

## A fogvatartásra vonatkozó európai (uniós) követelmények elméleti kiindulópontjai<sup>1</sup>

### I. Az európai (uniós) büntetés-végrehajtási jog meghatározása

Hazánk az Európai Unióhoz való csatlakozással egy olyan integrációnak vált részesévé, amely célként tűzte ki maga elé a szabadság, a biztonság és a jog térségének megteremtését. A Szerződés az Európai Unióról („Szerződés”) 29. cikke szerint: „az Unió célja, hogy a büntető-ügyekben folytatott rendőri és igazságügyi együttműködés területein a tagállamok közös fellépésének kidolgozásával... biztosítsa a polgárok magas szintű biztonságát egy olyan térségben, amely a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapul.”<sup>2</sup> Adott tehát célkitűzésként az egységes igazságszolgáltatási térség megteremtése, és ezzel párhuzamosan a rendőri és a büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés – közkeletű nevén: III. pillér<sup>3</sup> – jogi és intézményi hátterének fejlesztése.

Ezt a folyamatot az a gyakorlatban felmerült igény mozgatja, hogy a tagállamok együttes és hatékony cselekvéssel válaszoljanak a bűnügy területén jelentkező új kihívásokra, szem előtt tartva, hogy az Unió egységes belső piaca kedvező gazdasági-társadalmi közeget teremt a bűnözés nemzetközivé és egyre szervezettebbé válásához. Ez egyrészt arra vezet, hogy megkérdőjeleződik a hagyományos, megkeresésen alapuló bűnügyi együttműködési forma hatékonysága, másrészt olyan *szupranacionális* jogtárgyak jelennek meg az anyagi büntetőjog területén, mint például a Közösség pénzügyi, illetve igazgatási és igazságszolgáltatási rendje.

Az együttműködés ellen hat viszont az a tény, hogy a büntetőjog területén a tagállamok továbbra is ragaszkodnak a szuverenitásból fakadó büntetőhatalmukhoz. Ezt az Európai Bíróság egyik eseti döntése is megerősítette, amely nyilvánítja, hogy „a jognak a büntetőjog útján történő végrehajtása kizárólagosan a tagállamokat illeti meg.”<sup>4</sup> A rendőri és büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés ezért „megmaradt a kormányközi együttműködés terepének, amelyben közösségi jog nem születik, s így annak elsőbbségéről és közvetlen alkalmazhatóságáról sincs szó.”<sup>5</sup>

<sup>1</sup> A Kozma Sándor emlékére meghirdetett 2009. évi tudományos pályázaton, büntetőjogi témakörben, a joghallgatói tagozatra benyújtott, I. díjban részesült pályamunka részlete.

<sup>2</sup> Az Igazságügyi Minisztérium Európai Közösségi Főosztályán működő Fordításkoordináló Egység munkatársai által 2003. májusában kiadott szöveg alapján.

<sup>3</sup> Az I. pillér a gazdasági integráció, míg a II. a közös kül- és biztonságpolitika területe.

<sup>4</sup> Case 186/87 Cowan (Ian William) v. Trésor Public [1989] ECR 195, [1990] 2 CMLR 613. – Idézi: Ligeti Katalin: Az európai közösség büntetőjoga. Állam és Jogtudomány, XXXIX. évfolyam, 1998. 3-4. 334. old.

<sup>5</sup> Európai közjog és politika. Szerk. Kende Tamás, Szűcs Tamás. Budapest, Osiris, 2003. 166. old.

A tagállamok egyelőre fenn kívánják tartani a belső büntetőjogi szabályozások különbözőségeit, amely felveti a személyek szabad mozgása elvének kihasználásán alapuló büntetőjogi *forum shopping* kérdését. Ez a fogalom „azt a folyamatot jelöli, amelynek során a nemzetközileg tevékeny bűnözők cselekményeik elkövetésére – valamint már felderített esetén – a büntetés végrehajtására azt az országot választják, ahol a büntetőeljárás, illetve a büntetés-végrehajtás esélye a legcsekélyebb, ahol a büntetés-végrehajtás szabályai az elítélt számára a legkedvezőbbek.”<sup>6</sup> A pozitív joghatósági konfliktusok egyértelmű rendezésének hiánya azonban a bűnüldöző hatóságok számára is lehetőséget ad a visszaélésekre. Példa erre, amikor az egyes tagállami szabályozásokat összehasonlítva, a büntetési tételek között fennálló különbözőségek alapján a terhelt számára előnyösebb vagy hátrányosabb döntést hozhatnak arra vonatkozóan, hogy mely tagállam járjon el az adott ügyben. Ez, adott esetben az elkövető reszocializációjához (társadalomba való visszaillesztéséhez) kötődő társadalmi és igazságszolgáltatási érdek sérelmével is járhat. Könnyű belátni, „hogy a reszocializációt hazai környezetben eredményesebben lehet szolgálni. A büntetés végrehajtása külföldi elítélt esetén ugyanis a nyelvi és szociális korlátok miatt csak kis mértékben teszi lehetővé a reszocializációt.”<sup>7</sup>

A bűnügyi együttműködés és a büntetőjog fejlesztése – mint az említett problémákra adott válasz – „az Unión belül alapvetően két irányban mutatkozik meg: egyrészt a tagállamok közötti bűnügyi jogsegély fejlesztésében, másrészt a nemzeti büntetőjogok harmonizációját, sőt bizonyos mértékű egységesítését öleli fel.”<sup>8</sup>

