

A büntetés-végrehajtás feletti kontroll modelljei

Nincs jogállam korszerű büntetés-végrehajtás nélkül, ez utóbbi pedig nem létezhet megfelelő garanciális háttér, a végrehajtás törvényességére is kiterjedő, nemzetközi és hazai garanciális- és kontrollrendszer hiányában. Egy jogállamban ugyanis minden vitán felül állónak kell lennie, hogy a büntetések és az intézkedések, továbbá minden más, személyi szabadságkorlátozással járó szankció végrehajtása olyan állami feladat, amely differenciált – jogi, szakmai, társadalmi – ellenőrzés alatt áll.

Minden olyan esetben, amikor az emberi alapjogokat korlátozzák – így különösen a büntetés-végrehajtás során –, határozott és hatékony védelmet kell nyújtani az emberi jogok megsértésével és megsértőivel, az esetleges hatalommal való visszaéléssel szemben. Ezért most, amikor a Bv. tvr. hatályba lépését követő három és fél évtized elteltével Magyarország új Büntetés-végrehajtási Kódexének megszületése belátható közelségbe került, különös jelentősége van a büntetés-végrehajtás feletti kontroll kérdésének.

A kontroll iránya szerint lehet államon belüli, illetve „nemzetek feletti”, tehát nemzeti és nemzetközi ellenőrzés. Az utóbbin belül pedig létezik univerzális vagy regionális kontroll. Más megközelítésben beszélhetünk külső, azaz a független szereplők által gyakorolt kontrollról, valamint a büntetés-végrehajtási szervezeten belül – a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága, vagy közvetlenül a büntetés végrehajtásért felelős Minisztérium útján – érvényesülő „hierarchikus” ellenőrzés rendjéről.

Az ilyen típusú belső ellenőrzést nem minden felfogás tekinti a garancia- és kontrollrendszer valós elemének. Kétségtelen tény ugyanis, hogy a fentiek szerinti belső revíziót végző szervezet alkotmányossági szempontból nem tekinthető függetlennek az ellenőrzött szervtől, így az általa gyakorolt kontroll szükségszerűen önkontroll. Az is nyilvánvaló továbbá, hogy az ilyen típusú ellenőrzés minőségileg különbözik a külső, független szereplők általi kontrolltól. Magam mégis azokkal értek egyet, akik szerint a belső igazgatási felügyelet, a végrehajtási felügyeleti hatóság jogi és szakmai ellenőrzése is szerves része a tágabb értelemben vett garanciarendszernek.

A büntetés-végrehajtás kontrolljával kapcsolatos nemzetközi elvárások egyöntetűen hangsúlyozzák a garancia- és kontrollrendszer belső és külső elemeinek együttes fontosságát. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának az új európai börtön szabályokról szóló 2006. évi ajánlása is rámutat arra, hogy a független kontroll csak egy jól működő belső ellenőrzéssel együtt képes hatékonyan biztosítani a végrehajtás szakszerűségét és törvényességét.

A kétfajta ellenőrzés ugyanis nem kiváltja vagy helyettesíti, hanem kölcsönösen feltételezi és erősíti egymást, bármelyik fogyatékossága az egész garanciarendszert gyengíti. Az esetleges félreértések elkerülése végett azt is lényeges hangsúlyozni, hogy a nemzeti független ellenőrzés léte nem a belső, kormányzati ellenőrzés minő-

ségével szembeni alapvető bizalmatlanság megnyilvánulása. Éppen ellenkezőleg, annak további garanciális eszköze, hogy az esetleges törvénysértések, visszaélések megelőzhetők, illetve eredményesen kezelhetők lehessenek, ami egyúttal a végrehajtásért felelős érdeke is. 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. Az elhangzottak alapján megállapíthatjuk, hogy a két típusú ellenőrző rendszer együttes léte és kiegyensúlyozott működése adhat csak igazi garanciákat arra nézve, hogy a jogfosztó és jogkorlátozó szankciók az emberi méltóság tiszteletben tartásával hatékonyan és átláthatóan kerüljenek végrehajtásra.

Míndezek előrebocsátását követően előadásomban a büntetés-végrehajtás feletti külső kontroll kérdésével kívánok részletesebben foglalkozni. A nemzetközi tapasztalatok egybehangzóan mutatnak rá a külső, független ellenőrzés jelentőségére, s arra, hogy még azon országokban is alapvető fontossággal bír, amelyek büntetés-végrehajtási rendszerei igen fejlettek és átláthatók.

