

PÁZSIT VERONIKA – TALLÓDI ZOLTÁN

Börtönzsúfoltság kontra nemzetállamok

Az Európa Tanács¹ nemzetközi szervezetének Magyarország 1990. november 6. óta tagja, az emberi jogok és az alapvető szabadságok védelméről szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt egyezményt 1992. november 5-i hatállyal ratifikálta és az 1993. évi XXXI. törvénnyel hirdette ki. Az emberi jogok védelmére felállított Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: bíróság) strasbourgi székhellyel működik Franciaországban (*kép*). Jelenlegi formájában (a korábbi kétfokozatú bizottság és bíróság helyett) 1998. november 1-jén jött létre. Magyarország az egyezmény és az ahhoz tartozó nyolc kiegészítő jegyzőkönyv kihirdetésével a bíróság joghatóságát is elismerte.

Az Emberi Jogok Európai Bírósága²



A bíróság ítélete az egyezmény 46. cikke értelmében kötelező az ügyben félként szereplő felekre. A bíróság ítélete egyebek mellett tartalmazza az eljárásban részt vevő bírák nevét, az ítélethozatal időpontját, a felek és képviselőik nevét, az eljárás menetét, az ügyben megállapított tényállást, a felek előadásainak lényegét, a jogi elemzést, az érdemi rendelkezést, ha ilyen megállapítására sor került, végül a marasztalás és a költségek összegét (az esetle-

¹ <http://www.coe.int/en/web/portal/home>;

<http://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=applicants/hun&c>

² A kép forrása: <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=21931013>

ges késedelem esetén fizetendő kamatot), illetve az egyes kérdésekben a döntések szavazati arányait.

A konkrét ügyben nem kötelezheti a bíróság bizonyos intézkedések megtételére az államokat, de azt jelezheti, hogy egy jogsértés orvoslására például az ügy újratárgyalását vagy a kérelmező szabadlábra helyezését, vagy adott esetben a tulajdon visszaadását tartaná legmegfelelőbb megoldásnak. Az államok a miniszteri bizottság évtizedes gyakorlata értelmében általános, megelőző jellegű intézkedéseket is kötelesek tenni, amelyek értelemszerűen túlmutatnak a kártérítés fizetésén.

Ha ugyanabban a problémában gyökeredző számos panasz érkezik a bírósághoz, akkor az kiválaszthat a kérelmek közül egyet (vagy néhányat), amelyet soron kívül bírál el, és amelynek elbírálásakor a konkrét ügyön túlmutató megoldást keres. Ebben az úgynevezett „vezető ítéletben” (*pilot-judgment*) a bíróság nemcsak a jogsértés megtörténtét állapítja meg a konkrét ügyben, hanem megjelöli annak a nemzeti jogrendszer működési zavarában rejlő forrását és útmutatást ad az érintett kormánynak, hogy miképpen küszöbölje ki ezt a működési zavart. A strukturális problémát feltáró ítélet célja, hogy lehetővé tegye az „ismétlődő” panaszok számának csökkentését: egyrészt a probléma megszüntetésével, másrészt egy olyan hazai jogorvoslat megteremtésével, amely azokban az ügyekben is orvoslást nyújt, amelyek már a bíróság előtt vannak.

Ennek az eljárásnak a célja – a bíróság ügyterhének csökkentése mellett –, hogy az érintettek gyorsabban jussanak jogorvoslathoz egy hazai eljárás keretében, hiszen a tömeges ismétlődő kérelmek a bíróságot annyira leterhelik, hogy ezeknek a kérelmeknek az elbírálására – tekintettel arra, hogy a fontos jogi problémát felvető és egyéb sürgős ügyek elsőbbséget élveznek – a bíróság előtt biztosan évekig kellene várni.

Az ügyek korántsem zárulnak le az ítélettel vagy határozattal. Az ezt követő végrehajtási szakasz legalább annyi odafigyelést, munkát és időt igényel a részes államoktól, mint az eljárás korábbi szakasza. A bíróság előtt befejeződött ügyek végrehajtását az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága ellenőrzi. A hivatal készíti elő a miniszteri bizottság részére az ítéletek végrehajtásáról szóló döntések tervezetét. A végrehajtásáért felelős illetékes szervezeti egység ezért minden egyes ítéletről úgynevezett akciótervet (ha még intézkedést kell tennie az államnak és az ügy nem zárható le), vagy pedig akciójelentést kér (ha az adott állam már minden intézkedést megtett). Általános intézkedésként többnyire a jogszabály-módosításokat szokták számon kérni az államokon. Az ügyben szükséges egyedi intézkedések: a kártérítések kifizetése, az ítéletek lefordítása és a nemzeti nyelven történő közzététele, valamint

megküldése az érintett hatóságoknak, bíróságoknak. Egyéb konkrét intézkedések megtétele is szükséges lehet (például felülvizsgálati kérelem benyújtásának kezdeményezése a magyar Be. alapján a büntetőügyekben. A miniszteri bizottság az ügyek lezárásáról – amikor úgy látják, hogy minden intézkedés megtörtént – végleges határozatot hoz.

A bíróság több ítéletében is érintette a magyarországi fogva tartási körülményeket, míg végül 2015. március 10-én meghozta vezető ítéletét a *Varga és mások kontra Magyarország-ügyben*³ (14097/12., 45135/12., 73712/12., 34001/13., 44055/13. és 64586/13. számú kérelmek). A bíróság a leírt börtönkörülményeket összességükben értékelte és megállapította, hogy azok a kérelmezők megalázó bánásmódját idézték elő, sérelmezte továbbá, hogy az érintettek számára nem áll rendelkezésre hatékony hazai jogorvoslat panaszaik orvoslására, ezért felhívta hazánkat, hogy készítsen cselekvési tervet. A cselekvési terv Európa Tanácsnak való megküldésére 2015. december 9-én került sor. A cselekvési terv két fő intézkedési lépést határozott meg, egyrészt bemutatta a tervezett intézkedéseket a büntetés-végrehajtási intézetek (a továbbiakban: bv. intézet) fejlesztésével és a zsúfoltság csökkentésével kapcsolatban, másrészt a hazai jogorvoslatokat illetően utalt egy új, „sui generis” kompenzációt kínáló jogintézmény bevezetésére.

A törvényjavaslatot, amelynek révén hazánk eleget tehet a bíróság által megfogalmazott kívánalmaknak a sérelem bekövetkezésének megelőzését célzó preventív típusú, illetve a sérelem bekövetkezése esetén megfelelő kompenzációt kínáló jogorvoslat megteremtésével, 2016. október 25-én fogadta el az Országgyűlés⁴. Az új jogintézmények beiktatására a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvényben került sor (a továbbiakban: Bv. tv.). A büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvényt és ehhez kapcsolódóan más törvények módosításáról szóló 2016. évi CX. törvényt 2016. november 4-én hirdették ki, a módosítások hatálybalépésének időpontja 2017. január 1.

A tanulmány célja annak vizsgálata, hogy a cselekvési terv részeként bevezetett jogintézmények miként hatályosulnak a gyakorlatban, és hogy a kompenzáció megfelel-e a bíróság által támasztott követelményeknek. A tanulmány emellett a preventív és kompenzációs jogorvoslatot kínáló jogintéz-

³ [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-152784"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{) Az ítélet magyar nyelven is elérhető.

⁴ Az Országgyűlés az egységes javaslatot 110 igen szavazattal, 23 nem ellenében, 35 tartózkodás mellett fogadta el.

mények bemutatásával és a nemzetközi kitekintéssel a büntetés-végrehajtási szakterületen tevékenykedők szakmai ismeretei bővítését is szolgálhatja.

A bv. intézetekben való elhelyezési körülményekről tágabb képet kaphatunk, ha azt is vizsgálat tárgyává tesszük, hogy a zsúfolt elhelyezési körülmények mellett mely, az alapvető jogok sérülését okozó elhelyezési körülmények jelennek meg hivatkozási alapként a kártalanítás iránti kérelmekben. A kutatási kérdések közé tehát bekerült azt is, hogy a büntetés-végrehajtási bírák a zsúfoltságon túl, mely alapvető jogokat sértő elhelyezési körülményeket milyen súllyal veszik figyelembe a kártalanítás napi tételének meghatározásakor, az eljárási mechanizmus mennyire gördülékeny, és hogy milyen gyakorlati nehézségekkel kell szembenézniük a jogalkalmazóknak. Az így megszerzett ismeretek akár hasznosíthatók lehetnek a fejlesztések és felújítások ütemezésének meghatározásakor, vagy akár a jogi szabályozás esetleges felülvizsgálata során.

A kutatás anyagát képezték a Fővárosi Törvényszéken befejezett kártalanítási ügyek aktái, az Igazságügyi Minisztériumhoz 2017. július 15. napjáig a kifizetés teljesítésére beérkező kártalanítási határozatok, valamint a kártalanítási kérelmekre és az eljárásra, továbbá a bv. intézetek aktuális telítettségére vonatkozó statisztikai adatok, továbbá személyes interjú készült a Fővárosi Törvényszék két kártalanítási ügyekben eljáró büntetés-végrehajtási bírójával.

A kutatás módszertana lényegét tekintve utólagos hatásvizsgálatnak tekinthető, amely olyan információgyűjtő és -elemző tevékenység a közigazgatásban, amelynek elsődleges célja a szabályozás hatékonyságának növelése azáltal, hogy a feltárt eredmények visszacsatolhatók legyenek a jogalkotási folyamatba. A folyamat magában foglalja a szabályozás célzott és tényleges következményeinek a feltételezett hatásokhoz igazodó részletességben történő megvizsgálását és az eredmények összegzését. Jelen esetben az elvárt eredmény a bíróság vezető ítéletében és gyakorlatában megfogalmazott követelményeknek való megfelelés. Mindehhez a tanulmány egy körképet is nyújt a hasonló helyzetben lévő európai országokról és a bv. intézetekben uralkodó zsúfolt elhelyezési körülményekre adott megoldásokról.

Börtönviszonyok Európában

Börtönnépességi mutatók

A börtönzsúfoltság problémája világjelenség, így több európai államban is jelentkezik. Mindamellet az elmúlt évek statisztikai kedvező tendenciákat is mutatnak. Az Európai Tanács tagállamai börtöneiben fogva tartottak száma 2014-

1. számú táblázat
A világ börtönnépességének megoszlása⁵

földrész	börtönnépesség (fő) (2015. október 31.)	Népesség (millió fő)	Börtönnépességi ráta (%) (százezer lakosra számítva)
Afrika	1 038 735	1102	94
Amerika	3 780 528	977	387
Ázsia	3 897 797	4227	92
Európa	1 585 348	827	192
Óceánia	54 726	39	140
Összesen	10 357 134	7172	144

Forrás: www.kcl.ac.uk/depsta/rel/icps/worldbrief

ről 2015-re 6,8 százalékkal csökkent, azonban a börtönök túlszűfolttsága továbbra is probléma maradt tizenöt országban, az Európa Tanács legutóbbi éves büntető statisztikái szerint (SPACE I: jelentés és beszámoló; SPACE II: jelentés)⁵. 2015-ben 1 404 398 személyt tartottak fogva különböző bv. intézetekben Európában, 102 880-nal kevesebbet, mint az előző évben. A börtönnépességi ráta, amelyet gyakran használnak egyfajta mutatóként, szintén hét százalékkal csökkent, 124 fogvatartottról 115,7-re (százezer lakoshoz viszonyítva).

Az Európa Tanács főtitkára, *Thorbjørn Jagland* azt nyilatkozta, hogy „a teljes európai börtönnépesség csökkenése üdvözlendő. A különböző, alternatív büntetések egyre növekvő számban való alkalmazása azonban segíthet a bűnözők visszaintegrálásában, és hozzájárulhat a túlszűfolttság ellen folytatott küzdelemhez is.”⁶

A 2014-es adatokhoz képest 2015-ben a fogvatartottak aránya jelentős mértékben csökkent Görögországban (18,8 százalékkal), Horvátországban (10,2), Dániában (11,9), Észak-Írországban (9,7), Litvániában (8,8), Romániában (8,6) és Szlovéniában (8,2). Másfelől az arány nőtt Grúziában (20,5 százalékkal), Macedóniában, (12), Törökországban (11,6), a Cseh Köztársaságban (11,4) és Albániában (10,3).

A börtönnépességi ráta, azaz a százezer lakosra jutó fogvatartottak száma a legmagasabb Oroszországban (439,2), Litvániában (277,7), Grúziában (274,6), Azerbajdzsánban (249,3), Lettországban (223,4), Törökországban (220,4) és a Moldovai Köztársaságban (219,9).

⁵ <http://wp.unil.ch/space/2017/03/space-i-and-space-ii-2015/>

⁶ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=2454899&Site=DC&BackColorInternet=F5CA75&BackColorIntranet=F5CA75&BackColorLogged=A9BACE&direct=true>

Hollandiában (53) és néhány skandináv országban – Finnországban (54,8), Dániában (56,1) és Svédországban (58,6) – a legkedvezőbb a helyzet, ezekben az államokban a legkevésbé jellemző a börtönbüntetések magas aránya.

Annak ellenére viszont, hogy 2015-ben átfogó csökkenés következett be a börtönnépesség arányában, európai szinten nem történt előrelépés a túlszűfolttság mértékében, és a fogvatartottak száma az igénybe vehető helyek felett maradt a börtönigazgatás harmadában. A helyzet néhány országban javult, míg máshol rosszabbodott. Minden száz férőhelyre 93,7 elítélt jutott (2014-ben 93,6), de tizenháromról tizenötre nőtt azoknak az országoknak a száma, ahol gondot okoz a túlszűfolttság.

Intenzív túlszűfolttságról, vagyis a száz helyre jutó fogvatartottak kiemelkedő arányáról számolt be Macedónia (138,2 rab), Spanyolország (133,1), Magyarország (129,4), Belgium (127), Albánia (119,6), Franciaország (113,4), Portugália (113), Szerbia (106,4), Szlovénia (105,8), Olaszország (105,6), Ausztria (103,3) és Románia (101,3).

Három ország, amelyben 2014-ben még nem volt szignifikáns a túlszűfolttság, de 2015-ben már szembesült ezzel a problémával: a Moldovai Köztársaság (2014-ben 96,5-es börtönsűrűséget mértek, 2015-ben 117-et), Törökország (95,9 és 101,3) és a Cseh Köztársaság (93,2 és 100,4). Másfelől azonban a helyzet javult Görögországban, ahol a börtönök telítettsége 121,4-ről 97,6-re esett vissza.

