

Szilágyi Emese:*

Megalázó börtönviszonyok: az első pilot judgement Magyarország ellen

2015. március 10-én a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban Bíróság) *pilot judgement-eljárás*¹ keretében elmarasztalta Magyarországot a hazai börtönviszonyok kapcsán a *Varga és mások kontra Magyarország* döntésben.² A döntésben a testület megállapította az Egyezmény 3. cikkében foglalt kínzás és embertelen, megalázó bánásmód tilalmának, továbbá a 13. cikkben foglalt hatékony jogorvoslathoz való jognak a megsértését.

A pilot judgement – eljárásról

A pilot judgement – eljárás bevezetése egyike azoknak a szerkezeti és eljárási reformoknak, amelyeknek célja az elképesztő ügyteherrel küzdő Emberi Jogok Európai Bíróságának tehermentesítése, s ezáltal a testület nyújtotta jogvédelem hatékonyságának megőrzése volt. A reformok másik hangsúlyos elemét a 14. kiegészítő jegyzőkönyv képviseli, amely lehetővé tette a Bíróság eljárásának egyszerűsítését és gyorsítását.³

A pilot judgement – eljárás ötlete a Bíróságtól származik: a jegyzőkönyv megszövegezése során maga a testület indítványozta egy olyan eljárás bevezetését, amely lehetőséget teremt azoknak a repetitív, „klón”-ügyeknek a kezelésére, amelyek a felelőssé tehető részes állam jogrendszerében található rendszerszintű problémára vezethetők vissza, és amelyek a Bíróság eljárási szabályai szerint befogadhatóak, továbbá nyilvánvalóan megalapozottak.⁴ Egyes dokumentumok arra engednek következtetni, hogy volt egy olyan pillanat a reformcsomag elfogadása során, amikor annak lehetősége is felmerült, hogy a strasbourgi Bíróságot felruházzák azzal a hatáskörrel, hogy a részes államok egyezményesértő belső jogi aktusait (így akár hatósági, bírósági, vagy jogalkotói döntést) megsemmisítse.⁵ Ezzel tulajdonképpen megvalósult volna a Bíróság döntéseinek *erga omnes* hatálya, az egyik olyan korlát, amelyet a testület még aktivista egyezményértelmezéssel sem tud áttörni.⁶

A jegyzőkönyv szövegezését felügyelő bizottság⁷ (a továbbiakban CDDH) azonban úgy vélekedett, hogy a pilot judgement – eljárás lehetősége pusztán az ügyrend módosításával is megteremthető. A Miniszteri Bizottság Res(2004)3 határozatában hívta fel a Bíróságot, hogy (a) amennyiben ez lehetséges, az olyan ügyekben, ahol az Egyezmény megsértésének hátterében a részes állam jogrendszerében rejlő rendszerszintű hiányosság áll, különösen ha ez feltehetően a jövőben jelentős számú egyéni panaszhoz vezetne, döntésében azonosítsa a

* Tudományos segédmunkatárs, MTA TK JTI.

¹ A pilot judgement-eljáráshoz lásd: Markus Fyrnys: Expanding Competences by Judicial Lawmaking: The Pilot Judgment Procedure of the European Court of Human Rights. *German Law Journal* 2012. 5. sz. 1231-1260. o.

² Case of Varga and Others v. Hungary, Nos. 14097/12., 45135/12, 73712/12, 34001/13, 44055/13 and 64586/13.

³ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 2004 májusában megtartott 114. ülészakán került sor a 14. kiegészítő jegyzőkönyv aláírásra való megnyitására, azonban Oroszország késlekedésének következményeképp csak 2010. június 1-jén lépett hatályba. Bővebben lásd: Szalayné Sándor Erzsébet: Új távlatok az európai alapjogvédelemben - Hatályba lépett az Egyezmény 14. Kiegészítő Jegyzőkönyve. *Közjogi Szemle* 2010. 3. sz. 33-40. o.

⁴ Costas Papaskeva: Human Rights Protection Begins and Ends at Home: The 'Pilot Judgement Procedure' Developed by the European Court of Human Rights. *Human Rights Law Commentary* 2007. <https://www.nottingham.ac.uk/hrlc/documents/publications/hrlcommentary2007/pilotjudgmentprocedure.pdf> (2015. május 20.)

⁵ A travaux préparatoires alapján jut erre a következtetésre Fyrnys: i.m. 1236. o.