Tekintettel arra, hogy az egyes nemzetállamokban a büntetés-végrehajtás külső független ellenőrzése különféle formákat ölthet, ezért a nemzetközi ajánlások célja nem az és nem is lehet az, hogy az ellenőrzés kizárólagos formáját írják le, azt uniformizálják. Ezzel szemben lehetővé teszik a nemzeti sajátosságokhoz igazodó eltérő kontroll-modellek létrejöttét, feltéve, hogy azok függetlenek, és feladataik el látására képesek.

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.

A bíróságnak a büntetés végrehajtásában és annak kontrolljában betöltött szerepét vizsgálva megállapítható, hogy az ilyen típusú bírói funkció megjelenése – jókora késéssel – csak a legújabb kori Európa jogfejlődésének terméke. A bv. bírói jogintézmény pályája a XX. század elején Olaszországból indult, majd a második világháborút követően Portugália és Franciaország honosította meg, míg Magyarországon az 1979. évi 11. számú törvényerejű rendelet teremtette meg a büntetés-végrehajtási bíraskodást.

A büntetés-végrehajtási bírói funkcióknak alapvetően három, jól elkülöníthető modellje alakult ki. A legrégebbi, a büntetés-végrehajtás folyamatába beavatkozó, a reszocializációs folyamatot irányító bíró. Létrejötté abból a megfontolásból fakadt, hogy amennyiben az állam magát a szabadságvesztés-büntetést reszocializációs lehetőségnek tekinti, úgy ennek a folyamatnak az irányítását garanciális okokból célszerű bírói kézbe adni. Méghozzá olyan bíró kezébe, aki maga nem vesz részt az ítékezésben, hanem kellő szakmai, büntetőügyi tapasztalatokkal felvértezett szakbíró.

A másik modell kiindulópontja alapvetően más, nem érdemi-beavatkozó, hanem formális, jogvédelmi jellegű. A büntetés-végrehajtási bíró e körben nem felügyeli a „büntetőügy” működését, hanem a büntetés-végrehajtás és a – fogva

tartott – állampolgár közötti jogvitában dönt. Az elítélt érdekében akár „büntetés-végrehajtási pert” is indíthat, ha úgy véli, hogy a büntetés-végrehajtási személyzet által alkalmazott vagy elmulasztott módszerek sértették a törvényben rögzített jogait.

A harmadik modellben a büntetés-végrehajtási bíró tulajdonképpen nem önállóan döntő „börtönügyi igazságszolgáltató hatóság”, hanem olyan „büntetés-végrehajtási jogalkalmazó”, akinek az a feladata, hogy az ítélebíróság által kiszabott szankció végrehajtásának jogi kereteit meghatározza, azt az adott esetben módosítsa vagy felülvizsgálja. Lényegében ezt a modellt alkalmazta a magyar jogalkotó is.

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.

A jogintézmény lényege, hogy bírói – és ne államigazgatási – határozat szülessen akkor, ha a büntetés-végrehajtás eredményéhez képest válik szükségessé az ítélebírószági döntés módosítása, avagy a szankció megváltoztatása. A büntetés-végrehajtási bíró mindenkire kötelező, valódi bírói döntést hoz a lényeges jogkorlátozások mértékéről, időtartamáról, enyhítéssel vagy szigorítással változtat az ítélebírószág határozatán, adott esetben pedig jogorvoslati fórumként is eljár.

Az új Bv. Kódex tervezete e téren több ígéretesnek tűnő változást is tartalmaz. Tovább bővíti a bv. bíró hatáskörét, egységes bírósági felülvizsgálati rendszert vezet be, megteremti az utólagos bv. bírói eljárás, valamint a jogerős törvénysértő bv. bírói határozatokkal szembeni rendkívüli perorvoslat lehetőségét. Ugyanakkor a 2012. évi CCXXII. törvénnyel bevezetett gyakorlatot folytatva tágabban határozza meg az iratok alapján meghozható határozatok körét, ezzel párhuzamosan szűkíti a fellebbezés lehetőségét, aminek a helyessége legalábbis vitatható. Hasonló fenntartás tehető a bv. bírói bírósági titkár általi helyettesíthetősége kapcsán.