A börtönszűfolttság kérdése az Emberi Jogok Európai Bíróságának napirendjén

Egyre több országban egyre több kérelmező fordul jogorvoslatért a bíróságához. A börtönszűfolttsággal kapcsolatos magyar és nem magyar ügyek a bíróság napirendjén is fontos helyen szerepelnek.

A bíróság a börtöntúlszűfolttság témakörét illetően a *Kovács István Gábor kontra Magyarország*- (15707/10.) ügyben 2012. január 17-én hozott ítéletében állapította meg az egyezmény 3. cikkének megsértését, leszögezve, hogy a kérelmezőt huzamos időn keresztül olyan zárkában tartották fogva, ahol ez egy főre jutó alapterület az Európa Tanács kínzás és embertelen vagy megáldozó bánásmód megelőzésével foglalkozó bizottsága (CPT) által meghatározott minimum, azaz négy négyzetméter alatt volt. A bíróság jelezte az ítéletében, hogy a börtönök túlszűfolttsága olyan, más strasbourgi döntésekben (például *Szél kontra Magyarország*-ügy, 30221/06. számú kérelem, 2011. jú-

nus 7-én kelt ítélet) is kifogásolt súlyos gond hazánkban, ezt a magyar hatóságoknak hatékony intézkedésekkel mielőbb ki kell küszöbölniük.

Az említett ítéletek hatására mind többen fordultak a bírósághoz. A bíróság ennek hatására érzékelte, hogy egy tömeges, strukturális és rendszertani problémával áll szemben. Ekkor hozta meg a Varga és társai ügyben vezető ítéletét.

A hat kérelmező beadványában közös elem volt a súlyosan túlszűfolt zárka (1,5–3,3 négyzetméter egy főre jutó lélettér). Ezen túlmenően a kérelmezők a fogva tartásuk egyéb körülményeit (például rossz minőségű és kevés élelem, rövid idő a levegőn való tartózkodásra, megfelelő szellőzés hiánya, illemhely nem megfelelő elkülönítése) és a hatékony jogorvoslat hiányát is kifogásolták.

*A hazai jogorvoslatok kimerítése
és az egyezmény 13. cikkének megsértése*

Az ügy érdemi vizsgálata során a bíróság hivatkozott korábbi ítéleteire (*Benediktov kontra Oroszország*, 106/02., 29. §; *Roman Karasev kontra Oroszország* 30251/03., 79. §), amelyekben kimondta, hogy a fogva tartás embertelen vagy megalázó körülményeivel kapcsolatos panaszok tekintetében kétfajta jogorvoslat lehetséges: a fogva tartás tárgyi körülményeinek javítása, illetve a fogva tartás körülményei következtében elszenvedett kár vagy veszteség kompenzálása. A kínzás tilalmának alapvető jogát érintő esetekben a preventív és kompenzációs jogorvoslatoknak egymást kiegészítve kell érvényesülniük annak érdekében, hogy hatékonyan minősüljenek (*Torreggiani és mások kontra Olaszország* 43517/09., 46882/09., 55400/09., 57875/09., 61535/09., 35315/10. és 37818/10., 50. és 96. §). A konkrét ügyben a bíróság úgy ítélte meg, hogy a kormány által igénybe vehető jogorvoslatként hivatkozott polgári jogi nem vagyoni kártérítési per nem tekinthető hatékony – és ezáltal kimerítendő – jogorvoslatnak. A kérelmezők által benyújtott egyedi bírósági döntésekre hivatkozva a bíróság megállapította, hogy a legtöbb esetben vagy az alperes állami szerv vétkességének hiányát állapították meg, vagy arra hivatkoztak, hogy a körülmények a fogva tartás természetes velejárói. Még abban az esetben is, ha megállapították a bíróságok a börtönkörülmények személyhez fűződő jogokat sértő voltát, a bv. intézetet felmentették mindennemű felelősség alól.

A bv. intézetek vezetőihez, valamint a büntetés-végrehajtás törvényességi felügyeletét ellátó ügyészhez intézett panasz vonatkozásában pedig a bíróság utalt a *Szél kontra Magyarország-ítéletre*, amelyben már megállapította, hogy azok sem minősülnek hatékony jogorvoslatnak.

Az egyezmény 3. cikkének állítólagos megsértése

3. cikk – Kínzás tilalma

Senkit sem lehet kínzásnak, vagy embertelen, megalázó bánásmódnak vagy büntetésnek alávetni.

A bíróság számos, a börtönkörülményekkel kapcsolatos korábbi ítéletére hivatkozva (például *Ananyev és mások kontra Oroszország*, 42525/07. és 60800/08., 98. §) felidézte a 3. cikk általános elveit. Ilyen panaszok tekintetében a bíróság három feltétel meglétét vizsgálja: 1. van-e minden fogvatartottnak saját alvóhelye a cellában; 2. van-e fejenként három négyzetméternyi személyes terük; illetve 3. elég nagy-e a teljes cellaméret ahhoz, hogy a cellában tartózkodó fogvatartottak szabadon mozoghassanak a berendezési tárgyak közt. Bármely feltétel hiánya a 3. cikk megsértésének gyanúját alapozza meg. A fejenkénti három négyzetméter meglétének hiánya pedig önmagában is a 3. cikk megsértését okozza (*Nieciecki kontra Görögország*, 11677/11., 49–51. §). Mindamellet a bíróság számos egyéb körülményt is figyelembe vesz az egyezményesértés megítélésére és a kártérítés összege szempontjából, mint például a fogva tartás hosszát, a szabadtéri mozgási lehetőségeket, vagy a fogvatartott testi és lelki állapotát.

A bíróság a kérelmezők által említett panaszokat összességükben értékelte, és megállapította, hogy azok elég súlyosnak tekinthetők a 3. cikk megsértésének megállapításához. A fogvatartottak rendelkezésére álló korlátozott élettér, amelyet az egyéb hátrányos körülmények tovább súlyosbítottak, a kérelmezők megalázó bánásmódját idézték elő.

Itt kell megemlíteni, hogy a fogva tartás körülményei akár már egy tíznapos fogva tartás mellett is elegendők lehetnek a 3. cikk sérelmének megállapításához, ha azok a kérelmező által állítottan rosszak és az érintett kormány által nem cáfolhatók (*Karapetyan v. Örményország*, 2009. október 27., 22387/05.). Vagyis akár már egy néhány órán keresztül a bírósági tárgyalásra várakozás is egyezményesértő lehet egy egy-két négyzetméteres helyen, ha itt a kérelmező sokadmagával kényszerül szorongani, nem kap vizet, élelmet, és nem jogosult vécéhasználatra (*Valeriu és Nicolae Rosca v. Moldova*, 2009. október 20., 41704/07.).

Az egyezmény 13. cikkének állítólagos megsértése

13. cikk – Hatékony jogorvoslathoz való jog

Bármelynek, akinek a jelen egyezményben meghatározott jogait és szabadságait megsértették, joga van ahhoz, hogy a hazai hatóság előtt a jogsérelem ha-

tékony orvoslását kérje az esetben is, ha e jogokat hivatalos minőségben eljáró személyek sértették meg.

A bíróság több ügyben megállapította, hogy a hazai jogorvoslatok kimerítésére vonatkozó szabály megköveteli a kérelmezőktől, hogy először a nemzeti jogrendszer által lehetővé tett jogorvoslatokat vegyék igénybe, ilyen módon felmentve az államokat a bíróság előtti felelősségre vonás alól az előtt, hogy lehetőségük lett volna a jogsértés helyrehozatalára a saját jogrendszerükön keresztül. A hazai jogorvoslatok kimerítésének szabálya azon alapul, hogy a nemzetközi bíróság előtti eljárás megindítása előtt a felelősségre vont állam számára lehetővé kell tenni, hogy az állítólagosan okozott kárt a saját jogrendszerének keretében rendelkezésre álló hazai eszközökkel orvosolja (lásd Appeldául No. 12945/87., *Hatjianastasiou v. Greece*, Decision of 4 April 1990, D.R. 65. pp. 173–177.). Ezen elvek alapján az állam számára biztosítani kell annak lehetőségét, hogy megvizsgálja, elismerje és orvosolja az egyezményben védett jogok megsértését. A kiegészítő jelleg különösen azon államok vonatkozásában hangsúlyozott, amelyek az egyezményt a nemzeti jogrendszerük részévé tették. Magyarországon az egyezményt (az 1993. évi XXXI.) törvénnyel kihirdették, ilyen módon az a nemzeti jogrendszer részévé vált, s rendelkezéseit a bíróságok közvetlenül alkalmazhatják.

A 13. cikk az egyezmény alapján benyújtott, „érvekkel alátámasztható panasz” lényegével foglalkozó, és megfelelő orvoslást nyújtó hazai jogorvoslat biztosítását követeli meg, bár a szerződő államoknak bizonyos mértékű mérlegelési jogkörük van azon módot illetően, ahogyan az e rendelkezés alapján rájuk háruló egyezménybeli kötelezettségüknek eleget tesznek. A 13. cikk alapján fennálló kötelezettség terjedelme az egyezmény alapján tett kérelmezői panasz természetétől függően változik. Mindenesetre a 13. cikk alapján megkövetelt jogorvoslatnak gyakorlatilag és jogilag is „hatékornak” kell lennie. A hatékonyság feltétele, hogy az adott jogorvoslat tekintetében az állam joggyakorlatot tudjon bemutatni, ami a rendszer működőképességének garanciája.

Az egyezmény 46. cikkének alkalmazása

46. cikk – Az ítéletek kötelező ereje és végrehajtása

1. A magas szerződő felek vállalják, hogy magukra nézve kötelezőnek tekintik a bíróság végleges ítéletét minden ügyben, amelyben félként szerepelnek.

2. A bíróság végleges ítéletét el kell juttatni a miniszteri bizottsághoz, amely ellenőrzi annak végrehajtását.

A bíróság emlékeztetett arra, hogy korábban több ügyben állapította meg az egyezmény 3. cikkének megsértését hasonló fogva tartási körülmények okán. Az egyezmény megsértése a magyar büntetés-végrehajtási rendszer nem megfelelő működéséből, valamint az elégséges jogi és adminisztratív garanciák meglétének hiányából fakad. A bíróság tehát arra a következtetésre jutott, hogy a probléma ismétlődése és állandósulása, az érintettek nagy száma, valamint részükre hazai szinten gyors és megfelelő jogorvoslat megítélésének szüksége a vezető ítéleten alapuló eljárást teszi szükségessé.

A bíróság kivételes esetekben – az érintett tagállam 46. cikkben előírt kötelezettségének teljesítését elősegítendő – megjelöli azokat a lehetséges intézkedéseket, amelyekkel a szerződő állam a jogsértő helyzetet rendezni tudja (*Broniowski kontra Lengyelország*, 31443/96.). Az ítélet felhívta a kormány figyelmét arra, hogy pénzügyi vagy logisztikai nehézségek ellenére kötelesek a fogvatartottak emberi méltóságát tiszteletben tartó büntetés-végrehajtási rendszert működtetni. A börtönkörülmények javítására nyitva álló lehetőségek közül a bíróság kiemelte a fogva tartással nem járó büntetések kiszabásának szélesebb körben történő alkalmazását, valamint az előzetes fogva tartás elrendelésének minimalizálását. A bíróság utalt a miniszteri bizottság azon ajánlására, hogy az ügyészek és bírók a fogva tartás alternatíváját a lehető legszélesebb körben alkalmazzák, ez Olaszországban is látványos eredményeket hozott. Másrészt, az egyezmény 13. cikkének megsértése fényében az államnak a már meglévő jogorvoslatait kell módosítania, vagy újakat bevezetnie annak érdekében, hogy a hatékony jogorvoslat lehetőségét megteremtse. Ennek kapcsán a bíróság emlékeztetett arra, hogy az eljárás elhúzódásának okán a kiszabott büntetés lényeges enyhítése bizonyos esetekben megfelelő jogorvoslatnak minősül.

A bíróság tehát megállapította, hogy a nemzeti hatóságoknak olyan hatékony jogorvoslatot/jogorvoslatokat kell rövid időn belül bevezetniük, amely(ek) mind preventív, mind kompenzációs természetűek, és a börtöntúlzsúfoltság ellen érdemi, hatékony jogorvoslatot jelent(enek).

A bíróság hangsúlyozta, hogy a vezető ítélet által elérni kívánt cél megvalósításához a magyar jogrendszerben és -gyakorlatban késedelem nélkül meg kell tenni a szükséges változtatásokat. A probléma természetének fényében a bíróság a szükséges intézkedések megtételére konkrét határidőt nem kötött ki, hanem azt a kormányra bízta azzal, hogy azokat a lehető leggyorsabban tegye meg. A bíróság felhívta a kormányt, hogy a miniszteri bizottság felügyelete mellett az ítélet véglegessé válásának napjától számított hat hónapon belül készítsen egy cselekvési tervet, amely tartalmazza, hogy milyen

szükséges intézkedéseket, valamint preventív és kompenzációs jogorvoslatokat vezetnek be a 3. cikk állítólagos megsértésével összefüggésben. A függőben lévő hasonló ügyek tekintetében azonban a bíróság úgy ítélte meg, hogy azok vizsgálatát nem függeszti fel: azok folyamatos feldolgozásával is az ítéletből fakadó kötelezettségére kívánják emlékeztetni az államot.

Nemzetközi példák, egy olasz vezető ítélet következményei

Nem Magyarország az egyetlen európai uniós állam, amellyel szemben eljárás indult a bíróság előtt a börtönök túlszűfolttsága miatt.

Ezek közül a *Mandic és Jovic kontra Szlovénia*- (5774/10.), valamint a *Stručl és mások kontra Szlovénia*- (5903/10., 6003/10. és 6544/10.) ügyek elsősorban azért érdemelnek kiemेलést, mert egy volt szocialista állam (és egyben jelenleg az Európai Unió tagállama) büntetés-végrehajtási rendszerének állapotát példázza, hogy a ljubljana-i börtönben fogva tartott kérelmezők hosszú időn keresztül olyan zárkában voltak elzárva, ahol az egy főre jutó terület alig 2,7 négyzetméter volt, tekintettel a hatfős cella 16,28 négyzetméteres alapterületére. A kérelmezők idejük jelentős részét a cellájukban töltötték, ahol (miként azt a szlovén ombudsman vizsgálata is megállapította) a nyári hónapokban délután alkalmanként a 28 Celsius-fokot is meghaladta az átlaghőmérséklet. Az ügy érdekessége, hogy a bíróság megítélése szerint a ljubljana-i börtön (és általában a szlovéniai börtönök) éveken át tartó zsűfolttsága olyan probléma, amelynek kezelése érdekében a szlovéniai hatóságoknak intézkedéseket kellene tenniük, hogy elkerüljék a jövőbeni strasbourgi marasztaló ítéleteket. A CPT 2002-ben és 2008-ban is megismételte, hogy Ljubljanában egy cellában legfeljebb négy elítélt elhelyezése volna kívánatos, eme előírás betartására külön is felhívta a strasbourgi bíróság a szlovén kormány figyelmét (*Mandic és Jovic kontra Szlovénia*, 27. pont).

