

## dr. Jójárt Borbála Gyöngyike

„Úgy mondják, hogy nem ismer valaki igazán egy országot, amíg nem látta belülről annak börtöneit. Egy országot nem arról kell megítélni, hogy miképpen bánik a legnagyobb rangú polgáraival, hanem a legalacsonyabb sorban lévőkkel.”<sup>1</sup>

A büntetés-végrehajtási jog komoly kihívást jelent alkalmazóinak. Az elmúlt időszakban rendszeresen visszatér a jogterület új, egységesítő kodifikálásának próbálkozása, talán most állunk ahhoz a legközelebb, hogy ténylegesen e szándék megvalósuljon.

A végrehajtás alatt álló személy és a végrehajtást végző szerv kapcsolatának jogi vonatkozását, a végrehajtással érintett személy jogi helyzetét, a törvényességi garanciákat öleli fel a büntetés-végrehajtási jog.

Jogállami követelmény a korszerű büntetés-végrehajtás, melynek a végrehajtás törvényességére is kiterjedő, a nemzetközi és a hazai garanciális háttér és kontrollrendszer meglétét szükségelteti.

Az emberi alapjogok korlátozásakor – így különösen a büntetés-végrehajtás során – határozott és hatékony védelmet kell nyújtani az emberi jogok megsértésével, az esetleges hatalommal való visszaéléssel szemben.

Napjainkban a büntetés-végrehajtási jogtudomány által általánosan elfogadott nézet, hogy a jogállami biztosítékok, a végrehajtás garancia- és kontrollrendszere a büntetés-végrehajtási jog tárgykörének szerves részét képezi. Egy jogállamban természetesnek kell lennie, hogy a büntetések és intézkedések, valamint más, személyi szabadságkorlátozással járó szankciók végrehajtása olyan állami feladat, amely differenciált – jogi, szakmai, társadalmi stb. – ellenőrzés alatt áll.

Dolgozatomban a büntetés-végrehajtási jog tárgykörének a rekodifikáció küszöbén időszerű és meghatározó fontosságú kérdését a végrehajtás jogállami garancia- és kontrollrendszerét vizsgálom leíró, elemző, történeti és nemzetközi összehasonlító kutatási módszer felhasználásával.

Igyekszem feldolgozni a kutatómunka során a jogi környezetet, a kapcsolódó elméleti munkákat, valamint a vizsgálat körébe vonni a jogalkalmazási gyakorlat tapasztalatait.

Nemzetközi kitekintés, valamint történeti áttekintés keretében elemzem a büntetés-végrehajtás körülményeit, az európai jogfejlődés állomások mérföldköveinek ismertetésével kitekintve az európai jog más kontinensen való továbbélésének, tapasztalatainak részleges területére, a büntetés-végrehajtás kontrolljával összefüggő nemzetközi elvárásokat, az ellenőrzés különböző nemzeti modelljeit, valamint a hazai jogfejlődés egyes állomásait.

A büntetés-végrehajtást övező garancia- és kontrollrendszerhez a nemzetközi szervezetek által gyakorolt kontroll mellett hozzátartozik a bírósághoz fordulás lehetősége, az ügyészi felügyelet, a társadalmi ellenőrzés, az elítélt, illetve a büntetőeljárás kényszerintézkedés hatálya alatt álló személyek ombudsmanhoz, valamint nemzetközi szervezetekhez fordulásának joga.

A büntetés-végrehajtási bíró – bár ítélezőtevékenységet nem végez – az igazságszolgáltatás körébe tartozó olyan feladatokat lát el, amelyek szorosan kapcsolódnak az ítélező tevékenységhez. Bírói funkciójában a büntetés céljának – elsődlegesen a speciális prevenció igényeinek – megfelelően a törvény keretei között mindenkire kötelező döntést hoz a lényeges

---

<sup>1</sup>Mandela, N.: *Hosszú menet a szabadság terén*. Little Brown és Co. London, 1994.

jogkorlátozások mértékéről, időtartamáról, alakít az ítélebíróság által kiszabott büntetés (intézkedés) végrehajtásának során.

Enyhítéssel vagy szigorítással változtathat az ítélebíróság határozatain, adott esetben, jogorvoslati fórumként is eljár. Ezen kívül még számos olyan további adminisztratív, igazgatási, végrehajtó rendelkező tevékenysége is van, amelyek már nem bírói feladatot jelentenek.