A bűnügyi jogsegély fejlesztése körében olyan jogintézményekről van szó, mint például az európai elfogatóparancs, a büntetőeljárás, illetve büntetés-végrehajtási célú átadás, az Európai Unió tagállamaival büntető ügyekben folytatott eljárási jogsegély (más néven: kis jogsegély) különböző formái, valamint az Európai Unió valamely tagállamában kiszabott pénzbüntetés végrehajtása egy másik uniós tagállamban.<sup>9</sup> A bűnügyi jogsegély körébe tartoznak még a rendőri és igazságügyi együttműködés különböző szervezeti megoldásai, mint például a rendőri szervek Európában, illetve az igazságügyi hatóságok Eurojuston belüli együttműködése.<sup>10</sup>

Ami viszont a bűnügyi együttműködés területei közül a büntetés-végrehajtással szembeni követelményrendszer szempontjából igazán lényeges, az a nemzeti büntetőjogok harmonizációja. E fogalom alatt azt a folyamatot kell érteni, amely során végbemegy „a nemzeti jogrendszerek egyes különbözőségeinek valamilyen közös cél érdekében történő leépítése egyforma szabályok bevezetése

<sup>6</sup> Vókó György: Európai büntetés-végrehajtási jog. Budapest – Pécs, Dialóg Campus, 2006. 17. old.

<sup>7</sup> Ligeti Katalin: Büntetőjog és bűnügyi együttműködés az Európai Unióban. Budapest, KJK-Kerszöv, 2004. 125. old.

<sup>8</sup> Ligeti Katalin: Az Európai Unió büntetőpolitikája. Állam és Jogtudomány, XLIII. évfolyam, 2002. 1-2. 77. old.

<sup>9</sup> E jogintézményeket a 2003. évi CXXX. törvény vezette be a magyar büntetőjogba.

<sup>10</sup> Lásd: Szerződés az Európai Unióról. 29-31. cikk.

nélkül.”<sup>11</sup> E tendencia elsősorban a büntető anyagi jog területén bontakozik ki, mivelhogy az anyagi jogi jogközelítés, vagyis „az egyforma cselekmények lényegében azonos megítélésnek és szabályozásának megvalósítása”<sup>12</sup> jóval szorosabb kapcsolatban áll az integráció gazdasági érdekeivel, mint az eljárási, illetve végrehajtási jogi harmonizáció. (Jellemző példa erre a szorosabb kapcsolatra a jogi személy büntetőjogi felelőssége vagy a pénzmosás elleni harc.)

A büntetőeljárás és büntetés-végrehajtási jogot továbbá azért is érinti korlátozottabb mértékben, mert a büntetőeljárás, illetőleg a büntetés-végrehajtás szervezete és felépítése természeténél fogva szorosan összefonódik magával az állammal, mint hatalmi szervezettel, amely az uniós tagság során továbbra is a szuverenitás hordozója. Mindazonáltal e területeken is akadnak olyan tényezők, amelyek a különbözőségek leépítése irányába hatnak.

A jogközelítés szükségszerűségét aláhúzza a nemzetközi bűnüldözés hatékonysága és igazságossága (például, hogy minden tagállamban hasonló kényszerintézkedéseket alkalmazzanak), valamint a harmonizált anyagi jogi normák azonos szinten történő érvényre juttatásának követelménye, nem utolsósorban pedig az emberi jogi garanciális szempontok. Ez utóbbit az Európai Parlament akként foglalta össze, hogy az „igazságszolgáltatáshoz való jog... magába foglalja a hatékony jogorvoslathoz, a pártatlan bírósághoz, tisztességes, ésszerű időn belüli tárgyaláshoz és a jogi segítséghez való jogot, továbbá a gyanúsított személyek alapvető jogainak teljes tiszteletben tartását a büntetőper megkezdése előtt és a pert követően, illetve a tisztességes és emberséges bánásmódhoz való jogot az elítéltekkel szemben.”<sup>13</sup>

További érv, hogy a jogharmonizációs folyamatnak azért is érintenie kell a büntetés-végrehajtás szabályait, mert „egyre több külföldi személy kerül nem a saját államában börtönbe, és ez a külföldi fogvatartottak nagyfokú izolációjához vezethet,”<sup>14</sup> amely már a reszocializációs törekvés ellen hat.

Látni kell ugyanakkor, hogy a büntetés-végrehajtási jog terén az emberi jogok garanciális védelmének fontosságát nem csupán az Unió és más, a demokratikus értékrend mellett kitartó államok emberi jogok iránti elkötelezettsége magyarázza, hanem maga a reszocializációs cél, mivel a „fogvatartott jogainak elismerése, *sine qua non* előfeltétele, mintegy kiindulópontja minden olyan akciónak, amely megkísérli a reszocializálásának elősegítését.”<sup>15</sup>

A felsorolt érvek ellenére ma még nem beszélhetünk büntetés-végrehajtási jogi jogharmonizációról. Az Európai Unió keretén belül eddig nem született

<sup>11</sup> Karsai Krisztina: Az európai büntetőjogi integráció alapkérdései. Budapest, KJK-Kerszöv, 2004. 31. old.

<sup>12</sup> Uo.

<sup>13</sup> P6\_TA(2004)0022 számú európai parlamenti ajánlás [2004/2175(INI)]

<sup>14</sup> Jung, Heike – Schrott, Hans-Jürgen: Das Strefrecht als Gegenstand der Rechtsangleichung in Europa. Goldammer's Archiv, 1983. 252. p. – Idézi: Karsai Krisztina: Az európai büntetőjogi integráció alapkérdései. Budapest, KJK-Kerszöv, 2004. 36. old.

