

Lukács Krisztina

A JOGÁLLAMI SZABADSÁGVESZTÉS VÉGREHAJTÁS LEGÚJABB BIZTOSÍTÉKA

– GONDOLATOK A NEMZETI MEGELŐZŐ
MECHANIZMUSRÓL

*The most recent guarantee of the execution of the
improvement according to the rule of law –
Some thoughts on the National Preventive Mechanism*

A büntetés-végrehajtás hazai kontrollrendszerére néhány éve új elemmel egészült ki. 2015. január 1-jén megkezdte működését a Nemzeti Megelőző Mechanizmus (NMM). Jelen tanulmány célja az, hogy megvizsgálja ezen ellenőrző mechanizmus életre hívásának a kiváltó okait, a folyamatát és első néhány évének a tapasztalatait. A vizsgálat nem érinti az NMM tevékenységének valamennyi szegmensét, csupán a hazai szankciórendszer legsúlyosabb elemének, a szabadságvesztés büntetésnek a végrehajtásával összefüggő munkásságára fókuszál. Ezt megelőzően – a folyamatokat történeti kontextusba helyezve – rövid áttekintést nyújt azokról a nemzetközi előzményekről, amelyek a tárgyalt kontrollmechanizmus hazai alkalmazásához vezettek.

Kulcsszavak: szabadságvesztés, kontrollrendszer, Nemzeti Megelőző Mechanizmus, kontrollmechanizmus

The domestic control system of the law enforcement has been enlarged by a new institution in the recent years. The National Preventive Mechanism (NPM) began its operation on January 1, 2015. The objective of the current study is to explore the reasons and process that led to the establishment of the control mechanism along with the experiences of its first couple of years of operation. The research does not touch upon every segment of the operation of the NPM. Instead, it focuses on the examination of the most severe punishment of the sanction regime, the imprisonment. It also offers beforehand a short overview – by placing its establishment in historical context – about those international background that led to the introduction of the given control mechanism.

Keywords: imprisonment, control system, National Preventive Mechanism, control mechanism

Bevezető

„Napjaink modern, demokratikus társadalmainak egyöntetű célja, hogy [...] az embertelen magatartásokat a jogrendszereikből kiirtsák. Az elítéltek büntetése csak az legyen, amit a bíróság rájuk kiszabott és ehhez egyetlen intézmény vagy magánszemély se kapcsolhasson öntörvényűen semmiféle többlet hátrányt, negatív jogkövetkezményt. Csak ilyen viszonyok fenntartása mellett érezhetjük magunkat egy jogállam állampolgárainak.”¹ A több mint húsz éves gondolatok aktualitását mi sem bizonyítja jobban, mint az a tény, hogy a büntetés-végrehajtás kontrollrendszere néhány éve új elemmel egészült ki. Hazánkban 2015. január 1-jén kezdte meg működését a Nemzeti Megelőző Mechanizmus (NMM). Jelen tanulmány célja az, hogy megvizsgálja ezen ellenőrző mechanizmus életre hívásának a folyamatát és első néhány évének a tapasztalatait. A vizsgálat nem érinti az NMM tevékenységének valamennyi szegmensét, csupán a hazai szankciórendszer legsúlyosabb elemének, a szabadságvesztés büntetésnek a végrehajtásával összefüggő munkásságára fókuszál. Ezt megelőzően ugyanakkor – a folyamatokat történeti kontextusba helyezve – rövid áttekintést nyújt azokról a nemzetközi előzményekről, amelyek a tárgyalt kontrollmechanizmus hazai alkalmazásához vezettek.

Nemzetközi előzmények

Az általánosan elfogadott szakirodalmi álláspont értelmében jogállami büntetés-végrehajtás nem létezhet olyan garancia- és kontrollrendszer nélkül, amely teljes körű felügyeletet valósít meg. Különösen igaz ez a szabadságvesztés büntetés végrehajtására, hiszen ez a hatályos magyar büntetőjogi szabályozásban a legsúlyosabb szankció. Az ellenőrző mechanizmusok sokféleségének legitimációja a szabadságvesztés súlyos jogkorlátozó jellegéből fakad. A személyes szabadsághoz való jog, mint az Alaptörvény IV. cikk (1) bekezdésében deklarált és az Alkotmánybíróság gyakorlatában kiemelten védett alapjog megkívánja, hogy érvényesülését, adott esetben pedig korlátozásának az alkotmányosságát strukturált, hatékonyan működő kontrollrendszer felügyelje. Napjainkban Európa legtöbb államát már „kétszer két-szintű”² nemzetközi kontroll tartja felügyelet alatt, ezek: az ENSZ és az Európa Tanács által működtetett „általános” emberi jogi és „szak” emberi jogi (vagyis a kínzás, a kegyetlen, embertelen vagy más megalázó bánásmód ellen védelmet biztosító) jogvédelmi mechanizmusok.