A büntető határozat törvényes végrehajtását segíti az ügyészi felügyelet, mely rendszeres ellenőrzés, vizsgálat mellett azonnali jogi intézkedési jogosultságot és a büntetőeljárás teljes spektrumában indítványozási jogosultságot jelent.

Az országgyűlési biztos büntetés-végrehajtási jogi szempontból az emberi jogok biztosítása terén az egyedi ügyekben eljáró panaszforum, törvényességi felügyeleti jogosítvány és szankcionálási lehetőség nélkül. Általánosságban véve közvetítő, kiegészítő és helyettesítő jogvédelem a büntetés-végrehajtás területén.

A társadalmi ellenőrzés a külsőkontroll sajátos formája, a garanciarendszer eleme, nem felügyelet, hanem a személyi szabadságkorlátozások végrehajtásának területén felmerülő problémákat jelezheti a végrehajtásért felelősnek, megállapításait továbbíthatja a hatósági felügyeleti, intézkedési jogosítvánnyal felruházott szervhez, mindez annak a függvénye, hogy milyen a tagjainak szakmai érdeklődése, felkészültsége, együttműködési készsége.

A belső, ügynevezett államon belüli ellenőrzés mellett szerves részét képezi az államok „feletti” nemzetközi – kötelezettségvállaláson alapuló – az ENSZ égisze alatti univerzális, illetve regionális (európai) ellenőrzés is. Hazánk európai jogállami integrációja során olyan nemzetközi egyezményekhez csatlakozott, amelyek az emberi jogokkal, közvetlenül vagy közvetve a büntetés-végrehajtással, a büntetés-végrehajtási jogviszonyban álló személyek jogi helyzetével, a velük szembeni bánásmóddal kapcsolatosak. Ezen egyezményeket, illetve az azokat kihirdető jogszabályokat a büntetés-végrehajtási jog forrásainak tekintjük.

Miként látni fogjuk, a szakirodalomban olyan nézet is ismert, amely a kontrollrendszer részeként tünteti fel a „rendes” polgári, büntető, illetve közigazgatási bírói, valamint az alkotmánybírósági utat is.

Más vélemények szerint ezen jogintézmények nem minősülnek a büntetés-végrehajtás sem különös, sem különleges garanciális eszközének, mivel a büntetés-végrehajtás hatálya alatt álló személy nem veszti el általános jogképességét (panaszjogát, keresetindítási, feljelentési jogát). Az Alkotmánybíróság a konkrét ügyekben nem jogosult az állampolgári jogok védelmére, a hazai közigazgatási bíraskodás hatóköre pedig nem terjed ki a büntetés-végrehajtási ügyekre.

A Büntetés-végrehajtási jog című monográfia szerzői a két utóbbi bírósági út létét nem tekintik a büntetés-végrehajtás törvényességét biztosító rendes garanciarendszer részének, de<sup>2</sup> a garancia- és kontrollrendszer részeként említi a büntetés-végrehajtási szervezeten belül – például a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága vagy közvetlenül a felelős Minisztérium útján – érvényesülő „hierarchikus” ellenőrzés rendjét. Kabódi Csaba ezt vitatja,

---

<sup>2</sup>Csernyánszky Lajos – Horváth Tibor – Heylmann Katalin – Kabódi Csaba – Lőrincz József – Nagy Ferenc – Palló József: *Büntetés-végrehajtási jog*. Rejtjel Kiadó, Budapest, 2007. 307-308. o.

a belső revíziót végző szervezet alkotmányossági szempontból nem tekinthető függetlennek az ellenőrzött szervtől, így az általa gyakorolt kontroll szükségszerű önkontrollnak tartja. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának az európai büntőszabályokról szóló REC (2006) 2. számú ajánlásának 92-93. szabályai is rámutatnak, a független kontroll csak egy jól működő belsőellenőrzéssel együtt képes hatékonyan biztosítani a végrehajtás szakszerűségét és törvényességét. Ezért a belsőellenőrzés kérdését is a kutatás tárgykörébe kellett vonni.

A büntetés-végrehajtással foglalkozó szakirodalomban ismert különbségtételt alapul véve dolgozatomban a kontroll kérdését annak alanya, tartalma, jellege és iránya szerinti differenciált megközelítésben vizsgálom a jogvédelem, felügyelet prizmáján keresztül.