Lengyelország szintén szembesült a börtöntúlszűfolttság problémájával, amelyet több elmarasztaló ítélet is jól mutat (például *Orchowski-ügy*, 17885/04., *Olszewski-ügy*, 21880/03., *Stawomir Musiał-ügy*, 28300/06.).

A bíróság több ügyben elmarasztalta Romániát is az embertelen fogva tartási körülmények miatt az egyezmény 3. cikke alapján. A 2014. december 2-án, a *Cozianu kontra Románia*-ügyben hozott ítéletében állapította meg a bíróság, hogy a négy négyzetméternél jóval kisebb egy főre jutó zárkaterület

olyan túlsúfoltságot okozott, amely helyzetben a megfelelő higiénés szint sem tartható fenn.

Korábban, a *Iacov Stanciu kontra Románia*-ügyben 2012. július 24-én hozott ítéletében a bíróság már megállapította (az egyezmény 46. cikke alapján), hogy az embertelen fogva tartási viszonyok a román börtönökben visszatérő problémának számítanak, amelynek megoldása érdekében – a már elfogadott jogszabály-módosítások mellett – Romániának létre kell hoznia egy hatékony hazai jogorvoslati rendszert, amely által a fogvatartottak elérhetik a jogsértő állapot megszüntetését, és kártérítést is kaphatnak.

Számos ok vezetett oda, hogy az egyezmény 3. cikkének Bulgária általi megsértését állapítsa meg a bíróság a *Slavcho Kostov*-ügyben (28674/03.), ezek egyike a túlsúfoltság volt.

Lettországgal szemben is született elmarasztaló ítélet, amelyet a túlsúfoltt börtönkörülmények és a fogva tartás egyéb hiányosságai váltottak ki (*Bazjaks*-ügy, 71572/01.).

Szintén a higiénés körülmények, valamint a túlsúfoltság vezetett a 3. cikk megsértésének megállapításához Litvániával szemben a *Savenkovas*- (871/02.), valamint a *Karalevicius*-ügyben (53254/99.).

A probléma azonban nem csak a kelet-közép-európai régióban jellemző.

Hasonló döntés született Belgiummal szemben is, ahol is a három négyzetméternél kisebb cellaméret önmagában is a 3. cikk megsértését jelentette (*Vasilescu v. Belgium*-ügy, 64682/12.). Az ügy érdekessége, hogy a fogva tartás csak viszonylag rövid ideig tartott ilyen körülmények között (15 nap).

Görögországgal szemben az *M.S.S. v. Belgium és Görögország*- (30696/09.) ügyben mondták ki az egyezmény 3. cikkének megsértését a túlsúfoltt és nem megfelelő állapotú fogva tartó helyiség okán, igaz, ott nem börtönről volt szó, hanem a repülőtér mellett működő létesítményről, ahol a menekültstátusért folyamodó embereket tartották fogva.

Érdemes megemlíteni az Európai Unión kívül Oroszországot, ahol a rendszerszintű problémára tekintettel, Olaszországhoz hasonlóan, „vezető ítéleten alapuló eljárást” indított a bíróság az *Ananyev és mások kontra Oroszország*- (42525/07. és 60800/08.) ügyben.

A Torreggiani és mások kontra Olaszország-ügy

A börtönök túlsúfoltságával kapcsolatban a bíróság az EU-tagállamok közül Olaszország kapcsán hozott ilyen ítéletet, ugyanis több száz olaszországi fog-

vatartott nyújtott be panaszt. A bíróság a *Torreggiani és mások kontra Olaszország*- (43517/09., 46882/09., 55400/09., 57875/09., 61535/09., 35315/10. és 37818/10.) ügyben (2013. január 8.) megállapította a börtöntúlsúlyfolttság szisztematikus és strukturális jellegét, és kötelezte az olasz államot, hogy hatékony jogorvoslat bevezetésével egy éven belül tegye meg a szükséges lépéseket a probléma kezelésére.

E döntés azért érdemli meg kitüntetett figyelmünket, mert az Olaszország által elkészített, a következőkben részletezett akciótervet javasolta a bíróság Magyarország vonatkozásában is kiindulási alapnak tekinteni. A bíróság ebben az ügyben megállapította, hogy az olasz állam megsértette az egyezmény 3. cikkét (kínzás tilalma) a börtönök túlsúlyfolttsága miatt, és ezt egyéb körülmények tovább súlyosbították. A bíróság felszólította az olasz hatóságokat, hogy egy éven belül vezessenek be olyan jogorvoslatot vagy jogorvoslatokat, amelyek helyrehozzák a börtöntúlsúlyfolttságból eredő jogsérelmet.

Az olasz kormány 2013. november 27-én úgynevezett cselekvési tervet nyújtott be a bírósági ítéletek végrehajtásáért felelős miniszteri bizottsághoz, ez tartalmazta a már megtett és a tervezett intézkedéseket. A cselekvési terv négy pontból áll: 1. jogszabályi változtatások; 2. a börtönök fogva tartási rendjének átalakítása; 3. a büntetés-végrehajtási létesítményeket érintő reformok; valamint 4. új jogorvoslati lehetőségek bevezetése. A dokumentum részletesen ismerteti az egyes pontok terén eddig megtett lépéseket, elfogadott javaslatokat, illetve a parlament által vitára bocsátott előterjesztéseket. Ezek összefoglalva a következők:

A börtönlétesítményekkel kapcsolatos reformok – az olasz állam egyetértett azzal, hogy a börtöntúlsúlyfolttság orvoslását elsődlegesen nem a létesítményekkel kapcsolatos reformok jelentik. Mindamellettszükségszerűnek tartották a régi épületek renoválását, valamint új létesítmények felépítését, ami lehetővé teszi a reformok végrehajtását (közösségi terek, hozzátartozókkal való kapcsolattartás, sportolási lehetőségek stb.).

Kompenzációs természetű jogorvoslatok bevezetése – az olasz megoldás csökkentette az érintett fogvatartott hátralévő büntetését a nem megfelelő börtönkörülmények közt eltöltött időtartam bizonyos százalékával. Ez kivételes intézkedés a 3. cikk megsértése okán fennálló jóvátételi kötelezettség teljesítése érdekében, a pénzbeli kompenzáció kiváltására. E jogorvoslat két feltétel bekövetkezése esetén valósulhat meg: ha a fogvatartott nem helyezhető el megfelelő körülmények között, és ha az érintett kérelmező még a szabadságvesztését tölti. Ha a kérelmező már szabadult, az olasz állam megfelelő kártalanítás bevezetéséről döntött.

A 2014. június 27-én kihirdetett és másnap hatályba lépő törvényerejű rendelet kompenzációs jellegű jogorvoslatot vezet be a 3. cikkel ellentétes fogva tartás orvoslására. Azok, akik még büntetés-végrehajtási intézményben tartózkodnak, kérhetik, hogy a fogva tartásuk hátralévő részét csökkentsék (egy nap csökkentés minden tíz olyan nap után, amelyet a 3. cikkel ellentétes körülmények között voltak kénytelenek tölteni). Azok, akik már szabadultak, vagy akiknek az előzetes fogva tartását már megszüntették, anyagi kártérítést igényelhetnek (napi nyolc euró minden olyan nap után, amelyet a 3. cikkel ellentétes körülmények között voltak kénytelenek eltölteni). A két jogorvoslatot vagylagosan lehet csak igénybe venni. A jogorvoslat iránti igényről mindkét esetben bíróság (a fogva tartás csökkentéséről a büntetés-végrehajtási bíróság, az anyagi kártérítésről pedig polgári bíróság) dönt. A törvényerejű rendelet átmeneti rendelkezéseket is tartalmaz azokra nézve, akik a jogszabály hatálybalépésekor már nem voltak fogva tartva, illetve akik már kérelmet nyújtottak be a bírósághoz. Részükre a jogszabály a polgári peres utat nyitotta meg.

Az intézkedéscsomag kiállta a bíróság próbáját. 2014. szeptember 16-án a bíróság héttagú kamarája elfogadhatatlannak nyilvánított nyolc olyan kérelmet, amelyekben a kérelmezők a börtönkörülményekkel és túlsúlyfóltással kapcsolatban fogalmaztak meg panaszokat (*Rexhepi és mások kontra Olaszország*, 47180/10.). A döntés az olasz állam által időközben bevezetett új jogorvoslati lehetőségek hatékonyságát vizsgálta. A fogva tartás időtartamának csökkentése kapcsán a bíróság megállapította, hogy azt az egyezmény szempontjából hatékony jogorvoslatnak tekinti, mivel 1. kifejezetten az egyezmény 3. cikkének megsértését hivatott orvosolni; valamint 2. az érintett személy büntetésének jelentős csökkentését idézi elő. Az anyagi kártérítés kapcsán a bíróság rámutatott, hogy a tagállamoknak széles mérlegelési jogkörük van, hogy olyan jogorvoslatot vezessenek be, amely illeszkedik saját igazságszolgáltatási struktúrájukhoz és hagyományaikhoz. Elfogadja e jogorvoslat hatékonyságát, ha az ítéletet 1. rövid időn belül meghozzák; 2. megfelelően indokolják; 3. késedelem nélkül végrehajtják; 4. a megítélt kártérítési összeg nem „észszerűtlen” (tehát nem indokolatlanul alacsony – mindamellett lehet kevesebb, mint amit a bíróság ítélne meg). A döntés arra is emlékeztetett, hogy önmagában az anyagi jellegű kártérítés nem jelenthet megfelelő megoldást a börtöntúlsúlyfóltás mint strukturális probléma kezelésére. Végezetül a bíróság hangsúlyozta, hogy e döntés nem jelenti azt, hogy a jövőben ne vizsgálhatná újra e jogorvoslatok hatékonyságát, tekintettel például az egységes joggyakorlat kialakításának követelményére.

A miniszteri bizottság 2014 decemberében megállapította, hogy az összes kérelmezőt szabadon bocsátották, vagy nem túlszűfolt cellákba helyezték át. Mindamellett megemlítette, hogy egy olasz civil szervezet kritikai észrevételeket tett a kompenzációs jogorvoslatra, kiemelve, hogy a fogvatartottak számára bonyolult bírósághoz fordulni kártérítésért, és nem világos, hogy a hazai bíróságok milyen kritériumrendszert alkalmaznak annak megítélésére, hogy a fogva tartási körülmények az egyezmény 3. cikkébe ütköztek-e.

A bíróság Oroszország esetében a nem megfelelő fogva tartási feltételek ismétlődően felvetődő strukturális problémájának gyökerét a börtönrendszeren belüli diszfunkcionalításban (a személyes tér állandó hiánya a zárakban, alvóhelyhiány, a fény és a friss levegő hiánya, a vécé és a mosdó használatakor a privát szféra hiánya) állapította meg. 2002 óta a bíróság nyolcszáz ítéletben állapította meg az Emberi jogok európai egyezménye 3. (embertelen és megállító bánásmód tilalma) és 13. (hatékony jogorvoslatához való jog) cikkének megsértését, és kétszázötven hasonló ügy van folyamatban a bíróság előtt.

Az *Ananyev és mások kontra Oroszország* (42525/07. és 60800/08.) ügyben hozott „vezető ítéletében” a bíróság előírta, hogy az orosz állam az Európa Tanács Miniszteri Bizottságával együttműködve az ítélet véglegessé válásának időpontjától számított hat hónapon belül dolgozzon ki kötelező érvényű menetrendet az egyezmény 3. cikkének állítólagos megsértései vonatkozásában teendő megelőző, valamint kártérítést nyújtó intézkedések bevezetésére. A fogvatartottak jogainak sérelmét azonban olyan alapvetőnek tartotta, hogy úgy határozott: a folyamatban lévő hasonló kérelmek vizsgálatát nem függeszti fel. A bíróság felhívásának megfelelően Oroszország kidolgozta a börtönhelyzet javítását célzó akciótervét, azonban az intézkedések és az azok alapján végrehajtott jogszabály-módosítások inkább a jogorvoslatához való hozzáférésre helyezik a hangsúlyt, nem pedig a fogva tartási körülmények javítására. A vezető ítéletben előírt általános intézkedések implementációjának hiányában a bíróság a hat hónapos határidő lejárta után újabb esetekben is megállapította a 3. és a 13. cikkek sérelmét. A miniszteri bizottság 2014 végéig kérte a hatékony jogorvoslatok bevezetését, azonban erre egyelőre nem került sor. Oroszország csak 2017. április 19-én nyújtotta be aktualizált akciótervét.

A megállító, embertelen bánásmód vizsgálata kapcsán kiemelt figyelmet szentel a bíróság a fogvatartottak rendelkezésére álló alapterület kérdésének. A nem megfelelő alapterületen történő elhelyezés már önmagában egyezményesértő helyzetet teremt. Fontos kérdés annak meghatározása, milyen alapterületen történő elhelyezés lehet a jogsértés alapja.

A bíróság nagykamarája 2016. október 20-án hozott ítéletet a *Muršić kontra Horvátország*- (7334/13.) ügyben, amelyben a többszemélyes cellák egy fogvatartottra jutó minimális személyes terének kérdésével foglalkozott. A bíróság ítéletében meghatározta a börtönsúfoltság értékelése során irányadó elveket és követelményeket, amelyek a következőkben foglalhatók össze:

1. A nagykamara megerősítette, hogy az irányadó minimumkövetelmény a három négyzetméter élettér megteremtése. A számítás során a rendelkezésre álló térből le kell vonni a mosdó és illemhely területét, és bele kell számolni a bútorokat. A három négyzetméteres standard irányadó az előzetes letartóztatásban lévőkre és az elítéltekre is.
2. Ha egy többszemélyes zárkában három négyzetméter alá csökken a rendelkezésre álló élettér, erősen vélelmezhető az Emberi jogok európai egyezménye 3. cikkének megsértése. Ebben az esetben az érintett államnak lehetősége nyílik megcáfolni a vélelmet annak bemutatásával, hogy fennálltak olyan tényezők, amelyek képesek voltak megfelelően kompenzálni a szükséges élettér hiányát. A nagykamara ezzel feloldotta a korábbi esetjogában meglevő ellentmondást, mivel elutasította azt a megközelítést, miszerint a három négyzetméternél kisebb élettér automatikusan a 3. cikk sérelmével jár.
3. A 3. cikk megsértésnek vélelme alapvetően csak a következő tényezők egyidejű fennállása esetén dönthető meg:
 - a) az élettér korlátozása időben rövid, alkalmi és csekély volt;
 - b) a korlátozással egyidejűleg gondoskodtak elegendő zárkán kívüli szabad mozgás és megfelelő zárkán kívüli tevékenységek lehetőségéről; és
 - c) az érintettet „megfelelő fogva tartási intézetben” tartották fogva, és nem állt fenn további súlyosító körülmény a fogva tartási körülményeiben.
4. Ha egy többszemélyes zárkában három és négy négyzetméter közé esik az egy főre jutó élettér, a megfelelő fogva tartási körülmények értékelése során a bíróság fontos tényezőként veszi figyelembe az életteret. Az ilyen esetekben akkor állapítható meg a 3. cikk megsértése, ha a szűk élettér a nem megfelelő fogva tartási körülmények más aspektusaival párosul: ilyennek tekinthető például a természetes fény vagy levegő hiánya, a helyiség nem megfelelő hőmérséklete, a mosdókra és illemhelyekre vonatkozó követelményeknek való meg nem felelés.
5. Hogyha négy négyzetméternél nagyobb terület áll a fogvatartott rendelkezésére, az élettér nagysága önmagában nem okozza a 3. cikk sérelmét.