⁶ A másik ilyen korlát az actio popularis hiánya a panasz benyújtására jogosultak körében, azonban az áldozat státusz rugalmas értelmezésével ezt a megszorítást a testület esetenként képes áthidalni.

⁷ Steering Committee for Human Rights.

strukturális hiányosságokat, ezzel segítve a részes államokat a megfelelő megoldás megtalálásában és a Miniszteri Bizottságot a döntések végrehajtásának ellenőrzésében; (b) továbbá az ilyen eljárásban született döntésekről ne csupán az érintett részes államot és a Miniszteri Bizottságot tájékoztassa a Bíróság, hanem a Parlamenti Közgyűlést, az Európa Tanács főtitkárát, és az Emberi Jogi Biztost is.⁸ A testület eljárási szabályzatában az erről szóló külön rendelkezések csak 2011 februárjában jelentek meg.⁹ Ezzel a megoldással elmaradt az „összeurópai alkotmánybíráskodás” megteremtése,¹⁰ a részes államoknak azonban az Egyezmény 46. és 1. cikkében¹¹ foglaltak alapján is kötelessége a pilot judgement-ben foglaltak végrehajtása.

Az ügy körülményei [1-39. pont]

A magyar érintettségű pilot judgement meghozatalának alapjául szolgáló eset hat panaszos beadványán alapult, akik a magyarországi börtönök túlszűfoltóságából adódó embertelen körülmények okán kérték az embertelen bánásmód tilalma, és ezzel összefüggésben a hatékony jogorvoslathoz való jog sérelmének megállapítását. A panaszokat a Bíróság egy eljárás keretében bírálta el.

A panaszosok beadványaikban kifejtették, hogy szabadságvesztés-büntetésük, illetve előzetes letartóztatásuk során fogvatartásuk túlszűfolt cellákban történt, amelynek során nem volt számukra biztosított a 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet (a továbbiakban IM r.) által előírt¹² minimális terület, esetenként akár 30 m² alapterületen 17 fő elhelyezésére került sor, amely fejenként maximálisan 1,76 m² területet jelent. Ezt a Bíróság megjegyzése szerint tovább szűkítette a cellákban található bútorok elhelyezése. A túlszűfoltóság mellett a panaszok kitértek az alapvető higiéniai feltételek hiányára, így arra, hogy esetenként csak heti egy alkalommal volt lehetőségük zuhanyzásra, öt perces időkorlát mellett, továbbá arra is, hogy számos cellában a mellékhelyiséget csupán egy függöny választotta el a lakóterülettől, amely a legszemélyesebb magánszféra súlyos korlátozását valósította meg. A panaszok szerint a fekvőhelyek és a cellák ágyi poloskával, tetűvel és csótánnyal voltak fertőzve, amely probléma ellen a büntetés-végrehajtási intézmények személyzete nem intézkedett. Az alapvető higiéniai feltételek hiánya miatt az egyik panaszos bőrbetegséget kapott, amelynek kezelésére nem biztosították számára megfelelő egészségügyi ellátást (Varga Lajos). Más esetben a cellatársak arra kényszerültek, hogy közvetlenül egymás mellett aludjanak, az emeletes ágyak jobb helykihasználás érdekében történő szoros összetolása miatt.

⁸ Resolution Res(2004)3 of the Committee of Ministers on judgments revealing an underlying systemic problem.

⁹ Szemesi Sándor: Egy lehetséges válasz a szisztematikus jogsértésekre: a pilot judgement eljárás az Emberi Jogok Európai Bírósága gyakorlatában. <http://www.uni-miskolc.hu/~wwwdeak/Collegium%20Doctorum%20Publikaciok/Szemesi%20S%20E1ndor.pdf> (2015. május 20.) 2. o.

¹⁰ Ilyen páneurópai alkotmánybírósi koncepcióját vázolja fel Steven Greer: *The European Convention on Human Rights: Achievements Problems and Prospects*. Cambridge University Press, Cambridge 2006. Különösen 6. és 7. fejezet.

¹¹ Az Emberi Jogok Európai Egyezményének 1. cikke kimondja, hogy „A Magas Szerződő Felek biztosítják a joghatóságuk alatt álló minden személy számára a jelen Egyezmény I. fejezetében meghatározott jogokat és szabadságokat.”, a 46. cikk pedig így szól: „A Magas Szerződő Felek vállalják, hogy magukra nézve kötelezőnek tekintik a Bíróság végleges ítéletét minden ügyben, amelyben félként szerepelnek.”

