

Polt Péter¹ – Vókó György

Az ügyészek és a büntetés-végrehajtási hatóságok közötti kapcsolatok Európában

Az ügyészek és a büntetés-végrehajtási hatóságok, szervek közötti kapcsolatról az Európai Ügyészek Konzultatív Tanácsa (továbbiakban röviden: CCPE) – nagyon komoly előkészítő munkát, az egész kontinensre kiterjedt vizsgálatot követően kidolgozott – (2011) 6. számú ajánlása, véleménye megjelöli az alapvető irányokat, feladatokat.

Az európai ügyészek véleményének, javaslatainak összegyűjtésén és a nemzetközi követelményeket megfogalmazó dokumentumokon alapuló vélemény az ügyészek számára igen fontos nemzetközi elvárásokat fogalmaz meg; az emberi jogoknak a büntetés-végrehajtás területén való biztosítása szempontjából a jövőre nézve az eddigieknél is nagyobb figyelem szükségességét ajánlva, s ehhez iránymutatást adva. Az ajánlás korunk követelményei szerint megjeleníti a széles körű európai közvélemény felé azt a fontos, az emberi jogok védelmében betöltött ügyészi szerepet, amely tovább erősíti az ügyészek irányában is az ezt illetően érzékelhető jogállami elvárásoknak való megfelelést.

Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által a CCPE-nek adott megbízás – a tagállamokhoz intézett, az ügyészség büntető igazságszolgáltatásban betöltött szerepéről szóló Rec (2000) 19. Ajánlásan alapulva – az Európai Börtön szabályokról szóló Rec (2006) 2. Ajánlás tükrében részletezi az ügyészek és a büntetés-végrehajtási hatóságok közötti kapcsolatokat.

Magából a CCPE állásfoglalásából is egyértelműen kitűnik, hogy a tagállamokban az ügyészség és a büntetés-végrehajtási hatóságok közötti kapcsolat – tartalmát és struktúráját tekintve – sokféle; a közöttük lévő viszonyrendszer az interakció hiányától vagy annak csekély mértékétől kezdve egészen a részletes és strukturált, akár az ügyészség által ellenőrzött interakcióig terjed.

Ezt a sokféleséget a különböző jogintézmények jogi, illetve nemzeti kulturális története és fejlődése magyarázza.

A dokumentum jól kifejezi a különbségeket az egyes országok között az ügyészség jogköre, feladatköre tekintetében. Közismerten a történelmi, politikai tradíciók eltérő folyamata mentén alakult ki az egyes államokban a jelenlegi gyakorlat, amelyen változtatni nehéz rövid időn belül, de amelyet gazdagítani lehet. Az egyes tagállamok jogtörténetén, nemzeti kultúráján kívül nemcsak a különböző igazságszolgáltatási és belügyi intézmények alakulása, hanem magának a jogállamnak a múltbeli formálódása is magyarázza a jelenlegi különbségeket.

¹ Magyarország legfőbb ügyésze az Európai Ügyészek Konzultatív Tanácsának (CCPE) elnöki tisztségét is betölti.

I.

Különböző jogrendszerek és az ügyészségek a büntetés-végrehajtási ügyeket érintő hatásköreinek felmérése

Az elvégzett felmérés szerint a tagállamok felében a büntetés-végrehajtási intézetek ellenőrzése az ügyészi szervezet feladatának része. A többi tagállamban az ügyészek még csak korlátozott jogosítványokkal rendelkeznek a szabadságvesztés-büntetést vagy az előzetes letartóztatást foganatosító helyszíneken tartózkodó személyek jogainak védelme fölötti őrködésben. Megjegyezhető közbevetőleg, hogy Magyarország ebből a szempontból is a fejlettebb európai jogállamok közé, az első csoportba tartozik, illetve ott is olyannak számít, amelyet nem egy nemzetközi konferencián jó példaként állítottak a többi tagállam elé. Az ügyészeknek speciális szerepük van a büntetés-végrehajtási ügyekben, ahol még nem így van, abban az országban is meg kell teremteni azonban annak a lehetőségét, hogy a végrehajtó szervtől függetlenül más hatóság védelmezze a szabadságuktól megfosztott személyek jogait.²

Az ügyészek jogosítványainak köre az egyes államok szerint rendkívüli mértékben eltérő, a büntetés-végrehajtási intézetek fölötti általános ellenőrzéstől kezdve a szabadságvesztés vagy az előzetes fogvatartás egyedi ügyeinek ellenőrzési jogosultságáig terjed. A tagállamok ebből a szempontból három nagy csoportba oszthatók: (1) azok, amelyekben az ügyészség a büntetés-végrehajtási intézeteket ellenőrzi; (2) azok, amelyekben az ügyészek korlátozott ellenőrzési jogosítványokkal rendelkeznek a szabadságvesztést és az előzetes letartóztatást foganatosító helyszínek fölött; (3) azok, amelyekben az ügyésznek semmiféle jogosítványa sincs a fent említett területeken.

Az országok többségében a büntető igazságszolgáltatás nemcsak egy fázisában van jelen a többi szereplőtől független ügyész, hanem a büntető felelősségre vonási folyamat egészének, az eljárás megindításától a végrehajtás, az utógondozás befejezéséig tartó teljes folyamatnak egy a jogállami kontrollja. Az ügyészségnek jogosultsága és kötelezettsége is a köz érdekében és az igazságszolgáltatásban betöltött helyzetéből adódóan a fogvatartásra és a fogvatartott tiszteletben tartására vonatkozó garanciák vizsgálata, érvényesítése.

Azokban az államokban, amelyekben az ügyészek teljes körű hatáskörrel rendelkeznek a törvényeknek a büntetés-végrehajtási intézetek és más, szabadságelvonnást foganatosító helyek, továbbá a büntetések és biztonsági intézkedések végrehajtásával megbízott más hatóságok általi alkalmazása fölött, az ügyészek őrködnek a fogvatartottak, az elítéltek, illetőleg a biztonsági vagy kényszerintézkedések hatálya alatt álló személyek jogainak és kötelezettségeinek megtartása fölött is.

