

# ÚJ ELEM A BÜNTETÉS-VÉGREHAJTÁS JOGÁLLAMI KONTROLLRENDSZERÉBEN:

GONDOLATOK A HAZAI NEMZETI MEGELŐZŐ MECHANIZMUSRÓL

„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 jogkövetkezésményt. Csak ilyen viszonyok fenntartása mellett érezhetjük magunkat egy jogállam állampolgárainak.”<sup>1</sup> A több mint húsz évvel ezelőtt megfogalmazott gondolatok aktualitását mi sem bizonyítja jobban, mint az a tény, hogy a büntetés-végrehajtás kontrollrendszere a közelmúltban újabb elemmel egészült ki. Hazánkban 2015. január 1-jén kezdte meg működését a nemzeti megelőző mechanizmus. Jelen tanulmány célja, hogy megvizsgálja az új jogvédő mechanizmus ellenőrző tevékenységét, amelyet a hazai szankciórendszer súlyosabb büntetése, a szabadságvesztés végrehajtása felett gyakorol. Mielőtt azonban a nemzeti megelőző mechanizmus működését értékelni kezdenénk, szükségesnek tartom röviden áttekinteni a nemzetközi és hazai előzményeket, amelyek a kontrollmechanizmus alkalmazásához vezettek.

## NEMZETKÖZI ELŐZMÉNYEK

Ma már általánosan elfogadott, hogy jogállami büntetés-végrehajtás nem létezhet teljes körű felügyelet megvalósító garancia- és kontrollrendszer nélkül. Különösen igaz ez a szabadságvesztés-büntetés végrehajtására, hiszen ez a hatályos magyar büntetőjogi szabályozásban a súlyosabb szankció. Épp ezért a szabadságvesztés-büntetés végrehajtását abban az esetben minősíthetjük jogállaminak, ha a fölött jogi, szakmai és társadalmi ellenőrzést egyaránt megvalósító, komplex, hazai és nemzetközi szervekből álló szervezetrendszer lát el ellenőrző tevékenységet. Napjainkban Európa legtöbb államát már „kétszer két-szintű”<sup>2</sup> nemzetközi kontroll tartja felügyelet alatt, ezek: az ENSZ és az Európa Tanács által működtetett „általános” emberi jogi és „szakosodott” emberi jogi (vagyis a kínzás, a kegyetlen, embertelen vagy más megalázó bánásmód ellen védelmet biztosító) jogvédő mechanizmusok.

A nemzetközi szervezetek börtönügyi tárgyú tevékenységének gyökerei, amelyekből ez az összetett rendszer kifejlődhetett, az egyes államok büntetés-végrehajtási szerveződéseiből eredeztethetők. Európában az első nemzeti börtönügyi kongresszusokat a XIX. század közepén rendezték Olaszországban. Az első nemzetközi tanácskozást 1846-ban tartották meg Frankfurtban. 1872 után rendszeresen szerveztek nemzetközi kongresszusokat (1872 – London, 1878 – Stockholm, 1885 – Róma, 1890 – Szentpétervár, 1895 – Párizs, 1900 – Brüsszel, 1905 – Budapest).<sup>3</sup> Az első világháború a folyamatot megakasztotta, de 1925-től kezdődően (1925 – London) megújultak, és ismét rendszeressé váltak a nemzetközi találkozók. A második világháborút követően ezt a szerepet vették át az ENSZ által szervezett értekezletek, amelyek napirendjén állandó jelleggel szerepeltek a bűnözés megelőzésével összefüggő kérdéseken túl az elítéltekkel való bánásmód egyes aspektusai.<sup>4</sup> Az emberi jogi felfogás ekkor, vagyis a II. világháborút követően „-kitörve a nemzeti alkotmányok keretéből – »világforradalmi« hódító útra indult”.<sup>5</sup> Az első nemzetközi elvárásokat megfogalmazó egyezmények – az Európa Tanács és az ENSZ égisze alatt – ebben az időszakban láttak napvilágot. Ezek az elvárások rögzítették azon komplex nemzetközi jogi követelményrendszer alapjait, amely a jogvédelmi mechanizmusokat napjainkig meghatározza. „Az emberi jogok fejlődése, valamint [a] [...] jogok védelmére hivatott globális védelmi rendszer felállítása szempontjából a II. világháború, illetve a fasiszmus élménye katartikus hatással volt a nemzetközi közösségre. Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata annak a széleskörű nemzetközi konszenzusnak az eredménye, amely arra irányult, hogy az emberiséget a jövőben a súlyosabb jogtörésektől és az ezekkel járó intézményszerű erőszaktól megvédje.”<sup>6</sup>

Az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának széles körű elfogadása teremtette meg a szükséges alapokat ahhoz, hogy néhány év elteltével egész sor nemzetközi emberi jogi dokumentum szülessen. Ezek köréből témánk szempontjából a kínzás és az embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megakadályozásáról szóló két egyezmény bír különös jelentőséggel. Az egyik az ENSZ kínzás elleni egyezménye

(UNCAT<sup>7</sup>), amelyet a szervezet 39. ülészakán, 1984-ben fogadott el. A konvenció 1987. június 26-án lépett hatályba; Magyarország a 1988. évi 3. törvényerejű rendelettel hirdette ki.<sup>8</sup> A dokumentum meghatározta a kínzás definícióját, rögzítette a kínzás tilalmát és ezzel összefüggésben a részes államok felelősségét és kötelezettségeit. A tilalom érvényesítésére létrehozta továbbá a Kínzás Elleni Bizottságot (CAT<sup>9</sup>), amelyhez a részes államok – az ENSZ főtitkárának közvetítésével, meghatározott gyakorisággal – jelentést terjesztenek be az egyezményben vállalt kötelezettségeik teljesítését célzó intézkedéseikről.