A nemzetközi szervezetek büntetőjogi tárgyú tevékenységének gyökerei, amelyek eredményeként ez az összetett rendszer kialakulhatott, az egyes államok büntetés-végrehajtási szerveződéseihez nyúlnak vissza. Európában az első nemzeti büntetőjogi kongresszusokat a XIX. század közepén rendezték meg Olaszországban. Az első nemzetközi tanácskozást 1846-ban tartották Frankfurtban, majd 1872 után rendszeresen szerveztek nemzetközi kongresszusokat (1872. London, 1878. Stockholm, 1885. Róma,

1 Horváth T. (1995) p. 32.

2 Csernyánszky L., Horváth T., Heylmann K., Kabódi Cs., Lórinz J., Nagy F., Palló J. (2007) p. 303.

1890. Szentpétervár, 1895. Párizs, 1900. Brüsszel, 1905. Budapest).³ Az első világháború a folyamatot megakasztotta, de 1925-től kezdődően (1925. London) megújultak és ismét rendszeressé váltak a nemzetközi szakmai rendezvények. A második világháborút követően ezt a szerepet vették át az Egyesült Nemzetek által szervezett azon értekezletek, amelyek napirendjén állandó jelleggel szerepeltek a bűnözés megelőzésével összefüggő kérdéseken túl az elítéltekkel való bánásmód egyes aspektusai.⁴ Az emberi jogi felfogás ekkor, vagyis a II. világháborút követően „– kitérve a nemzeti alkotmányok keretéből – „világforradalmi” hódító útra indult.”⁵ Az első nemzetközi elvárásokat megfogalmazó egyezményeket az Európa Tanács és az ENSZ égisze alatt ebben az időszakban fogadták el. Ezek az elvárások rögzítették azon komplex nemzetközi jogi követelményrendszer alapjait, amely a jogvédelmi mechanizmusokat napjainkig meghatározza.

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának széleskörű elfogadása teremtette meg a szükséges alapokat ahhoz, hogy később egész sor nemzetközi emberi jogi dokumentum szülessen. Ezek köréből témánk szempontjából a kínzás és az embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megakadályozására szóló két egyezmény bír különös jelentőséggel. Az egyik az ENSZ Kínzás Elleni Egyezménye (UNCAT), amelyet a szervezet 39. ülészakán, 1984-ben fogadtak el. A konvenció 1987. június 26-án lépett hatályba, azt Magyarország a 1988. évi 3. törvényerejű rendelettel hirdette ki.⁶ A dokumentum meghatározta a kínzás definícióját, rögzítette a kínzás tilalmát és azzal összefüggésben a részes államok felelősségét és kötelezettségeit. A kötelezettségek teljesítésének ellenőrzésére létrehozta továbbá a Kínzás Elleni Bizottságot (CAT),⁷ amelyhez a részes államok – az Egyesült Nemzetek Szervezete Főtitkárának közvetítésével, meghatározott gyakorisággal – jelentést terjesztenek be az egyezményben vállalt kötelezettségeik teljesítését célzó intézkedésekről.

Nem sokkal ezt követően, 1987. november 26-án írták alá a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzéséről szóló európai egyezményt az Európa Tanács tagállamai. A dokumentum 1989. február 1-jén lépett hatályba, hazánk pedig az 1995. évi III. törvénnyel⁸ hirdette ki. A konvenció célja az volt, hogy – figyelemmel az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény 3. Cikkére, amelynek értelmében „senkit sem lehet kínzásnak, embertelen vagy megalázó büntetésnek vagy bánásmódnak alávetni” – a részes államok körében ösztönözze a kínzás megelőzésére tett intézkedéseket. Ezen célt pedig „a nem bírósági megelőző jellegű látogatásokon alapuló eljárások” segítségével kívánta elérni. Ennek jegyében az egyezmény létrehozta a Kínzás Elleni Európai Bizottságot (CPT),⁹ és kialakította azt a sajátos látogatási mechanizmust is, amely napjainkig az egyik leghatásosabb eszköze

3 Az alábbi nemzetközi büntönügyi kongresszusokon a magyar igazságügyi minisztérium képviselői is részt vettek: 1878. Stockholm, 1885. Róma, 1890. Szentpétervár, 1895. Párizs, 1900. Brüsszel, 1905. Budapest, 1925. London. Szöllősy O. (1930) p.40.

4 Lásd részletesebben: Balogh L., Horváth T. (1983) p. 28.

5 Csernyánszky L., Horváth T., Heylmann K., Kabódi Cs., Lőrincz J., Nagy F., Palló J. (2007) p. 304.

6 A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény kihirdetéséről szóló 1988. évi 3. törvényerejű rendelet

7 Committee Against Torture, 17. cikk

8 A Strasbourgban, 1987. november 26-án kelt, a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzéséről szóló európai egyezmény kihirdetéséről szóló 1995. évi III. törvény

9 European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment and Punishment, 1. cikk

a fogvatartottakkal való bánásmód ellenőrzésének. A dokumentum az ellenőrzési jog deklarálásán túl szól az időszakos és rendkívüli látogatások megkülönböztetéséről, a jelentések bizalmaságáról, a közzétételhez szükséges állami beleegyezésről és a Bizottság általános, éves jelentési kötelezettségéről.