A büntetésüket töltő, vagy őrizetbe és előzetes letartóztatásba vett személyekkel szembeni törvénysértések gyors kiszűrése és orvoslása végett az ügyész viszonylag széles körű jogosítványokkal rendelkezik. Önálló ellenőrzéseket végezhet a büntetés-végrehajtási intézetekben; kérheti a hatóságoktól a fogvatartottak

² CCPE 6. számú véleménye, 4. pont

és az őrizetbe/előzetes letartóztatásba vett, elítélt, illetőleg biztonsági intézkedések hatálya alatt álló személyek jogainak tiszteletben tartása szempontjából jobb feltételek kialakítását; ellenőrizheti, hogy a büntetés-végrehajtási intézetek és a felettes szervük által kiadott parancsok, szabályzatok és határozatok összhangban vannak-e a nemzeti joggal.

Egyes tagállamok törvényei megkövetelik, hogy az ügyészek rendszeresen ellenőrizzék a büntetés-végrehajtási intézeteket. Az ellenőrzések gyakorisága országonként változik, és a napi látogatásoktól a három havonkénti ellenőrzésekig terjed. Egyes országok nem szabályozzák az ellenőrzések számát, és arra szorítkoznak, hogy ajánlást tegyenek az ügyész számára esetleges vizsgálat lefolytatására. Az ellenőrzések nyomán jelentés, hivatalos összefoglaló jelentés (nyilatkozat), vagy a feltárt jogsértések folytán beadvány készülhet, amelyet megküldenek az ellenőrzött intézet igazgatójának és – ha szükséges – az illetékes hatóságnak.

Számos országban a törvényesség szavatolásának legfontosabb eszköze az ügyész számára olyan jog biztosítása, hogy bármikor meglátogassa a szabadságelvonást és fogvatartást foganatosító helyszíneket. Az ilyen látogatások alkalmat kínálnak az ügyész számára, hogy megvizsgálja az iratokat, ellenőrizze a személyek fogvatartási feltételeit és szabadon, négy szemközti beszélgetéseket folytasson az elítéltekkel.

Egyes országokban az ügyészek fogvatartottakkal való találkozásainak gyakoriságát a büntetés-végrehajtási intézetben törvény rögzíti; más országokban az ügyészek kötelesek szabályos időközönként egyénileg találkozni a fogvatartottakkal; a harmadik csoportot alkotó országokban a látogatásokat az elítéltek panasza vagy bejelentése indokolja. Az elítélteknek az ügyészhez intézett beadványait fogvatartotti, vagy őrizetbe vett státuszukból eredő jogaik állítólagos megsértése indokolhatja, de más jellegű kérelmekről is szó lehet: például elítélteknek másik börtönbe való átszállítása biztonságuk szavatolása végett.

Azokban az országokban, amelyek korlátozott hatáskört biztosítanak az ügyészség számára a büntetés-végrehajtási intézetek ellenőrzésében, ez nem zárja ki, hogy az elítéltek együttműködjenek az ügyéssel. Ezen kívül ezekben az országokban az együttműködést gyakran az elítélt, illetőleg az őrizetbe/előzetes letartóztatásba vett személy kezdeményezi, aki azt állítja, hogy sérelmére kegyetlen bánásmódot alkalmaztak, vagy más módon sértették meg emberi jogait. Általában az ilyen találkozásokat szabályozó törvény hiánya nem zárja ki az ügyésznek azt a jogát, hogy – ha szükséges – a fogvatartottal négy szemközti megbeszélést folytasson.

Gyakorlatilag minden olyan államban, ahol az ügyészség ellenőrzési hatáskörrel rendelkezik a szabadságvesztést vagy más fogvatartást foganatosító helyek fölött, az ügyész – ha az emberi jogok megsértését tapasztalja – magyarázatot kérhet hivatalos személyektől, felfüggesztheti az intézmények vezetése törvénytelen parancsainak és utasításainak végrehajtását, és megsemmisítheti a törvény megsértésével kiszabott büntetések végrehajtását. Ha azt állapítja meg, hogy a büntetéseket és más biztonsági intézkedéseket végrehajtó intézet intézkedése vagy parancsa törvénytelen, az ügyész jogosult az intézkedés vagy parancs felülvizsgálatát kérni és – mástól nem függve – a törvénytelen rendelkezés érvényes-

ségét felfüggeszteni. Számos olyan országban, ahol széles körű jogosítványokkal ruházzák fel az ügyészséget, az ügyész azonnal szabadon bocsáthat bárkit, akit törvényes indok nélkül tartanak fogva büntetés-végrehajtási intézetben, vagy akinek őrizetben vagy előzetes letartóztatásban tartása nem törvényes.

A szabadságvesztés-büntetés vagy a biztonsági intézkedés végrehajtása során az emberi jogok megsértése indokolja a megszüntetésre irányuló ügyészi fellépést. Az ügyész fellépésének hatékonysága és jellege a büntetés-végrehajtási szervek adott intézkedéseivel szemben tagállamonként változik. Több országban az ügyész, ha emberi jogok megsértését tapasztalja a büntetés-végrehajtási intézetben vagy az előzetes letartóztatást fogyanatosító helyszínen, független vizsgálatot indít, és adott esetben az érintett hivatalos személyek fegyelmi, közigazgatási vagy büntetőjogi felelősségének megállapítását kezdeményezi. Meg kell jegyeznünk, hogy az ügyészek jogosultak az emberi jogok megsértése esetén fellépni a büntetés-végrehajtási intézetekben még azokban az országokban is, amelyek nem biztosítanak széles körű ellenőrzési jogosultságot a büntetés-végrehajtást és őrizetet/előzetes letartóztatást végrehajtó intézetek fölött.

A tagállamok többségében az ügyészek nem rendelkeznek önálló jogosítványokkal a vétkes hivatalos személyek elleni fegyelmi intézkedések, fenyítések meghozatala tekintetében. Ha ellenőrzésük során fegyelmi vétséget állapítanak meg, amennyiben szükséges, a büntetés-végrehajtást vagy az őrizetet/előzetes letartóztatást fogyanatosító hely személyi állományával szemben a megfelelő szankció kiszabására hatáskörrel rendelkező illetékes nemzeti/állami szervhez fordulhatnak. Így van ez hazánkban is. Mi is csak kezdeményezhetjük a fegyelmi eljárás lefolytatását. Csak néhány ország adja meg az ügyésznek azt a jogot, hogy intézkedést hozzon a személyi állomány azon tagjaival szemben, akiknek fegyelmi vétségét megállapítja.

