

# Havasi Sára: Az alapvető jogok biztosa és az ügyészség szerepe és kapcsolata a büntetés-végrehajtás garancia- és kontrollrendszerében

## 1. Bevezető gondolatok

Köznapi értelemben az évfordulók alkalmával olyan napokról emlékezünk meg, amelyek valamilyen jelentőségteljes, meghatározó esemény megtörténtét őrzik. Az idei év szerencsés módon nemcsak a járványügyi válság miatt maradhat majd emlékezetes, hanem amiatt is, hogy 2020-ban az emberi és alapvető jogok szempontjából lényeges és kettős évfordulót ünneplünk, ugyanis 70 éve született meg az Emberi Jogok Európai Egyezménye és 25 éve működik hazánkban az ombudsmani hivatal. Az elmúlt évtizedekről való megemlékezés és a tapasztalatok értékelése pedig egyben fejlődési lehetőséget és lendületet adhat az elkövetkező 25, illetve 70 évhez.

Tudományos munkám témájának megválasztásakor az Emberi Jogok Európai Egyezményének kínzás tilalmáról szóló 3. cikkét vettem alapul, mégpedig a fogvatartottakkal való törvényes bánásmódról és ezt biztosító garancia- és kontrollrendszerre fókuszálva. Így dolgozatom a büntetés-végrehajtási jog egy speciális területét kívánja bemutatni, nevezetesen a garancia- és kontrollrendszer két elemét, az alapvető jogok biztosát és az ügyészséget az összehasonlításukon és kapcsolatrendszerükön keresztül.

A téma megválasztásakor további szempontot jelentett, hogy a börtönüggyel kapcsolatos kérdéseket napjainkban széleskörű aktualitás övezi, hiszen a börtönügy mind a tudományt képviselőket, mind pedig a közvélemény számára központi kérdéskörre vált, jóllehet ez a büntetés-végrehajtási intézetek túlzásfokosságára és a fogvatartottakkal való törvényes bánásmódról koncentrálódik leginkább. Vitathatatlan azonban, hogy a börtönügyről történő párbeszéd, a különböző vélemények ütköztetése és a tudományos kutatások elősegíthetik az anomáliák hatékony megoldásának megszületését is.

Mindenekelőtt Vókó György azon megállapításából kell kiindulnunk, mely szerint az egyes szankciók szükségképpen együtt járnak bizonyos fokú jogkorlátozással vagy jogfosztással, amelyek közül a legsúlyosabb a szabadságvesztés büntetéshez kapcsolódik. Ugyanakkor

Vókó György felhívja a figyelmünket, hogy nem szabad elfeledkeznünk arról, hogy a bűncselekményt elkövető is ember és a jogállamnak vele szemben is meg kell mutatnia emberségét.[1] Ez azt jelenti, hogy a fogvatartott is megilleti az elidegeníthetetlen, emberi létből fakadó emberi méltóság és az alapvető jogok azon része, amelyek a büntetés-végrehajtás által nem érintettek. Erre a kíváncságra mára számos nemzetközi egyezmény és nemzetközi szervezet, illetve a hazai jogszabályok is különös figyelmet fordítanak, amelyek a bűncselekményt elkövető emberi méltóságát és alapvető jogait védik. Példaként említhetjük az Emberi Jogok Európai Egyezménye mellett az Európai Börtönjogi Szabályok azon rendelkezését is, amely kimondja, hogy a fogvatartottakat emberséggel és emberi méltóságuk tiszteletben tartásával kell kezelni. [2]

Elkerülve azt a téves látszatot, hogy ezen jogszabályok és nemzetközi egyezmények egyoldalúan a bűnelkövetők szempontjait vennék figyelembe, ki kell hangsúlyoznunk, hogy a büntetés-végrehajtás törvényes keretek közötti működése és az elítéltekkel való törvényes és emberséges bánásmód nemcsak egy nemzetközi szinten is elvárt jogállami feladat, hanem egyúttal a társadalom védelmét is hivatott szolgálni. Hiszen könnyen belátható, hogy csak abban az esetben várhatjuk el, hogy a fogvatartott majd a társadalomba eredményesen visszailleszkedjen és tartózkodjon további jogellenes cselekedetek elkövetésétől, ha a büntetés-végrehajtás során az őt megillető jogait tiszteletben tartják és nem éri több hátrány annál, mint amit a jogszabályok és a jogerős bírósági döntés alapján vele szemben egyébként következetesen érvényesíteni kell.

Mindehhez azonban olyan modern alapokon nyugvó, a nemzetközi elvárásoknak megfelelő kívánó és garanciákat tartalmazó jogi háttérre és ennek érvényesítésére szolgáló garancia- és kontrollrendszerre van szükség, amelynek az alapvető jogok biztosa és az ügyészség is nélkülözhetetlen elemeinek kell lennie.

Dolgozatomban jelképe arra a kérdésre adja meg a választ, hogy mi az összekötő kapocs akár a nemzetközi szervezetek és egyezmények, akár a hazai garancia- és kontrollrendszer elemei között. A választott jelképe szerint tehát az összekötő kapocs a közös cél, nevezetesen a fogvatartottak tekintetében a törvényesség és emberség maradéktalan biztosítása.