A büntetés-végrehajtási intézetek külső megfigyelők általi ellenőrzését, mint a szabadságvesztés végrehajtása fölötti kontroll eszközt nem az említett egyezmények alkalmazták elsőként, annak Európában több százéves hagyománya van. Az Amszterdamban 1595-ben létesített fenyítőház tevékenységét ugyanis a polgármester javaslatára a város tanácsa által megválasztott négy polgár felügyelte, akik e tevékenységüket ellenszolgáltatás nélkül végezték. Ezt az amszterdami példát követve alakult ki és terjedt el a XVII. században a Hansa-városokban épített fenyítőházakban az ellenőrző mechanizmus. A XVIII-XIX. században a börtönügyi fejlődés Észak-Amerikában volt a leginkább dinamikus. Az intézetek felügyeletével először Philadelphiában bíztak meg ún. inspektorokat, akiknek megválasztásukat követően arra szolt a mandátumuk, hogy meghatározott gyakorisággal ellátogassanak a felügyeletük alá tartozó börtönbe és megsejmeljék az ott tapasztalható körülményeket. 1787-ben 37 philadelphiai polgár alakította meg a pennsylvaniai börtön-társaságot, amely ún. látogató bizottságot hozott létre a fogva tartási helyek ellenőrzésére. A bizottság küldetése az volt, hogy az elítélteket hetente egyszer felkeresse, és ilyen módon a büntetésük végrehajtásának a körülményeit közvetlenül ellenőrizze. A pusztán kontrollfunkción túl azonban a látogató bizottság a fogvatartottak helyzetét érintő döntések meghozatalára is jogosult volt, így pl.: befolyásolta a ruházkodást, az ételmezést vagy az egészségügyi ellátásokat. Utalni kell rá, hogy a rablátogatás intézményét Pennsylvániában vallási gyökerekre, a kvéker vallási közösséghez köthetjük.¹⁰ A kontrolltevékenység, illetve az azt folytató szervezetek széleskörű elterjedése a XIX. század utolsó harmadára tehető. Az angolszász területeken az ellenőrző tevékenység jellemzője volt, hogy a törvényességen túl a fogvatartottak erkölcsi, vallási fejlődését is elő kívánta segíteni; ezzel szemben a német területeken pusztán a törvényességi, jogi felügyelet volt a cél.

A XX. század első felében a büntetés-végrehajtás feletti kontroll kiszélesítése a jogállamiság megszilárdítását kívánta elősegíteni. Ezzel szemben a második világháborút követő időszakban a társadalmi szerepvállalás a büntetések végrehajtásában az állam mindenhatóságát kívánta korlátok közé szorítani. Ez a folyamat Európa egyes államaiban különböző elnevezésű bizottságok és tanácsok szervezéséhez vezetett,¹¹ amelyek azonban funkciójukat tekintve egységes elvek mentén szerveződtek. Elsődleges szerepüknek azt szánták, hogy garanciát nyújtsanak a büntetés-végrehajtás jogállami működéséhez. A bizottságok eszközeiket tekintve is jelentős hasonlóságot mutattak: csaknem valamennyi országban jogosultak – sőt egyes államokban kötelesek – voltak akár előzetes bejelentés nélkül is fogva tartó helyeket meglátogatni, az ottani életkörülményeket ellenőrizni, szóban felvilágosítást kérni és iratokba betekinteni. Ezen felül a legtöbb országban a fogvatartottak közvetlenül és ellenőrzés nélkül fordulhattak kifogásaikkal a bizottságokhoz, és kérhették segítségüket a problémáik megoldásában. Általánosan megállapítható, hogy a bizottságokat nem ruházták fel döntési jogkörrel, ugyanakkor lehetőséget kaptak, hogy a munkájuk során feltárt visszasságokat, egyedi vagy általánosan megmutatózó problémákat jelezzék a büntetés-végrehajtásnak.