Az ügyész határozottan szélesebb körű jogosítványokkal rendelkezik abban az esetben, ha büntetés-végrehajtási intézetben bűncselekmény elkövetését állapítja meg. Ha ilyen helyzettel találja szemben magát, a legtöbb ország azzal a joggal ruházza fel az ügyészt, hogy megindítsa a büntetőeljárást és önálló nyomozást/vizsgálatot folytasson le.

Gyakorlatilag az összes tagállamban az ügyész jogosult a büntetés-végrehajtási intézetekben elkövetett személy elleni bűncselekmények esetében nyomozást folytatni. Ha fogvatartott hirtelen haláláról, vagy fogvatartott sérelmére, illetve fogvatartott által büntetését töltő más személy vagy a büntetés-végrehajtás személyi állománya ellen elkövetett bűncselekményekről értesítik, az ügyésznek intézkednie kell. Ezen kívül a legtöbb ország törvényei biztosítják az ügyész számára azt a jogot, hogy önállóan nyomozzon, vagy a büntetőügyet átadja a nyomozószerveknek azzal, hogy megtartja a nyomozás feletti ellenőrzés jogát.

Egyes országok úgy rendelkeznek, ha bebizonyosodik, hogy fogvatartottak vagy előzetes letartóztatásba helyezett személyek emberi jogát a büntetés-végrehajtási intézet megsértette, az ügyész megalapozottan indít pert, és kéri a károk megtérítését polgári per keretében.

Azokban az országokban, amelyek biztosítják az ügyész ellenőrzési jogát a büntetés-végrehajtási intézetek fölött, az ügyészségek fontos szerepet játszanak annak felügyeletében, hogy a fogvatartás feltételei megfelelnek-e a nemzetközi jog szabályainak és az Európa Tanács ajánlásainak. Az országok többségében a fogvatartási feltételek ellenőrzési gyakoriságát törvény határozza meg, amely az egyes országokban előírt heti ellenőrzésektől egészen az egyes országokban évi négy alkalommal tervbe vett látogatásokig terjed. Hasonlóképpen az államok többsége a büntetés-végrehajtási intézet eseti (ad hoc) ellenőrzéséről is rendelkezik, ha a fogva tartott személy a fogvatartásának körülményeivel kapcsolatosan panaszt nyújt be.

Bár az ügyész a fogvatartottal szemben alkalmazott bánásmódban szabálytalanságokat tárhat fel, a tagállamok többségében az ügyésznek semmiféle befolyása sincs a büntetés-végrehajtási intézet költségvetésére.

Egyes országokban az ügyész többletjogosítványokkal rendelkezik. Így például dönthet a büntetés időtartamának kiszámításáról; részt vesz az elítéltek átszállításának megvitatásában; korlátozásokat rendelhet el az elítélt életkörülményeiben, az elítélt biztonságának szavatolása végett; ha szükséges, olyan határozatokat hozhat, amelyek engedélyezik, hogy sürgős esetben a fogvatartottak elhagyhassák a büntetés-végrehajtási intézeteket; felkéri a különböző szakterületen működő orvosokat, hogy ha szükséges, vizsgálják meg a szabadságuktól megfosztott, vagy fogvatartásba helyezett személyeket. Számos olyan országban, amely korlátozott hatáskört biztosít az ügyész számára a büntetés-végrehajtási intézetek ellenőrzésében, az ügyész jogosult vizsgálni a fogva tartott személyek kezelési körülményeinek feltárása céljából, ideértve elszigetelésük fokát és a kapcsolattartásukban, a kommunikációs eszközök használatában alkalmazandó korlátokat is.

Néhány államban az ügyésznek a büntetés-végrehajtási intézetek, intézmények ellenőrzésében meglévő hatásköre csak azokra a helyszínekre terjed ki, ahol fogvatartottak vagy őrizeteseik tartózkodnak. Ezen kívül az ügyész jogosult ellenőrizni azokat a dokumentumokat, amelyek igazolják az előzetes letartóztatás törvényességét, jogosult bármikor meglátogatni ezeket az intézményeket, és szabadon érintkezhet a fogvatartottakkal. Sőt, egyes államok azt a jogot is biztosítják az ügyész számára, hogy határozatot hozzon a letartóztatásról és az előzetes letartóztatásba helyezéséről, továbbá hogy részt vegyen a speciális intézkedések meghozatalának szükségességéről szóló határozathozatalban az olyan személyek előzetes letartóztatási idejében történő védelméről, akik bűnszervezetekhez tartozásuk miatt veszélyben vannak.

Az országok többségében az ügyész független a többi állami szervtől a fogvatartások ellenőrzése feletti ellenőrző tevékenységeiben. Gyakorlatilag minden olyan államban azonban, ahol az ügyészség centralizált és egységes rendszerhez tartozik, az ügyészek funkcióik gyakorlásában a főügyész közvetlen irányítása alatt állnak.

Egyes ügyészségek (az egyéni) kegyelemre vonatkozó határozatok meghozatalában is közreműködnek. Az ilyen eljárások keretében az ügyészeket gyakran véleménynyilvánításra kéri fel az egyéni kegyelem megadásának megalapozottságáról. Több állam ügyészei jogosultak ellenőrizni a közkegyelemre és az egyéni kegyelemre vonatkozó határozatok végrehajtásának törvényességét.

Nagy jelentőséget tulajdonítanak az ügyészség tevékenységeinek a fogvatartottak idő előtti feltételes szabadon bocsátása esetén. Az ilyen ügyekben az ügyész szerepe általában az idő előtti feltételes szabadon bocsátás iránti indítvány benyújtására és a bírósághoz intézett olyan nyilatkozat elkészítésére szorítkozik, amely előrehozott feltételes szabadon bocsátás megadási lehetőségét sugallja a bíróságnak; egyes országok lehetővé teszik az ügyész számára az illetékes bizottság ülésein, továbbá az idő előtti feltételes szabadon bocsátásról tartott tárgyalásokon való részvételt, valamint a szabadítás törvényességének ellenőrzését is.

