§-ának (1) bekezdése annak az ítélkező bíróságnak a feladataként határozza meg a büntetések, intézkedések végrehajtása végett intézkedések megtételét, amelynek az eljárásában az jogerőre emelkedett. A büntetőügyekben hozott határozatok végrehajtása során a bíróságokra háruló feladatokat a 107/1979.(IK.8.) IM utasítás tartalmazza.

Az utasítás 2.§-a alapján a büntető határozat végrehajtásáról gondoskodó bíróság

- kiállítja (elkészíti) a végrehajtás alapjául szolgáló értesítést (okiratot),
- megküldi az okiratot a végrehajtásra vagy a végrehajtás ellenőrzésére hivatott, illetve abban közreműködő szervnek,
- megtesz minden egyéb olyan intézkedést, amely a büntető határozat végrehajtása érdekében szükséges.

A bíróságnak tehát számos olyan feladata van a büntető határozat végrehajtása kapcsán, amelyek törvényes teljesítése a büntetőjogi jogkövetkezmény hatályba lépésének feltétele. Hasonló módon a bünyügyi nyilvántartásról és a hatósági erkölcsi bizonyítványról szóló 1999. évi LXXXV. törvény 11.§-ának (3)-(4) bekezdései alapján az ítélő bíróság közli a bünyügyi nyilvántartást vezető szervvel a bíróság által jogerősen kiszabott büntetésekkel és intézkedésekkel kapcsolatos adatokat. A nyilvántartás törvényességi felügyeletét a törvény 6.§-a alapján a Legfőbb Ügyészség látja el. Mindezen jogszabályi rendelkezésekből is következően a bíróságnak (nem a bv. bírónak) a jogerősen kiszabott büntetések és intézkedések végrehajtása körébe eső olyan feladatai vannak, amelyek nem képezik részét az ítélkezési tevékenységnek, amelyhez a bírói függetlenség kapcsolódik. A bíróság Alkotmányban rögzített feladata az igazságszolgáltatás, az ítélkezés. A bírói függetlenség a bíróság ítélkezési tevékenységéhez tapadó fogalom, az pedig a jogerős határozat közlésével, az értesítők, kiállításával lezárul.

Erre mutatott rá az Alkotmánybíróság is az 53/1991.(X.31.)AB határozat indokolásának II. 1., illetőleg az 51/1992.(X.22.)AB határozat indokolásának III. 1. és 2. pontjában, amikor kimondta, hogy a bírói hatalom – amelyhez a bírói függetlenség kapcsolódik – az ítékezésben ölt testet. Ezt fejezi ki az Alkotmány hivatkozott 50.§-ának (3) bekezdése, amelynek szóhasználata szerint „A bírák függetlenek és csak a törvénynek vannak alárendelve”. A bíróságnak a büntető határozatok végrehajtásáról való gondoskodás keretében ellátott tevékenysége, valamint a bűnügyi nyilvántartást kezelő szerv felé előírt adatszolgáltatási feladata igazgatási jellegű. A fentiek szerinti feladatok azonban csak az ítékezési tevékenységhez képest tekinthetők kizárólag belső igazgatási jellegűnek, az 1999. évi LXXXV. törvény, valamint a Bv. tvr. végrehajtása szempontjából már ettől eltérő értékelést kell kapniuk. Ezen bírósági tevékenységek ugyanis olyan külön jogszabályokban nevesített, érdemi büntetés-végrehajtási feladatok, amelyek már messze túlnőnek a belső igazgatási ügyviteli jellegen, amelyekre ezért kiterjed az ügyészség által gyakorolt törvényességi felügyelet. Az ügyészség alkotmányos törvényességi felügyeletének biztosítása a bíróság érdeke is, figyelemmel arra, hogy az a jogerős bírósági határozat tekintélyének megővését hivatott elősegíteni.

A büntetés-végrehajtás törvényessége feletti ügyészi felügyelet intézményének továbbfejlesztése szükséges követelmény, melyet összhangba kell hozni büntetési rendszerünk fejlődési irányával, az állampolgári jogok fokozott védelmének ígényével, a törvényesség követelményeivel.

A felügyeleti tevékenység körében bekövetkezett hatáskörbővülés és az ügyészi törvényességi felügyelet eszköztárának kiteljesedése egyaránt hozzájárul a büntetés-végrehajtás törvényességének és hatékonyságának további erősödéséhez.

Dr. Lajtár István