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 továbbiakban: Kínzás Elleni Európai Egyezmény). A dokumentum 1989. február 1-jén lépett hatályba, hazánk pedig az 1995. évi III. törvénnyel<sup>10</sup> hirdette ki. A konvenció célja az volt, hogy – figyelemmel az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló egyezmény 3. cikkére, amelynek értelmében „senkit sem lehet kínzásnak, embertelen vagy megalázó büntetésnek vagy bánásmódnak alávetni” – a részes államok körében erősítse a kínzás megelőzésére tett intézkedéseket. Ezen célt az egyezmény „a nem bírósági megelőző jellegű látogatásokon alapuló eljárások” segítségével kívánja elérni. Ennek jegyében az egyezmény létrehozta a kínzás és embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmód megelőzésére alakult Európai Bizottságot (CPT<sup>11</sup>), és kialakította azt a sajátos látogatási mechanizmust is, amely napjainkig az egyik leghatásosabb eszköze a fogvatartottakkal való bánásmód ellenőrzésének. A dokumentum az ellenőrzési jog deklarálásán túl szól az időszakos és rendkívüli látogatások megkülönböztetéséről, a jelentések bizalmasságáról, a közzétételhez szükséges állami beleegyezésről és a CPT 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; ennek Európában már több száz évre visszanyúló hagyománya van. Az Amszterdamban 1595-ben létesített fenyítőház tevékenységét a polgármester javaslatára a város tanácsa által megválasztott négy polgár felügyelte, akik e tevékenységüket ellenszolgáltatás nélkül végezték. 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 legütemesebb. Az intézetek felügyeletével először Philadelphiában bíztak meg ún.

inspektorokat, akiknek megválasztásukat követően arra szolgált a mandátumuk, hogy meghatározott gyakorisággal ellátogassanak a felügyeletük alá tartozó börtönbe, és megvizsgálják az ott uralkodó körülményeket. 1787-ben 37 philadelphiai polgár alakította meg a pennsylvaniai börtöntársaságot, amely ún. látogatóbizottságot hozott létre a fogvatartási helyek ellenőrzésére. A bizottság küldetése az volt, hogy az elítélteket hetente egyszer felkeresse, és ilyen módon büntetésük végrehajtásának körülményeit közvetlenül ellenőrizze. A pusztá kontrollfunkción túl azonban a látogatóbizottság a fogvatartottak helyzetét – pl. a ruházatukat, ételmezésüket, egészségügyi ellátásukat – érintő döntések meghozatalára is jogosult volt. Megjegyzendő, hogy a rablátogatás intézményének Pennsylvaniában vallási – a kvéker vallási közösséghez köthető – gyökerei voltak.<sup>12</sup> A kontrolltevékenység, illetve az azt folytató szervezetek széles körű elterjedése a XIX. század utolsó harmadára tehető. 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 az állam mindenhatóságát akarta korlátok közé szorítani a büntetések végrehajtása terén. Ez a folyamat Európa egyes államaiban különböző elnevezésű bizottságok és tanácsok szervezéséhez vezetett,<sup>13</sup> 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 mutatnak: csaknem valamennyi országban jogosultak – sőt, egyes államokban kötelesek – akár előzetes bejelentés nélkül is fogvatartási helyeket meglátogatni, az ottani életkörülményeket ellenőrizni, szóban felvilágosítást kérni és az iratokba betekinteni. Ezenfelül a legtöbb országban a fogvatartottak közvetlenül és ellenőrzés nélkül fordulhatnak kifogásaikkal a bizottságokhoz, és kérhetik segítségüket problémáik megoldásában. Általánosságban elmondható, hogy a bizottságok nincsenek felruházva döntési jogkörrel, ugyanakkor a munkájuk során feltárt visszasságokat, egyedi vagy általánosan megmutató problémákat jelezni tudják a büntetés-végrehajtásnak.