Számos tagállamban az ügyész jogosult fellebbezéssel élni a büntetés-végrehajtással kapcsolatos bírósági határozatok ellen. Az ilyen ügyek megvizsgálása során az ügyészek részt vehetnek a tárgyalásokon annak lehetőségével, hogy iratokat nyújtsanak be, indítványokat terjesszenek elő, stb.

Több ország törvényei szabályozzák az ügyészség képviselői és az emberi jogi biztos/ombudsman/mediátor közötti együttműködést. Az államok többségében ennek az együttműködésnek két része van: egyrészt az ombudsman jelentésében foglalt azon információk, amelyek az ügyészek által lefolytatott ellenőrzések alapjául szolgálhatnak; másrészt az ügyészeknek az emberi jogok fogvatartási helyeken történt és az ombudsman elé tárt megsértéseinek kiküszöbölésére tett erőfeszítéseiről. Bizonyos országokban az ügyészség kapcsolatban van azokkal az állami szervekkel, amelyek felügyelik és ellenőrzik az emberi jogok betartását a büntetés-végrehajtási intézetekben.

A CCPE megállapítása szerint az tény, hogy az ügyészség hatáskörrel rendelkezik a büntetés-végrehajtási intézetekben a törvényesség ellenőrzésére, előnyösebb, kedvezőbb és jótékonyabb megoldás, mint a más típusú ellenőrzés. Az emberi jogoknak a szabadságelvonást végrehajtó helyszíneken történő védelme végett az ügyész széles körű fellépési lehetőségekkel és eszközökkel rendelkezik a törvénysértésekkel szemben. Tevékenységeiben az ügyész általában független más állami szervektől, ami tág mozgásteret enged számára határozataiban. Az emberi jogok védelmének tekintetében ezen kívül figyelembe kell venni az ügyészség szerepének meghatározásában ennek az intézménynek (az ügyészségnek) a törvényesség ellenőrzése területén kialakított hagyományait és tapasztalatait.

A felmérés során több állam ügyészségének képviselői sajnálatukat jelezték, hogy nincsenek jogosítványaik a büntetés-végrehajtási intézetek feletti ellenőrzésben. Kifejezték azonban készségüket, hogy megvizsgálják az ügyészségi hatáskörök kiterjesztését célzó javaslatokat.

Az emberi jogok felértékelődése korábban főként az ügyészség nem zárkozhat el sehol sem attól, hogy az emberi jogok védelmében, a törvényesség fenntartásában, erősítésében részt vegyen. Nem lehet közömbös az emberi jogok biztosítása iránt azon személyek emberi jogainak megsértése esetén, akiknek jogait jelentős mértékben éppen a jogállam korlátozza, főként az ő (az ügyészség) jogállamot védő közreműködésével. Éppen ezért segítenünk kell azoknak az országoknak, amelyek kifejezték készségüket, hogy kiterjesztik az ügyészeik hatáskörét az emberi jogi védelem tekintetében. A jogállamban igen kiegyensúlyozott végrehajtási és ellenőrzé-

si rendszert kell létrehozni, ami együttjár azzal, hogy a fogvatartás végrehajtása keretében megfelelő megfigyelési és ellenőrzési mechanizmusokat kell működtetni.

II.

Célok, alapelvek, alapidokumentumok

A CCPE 6. számú véleménye (továbbiakban: Vélemény) az Európai Tanács Rec (2006) 2. Ajánlása tárgyi hatályát követi. Azokra a személyekre alkalmazzák, akiket bíróság, igazságügyi hatóság őrizetbe vett, vizsgálati fogságba/előzetes letartóztatásba helyezett, illetőleg akiket elítélésük folytán szabadságuktól megfosztottak. Az említett Ajánlás nem nevez meg egyetlen ellenőrző szervet sem, nem az ellenőrzés kizárólagos formáját írja le, hanem csak azt hangsúlyozza, hogy e független ellenőrzéseknek jó minőségűeknek kell lenniük. Ezt a követelményt a kormányzati ellenőrzés mellett támasztja a dokumentum.³

Az ügyészségek kiemelt helyet töltenek be a többi ellenőrző szervhez képest, mert függetlenek és csak a törvényeknek vannak alárendelve. Ez magyarázza, hogy az európai országok modern ügyészségeinek tevékenységei egyre jelentősebbé válnak.

Azon személyek szabadságának elvonása, akiket akár ideiglenesen, őrizetbe/letartóztatásba helyezésüket elrendelő határozat alapján, akár pedig elítélés folytán fogva tartanak, mindig magában hordozza azt a veszélyt, hogy zárt körülmények között legalapvetőbb emberi jogukat megsértik – tartalmazza a Vélemény.

A CCPE arra törekszik, hogy irányelveket fogalmazzon meg az ügyészek számára a szabadságuktól megfosztott személyekkel szembeni kötelezettségeik teljesítésében különös tekintettel a következőkre:

- a Rec (2006) 2. Ajánlásban meghatározott alapelvek és konkrét intézkedések hangsúlyozása annak érdekében, hogy javítsa minden érintett hatóság, különösen pedig az ügyészek tudatosságát, biztosítsa az Ajánlásnak való megfelelést;
- minden érintett hatóság és az ügyészség tagjainak figyelemfelhívása a fogvatartottak sorsa iránt, annak érdekében, hogy maradéktalanul betöltsék azt a szerepet, amelyet a nemzeti törvények számukra biztosítanak ezen a területen;
- azoknak a tevékenységi területeknek a meghatározása, amelyek lehetővé teszik a büntetés-végrehajtási intézetekben lévők életének ellenőrzését, biztosítva, hogy tartsák tiszteletben a jogot és az emberi jogokat, továbbá hogy bátorítsák, elismerjék mind a fogvatartottak kedvező irányú fejlődését, mind pedig a legjobb feltételeket szavatolják számukra a társadalomba való beilleszkedésükhöz.