Külön figyelmet érdemel a 4. pont. E szerint három négyzetméter feletti elhelyezés esetén csak egyes körülmények együttes fennállása esetén állapítható

meg a jogsérelem. Az említett ítéletben a nagykamara kifejtette, hogy habár továbbra is figyelemmel van a CPT minimum standardjaira, nem tartja őket döntő jelentőségűnek a CPT és a bíróság által ellátott különböző feladatokra tekintettel. Ezzel ellentétben a *Varga és társai-ítélet*ben a bíróság több ízben utalt a CPT által felállított standardokra, egyebek között kimondva, hogy „[...] ezek a feltételek nem felelnek meg az CPT és a Bíróság esetjoga alapján megállapított európai szabályoknak” (Varga és mások ítélet, 87. pont).

A magyar szabályozás a Varga-ítélethez igazodóan határozza meg a minimális alapterület követelményét, és elmondható, hogy maradéktalanul megfelel a strasbourgi követelményeknek.

Megállapítható, hogy a bíróság kiemelten súlyos jogsértésként kezeli a börtönzsúfoltság kérdését. Azon országok esetében, ahol a problémakört rendszerszintűnek és strukturálisnak értékelte (például Magyarország, Olaszország), vezető ítéleteket hozott. Az elmarasztalások elegendő alapként szolgál önmagában a férőhely hiánya. E tekintetben a joggyakorlat erőteljesen támaszkodott a CPT ajánlásaira. Ezzel olyan helyzetet alakított ki, hogy a kötelező és végrehajtandó ítéletekben szereplő normatív megállapításokat kötelező hatállyal nem bíró, úgynevezett softlaw-ra vezette vissza.

A legutóbbi időszakban azonban elmozdulás tapasztalható e téren. A bíróság a Muršić-ügyben hozott ítéletében, ellentmondva a korábbi esetjogának, úgy foglalt állást, hogy nem tartja döntő jelentőségűnek a CPT-ajánlásban foglaltakat.

Az ismertetett joggyakorlat nehéz helyzetbe hozza a bíróság követelményeinek megfelelni akaró tagállamokat, hiszen bizonytalan viszonyítási pontok alapján kell nagy költségigénnyel járó intézkedéssorozatokot tenniük.

A magyar szabályozás az alapvető jogokat sértő elhelyezés okozta sérelmek preventív és kompenzációs természetű jogorvoslatának bevezetésére

A preventív jogorvoslat

A bíróság által megjelölt hatékony preventív eszközként a Bv. tv. 144/A §-ával egy új jogintézmény bevezetésére került sor, mégpedig az egyezmény 3. cikkébe ütköző, zsúfolt elhelyezési körülmény és az ehhez társuló egyéb, a kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmába ütköző elhe-

helyezési körülmény (a továbbiakban: az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények) miatti panasz benyújtásának lehetősége a bv. intézet parancsnokához. E speciális panasz bevezetésének az a célja, hogy a jogsérelem bekövetkezését megakadályozza, vagy annak mértékét enyhítse, illetve ellensúlyozza.

A panasz alapján, ha annak helyt ad, az elhelyezési körülmények javítása vagy ellensúlyozása érdekében az intézet parancsnoka – a lehetőségekhez mérten – megteszi a szükséges intézkedéseket. Intézkedhet például a fogvatartott bv. intézeten belüli másik zárkába való áthelyezése iránt, vagy kezdeményezheti a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága (BVOP) kijelölt szervezeti egységénél – az egyes bv. intézetek telítettségét kiegyenlítő program keretében – az elítélt átszállítását másik intézetbe. Az átszállításról a BVOP kijelölt szervezeti egységének vezetője indokolt határozatot hoz a megkereséstől számított nyolc napon belül. A parancsnok továbbá a zsúfolt körülmények okozta kellemetlenségek enyhítésére több szabad levegőn tartózkodást, további kapcsolattartást engedélyezhet, megnövelheti a látogatási idő tartamát, illetve intézkedhet az elhelyezési körülmények egyéb javítása iránt, ilyen például az illemhely leválasztása. Az átszállításról való döntés során figyelemmel kell lenni a fogvatartott kapcsolattartási jogára, hogy ne kerüljön olyan távol a hozzátartozóitól, ami e jogait csorbítaná, súlyosan megnehezítené vagy ellehetetlenítené. Ha az átszállítás sértene a fogvatartott kapcsolattartási jogát, a fogvatartott vagy védője az erről hozott határozat bírósági felülvizsgálatát kezdeményezheti a büntetés-végrehajtási bíróhoz benyújtott kérelemmel. A felülvizsgálati kérelemnek halaszó hatálya van az átszállításra.

Panasz benyújtására értelemszerűen csak a fogva tartás ideje alatt kerülhet sor. A börtönfejlesztések előrehaladtával már reálisan számolni lehet majd azzal, hogy lesz olyan kapacitású bv. intézet, ahova a fogvatartott a kapcsolattartási jogának a sérelme nélkül átszállítható. Ezért a magyar szabályozási rendszerben, meghatározott körben a kártalanítás iránti igény benyújtásának előfeltétele, hogy a fogvatartott az egyezményesértő elhelyezés miatt merítse ki a sérelem elhárítását még preventív eszközként lehetővé tevő panaszjogát.

A kompenzációt segítő jogorvoslat

Az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények által okozott jogsérelem orvoslására a Bv. tv. 70/A–70/B §-val egy új kártalanítási eljárás beiktatására került sor, kiegészítve a büntetés-végrehajtási bírói eljárások körét. A Bv. tv. 10/A § (1) bekezdése értelmében kártalanítás jár az elítéltnak vagy az egyéb jogcímen fogva tartottnak a fogva tartása során a jogszabályban előírt élettér

megteremtésének hiánya és az ehhez esetleg kapcsolódó más, a kínzás, kegyetlen, embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmába ütköző elhelyezési körülmény, különösen az illemhely elkülönítésének a hiánya, a nem megfelelő szellőztetés, világítás, fűtés vagy rovarirtás (a továbbiakban együtt: alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények) által előidézett sérelem miatt. A kártalanítás minden egyes, az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények között eltöltött nap után jár. A kártalanítás egy napra jutó összege legalább ezerkétszáz, de legfeljebb ezerhatszáz forint. Az eljárást a fogva tartás helye szerint illetékes, ha pedig a fogvatartott szabadult, a szabadítást intéző bv. intézet székhelye szerint illetékes büntetés-végrehajtási bíró folytatja le.

A bv. intézet a kárigény benyújtásával kapcsolatosan véleményt terjeszt elő, amelyben a kifogásolt fogva tartási körülményekre vonatkozóan közöl adatokat, csatolja a fogva tartási nyilvántartás alapján készített kivonatot (zárkakimutatás), valamint azon egyéb iratokat, amelyek a jogalap megítéléséhez szükségesek. A büntetés-végrehajtási bíró speciális ismeretekkel és tapasztalattal bír az értékelhető körülmények számbavételekor. A büntetés-végrehajtási bíró iratok alapján is meghozhatja a döntést, ez esetben az eljárásra bírósági titkár is jogosult. Az eljárás egyebekben illeszkedik a büntetés-végrehajtási bírói eljárások általános szabályaihoz.

Az elítéltnak és az egyéb jogcímen fogva tartottnak a kártalanítási igény benyújtására az alapvető jogokat sértő elhelyezés megszűnésétől számított hat hónapon belül van lehetősége, e határidő elmulasztása jogvesztő. Megjegyezzük, hogy a hat hónapos határidő az igényérvényesítésre a bíróság részéről is bevett gyakorlat. A zsúfoltságból eredő sérelem jogcímen a fogvatartott csak a kártalanításra jogosult. Nincs akadálya azonban annak, hogy a fogvatartott a polgári bíróság előtt érvényesítse egyéb, például egészségi károsodás bekövetkeztéből eredő kártérítési vagy sérelemdíj iránti igényét.

A pénzbeli kártalanítás mértékét a büntetés-végrehajtási bíró a napi tétel összegének meghatározásával és annak az egyezményesértő körülmények között töltött fogva tartási napok számának szorzataként határozza meg. Ez a megoldás megfelelő teret ad a bírói mérlegelésnek, lehetőséget kínálva arra, hogy a büntetés-végrehajtási bíró a zsúfoltság mértékét és az azzal együtt fennálló egyéb, az alapvető jog sérelmének kiváltására alkalmas, illetve azt előidéző elhelyezési körülményeket összességükben értékelhesse, és az okozott jogsérelem súlyával arányban álló kártalanítást állapíthasson meg.

A megítélt kártalanítás megfizetésre az államot kötelezi a bíróság, aminek nevében a kifizetés iránt a határozat kézbesítésétől számított hatvan napon belül az Igazságügyi Minisztérium kijelölt szervezeti egysége intézkedik.

Kapcsolódó szabályozandó kérdésként vetődött fel, hogy mit is tekintsen a magyar jog zsúfolt elhelyezési körülménynek, mivel az akkor hatályos a magyar jogszabályban meghatározott többes elhelyezés esetén minimális mozgástér⁷ az előzetesen letartóztatottak kivételével kevesebb volt, mint a CPT által elvárt négy négyzetméter, amely viszont irányadó a bíróság joggyakorlatában. Ez a helyzet további jogvitára adhatott volna alapot, mivel a bíróság a rendszerszintű probléma fennállása miatt a három és négy négyzetméter közötti elhelyezés esetén az utóbbi időben elbírált ügyekben nem vizsgált egyéb kompenzáló körülményt (szabad levegőn tartózkodás, több kapcsolattartási lehetőség, több hasznos elfoglaltság), hanem megállapította az egyezményesértést.

A többes elhelyezés esetén az egy főre jutó, a jogszabályban rögzítettek alapján kötelezően biztosítandó mérték a kompenzáció jogalapja szempontjából alapvető kérdés. A kompenzáció hatálybalépéséhez igazodóan 2017. január 1-jétől a magyar jogi szabályozásban a fogvatartottak együttes elhelyezése esetén az egy főre biztosítandó élettér egységesen a CPT ajánlásainak megfelelő négy négyzetméter. A CPT újabb gyakorlata alapján azonban nem mozgástér (nettó alapterület), hanem élettér (bruttó alapterület) meghatározására került sor, ebből csak az illemhely és a mosdó elhelyezésére szolgáló terület – függetlenül attól, hogy a leválasztás fizikailag megtörtént-e, vagy sem – vonandó le.

A bíróság hivatalának vezetője által kiadott sajtóközlemény

Fontos eredménynek tekinthető, bár csupán időleges megoldást jelentett a bíróság hivatalának vezetője által a magyar fogva tartási és bv. intézetekben uralkodó állapotokkal kapcsolatos tömeges kérelmek ügyében közzétett sajtóközleménye⁸, amelynek lényege a következőképp foglalható össze.

„Figyelemmel a magyar Országgyűlés által 2016. október 25-én elfogadott, a kérdéssel kapcsolatos törvényjavaslatra, valamint az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága előtt folyamatban lévő, a magyar kormány által benyújtott akciótervet [DH-DD(2016)1223] érintő vizsgálatra, a bíróság megállapította, hogy olyan új hazai jogorvoslatok bevezetése zajlik, amelyek al-

⁷ Lásd a szabadságvesztés, az elzárás, az előzetes letartóztatás és a rendbíróság helyébe lépő elzárás végrehajtásának részletes szabályairól szóló 16/2014. (XII. 19.) IM rendelet 121. § (1) bekezdését, miszerint férfi elítélt esetén legalább három, női elítélt és fiatalkorú esetén három és fél négyzetméter mozgástér volt biztosítandó.

⁸ ECHR 381 (2016) 23. 11. 2016.

kalmasak lehetnek a panaszosok sérelmeinek orvoslására. Ennek a fejleménynek a tükrében a bíróság indokoltnak látta az összes ilyen tárgyú kérelem vizsgálatának felfüggesztését 2017. augusztus 31-ig, beleértve azon ügyeket is, amelyekről korábban már értesítést küldött a kormány részére. Az intézkedés következménye az, hogy ezekben az ügyekben a kérdéses időszakban a bíróság semmilyen eljárási cselekményt nem fog foganatosítani. A határidő lejártával a kérelmezőket a bíróság értesíteni fogja az eljárás további menetéről, illetve az ügyekben hozott bármilyen határozatról.”

Meg kell azonban jegyezni, hogy a sajtóközlemény nem köti a bíróságot, tehát ez alapján még nem kiszámítható a döntés.

Az újonnan bevezetett panasz- és kártalanítási mechanizmus hatályosulásának vizsgálata

Az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatt benyújtott panaszok vizsgálata

A jogi szabályozás ismertetése után térjünk át a gyakorlati megvalósulás vizsgálatára. A 2. számú táblázatban látható országos összesítő szerint az alapvető jogokat sértő körülmények miatti panaszok száma (2028) jóval alacsonyabb a benyújtott kártalanítási kérelmek számánál (5202). Ez elsősorban arra vezethető vissza, hogy számos esetben olyan korábbi időszakra vonatkozóan nyújthattak be kártalanítási kérelmet, amikor is a panasz mint a kérelem előfeltétele nem értelmezhető. A panaszok száma egyre inkább növekedni fog, ahogy a kérelmekben kifogásolt elhelyezési időszakok közelítenek a jelen időhöz.