¹² Az akkor hatályos, a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet 137. §-a szerint: „A zárkában (lakóhelyiségben) elhelyezhető létszámot úgy kell meghatározni, hogy minden elítélthez lehetőleg hat köbméter légtér, és lehetőség szerint a férfi elítéltek esetén három négyzetméter, a fiataloké, illetve a női elítéltek esetén három és fél négyzetméter mozgástér jusson. (3)Egyéni elhelyezés esetén a zárka (lakóhelyiség) alapterületének lehetőleg el kell érni a hat négyzetmétert.” A rendeletet a 16/2014. (XII. 19.) IM rendelet 209. § (1) bekezdése hatályon kívül helyezte 2015. január 1. napjával.

A panaszosok beadványukban azt is előadták, hogy a Kúria és az alsóbb szintű állami bíróságok következetes gyakorlata alapvetően elutasítja (régi) Polgári Törvénykönyv alapján nem vagyoni kártérítés iránt benyújtott kereseteket, arra való hivatkozással, hogy az állami hatóságok, különösen a büntetés-végrehajtási intézmények nem tehetőek felelőssé a fogvatartás körülményeiből eredő károkért. Egy 2012-es döntésében a Kúria úgy érvelt, hogy a fogvatartás nem foszthatja meg a fogvatartottakat alapvető emberi jogaiktól, azonban visszautasította a fogvatartott nem vagyoni kártérítésre irányuló igényét. Egy másik, szintén 2012-es esetben a Kúria kifejtette, hogy a büntetés-végrehajtási intézményeknek nincsen lehetőségük arra, hogy túlszűfoltásra hivatkozva visszautasítsák új elítéltek elhelyezését, ezért pusztán a túlszűfolt cellában való elhelyezés ténye alapján a hatóságok felelőssége nem állapítható meg. Egy másik esetben a Szegedi Ítéltábla foglalt úgy állást, hogy az IM r.-ben foglalt három m²-es mozgástérre vonatkozó követelmény nem kötelező előírás, hanem egy ajánlásról van szó. 2012 májusában a Budapest Ítéltábla találta úgy, hogy bár az egyik elítéltnak öt napon keresztül egyáltalán nem volt lehetősége cellája elhagyására, az eset súlya és hossza alapján nem állapítható meg a panaszos fizikai vagy mentális állapotának romlása, továbbá személyiségi jogainak sérelme nem alapozza meg az állam kártérítési kötelezettségét. Egy másik esetben 2013-ban a Budapesti Ítéltábla úgy érvelt, az a tény, hogy a fogvatartott túlszűfolt cellában került elhelyezésre, önmagában nem korlátozza a testi integritáshoz való jogát, egészségét vagy emberi méltóságát, a túlszűfolttság ugyanis elkerülhetetlen kényelmetlenség a szabadságvesztés büntetésüket töltők esetében. Ehhez az Ítéltábla hozzátette azt is, hogy a szegényes egészségügyi feltételek, a tisztálkodás és a megfelelő táplálék hiánya nem vezet a fogvatartott személyiségi jogainak sérelméhez.

A strasbourgi testület felidézte az Alkotmánybíróság 32/2014 (XI. 3.) határozatában foglaltakat is, amelyben a testület megállapította az IM r. 137.§-ának Alaptörvénybe és nemzetközi szerződésbe ütközését. Továbbá az Alkotmánybíróság rámutatott arra is, „hogy az Egyezményben és az Alaptörvényben is szabályozott embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmából az az absztrakt követelmény vezethető le, hogy a többszemélyes zárkában fogvatartottak részére biztosított élet-, illetve mozgástérnek minden esetben el kell érnie azt a minimális mértéket, amely biztosítja számukra az emberi méltósághoz való alapjoguk sérelme nélküli elhelyezésüket valamely büntetés-végrehajtási intézetben. E minimális élet-, illetve mozgástér biztosítása nélkül ugyanis olyan túlszűfolttság jön létre, amely megakadályozza az érintettekkel való, emberhez méltó és őket adottságaiktól függetlenül megillető bánásmódot, így embertelen, megalázó bánásmódnak, büntetésnek minősül.”¹³

A Bíróság felidézte az alapjogi biztos által a büntetés-végrehajtás emberi jogi összefüggéseit vizsgáló projekt¹⁴ keretében tett megállapításokat, amelyek megerősítették a panaszosok beadványában állítottakat a börtöncellák mérete és zsűfolttsága, az elégtelen egészségügyi és mentális ellátás, valamint az elégtelen oktatási, táplálkozási és reintegrációs feltételek tekintetében.