<sup>15</sup> Vóko György i. m. 82. old.

büntetés-végrehajtási jogi tárgyú kerethatározat vagy egyezmény. Ennek alapján állapítja meg Nagy Ferenc, hogy „Az európai uniós szabályozás keretében a rendőrségi és az igazságügyi együttműködésre vonatkozó ún. harmadik pillér nem rendelkezik külön a büntetés-végrehajtási jogról,” de még az integráció jövőbeni büntetőpolitikáját kijelölő „Corpus Juris Europae” (CJE) sem tartalmaz végrehajtási rendelkezéseket.”<sup>16</sup>

Elmondható tehát, hogy ez idő szerint nem létezik szűkebb értelemben vett európai uniós büntetés-végrehajtási jog, illetőleg fogvatartásra vonatkozó európai uniós követelményrendszer. Viszont, ha az európai uniós büntetés-végrehajtási jogot tágabban értelmezzük, azaz a fogalmat kiterjesztjük az Európa Tanács<sup>17</sup> által megfogalmazott kötelező és nem kötelező erejű normákra, továbbá az egyes büntetés-végrehajtással (is) kapcsolatos uniós politikai dokumentumokra, akkor ez a fogalom mégiscsak értelmet nyer.<sup>18</sup>

## II. A fogvatartásra vonatkozó európai (uniós) követelmények elvi kiindulópontjai

Az európai (uniós) büntetés-végrehajtási jogot túlnyomórészt a fogvatartásra vonatkozó követelmények fedik le. E követelmények megfogalmazása – mint általában minden norma létrejötte – bizonyos alapvető elvek elfogadásán alapul. Az európai börtönügy területén a reszocializáció eszméjét kifejező három alapelvet szokás megkülönböztetni: a normalizálás, a nyitottság és a felelősség elvét.

A normalizálás, vagyis a büntetés-végrehajtási intézetben belüli életviszonyok közelítése az intézetben kívüli viszonyokhoz, a jogi szabályozás szempontjából azt jelenti, hogy a lehető legkisebb mértékben korlátozzák az elítéltek azon jogait, amelyek nem sajátosan a büntetés-végrehajtási jogviszonyból származnak. A szabadságvesztés-büntetésnek tehát a szabadságtól való megfosztásból kell állnia, többletként hozzáfűzött kényszer vagy szenvedés nélkül. A normalizálás elve érvényesítésének legnagyobb gyakorlati akadályja azonban még mindig az intézetek férőhelyeinek szűkössége, amely eltérő mértékben ugyan, de szinte mindegyik uniós tagállamban valós probléma.

<sup>16</sup> Nagy Ferenc: Európai kihívások, magyar válaszok a büntetőjog és a büntetés végrehajtás területén. Börtönügyi Szemle, 2003. 1. 13. old.

<sup>17</sup> A strasbourgi székhelyű regionális nemzetközi szervezetnek jelenleg 47 tagja van, közöttük az EU 27 tagállama.

<sup>18</sup> Úgy vélem, hogy ha egy megszorítást jelző zárójel használatával is, de van létjogosultsága ennek a fogalomnak, s így a „fogvatartásra vonatkozó európai (uniós) követelmények” címbéli meghatározásának szintén. Másfelől a dolgozat címének kiválasztása azt a hipotézist sugallja, hogy a jövőben létrejöhet „uniós büntetés-végrehajtási jog” (ahogyan például a jogirodalomban napjainkban már teljességgel elfogadott dolog az „EU büntetőjogáról” beszélni), és hogy ennek csirái már a jelenben is megmutatkoznak. Egy közelmúltban megjelent cikk szerzője még ennél is tovább megy, amikor kifejti, hogy „az EU egyes tagállamai által külön, a nemzeti szuverenitásuk felhasználásával kötött nemzetközi szerződések alapján, illetve ilyen nemzetközi szerződések által létrehozott nemzetközi szervezetek által kibocsátott – tehát az egyes tagállamokat külön kötelező – egyes normákon vagy komplex normarendszereken túlmutatóan, bár ezek alkalmazásával, mégiscsak lehetséges közösségi büntetés-végrehajtási jogról beszélni [kiemelés: tőlem – TB].” Lásd: Beregi Anita: A büntetés-végrehajtás európai dimenziói. Ügyészek Lapja, 2008. 4. 65. old.

A nyitottság elve a rabok társadalomtól való teljes elszigetelésének tagadása. Ez a gyakorlatban a „lehetőség határáig szélesíti a fogvatartott kapcsolatát a külvilággal, másfelől (az intézetek) növelik a börtön és a társadalmi környezet közötti interakciót a külső erőforrások, szolgáltatások igénybevételével, a közvélemény... rendszeres, hiteles tájékoztatásával.”<sup>19</sup> A nyitottság érvényesítése akár azt is jelentheti, hogy a fogvatartottak számára engedélyezik az intézetek ideiglenes elhagyását. Ezen intézmény alkalmazása azonban „a fogvatartotti állomány kedvezőtlenebb összetétele miatt... szűkülő tendenciát mutat.”<sup>20</sup>

„A felelősség elve az elítéltek felelősségérzetének, önbecsülésének és önállóságának fejlesztésére való törekvést foglalja magában.”<sup>21</sup> Ez az elv szorosan összefügg a bűnügyi együttműködés már említett emberi jogias elkötelezettségével, hiszen az elítéltet csak akkor lehet felelősségre szoktatni, ha a büntetés-végrehajtás elismeri őt a szabályozás alanyának, azaz embernek. Ugyanakkor a felelősség elve azt az ideát is kifejezi, miszerint az önbecsüléssel és felelősségérzettel felvértezett ember a jövőben tartózkodni fog a bűncselekmények elkövetésétől.