A 2. számú táblázat bemutatja az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatti panaszügyekben a bv. intézetek parancsnokai által kezdeményezett átszállítások számát és azok eredményét. E speciális panaszmechanizmus révén lehetőség van arra, hogy az állam a büntetés-végrehajtási szerveken keresztül idejében beavatkozhasson a sérelem elhárítása, illetve következményének enyhítése érdekében. Az adatokból azonban megállapítható, hogy jelenleg kizárólag a két, részben magánműködtetésű bv. intézet képes a zsúfoltság miatt áthelyezendők befogadására. Ez a körülmény a fejlesztés mellett szóló érveket támasztja alá; s bár a panasz jogintézménye működőképesnek tekinthető, az érdemi intézkedések irányába való elmozdulás a fejlesztések megvalósulásával várható.

A 3. számú táblázat bemutatja a BVOP által országosan összesített adatokat az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatt benyújtott panaszok és kártalanítási kérelmek számáról és a kérelmezők fogva tartási adatairól.

A kártalanítás iránti kérelmek száma erős korrelációt mutat az adott bv. intézetben uralkodó elhelyezési körülményekkel, vagyis a zsúfoltság mértékével (4. számú táblázat). Ennek ellentmondani látszik ugyan a Szombathelyi Országos Büntetés-végrehajtási Intézet, de a kártalanítási kérelmek nagyobb száma vélhetően abból adódik, hogy a panaszosok nagyobb hányadát (111 fő) ebbe az intézetbe szállították át.

Megjegyzendő, hogy a férőhelybővítések következtében és az élettérben való számítás bevezetésével a magyar börtönviszonyok már egyáltalán nem mutatnak olyan lesújtó képet, mint a bíróság vezető ítéletének meghozatalakor (2014: 143, 2015: 135 százalék). Tréfásan úgy is lehetne fogalmazni, „megnőttek” a zárkák. Azonban nem erről van szó, a korábbi számítási mód ugyanis az alapterületből minden berendezési tárgy levonását előírta, függetlenül attól, hogy az a fogvatartott személyes tartózkodására vagy használatára szolgált. De miért is ne lenne a fogvatartott magánszférájának tekinthető a fekhelye vagy a személyes tárgyai elhelyezésre szolgáló szekrénye? Az új szabályozás tehát az élettér meghatározásával a fogvatartott magánszféráját veszi alapul a számításakor, s mint már említettük, ebből csak a mellékhelyiségek által elfoglalt terület vonandó le.

Mint a 4. számú táblázat adataiból látható, most is vannak drámai helyzetben lévő bv. intézetek, mint például a Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet, a Budapesti, a Márianosztrai, a Sátoraljaújhelyi vagy a Sopronkőhidai Fegyház és Börtön. A zsúfoltság és a kérelmek száma közötti korreláció szorosságát mutatja, hogy ebből az öt intézményből érkezik a kártalanítási kérelmek negyven százaléka.

A korrelációt befolyásoló körülményként határozható meg az intézetben elhelyezhető férőhelyek száma. Ezt alapozhatja meg a benyújtott kérelmeknek a férőhelyekhez mért eltérő aránya, amiből arra lehet következtetni, hogy a nagyobb létszámú bv. intézetekben a fogvatartottak fokozottabbnak élik meg a zsúfoltságot. Példaként hozható fel a Szegedi Fegyház és Börtön, amelynek telítettsége 142 százalék, a benyújtott kérelmek száma viszont 675, ami az előbb említett bv. intézetekkel együtt a kérelmeknek már több mint felét, 53 százalékát teszi ki. A korrelációt befolyásoló további tényező a kártalanítási kérelmek pozitív elbírálásáról szóló hírek, információk elterjedése a fogvatar-

2. számú táblázat

**Az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatti panaszeljáráásban
kezdeményezett átszállítások és ezek eredménye (2017. január 1.–július 21.)⁹**

Bv. intézet	Átszállítás kezdeményezése	Átszállítás elrendelése	Bírósági felülvizsgálatok száma	A bíróság a döntést megváltoztatta	Átszállításra kijelölt bv. intézet
Állampusztai Országos Bv. Intézet	83	1	0	0	0
Balassagyarmati Fegyház és Börtön	45	2	0	0	0
Baranya Megyei Bv. Intézet	1	0	0	0	0
Békés Megyei Bv. Intézet	3	0	0	0	0
Budapesti Fegyház és Börtön	249	16	0	0	0
Fővárosi Bv. Intézet	72	1	0	0	0
Hajdú-Bihar Megyei Bv. Intézet	9	0	0	0	0
Heves Megyei Bv. Intézet	6	0	0	0	0
Kalocsai Fegyház és Börtön	9	3	0	0	0
Közép-dunántúli Országos Bv. Intézet	157	21	0	0	0
Márianosztrai Fegyház és Börtön	284	28	0	0	0
Pálhalmai Országos Bv. Intézet	7	0	0	0	0
Sátoraljaújhelyi Fegyház és Börtön	101	3	0	0	0
Sopronközhidai Fegyház és Börtön	178	35	11	0	0
Szegedi Fegyház és Börtön	12	3	0	0	0
Szombathelyi Országos Bv. Intézet	0	0	0	0	111
Tiszalóki Országos Bv. Intézet	0	0	0	0	13
Váci Fegyház és Börtön	146	11	0	0	0
Összesen	1362	124	11	0	124

Forrás: Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága

⁹ A táblázatban nem szerepelnek nullákat tartalmazó sorok, így kimaradt a Bács-Kiskun Megyei, a Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bv. Intézet, a Fiatalokúak Bv. Intézete (Tököl), a Győr-Moson-Sopron, a Jász-Nagykun-Szolnok, a Somogy, a Szabolcs-Szatmár-Bereg, a Tolna, a Tököli Országos, a Veszprém és a Zala Megyei Bv. Intézet.

3/a számú táblázat
Országos összesítő az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatti panasz és kártalanítási kérelmekről (2017. január 1.–július 14.)

Bv. intézet megnevezése	Panasz	Kártalanítási kérelem	Előzetes letartóztatás	Fegyház	Börtön	Fogház (Pph. és v. fogháza Km. is)	Fiatalkorúak börtöne v. fogháza	Elzárás	Szabadult	Bv. bíró elé terjesztés	Elbírált ügy	Megítélt összeg (Ft)	Megítélt napok száma	Napokra számított átlag (Ft)	Elutasítás
Állampolgári Országos Bv. Intézet	101	281	3	0	184	70	0	23	0	199	7	4 314 400	3 531	1222	0
Balassagyarmati Fegyház és Börtön	148	185	1	87	88	9	0	0	0	152	0	–	–	–	–
Baranya Megyei Bv. Intézet	1	9	0	0	1	0	0	0	8	9	0	–	–	–	–
Bács-Kiskun Megyei Bv. Intézet	0	22	6	1	8	6	0	1	0	16	0	–	–	–	–
Békés Megyei Bv. Intézet	3	31	3	0	0	0	0	0	28	27	0	–	–	–	–
Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bv. Intézet	3	27	0	0	1	2	0	0	24	24	2	1 217 400	841	1448	0
Budapesti Fegyház és Börtön	290	635	9	299	114	9	0	0	204	635	22	44 600 200	28 795	1549	1
Fiatalkoriak Bv. Intézete (Tököl)	1	62	0	2	52	6	0	2	0	32	0	–	–	–	–
Fővárosi Bv. Intézet	144	363	93	11	71	30	0	1	146	122	26	18 838 600	13 522	1393	5
Győr-Ménfőcsanak Megyei Bv. Intézet	3	30	2	0	4	1	0	0	23	26	5	2 447 300	1 909	1282	0
Hajdú-Bihar Megyei Bv. Intézet	17	24	15	0	3	2	0	0	5	24	2	1 387 600	974	1425	0
Heves Megyei Bv. Intézet	8	36	8	3	20	5	0	0	0	36	1	404 000	332	1217	0
Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bv. Intézet	0	10	4	0	5	0	0	0	1	9	0	–	–	–	–
Kalocsai Fegyház és Börtön	15	56	0	33	18	5	0	0	0	49	1	361 200	287	1259	0
Közép-dunántúli Országos Bv. Intézet	227	357	8	1	167	172	0	9	0	281	5	1 608 600	1 133	1420	0

3/b számú táblázat
Országos összesítő az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatti panasz és kártalanítási kérelmekről (2017. január 1.–július 14.)

Bv. intézet megnevezése	Panasz	Panasz	Előzetes letartóztatás	Fegyház	Börtön	Fogház (Pph. és Km. is)	Fiatalkorú ak börtöne v. fogháza	Elzárás	Szabadult	Bv. bíró elé terjesztés	Elbírált ügy	Megítélt összeg (Ft)	Megítélt napok száma	Napokra számított átlag (Ft)	Elutasítás
Márianoszrai Fegyház és Börtön	331	523	19	286	109	0	0	0	109	405	15	18 327 450	13 191	1389	3
Pálhalmi Országos Bv. Intézet	55	317	7	0	193	108	0	2	167	268	50	4 924 600	3 868	1273	32
Sátoraljaújhelyi Fegyház és Börtön	132	259	14	105	85	2	0	0	49	174	8	7 315 500	5 357	1406	0
Somogy Megyei Bv. Intézet	1	25	0	0	1	1	0	0	23	20	5	–	–	–	5
Sopronközhídi Fegyház és Börtön	220	317	6	195	105	9	0	0	39	254	0	–	–	–	–
Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bv. Intézet	0	44	0	0	0	0	0	0	44	44	9	4 266 400	3 158	1351	1
Szegedi Fegyház és Börtön	106	675	29	341	241	46	0	3	15	223	6	3 833 400	3 035	1263	2
Szombathelyi Országos Bv. Intézet	2	366	6	152	134	9	0	1	52	209	61	17 562 000	11 527	1524	40
Tiszaletői Országos Bv. Intézet	8	127	0	54	50	0	0	0	23	82	7	6 034 850	4 229	1427	0
Tolna Megyei Bv. Intézet	0	12	1	0	0	0	0	0	10	12	5	2 191 400	1 569	1397	1
Tökölői Országos Bv. Intézet	33	64	0	2	50	11	0	1	0	48	0	–	–	–	–
Váci Fegyház és Börtön	170	321	1	137	65	0	0	0	118	153	5	10 963 100	8 016	1368	0
Veszprém Megyei Bv. Intézet	9	16	6	0	4	3	0	0	3	13	5	2 028 500	1 577	1286	2
Zala Megyei Bv. Intézet	0	8	0	1	6	1	0	0	0	8	1	668 400	557	1200	0
Összesen	2028	5202	241	1710	1779	507	0	43	1091	3554	248	153 510 900	107 408	1429	92

Forrás: Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága

tottak körében. Ezekre lehet példa a Bács-Kiskun Megyei Bv. Intézet (Kecskemét) és a Közép-dunántúli Országos Bv. Intézet II. objektuma (Székesfehérvár), mivel a telítettségi adatok önmagukban nem indokolnák a benyújtott kérelmek más bv. intézetekhez mért relatíve magas számát. De előfordulhat, hogy az említett intézetek esetében a bv. intézetek oldalán fennálló ügyhátralek feldolgozása történt meg.

Az időkorlátok miatt azt nem sikerült részleteiben megvizsgálni, hogy a kérelmezők között milyen arányban vannak olyanok, akik a bírósághoz is nyújtottak be kérelmet a zsúfolt elhelyezésre tekintettel. Mégis a benyújtott kártalanítási kérelmek (5202) és az azt megelőző panaszok (2028) számának az összevetéséből – figyelembe véve, hogy az interjúk során a panasz hiányából eredő kevés számú elutasításról tettek említést az eljáró bírák – arra lehet következtetni, hogy nagyobb számban nyújtottak be kártalanítási kérelmet a Bv. tv. átmeneti rendelkezéseiben meghatározott speciális alanyi kör alá tartozók, mivel a korábbi időszakra vonatkozó kérelem esetében a panasz benyújtása nem értelmezhető. Az elutasítások ugyanis jellemzően a panasz benyújtásának elmulasztásából adódnak, de ennek pótlására a fogva tartás ideje alatt még van lehetőség, és a bíróságok erről tájékoztatják is a fogvatartottakat.

A Fővárosi Törvényszék irattárában lévő, 2017 szeptemberéig befejezett kártalanítási ügyeket (93) vizsgálva megállapítható, hogy egy olyan ügy volt, amikor a bíróság már ítelt meg korábban kártérítést és most újabb időszakra állapított meg a fogvatartott részére kártalanítást. Ötvenhat esetben a kártalanítás iránti kérelmező a bírósághoz is nyújtott be kérelmet. Harminchat ügyben pedig egyértelműen rögzítették a határozatokban, hogy a kártalanítás iránti kérelmező részére a bíróság nem állapított meg kártérítést; ebből tizennégy kérelmező nyilatkozott úgy, hogy nem kezdeményezett eljárást a bíróságnál, míg a többi esetben nem állt rendelkezésre nyilatkozat arról, hogy a bírósághoz nyújtottak-e be kérelmet.

A zsúfoltság mellett a kártalanítási kérelmekben megjelenő egyéb sérelmezett elhelyezési körülmények

A bíróság ítéleteiben a kártérítés összegét a nem megfelelő alapterületű zárkában eltöltött idő, valamint az egyéb elhelyezési körülmények számbavétele alapján számítja ki. Ítéleteinek tükrében megállapítható, hogy a bíróság a következő körülményeket veszi figyelembe:

- nincs elkülönített illemhely;
- rovarok jelenléte a zárkában (csótányok, poloskák);

4. számú táblázat

Országos összesítő a büntetés-végrehajtási intézetek telítettségéről (2017. augusztus 2.)