1. Az alapvető jogok biztosa és az ügyészség helye a büntetés-végrehajtás garancia- és kontrollrendszerében

# Külső kontroll

## Nemzeti

Ügyészség

Alapvető jogok  
biztosa

Büntetés-végrehajtási  
bíró

Civil szervezetek

## Nemzetközi

Nemzetközi  
szervezetek

Elmondható, hogy a garancia- és kontrollrendszer a büntetés-végrehajtás egy speciális és mára felértékelődött részterülete, amely a modern büntetés-végrehajtás és nem utolsósorban a jogállamiság egyik ismérve is. Ennek magyarázata, hogy jogállamban elvárt a korszerű büntetés-végrehajtás, amely pedig elképzelhetetlen a törvényességet nemzeti és nemzetközi szinten egyaránt biztosító garancia- és kontroll rendszer nélkül.[3] Kabódi Csaba egy tanulmányában természetes jelenségnek nevezte, hogy a büntetés-végrehajtási szervezet kontroll alatt áll, és álláspontja szerint az állam azzal, hogy folyamatos ön- és külső kontroll alatt tartja tevékenységét bizonyítja hitelességét, amely egyúttal a jogállamiság fokmérőjeként is szolgál.[4]

Mindezekből következően ezen komplex, több elemből felépülő rendszer feladata a hatalommal való visszaélésekkel szemben hatékony védelem nyújtása, amelynek egyaránt fontos részét képezi az ügyészség és az alapvető jogok biztosa.[5] Nemzetközi szinten is elvárt, hogy a büntetés-végrehajtás törvényes működése felett egy komplex, több elemből álló és egymásra kölcsönösen ható kontrollrendszer őrködjön. Ennek nyomán az Európai Börtön szabályok megkülönböztetnek kormányzati felügyeletet és független ellenőrzést is. A

kormányzati felügyelet során rendszeres vizsgálatok útján ellenőrizhető, hogy a börtönök irányítása a nemzeti és nemzetközi jog követelményeivel összhangban áll-e, míg a független ellenőrzés feladata, hogy figyelemmel kísérje a fogvatartás körülményeit és a fogvatartottakkal való bánásmódot, illetve a tevékenysége során megfogalmazódó megállapításait a nyilvánosságra hozza.[6]

Ahogy az a fenti ábra[7] is szemlélteti, mind az ügyészség, mind pedig az alapvető jogok biztosa a külső nemzeti kontrollrendszerben helyezhető el a büntetés-végrehajtási bíró és a civil kontroll mellett. Itt fontos röviden kitérnünk a garancia- és kontrollrendszer felépítésére. Az első fontos megállapítás, hogy a kontrollrendszer külső és belső kontrollból épül fel, amelyek közül az utóbbi alatt a büntetés-végrehajtás által működtetett igazgatási felügyelet értendő, és amely nem kizárólag a büntetés-végrehajtási szervezet sajátosságaként értékelhető, hiszen valamennyi költségvetési szerv kötelezettsége működtetni egyfajta önellenőrző mechanizmust.[8]

Témánk szempontjából azonban a külső kontroll a jelentősebb, amely szintén két ágra, nemzeti és nemzetközi ágra különíthető el. A nemzetközi külső kontroll alatt az egyes nemzetközi szervezetek nemzetközi egyezmények felhatalmazásából eredő tevékenységét értjük, amely ugyancsak kétféle, regionális vagy univerzális ellenőrzés lehet. Hazánk számos nemzetközi egyezményhez csatlakozott[9], köztük az 1950. november 4. napján Rómában kelt, Emberi Jogok Európai Egyezményéhez[10], amely elsőként biztosította, hogy az egyének az őket ért emberi jogi jogsérelem miatt nemzetközi fórumhoz, nevezetesen az Emberi Jogok Európai Bíróságához fordulhassanak, amely az Emberi Jogok Európai Egyezményében és a kapcsolódó jegyzőkönyvekben deklarált jogok betartásának ellenőrzését végzi.[11] Az Emberi Jogok Európai Egyezménye nem sokkal az Európa Tanács létrejötte után született meg, azonban a kezdetekben még nem terveztek emberi jogi tárgyú egyezmény megalkotását, figyelemmel arra, hogy az ENSZ már foglalkozott emberi jogi kérdésekkel. Végül azonban mégis sikerült olyan egyezményt megalkotni, amely hozzájárult az emberi jogok még hatékonyabb védelméhez és hatással lehetett a többi hasonló tárgyú egyezmény megalkotására.[12]

III. Az alapvető jogok biztosa és az ügyészség szerepe a büntetés-végrehajtás garancia- és kontrollrendszerében

### 3.1. Jogállásuk és az államszervezetben betöltött helyük

Mindkét szervezet tekintetében az Alaptörvényből szükséges kiindulnunk, ugyanis mind az alapvető jogok biztosa, mind pedig az ügyészség az Alaptörvényben deklarált önálló, független alkotmányos szervezet. Hazánkban az 1993. évi LIX. törvény hozta létre az ombudsmani tisztséget, viszont az első ombudsmanokat 1995-ben választották meg. Cservák Csaba a magyar ombudsmani rendszert „monokratikus” rendszernek nevezi, mivel az ombudsmani feladatokat egy személy, az alapvető jogok biztosa látja el, függetlenül attól, hogy a tevékenységét két helyettese is támogatja.[13]

Az alapvető jogok biztosáról az Alaptörvény 30. cikke szól, amely kijelöli az alapvető jogok biztosának fő alkotmányos feladatát, továbbá megjeleníti az eljárásával, megválasztásával, és az Országgyűlés felé történő beszámolási kötelezettségével kapcsolatos főbb rendelkezéseket azzal, hogy a részletes szabályokat törvény határozza meg, amely a 2011. évi CXI. törvény feladata. Az Alaptörvény nem, csak az alapvető jogok biztosáról szóló törvény mondja azt ki, hogy az alapvető jogok biztosa eljárása során független, csak a törvénynek van alárendelve és tevékenységével összefüggésben nem utasítható.[14]

Az ügyészségről az Alaptörvény 29. cikke tartalmaz rendelkezéseket, amelyek az alapvető jogok biztosával kapcsolatos cikkel szemben kifejezetten utalnak a szervezet függetlenségére. Az Alaptörvény vonatkozó cikke ugyanis úgy határozza meg az ügyészséget, mint egy olyan független és önálló alkotmányos szervezetet, amely az igazságszolgáltatás közreműködőjeként, közvádlóként eljárva kizárólagosan érvényesíti az állam büntetőigényét, üldözi a bűncselekményeket, fellép más jogsértő cselekményekkel és mulasztásokkal szemben, valamint elősegíti a jogellenes cselekmények megelőzését. Az Alaptörvény emellett kijelöli az ügyészség alkotmányos feladatait, rendelkezik a legfőbb ügyész és az ügyészek jogállásáról, hasonlóan az alapvető jogok biztosánál megjeleníti az Országgyűlés felé történő beszámolási kötelezettséget azzal, hogy a legfőbb ügyész és az ügyészek jogállásának részletes szabályairól sarkalatos törvény tartalmazza a részletes szabályokat, mégpedig egyrészt az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény, másrészt a legfőbb ügyész, az ügyészek és más ügyészségi alkalmazottak jogállásáról és az ügyészi életpályáról 2011. évi CLXIV. törvény.