Az eddig taglaltakkal szemben az Európa Tanács Rec (2006) 2. számú ajánlása az „Európai büntetés-végrehajtási szabályokról” („Börtönszabályok”) a büntetés-végrehajtási jogirodalomban kikristályosodott fenti alapelvi trichotómia helyett kilenc alapelvet ismer el.<sup>22</sup> Közelebbről:

- szabadságuktól megfosztott személyek emberi jogainak tiszteletben tartása (1. pont);
- „a személyi szabadságuktól megfosztott személyek mindazon jogai megmaradnak, melyeket az ítélettel vagy az őrizetbe helyezéssel nem vontak el tőlük”<sup>23</sup> (2. pont);
- törvényi célokat alapul vevő arányosság mércéjének alkalmazása a szabadságelvonáson túlmenő jogkorlátozásokat illetően (3. pont);
- „azon börtönfeltételek, melyek megsértik a fogvatartottak emberi jogait, az erőforrások hiányával nem igazolhatóak”<sup>24</sup> (4. pont);
- normalizáció (5. pont);
- reszocializáció (6. pont);
- a civil társadalom börtönéletbe való bevonásának ösztönözése (7. pont);
- a személyi állomány központi szerepe, és ennek garanciális elemei (8. pont);
- kormányzati és nem kormányzati ellenőrzések és felügyelet szükségessége (9. pont).

<sup>19</sup> Csóti András - Lőrincz József: Múlt és Jövő (Jogharmonizáció és nemzeti sajátosságok). Börtönügyi Szemle, 1997. 2. 38. old.

<sup>20</sup> Lőrincz: Büntetőpolitika és büntetés-végrehajtás 1970 és 2002 között. Jogpolitikai Szemle, 2003. 4. 411. old.

<sup>21</sup> Csóti - Lőrincz i. m. 39. old.

<sup>22</sup> Új európai börtönszabályok és magyarázatuk. [A továbbiakban: Börtönszabályok.] Összeállította: Vókó György. Budapest, Ügyészek Országos Egyesülete, 2007. 24-27. old.

<sup>23</sup> Juhász Zsuzsanna: Megújult az Európai Börtönszabályok. Börtönügyi Szemle, 2006. 3. 45-46. old.

<sup>24</sup> Juhász Zsuzsanna i. m. 46. old.

A felsorolt alapelveknek az ajánlásban megfogalmazott „összes szabály értelmezésében és érvényesítésében zsinórmértékül kell szolgálniuk. Az alapelvek a szabályok szerves részét képezik, és nem a Preambulum elemei vagy bizonyos specifikus szabályok.”<sup>25</sup>

Az Európa Tanács ajánlása a felsorolt alapelvektől elkülönítve, önálló rendelkezés formájában határozza meg a nemen, rasszbeli hovatartozáson, bőrszínen, nyelven, valláson, világnézetben, nemzeti vagy társadalmi eredeten, nemzeti kisebbséghez való tartozáson, vagyonon vagy bármilyen más állapoton alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmát.<sup>26</sup> A kiemelés oka valószínűleg az lehet, hogy a hátrányos megkülönböztetés tilalma a fejlett jogrendszerek valamennyi szegmensében érvényesülő általános követelmény, s így jelentősége messze túlmutat a büntetés-végrehajtási jogon.

A Börtönsszabályokban felsorolt alapelvek kapcsán röviden szólok a büntetés-végrehajtás ellenőrzéséről. A büntetés-végrehajtási kontrollrendszer egyik eleme az úgynevezett külső törvényességi felügyelet, amelyet az európai országok többségében az ügyészség vagy a bíróság kizárólagosan, illetve közösen lát el; esetleg e célból vegyes összetételű bizottságokat hoznak létre, amelyekben pszichológusok, a helyi államigazgatási szervek megbízottai, orvosok, lelkészek stb. is részt vesznek.<sup>27</sup>

A másik kontroll-elem a kormányzati (belső) ellenőrzések mechanizmusa, amely a büntetés-végrehajtás (vertikálisan és horizontálisan tagolt) szervezeti rendszerén keresztül érvényesül. A különböző európai államokban „az elsőfokú hatóság általában a végrehajtási intézet vezetője. A legfelsőbb szintű büntetés-végrehajtási hatóság pedig többnyire az Igazságügyi Minisztérium vagy az e minisztérium alá tartozó (vagy mellérendelt) központi büntetés-végrehajtási igazgatóság.”<sup>28</sup>

### III. Az Európa Tanácshoz kötődő források és azok szervei

A büntetés-végrehajtási jog területén „Az... »európai normák« legtöbbször nem konkrét jogforrások... hanem akár több, különböző szintű forrásból táplálkozó, általában elvi jelentőségű szabályok,”<sup>29</sup> amelyek az Európa Tanácshoz és az Európai Unióhoz köthetők.

Az Európa Tanács keretében eddig két büntetés-végrehajtási jogi relevanciával bíró, emberi jogi tárgyú nemzetközi egyezmény elfogadására került sor. Ezek: Az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában

<sup>25</sup> Börtönsszabályok, 24. old.

<sup>26</sup> Vö. Börtönsszabályok, 13. pont, 31. old.