A kontroll tartalma lényegében az ellenőrzést végző szervezet reakálási lehetőségeit jelenti, amely funkciója szerint lehet operatív, jogvédelmi, jogorvoslati, egyeztető, illetve véleményező. A kontroll iránya szerint az egyes államon belüli, illetve nemzetek „feletti”, vagyis a nemzetközi univerzális, vagy a regionális ellenőrzés kerül megkülönböztetésre. A kontroll jellege alapján pedig igazgatási, szakmai, törvényességi, alkotmányossági és emberi jogi típus közötti különbségtétel ismeretes.

Dolgozatomban a büntetések és intézkedések, valamint a büntetőeljárás kényszerintézkedések körén túl a tágabb értelemben vett büntetés-végrehajtás mindazon területét vizsgálom, ahol a témám szempontjából releváns jogi biztosítékoknak egy jogállamban helye és szerepe van, illetve lehet.

A demokratikus országokban a büntetések és intézkedések végrehajtása differenciált és eltérő módon strukturált ellenőrzések rendszere alá tartozik. A differenciált működésű és szerkezetű ellenőrzés rendszerén belül egyértelműen el kell választani a végrehajtáson belül telepített, illetve a végrehajtási szerveken belül gyakorolt irányítási, igazgatási, működési felügyeletet – mint az ellenőrzés egyik alrendszerét –, valamint az elkülönült, minőségileg, funkcionálisan és garanciálisan eltérő külsőkontrollt. A garancia- és kontrollrendszer komplex felépítése, egyes elemeinek egymáshoz való kapcsolódása és elhatárolása, azok egymásra gyakorolt erősítő vagy gyengítő eredményeit részletesen vizsgálom. Az elemző módszer segítségével, jogalkalmazói betekintésem és az általam végzett kutatás alapján részletesen értékelem a jogállami biztosítékrendszer részét képező jogintézmények szerepét, jelentőségét, működésük jogszabályi kereteit és azok korlátait.

Értekezésem fő kérdése, hogy a hazai büntetés-végrehajtás feletti kontrollrendszer intézményi kiépítettsége és annak működése megfelel-e a jogállami büntetés-végrehajtás követelményének és a vonatkozó nemzetközi elvárásoknak. Kutatásom célja annak feltárása, hogy a garanciarendszer részét képező büntetés-végrehajtási bíró eljárása, az ügyészi felügyelet és jogvédelem, a társadalmi ellenőrzés, valamint az állampolgári jogok országgyűlési biztosa és a nemzetközi szervek megelőző, ellenőrző tevékenysége elégséges és hatékony garanciát jelent-e az emberi jogok biztosításához, az igazgatási felügyelet ellátásához, a törvénysértések megszüntetéséhez és megelőzéséhez, a büntetés-végrehajtás hatálya alatt állók – különösen a fogva tartottak – jogi helyzetének védelméhez.

További kutatási célom annak elemző értékelése, hogy a hazai büntetés-végrehajtás egésze a garanciális intézmények által teljes körűen lefedett-e, vannak-e olyan részterületek, amelyek vonatkozásában nem, vagy nem megnyugtató módon érvényesül az ellenőrzés külső vagy belső paraméterei.

Nemzetközi példákat felsorakoztatva, a különböző garancia- és ellenőrzési rendszerek elemzése révén a hatályos szabályozása kapcsán azt is vizsgálom, hogy a rendszer egészére, illetve annak egyes elemeire vonatkozó jelenlegi kodifikációs megoldás megfelelően szolgálja-e a hatékonyságot és a jogbiztonság követelményét.

A büntetés-végrehajtási bíró eljárása tárgyában az értekezés külön elemzi a hatályos jogi szabályozás visszasságait, mellyel összefüggésben megoldási javaslatokat fogalmaz meg. Az országgyűlési biztos szerepét érintően a büntetés-végrehajtás vonatkozásában egy külön biztos szerep esetleges jövőbeni megteremtésének lehetősége is felmerül. Áttekintésre kerül a garanciális tartalékok lehetősége a büntetés-végrehajtás irányában gyakorolt civil kontroll intézményében.

Az elmúlt évek magyar irodalmában több kiváló szakember – különösen Vókó György, Kabódi Csaba, Lőrincz József, Palló József, Szűcs András, Lajtár István – foglalkozott a büntetés-végrehajtás jogállami kontrollrendszerének valamely vetületével. Dolgozatomban ezen kutatási eredmények ismertetése mellett azok továbbfejlesztésével, új szempontok és összefüggések bemutatásával a téma olyan összefoglaló elemzését kívánom adni, amely az új Büntetés-végrehajtási kódex megalkotásának küszöbén a jogalkotás számára is hasznosítható gondolatokkal szolgálhat.