Az ügyészség, mint a büntetőhatalom központi szereplője és önálló, független alkotmányos

szervezet egyik hatalmi ágának sem alárendelt, de ennek ellenére külön hatalmi ágat sem alkot.[15] Ugyanez a megállapítás az alapvető jogok biztosára is elmondható azzal, hogy az államszervezetben más szerepben, mint alapjogvédelmi tevékenységet ellátó jelenik meg.

### 3.2. Feladataik a büntetés-végrehajtásban és a fogvatartottakkal való törvényes bánásmód biztosításában

Az Alaptörvény ügyészségről rendelkező cikke az alkotmányos feladatok között rögzíti a büntetés-végrehajtás törvényessége feletti felügyelet gyakorlását.[16] Az Alaptörvény mellett több jogszabály szintén rögzíti az ügyészség e feladatát, így az ügyészségről szóló 2011. évi CLXIII. törvény 1.§-a mellett, a Bv. Kódex 6.§-a, valamint a büntetés-végrehajtási szervezetről szóló 1995. évi CVII. törvény 2.§ (3) bekezdése is, amelyek egyúttal jogokkal és kötelezettségekkel is felruházzák az ügyészséget feladata teljesítéséhez.

A büntetés-végrehajtás felett gyakorolt ügyészi kontroll egyidős magával az ügyészséggel, hiszen már az első egységes ügyészi szervezetre vonatkozó törvény, a királyi ügyészségről szóló 1871. évi XXXIII. törvénycikk alapján is az ügyész különös feladatának számított a foglyokkal való bánásmód vizsgálata, valamint az elhelyezési körülmények törvényben szabott előírásainak betartatása. Mindazonáltal a törvényességi felügyeleti és jogvédelmi tevékenység az idők folyamán egyre hangsúlyosabb feladatává vált az ügyészségnek. Egyre fokozódott ugyanis a jogállami igény az emberi jogok biztosítása, valamint a jogkorlátozások emberséges végrehajtása iránt. Ennek eredménye, hogy ma már a törvényességi felügyelet jóval szélesebb területet foglal magában, mint a Btk.-beli szankciók vagy büntető eljárásjogi kényszerintézkedések végrehajtásának felügyelete. A büntetés-végrehajtás felett gyakorolt törvényességi felügyelet az ügyészség nemzetközileg is elismert alkotmányos feladata, hiszen például a CPT 1994-ben tett látogatása kapcsán készített jelentésében azt írta, hogy az ügyészség törvényességi felügyelete jelentős szerepet játszik a jogvédelemben, valamint a fogvatartottakkal való törvényes bánásmód biztosításában.[17]

Az alapvető jogok biztosa szintén működésének kezdetétől fogva kiemelt figyelemmel kíséri a szabadságuktól megfosztott személyek emberi méltósága, élethez és emberséges bánásmódhoz való jogainak érvényesülését.[18] Mindazonáltal kettős minőségben jelenik

meg a büntetés-végrehajtás garancia- és kontrollrendszerében. Egyrészt az általános szabályok szerinti alapjogvédelmi tevékenységet látja el, a tudomására jutott alapvető jogokkal kapcsolatos visszasságokat kivizsgálja vagy kivizsgáltatja, és általános, egyedi intézkedést kezdeményez a sérelem orvoslása érdekében.[19] Ellátja továbbá 2015. január 1. napjától a 2011. évi CXLIII. törvénnyel kihirdetett, a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyve 3. cikke szerinti nemzeti megelőző mechanizmus feladatait is. Ennek előzménye az ENSZ kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezményhez[20] (ún. UNCAT) való csatlakozásunk, majd ehhez kapcsolódóan az ENSZ Közgyűlése által 2002-ben elfogadott a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód elleni egyezmény fakultatív kiegészítő jegyzőkönyve (ún. OPCAT), amely alapján felállították az ún. Megelőzési Albizottságot. Ezen jegyzőkönyv egyben nemzeti szinten is előírta a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzésére a preventív mechanizmus működtetését, amely szerepkört hazánkban az alapvető jogok biztosa látja el. [21] Az UNCAT egyébként azért is fontos egyezmény számunkra, mert az 1. cikkében meghatározza a kínzás nemzetközi szintű definícióját.[22]

Ehelyütt fontos kitérnünk arra is, hogy az alapvető jogok biztosának alapjogvédelmi tevékenysége igencsak sokrétű, amit bizonyít, hogy külön figyelmet fordít tevékenysége során a gyermekek jogaira, a jövő nemzedékek érdekeire, a Magyarországon élő nemzetiségek jogaira, a leginkább veszélyeztetett társadalmi csoportok jogainak, illetve fogyatékossgal élő személyek jogainak védelmére[23], sőt hatásköre kibővült 2020. február 27. napjától a Független Rendészeti Panasztestület feladataival is, mivel az a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvény, valamint egyes törvényeknek a kormányzati igazgatásról szóló 2018. évi CXXV. törvénnyel kapcsolatos módosításáról szóló 2019. évi CIX. törvény 145. §-a értelmében megszűnt.