A döntés idézi az Európa Tanácsnak a Kínzást és az Embertelen vagy Megalázó Bánásmódot vagy Büntetést Megelőzni Hivatott Európai Bizottság (továbbiakban CPT¹⁵) által 2014. április 30-án nyilvánosságra hozott jelentést is, amely a 2013 áprilisában Magyarországon tett látogatás tapasztalatait foglalja össze. A dokumentum szerint a megelőző négy évben a hazai börtönök zsűfolttsága megduplázódott. A Bizottság véleménye szerint ennek elsődleges indoka a magyar büntetőpolitika szigorodása, a szabadságvesztés büntetési

¹³ 32/2014 (XI. 3.) határozat, Indokolás [54]

¹⁴ Erről bővebben lásd: „Emberi jogok kint és bent – ombudsmani szemmel” A büntetés-végrehajtás fogvatartottjainak, a külföldiek idegenrendészeti és menedékjogi fogva tartásának alapjogi összefüggéseit, valamint az ügyvédek és a hozzájuk forduló jogait vizsgáló projekt. *AJB Projektfüzetek* 2013. 2. sz.

¹⁵ Az angol elnevezés – European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment – rövidítése.

nem alternatíváinak negligálása, illetve, hogy a férőhelyek száma nem növekedett hathatósan. A Bizottság arra is felhívta a figyelmet, hogy az új büntetőjogi rendelkezések hatálybalépésének eredményeként a szabadságvesztés büntetés gyakoribb alkalmazása és ezzel párhuzamosan a túlszűfolttság további növekedése valószínűsíthető.

A kormány érvelése [40-42. pont]

A kormány érvelésében elsősorban nem a büntetés-végrehajtási intézmények zsűfoltságát, hanem a panaszok elfogadhatóságát vitatta. Kifejtette, hogy a panaszosok nem merítették ki a belső jogban rendelkezésükre álló hatékony jogorvoslati lehetőségeket. Hivatkozott továbbá egy olyan bírósági döntésre, amely megállapította a minimális légtérre vonatkozó magyarországi előírások sérelmét, s ennek alapján kártérítést ítélt meg a károsultnak a fogvatartás természetéből adódónál lényegesen jelentősebb szenvedés miatt.

A panaszosok vitatták a kormány érvelését, állítva, hogy a hivatkozott jogorvoslati lehetőség a gyakorlatban nem tekinthető hatékonynak, illetve hogy a citált esetben megítélt 250 000 Ft összegű kártérítésről nem állítható, hogy az teljes mértékben képes kompenzálni az embertelen börtönkondíciók miatt történt szenvedést a károsult esetében.

A Bíróság érvelése a befogadhatóság tekintetében [43-65. pont]

A befogadhatóság tekintetében a testület megjegyezte, hogy bár az Egyezmény által felállított intézményrendszer elsődlegesen a strasbourgi testület által nyújtott jogvédelmi lehetőség szubszidiárius jellegén alapul, azonban a belső jogorvoslati lehetőségek kimerítésére vonatkozó követelmény sem abszolútnak, sem automatikusan alkalmazhatónak nem tekinthető. A Bíróság arra is felhívta a figyelmet, hogy a 13. cikk által felállított jogorvoslati lehetőségnek a gyakorlatban is hatékonynak kell lennie, továbbá alkalmasnak a sérelmes gyakorlat megakadályozására. A bírák álláspontja szerint amennyiben a jogorvoslattal kapcsolatosan nem volna elvárás, hogy a jogsértő bánásmódnak azonnal képes legyen gátat szabni, úgy az előírás elfogadhatatlan módon gyengítené a részes államok arra vonatkozó kötelezettségét, hogy a fogvatartás körülményeit az Egyezmény által támasztott elvárásokkal összhangba hozzák.