Az ombudsmanhoz fordulás lehetősége a kontrolrendszer másik fontos eleme. A parlamentnek felelős ombudsman intézményét először Svédországban IV. Gusztáv uralkodása alatt teremtették meg a XIX. század elején. Feladata volt, hogy parlamenti megbízottként, az állampolgároknak a közigazgatás túlkapásaival szembeni védelmét és egyúttal a parlament szerepének az erősítését biztosítsa. A szakirodalom első, második és harmadik generációs ombudsmanhivatalokat különböztet meg, mely különbségtétel elsősorban időrendi, de egyben lényegitartalmi sajátosságot is jelez. Az elsőbe a skandináv intézményeket, a másodikba a brit-francia változatot, a harmadikba a relatíve új európai (például a spanyol és az osztrák), valamint a tengerentúli intézményeket sorolhatjuk.

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 professzor úr több helyütt rámutatott – az ombudsman büntetés-végrehajtási jogi szempontból az emberi jogok biztosítása terén egy egyedi ügyekben eljáró panaszforum. Nem végezhet általános megelőző, feltáró vizsgálatokat,

nincs rendszeresen jelen a vizsgált szervnél, ezért nem is láthatja át működésének egészét, nincs benne a büntetőfelelősségre-vonás folyamatában. Az ombudsman szerepe tehát e téren nem törvényességi felügyelet, hanem emberi jogi fórum, egy közvetítő, kiegészítő és helyettesítő jogvédelem a büntetés-végrehajtás területén.

A magyar alapjogi biztos, illetve elődei mindig megkülönböztetett figyelemmel kísérték a fogvatartottak jogainak érvényesülését. Egyedi panaszok alapján vagy hivatalból indított eljárásaik során vizsgálták és vizsgálják, hogy a fogvatartási feltételek megfelelnek-e az alkotmányos jogoknak, különösen az emberi méltóság védelméhez, az adott körülmények között a legmagasabb szintű testi és lelki egészséghöz 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. Vizsgálatai közül külön is kiemelés érdemel a büntetés-végrehajtás fogvatartottjainak, valamint a külföldiek idegenrendészeti és menedékjogi fogvatartásának alapjogi összefüggéseit vizsgáló, még az elmúlt évben indított projekt, amelynek végrehajtásában – együttműködési megállapodás keretében – részt vett a Belügyminisztérium Tudományos Tanácsa is.

Szükséges végül megemlíteni, hogy az ENSZ közgyűlésének 2002. december 18-án megtartott 25. ülésén elfogadásra került a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód elleni Egyezmény fakultatív kiegészítő jegyzőkönyve. A jegyzőkönyv két alapvető fontosságú rendelkezést tartalmaz. Egyrészt felállítja a Megelőzési Albizottságot, másrészt minden szerződő fél számára előírja a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzésére nemzeti szinten prevenciók mechanizmus működtetését.

Megállapítható, hogy a nemzeti prevenciók mechanizmus felállításának követelménye nem volt könnyen beilleszthető a hazai garancia- és kontrollrendszer hatályos szerkezetébe. Részint erre is visszavezethető, hogy Magyarország csatlakozására több mint nyolc és fél évet kellett várni. Az Országgyűlés 2011. október 24-én fogadta el a 2011. évi CXLIII. törvényt, amely a nemzeti ellenőrző mechanizmusként az alapvető jogok biztosát jelölte ki, aki ezen feladatát 2015. január 1. napjától látja majd el.

Rátérve a civil kontroll kérdésére, a büntetés-végrehajtás történetében a társadalom többféle szerephez jut. Ennek sajátos formáját jelenti a civil kontroll vagy a társadalmi ellenőrzés, amely a mai modern jogállamok többségében valamilyen formában érvényesül a büntetések végrehajtása vonatkozásában. Lényegét tekintve a végrehajtó hatalom társadalom számára elzárt működési területének a közösség által való ellenőrzése, ami egyúttal az igazságszolgáltatás nyilvánosságának megvalósításához fűződő jogállami követelmény realizálásának is tekinthető.

A külföldi megoldások általános jellemzője, hogy e kontrollról a büntetés-végrehajtási törvény ad szabályozást, továbbá, hogy e bizottságok nem panaszha-

tóságok, vagyis nem rendelkeznek döntési jogkörrel. Feladatkörük többnyire az, hogy az egyes ügyekben feltárt megállapításaikat jelezzék a felettes végrehajtási szervekhez, funkciójuk egyre inkább kiegészül az elítéltek reszocializálását támogató-segítő szereppel.