Alapelv a jogállam számára, hogy jól kiegyensúlyozott végrehajtási és ellenőrzési rendszert kell létrehozni, különösen, ha az az állam által végrehajtott szabadságelvonást érinti. Ehhez az kell, hogy mind az őrizet/előzetes letartóztatás keretében, mind pedig a szabadságvesztés-büntetés végrehajtása keretében

3 Vö. Rec (2006.) 2. ajánlás, VI. rész, 92-93. szabály

megfelelő felügyeleti és ellenőrzési mechanizmusokat alakítsanak ki. Az ügyészségnek mindig meg kell bizonyosodnia arról, hogy a szabadságvesztés-büntetést az emberi jogok követelményeinek megfelelően hajtják-e végre. Ezt a kérdést az Európa Tanács tagállamaiban eltérő módokon szabályozzák.

Ennélfogva különös jelentőséget kell kapnia az ügyészség funkcióinak a büntetés-végrehajtás ellenőrzését illetően a büntetésüket töltő, illetőleg az őrizetben vagy előzetes letartóztatásban lévő személyek alapvető jogai tiszteletben tartásával kapcsolatos kérdések kapcsán.

Attól függetlenül, hogy milyen szerepet osztanak az ügyészekre vagy a büntetés-végrehajtási intézeteket irányító szervekre, a demokratikus államnak olyan jogi norma- és intézményrendszerrel kell rendelkeznie, amely szavatolja az alanyi jogok és szabadságjogok tiszteletben tartását, és ezzel öröködik a közösség és az állam érdekei fölött a büntetés-végrehajtás területén.

Tevékenységei keretében az ügyész mindig köteles tiszteletben tartani valamennyi fogvatartott vagy elítélt egyenlőségének elvét. Feladatai teljesítése során tehát minden hátrányos megkülönböztetést el kell kerülnie, amely a (biológiai) nem, a fajtán, a bőr színén, a nyelven, a valláson, a politikai vagy más véleményeken, társadalmi környezetben, illetőleg bármilyen más megfontoláson alapulna.

Az ügyészt, amikor bármilyen illetékes hatóság által elrendelt büntetést vagy ideiglenes fogvatartást hajt végre, vagy annak végrehajtását kéri, közvetlenül érinti az egyén szabadságától való megfosztása. Az igazságszolgáltatás és a közérdek képviselőjeként vagy őreként – az egyenlőség alapelvét megtartva – biztosítania kell az ellenőrzések lefolytatását, továbbá hogy létezzenek olyan elégséges garanciák és normák, amelyek lehetővé teszik az emberi jogok tiszteletben tartását a büntetésüket töltő, illetőleg az őrizetbe és/vagy előzetes letartóztatásba helyezett fogvatartottak vonatkozásában. Azt is ellenőriznie kell, hogy a büntetés-végrehajtás mindennapi gyakorlatában a lehető legjobban betartsák ezeket a jogokat.

Ezzel kapcsolatban minden tagállamnak olyan pártatlan, elfogulatlan és professzionális hatóságot kell felállítania, amely – rendszeres időközönként és strukturált módon – nyomon követi és ellenőrzi a szabadságelvonással járó büntetések végrehajtását. A tagállamok jelentős részében az ügyészek rendelkeznek mindazokkal a jogosítványokkal, amelyekre e feladataik hatékony végrehajtásához szükségük van.

A referenciadokumentumok közül a CCPE kiemeli az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok védelméről szóló Európai Egyezmény (CEDH) és az Európai Emberi Jogi Bíróság (CrEDH) joggyakorlatának jelentőségét. A CCPE különösen kiemeli a CEDH 3. cikke megtartásának fontosságát, amely kimondja a kínzás tilalmát⁴, továbbá az embertelen és megalázó bánásmódok tilalmát⁵;

⁴ Lásd különösen *Semouni v. Franciaország* (No25803/94); *Aksoy v. Törökország* (1996. december 18.) és *Aydin v. Törökország* (1997. szeptember 25.).

⁵ Lásd különösen *Jalloh v. Németország* (No5481/00); *Olszewski v. Lengyelország* (2003. november 13.); *Labita v. Olaszország* (No26772/95); *Kantjrev v. Oroszország* (2007. június 21.) és *Nazarento v. Ukrajna* (2003. április 29.).

a 8. cikk (a magánélethez és a családi élethez való jog)⁶; valamint a 13. cikk (a hatékony jogorvoslathoz való jog)⁷ tiszteletben tartásának jelentőségét.

A CCPE különösen figyelembe vette a Miniszteri Bizottságnak az Európai Börtön szabályokról a tagállamokhoz intézett Rec (2006) 2. Ajánlását, amely felsorolja azokat a szabályokat, amelyeket akkor kell alkalmazni, amikor egy tagállam úgy dönt, hogy valakit fogvatartásba helyez (alapelvek, fogvatartási feltételek, egészség, helyes rend, irányítás és személyi állomány, felügyelet és ellenőrzés, előzetes letartóztatásban lévők, elítélt fogvatartottak).⁸

A CCPE figyelembe vette az Egyesült Nemzetek vonatkozó dokumentumait⁹, továbbá más dokumentumokat is¹⁰.

III.

Az ügyész szerepe a CCPE véleménye szerint

A) Órizet és előzetes letartóztatás, ideiglenes fogvatartás

A büntetőügyekben a tárgyalást vagy a jogerős ítéletet megelőző ideiglenes fogvatartásnak a törvény, az Emberi Jogok Európai Egyezménye, továbbá a Bíróság vonatkozó joggyakorlata által támasztott követelményeknek megfelelő ésszerű indokokon kell alapulnia.

Az ügyész hatáskörébe annak ellenőrzésére szóló jogosítványok tartoznak, hogy a nyomozószervek tiszteletben tartják-e az Emberi Jogok Európai Egyezményében és a hazai jogban deklarált fogvatartotti jogokat (például azt a jogot, hogy az érintett személy megismerje fogvatartásának okait; azt a jogot, hogy értesítsék hozzátartozóit fogvatartásáról, a védelemhez való jogát, benne a védőügyvédhez való joggal), továbbá hogy megszüntettesse a feltárt jogsértéseket és elszámoltassa azokat a személyeket, akik bűnösnek elkövetésükért.