<sup>27</sup> Vö. Lajtár István: Jogállami biztosítékok a hazai végrehajtásban, a garancia és kontrollrendszer komplexitása és fejlesztésének lehetséges irányai. Doktori értekezés. Kézirat. Budapest, 2008. 17. old.

<sup>28</sup> Nagy Ferenc: Egyes államok büntetés-végrehajtási rendszere a II. világháború után. In: Büntetés-végrehajtási jog. 4., átdolg. kiad. (Szerk. Horváth Tibor.) Budapest, Rejtjel, 2007. 44. old.

<sup>29</sup> Bereczki Zsolt: Az Európai Unió büntönügyi politikája. Büntönügyi Szemle., 2002. 4. 78. old.

1950. november 4-én kelt Egyezmény (ismertebb elnevezésével: Az Emberi Jogok Európai Egyezménye” – Egyezmény) és az 1987-ben elfogadott „A kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzéséről szóló európai egyezmény” (Kínzás elleni egyezmény).

Vókó György szerint az Egyezmény különös jelentősége abban áll, hogy „mint nemzetközi szerződés először vállalkozik arra, hogy az állampolgárokkal szembeni eljárást szabályozza.”<sup>30</sup> Az Egyezmény „szövege áttételesen bár, de számos olyan rendelkezést tartalmaz, amelyek érintik a szabadságvesztés-büntetés végrehajtását.”<sup>31</sup>

Az Egyezmény végrehajtását az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) hivatott biztosítani, melynek joghatósága – azon államok tekintetében, amelyek ezt elismerték – kiterjed az Egyezmény értelmezésére és alkalmazására. Az EJEB „többször is hangsúlyozta, hogy az Egyezmény élő dokumentum, melyet a mindenkorai körülmények fényében kell értelmezni.”<sup>32</sup> Az EJEB előtt eljárást kezdeményezhet egyik részes állam a másik állam ellen (államközi panasz), valamint – meghatározott feltételekkel – a részes állam állampolgára, állampolgárainak csoportja, illetve nem kormányzati szervezete (egyéni és kollektív panasz).

A Kínzás elleni egyezmény végrehajtását a Kínzás, Embertelen, Megalázó Eljárás vagy Büntetés Elleni Európai Bizottság (European Committee for the Prevention of Torture – CPT) ellenőrzi. A CPT munkatársai időszakos vagy rendkívüli látogatásokat tehetnek a büntetés-végrehajtási intézményekben (7-9. cikk), de egyéni panasszal is lehet hozzájuk fordulni, különösen, ha fennáll a lehetősége, hogy az ügyben a hatóságok nem járnak el megfelelően. A CPT és a tagállami hatóságok tagjait az eljárás során együttműködési és titoktartási kötelezettség terheli.<sup>33</sup>

Az említett egyezményeken kívül az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága számos politikai jelentőséggel bír, de kötelező jogi erővel nem rendelkező határozatot, illetőleg kormányok számára megfogalmazott, konszenzuson alapuló ajánlást fogadott el büntetés-végrehajtást érintő tárgykörökben.<sup>34</sup> Ezek a dokumentumok a szó valódi értelmében véve nem minősülnek jogforrásoknak, legfeljebb az úgynevezett „puha jog” (*soft law*) kategóriájába tartoznak, de hatnak a tagállami törvényhozásokra. A nem kötelező európai normák tehát nem „súlytalan” szabályok, mivelhogy a háttérükben ott van az a sajátos jogi-kulturális környezet, amely ezeket relevánsnak tekinti.

Ez a környezet azonban nem csak abban mutatkozik meg, hogy az adott jogrendszer igyekszik átvenni a fejlődés irányába mutató, nem kötelező erejű normákat, hanem abban is, hogy „ha egy ún. »európai norma«... alacsonyabb

<sup>30</sup> Vókó György i. m. 64. old.

<sup>31</sup> Kabódi Csaba: Emberi jogok a strasbourggi esetjog tükrében. *Börtönügyi Szemle*, 1994. 3. 2. old.

<sup>32</sup> Shaw, Malcolm N.: *Nemzetközi jog*. Budapest, Osiris, 2001. 231. old.

<sup>33</sup> Vö. Lukács Krisztina: *CPT látogatások Magyarországon*. *Collega*, 2007. 2-3. 91. old.

<sup>34</sup> Vö. Vókó György i. m. 377-378. old.

európai színvonalat jelöl... az adott kérdésben fejlettebb jogi szabályozást ismerő állam normájánál... egy jóhiszeműségtől vezérelt jogalkalmazói... keretben nem fordulhat elő, hogy bárki is pl. egy kedvezőbb, emberbarátibb, előnyösebb jogszabályhelyet egy gyengébb minőségű »európai normára« való hivatkozással kifogásoljon, akár hatályon kívül helyezzen, vagy valamilyen más módon visszaéljen vele.”<sup>35</sup>

Az Európa tanácsi dokumentumok közül kiemelkedik a már említett Börtön-szabályok elnevezésű ajánlás, amely továbbfejlesztése és egyben kibővítése a 11 évvel korábban kidolgozott Európai Börtön-szabályoknak<sup>36</sup>. E dokumentum személyi hatálya kiterjed a büntetés-végrehajtási intézetekben elítéltként vagy előzetes letartóztatottként, illetve bármilyen más okból (például: idegen országban való jogellenes tartózkodás) fogva tartott személyekre, az átmenetileg más létesítményekben (például: rendőri szerveknél) őrzött személyekre, valamint a büntetés-végrehajtás felelőssége alá helyezett, de az intézeteken kívül (például: eltávozási engedéllyel) tartózkodó valamennyi személyre.<sup>37</sup>

Fontos leszögezni, hogy az Európai Börtön-szabályokhoz hasonlóan ez a dokumentum sem tartozik az Egyezményhez, „annak magyarázó-értelmező részeként sem fogható fel, amely így nem »köti« a strasbourgi törvénykező szerveket.”<sup>38</sup>

A Börtön-szabályok betartatásának elősegítése az Európa Tanács Alapszabályának keretein belül tevékenykedő, a Miniszterek Bizottsága ellenőrzése alatt álló két szakmai bizottság, jelesül a Bűnözési Problémák Európai Bizottsága (European Committee on Crime Problems – CDPC) hatáskörébe tartozik.