Bv. intézet	elhelyezhető létszám (fő)	össz- létszám (fő)	telített- ség (%)	férfi (fő)	nő (fő)
Bács-Kiskun Megyei Bv. Intézet	238	272	114	248	24
Baranya Megyei Bv. Intézet	171	174	102	167	7
Békés Megyei Bv. Intézet	86	119	138	109	10
Borsod-Abaúj-Zemplén Megyei Bv. Intézet	335	426	127	405	21
Fővárosi Bv. Intézet (Budapest)	1 063	1 594	150	1 345	249
Győr-Moson-Sopron Megyei Bv. Intézet	158	180	114	172	8
Hajdú-Bihar Megyei Bv. Intézet	177	242	137	228	14
Heves Megyei Bv. Intézet	126	172	137	91	81
Jász-Nagykun-Szolnok Megyei Bv. Intézet	140	173	124	150	23
Közép-dunántúli Országos Bv. Intézet II.	127	163	128	154	9
Somogy Megyei Bv. Intézet	129	121	94	116	5
Szabolcs-Szatmár-Bereg Megyei Bv. Intézet	142	185	130	173	12
Tolna Megyei Bv. Intézet	97	116	120	113	3
Veszprém Megyei Bv. Intézet	198	181	91	128	53
Zala Megyei Bv. Intézet	85	90	106	86	4
Megyei bv. intézetek összesen	3 272	4 208	129	3 685	523
Állampisztai Országos Bv. Intézet	922	1 103	120	1 103	0
Balassagyarmati Fegyház és Börtön	321	423	132	413	10
Budapesti Fegyház és Börtön	997	1 514	152	1 514	0
Fiatalkorúak Bv. Intézete (Tököl)	217	168	77	168	0
Kalocsa Fegyház és Börtön	240	350	146	21	329
Közép-dunántúli Országos Bv. Intézet I. (Baracska)	956	1 153	121	1 153	0
Márianosztrai Fegyház és Börtön	524	784	150	784	0
Pálhalmai Országos Bv. Intézet	1 161	1 398	120	1 113	285
Sátoraljaújhelyi Fegyház és Börtön	263	408	155	408	0
Sopronkőhidai Fegyház és Börtön	516	769	149	769	0
Szegedi Fegyház és Börtön	1 213	1 727	142	1 707	20
Szombathelyi Országos Bv. Intézet	1 476	1 476	100	1 390	86
Tiszaörsi Országos Bv. Intézet	700	770	110	708	62
Tököli Országos Bv. Intézet	590	658	112	655	3
Váci Fegyház és Börtön	554	798	144	798	0
Végrehajtási intézetek összesen	10 650	13 748	129	12 914	834
Büntetés-végrehajtás Központi Kórház (Tököl)	297	27	9	21	6
Igazságügyi Megfigyelő és Elmegyógyító Intézet	311	222	71	189	33
Mindösszesen	13 922	17 956	129	16 599	1357

Forrás: Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága

- kizárólag hideg víz áll rendelkezésre a zárkában;
- heti egyszeri zuhanyzási lehetőség;
- nem megfelelő szellőztetés a zárkában;
- nem megfelelő fűtés a téli időszakban (ritkábban fordult elő);

- szabad levegőn végezhető testmozgás hiánya;
- megfelelő orvosi ellátás hiánya (kivételesen fordult elő);
- természetes fény hiánya (ritkábban fordult elő).



Fotó: Népszabadság-archív/Szabó Barnabás

A bíróság ítéleteiben megjelenő egyéb körülmények hivatkozási alapként visszaköszönnek a hazai kártalanítási kérelmekben. A kérelmekben megjelenő alapvető jogokat sértő egyéb elhelyezési körülmények vizsgálata az Igazságügyi Minisztériumhoz 2017. július 15-ig, a kifizetés teljesítése érdekében megküldött 149 büntetés-végrehajtási bírói határozat indokolása alapján történt. A bíróságok többsége a határozat indokolásában külön feltüntette, hogy mire alapozták a kártalanítás iránti kérelmet. A határozat indokolásában a bíróságnak fel kell tüntetnie, hogy mely tényekre – ideértve, hogy a zsúfoltságon kívül milyen egyéb elhelyezési körülményre – alapozva állapítja meg a kártalanítás napi tételének összegét. Megjegyezzük azonban, hogy a vizsgálat körét nagyon kiterjesztené, így inkább egy önálló tanulmány tárgya lehet a kártalanítási kérelmekben megjelölt egyéb elhelyezési körülmények és ezek bírói gyakorlat szerinti megítélése, súlya a kártalanítás mértékében.

A kérelmekben legtöbbet hivatkozott sérelmes körülmények csökkenő sorrendben a következők:

- rovarok (csótány, poloska) jelenléte vagy nagy mértékű elszaporodottsága (109 eset);
- a neonvilágítás rontja a fogvatartott szemét, vagy a mesterséges fény gyenge, illetve a természetes fény kevés (79);
- az illemhely függönnyel elválasztott, vagy nincs megfelelően elkülönítve (63);

- zuhanyzási lehetőségek száma kevés (2015-ig heti egyszer, azóta heti kétszer), nincs napi fürdés, illetve elfogy a meleg víz (56);
- a zárka szellőzése nem megoldott (56);
- rossz higiénés körülmények, penészes falak, kosz a zárkában, illetve a fürdőhelyiségben (47);
- télen a fűtési rendszer elégtelensége, vagy éjszaka nem fűtenek (30);
- az illemhely önálló szellőztetése nem megoldott (26);
- nyáron a meleg elleni védekezés nem megoldott, túl meleg van (25);
- a zárka mosdójában csak hideg víz van (21);
- gyenge minőségű vagy kevés élelem, hideg étel van vacsorára (20);
- kevés lehetőség a zárka elhagyására (14);
- kevés a szabad levegőn tartózkodás ideje (14);
- kicsi alapterületű a sétálóudvar, vagy a létszámhoz mérten kicsi a területe (14);
- egészségügyi ellátás alacsony színvonalú, illetve sokat kell várni (8).

Íme, még néhány érdekesebb hivatkozási alap: az étkezőasztal kicsi, nincs tükrös a borotválkozáshoz, éjszaka teljesen sötét van a zárkában, napirend időbeli elcsúszása, rozsdás vaságy, leszakadt plafon, poros matrac, penészes kenyér, nincs lehetőség Skype használatára, hűtő, mosógép, tévé vagy más műszaki cikk hiánya, kevés a kultúrkörön tartózkodás ideje, az emeletes ágyon nincs bukásvédő.

Részletesebb elemzés hiányában is megállapítható ugyanakkor, hogy az egyéb elhelyezési körülmények büntetés-végrehajtási bírói határozatokban történő megállapíthatósága nagyban függ attól, hogy azok tekintetében létezik-e kötelező előírás, például építésügyi szabályok, fűtési paraméterek, illetve hogy objektív alapon megítélhetők-e, miként a jogszabályban biztosítandó élettér mértéke, amikor is önmagában a körülmény fennállta vagy fenn nem állta elegendő a döntéshez. Utóbbi tekintetben egyértelműen objektív alapon megállapítható körülménynek tekinthető tehát a zsúfolt elhelyezés, illetve annak mértéke, továbbá az illemhely elkülönítésének vagy önálló szellőzésének a hiánya. Ezek az adatok a zárka méretére és kialakítására vonatkozó, valamint a zárkalista – adott napon kik voltak az adott zárkában elhelyezve – adatok alapján egyértelműen megállapíthatók.

Az iratok tanulmányozása alapján – bár az nem terjedt ki valamennyi törvényszékre – úgy tűnik, a bíróságok nem tekintik az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények közé tartozónak a sétálóudvar méretét, az élelmezés minőségét, a kapcsolattartás gyakoriságát vagy például a telefonálás díját. Az idő előrehaladtával és a másodfokú bíróságok iránymutatása alapján bizo-

nyosan kialakul egy egységes gyakorlat arról, hogy mi értendő az elhelyezési körülmény fogalmába.

Bírósági ügyviteli adatok és a kártalanítási határozatok jellemzői

A Fővárosi Törvényszéken folytatott irattanulmányozás nyomán megállapítható volt, hogy az elsőfokú bíróságok általában egy-másfél hónap alatt meghozzák az érdemi döntést, ide nem értve azokat az ügyeket, ahol a polgári jogi igényről való döntésre tekintettel a sértett nyilatkozatának beszerzése szükséges. Érdekesség, hogy volt olyan ügy, ahol a bíróság a kérelem beérkezése utáni napon meghozta a döntést, azaz a bv. intézet által jól előkészített előterjesztés esetén a határozat az iratok alapján rövid határidőn belül meghozható.

A kártalanítás kifizetésének teljesítése érdekében az Igazságügyi Minisztériumhoz 2017. július 15-ig beérkezett 149 kártalanítást megállapító határozat főbb jellemzőit az 6. számú táblázat foglalja össze.

A határozatok egyedi vizsgálata alapján kimutatható volt, hogy a 149 határozatból hétben állapítottak meg a bíróságok női fogvatartott részére kártalanítást, és kilenc esetben történt a kártalanítás terhére történő kifizetésről rendelkezés a sértett részére polgári jogi igény címén. A kártalanítások kifizetését illetően megállapítható volt, hogy a teljesítés a védővel, illetve jogi képviselővel eljáró fogvatartottak esetén jellemzően ügyvédi letéti számlára történt: 84 esetben kérték a kártalanítás kifizetését ügyvédi letéti számlára, 27 esetben egyéni számlára, ugyancsak 27-ben a bv. intézetnél vezetett letéti számlára, míg 11 esetben nem jelölték meg, hogy az hova történjen. Megjegyzendő, hogy a kifizetések során a kezdeti időszakban nagy gondot okozott, hogy a bíróságok a döntés meghozatala előtt nem nyilatkoztatták a fogvatartottat, illetve védőjét (jogi képviselőjét) arról, hogy a kifizetés hova, milyen számlára történjen, ha erről a kérelemben nem rendelkeztek. Az újabban benyújtott kérelmekben ezt már megjelölik.

A kártalanítás mértékére egyrészt hatással van a zsúfoltság megállapíthatósága, annak mértéke, vagyis hogy mennyivel volt kevesebb az élettér az elvártánál, milyen mértékben csökkent vagy tűnt el a fogvatartott magánszférája, továbbá hogy ehhez milyen egyéb releváns, jogsérelmet előidéző elhelyezési körülmények kapcsolódtak. A kártalanításra való jogosultság körében vizsgálni kell, hogy vajon fennállt-e a zsúfoltság a zárkában, és ha igen, hány napon át; a kártalanítás egynapi tétele meghatározásakor pedig azt, hogy milyen mértékű volt a zsúfoltság, továbbá, hogy az alapvető jogokat sértő elhelyezé-

5/a számú táblázat

Összesítő a törvényszékek kártalanítási ügyekkel kapcsolatos ügyviteli adatairól¹⁰

törvényszék	Kártalanítási iránti kérelmek száma (db)					Elutasított kártalanítási kérelmek száma (db)				
	1-2	3	4	5	6	1-2	3	4	5	6
	hónap					hónap				
Balassagyarmati	4	14	0	22	39	0	0	0	0	0
Budapest Környéki	10	2	2	16	18	0	0	0	3	2
Debreceni	10	5	3	7	11	0	0	0	0	0
Egri	4	4	10	18	21	0	2	0	0	0
Fővárosi	6	14	9	24	20	0	2	0	0	0
Győri	8	0	9	5	8	0	0	0	0	0
Gyulai	4	1	6	13	3	0	0	0	0	0
Kaposvári	2	3	5	2	5	0	1	0	0	0
Kecskeméti	5	57	42	49	55	0	0	0	0	0
Miskolci	6	28	67	48	8	0	1	0	0	0
Nyíregyházi	6	5	31	3	42	0	0	0	0	0
Pécsi	1	0	2	1	4	0	0	0	0	0
Szegedi	29	40	32	76	56	2	0	0	0	0
Székszárdi	3	3	4	4	7	0	0	0	0	1
Székesfehérvári	51	0	80	70	92	1	0	0	0	2
Szolnoki	1	2	1	4	2	0	0	0	0	0
Szombathelyi	27	31	61	33	33	0	0	0	0	0
Tatabányai	0	0	0	2	1	0	0	0	0	0
Veszprémi	1	1	8	7	6	0	0	2	0	1
Zalaegerszegi	1	3	1	2	1	0	0	0	0	0
összesen	179	213	373	406	432	3	6	2	3	6
mindösszesen	1603					20				

Forrás: Országos Bírósági Hivatal

si körülményt jelentő zsúfoltsághoz társult-e egyéb, a sérelmet fokozó elhelyezési körülmény, és ha igen, milyen jellegű és súlyú.

A kialakulóban lévő gyakorlat szerint, ha nagyon súlyos fokú volt a zsúfoltság, főként, ha hosszabb időn át fennállt, az már önmagában megalapozza a napi tétel felső határának (ezerhatszáz forint) megállapítását. Ugyanerre vezet, ha a zsúfoltság mellé társul az illemhely elkülönítésének vagy önálló szellőzésének a hiánya. Találkozhatunk olyan döntéssel is, amely nem kirívó zsúfoltság mellett egyedüli egyéb sérelmes elhelyezési körülményként fennálló illemhely elkülönítésének hiánya esetén is napi ezeröttszáz forintot állapít meg. A kirívóan zsúfolt elhelyezési körülményt és az illemhely elkülönítésnek hiányát tehát a bíróságok kiemelten veszik számításba a napi tétel összegének meghatározásakor.

¹⁰ A Budapest Környéki Törvényszék esetében egy áttétel és egy egyéb befejezés; a Nyíregyházi Törvényszék esetében három egyéb befejezés; a Székesfehérvári Törvényszék esetében egy áttétel és egy egyéb befejezés; a Veszprémi Törvényszék esetében egy egyéb befejezés.

5/b számú táblázat

Összesítő a törvényszékek kártalanítási ügyekkel kapcsolatos ügyviteli adatairól¹

törvényszék	Kártalanítási kérelemnek helyt adó döntések száma (db)					Folyamatban maradt kártalanítási kérelmek száma (db)				
	1-2	3	4	5	6	1-2	3	4	5	6
	hónap					hónap				
Balassagyarmati	1	0	0	0	0	3	14	0	22	39
Budapest Környéki	0	2	1	13	14	10	0	1	0	0*
Debreceni	0	1	0	0	0	10	4	3	7	11
Egri	0	1	0	1	0	4	1	10	17	21
Fővárosi	6	12	8	20	17	0	0	1	4	3
Győri	0	0	9	0	8	8	0	0	5	0
Gyulai	0	0	0	0	0	4	1	6	13	3
Kaposvári	0	0	0	0	0	2	2	5	2	5
Kecskeméti	0	0	0	0	0	5	57	42	49	55
Miskolci	0	0	0	0	0	6	27	67	48	8
Nyíregyházi	0	0	0	0	0	6	5	31	3	39*
Pécsi	0	0	1	0	0	1	0	1	1	4
Szegedi	0	0	0	0	0	27	40	32	76	56
Székszárdi	0	0	2	1	1	3	3	2	3	5
Székesfehérvári	0	0	1	1	7	50	0	79	69	81*
Szolnoki	0	0	0	0	0	1	2	1	4	2
Szombathelyi	0	1	0	0	0	27	30	61	33	33
Tatabányai	0	0	0	0	1	0	0	0	2	0
Veszprémi	0	1	1	3	3	1	0	5	4	1*
Zalaegerszegi	0	1	0	0	0	1	2	1	2	1
összesen	7	19	23	39	51	169	188	348	364	367
mindösszesen	139					1436				

Forrás: Országos Bírósági Hivatal

* A Budapest Környéki Törvényszék esetében egy áttétel és egy egyéb befejezés; a Nyíregyházi Törvényszék esetében három egyéb befejezés; a Székesfehérvári Törvényszék esetében egy áttétel és egy egyéb befejezés; a Veszprémi Törvényszék esetében egy egyéb befejezés.