### 3.3. Eljárási módszereik és eszköztáruk

#### 3.3.1. Az alapvető jogok biztosának általános eljárása

Az alapvető jogok biztosának eljárásával kapcsolatban az első és legfontosabb megállapítás, hogy eljárása során független, intézkedését pedig kizárólag az Alaptörvény és a törvények alapján hozza meg, függetlenül attól, hogy nemzeti megelőző mechanizmusként vagy az

általános keretek között jár el.[24] Az alapvető jogok biztosának eljárását bárki kezdeményezheti, aki úgy véli, hogy valamely hatóság tevékenysége vagy mulasztása során az alapvető jogait megsértette vagy pedig ennek veszélye áll fent.[25] A törvény emellett taxatív módon meghatározza, hogy mely szerveket tekinti vizsgálható hatóságnak és melyeket nem vizsgálhat, valamint az eljárás megindításának feltételeként szabja meg a közigazgatási jogorvoslati lehetőségek kimerítését azzal, hogy az ügyben született jogerős bírósági döntés az alapvető jogok biztosának eljárását kizárja.[26] Természetesen ez a feltétel nem alkalmazandó, ha egyébként jogorvoslati lehetőség nem állt rendelkezésre. Az eljárás azonban nemcsak kezdeményezésre, hanem hivatalból is indulhat, ha természetes személyek pontosan meg nem határozható, nagyobb csoportját érintő visszásság kivizsgálásának szükségessége merül fel vagy pedig, ha az egy alapvető jog érvényesülésének átfogó vizsgálatára irányul.[27]

Az alapvető jogok biztosa az eljárása során folytatott vizsgálat keretében a törvényben meghatározott eszközöket veheti igénybe, így:

1. adatokat és felvilágosítást kérhet,
2. a keletkezett iratokból másolatkészítését kérheti,
3. vizsgálat lefolytatására kérheti fel a vizsgált hatóság vezetőjét, felügyeleti szervének vezetőjét vagy az annak lefolytatására a jogszabály által egyébként feljogosított szerv vezetőjét,
4. közmeghallgatáson vehet részt, illetve
5. helyszíni ellenőrzést folytat.

A helyszíni ellenőrzés során az alapvető jogok biztosa vagy felhatalmazása alapján munkatársa a vizsgált hatóság helyiségeibe beléphet, a vizsgált ügygel kapcsolatos iratokba betekinthez, másolatot kérhet, kivonatot készíthet és a vizsgált hatóság bármely munkatársát meghallgathatja, végül a vizsgálat eredményéről jelentés formájában beszámol.[28]

### 3.3.2. Az alapvető jogok biztosának eljárása nemzeti megelőző mechanizmusként

A törvény külön fejezetben tartalmazza a nemzeti megelőző mechanizmus eljárására

vonatkozó speciális szabályokat, ami azt jelenti, hogy az általános eljárást szabályozó rendelkezések is alkalmazandóak e körben.[29] A leglényegesebb különbség az általános eljáráshoz képest a vizsgálat tárgyában és helyében érhető tetten. A Jegyzőkönyv[30] 4. cikke alapján a nemzeti megelőző mechanizmus bármely olyan helyen ellenőrzést tarthat, ahol valamely hatóság utasítására, kezdeményezésére, hozzájárulásával vagy elfogadásával az embereket személyes szabadságuktól megfosztják vagy megfoszthatják. A Jegyzőkönyv értelmezésében szabadságelvonás alatt milyen olyan fogvatartást vagy bebörtönzést, illetve egy személy elhelyezését olyan állami vagy magántulajdonú, őrizetbe vételi környezetben érteni kell, amely bírói, közigazgatási vagy más hatóság utasítására önként nem hagyhat el.

Mindezek alapján a nemzeti megelőző mechanizmus kifejezetten a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmódot vizsgálja meg, amely a Jegyzőkönyv 4. cikke szerinti fogvatartási helyeire korlátozódik.

További specialitás, hogy a nemzeti megelőző mechanizmusként folytatott eljárásban az elsődleges a hivatalbóli eljárás, de természetesen az egyéni kezdeményezésnek is lehet helye.[31]

A vizsgálat során rendelkezik mindazon eszközökkel amelyekkel az általános eljárás során, de ezen eljárásban korlátozástól mentesen, valamint azokon felül adatokat, felvilágosítást, iratmásolat kérhet a vizsgált hatóságtól a fogvatartási helyek számáról és földrajzi helyéről, valamint a fogvatartási helyeken lévő szabadságuktól megfosztott személyek számáról, a velük való bánásmódról és a fogva tartásuk körülményeiről.[32]

Az alapvető jogok biztosa személyesen és felhatalmazott munkatársa útján is eljárhat, a törvény rendelkezése alapján legalább tizenegy olyan munkatársat kell felhatalmaznia, akik a szakterületen kiemelkedő elméleti tudással vagy legalább öt éves szakmai gyakorlattal és felsőfokú végzettséggel rendelkeznek.[33]

### 3.3.3. Az alapvető jogok biztosának intézkedései

A törvény azt is pontosan körül határolja, hogy az alapvető jogok biztosa mindkét minőségében milyen intézkedéseket tehet visszasság megállapítása esetén[34]:

1. Ajánlást tehet a vizsgált hatóság felügyeleti szervének, vagy a vizsgált hatóság vezetőjének, amely az állásfoglalásáról, illetve megtett intézkedésekről az alapvető jogok biztosát értesíteni köteles.
2. Kezdeményezheti a visszásság orvoslását a vizsgált hatóság vezetőjénél, amely az állásfoglalásáról, illetve megtett intézkedésekről az alapvető jogok biztosát értesíteni köteles.[35]
3. A legfőbb ügyész útján kezdeményezheti az ügyész fellépését, aki a fellépés kezdeményezésével kapcsolatos álláspontjáról, esetleges intézkedéséről az alapvető jogok biztosát értesíteni köteles.
4. Alkotmánybírósághoz fordulhat.
5. Büntető- szabálysértési és fegyelmi eljárást kezdeményezhet.
6. A Nemzeti Adatvédelmi és Információszabadság Hatósághoz fordulhat.
7. Javasolhatja jogszabály vagy közjogi szervezetszabályozó eszköz módosítását, hatályon kívül helyezését vagy kiadását, illetve a jogszabály előkészítőjénél jogszabály előkészítését.[36]

Az alapvető jogok biztosának intézkedési nem kötelező érvényűek, azonban ha a vizsgált hatóság vagy felügyeleti szerve elmulasztja az állásfoglalás kialakítását vagy az intézkedés megtételét, vagy ha ezeket megteszi, de azzal az alapvető jogok biztosa nem ért egyet, az alapvető jogok biztosa az éves beszámoló keretében az ügyet az Országgyűlés elé terjeszti, súlyosabb visszásság esetén az ügyet az éves beszámolót megelőzően napirendre tűzetheti.