Az 1987-es Európai Börtön-szabályok bevezető részében az ajánlás megalkotói maguk hangsúlyozták, hogy „ez a szabályzat nem típuszabályok gyűjteménye, számos európai büntetőintézmény már túlhaladt rajta, mások igyekeznek a nyomukba lépni.”<sup>39</sup> Az új szabályozásból ez a tétel már kimaradt, viszont bekerült helyére egy meghatározás, mely szerint „e közös alapelvek megtartása erősíti a nemzetközi együttműködést ezen a területen.”<sup>40</sup> Az 1987-es ajánlás előremutató jellegét jól példázza az Európai Parlament 1998-ban elfogadott A4-0369/98-as számú határozata, melyben a Parlament teljes mértékben csatlakozott az Európa Tanács célkitűzéseikhez.

Külön ki kell térni az új Börtön-szabályok utolsó pontjára, amely követelményként fogalmazza meg a szabályzat „tudományos kutatásokon és a (...) büntetés-végrehajtásra alkalmazandó... normákon és ajánlásokon”<sup>41</sup> alapuló aktualizálását, amint ennek fontosságát az európai igazságügy-miniszterek 26. értekezletének 4. számú határozata is hangsúlyozta [MJU-26(2005), 4. végleges határozat, 11. bekezdés].<sup>42</sup>

<sup>35</sup> Bereczki Zsolt i. m. 78. old.

<sup>36</sup> A Miniszteri Bizottság R (87) 3. sz. ajánlása a tagországoknak az Európai Börtön-szabályokról

<sup>37</sup> Vö. Börtön-szabályok, 10. 1-4. pont, 27-28. old.

<sup>38</sup> Kabódi Csaba i. m. 2. old.

<sup>39</sup> Európai Büntetőszabályzat, 4. old. (<http://www.europatanacs.hu/pdf/CMRec%2887%293.pdf>)

<sup>40</sup> Börtön-szabályok, 22. old.

<sup>41</sup> Börtön-szabályok, 108. Szabály. 154 old.

<sup>42</sup> Vö. Vókó György kommentárja, Börtön-szabályok uo.



#### IV. Az Európai Unióhoz kötődő források

Az Európai Unió intézményéhez kötődő, büntetés-végrehajtást érintő dokumentumok közül mindenek előtt az Európai Unió 2000. decemberében megtartott nizzai csúcstalálkozóján elfogadásra került Európai Unió Alapjogi Chartáját kell megemlíteni, bár a Charta nem vált az alapítószerződések szerves részévé, az Európai Bíróság „inspirációs forrásként”<sup>43</sup> hivatkozhat rá, s ezzel jogi relevanciáját erősítheti. Főtanácsnoki indítványokban, az Elsőfokú Bíróság, illetve a Bíróság ítéletében egyébként erre már sor került.<sup>44</sup>

A Charta eredetileg a tervezett Európai Alkotmány második részét képezte volna. A tagállamok elvetették az Alkotmány tervét, és 2007-ben egy új szerződést dolgoztak ki, a Lisszaboni Szerződést, amelyhez hozzákapcsolták az Európai Parlament által előzőleg már jóváhagyott és az uniós intézmények vezetői által 2007. december 12-én aláírt Alapjogi Chartát. Ám a Lisszaboni Szerződés majd csak akkor fog hatályba lépni, ha már azt valamennyi tagállam a saját alkotmányos követelményeiknek megfelelően jóváhagyta.

Kérdés, milyen viszonyban áll egymással az Európa Tanácshoz kötődő Egyezmény és az uniós Charta? Erre ez utóbbi dokumentum 53. cikkelyének rendelkezése ad választ, mely szerint a Chartát az Egyezménnyel összhangban kell értelmezni, vagyis rendelkezéseinek nem lehet olyan értelmet tulajdonítani, amely sértené az Emberi Jogok Európai Egyezményét.

Amint erről már szó volt, egyelőre még nincsenek kifejezetten büntetés-végrehajtási tárgyú uniós jogforrások. Viszonylag új fejlemény ugyanakkor, hogy a Bizottság olyan jogalkotási programot fogadott el, amely majdan a büntetés-végrehajtást is érinteni fogja. Ez a „Zöld könyv a büntetőjogi jogkövetkezményeknek az Európai Unióban történő egymáshoz való közelítéséről, kölcsönös elismeréséről, valamint kikényszerítéséről” (Zöld könyv).<sup>45</sup> E dokumentum első mondatában a Bizottság leszögezi, hogy „Az Európai Unió a maga számára célként tűzte ki, hogy a szabadság, a biztonság és az igazságosság területén magas színvonalú védelmet ajánl polgárainak. (...) Ezért a Bizottság érdemesnek találja annak elemzését, hogy akadályát képezik-e a büntetőjogi büntetések terén fennálló nemzeti eltérések e cél elérésének.”<sup>46</sup>

„Ez az okmány – áll a Zöld Könyv bevezetőjében – előzetes megjegyzés abból a célból, hogy az erre vonatkozó válaszok és vélemények fényében egy má-

<sup>43</sup> Várnay Ernő – Papp Mónika: Az Európai Unió joga. Budapest, KJK–Kerszöv, 2005. 241. old.