A Kínzás Elleni Európai Egyezmény újítása – ezen előzmények ismeretében – abban állt, hogy a fogvatartási körülmények ellenőrzésének, a fogva-

tartotti jogok számonkérésének lehetőségét nemzetközi szervezethez telepítette. A CPT 1990 óta kéri fel Európa-szerte azokat az intézményeket, ahol embereket 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 tartózkodnak. Vizsgálatai elsősorban nem arra irányulnak, hogy történtek-e jogsértések, és nem ezek szankcionálását célozzák. E helyett a körülményeket és a figyelmeztető jeleket mérlegeli a későbbi, lehetséges sérelmek megelőzése érdekében. Tevékenysége három alapelv – az együttműködés, a titkosság és a bizalom – köré szerveződik. Az *együttműködés* követelményét az egyezmény 3. cikke tartalmazza, de eszméje a dokumentum valamennyi rendelkezését áthatja. Az elv mindkét fél – a CPT és a látogatással érintett állam – oldalán kötelezettséget jelent. Ennek jegyében zajlanak a látogatások és az azt követő kapcsolattartás az érintettek között. A *titkosság* a CPT üléseire és az azokról készített jelentésekre, a látogatásokon szerzett értesülésekre, az államoknak ezekről küldött jelentésekre és ajánlásokra, de a CPT munkájával kapcsolatos egyéb iratok kezelésére vonatkozóan is irányadó. A CPT ezen felül a *kölcsönös bizalom* megteremtésére törekszik a vizsgált állam kormányával, a fogva tartást foganatosító intézmények személyzetével és a fogvatartottakkal kialakítandó viszony tekintetében egyaránt. Ennek legfőbb eszköze a megfelelő tájékoztatás, célja pedig az, hogy a látogatás a fogadó államban ne keltsen ellenszenvet, tudatosuljon annak megelőzést célzó jellege; ugyanakkor a fogvatartottak körében se keltsen túlzott elvárásokat, amelyek csalódáshoz vezethetnek.<sup>14</sup> Tevékenysége során a CPT nem kizárólag a Kínzás Elleni Európai Egyezmény rendelkezései alapján jár el. Figyelembe veheti más emberi jogi egyezmények és dokumentumok rendelkezéseit éppúgy, mint az ezek alapján működő jogalkalmazó fórumok esetjogát, ám azokhoz nincs kötve.

A CPT nem utasításokat bocsát ki, és elsősorban nem 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.

## HAZAI ELŐZMÉNYEK

A börtönügy hazai történetében 1876-ban találkozunk első alkalommal olyan felügyelőbizottságokkal,

az ún. közigazgatási bizottságokkal, amelyek a büntetések végrehajtása terén az államtól független elemeként vállaltak szerepet.<sup>15</sup> A közigazgatási bizottságok azonban nem látták el hosszú távon a börtönök ellenőrzését. 1878-ban ugyanis hatályba lépett a Csemegi-kódex, amely ún. felügyelőbizottságokat hozott létre. Ezen szervek mandátuma a fogvatartási helyek és a fogvatartási körülmények általános ellenőrzésén túl arra is szólt, hogy vizsgálják a börtönöknek a fogvatartottakra gyakorolt hatásait. A felügyelőbizottságok tevékenységét a szakma képviselői részéről a századforduló környékén mind több kritika érte.<sup>16</sup> Fayer László kifogásai szerint a bizottságok azon tagjai, akiknek nincs ilyen irányú egyéb kötelezettségük, nem látogatják a fogvatartottakat, az őket érintő döntésekre pedig csekély befolyást gyakorolnak.<sup>17</sup> Hacker Ervin a felügyelőbizottságok munkáját tekintve azt ítélte veszélyesnek, hogy azon tagjai is beleszólhatnak börtönügyi kérdésekbe, akik nem rendelkeznek kellő szakmai ismeretekkel és tapasztalattal. Finkey Ferenc külföldi tapasztalataira hivatkozva ütött meg kritikus hangnemet a bizottságok összetételét érintően. Míg hazánkban a bizottságokat a büntető igazságszolgáltatás egyes területeinek illetékes képviselői alkották, nyugaton a felügyelőbizottságok kis létszámmal, de a börtönök világa iránt érdeklődő és kellő szakértelemmel rendelkező külső tagokkal működtek. A Csemegi-kódex alapján működő felügyelőbizottságok tehát nem funkcionáltak érdemi kontrollmechanizmusként, a következő mintegy száz esztendő pedig nem biztosított megfelelő közeget ahhoz, hogy helyüket más, érdemi ellenőrzést végző szervek vegyék át. A fogvatartási helyek látogatóbizottságok általi ellenőrzése hazánkban csupán a rendszerváltozás után jelent meg ismét.<sup>18</sup> Az alkotmányos demokráciában ugyanis igény mutatkozott a politikai hatalmat kiszolgáló erőszakszervezetek – a honvédelem és a rendvédelem mellett a büntetés-végrehajtás – társadalmi ellenőrzése iránt.