Kialakulni látszik egy olyan bírói joggyakorlat, amely szerint – bár a Bv. tv. a kártalanítás megállapíthatósága feltételeként a zsúfolt elhelyezési körülmény fennálltát mindig megköveteli, vagyis az egyéb körülmények ehhez konjunktívan kapcsolódhatnak, tehát csak együttes fennállásuk esetén kaphatnak jelentőséget, ennek ellenére – a kártalanítást azokban az esetben is megállapítják, amikor a zsúfoltság nem állt fenn ugyan, de az illemhely nem volt megfelelően leválasztva, vagy az önálló szellőzése nem volt megoldott. Sőt a rendőrségi fogdák esetében ekként értékeli egyes bíróságok azt a körülményt, hogy a zárkában nincsen illemhely, és a fogvatartottnak ki kell kéredznie, mivel ez nagymértékben fokozza a kiszolgáltatottságát.

A kártalanítást megállapító határozattal szemben leginkább a kérelmező, illetve a védő vagy jogi képviselő jelent be fellebbezést, jellemzően a kártalanítás

6. számú táblázat

A kártalanítási határozatok (2017. július 15-ig)

Törvényszék	Kártalanítási határozatok száma	Meg-fellebbezett ügyek száma	Az első határozat meghozatalának dátuma	A legmagasabb összegű kártalanítás (Ft)	Alapvető jogokat sértő elhelyezés miatt megítélt napok száma
Balassagyarmati	7	4	2017. január 30.	2 218 100	1 632
Budapest Körmeyi	9	2	2017. március 3.	5 180 600	3 767
Debreceni	2	1	2017. április 25.	1 033 800	702
Egri	1	0	2017. március 30.	404 000	332
Fővárosi	59	8	2017. február 15.	4 890 500	3 228
Győri	21	9	2017. március 6.	1 532 700	1 179
Gyulai	0	0	–	–	–
Kaposvári	0	0	–	–	–
Kecskeméti	9	2	2017. március 31.	1 992 000	1 660
Miskolci	4	0	2017. április 11.	617 400	441
Nyíregyházi	13	4	2017. március 29.	2 272 200	1 623
Pécsi	1	1	2017. április 5.	399 400	254
Szegedi	3	0	2017. március 17.	1 613 300	1 241
Szekszárdi	3	2	2017. április 7.	799 600	585
Székesfehérvári	3	0	2017. május 18.	434 600	352
Szolnoki	0	0	–	–	–
Szombathelyi	8	0	2017. március 6.	1 519 000	1 085
Tatabányai	0	0	–	–	–
Veszprémi	5	1	2017. március 1.	1 158 300	904
Zalaegerszegi	1	0	2017. március 22.	664 800	554
Összesen	149	35	2017. január 30.	26 730 300	19 539
Forrás: Igazságügyi Minisztérium				Egy napra jutó átlag: 1368	

napi összegének meghatározása miatt, például ha az nem éri el a maximumot. A fellebbezések indokai között olyan kifogás is előfordult, hogy a kártalanítás mértéke méltánytalanul alacsony a bíróság által magyar ügyekben megállapított kártérítésekhez képest. Az ügyész a kártalanítási határozattal szemben többnyire a jogalap megállapítása körében, így például a kártalanítás alapjául szolgáló alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények között töltött napok számítását vagy az egyéb körülmények megállapíthatóságát illetően jelent be fellebbezést.

A kártalanítási mechanizmus vizsgálata a hatékonysági aspektusok tükrében

A bíróság által felállított követelmények

A bíróság a *Torreggiani és mások kontra Olaszország*- (43517/09., 46882/09., 55400/09., 57875/09., 61535/09., 35315/10. és 37818/10.) ügyben megállapí-

totta a börtöntúlszűfolttság szisztematikus és strukturális jellegét, és kötelezte az olasz államot, hogy hatékony jogorvoslat bevezetésével egy éven belül tegye meg a szükséges lépéseket a probléma kezelésére. Az anyagi kártérítés kapcsán rámutatott arra, hogy a tagállamoknak széles mérlegelési jogkörük van abban, hogy olyan jogorvoslatot vezessenek be, amely illeszkedik saját igazságszolgáltatási struktúrájukhoz és hagyományaikhoz.

A bíróság döntésében felállította azokat a szempontokat, amelyeket a jogorvoslat hatékonysága körében értékel. Ebből következően a magyar kompenzációt nyújtó új jogintézménynek is meg kell felelnie a bíróság által meghatározott hatékonysági követelményeknek:

- a döntést rövid időn belül, objektív alapon meghozzák;
- a határozatot megfelelően indokolják;
- a döntést késedelem nélkül végrehajtják;
- a megítélt kártérítési összeg nem „ésszerűtlen”, vagyis nem indokolatlanul alacsony – mindamellett lehet kevesebb, mint amennyit a bíróság ítélne meg.

Az eljárás lefolytatására és végrehajtására vonatkozó követelmények

Az eljárási határidőket megvizsgálva, már előzetesen le kell szögezni, hogy a büntetés-végrehajtási bírói eljárások – a végrehajtási sajátságokra figyelemmel – más bírósági eljárásokhoz képest igen rövid határidővel kerültek megállapításra, így mivel a kártalanítási eljárás is idetartozik, erre ugyanezen eljárási határidők vonatkoznak. A büntetés-végrehajtási bíró, ha a kérelmet meghallgatáson vagy iratok alapján bírálja el, akkor a kérelem és a bv. intézet véleményének a beérkezésétől számított tizenöt napon belül hozza meg a döntést, ha bizonyítást vesz fel (például a zárkatárs vagy a sértett tanúkénti meghallgatása szükséges), harminc napon belüli időpontra tárgyalást tűz ki, és azon belül hozza meg a döntést.

Ez a határidő az átmeneti rendelkezések hatálya alá tartozó kérelmezők – a sérelem egy évvel a hatálybalépés előtt szűnt meg vagy az EJEB-hez nyújtottak be kérelmet – esetében, mivel régebbi időkre vonatkozó, illetve hosszabb időintervallumot érintő kérelmekről van szó, a szükséges adatok, iratok beszerzése, az esetleges hiánypótlás, valamint az adatok egyeztetése nyilvánvalóan hosszabb időt igényel, a büntetés-végrehajtási bíró eljárása harminc nappal meghosszabbodik. Ha az elítélttel szemben a sértett polgári igényt terjesztett elő a büntetés-végrehajtási bíró eljárására megállapított határidő a sértett nyilatkozatának beszerzése érdekében – a postázás időigényességére tekintettel – hatvan nappal meghosszabbodik.

A törvény pontosan meghatározza, hogy a bv. intézetnek a kártalanítási kérelem és az erre vonatkozó vélemény előterjesztésekor milyen iratokat kell csatolnia. A büntetés-végrehajtási bíró minden olyan eszközzel élhet (például a megkeresés és a bizonyítási eszközök beszerzése), amelyet a büntetőeljárási törvény mint háttérjogszabály lehetővé tesz. A bíróság a kártalanítás mértékét objektív alapon, a megállapított tényeket és körülményeket összességükben értékelve határozza meg, mérlegelve a zsúfoltság mértékét, az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények között töltött időt és a sérelem súlyát – súlyosbította-e a zsúfolt elhelyezést az ehhez esetlegesen társuló egyéb rossz elhelyezési körülmény.

A büntetés-végrehajtási bíró határozatát indokolni köteles, annak pontos feltüntetésével, hogy milyen bizonyítékok alapján, mely időszakra nézve állapította meg vagy vetette el a kártalanítás jogalapját, és hogy milyen mérlegelési szempontok alapján határozta meg a kártalanítás napi összegét.

A büntetés-végrehajtási bíró a kártalanítást megállapító határozatában annak megfizetésére hatvannapos határidő megjelölésével az államot kötelezi, és a kifizetés iránt szükséges intézkedések megtétele céljából a jogerős határozatát az Igazságügyi Minisztériumnak küldi meg, ugyanis az állam nevében az igazságügyért felelős miniszter jár el a kifizetések teljesítése érdekében.

A bemutatott ügymenet alapján megállapítható, hogy – nemzeti, de nemzetközi viszonylatban is – igen rövid határidőn belül döntés születik a kártalanítási kérelemről, és annak megállapítása esetén a kifizetés teljesítésére is rövid határidővel sor kerül. A döntés indokai megismerhetők az elítélt és az egyéb jogcímen fogva tartott számára, és a határozattal szemben a jogorvoslati jog is biztosított. Említést érdemel továbbá, hogy az elítélt vagy az egyéb jogcímen fogva tartott a kártalanítási igény benyújtásához – tekintve, hogy ezek a büntetés-végrehajtási ügy fogalma alá tartoznak – kérheti védő kirendelését, ha pedig már szabadult jogi képviselőt hatalmazhat meg, illetve külön jogszabályi feltételek fennállása esetén pártfogó ügyvéd kirendelését kérheti.

A kompenzáció mértékére vonatkozó követelmények

A bíróság ítéleteiben a kártérítés összegét zsúfolt zárkában eltöltött idő, valamint az egyéb elhelyezési körülmények számbavétele alapján számítja ki. A legkisebb kiszabott összeg a magyar ügyekben ötezer euró (hét-tíz hónapra), a legnagyobb kiszabott összeg huszonhatezer euró (nyolctól tizenkilenc évig terjedő időtartamra) volt. Átlagban fejenként mintegy tizenötezer euró kártérítéssel lehet számolni.

A pénzbeli kártalanítás napi tétele minimumának (ezerkétszáz forint) és maximumának (ezerhatszáz forint) törvényi rögzítése mellett, a kártalanítás mértékét a magyar szabályozás szerint a büntetés-végrehajtási bíró a napi tétel összegének meghatározásával és annak az egyezményesértő körülmények között töltött fogva tartási napok számának szorzataként számítja ki. Mint utaltunk rá, a kártalanítás egynapi összegének meghatározásakor a bíróság számba veszi, milyen mértékű volt a zsúfoltság, továbbá hogy ahhoz milyen egyéb, a sérelmet fokozó elhelyezési körülmény társult. Ez a megoldás megfelelő teret ad a bírói mérlegelésnek, lehetőséget kínálva arra, hogy a büntetés-végrehajtási bíró a zsúfoltsággal együtt a fennálló egyéb sérelmezett elhelyezési körülményeket összességükben értékelhesse, és az okozott jogsérelem súlyával arányban álló kártalanítást állapíthasson meg.

Az Európa Tanács részére a cselekvési terv kiegészítéseként, illetve előzetes állásfoglalás céljából megküldték a preventív jellegű és a kompenzációt kínáló hazai jogorvoslat bevezetésére vonatkozó normaszöveg tervezetét. A miniszteri bizottság mellett működő szervezeti egység szakértői észrevételeit meg is küldte, ebben néhány ponttal kapcsolatosan, így például a kártalanítás napi tételének alsó határát illetően adtak meg – a bíróság gyakorlata alapján – értelmezési szempontokat ahhoz a kérdéshez, hogy ez az összeg észszerűnek tekinthető-e, vagy sem. Véleményükben hangsúlyozták, hogy azt a kérdést, a kártérítési összeg megfelelő jogorvoslatot képes-e nyújtani, a bíróságnak kell eldöntenie. Rámutattak azonban arra, hogy az eljárás-elhúzódasos ügyekben a bíróság már jelezte, hogy hazai jogorvoslat keretében megítélt olyan kártérítési összeg, ami azon összeg huszonhét százalékánál alacsonyabb, mint amit a bíróság ítélt volna meg, önmagában is olyan eredményre vezet, ami az eset-jogban lefektetett kritériumok fényében „nyilvánvalóan észszerűtlen” (lásd például *Musci*, 64699/01., 107. és 145. §). A törvényjavaslatot – a közigazgatási egyeztetésre bocsátott szöveghez képest – a kártalanítás napi összegének mind az alsó, mind a felső határát illetően magasabb összeggel nyújtották be.

A bíróság a *Torreggiani és mások kontra Olaszország*-ügyben a 3. cikkel ellentétes körülmények között töltött minden egyes nap után járó napi nyolceurónyi kompenzáció elfogadhatóságáról már döntött. Az olasz megoldás tehát követendő példának tekintendő. Mindamellet nem hagyható figyelmen kívül, hogy maga a bíróság is rögzítette a határozatában, hogy a kompenzáció mértéke lehet kevesebb, mint amennyit a bíróság ítélné meg.

A kártalanítás egynapi összegét – a követendő példaként javasolt olasz megoldás szerinti nyolc euróhoz képest – négy-öt eurónak megfelelő összegben, forintban számolva ezerkétszázról ezerhatszáz forintig terjedően hatá-

rozza meg a törvény. Ez, az ország teherviselő képessége szempontjából szükségszerű eltérés magyarázható Olaszország és Magyarország egyes gazdasági mutatói összevetésének eredményével (7., 8. számú táblázat).

Mint látható, a magyar mutatók jóval elmaradnak az olasz gazdasági és jövedelmi viszonyoktól, ez pedig megalapozhatja a magyar kártalanítási rendszerben, a bíróság által megfelelőnek ítélt nyolceurós összeghez képest egy alacsonyabb mértékű napi kártalanítási összeg meghatározását.

A kártalanítás személyi hatályának kérdése

A kártalanítás iránti igényérvényesítés lehetőségét méltányossági szempontból – az átmeneti rendelkezések között – szükséges volt kiterjeszteni azokra a fogvatartottakra, akiknek a jogsérelmük korábban következett be, ha a sérelmes állapot megszűnése és a kártalanítás jogintézményének hatálybalépése között egy év még nem telt el. Az igényérvényesítés lehetőségét továbbá ki kellett terjeszteni azokra a fogvatartottakra is, akik az egyezményesértő fogva tartási körülmények miatt a bírósághoz nyújtottak be kérelmet, és kérelmüket a bíróság nyilvántartásba vette, kivéve, ha a fogvatartott a bírósághoz címzett kérelmét 2015. június 10. után nyújtotta be, és a kérelem beérkezésekor a jogsértés megszűnésétől számítva több mint hat hónap telt el. Ezekben az esetekben az igényérvényesítésre megállapított hat hónapos jogvesztő határidő a módosítás hatálybalépésekor, tehát 2017. január 1-jén kezdődik. Mindamellettt utóbbi személyi kör esetén a törvénymódosításban – tekintve, hogy a bíróság előtt folyamatban lévő ügyek felfüggesztése még nem lehetett ismert, ugyanis annak elrendelésére éppen a magyar törvényi szabályozás bevezetése adott alapot – a szubszidiaritás elvéből, illetve a káron szerzés tilalmából következően rendelkezni kellett a magyar bíróság előtt megindított kártalanítási ügyeknek a bíróság érdemi döntéséig való felfüggesztéséről.