<sup>44</sup> Lásd az Európai Bíróság 2006. június 27-i ítélete a C-540/03 ügyben, Európai Parlament kontra az Európai Unió Tanácsa, a harmadik országbeli kiskorú gyermekek családgyejesítési jogáról (2003/86/EK irányelv).

<sup>45</sup> Green Paper on the approximation, mutual recognition and enforcement of criminal sanctions in the European Union. 30. 04. 2004, COM (2004)334 final – Zöld könyv ([http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004\\_0334en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0334en01.pdf))

<sup>46</sup> Zöld Könyv, Bevezető, 2. old.

sodik szakaszban jobb információkkal alátámasztott véleményt lehessen kialakítani jogalkotási javaslat hasznossága és megvalósíthatósága, valamint – bizonyos mértékben – a büntetőjogi büntetésekre általában alkalmazandó szabályok egymáshoz való közelítésére vonatkozóan általában, továbbá a szabadság-megvonással járó büntetések és alternatív szankciók Európai Unión belüli kölcsönös elismerése tekintetében.”<sup>47</sup>

A Zöld könyv megállapítja: „A büntetések egymáshoz való közelítése segítené a közvéleményt abban, hogy azonos véleményen legyen az igazságosságról, ez pedig az egyik feltétele a szabadság, a biztonság és az igazságosság létrehozásának (...) A bűncselekmény meghatározásának és a büntetés súlyosságának ebből fakadóan történő egymáshoz való közelítése hatékony és egymással azonos mértékű védelmet nyújt a polgároknak az Unió egész területén egy olyan jelenséggel szemben, amely sérti a tagállamok által közösen elfogadott elveket és értékeket.”<sup>48</sup>

A Zöld Könyv kifejti, hogy „a büntetésekkel és azok kikényszerítésével kapcsolatos büntetőjogi szabályok egymáshoz való közelítése, minthogy növeli a kölcsönös bizalmat, szintén segít biztosítani az ítéletek kölcsönös elismerésének elfogadását. De a jogközelítés nem *sine qua non*-ja a kölcsönös elismerésnek, sokkal inkább az a helyzet, hogy ez két, egymást kiegészítő rendszere az európai igazságosság elérésének. A tagállami jogszabályok egymással való összeegyeztethetősége így módon könnyebb lenne – az EU Szerződés 31. cikk 1c bekezdésének megfelelően – és javulna a tagállami hatóságok között a határozatok végrehajtása során történő együttműködés (31. cikk 1a bekezdés). A büntetés-végrehajtás körülményeinek a tagállamok közötti egymással való összeegyeztethetősége elősegítené a személyek rehabilitálását, azzal, hogy lehetővé tenné számukra büntetésüknek az elítélés helyétől eltérő tagállamban való letöltését.”<sup>49</sup>

Mindazonáltal „Nem elég, például megállapítani a tagállamokban alkalmazható büntetési szintek hasonló szintjét, ha a kiszabott büntetés végrehajtása az egyik államban rugalmasabb, a másokban szigorúbb.”<sup>50</sup>

A jövőbeni célok felvázolása mellett a Zöld Könyv a jelenlegi helyzetet is értékeli, és megállapítja, hogy bár az európai uniós szerződés 31. cikkének c) bekezdése kiterjed a büntetőjogi büntetések végrehajtásának szabályaira, az Európai Unió „ezen a területen eddig nem volt aktív.”<sup>51</sup> Ezt a megállapítást nehéz vitatni, de nem szabad megfeledkezni arról sem, hogy az uniós intézmények közül az Európai Parlament már elfogadott néhány – igaz szintén politikai jellegű, *soft law* – dokumentumot. Bár ezek közvetlen gyakorlati jelentősége igen csekély

<sup>47</sup> Zöld Könyv uo.

<sup>48</sup> Zöld Könyv, 1.1. első bekezdés, 9. old.

<sup>49</sup> Zöld Könyv, 1.1. második bekezdés, uo.

<sup>50</sup> Zöld Könyv, 1.1., ötödik bekezdés, 11. old.

<sup>51</sup> Zöld Könyv, 2.1.11., 22. old.

(talán még az Európa tanácsi ajánlásoknál is csekélyebb), az európai közvélemény formálásában van némi szerepük. Ilyen például az Európai Parlament már említett 1998. december 17-i határozata, amely külön foglalkozott a büntetés-végrehajtási intézetek helyzetével, és ezzel kapcsolatban kimondta, hogy „a büntetés végrehajtási intézetek rendjéért, és az azokban uralkodó életfeltételekért továbbra is a kormányok tartoznak teljes felelősséggel.”<sup>52</sup> „Ezzel (pedig) nyilvánvalóvá tette, hogy az állam a büntetés-végrehajtás felelősségétől privatizálás útján nem szabadulhat meg.”<sup>53</sup>