#### 3.3.4. Az ügyészség eljárása, eszközei és intézkedései

Vókó György szerint az ügyészség törvényességi felügyelete az ellenőrzéseivel, a vizsgálataival és a többi felügyeleti jogosítványaival járul hozzá a fogvatartottak jogi helyzetének védelméhez, amely feladatnak az ügyészség sajátos eszközeivel, módszereivel tesz eleget.[37]

Az ügyészségről szóló törvény (Ütv.) amellet, hogy az Általános Rendelkezései között deklarálja az ügyészség büntetés-végrehajtás felett gyakorolt törvényességi felügyeletét, részletesen meghatározza a törvényességi felügyelet tárgyi körét, a felügyelet során eljáró büntetés-végrehajtási ügyész lehetséges eszközeit és intézkedéseit. A törvényességi felügyelet részletes szabályait az Ütv. mellett a legfőbb ügyész 20/2014. (XII. 23.) LÜ utasításában találjuk.

A törvényességi felügyeletet a büntetés-végrehajtási törvényességi felügyeleti és jogvédelmi

feladatok ellátásával megbízott ügyész látja el.[38] A törvényességi felügyelet gyakorlása során azonban nincs lehetőség az alapvető jogokbiztosával ellentétben, hogy a jogkörét erre felhatalmazott munkatárs vagy szakértők útján lássa el.

A törvény azt is pontosan meghatározza, hogy a bv. ügyész milyen eszközöket alkalmazhat a felügyelet gyakorlása során:

1. bármely időpontban és helyen ellenőrizheti a törvényben meghatározott joghátrány és jogkorlátozás végrehajtásának, a fogvatartottakkal való bánásmódnak a törvényességét, a végrehajtás alatt állók jogvédelmére, valamint az utógondozásra vonatkozó rendelkezések érvényesülését,
2. meghallgathatja a fogvatartottakat,
3. megvizsgálhatja a büntető ügyben hozott határozatok végrehajtásával kapcsolatos panaszokat,
4. megtekintheti a fogvatartás körülményeit és a rendjét szabályozó utasításokat, a fogvatartási iratokat,
5. vizsgálatot tarthat a végrehajtás bármely kérdésében,
6. felkérheti az ellenőrzött szervet vizsgálat tartására,
7. kérheti a végrehajtásra illetékes szervek vezetőitől iratok, adatok rendelkezésre bocsátását, megküldését vagy felvilágosítás adását, valamint
8. kezdeményezheti a végrehajtási szerveknél általános érvényű rendelkezés kiadását, módosítását vagy hatályon kívül helyezését.[39]

Megállapíthatjuk, hogy az alapvető jogok biztosa a bv. ügyészéhez hasonló jellegű eszközökkel rendelkezik, de álláspontom szerint a bv. ügyész eszközszerkezete jelentősebb beavatkozást tesz lehetővé a büntetés-végrehajtás menetébe.

A büntetés-végrehajtási ügyész jogsértés észlelése esetén rendelkezéssel, felhívással élhet vagy eljárást (szabálysértési, büntető, fegyelmi, kártérítési) kezdeményezhet, illetőleg köteles haladéktalanul szabadlábba helyezni azt, akit törvényes határozat nélkül vagy a határozatban megjelölt időponton túl tartanak fogva. Azt, hogy az egyes intézkedések pontosan milyen tartalommal a bírnak, az Ütv. és a vonatkozó Lű. utasítás pontosan meghatározzák, de azt mindenképpen fontos kihangsúlyoznunk, hogy a bv. ügyész intézkedései az alapvető jogok biztosának intézkedéseivel ellentétben kötelező érvényűek, gyakran utasítás formájában jelennek meg, és velük szemben jogorvoslati lehetőség is igénybe vehető.[40]

Az 20/2014. (XII. 23.) LÜ utasítás valamennyi, a törvényességi felügyelet tárgykörébe tartozó joghátrány végrehajtásának törvényességi felügyeletéről részletesen rendelkezik, így a fogvatartottakat érintő személyi szabadság elvonásával járó szankciók végrehajtásának felügyeletéről is. Továbbá az LÜ utasítás kifejezetten deklarálja, hogy az ügyészség kiemelt feladata valamennyi fogvatartási helyen a fogvatartottakkal való törvényes bánásmód vizsgálata, amelyet a bv. ügyész büntetés-végrehajtási intézetben havonta legalább kétszer köteles ellenőrizni.[41]

Itt fontos megjegyezni, hogy a nemzeti megelőző mechanizmus és a bv. ügyész tevékenysége között az is markáns különbségként jelentkezik, hogy mindkettő mást ért fogvatartott fogalma alatt és ebből eredően fogvatartási helynek is mást tekint saját eljárása során, és e körben a nemzeti megelőző mechanizmus az, aki tágabb körben értelmezi a fogvatartotti kategóriát és olyanokat is a fogalom hatálya alá sorol, akik nem valamilyen rendőrségi intézkedés során, illetve büntető- szabálysértési- vagy idegenrendészeti eljárás folytán veszítették el szabadságukat.[42]

### 3.4. Az alapvető jogok biztosa és az ügyészség kapcsolata

Hajas Barnabás és Szabó Máté közös tanulmányában az alapjogi garanciarendszer elemei közé sorolta az alapvető jogok biztosa, a bíróság és az Alkotmánybíróság mellett az ügyészséget is.[43] Ezen felül az alapvető jogok biztosa és az ügyészség egy még speciálisabb garanciarendszer szereplőinek is tekintendők a büntetés-végrehajtásban. Kérdésként merülhet fel, hogy a büntetés-végrehajtást övező garancia- és kontrollrendszerben milyen módon kapcsolódnak egymás tevékenységéhez, egymás kiegészítői avagy versengenek egymással, és miért pont az ügyészség tölti be a legmeghatározóbb pozíciót a törvényességi felügyeletet ellátóként.