⁶ Lásd különösen *Vlasov v. Oroszország* (2008. június 12.); *Ostrovar v. Moldova* (2005. szeptember 13.) és *Enea v. Olaszország* (No74912/01.).

⁷ Lásd különösen *Kaya v. Törökország* (1998. február 19.) és *Melnik v. Ukrajna* (2006. március 28.).

⁸ Lásd szintén az R (89) 12. Ajánlást az oktatásról a börtönben; az R (93) 6. Ajánlást a fertőző betegségek és különösen az AIDS ellenőrzésének büntetés-végrehajtási és kriminológiai aspektusairól, illetve a börtön-egészségügyvel kapcsolatos problémákról; az R (97) 12. Ajánlást a büntetések és intézkedések alkalmazásával megbízott személyi állományról; az R (98) 7. Ajánlást a börtönökben biztosítandó egészségügyi ellátás etikai és szervezeti vonatkozásairól; az R (99) 22. Ajánlást a büntetés-végrehajtási intézetek zsúfoltságáról és a börtönnépesség megnövekedéséről; a Rec (2003) 22. Ajánlást a feltételes szabadon bocsátásról, valamint a Rec (2003) 23. Ajánlást az életfogytiglanra ítélt és más hosszuidős fogvatartottaknak a büntetés-végrehajtási szervek általi kezeléséről.

⁹ Lásd különösen a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát (1966), A bűnelkövetők kezelésének minimális szabályait (1955), Az ügyészek szerepére alkalmazandó irányelveket (1990), A szabadságuktól megfosztott fiatalok védelmének szabályait (1990).

¹⁰ Lásd különösen a Standards of professional responsibility and statement of the essential duties and rights of prosecutors /Az ügyészek hivatali felelősségének standardjai, legfontosabb kötelezettségeinek és jogainak megállapítása c. dokumentumot, amelyet az Ügyészek Nemzetközi Egyesülete 2005-ben fogadott el.

Az ügyész általi ellenőrzés kiterjed többek között az őrizetben tartás feltételeinek megtartására. Ha az ügyész megállapítja, hogy a fogvatartás hosszabb, mint a törvény által engedélyezett időtartam, intézkedik az adott személy szabadon bocsátása és azon hivatalos személyek felelősségre vonása iránt, akik felelősek a törvényben írt követelmények megsértéséért. Az ügyésznek lehetősége van a bíró által elrendelt előzetes letartóztatás végrehajtási módja törvényességének ellenőrzésére, továbbá a bírói döntés elleni jogorvoslatra. Az ügyész által tartott ellenőrzés kiterjed különösen a fogvatartási feltételek megtartására. Ha az ügyész megállapítja, hogy valaki őrizetben tartása meghaladja a törvényi időtartamot, jogosult az érintettet szabadon bocsátani és intézkedni a törvényi követelmények ilyen megsértése miatt felelős személyek elszámoltatására cselekményükért.

B) Büntetés-végrehajtási intézetben történő fogvatartás

A szabadságvesztés-büntetés végrehajtása az egyén egyik alapvető jogától való megfosztásával, a szabadságtól való megfosztásával jár együtt. Ez a következmény indokolja a legnagyobb elővigyázatosság érvényesülését annak érdekében, hogy

- az (elmarasztaló) ítéletet törvényes és független igazságügyi hatóság általi végleges (jogerős) ítélete folytán még elévülési időn belül hajtsák végre;
- a büntetés jellegét és/vagy hosszát pontosan a hozott határozatnak megfelelően állapítsák meg;
- a büntetés jogalapját és végrehajtási módozatait hozzák a fogvatartott tudomására.

A szabadságvesztés-büntetés végrehajtása során elengedhetetlenül fontos, hogy az érintett büntetés-végrehajtási intézet vezetésétől független hatóság szavatolja a büntetés törvényességét.

A büntetés végrehajtására illetékes bármely hatóságnak, főként azokban az államokban, amelyekben ezt a feladatot az ügyész látja el:

- különösen örködni kell afelett, hogy minden törvényi feltétel teljesüljön a büntetés foganatba vételéhez, hogy a büntetést az emberi méltóság tiszteletben tartásával hajtsák végre. A sürgősség által indokolt különleges körülmények (szökési veszély vagy biztonsági indok) kivételével különösen azt kell biztosítaniuk, hogy az elítéltnak elegendő idő álljon rendelkezésére börtönben tartózkodásának megszervezésére;
- eredményesen teljesítő büntetés-végrehajtási szolgálatot kell garantálnia, amely figyelmesen nyomon követi minden egyes fogvatartott helyzetét akképpen, hogy a fogvatartott ne legyen szabadságától megfosztva, kivéve, ha a bíróság másképpen dönt;
- biztosítani kell azt is, hogy gyorsan válaszoljon a fogvatartott, ügyvédei, illetőleg a büntetés-végrehajtási szervek által feltett minden kérdésre a büntetés végrehajtásával kapcsolatban, továbbá hogy szolgáltatson a pozíciója igazolására szolgáló bármely iratot vagy bizonyítékot;
- haladéktalanul feldolgoz és áttesz az illetékes hatósághoz minden olyan kérelmet, amely a büntetés végrehajtását érintheti (kegyelmi kérvény, a szabadon bocsátás kérelmezése stb.) – tartalmazza a Vélemény.

C) Fogvatartási rezsim

Az ügyésznek – bár általában nem felel a börtönök és más fogvatartási helyszínek szervezéséért, fenntartásáért – olyan ellenőrzési jogosultsággal kell rendelkeznie, amely nem csorbítja a büntetés-végrehajtás irányító szerve vagy bármely más, az ügyben illetékes hatóság ellenőrzési kötelezettségét.

Bár az Európai Börtön szabályok nem említik sem az ügyész, sem más független szervnek a fogvatartásban betöltött szerepét és helyzetét, az ügyésznek mégis szigorúan meg kell tartania ezeket a szabályokat. Különösen fontos, hogy fokozottan őrködjék a fogvatartottak alanyi jogainak tényleges védelme fölött az emberi jogok és szabadságok egységes alkalmazásának lehetővé tétele érdekében a fogvatartási helyszíneken.