A bíróság hivatala által kiadott sajtóközlemény után viszont jogszabályi beavatkozás hiányában, figyelemmel arra, hogy a felfüggesztés nem tekint-

7. számú táblázat

Az egy főre jutó GDP Európa országaiban és magyar–olasz viszonylatban

Egy főre jutó GDP (euró)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
EU28	25 500	25 800	25 600	25 700	26 000	26 500	26 900
Olaszország	26 800	26 900	26 000	25 400	25 400	25 600	25 900
Magyarország	9 800	10 000	9 900	10 200	10 600	11 000	11 200

Forrás: https://www.ksh.hu/docs/hun/eurostat_tablak/tabl/tsdec100.html

8. számú táblázat

A nettó átlagbérek magyar–olasz viszonylatban

Nettó átlagbérek (euró)	2014	2015	2016
Olaszország	1923	2033	2033
Magyarország	503	524	562

Forrás: <http://www.liganet.hu/page/390/art/9520/akt/1/html/qtlagberek-europaban.html>

hető érdemi döntésnek, a magyar bíróságoknak fel kellett volna függeszteniük a hazai kártalanítási eljárást, ha a fogvatartott a bírósághoz is nyújtott be kérelmet. Ez azonban nem egyeztethető össze a szubszidiaritás elvével, és a *Varga és mások kontra Magyarország*-ügyben meghozott vezető ítélettel, valamint a bíróság előtt lévő ügyekkel összefüggésben nem lett volna igazolható a kompenzációt biztosító hazai jogorvoslat bevezetésének a következménye. Ezért egy olyan jogszabályi rendelkezés beiktatására volt szükség, amely szerint a bíróság előtti kérelmek vizsgálatának – eljárási cselekmények lefolytatásának – felfüggesztését érdemi döntésnek kell tekinteni a Bv. tv. 436. § (12) bekezdése szerinti felfüggesztésről való döntés szempontjából.¹¹ Ezen ügyekre speciális eljárási rend kidolgozására is sor került. Ezzel tehát elhárult az akadály azon kérelmezők ügyeinek elbírálása elől, akik a bíróság előtt is érvényesítették a zsúfolt elhelyezésből eredő jogsérelem miatti kártérítési igényüket, de a bíróság érdemi döntést még nem hozott.

Ezzel kapcsolatban említést érdemel, hogy az Igazságügyi Minisztérium a bíróságok rendelkezésére bocsátotta azon kérelmezők adatait, akik részére a bíróság a zsúfolt elhelyezés miatt az államot kártérítésre kötelezte. A bíróság határozatai a honlapon elérhetők, így a bíróságok ellenőrizhetik, hogy az adott időszakra vonatkozóan a kérelmezőnek ítélték-e meg kártérítést, e tény értelemszerűen kizárja ugyanarra az időszakra vonatkozóan a kártalanítás megállapítását.

¹¹ Lásd a fogva tartott személy esetében a büntetőeljárás lefolytatása során, továbbá a büntetőügyekben hozott határozatok végrehajtása során a bíróságokra és egyéb szervekre háruló feladatokról szóló 11/2014. (XII. 13.) IM rendelet 188. § (1) bekezdését, miszerint: Az EJEB-nek a magyarországi fogva tartási körülményekkel kapcsolatos kérelmek vizsgálatát felfüggesztő határozata a Bv. tv. 436. § (12) bekezdése alkalmazása szempontjából a nemzeti elbírálású döntésnek tekintendő.

A 3. számú táblázat adataiból az is kiolvasható, hogy a bv. intézetek a kártalanítási kérelmeknek és az ehhez kapcsolódó véleményeknek a bírósághoz történő előterjesztésében elmaradásban vannak. Az 5202 kérelemből a bíróság elé terjesztett ügyek száma 3554. Ez valószínűsíthetően több tényezőre is visszavezethető. Egyrészt nagyobb volumenű azon kérelmek száma, amely több bv. intézetben letöltött fogva tartási időszakot sérelmez. Ezen ügyek előkészítése jókora adminisztratív teherrel jár, ami a gyakorlatban az esetek zömében meghaladja a Bv. tv.-ben meghatározott tizenöt, illetve harmincnapos határidőt, vagy ha a határidőt betartják is a bv. intézetek, akkor az előterjesztések többnyire hiányosak, így például nem tartalmazzák a valamennyi érintett intézetre vonatkozó adatokat. Ezt megerősítette a tanulmányozott bírósági iratokban fellelhető hiánypótlásra felhívások nagyobb száma. Mindazonáltal a kártalanítási kérelmek nagy száma és az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülmények miatti panaszok elbírálása, az egyéb ügyek mellett, bizonyosan leterheli az intézeti állományt.

Magyarázatot adhat az időbeli csúszásra a jogintézmény újszerűsége is, ami magában hordozza, hogy ki kell alakítani egy megfelelő ügymenetet, amely az eljárás valamennyi résztvevőjének érdekeit figyelembe veszi, például milyen adatszolgáltatásra képesek a bv. intézetek, illetve milyen adatokra van szükségük a büntetés-végrehajtási bírának a megalapozott döntéshez. Erre példaként hozható fel, hogy az Országos Bírósági Hivatal kezdeményezte a BVOP-nál az előterjesztések egységesítését. Az egyeztetések nyomán egyöntetű álláspontra jutottak abban, hogy a Bv. tv. 70/A § (2) bekezdése értelmében egy előterjesztést kell tenni, vagyis a szükséges iratokat, adatokat annak a bv. intézetnek kell összegyűjtenie, amelynél a Bv. tv. 10/A § (5) bekezdése alapján a kérelem benyújtható¹². Mindazonáltal véleményünk szerint a kártalanítási kérelemmel kapcsolatos véleményt több bv. intézet érdemi védekezését, illetve a kifogásokat felsorakoztató önálló irata is alkothatja. A lényeg az egyidejű, egységes tartalmú/formátumú előterjesztés.

¹² Ezt fejti ki egyébiránt a szabadságvesztés, az elzárás, az előzetes letartóztatás és a rendbírásg helyébe lépő elzárás végrehajtásának részletes szabályairól szóló 16/2014. (XII. 19.) IM rendelet 10/C §-ának (3) bekezdése, miszerint: Az alapvető jogokat sértő elhelyezési körülményekből eredő sérelem orvoslása miatt indított kártalanítási eljárás során, a Bv. tv. 70/A § (2) bekezdése szerinti bv. intézeti vélemény minden esetben a kérelemben megjelölt teljes fogva tartási időszakra kell hogy vonatkozzon. Ha ennek alapján több bv. intézet érintett, akkor a fogva tartó, illetve az utolsó szabadítást végző bv. intézet gyűjti össze és terjeszti elő a szükséges adatokat a büntetés-végrehajtási bírósághoz.

Egyeztették továbbá a megküldendő adatok körét. Ez kiemelten fontos az élettérre vonatkozó adatok esetében. E körben is menet közben kellett fejleszteni az adatszolgáltatás egységességét, és a nyilvántartásból való megfelelő adatok megszerzése érdekében a BVOP-nál informatikaiprogram-fejlesztésre is sor került. Ez azért is volt lényeges, mert a kezdeti időkben a zárka méretére vonatkozó adatok mellett a zárkalista/-jegyzék elküldése történt meg, így a zárkatársak be- és kihelyezésének nyomon követésével a büntetés-végrehajtási bírának kellett kiszámolniuk minden sérelmezett fogva tartási napra vonatkozóan az egy főre jutó férőhelyadatokat. Ez a bírói mérlegelést nem igénylő adminisztratív munka kiváltható egy jó adatfeldolgozó programmal.

Nehézséget okoz továbbá a gyakorlatban, hogy a bv. intézetek birtokában sok esetben nincsenek meg a fogva tartás alapjául szolgáló érdemi határozatok, így azok beszerzése iránt a bíróságoknak kell intézkedniük. Ez a helyzet az összbüntetési ítélet esetén is, amikor ugyancsak intézkedni kell az alapügyek iratainak beszerzése érdekében. Ezek hiányában ugyanis nem állapítható meg, hogy ítélték-e meg az alapügyben polgári jogi igényt a sértettnek vagy örökösének. A határozatok hiányában a bíróságok számára további nehézséget okoz annak pontos beazonosítása, hogy mi a fogva tartás jogcíme – büntetés vagy kényszerintézkedés végrehajtása –, számos esetben ez csak az alapügyben meghozott határozatok beszerzése és a bűnügyi nyilvántartás adatait összevetve megállapítható. A fogva tartás jogcímének megállapítása a 2017. január 1. előtti fogva tartásokat illetően nem mellőzhető, tekintettel arra, hogy eltérő volt az elítéltek és az előzetesen letartóztatottak részére nyújtandó, a jogszabályban rögzített mozgástér.

Jelenleg a büntetés-végrehajtási bírák ügyterheit az is növeli, hogy az alapvető jogokat sértő panasz alapján megtett intézkedést szinte minden – tehát nem csupán az átszállítás elrendelésekor – esetben jogorvoslattal, azaz bírósági felülvizsgálati kérelemmel támadják meg. Adódhat ez még abból a berögződésből, hogy a bíróság eljárásának feltétele a hazai jogorvoslat kimerítése, és a fogvatartottak ezt a magyar kártalanítási rendszerben is a sikeres jogérvényesítést megalapozó feltételnek gondolják, bár nem az. Ezt az e témára fókuszáló, a fogvatartottak részére adott tájékoztatás kiküszöbölheti.

Összegzés

A bíróság hivatala által közzétett sajtóközlemény rögzítette, hogy 2016 novemberében a bírósághoz a magyarországi fogva tartási és büntetés-végre-

hajtási körülményekkel kapcsolatban benyújtott kérelmek száma meghaladja a hatezer-nyolcszázat. A magyar jogi szabályozás megfelelőségének tétje nem csekély: vajon a bíróság visszaadja-e nemzeti elbírálásra az ügyeket, vagy lefolytatja az eljárásokat? A bíróság által kiszabott legkisebb összeg a magyar ügyekben ötezer euró (hét-tíz hónapra), a legnagyobb kiszabott összeg huszonhatezer euró volt (nyolctól tizenkilenc évig terjedő időtartamra). Átlagban fejenként mintegy tizenötezer euró kártérítéssel lehet számolni, ami a lehetséges hatezer-nyolcszáz kérelmezőt számítva százkétfélmillió euró költségvetési terhet jelenthet.

A magyar kártalanítási rendszer nagy előnye, hogy a hazai viszonyokhoz képest egyszerű és gyors igényérvényesítést tesz lehetővé. Az egyéb hatékonysági kritériumok is érvényesülnek, mivel a kártalanítás mértékéről a bíróság objektív alapon, az elhelyezési körülmények összehatasát értékelve, mérlegeléssel dönt. A büntetés-végrehajtási bírót indokolási kötelezettség köti a döntéssel összefüggésben, ezt a kérelmező a jogorvoslati jog érvényesítése előtt megismerheti. Gyorsnak tekinthető a határozat végrehajtása is, mivel az Igazságügyi Minisztériumnak hatvan napja van a kifizetés teljesítésére.

A bíróság vizsgálja fogja a kártalanítás mértékét is. Azáltal, hogy a kártalanítás napi összegének felső határa a magyar ügyekben megítélt kártérítési esetekben megállapított háromezer forintos napi átlag ötven százalékát, míg alsó határa a szakértői véleményben említett huszonhét százalékot meghaladja, a hazai kompenzációs rendszer megfelelő lehet.

Nem hagyható figyelmen kívül azonban, hogy a bizottság, illetve a határozatokból levezethetően a bíróság is több alternatív szankció bevezetését várja el. E körben említést érdemel a Bv. tv. reintegrációs őrizet jogintézményének – a cselekvési tervben is megjelenített – kibővítése, mind a személyi kört, mind annak időbeli tartamát illetően.

A miniszteri bizottság a zsúfoltság felszámolását célzó megtett intézkedésekről és azok hatásairól – összhangban a felfüggesztő határozattal – 2017. augusztus 31-ig várt tájékoztatást. A sajtóközlemény kizárólag az ügyek felfüggesztéséről szól, érdemi döntést nem jelentett, ebből következik, hogy – hivatalosan meg nem erősített értesülések szerint – a fogvatartottak, illetve jogi képviselőik továbbra is nyújtanak be a zsúfoltság miatt kártérítési kérelmeket a bírósághoz.

A bíróság pozitív döntése esetén feltétlenül szükséges meghatározni az ügyek átadásának rendjét, és számolni kell azzal, hogy ez jókora adminisztratív terhet jelenthet. A hazai jogi szabályozás alapján a bírósághoz forduló kérelmezőknek újból be kell nyújtaniuk a kérelmet a magyar eljárási rend sze-

rint is. Észszerűségi indokok alapján a hatályos jogi szabályozásban kivételt jelentettek ez alól azok az ügyek, amelyekről a magyar állam értesítést kapott, így beazonosíthatók voltak a kérelmezők. Számukra egyszerűsített eljárást vezettek be, tekintve, hogy ilyen irányú nyilatkozatuk alapján a büntetés-végrehajtási bírúk – a bírósághoz benyújtott kérelemben rögzítettek szerint – lefolytathatták az eljárást. A tanulmányozott bírósági iratok alapján azonban az állapítható meg, hogy többségükben e kérelmezők is önálló kérelmet nyújthattak be, vélhetően a megfelelő jogi képviselőt garántálása érdekében.

Gondot okozhat a kintlévő ügyek rendezésekor, hogy a bírósághoz forduló mintegy hatezer-nyolcszáz kérelmezőt – kivéve a magyar államhoz bejelentett kérelmeket, amelyek száma 607 – nem tudják a magyar hatóságok azonosítani. A jogi szabályozás rájuk nézve is azt mondja ki ugyan, hogy úgy kell tekinteni, mintha a bíróság visszaadta volna az ügyeket nemzeti elbírálásra, de nekik a magyar hatóságok személyre szólóan nem, kizárólag a hivatalos honlapokon (az Igazságügyi Minisztérium és a BVOP honlapja) tudnak tájékoztatást nyújtani. Ez súlyos kockázatot is hordozhat magában, mivel ha a bírósághoz forduló kérelmezők a magyar hatóságoknál kellő időben nem nyújtnak be kártalanítás iránti kérelmet, elmulaszthatják a kérelem benyújtására megállapított jogvesztő határidőt.