Magyarországon a börtönök társadalmi felügyeletének gyökerei egészen a XVI–XVII. század fordulójáig nyúlnak vissza. A társadalmi ellenőrzés széles körű elterjedése azonban csak XIX. század utolsó harmadában volt kísérőjelensége a polgári fejlődésnek. Hazai szakirodalmunkban csaknem két évtizede jelent meg a büntetés-végrehajtás civil kontrolljának kérdése – különösen Lőrincz József munkásságának köszönhetően. A kérdés a 90-es évek közepén ugyan a jogalkotás látókörébe is bekerült, megfelelő részletességű törvényi szabályozása, intézményesítése azonban még a mai napig várat magára, és úgy tűnik, ezzel az új Bv. Kódex is adós marad.

A hatályos jogszabályi rendelkezések szerint, a büntetés végrehajtási szervezet – külön megállapodás alapján – a fogvatartás körülményeinek figyelemmel kísérése céljából is együttműködhet társadalmi szervezetekkel, amelyek közül a Magyar Helsinki Bizottság szerepvállalása a legjelentősebb.

A civil kontroll kapcsán is indokolt hangsúlyozni, hogy az nem felügyelet, hanem olyan ellenőrzés, amely a büntetés-végrehajtási jogviszonyban állók közül csak a fogvatartottakat érinti, és nyilvánvalóan nem tud megoldani komoly büntetőjogi, eljárásjogi vagy végrehajtási jogi törvényességi kérdéseket, viszont a problémákat a szakértelemmel rendelkező hatósághoz továbbíthatja. Meggyőződésem szerint a kellő garanciákkal körülhatárolt és törvényesen működő társadalmi ellenőrzés hozzájárulhat a külső kontroll erősítéséhez.

A külső kontroll elemei közül utolsóként, de koránt sem utolsó sorban az ügyészség szerepéről kívánok szólni. Az ügyészség szerepét nemzetközi kitekintésben is vizsgálva az látható, hogy a büntetés-végrehajtás, illetve annak törvényességi felügyelete a világ számos országában bizonyos mértékben vitathatatlanul ügyészi feladat, függetlenül az ügyészség alárendeltségétől, alkotmányos helyzetétől. Tudományos kutatások, nemzeti referátumok is megerősítették, hogy valamilyen formában és mértékben az ügyészséget célszerű bekapcsolni a büntetés-végrehajtásba. Az ügyészség ugyanis az az apparátus, amely a nemzetközi elvárásokban is megfogalmazott, a büntetés-végrehajtást övező külső garancia- és kontrollrendszert – sajátos eszközei és módszerei révén – a leghatékonyabban tudja képviselni és gyakorolni.

Az egyes alapjogok korlátozása során kellően hatékony védelmet kell nyújtani az emberi jogok súlyos megsértésével szemben. Ez olyan feladat, melynek ellátásához az ügyészség rendelkezik kellő hatósági jogosítvánnyal, eszközökkel, szervezettel, szakismerettel és operatív módszerekkel. Általánosságban az mondható, hogy ahány ország, szinte majdnem annyi formában létezik a végrehajtás törvényessége feletti, a nemzeti sajátosságokhoz igazodó ügyészi felügyelet.

A törvényességi felügyelet egyik modellje, amikor az ügyészség – mint hazánkban – széles körben és erős jogosítványokkal látja el a kontrollszerepet. Más országokban az ügyészség a végrehajtás kontrolljában kiegészítő, kapcsolódó

jogvédelmet gyakorol. Eltérő megoldás, amikor a büntetések végrehajtása feletti felügyelet ellátása, illetve maga a végrehajtás is a bíróságok feladata, amihez az ügyész nyújt támogatást. Az ügyészségnek a büntetés-végrehajtás területén vállalt szerepe kapcsán ismert – az eddigi példáktól eltérő – olyan jogi megoldás is, amely az ügyészséget büntetés-végrehajtási hatósági feladatokkal ruházza fel.

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. Az erősödéssre, a törvényességi felügyelet kiteljesedésére a legjobb példa a magyar modell.

Hazánkban 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.

1871. június 10-én a magyar országgyűlés előtt kihirdetésre került a királyi ügyészségről szóló 1871. évi XXXIII. törvénycikk, amely megteremtette hazánkban az első egységes ügyészi szervezetet, és a bíróságoktól függetlenül működő királyi ügyészek alá rendelte a bírósági fogházakat. A hazai, központilag irányított büntetés-végrehajtási rendszer kialakulását is innen lehet számítani. A törvény jelentőségét mutatja, hogy a rendszerváltozás óta minden év június 10-én ünnepli az ügyészi szervezet az ügyészek napját.