Fogvatartásra csak akkor kerülhet sor, ha nem csorbítja a szabadságuktól megfosztott személyek méltóságát, és ha mérsékli a szabadságvesztés-büntetés káros hatásait, miközben nem veszélyezteti a társadalom szükséges védelmét.

Ha az ügyészség ellenőrizheti a szabályozás megtartását „a fogvatartási központokban és helyszíneken”, a következő jogosítványokkal is rendelkeznie kell a Vélemény szerint:

- bármely napszakban rendszeresen megvizsgálni a fogvatartási helyeket,
- iratokat, dossziékat, írásbeli parancsokat és határozatokat megvizsgálni,
- a szabadságuktól megfosztott személyekkel más személyek jelenléte nélkül (négy szemközt) beszélgetni,
- a fogvatartási helyszíneken alkalmazott személyi állománytól megfelelő magyarázatot kérni,
- a hatóságok által lefolytatott eljárások és határozatok törvényességét ellenőrizni gondozási és védelmi ügyekben, valamint a börtön szolgálatok parancsainak és határozatainak törvényességét ellenőrizni az előzetes fogvatartásról vagy a büntetésről,
- biztosítani az alkalmazandó törvények megtartását a különböző fogvatartási helyszíneken,
- szabadon bocsátani azt a személyt, akinek fogvatartása a törvénnyel ellentétes.

A fogvatartás során a törvényi rendelkezések megsértésére az ügyész az alkalmazandó jogi szabályozás szigorú megtartásának követelésével reagálhat, azoktól a többletköltségektől függetlenül, amelyekkel az járhat. Adott esetben az ügyész bűnügyi nyomozást indíthat.

D) Válaszok a bűncselekmények elkövetésére és a törvény megszegésére a börtönben (büntetőjogi és fenyítések)

A CCPE emlékeztet arra, hogy az ügyész az a hatóság, amelynek feladata – a társadalom nevében és a köz érdekében – őrködni a törvény alkalmazása fölött és intézkedni, ha a törvény megsértése büntetőjogi büntetést von maga után.¹¹

¹¹ Lásd a Miniszteri Bizottságnak a tagállamokhoz intézett Rec (2000) 19. Ajánlását az ügyészség szerepéről a büntető igazságszolgáltatási rendszerben.

Az államok megfelelő intézkedéseket hoznak annak érdekében, hogy az ügyész minden fogvatartási helyszínen teljesítse kötelezettségeit.

A szabadságuktól megfosztott személyek speciális alárendeltségi és sebezhetőségi kapcsolatrendszerben élnek. Sebezhetőségük miatti helyzetükben különösen fontos, hogy a szabadságelvonást végrehajtó helyszíneket – amennyire lehetséges – megóvják a büntetőtörvény és az emberi jogokkal és szabadságokkal kapcsolatos alapvető jogszabályok megsértéseitől.

A büntetés-végrehajtási intézetekben történő bűnmegelőzés eszközeként az ezeken a helyszíneken elkövetett minden bűncselekmény kiemelt figyelmet érdemel.

Közérdek, hogy az ügyész megfelelő nyomozásokat indítson, amikor bűncselekmények elkövetéséről szerez tudomást, különösen korrupciós ügyekben vagy a fogvatartottra történő nyomásgyakorlás eseteiben, illetőleg amikor a szabadságelvonást végrehajtó intézmények személyi állománya által elkövetett emberi jogi jogsértésről szerez tudomást.

A büntetés-végrehajtási intézetekben történt minden jogsértési ügyben az államok megfelelően intézkednek annak biztosítására, hogy az ügyészek a nyomozás lefolytatásához, irányításához vagy felügyeletéhez; illetőleg az összes szükséges információval rendelkezzenek annak eldöntéséhez, hogy megindítsák, lefolytassák-e a nyomozást, vagy a bíróság előtt képviseljék-e a vádat.

E) Büntetés-végrehajtási szervek

Kívánatos, hogy az ügyész figyelembe vegye az Európa Tanács, különösen pedig a Kínzás Megelőzésére létrehozott Európai Bizottság (CPT) ajánlásait a fogvatartási feltételek vonatkozásában¹². Ha az ügyész a fenti ajánlások megsértését állapítja meg, jelzéssel él az illetékes hatóságokhoz. A legfőbb ügyész, ha szükséges – például amikor éves jelentését terjeszti az Országgyűlés elé –, megfelelő intézkedéseket javasolhat a tapasztalt hiányosságok megszüntetésére.

Ha az állam alapjogok korlátozását alkalmazza, a korlátozás törvényességének ellenőrzésére az ügyész számára hatáskört kell biztosítania.

A büntetés-végrehajtás törvényességének ellenőrzésével megbízott ügyésznek – más ellenőrző szervekkel ellentétben – két különböző szempontból kell teljesítenie a jogállamiságból eredő feladatait. Biztosítania kell egyrészt a fogvatartottak jogait annak érdekében, hogy sajátos helyzetükben ne bánjanak velük kevésbé jól, mint azt a jog előírja; másrészt pedig, védelmeznie kell a társadalom másik részét, biztosítva hogy a büntetést a törvénynek megfelelően hajtsák végre.

A törvényességet ellenőrző ügyész képes hatékony jogi védelmet biztosítani a fogvatartottak számára, mert közelebb van a fogvatartási helyekhez,

¹² A Rec (2006.) 2. Ajánlás (4. pontja) értelmében: „A források hiánya nem igazolhatja az emberi jogokat sértő fogvatartási feltételeket.” Az Ajánlás szerinti politikák és gyakorlatok szerint a törvény súlyos megsértése elfogadhatatlan. Ha ilyen törvénysértés történik, az Ajánlás 92. és 93. pontja szerint az orvoslása iránt kell intézkedni (ideértve az ügyészek általi vizsgálat révén történő intézkedést is).

rendszeresen látogathatja ezeket a helyszíneket, azonnal felléphet, mert megfelelő eszközökkel és különleges tapasztalattal rendelkezik. Tehát különösen jó helyzetben van ahhoz, hogy az alapjogok védelmezőjeként lépjen fel, különösen a büntetőeljárás és a büntetés-végrehajtás területén, mivel jelenléte garancia a teljes büntetőeljárás során, vagyis a szabadságelvonástól, egészen a szabadultak utógondozásának segítéséig fontos szerepet tölt be. Az ügyész fellépése abban is fontos, hogy az eljárás teljes időtartamában örködik afelett: annak törvényességét a büntetőeljárás későbbi szakaszaiban ne vonhassák kétségbe.