A látogatómechanizmust, mint a büntetés-végrehajtás feletti kontroll eszközt a rendszerváltást követően elsőként és éveken át kizárólag a Magyar Helsinki Bizottság alkalmazta: előbb fogdamegfigyelő programja keretében, amelynek első tapasztalatait az 1997-ben megjelent *Előrehozott büntetés* című tanulmányban publikálta,<sup>19</sup> majd börtönmegfigyelő programja keretében. A büntetés-végrehajtási intézetek rendszeres látogatása a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságával 1999. december 23-án megkötött együttműködési megállapodás alapján 2000. áprilisában vette kezdetét. A börtönmegfigyelő program első szakasza 2000–2001-ben zajlott, tapasztalatairól a Magyar Helsinki Bizottság gyorsjelentés-

ben számolt be.<sup>20</sup> A látogatások 2002-t követően is folytatódtak, és napjainkban is zajlanak. A program keretében a Magyar Helsinki Bizottság munkatársai előre egyeztetett időpontban felkereshetik az ország bármely büntetés-végrehajtási intézetét. A látogatás keretében a fogvatartottakkal ellenőrzés nélkül beszélhetnek, az intézet valamennyi helyiségét megtekinthetik, továbbá kérdőíves felmérést is végezhetnek. A látogatócsoportok kialakításakor a Magyar Helsinki Bizottság arra törekszik, hogy abban különböző szakértelemmel bíró személyek (így jogász, szociális munkás, orvos) vegyenek részt. Az évente előre tervezett, átfogó jellegű vizsgálatok mellett lehetőség van *ad hoc* látogatásra is abban az esetben, ha egyedi ügyben jut a szervezet tudomására olyan tény, amely a program vezetője szerint azonnali intézkedést igényel. A Magyar Helsinki Bizottság munkatársai tapasztalataikról jelentést készítenek, amelyet a vizsgált intézettel és a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságával is ismertetnek. A jelentést a Magyar Helsinki Bizottság az arra adott válaszával együtt hozza nyilvánosságra a honlapján.

A Magyar Helsinki Bizottság azon túl, hogy alkalmazza a saját gyakorlatában kialakított látogatómechanizmust, szükségesnek ítélte, hogy ösztönözzé és elősegítse Magyarország csatlakozását az ENSZ kínzás elleni egyezménye fakultatív jegyzőkönyvéhez (OPCAT<sup>21</sup>), és közreműködjön az ún. nemzeti megelőző mechanizmus kialakításában. Ennek érdekében a szervezet az állampolgári jogok országgyűlési biztosával együttműködve már 2008 áprilisában szakmai kerekasztal-beszélgetést szervezett állami szervek és civil jogvédő szervezetek képviselőinek részvételével. Miután a Kormány 2011 októberében közzétette az OPCAT ratifikációjára vonatkozó törvény tervezetét, illetve az alapvető jogok biztosáról szóló törvény kapcsolódó, tervezett módosításait, a Magyar Helsinki Bizottság részletesen véleményezte a jogszabálytervezetet. 2012 májusában – már az OPCAT Magyarország általi ratifikációja után – a Magyar Helsinki Bizottság és a Központ a Mentális Sérültek Jogaiért Alapítvány (MDAC) kétnapos konferenciát szervezett a nemzeti megelőző mechanizmus hatékony működésének előkészítése érdekében, és a Magyar Helsinki Bizottság munkatársai több külföldi konferencián is beszámoltak a hazai elképzelésekről és tapasztalatokról. A Magyar Helsinki Bizottság megbízásából a Budapest Intézet pénzügyi tanulmányt készített a nemzeti megelőző mechanizmus bevezetésének várható költségeiről, a Magyar Helsinki Bizottság munkatársai pedig összeállították a nemzeti megelőző mechanizmus és a civil szervezetek együttműködését szabályozó megállapodás tervezetét.

## A MAGYAR NEMZETI MEGELŐZŐ MECHANIZMUS

Az ENSZ Közgyűlése 2002. december 18-án megtartott 25. ülésén fogadta el a kínzás elleni egyezmény fakultatív jegyzőkönyvét. Az OPCAT – a huszadik ratifikációt követően – 2006. június 22-én lépett hatályba. Rendelkezései egyrészt létrehozták az ENSZ mellett működő, független szakértőkből álló ún. Megelőzési Albizottságot (SPT<sup>22</sup>), másrészt minden szerződő állam számára kötelezettséggé írták elő egy nemzeti megelőző mechanizmus (NMM) kialakítását és működtetését. A Megelőzési Albizottság, valamint az NMM egyaránt felhatalmazással bír, hogy helyszíni látogatással ellenőrizze bármely személy bírói, közigazgatási vagy más hatóság utasításán alapuló fogva tartását. Az OPCAT értelmében az NMM vizsgálatot folytathat 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*”.<sup>23</sup>