10 Lásd részletesebben: Pulszky Á., Tauffer E. (1867) p. 43-46.

11 Lásd részletesebben: Lőrincz J. (2002) p. 175-179.

A Kínzás Elleni Európai Egyezmény újítása – ezen előzmények ismeretében – abban állt, hogy a fogvatartotti körülmények ellenőrzésének, a fogvatartotti jogok érvényesülése számonkérésének a lehetőségét nemzetközi szervezethez telepítette. A Kínzás Elleni Európai Bizottság 1990 óta keresi fel Európa-szerte azokat az intézményeket, ahol emberek tartanak fogva. Fő feladata a kínzás, az embertelen és a megalázó bánásmód megelőzése a szerződő felek joghatósága alatt álló olyan intézetekben folytatott látogatások által, ahol szabadságuktól megfosztott személyek élnek. Vizsgálatai nem elsősorban arra irányulnak, hogy történtek-e jogsértések, és nem a felelősségre vonást szolgálják. Helyette a körülményeket és az előjeleket mérlegeli a későbbi, lehetséges sérelmek elkerülése érdekében. Tevékenysége három alapelvi köré szerveződik, ezek: az együttműködés, a titkosság és a bizalom elvei. Az *együttműködés* követelményét az egyezmény 3. cikke tartalmazza, de eszméje a dokumentum valamennyi rendelkezését áthatja. Az elv mindkét fél – a Bizottság és a látogatással érintett állam – oldalán kötelezettséget jelent. Ennek jegyében zajlanak a látogatások és az azt követő kapcsolattartás az érintettek között. A *titkosság* a Bizottság üléseire és az azokról készített jelentésekre, a látogatásokon nyert értesülésekre, az államoknak ezekről küldött jelentésekre, és ajánlásokra, de a Bizottság munkájával kapcsolatos egyéb iratok kezelésére is irányadó. A Bizottság ezen felül a *kölcsönös bizalom* megteremtésére törekszik a vizsgált állam kormányával, a fogva tartási intézmények személyzetével és a fogva tartottakkal kialakítandó viszony kapcsán egyaránt. Ennek legfőbb eszköze a megfelelő tájékoztatás, célja pedig az, hogy a látogatás a fogadó államban ne keltsen ellenszenvet, tudatosuljon annak megelőző jellege; ugyanakkor a fogvatartottak körében se keltsen túlzott elvárásokat, amelyek csalódáshoz vezethetnek.¹² Tevékenysége során a Bizottság nem kizárólag a Kínzás Elleni Európai Egyezmény rendelkezései alapján jár el. Figyelembe veheti más emberi jogi egyezmények és dokumentumok rendelkezéseit ugyanúgy, mint az ezek alapján működő jogalkalmazó fórumok esetjogát, ám azokhoz nincs kötve. A Bizottság nem utasításokat bocsát ki és nem elsősorban szankciókat alkalmaz – bár ez utóbbira a vizsgált állam hozzáállásától függően sor kerülhet –, sokkal inkább abban nyújt segítséget az államoknak, hogy megfelelő együttműködés keretében megoldásokat találjanak az elfogadható, emberséges bánásmód kialakítására.

A magyar Nemzeti Megelőző Mechanizmus (NMM)

Az ENSZ Közgyűlése 2002. december 18-án megtartott 25. ülésén fogadta el a Kínzás Elleni Egyezmény fakultatív kiegészítő jegyzőkönyvét (OPCAT),¹³ amely a huszadik ratifikációt követően 2006. június 22-én lépett hatályba. Rendelkezései egyrészt létrehozták az ENSZ mellett működő, független szakértőkből álló ún. Megelőzési Albizottságot, másrészt minden szerződő állam számára kötelezettségként írták elő ún. nemzeti megelőző mechanizmus kialakítását és működtetését. A Megelőzési Albizottság, valamint a nemzeti megelőző mechanizmus egyaránt felhatalmazással bír arra, hogy helyszíni látogatással ellenőrizze bármely személy bírói, közigazgatási vagy más hatóság utasításán alapuló

¹² Ruzsonyi P. (1993) p. 92-93.

¹³ Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (A/RES/57/199)

fogva tartását. Az OPCAT értelmében a nemzeti megelőző mechanizmus munkatársai vizsgálatot folytathatnak a szabadságelvonás büntetés-végrehajtási, valamint a rendészeti intézményein túlmenően minden olyan állami, egyházi, önkormányzati, alapítványi vagy piaci szereplő által fenntartott intézményben, amelyet a fogvatartott valamilyen bírói, közigazgatási vagy más hatóság utasítása értelmében a saját akaratából nem hagyhat el. A mechanizmus „célja, hogy a független szakértőkből álló szervezetek képviselőinek a fogva tartás helyszínénél szolgáló intézményekben történő rendszeres látogatásaival, a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok alkalmazásával szemben hatékony megelőzést biztosítson.”¹⁴

Hazánkban az Országgyűlés 2011. október 24-én fogadta el a kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvének kihirdetéséről szóló 2011. évi CXLIII. törvényt, amely a nemzeti megelőző mechanizmus működtetésének feladatát az alapvető jogok biztosához telepítette.¹⁵ A biztos feladatait és az NMM működésének részletes szabályait az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbtv.) önálló fejezetben¹⁶ tartalmazza. A rendelkezések felhatalmazzák a biztost, hogy a nemzeti megelőző mechanizmus feladatainak teljesítése érdekében a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmódot fogva tartási helyeken, beadvány és felmerült visszasság hiányában, tehát saját elhatározása alapján is rendszeresen vizsgálja. A vizsgálatok során a biztos a fogva tartást végrehajtó hatóságtól adatokat, felvilágosítást és iratmásokat kérhet a fogva tartási helyek számáról és földrajzi helyéről, valamint a fogva tartási helyeken lévő, szabadságuktól megfosztott személyek számáról, a velük való bánásmódról és fogva tartásuk körülményeiről. A helyszíni ellenőrzés során a biztos a fogva tartási helyekre és a vizsgált hatóság egyéb helyiségeibe korlátozás nélkül beléphet; a fogva tartással összefüggő összes iratba korlátozás nélkül betekinthez, azokról kivonatot és másolatot készíthet; a vizsgált hatóság munkatársát és a szabadságától megfosztott személyt is beleértve, bármely ott tartózkodó személyt – főszabály szerint más jelenléte nélkül – meghallgathat. A nemzeti megelőző mechanizmus feladatairól a biztos évente köteles jelentést készíteni, amelyet honlapján nyilvánosságra is hoz. Az alapvető jogok biztosja a látogatások során feltárt visszasságok megszüntetése, illetve jövőbeni megelőzése érdekében intézkedéseket kezdeményez.