F) A fogvatartottak szabadon bocsátása

A fogvatartottak társadalmi reintegrációja minden államban a büntetőeljárás lényeges célkitűzése, amelynek megvalósulásához megfelelően elégséges eszközök rendelkezésre bocsátását és kedvező fogvatartási körülmények biztosítását feltételezi a társadalomba való beilleszkedés biztosítása érdekében.

A társadalomba való beilleszkedés tapasztalt személyi állomány közreműködését is feltételezi. Mivel az ügyész már a bűncselekmény elkövetése után kapcsolatban áll az elkövetővel, és továbbra is nyomon követi a büntetőeljárás különböző szakaszaiban, sőt általában még a büntetés végrehajtása során is, fontos szerepe lehet a társadalomba való beilleszkedés előkészítésében.

Figyelemmel az ügyészek pályafutása során szerzett tapasztalatokra, e tapasztalatokat a fogvatartottak társadalomba történő beilleszkedésében részt vevő más hivatások képviselői is a hasznukra fordíthatják.

Ahol arra lehetőség van, az ügyészek koordinátori szerepet tölthetnek be a társadalomba való beilleszkedés folyamán, mert jelentős jogosítványokkal rendelkeznek az elítéltek érdekében történő fellépésre a büntetések végrehajtása során.

Az ügyésznek fontos szerepe van – adott esetben – a feltételes szabadon bocsátás elősegítésében.¹³ A közérdek és a fogvatartottak jogainak védelme, továbbá a hatalommal való esetleges visszaélések elkerülése érdekében az eljárás során az államok erősíthetik az ügyészi funkciókat a fogvatartottak feltételes szabadon bocsátásakor alkalmazott eljárásokban. Ennek keretében kívánatos, hogy a büntetés-végrehajtási szervek teljes körű tájékoztatást nyújtsanak az ügyészek számára a fogvatartottakról, ideértve személyiségüket és magaviseletüket.

Felmerül továbbá azoknak a személyeknek a problémája, akiket szabadon kell bocsátani, bár nagy esély áll fenn visszaesésükre (különösen, ha büntetőjogi felelősségüket erőszakos nemi bűncselekmények, illetőleg terror-bűntettek miatt alapították meg, vagy azért, mert szervezett bűnözői csoportokhoz kapcsolódnak). Ezekben az esetekben kívánatosabb az ügyészség kérésére intézményi ellenőrző mechanizmusokat létrehozni olyan megfelelő reagálás biztosítására, amely összhangban van az Emberi Jogok Európai Egyezményével.

¹³ Lásd szintén a Miniszteri Bizottságnak a tagállamokhoz intézett Rec (2003) 22. Ajánlását a feltételes szabadon bocsátásról.

IV. Konklúziók

A Vélemény következtetései szerint attól függetlenül, hogy milyen rendszer van hatályban az Európa Tanács tagállamaiban, az emberi jogok tiszteletben tartása a fogvatartási helyszíneken az ügyészek mint a törvények és az Emberi Jogok Európai Egyezményében kimondott alapelvek letéteményesei fontos feladata.

A CCPE megállapította, hogy a tagállamok többségében az ügyészeknek nagy szerepük van a büntetés-végrehajtásban, a fogvatartás törvényességének és a fogvatartottak életfeltételeinek ellenőrzésében a büntetés-végrehajtási intézetben vagy más fogvatartási helyszíneken.

Az ügyésznek megfelelő eszközökkel kell rendelkeznie ahhoz, hogy betartsa az előzetes fogvatartási feltételeket.

Az ügyészségnek vagy a büntetések végrehajtására illetékes bármely más hatóságnak ellenőriznie kell, hogy minden törvényi feltétel teljesült-e a büntetés végrehajtásának foganatosításához az emberi méltóság megtartásával. A CCPE ezzel kapcsolatban a következőket kívánja:

- olyan büntetés-végrehajtási szolgálatot hozzanak létre, amely nyomon követi az egyes fogvatartottak helyzetét;
- az ügyész válaszolhasson a fogvatartott, ügyvédje vagy a büntetés-végrehajtási szervek bármilyen kérdésére a büntetés végrehajtását illetően;
- az ügyész átadhatson minden olyan kérelmet az illetékes hatósághoz, amely a büntetés végrehajtását érintheti.

A büntetés-végrehajtás részéről történő ellenőrzéssel párhuzamosan az ügyészeknek szerepet kell kapniuk a fogvatartási feltételek/rezsimek ellenőrzésében. Őrködniük kell a fogvatartottak alanyi jogainak hatékony védelme fölött.

Az ügyésznek olyan helyzetben kell lennie, hogy nyomozást indíthasson, ha a törvényi rendelkezéseknek a fogvatartás idején történő megsértésével kapcsolatban bűncselekmények elkövetéséről szerez tudomást.

A CCPE szükségesnek tartja, hogy az ügyészek tevékenyen részt vegyenek a fogvatartottak társadalomba való beilleszkedésére irányuló folyamatban.

A büntetés-végrehajtás ügyészi törvényességi ellenőrzése fontos, nélkülözhetetlen helyet foglal el abban az ellenőrzési rendszerben, amely a büntetés-végrehajtást egy jogállamban övezi. Az alapvető jogok mellőzhetetlen ismerve a jogérvényesítés garantálása, ennek egyik fontos elemeként indokolt, hogy az ügyészség továbbra is jelentős alapjogvédelmi funkciókat gyakorolhasson a bűnüldözés és a büntetés-végrehajtás területén. Ehhez nyújt segítséget a CCPE 6. sz. véleménye Európa ügyészeinek.