Magyarország 2011-ben ratifikálta az ENSZ kínzás elleni egyezménye fakultatív jegyzőkönyvét: 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 CXLI. törvényt, amely az NMM működtetésének feladatát az alapvető jogok biztosához telepítette.<sup>24</sup> A biztos kapcsolódó feladatait és az NMM működésének részletes szabályait az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbtv.) önálló fejezetben<sup>25</sup> tartalmazza. A rendelkezések felhatalmazzák a biztosat, hogy az NMM feladatainak teljesítése érdekében a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmódot a fogvatartási helyeken beadvány és felmerült visszasság hiányában, tehát saját elhatározása alapján is rendszeresen vizsgálja. A vizsgálatok előkészítése során a biztos a fogva tartást végrehajtó hatóságtól adatokat, felvilágosítást és iratmásolatokat kérhet a fogvatartási helyek számáról és földrajzi helyéről, valamint a fogvatartási helyeken élő, szabadságuktól megfosztott személyek számáról, a velük való bánásmódról és fogva tartásuk körülményeiről. A helyszíni ellenőrzés során a biztos a fogvatartási he-

lyekre és a vizsgált hatóság egyéb helyiségeibe korlátozás nélkül beléphet; a fogva tartással összefüggő összes iratba korlátozás nélkül betekinthez, azokról kivonatot és másolatot készíthet; bármely ott tartózkodó személyt – a vizsgált hatóság munkatársait és a szabadságától megfosztott személyeket is beleértve – meghallgathat, főszabály szerint más jelenléte nélkül. Az NMM tevékenységéről a biztos évente köteles jelentést készíteni, melyet honlapján nyilvánosságra is hoz. Az alapvető jogok biztosa a látogatások során feltárt visszásságok megszüntetése, illetve jövőbeni megelőzése érdekében intézkedéseket kezdeményez.

Az alapvető jogok biztosának általános alapjogvédelmi tevékenysége fontos kiegészítője az NMM működésének. Az alapvető jogok biztosa 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, az ezen jogok érvényesüléséhez szükséges feltételeket biztosítsák. Ezen tevékenység kiterjed a büntetés-végrehajtás területére, így a szabadságvesztés-büntetés végrehajtására is. Annak következtében, hogy eljárása elsősorban – ha nem is kizárólagosan – egyedi ügyeket érint, főként személyes sérelmeket vizsgál ki; megelőző funkciójának a szakirodalom csekélyebb jelentőséget tulajdonít.<sup>26</sup> Ugyanakkor a törvény által a hivatalból való eljárásra biztosított lehetőséggel élve a biztos 2008-tól a büntetés-végrehajtást érintően is alkalmazza az ún. projektmódszert, ami – 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”.<sup>27</sup> A szabadságvesztés-büntetés végrehajtását érintő vizsgálatok jelentőségét az alapvető jogok biztosa 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”.<sup>28</sup>

2014. január 1-jén kezdődött meg az NMM működésének előkészítése, aminek során a biztos kiemelt figyelmet fordított a régióban már működő megelőző mechanizmusok eredményeire, és arra törekedett, hogy hatékony munkakapcsolatot alakítson ki azokkal. Ennek érdekében a biztos munkatársai 2014. első félévében számos külföldi és nemzetközi szakmai rendezvényen vettek részt. Az NMM munkatársai 2014 júniusában álltak munkába, vezetője pedig 2014 szeptemberében.<sup>29</sup> Ezt követően, 2014 novemberében került sor a fogvatartási helyek jegyzékének az

összeállítására.<sup>30</sup> A biztos – három évre Civil Konzultációs Testületet (CKT) hozott létre a Magyarországon nyilvántartásba vett és működő szervezetek kiemelkedő gyakorlati, illetőleg magas szintű elméleti ismereteinek hasznosítása céljából a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmód területén.<sup>31</sup> A CKT fő funkciója, hogy javaslataival és észrevételeivel segítse az NMM működését.<sup>32</sup> A testület négy meghívott<sup>33</sup> és négy pályázat útján kiválasztott<sup>34</sup> tagszervezetből áll. Ezenfelül az NMM munkatársai felvették a kapcsolatot a legfőbb ügyéssel, mivel az Alaptörvény 29. cikk (2) bekezdés c) pontja értelmében a legfőbb ügyész és az ügyészség felügyeletet gyakorol a büntetés-végrehajtás törvényessége felett.

Az OPCAT azon államok számára kínál lehetőséget a csatlakozásra, amelyek az ENSZ kínzás elleni egyezményéhez is csatlakoztak. Az NMM tevékenységét ez utóbbi egyezmény, illetve a fakultatív jegyzőkönyv rendelkezései határozzák meg. A jelentések ugyanakkor azt mutatják, hogy az NMM sokkal szélesebb jogi háttérrel teljesíti a feladatait. A látogatások előkészítése és végrehajtása, valamint a következtetések levonása során ugyanis az NMM munkatársai egyaránt figyelembe veszik az ENSZ,<sup>35</sup> valamint az Európa Tanács dokumentumainak<sup>36</sup> mindazon előírásait, amelyek a szabadságuktól megfosztott személyekkel való bánásmódot meghatározzák, valamint a kapcsolódó esetjogot is. Különös jelentőséggel bírnak a CPT-látogatások tapasztalatai, és azok közül is elsősorban azok, amelyek a CPT Magyarországon tett látogatásainak eredményeit taglalják. Az ellenőrző tevékenység jogi háttéréhez ezen felül hozzátartoznak a hazai jogszabályi környezetből fakadó releváns követelmények, valamint az Alaptörvény rendelkezései.