Első körben azt fontos leszögeznünk, hogy sem az alapvető jogok biztosa, sem pedig az ügyészség nem vizsgálhatja a másik tevékenységét. Az ügyészség nyilvánvalóan azért, mert az alapvető jogok biztosa nem fogvatartási szerv, míg az ügyészség független működéséből eredően az alapvető jogok biztosa sem vizsgálhatja az ügyészség bármely szakági tevékenységét (az ügyészség nyomozást végző szerve kivételével), amelyet az alapvető jogok biztosáról szóló törvény határozottan kifejezésre is juttat.

Ahogy a dolgozat jellegében is szerepel, az ügyészséget és az alapvető jogok biztosát, mint a büntetés-végrehajtás garancia- és kontrollrendszer külső nemzeti elemeit a közös cél, a végrehajtás törvényessége köti össze és sarkallja szoros munkakapcsolatra. Maga az alapvető jogok biztosáról rendelkező törvény teszi lehetővé, hogy az alapvető jogok biztosa a legfőbb ügyész útján az ügyész fellépését kezdeményezze, és ezzel a két szervezet közötti párbeszéd létrejöhesse.

Mindezek alapján az ügyészség és az alapvető jogok biztosa kölcsönösen erősítik és kiegészítik egymást a garancia- és a kontrollrendszer többi eleméhez hasonlóan, és az olykor eltérő karakterükkel, eszközeikkel és intézkedéseikkel biztosítják a törvényesség és a humanitás lehető legteljesebb mértékű biztosítását.

Annak a kérdésnek a megválaszolására pedig, hogy mely okból az ügyészség látja el a büntetés-végrehajtás feletti törvényességi felügyeletet, ezzel pedig a legmeghatározóbb szerepet, Vókó György megállapítását kell figyelembe vennünk. Vókó György szerint ugyanis az ügyészség, mint az igazságszolgáltatás közreműködője a bűnügyeket teljes egészében, a nyomozástól egészen a végrehajtásig átlátja, és a törvényben meghatározott eszközeivel képes arra, hogy egyszerre védje az elítéltek jogait, érvényesítse az állam büntető igényét és a büntetés-végrehajtásban résztvevő szervek kötelezettségeinek kikényszerítését.[44] Mindehhez hozzájárul még az is, hogy az ügyészség e tevékenysége már a szervezet létrejöttétől fogva a sajátja, így a hosszú múltra és a jelentős tapasztalatra tekintettel tesz eleget ezen alkotmányos feladatának.

## 1. Záró gondolatok

Tudományos munkám két fontos, az alapvető jogok érvényesítése szempontjából jelentős esemény évfordulója alkalmából íródott. Mindkét évforduló saját tudományos kutatásom kapcsán arra emlékeztet, hogy az Alkotmánybíróság egyik határozatában megfogalmazottak szerint az elítélt nem tárgya, hanem alanya a büntetés-végrehajtásnak.[45] Finkey Ferenc már az Emberi Jogok Európai Egyezményének megszületését megelőzően megfogalmazta, hogy a szabadságvesztésre és az életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélt nem rabszolga, aki elveszítené az emberi jogait, ezért nem lehet vele úgy bánni, mintha élete, testi épsége vagy becsülete közömbös lenne. [46] Finkey továbbá utalt a büntetés-végrehajtás fontosságára is, hiszen azt mondta, hogy a legjelesebb, legjobb büntető törvénykönyv, perrendtartás és legkitűnőbb bírói kar ellenére minden igyekezet hiábavaló lenne helytelen végrehajtás mellett. [47] Finkey-vel egyetértve

a büntetőjogi felelősségre vonás, csak abban az esetben érheti el célját, ha a kiszabott szankciót törvényi keretek között végre is hajtják, de oly módon, hogy az a humanitás elveinek is megfeleljen. A büntetőjogi felelősségre vonás vonatkozásában megjelenő alkotmányos, emberi jogi szempontoknak való megfelelés mára jogállami alaptétellé vált, amelyet először az Alkotmánybíróság nevezett alkotmányos büntetőjognak a 10/1992. (II.25.) Ab határozatában.[48]

Mindennek érvényesítésében mind az ügyészség, mind pedig az alapvető jogok biztosa hatékony résztvevői, amelyek tevékenységük során nemcsak a hazai jogszabályokat, hanem számos hasonló tárgyú egyezmény mellett az Emberi Jogok Európai Egyezménye és az azt ellenőrizni hivatott Emberi Jogok Európai Bíróságának joggyakorlatát is figyelembe veszik.

### *Köszönetnyilvánítás*

*Szeretném köszönetemet kifejezni mindkét témavezetőmnek, akik a pályázaton való elindulásban és a választott téma kidolgozásában immáron sokadik alkalommal nyújtottak segítséget.*

[1] Vókó György: A büntetés-végrehajtási jog szerepe jogállamban. *Börtönügyi Szemle* 2014/1., 2.

[2] Miniszteri Bizottság Európai Börtön szabályokról szóló R/2006/2 ajánlása 72.1.

[3] Lajtár István: *A büntetés-végrehajtás garancia- és kontrollrendszere Magyarországon.* HVG Orac Lap- és Könyvkiadó kft. Budapest, 2010., 11.

[4] Kabódi Csaba: *A magyar börtönrendszer a nemzetközi kontroll alatt.* In: Hack Péter-Koósné Mohácsi Barbara (szerk.): *Emberök őrzője. Tanulmányok Lőrincz József tiszteletére.* ELTE Eötvös Kiadó. Budapest, 2014., 47.