Az alapvető jogok biztosának általános alapjogvédelmi tevékenysége fontos kiegészítője az NMM működésének. Az alapvető jogok biztosja az Alaptörvény 30. cikkének (1) és (2) bekezdése, valamint az Ajbtv. értelmében széles körű és komplex általános ellenőrző tevékenységet folytat annak érdekében, hogy a hatóságok eljárásaik során az állampolgárok alapvető jogait tiszteletben tartsák, ezen jogok érvényesüléséhez a szükséges feltételeket biztosítsák. Ez a tevékenység kiterjed a büntetés-végrehajtás területére, így a szabadságvesztés büntetés végrehajtására is. Annak következtében, hogy a biztos eljárása elsősorban – ha nem is kizárólagosan – egyedi ügyeket érint, főként személyes sérelmeket vizsgál ki, a szakirodalom megelőző funkciójának csekélyebb jelentőséget

14 Hajas B., Szabó M. (2009) p. 33.

15 Ajbtv. 2. § (6) „Az alapvető jogok biztosja 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.”

16 Ajbtv. III/A. Fejezet, Az alapvető jogok biztosának eljárása és intézkedései a nemzeti megelőző mechanizmus keretében

tulajdonít.¹⁷ Ugyanakkor a törvény által a hivatalból való eljárásra biztosított lehetőséggel élve a biztos 2008-tól a büntetés-végrehajtást érintően is alkalmazza az ún. projektmodszert, amely – egy 2013-as, a fogvatartottakat érintő vizsgálatról beszámoló projektfüzet megállapítása szerint – „különösen jelentős lépés volt az ombudsman munkájában a proaktív és a jogon túli eszközöket is mindinkább kiaknázó alapjogvédelem útján.”¹⁸ A szabadságvesztés büntetés végrehajtását érintő vizsgálatok jelentőségét az alapjogi biztos a következőképpen foglalta össze: „[a]z országgyűlési biztos a fogva tartott jogi helyzetének védelméhez járulhat hozzá ellenőrzéseivel, vizsgálataival, alkotmányos joggal összefüggő visszásság feltárása esetén intézkedéseivel, az állam büntetőhatalmi igényének érvényesítését, valamint annak alkotmányos, törvényes keretek között tartását segítve.”¹⁹

Az NMM működésének az előkészítése 2014. január 1-jén kezdődött meg. Annak során a biztos kiemelt figyelmet fordított a régióban már működő megelőző mechanizmusok eredményeire, és arra törekedett, hogy velük hatékony munkakapcsolatot alakítson ki. Ennek érdekében a biztos munkatársai 2014. első félévében számos nemzetközi szakmai rendezvényen vettek részt. Az NMM munkatársai 2014 júniusában, míg vezetője 2014 szeptemberében léptek munkába.²⁰ Ezt követően, 2014 novemberében sor került a fogva tartó helyek jegyzékének az összeállítására is.²¹ A biztos a Magyarországon nyilvántartásba vett és működő szervezetek szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmód területén szerzett kiemelkedő gyakorlati, illetőleg magas szintű elméleti ismereteinek hasznosítása céljából három évre Civil Konzultációs Testületet (CKT) hozott létre.²² A CKT fő funkciója, hogy javaslataival és észrevételeivel segítse a nemzeti megelőző mechanizmus működését.²³ A testület négy meghívott és négy pályázat útján kiválasztott²⁴ tagszervezetből áll. Ezen felül az NMM munkatársai felvették a kapcsolatot a legfőbb ügyésszel, mivel az Alaptörvény 29. cikk (2) bekezdés c) pontja értelmében a legfőbb ügyész és az ügyészség felügyeletet gyakorol a büntetés-végrehajtás törvényessége felett.

17 Ahogyan Lajtár István utal rá: a biztos „[c]sak szükség esetén tart ellenőrzést, tehát nem rendszeresen, ami pedig már nem tekinthető felügyeletnek.” Lajtár I. (1997) p. 65.

18 Pajcsicsné Csóré Erika (szerk.) (2013) p. 19.

19 Pajcsicsné Csóré E. (2009) p. 2.

20 Az alapvető jogok biztosának 2015. évi átfogó jelentése az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységéről. p. 14.

21 Az alapvető jogok biztosának 2015. évi átfogó jelentése az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységéről. p. 14-15.