A büntetés végrehajtás törvényessége feletti ügyészi felügyeleti tevékenység súlya és hatásköre az idők folyamán folyamatosan bővült. Mára már sokkal szélesebb területet ölel fel, mint a büntetőjogi szankciók és a büntető eljárásjogi kényszerintézkedések köre. Ezen ügyészi tevékenység nemzetközi vonatkozásai mellett egyre jobban felerősödött és hangsúlyt kapott az emberijog-védelmi szerepkör. E felügyeleti ág fejlődése korántsem volt azonban töretlennek tekinthető. A rendszerváltozás előtt voltak olyan időszakok, amikor politikai megfontolásból, szakmai hozzá nem értésből háttérbe szorították. Az idő azonban bebizonyosította ezen ügyészi munka létjogosultságát és szükségességét.

Így a büntetés-végrehajtási felügyeleti tevékenység az évek folyamán egyre céltudatosabbá szélesebb körűvé vált. Ezáltal megnyílt az út, hogy a magyar ügyészség tradícióinak és a nemzetközi sztenderdekben foglalt elvárásoknak megfelelően elláthassa kontroll szerepét. Az ügyészi törvényességi felügyelet kiteljesedéséhez vezető folyamat meggyőződésem szerint azonban ezzel még korántsem ért véget, abban vannak még bizonyos további garanciális tartalékok.

A bv. felügyeleti ügyészi tevékenység elmúlt évi mutatói jól tükrözik az európai uniós kötelezettségek folytán is jelentkező folyamatos feladatnövekedést. A 2012. évi vizsgálatok száma csaknem elérte a 10 ezret, az ügyészi intézkedést igénylő kezdeményezések száma megközelítette a 15 ezret. Az ügyészségre 2 600 büntetés végrehajtási tárgyú kérelem, panasz, egyéb beadvány érkezett. A főügyészségek mintegy 25 ezer bv. bírói határozatot értékelték, több mint 13 ezer bv. bírói meghallgatáson vettek részt; jogszabálysértés miatt az ügyészek 33 esetben éltek rendelkezéssel és 84 felhívást bocsátottak ki.

A gyakorlati tapasztalatok azt mutatják, hogy a végrehajtás különböző területeinek átfogó ügyészi vizsgálatai, kiegészülve az egyéb felügyeleti eszközökkel, a büntetés-végrehajtás törvényességének meghatározó garanciáját jelentik, az ügyészi kontroll a törvényesség biztosításának hatékony eszköze.

Hangsúlyozni szükséges azonban, hogy hazánkban az ügyészség a büntetés- végrehajtási garanciarendszer részeként, mint a külső kontroll meghatározó eleme, az Alaptörvény, valamint az ügyészségről szóló sarkalatos törvény alapján felügyeletet lát el a büntetés-végrehajtás törvényessége felett, és nem büntetés-végrehajtási hatóság. Ezért sem volt elfogadható a Bv. Kódex tervezetének azon eredeti elképzelése, amely az ügyészt formális jogorvoslati fórumként határozta volna meg. A fenti megközelítés – melytől a jogalkotó végül is elállt – az ügyészt a kontrollszereptől idegen panaszforummá tette volna, annak ellenére, hogy a törvényességi felügyelet olyan büntetés-végrehajtási szakmai szempontok felülvizsgálatára, mint például egy átszállítási kérelem megítélése, nyilván nem terjedhet ki. A szoros értelemben vett külső kontroll gyakorlása, valamint a végrehajtási folyamatba integrált formális jogorvoslat egyidejű ellátása nem egyeztethető össze.

Előadásomban rövid áttekintést kívántam adni a büntetés-végrehajtás külső kontrolljának modelljeiről. A rendelkezésemre álló idő keret nyilván nem lehetett elég minden kérdés érintésére, különösen nem a részletek elemzésére. Véleményem szerint összességében a hazai kontrollrendszer kiépítettsége alapvetően megfelel a nemzetközi elvárásoknak és a jogállami követelményeknek. Egyes elemeinek együttes működése jelenthet átfogó garanciát az emberi jogok biztosításához, a törvénysértések megszüntetéséhez és még eredményesebb megelőzéséhez a büntetés-végrehajtásban bekövetkező korszakváltás idején.