[5] Lajtár István: A büntetés-végrehajtás feletti kontroll modelljei. *Börtönügyi Szemle* 2014/1., 8.

[6] Miniszteri Bizottság Európai Börtönszabályokról szóló R/2006/2 ajánlása 92.1., 93.1.

[7] Lajtár (2010) i.m. 81-151. alapján

[8] 2011. évi CXCV. törvény 69. §

[9] Ide tartozik például: Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata vagy az 1987-ben a Strasbourgban elfogadott a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzéséről szóló európai egyezményt, amelynek végrehajtását a Kínzás és az Embertelen vagy Megalázó Büntetések vagy Bánásmód Megelőzésére létrehozott Európai Bizottság (CPT) felügyeli

[10] Kihirdette a 1993. évi XXXI. törvény az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről

[11] Szabó Máté – Haraszti Margit Katalin: *Az emberi jogok fejlődésének globális és európai fordulópontjain. 1809-1948-1989-2008-2009.*

[http://www.ajbh.hu/egyeb-kiadvanyok/-/document\\_library\\_display/HvUMPM7X7WS1/view/125038?\\_110\\_INSTANCE\\_HvUMPM7X7WS1\\_topLink=home&\\_110\\_INSTANCE\\_HvUMPM7X7WS1\\_delta2=20&\\_110\\_INSTANCE\\_HvUMPM7X7WS1\\_keywords=&\\_110\\_INSTANCE\\_HvUMPM7X7WS1\\_advancedSearch=false&\\_110\\_INSTANCE\\_HvUMPM7X7WS1\\_andOperator=true&p\\_r\\_p\\_564233524\\_resetCur=false&\\_110\\_INSTANCE\\_HvUMPM7X7WS1\\_cur2=1](http://www.ajbh.hu/egyeb-kiadvanyok/-/document_library_display/HvUMPM7X7WS1/view/125038?_110_INSTANCE_HvUMPM7X7WS1_topLink=home&_110_INSTANCE_HvUMPM7X7WS1_delta2=20&_110_INSTANCE_HvUMPM7X7WS1_keywords=&_110_INSTANCE_HvUMPM7X7WS1_advancedSearch=false&_110_INSTANCE_HvUMPM7X7WS1_andOperator=true&p_r_p_564233524_resetCur=false&_110_INSTANCE_HvUMPM7X7WS1_cur2=1)

[letöltve: 2020. szeptember 2.] 5.

[12] Gárdos-Orosz Fruzsina – Weller Mónika: *Emberi Jogok Európai Bírósága.* In: Lamm Vanda (szerk.): *Emberi Jogi Enciklopédia.* HVG-Orac Lap- és Könyvkiadó Kft. Budapest, 2018., 160.

[13] Cservák Csaba: *Az ombudsmani típusú kontroll és jogérvényesítés.* In: Boros Anita (szerk.): *A közigazgatási jogvédelem és jogérvényesítés alapintézményei.* Nemzeti Közszerzői Társaság, Budapest, 2019. 126-127.

[14] 2011. évi CXI. törvény 11. §

[15] Polt Péter, Varga Zs. András (szerk.): *Az ügyészek nagy kézikönyve.* CompLex Kiadó, Budapest, 2013., 33-37. (a fejezet szerzői: Polt Péter, Kiss Anna)

[16] Alaptörvény 29. cikk (2) bekezdés c) pontja

[17] Lajtár István: Törvényességi felügyelet és jogvédelem. *Börtönügyi Szemle* 2001/4., 59-65.

[18] Dr. Pajcsicsné Dr. Csóré Erika (szerk.): Emberi jogok kint és bent – ombudsmani szemmel” A büntetés-végrehajtás fogvatartottjainak, a külföldiek idegenrendészeti és menedékjogi fogva tartásának alapjogi összefüggéseit, valamint az ügyvédek és a hozzájuk fordulók jogait vizsgáló projekt. *AJB Projektfüzetek* 2013/2.

file:///C:/Users/Tech/AppData/Local/Temp/buntetes\_vegrehajtás\_2013.pdf [letöltve:2020. szeptember 5.] 5.

[19] Alaptörvény 30. cikke

[20] Kihirdette: 1988. évi 3. törvényerejű rendelet a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény kihirdetéséről

[21] 2011. évi CXLIII. törvény IV. Rész 17. cikk

[22] Haraszi Margit Katalin: A kínzás és az embertelen vagy megalázó bánásmód és büntetések tilalma az ENSZ és az Európa Tanács legfontosabb dokumentumaiban, valamint az állampolgári jogok országgyűlési biztosának tevékenységében. *ACTA HUMANA* 19. évf., 2008. 3. szám 50.

[23] 2011. évi CXI. törvény 1. § (2) bekezdés

[24] 3/2015. (XI. 30.) AJB utasítás 1. § a) pontja

[25] 2011. évi CXI. törvény 18. §

[26] Ilyen hatóság a törvény alapján: közigazgatási szerv, helyi önkormányzat, nemzetiségi önkormányzat, kötelező tagság alapján működő köztestület, a Magyar Honvédség, rendvédelmi szerv, közigazgatási jogkörben eljáró egyéb szerv e jogkörében, nyomozó hatóság vagy az ügyészség nyomozást végző szerve, közjegyző, önálló bírósági végrehajtó vagy közszolgáltatást végző szerv.

[27] Az alapvető jogok biztosa általános eljárás keretében az AJB-416/2018. számú ügyben több panasz alapján vizsgálta a rendkívüli halálesetek elhúzódásának okát. A panaszok egy

része arra vonatkozott, hogy a büntetés-végrehajtási intézetben elhunyt fogvatartottak elhalálozásának vizsgálata milyen okból húzódott el.