22 Civil Konzultációs Testület.

23 A CKT tagjai folyamatosan figyelemmel kísérik az NMM tevékenységét. Ennek keretében egyebek mellett javaslatot tehetnek az NMM látogatási tervére, az eseti szakértők személyére; véleményezhetik az NMM munkamódszerét, jelentéseit, publikációit; részt vehetnek az NMM által szervezett rendezvényeken. (lásd: az alapvető jogok biztosának 3/2014. (IX. 11.) számú utasítását)

24 Az alapvető jogok biztosa által a CKT létrehozatalakor meghívott szervezetek: a Magyar Orvosi Kamara, a Magyar Pszichiátriai Társaság, a Magyar Dietetikusok Országos Szövetsége és a Magyar Ügyvédi Kamara. Az első CKT nyilvános pályázat útján kiválasztott tagjai: a Magyar Helsinki Bizottság, a MENEDÉK – Migránsokat Segítő Egyesület, a Társaság a Szabadságjogokért, valamint a Központ a Mentális Sérültek Jogaiért Alapítvány (Mental Disability Advocacy Center – MDAC). Az alapvető jogok biztosa a CKT három éves megbízási idejének leteltét követően a testületet ismét – újabb három év időtartamra – felállította. A második CKT alapvető jogok biztosa által meghívott tagjai azonosak az első CKT meghívott tagjaival. A második CKT nyilvános pályázat útján kiválasztott tagjai: a Cordelia Alapítvány a Szervezett Erőszak Áldozataiért, a Magyar Helsinki Bizottság, a Társaság a Szabadságjogokért, valamint a Validity Alapítvány.

Az OPCAT azon államok számára kínál lehetőséget a csatlakozásra, amelyek a Kínzás Elleni Európai Egyezményhez is csatlakoztak. Az NMM tevékenységét ez utóbbi egyezmény, illetve a kiegészítő jegyzőkönyv rendelkezései határozzák meg. A jelentések ugyanakkor azt mutatják, hogy az NMM sokkal szélesebb jogi háttér alapján teljesíti a feladatait. A látogatások előkészítése és végrehajtása, valamint a következtetések megállapítása során ugyanis az NMM munkatársai egyaránt figyelembe veszik az ENSZ,²⁵ valamint az Európa Tanács dokumentumainak²⁶ mindazon előírásait, amelyek a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmódot meghatározzák, valamint a kapcsolódó esetjogot is. Különös jelentőséggel bírnak a CPT-látogatások tapasztalatai, azok közül elsősorban azok, amelyek a Bizottság Magyarországon tett látogatásainak az eredményeit taglalják. Az ellenőrző tevékenység jogi háttéréhez ezen felül hozzátartoznak a hazai jogszabályi környezetből, így különösen az Alaptörvény rendelkezéseiből fakadó releváns követelmények.

A biztos az NMM megfelelő szakmai felkészültségét azzal igyekezett biztosítani, hogy jogász és pszichológus előképzettségű, a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmód területén kiemelkedő elméleti tudással és gyakorlati tapasztalattal rendelkező munkatársakat választott. Ezen felül az orvosi szakértelem eseti megbízásokkal biztosított a látogatásokon. A jogvédelem területén szerzett gyakorlati tapasztalatok bevonását a biztos a CKT létrehozásával kívánta elérni. Ezen felül az NMM eseti jelleggel külső szakértőket is bevon a munkájába – akár a látogatás előkészítése, akár annak lefolytatása során – abból a célból, hogy a vizsgálat a lehető leginkább illeszkedjen a meglátogatott intézmény sajátosságaihoz.²⁷

Az NMM 2015 januárjában megkezdte a fogva tartási helyszínek látogatását. A jelen tanulmány kéziratának lezárásáig eltelt, közel négy éves időszakban 12 olyan intézményben tettek az NMM munkatársai látogatást, amelyek Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága irányítása alatt állnak.²⁸ A látogatásról készült jelentések, csakúgy, mint az éves átfogó jelentések, a biztos honlapján – részben – elérhetők.²⁹

25 Így például: az Egyesült Nemzetek Közgyűlése XXI. ülészakán, 1966. december 16-án elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya kihirdetéséről szóló 1976. évi 8. törvényerejű rendelet; a Gyermek jogairól szóló, New Yorkban, 1989. november 20-án kelt Egyezmény kihirdetéséről szóló 1991. évi LXIV. törvény; a Fogyatékkal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény.

26 Így például: az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 1993. évi XXXI. törvény és annak kapcsán az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga; a Strasbourgban, 1987. november 26-án kelt, a kínzás és az embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzéséről szóló európai egyezmény kihirdetéséről szóló 1995. évi III. törvény és azzal összefüggésben a CPT tapasztalatai.

27 Ezen szempontok gyakorlati érvényesüléséről a látogatásokról közzétett jelentések tanúskodnak.

28 2015: Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézete, Tököl (2015. március 24-25.), Büntetés-végrehajtás Központi Kórháza (2015. április 2.), Somogy Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet (2015. június 24-25.); 2016: Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézet (2016. február 16-18.), ismételt látogatás és utóvizsgálat a Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetében, Tökölön (2016. június 28-29.), Sátoraljaújhegyi Fegyház és Börtön (2016. július 19-21.), Szombathelyi Országos Büntetés-végrehajtási Intézet (2016. július 26-28.); 2017: Márianosztrai Fegyház és Börtön (2017. március 13-14.), Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet I. objektuma (2017. március 28.), Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet (2017. november 28-30.); 2018, jelen tanulmány kéziratának lezárásáig: Szegedi Fegyház és Börtön III. Objektumának Krónikus Utókezelő Részlege (2018. június 13-14.), utánkövető látogatás a Büntetés-végrehajtás Központi Kórházában (2018. november 30.).