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 rendelkező munkatársakat választott. Az orvosi státuszok betöltése nehézséget okozott, így az orvosi szakértelmet eseti megbízásokkal biztosítják a látogatásokon. A jogvédelem területén szerzett gyakorlati tapasztalatok bevonását a biztos a CKT létrehozásával kívánta elérni. Ezenfelül 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.

A látogatások helyszíneinek kiválasztásakor – a 2015. évi látogatásokról készített általános jelentés szerint<sup>37</sup> – az NMM munkatársai arra törekednek, hogy a vizsgálatok felöleljék a szabadságtól való meg-

fosztás különböző lehetséges formáit. A fogvatartási helyek jellegén felül figyelembe veszik azok elhelyezkedését, fenntartóját és a szabadságukban korlátozott személyek életkorát is. Jelentőséget tulajdonítanak továbbá a nemzetközi szervezetek kontrolltevékenységéből fakadó tapasztalatoknak, a biztos saját hatáskörében a tudomására jutott információknak, valamint adott esetben az 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.

Az NMM 2015 januárjában kezdte meg a fogvatartási helyek látogatását. A 2015-ben és 2016-ban tett látogatások listája az imént említett szempontok érvényesülését igazolja. Az adott év során a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága alá tartozó intézmények közül az NMM felkereste a Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetét (Tököl, 2015. március 24–25.), a Büntetés-végrehajtás Központi Kórházát (Tököl, 2015. április 2.) és a Somogy Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetet (Kaposvár, 2015. június 24–25.). A látogatásról készült jelentések, csakúgy, mint a 2015. évi átfogó jelentés az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységéről, a biztos honlapján elérhető.<sup>38</sup> A 2016-os évben az NMM a szabadságvesztést foganatosító intézmények közül elsőként az Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézetet kereste fel (2016. február 16–18.), majd ismételt látogatást és utóvizsgálatot folytatott a Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetében Tökölön (2016. június 28–29.). Ezt követően a Sátoraljaújhegyi Fegyház és Börtönbe (2016. július 19–21.), valamint a Szombathelyi Országos Büntetés-végrehajtási Intézetbe (2016. július 26–28.) látogatott el. Az utóbbi négy látogatás tapasztalatait tartalmazó jelentéseket jelen tanulmány kéziratának elkészítéséig nem hozták nyilvánosságra.

A nyilvános jelentések alapján 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 fogvatartási hely sajátosságait is figyelembe véve határozták meg.<sup>39</sup>

– Az egyes intézmények felkeresését alapos felkészülés előzi meg: a látogatás vezetője tanulmányozza a hasonló típusú, illetve és a konkrét intézmény működéséről a hazai és nemzetközi szervek által korábban folytatott vizsgálatok eredményeit.

– A látogatás során az NMM munkatársai végigjárják a fogvatartási hely helyiségeit, azok méretét és

hőmérsékletét a megfelelő eszközökkel ellenőrzik, szemrevételezik továbbá a helyiségek állapotát és berendezéseit.

– A fogva tartással összefüggő dokumentumokba betekinhetnek, azokból másolatot kérhetnek.

– A látogatás során fényképfelvételeket készíthetnek.

– Meghallgatják a fogvatartási 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 fogvatartási helyen szabadságától megfosztott személlyel. Ennek érdekében csoportos és négy szemközti beszélgetésekre is alkalmat teremtenek.

– A látogatások időtartama 2015-ben hat óra és két nap között változott, és a helyszínen a személyzetnek adott visszajelzéssel zárult.

– A látogatások kiterjednek a szabadságelvonás valamennyi területére, így a befogadásra, a fogva tartás tárgyi feltételeire, a kiszolgáltatott csoportok helyzetének önálló értékelésére, az egészségügyi ellátásra, a foglalkoztatásra, a szabadidős programokra, a kényesítő és egyéb fegyelmező eszközök használatára, a panaszmechanizmusokra, továbbá a szabadságuktól megfosztott személyek egymás közötti és a fogvatartási hely állományával való viszonyára.

– A jelentés elkészítését a látogatócsoport tagjainak eszmecsereje előzi meg.

– A látogatásról készített jelentés az NMM munkatársainak pozitív és negatív tapasztalatait is ismerteti, megállapításai egyaránt szolgálják a látogatás helyszínén tapasztalt nem megfelelő gyakorlatok megszüntetését, valamint a megelőzést szolgáló intézkedések hatékonyságának növelését.

– A biztos a jelentéseit megküldi az érintett fogvatartási helyszín vezetője mellett a jelentésben foglalt ajánlások címzettjeinek, a CKT tagjainak, és a CPT magyar tagjának is. Ezen túl a jelentéseket a biztos hivatalának weboldalán is elérhetővé teszik.

Az OPCAT 22. cikke<sup>40</sup> a látogatással érintett szervezet párbeszéd folytatására kötelezi a megelőző mechanizmussal. Az Ajbtv. ugyanakkor az érintett szerv számára azt írja elő, hogy a biztos megállapításaira meghatározott időtartamon belül érdemben reagáljon. Ezen követelményt a biztos nemcsak az általános alapjogvédelmi feladatának teljesítése során, hanem az NMM feladataival összefüggésben is érvényesíti.<sup>41</sup> Az ajánlások következményeit érintően a biztos gondosságát igazolja, hogy a Fiatalkorúak Büntetés-végrehajtási Intézetében 2015-ben tapasztalt körülmények miatt 2016-ban az NMM már ismételt látogatást és utóvizsgálatot folytatott.