A hazai bv. kódex jelenleg is zajló kodifikációja kapcsán – mintegy különös aktualitásként – emelném ki a határozat 4. pontját, amely „kéri, hogy az Unió minden tagállama alaptörvényt dolgozzon ki a büntetés-végrehajtási intézetekről, amely olyan keretet határoz meg, amely egyszerre szabályozza a belső jogi (anyagi) rezsimit és a külső jogi rezsimit, a kifogásolás jogát, továbbá a fogvatartottak kötelezettségeit, és olyan független ellenőrző szervet hoz létre, amelyhez a fogvatartottak fordulhatnak jogaik megsértése esetén.”<sup>54</sup>

Az Unió tehát egyenlőre nem számol azzal, hogy a közeli jövőben valamiféle egységes uniós büntetés-végrehajtási szabályozás jönne létre, ám arra ösztönzi a tagállamokat, hogy teremtsék meg a nemzeti szabályozások konvergenciáját, és habár ezt egyenlőre a hazai jogalkotók belátásától teszik függővé (és ezáltal – tegyük hozzá – az adott ország fiskális helyzetétől is), már középtávon sem elképzelhetetlen, hogy az Unió megfogalmazzon bizonyos kritériumokat egy átfogó büntetőjogi jogalkotási program keretében.

## Felhasznált irodalom

Bereczki Zsolt: Az Európai Unió börtönügyi politikája. Börtönügyi Szemle, 2002. 4.

Beregi Anita: A büntetés-végrehajtás európai dimenziói. Ügyészek Lapja, 2008. 4.

Csóti András – Lőrincz József: Múlt és Jövő (Jogharmonizáció és nemzeti sajátosságok). Börtönügyi Szemle, 1997. 2.

Európai közjog és politika. Szerk. Kende Tamás és Szűcs Tamás. Budapest, Osiris, 2003.

Green Paper on the approximation, mutual recognition and enforcement of criminal sanctions in the European Union. 30. 04. 2004, COM (2004)334 final [Zöld könyv]  
([http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004\\_0334en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0334en01.pdf))

<sup>52</sup> Határozat az Európai Unió belüli fogvatartási körülményekről. (Átváltoztatások és helyettesítő büntetések). Harold Preusker megjegyzései a határozathoz. Ford. Karsai Krisztina. Börtönügyi Szemle, 1999. 3. 10. old. (Forrás: Zeitschrift für Strafvollzug und Strafgefängnishaft, 1999. 2. 106-110. p., Bundesrat Drucksache 20/99 (1999. 01. 14.).

<sup>53</sup> Határozat... 12. old.

<sup>54</sup> Vókó György i. m. 73. old.

- Határozat az Európai Unión belüli fogvatartási körülményekről. (Átváltoztatások és helyettesítő büntetések.) Harald Preusker megjegyzési a határozathoz. Ford. Karsai Krisztina. Börtönügyi Szemle, 1999. 3.
- Juhász Zsuzsanna: Megújult az Európai Börtönszabályok. Börtönügyi Szemle, 2006. 3.
- Kabódi Csaba: Emberi jogok a strasbourggi esetjog tükrében. Börtönügyi Szemle, 1994. 3.
- Kardos Gábor: Gyakorlati útmutató az emberi jogi nemzetközi panaszos eljárásokhoz. In: Nemzetközi jogi olvasókönyv. Dokumentumok, szemelvények. Szerk. Nagy Boldizsár, Jeney Petra. Budapest, Osiris, 2002.
- Karsai Krisztina: Az európai büntetőjogi integráció alapkérdései. Budapest, KJK–Kerszöv, 2004.
- Lajtár István: Jogállami biztosítékok a hazai végrehajtásban, a garancia és kontrollrendszer komplexitása és fejlesztésének lehetséges irányai. Doktori értekezés. Kézirat. Budapest, 2008.
- Ligeti Katalin: Az európai közösség büntetőjoga. Állam és Jogtudomány, XXXIX. évfolyam, 1998. 3-4.
- Ligeti Katalin: Az Európai Unió büntetőpolitikája, Állam és Jogtudomány, XLIII. évfolyam, 2002. 1-2.
- Ligeti Katalin: Büntetőjog és bűnügyi együttműködés az Európai Unióban. Budapest, KJK–Kerszöv, 2004.
- Lőrincz: Büntetőpolitika és büntetés-végrehajtás 1970 és 2002 között. Jogpolitikai Szemle, 2003. 4.
- Lőrincz József: Büntetőpolitika és a büntetés-végrehajtás konzekvenciái az ezredfordulón. In: Györgyi Kálmán tünnepi kötet. (Szerk. Gellér Balázs.) Budapest, KJK–Kerszöv, 2004.
- Lukács Krisztina: CPT látogatások Magyarországon, Collega, 2007. 2-3.
- Nagy Ferenc: Egyes államok büntetés-végrehajtási rendszere a II. világháború után. In: Büntetés-végrehajtási jog. 4., átdolg. kiad. (Szerk. Horváth Tibor.) Budapest, Rejtjel, 2007.
- Nagy Ferenc: Európai kihívások, magyar válaszok a büntetőjog és a büntetés végrehajtás területén. Börtönügyi Szemle, 2003. 1.
- Shaw, Malcolm N.: Nemzetközi jog. Budapest, Osiris, 2001.
- Új európai börtönszabályok és magyarázatuk. [Börtönszabályok.] Összeállította: Vókó György. Budapest, Ügyészek Országos Egyesülete, 2007.
- Várnay Ernő – Papp Mónika: Az Európai Unió joga. Budapest, KJK–Kerszöv, 2005.
- Vókó György: Európai büntetés-végrehajtási jog. Budapest – Pécs, Dialóg Campus, 2006.