29 Jelentések.

A látogatások helyszíneinek a kiválasztásakor – a jelentések tanúsága szerint – az NMM munkatársai arra törekednek, hogy a vizsgálatok felöleljék a szabadságtól való megfosztás különböző lehetséges formáit. A fogva tartó helyek jellegén felül figyelembe veszik azok elhelyezkedését, fenntartóját és a szabadságukban korlátozott személyek életkorát is. Jelentőséget tulajdonítanak továbbá a nemzetközi szervezetek kontrolltevékenysége tapasztalatainak, a biztos saját hatáskörében tudomásra jutott információknak, és adott esetben aktuális eseményeknek is. Az éves látogatási tervet az NMM munkatársai bizalmasan kezelik, így arról a nyilvánosság és a látogatással érintett intézmények vezetői, munkatársai sem szerezhetnek előzetesen tudomást.

A nyilvános jelentések alapján³⁰ az NMM gyakorlatát a látogatások előkészítésével és lefolytatásával kapcsolatosan az alábbiakkal jellemezhetjük. A látogatások időpontjait az esetek többségében a hivatali munkarendhez igazították, míg különösen kiszolgáltatott helyzetben lévő személyek esetében az adott fogva tartási hely sajátosságait is figyelembe véve határozták meg.³¹ Az egyes intézmények felkeresését alapos felkészülés előzi meg: a látogatás vezetője tanulmányozza a hasonló típusú és a konkrét intézmény kapcsán elérhető, hazai és nemzetközi szervek által korábban folytatott vizsgálatok eredményeit. A látogatás során az NMM munkatársai végigjárják a fogva tartási hely helyiségeit, azok méretét és hőmérsékletét a megfelelő eszközökkel ellenőrzik, szemrevételezik továbbá a helyiségek állapotát és berendezéseit. A fogva tartással összefüggő dokumentumokba betekinthetnek, azokból másolatot kérhetnek. A látogatás során fényképfelvételeket készíthetnek. Meghallgatják a fogva tartási hely vezetőjét és az állomány tagjait, de az ellenőrzés helyszínén tartózkodó bármely személyt nyilatkoztathatják. A látogatásokat úgy alakítják, hogy az NMM munkatársai találkozzanak valamennyi, az adott fogva tartási helyen lévő szabadságától megfosztott személlyel. Ennek érdekében csoportos és négy szemközti beszélgetésekre is alkalmat teremtenek. A látogatások kiterjednek a szabadságelvonás valamennyi területére, így például a befogadásra, a fogva tartás tárgyi feltételeire, a kiszolgáltatott csoportok helyzetének önálló értékelésére, az egészségügyi ellátásra, a foglalkoztatásra, a szabadidős programokra, a kényszerítő és egyéb fegyelmező eszközök használatára, a panaszmechanizmusokra, továbbá a szabadságtól megfosztott személyek egymás közötti és a fogva tartási hely állományával való viszonyára. A jelentés elkészítését a látogatócsoport tagjainak tapasztalatcseréje előzi meg. A látogatásról készített jelentés az NMM munkatársainak pozitív és negatív tapasztalatait is ismerteti. A megállapítások egyaránt szolgálják a látogatás helyszínén tapasztalt nem megfelelő gyakorlat megszüntetését és a megelőző szolgáló intézkedések hatékonyságának a növelését. A biztos az elkészült jelentést megküldi az érintett fogva tartási helyszín vezetője mellett a jelentésben foglalt ajánlások címzettjeinek, a CKT tagjainak, és a CPT magyar tagjának is. Ezen kívül a jelentéseket a biztos Hivatalának a weboldalán is elérhetővé teszi.

Az OPCAT 22. cikke³² a látogatással érintett szervezet párbeszéd folytatására kötelezi a megelőző mechanizmussal, míg az Ajbvt. az érintett szerv számára azt írja elő, hogy

30 A 2015-ben és 2016-ban tett látogatásokról készített jelentések közzétételére már sor került, ugyanakkor a 2017-ben és 2018-ban lefolytatott öt látogatás tapasztalatait tartalmazó jelentéseket jelen tanulmány kéziratának a lezárásáig nem hozták nyilvánosságra.

31 Így például a meglátogatott rendőrségi fogdák felkeresésére késő éjszaka került sor.