## KÖVETKEZTETÉSEK

A nemzeti megelőző mechanizmus létrehozatala és működése hazánkban nemzetközi és hazai gyökerekből egyaránt fakadó, hosszas és tudatos előkészítő munkálatok eredménye; 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 beillesztésből és a hazai jogszabályi környezetben történő munkavégzésből fakadnak. Mindezek ismeretében működését akkor tekinthetjük eredményesnek és hatékonynak, ha feladatait a nemzetközi és hazai elvárásoknak egyaránt megfelelően, ezek között összhangot teremtve képes ellátni.

A fenti elemzés egyértelműen arra enged következtetni, hogy az összhang kialakításában a biztos sikeres munkát végzett. A nagy körülményekkel ellátott 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 alapvető jogok biztosításának hatékony jogvédelmi eszköze.

Az OPCAT 17. cikke szerint „[a] decentralizált egységek által létrehozott mechanizmusokat akkor lehet nemzeti megelőző mechanizmusnak nevezni a jelen jegyzőkönyv alkalmazásában, ha megfelelnek a jelen jegyzőkönyv rendelkezéseinek”. Úgy vélem, hogy a hazai megelőző mechanizmus – az alapjogi biztos tevékenységeként meghatározott NMM – megfelel az OPCAT és az ENSZ kínzás elleni egyezménye által támasztott követelményeknek. Ameddig a kezdeti tudatosság, alaposság és érzékenység jellemzi az NMM működését, nem férhet kétség a szabadságvesztés végrehajtása felett gyakorolt kontrolltevékenységének hatékonyságához és hasznosságához.

## JEGYZETEK

1. *A magyar büntetőpolitika perspektívái az európai integrációban. Összehasonlító jogi vizsgálat az ember jogok érvényesüléséről a büntető igazságszolgáltatás rendszerében*, Beszámoló az 1991. január 1. és 1994. december 31. között lefolytatott OTKA 2426. sz. kutatásról, témavezető Dr. HORVÁTH Tibor egyetemi tanár, Miskolci Egyetem Bünyügyi Tudományok Tanszéke, 32.
2. CSERNYÁNSZKY Lajos – HORVÁTH Tibor – HEYLMANN Katalin – KABÓDI Csaba – LŐRINCZ József – NAGY Fe-

renc – PALLÓ József: *Büntetés-végrehajtási jog*, Rejtjel Kiadó, Budapest, 2007, 303.

3. Az alábbi nemzetközi büntetőügyi kongresszusokon a magyar igazságügyi minisztérium képviselői is részt vettek: 1878 – Stockholm, 1885 – Róma, 1890 – Szentpétervár, 1895 – Párizs, 1900 – Brüsszel, 1905 – Budapest, 1925 – London. SZÖLLÖSY Oszkár: *Magyar büntetőügy. A szabadságvesztés büntetések végrehajtása*, Budapest, 1930, 40.
4. Lásd részletesebben: BALOGH László – HORVÁTH Tibor: *Büntetés-végrehajtási jog*, I. kötet, BM Könyvkiadó, Budapest, 1983, 28.
5. Lásd CSERNYÁNSZKY – HORVÁTH – HEYLMANN – KABÓDI – LŐRINCZ – NAGY – PALLÓ (2. vj.) 304.
6. SZABÓ Máté – HARASZTI Margit Katalin: *Az emberi jogok fejlődésének globális és európai fordulópontjain*, <http://www.ajbh.hu> (2015. augusztus 19.), 1.
7. Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
8. A kínzás és más kegyetlen, embertelen vagy megalázó büntetések vagy bánásmódok elleni nemzetközi egyezmény kihirdetéséről szóló 1988. évi 3. törvényerejű rendelet.
9. Committee Against Torture.
10. 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.
11. European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment and Punishment.
12. Lásd részletesebben: PULSZKY Ágost – TAUFFER Emil: *A büntetőügy múltja, elmélete, jelen állása, különös tekintettel Magyarországra*, A M. K. Tud. Egyetem által 1866. évben első díjra érdemesített pályamű, Pest, Emich Gusztáv kiadványa, 1867, 43–46.
13. Lásd részletesebben: LŐRINCZ József: *A büntetés-végrehajtás civil kontrollja*, *Belügyi Szemle*, 2002/2-3, 175–179.
14. RUZSONYI Péter: *Konvenció, Büntetőügyi Szemle*, 1993/4, 92–93.
15. A közigazgatási bizottságok hatáskörét az 1876. évi VI. törvény cikk 37-38. §-ai terjesztették ki a börtönökre.
16. Lásd LŐRINCZ (13. vj.) 172–173.
17. „Ha a felügyelő bizottság tagjai vennének maguknak fardságot az illető intézetek időközönkénti meglátogatására és a letartóztatottakat törekednének egyénenként megismerni, akkor ez igen becses intézkedés volna. De tudunkkal a bizottságok azon tagjai, kik hivatásuknál fogva nem kötelesek különben is érintkezni a letartóztatottakkal, az intézeteket sohasem látogatják. Így természetes, hogy véleményök az iránt, hogy egy bizonyos egyénnel mi történjék, vajmi csekély értékkel bír.” FAYER László: *A magyar büntetőjog kézikönyve*, Első kötet, Budapest, 1900, 178.