Lásd:[http://www.ajbh.hu/documents/10180/2805034/Jelent%C3%A9s+egy+Bv+int%C3%A9zetben+t%C3%B6rt%C3%A9nt+elhal%C3%A1loz%C3%A1sr%C3%B3l+416\\_2018/1d46432f-6be5-f778-31b4-fed876c95966?version=1.0](http://www.ajbh.hu/documents/10180/2805034/Jelent%C3%A9s+egy+Bv+int%C3%A9zetben+t%C3%B6rt%C3%A9nt+elhal%C3%A1loz%C3%A1sr%C3%B3l+416_2018/1d46432f-6be5-f778-31b4-fed876c95966?version=1.0) [letöltve: 2020. szeptember 17.]

[28] 2011. évi CXI. törvény 21-22.; 28. §

[29] 2011. évi CXI. törvény 39/A. §

[30] 2011. évi CXLIII. törvény a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének kihirdetéséről

[31] 2011. évi CXI. törvény 39/B.§ (1) bekezdés

[32] 2011. évi CXI. törvény 39/B.§ (2) bekezdés

[33] 2011. évi CXI. törvény 39/D.§

[34] 2011. évi CXI. törvény 31-38. §

[35] Az alapvető jogok biztosa, mint nemzeti megelőző mechanizmus az AJB-2419/2020. számú ügyben Sátoraljaújhelyi Fegyház és Börtönben tett látogatásával összefüggésben felhívta az intézet parancsnokát, hogy a fogvatartottak számára a közös használatú fertőtlenítőszeresvíz helyett egyszer használatos kézfertőtlenítőt, a zárka padlózatának felmosásakor minden alkalommal egy adag fertőtlenítő hatású tisztítószert, valamint valamennyi fogvatartott számára napi zuhanyzást biztosítson.

[http://www.ajbh.hu/documents/10180/3190211/OPCAT+jelent%C3%A9s+a+S%C3%A1toralja%C3%BAjhelyi+Fegyh%C3%A1z+%C3%A9s+B%C3%B6rt%C3%B6n+I%C3%A1togat%C3%A1s%C3%A1r%C3%B3l+2419\\_2020/cc8b6d26-b4e4-a39f-ec29-a2f553ca8c0b?version=1.0](http://www.ajbh.hu/documents/10180/3190211/OPCAT+jelent%C3%A9s+a+S%C3%A1toralja%C3%BAjhelyi+Fegyh%C3%A1z+%C3%A9s+B%C3%B6rt%C3%B6n+I%C3%A1togat%C3%A1s%C3%A1r%C3%B3l+2419_2020/cc8b6d26-b4e4-a39f-ec29-a2f553ca8c0b?version=1.0)  
[letöltve: 2020. szeptember 20.]

[36] Az alapvető jogok biztosa javasolta például, hogy a dohányzást tiltsák meg azon fogvatartási helyeken, ahol fiatalkorúakat tartanak fogva, ennek érdekében a korábbi Bv. Szabályzat módosítását tartotta indokoltnak. Az országos parancsnok intézkedésével a 14-16 év közötti fiatalok tekintetében a javaslatnak eleget tett, valamint módosításra került a

vonatkozó IM rendelet is. Lásd: Pajcsicsné i.m. 38.

[37] Vókó György: Garanciák. A büntetés-végrehajtást övező biztosítékok. *Börtönügyi Szemle* 1998/3., 9.

[38] 20/2014. (XII. 23.) LÜ utasítás 44.§ (1) bekezdés a) pontja

[39] 2011. évi CLXIII. törvény 22-24.§

[40] 20/2014. (XII. 23.) LÜ utasítás 38.§

[41] 20/2014. (XII. 23.) LÜ utasítás 3.§

[42] Lásd: 20/2014. (XII. 23.) LÜ utasítás 44. § b) pontját.

[43] Hajas Barnabás – Szabó Máté: *Az alapvető jogok húsz legutóbbi évéről – Magyarországon (1988-2008)*

[http://www.ajbh.hu/egyeb-kiadvanyok/-/document\\_library\\_display/HvUMPM7X7WS1/view/125038?\\_110\\_INSTANCE\\_HvUMPM7X7WS1\\_topLink=home&\\_110\\_INSTANCE\\_HvUMPM7X7WS1\\_delta2=20&\\_110\\_INSTANCE\\_HvUMPM7X7WS1\\_keywords=&\\_110\\_INSTANCE\\_HvUMPM7X7WS1\\_advancedSearch=false&\\_110\\_INSTANCE\\_HvUMPM7X7WS1\\_andOperator=true&p\\_r\\_p\\_564233524\\_resetCur=false&\\_110\\_INSTANCE\\_HvUMPM7X7WS1\\_cur2=1](http://www.ajbh.hu/egyeb-kiadvanyok/-/document_library_display/HvUMPM7X7WS1/view/125038?_110_INSTANCE_HvUMPM7X7WS1_topLink=home&_110_INSTANCE_HvUMPM7X7WS1_delta2=20&_110_INSTANCE_HvUMPM7X7WS1_keywords=&_110_INSTANCE_HvUMPM7X7WS1_advancedSearch=false&_110_INSTANCE_HvUMPM7X7WS1_andOperator=true&p_r_p_564233524_resetCur=false&_110_INSTANCE_HvUMPM7X7WS1_cur2=1)

[letöltve: 2020. szeptember 13.] 5.

[44] Vókó György: *Büntetés-végrehajtási jog*. Negyedik kiadás. Dialóg Campus Kiadó Budapest-Pécs. 2008, 2010., 66.

[45] 13/2001. (V.14.) AB határozat IV.1.

[46] Finkey Ferenc: *Büntetéstanai problémák*. A M. Tud. Akadémia Jogtudományi Bizottságának kiadványsorozata 4. szám Budapest, 1933., 162.

[47] Finkey i.m. 9.

[48] Domokos Andrea – Cservák Csaba: A büntetőjogi és politikai felelősség keveredése, avagy a büntetőjogi felelősség diszfunkcionális alkotmányjogi felülbírálata. *Jogelméleti Szemle* 2017/1., 36.