32 OPCAT 22. cikk „A részes állam illetékes hatóságai megvizsgálják a nemzeti megelőző mechanizmus ajánlásait, és párbeszédet folytatnak azzal a lehetséges megvalósítási intézkedésekről.”

a biztos megállapításaira meghatározott időtartamon belül érdemben reagáljon. Ez utóbbi követelményt a biztos nem csak az általános alapjogvédelmi feladata teljesítése során, hanem az NMM feladataival összefüggésben is igyekszik érvényre juttatni.³³ Az ajánlások következményeit érintően a biztos gondosságát igazolja, hogy az NMM eddigi munkássága során már két alkalommal is folytatott az érintett intézményi körben ismételt vagy utánkövető látogatást, amelyek alkalmával saját korábbi tapasztalatai is viszonyítási pontként szolgáltak.³⁴

Következtetések

A Nemzeti Megelőző Mechanizmus működési feltételeinek megteremtése hazánkban hosszas és alapos előkészítő munkálatok eredménye. Az NMM a szabadságelvonás alatt álló személyek jogvédelmét ellátó olyan hazai kontrollmechanizmus, amely elsősorban nemzetközi követelmények érvényesítésére hivatott. Szükségszerűen magán hordozza ugyanakkor azokat a sajátosságokat, amelyek a hazai jogrendszerbe történő beillesztés és a hazai jogszabályi környezetben történő munkavégzés következményei. Mindezek ismeretében működését akkor tekinthetjük eredményesnek és hatékonynak, ha a feladatait a nemzetközi és hazai elvárásoknak egyaránt megfelelően, közöttük összhangot teremtve képes ellátni.

A fenti elemzés arra enged következtetni, hogy az összhang kialakításában a biztos sikeres munkát végzett. A hazai megelőző mechanizmus, az alapjogi biztos tevékenységként meghatározott NMM megfelel az OPCAT és a Kínzás Elleni Európai Egyezmény alapján vele szemben támasztott követelményeknek. A nagy körülményekkel előkészített működés, valamint a jelentésekben tükröződő magas szakmai színvonal, gondosság és empátia optimizmusra ad okot. Az NMM a szabadságvesztés végrehajtása feletti garancia- és kontrollrendszernek máris fontos eleme, az alapjogok biztosításának hatékony eszköze. A kezdeti tudatosság, alaposság és érzékenység pedig kellő alapot biztosít ahhoz, hogy az NMM a szabadságvesztés végrehajtása felett őrködő kontrollrendszernek hosszú távon is hasznos és értékes elemévé váljon.

33 Ajbvt. 31-38. §§

34 Előbb a Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetében, Tökölön a 2015-ben tapasztalt körülmények miatt tartott ismételt látogatást és utóvizsgálatot 2016-ban, majd a Büntetés-végrehajtás Központi Kórházában 2015-ben szerzett tapasztalatok alapján tett utánkövető látogatást 2018-ban.

Felhasznált irodalom

- Balogh László – Horváth Tibor (1983): Büntetés-végrehajtási jog, I. kötet, BM Könyvkiadó, Budapest
- Csernyánszky Lajos – Horváth Tibor – Heylmann Katalin – Kabódi Csaba – Lőrincz József – Nagy Ferenc – Palló József (2007): Büntetés-végrehajtási jog, Rejtjel Kiadó, Budapest
- Hajas Barnabás – Szabó Máté (2009): Az alapvető jogok húsz legutóbbi évéről – Magyarországon (1988-2008). Online: <https://www.ajbh.hu/egyeb-kiadvanyok> (Letöltve: 2015. augusztus 19.)
- Horváth Tibor (1995): A magyar büntetőpolitika perspektívái az európai integrációban. Összehasonlító jogi vizsgálódás az ember jogok érvényesüléséről a büntető igazságszolgáltatás rendszerében. Beszámoló az 1991. január 1. és 1994. december 31. között lefolytatott OTKA 2426 sz. kutatásról, Miskolci Egyetem Büntügyi Tudományok Tanszéke, Miskolc
- Lajtár István (1997): A büntetés-végrehajtási jogharmonizáció és a végrehajtás külső kontrollja. Ügyészek Lapja 5. p. 63-73.
- Lőrincz József (2002): A büntetés-végrehajtás civil kontrollja. Belügyi Szemle 2-3. p. 175-179.
- Pajcsicsné Csóré Erika (szerk.) (2013): „Emberi jogok kint és bent – ombudsmani szemmel.” AJB Projekt-füzetek 2. Alapvető Jogok Biztosának Hivatala, Budapest
- Pajcsicsné Csóré Erika (2009): Országgyűlési biztosi tájékoztató a magyar büntetés-végrehajtásban tapasztaltakról. Online: <https://www.ajbh.hu/egyeb-kiadvanyok> (Letöltve: 2015. augusztus 29.)
- Pulszky Ágost – Tauffer Emil (1867): A börtönügy múltja, elmélete, jelen állása, különös tekintettel Magyarországra. A M. K. Tud. Egyetem által 1866. évben első díjra érdemesített pályamű, Pest, Emich Gusztáv kiadványa
- Ruzsonyi Péter (1993): Konvenció. Börtönügyi Szemle 4. p. 90-99.
- Szöllősy Oszkár (1930): Magyar börtönügy. A szabadságvesztés büntetések végrehajtása, Budapest
- Az alapvető jogok biztosának 2015. évi átfogó jelentése az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységéről. Online: <http://www.ajbh.hu/opcat> (Letöltve: 2018. november 30.)
- Civil Konzultációs Testület. Online: <http://www.ajbh.hu/opcat-ckt> (Letöltve: 2015. július 21., 2018. november 30.)
- Jelentések. Online: <https://www.ajbh.hu/opcat-jelentesek> (Letöltve: 2015. július 21., 2018. november 30.)



Fotó: Bv. fotó