18. Lásd LŐRINCZ (13. vj.) 167.
19. *Előrehozott büntetés. Rendőrségi fogdák – fogvatartottak a rendőrségen*, szerk. KÖVÉR Ágnes – KÓSZEG Ferenc – ZÁDORI Zsolt, Alkotmány- és Jogpolitikai Intézet (COLPI) – Magyar Helsinki Bizottság, Budapest, 1997.
20. EÖRSI János – JELENCICS Zsuzsa – KÁDÁR András Kristóf – MÁNDLI Iván – SOMOGYI János: *Kettős mérce. Börtönviszonyok Magyarországon*, Magyar Helsinki Bizottság, Budapest, 2002.
21. Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
22. Subcommittee on Prevention of Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
23. HAJAS Barnabás – SZABÓ Máté: *Az alapvető jogok húsz legutóbbi évéről – Magyarországon (1988–2008)*, <http://www.ajbh.hu> (2015. augusztus 19.), 33.
24. Ajbtv. 2. § (6) bekezdés: „Az alapvető jogok biztosa el látja 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.”
25. Ajbtv. III/A. Fejezet, 39/A.–39/E. §
26. Ahogyan Lajtár István utal rá: a biztos „[c]sak szükség esetén tart ellenőrzést, tehát nem rendszeresen, ami pedig már nem tekinthető felügyeletnek”. LAJTÁR István: A büntetés-végrehajtási jogharmonizáció és a végrehajtás külső kontrollja, *Ügyészek Lapja*, 1997/5, 65.
27. „Emberi jogok kint és bent – ombudsmani szemmel”, *AJB Projektfüzetek*, 2013/2, 19.
28. PAJCSICSNÉ CSÓRÉ Erika: Országgyűlési biztosi tájékoztató a magyar büntetés-végrehajtásban tapasztalatról, <https://www.ajbh.hu> (2015. augusztus 29.), 2.
29. Lásd: *Az alapvető jogok biztosának 2015. évi átfogó jelentése az OPCAT nemzeti megelőző mechanizmus tevékenységéről*, <http://www.ajbh.hu/opcat>, 14.
30. Lásd: 29. vj., 14–15.
31. Lásd: <http://www.ajbh.hu/opcat-ckt> (2015. július 21.)
32. 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.
33. Az alapvető jogok biztosa által meghívott szervezetek: a Magyar Orvosi Kamara, a Magyar Pszichiátriai Társaság, a Magyar Dietetikusok Országos Szövetsége és a Magyar Ügyvédi Kamara.
34. A 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).
35. 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 Fogyatékosokkal élő személyek jogairól szóló egyezmény és az ahhoz kapcsolódó Fakultatív Jegyzőkönyv kihirdetéséről szóló 2007. évi XCII. törvény.
36. 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.
37. Lásd: 29. vj.
38. <https://www.ajbh.hu/opcat-jelentesek>
39. Így például a meglátogatott rendőrségi fogdák felkeresésére késő éjszaka került sor.
40. OPCAT, 22. cikk: „A részes állam illetékes hatóságai megvizsgálják a nemzeti megelőző mechanizmus ajánlásait, és párbeszédet folytatnak azzal a lehetséges megvalósítási intézkedésekről.”
41. Ha a biztos a vizsgálat eredményei alapján arra a megállapításra jut, hogy az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásság fennáll, annak orvoslására ajánlást tehet. Amennyiben az alapvető jogokkal kapcsolatos visszásságot a vizsgált hatóság saját hatáskörben meg tudja szüntetni, a biztos kezdeményezheti a vizsgált hatóság vezetőjénél a visszásság orvoslását. Ha a vizsgált hatóság vagy felügyeleti szerve az érdemi állásfoglalás kialakítását és az annak megfelelő intézkedés megtételét elmulasztja, vagy az alapvető jogok biztosa az állásfoglalással, a megtett intézkedéssel nem ért egyet, az ügyet az éves beszámoló keretében az Országgyűlés elé terjeszti, és kérheti az ügy kivizsgálását. Ha megállapítása szerint a visszásság kirívóan súlyos, illetve a természetes személyek nagyobb csoportját érinti, indítványozhatja, hogy az Országgyűlés az adott kérdés megtárgyalását már az éves beszámolót megelőzően tűzze napirendre. Továbbá, szükség esetén a legfőbb ügyész útján kezdeményezheti az ügyész fellépését; az Alkotmánybírósághoz fordulhat; valamint büntetőeljárást, szabálysértési, illetve fegyelmi eljárást is kezdeményezhet.