A Bíróság rámutatott, hogy egyetlen, a kormány által citált bírói döntés nem alkalmas az elérhető jogorvoslati lehetőség hatékonyságának alátámasztására, különösen, hogy a konkrét esetben egy elsőfokú bírósági döntésről van szó, amely nem veszi figyelembe a Kúria megszilárdult joggyakorlatát. Az esetjog arra enged következtetni, hogy a formális jogellenesség követelményére alapozva a belső bíróságok következetesen elutasítják a fogvatartottak kártérítésre vonatkozó igényét, részben arra való hivatkozással, hogy a személyiségi jogok sérelme nem állapítható meg, részben a kártérítési igények megalapozatlansága miatt, részben pedig a felelősség hiánya¹⁶ miatt. Mindezek okán a Bíróság úgy foglalt állást, hogy a kormány érvelése nem bizonyult elégségesnek a hatékony jogorvoslati lehetőség fennállásának igazolásához.

A Bíróság a 3. cikk sérelméről [66-92. pont]

A Bíróság érvelésének kiindulópontja, hogy a kínzás tilalma a demokratikus berendezkedés alapköve. A tilalom abszolútnak tekintendő a kínzás, a kegyetlen, embertelen bánásmód és büntetés tekintetében, tekintet nélkül az áldozat magatartására. A bánásmóddal kapcsolatosan ugyan felállíthatóak annak súlyosságát meghatározó követelmények, ezek azonban nem

¹⁶ Nevezetesen hogy a büntetés-végrehajtási intézmények a rendelkezésükre álló anyagi erőforrások szűkössége miatt nem tehetők felelőssé a túlszűfolttságért.

függetlenek annak hosszától, egészségügyi és mentális hatásaitól, sem az áldozatok nemétől, korától és egészségügyi állapotától. A testület felhívta a figyelmet arra, hogy megalázónak tekinthető az áldozat lealacsonyítása, ember-mivolta tiszteletének hiánya, a félelem, a gyötrődés és a jelentéktelenség érzetének felkeltése, mivel mindezek alkalmas eszközök az áldozat morális és pszichés tartásának megtörésére. Fentieknek megfelelően az ilyen magatartásformák is a 3. cikkben felállított tilalom alá tartoznak.

A konkrét esettel kapcsolatosan a bírák rámutattak, hogy fogvatartás esetén a hatások kulminálódhatnak, így a sérelmes bánásmód időbeli hossza és a cellákban elérhető légtér extrém hiánya különös súllyal mérlegelendő. A testület a hasonló ügyek megítélése során három feltételt vizsgál kiemelt figyelemmel. Ezek: (a) minden fogvatartott számára álljon rendelkezésre saját fekvőhely a cellában; (b) a fogvatartottak számára álljon rendelkezésre fejenként minimálisan 3 m² alapterület a cellákban, továbbá (c) a cella egésze olyan kialakítású legyen, amely lehetővé teszi a fogvatartottak számára a szabad mozgást.

Tekintettel arra, hogy az eljárás során a fogvatartás körülményeit illetően a kormány nem vitatta a panaszosok beadványait, illetve nem szolgáltatott további bizonyítékokat az előtárt körülmények kiegészítésére, a Bíróság úgy találta, hogy nincsen arra ésszerű indok, hogy kétségbe vonja a panaszosok állításait.

Mindezekre tekintettel a Bíróság megállapította az Egyezmény 3. cikkének sérelmét, hiszen az előtárt életkörülmények kimerítették az embertelen, megalázó bánásmód fogalmát.

Az Egyezmény 46. cikkének alkalmazása [93-116. pont]

A testület a 46. cikk alkalmazásának körében felidézte a pilot judgement – eljárás alapvető céljait. Ezek egyike az Egyezményben foglalt jogok sorozatos sérelme mögött fennálló strukturális, rendszerszintű problémák feltárása, továbbá a sérelmek orvoslása érdekében a felelős állam figyelmének felhívása a problémák kezelésére alkalmas lehetőségekre. Az eljárás másik célja az állam rábírása arra, hogy nemzeti szinten keressen megoldást arra a nagyszámú egyéni panaszra, amely a szisztematikus hiányosságokból ered, ezzel is biztosítva az Egyezmény jogvédelmi rendszerének szubszidiárius jellegét.

A konkrét problémát illetően a Bíróság felhívta a figyelmet arra, hogy mintegy 450 megalapozott panasz fekszik a testület asztalán Magyarország ellen ugyane problémakört érintően. A bírák leszögezték, hogy gyors és alkalmas megoldásra van szükség. A Bíróság ráirányította a figyelmet azokra a lehetséges intézkedésekre, amelyek alkalmasak a hiányosságok mielőbbi orvoslására. Ezek egyike a szabadságvesztés helyett más büntetési nemek gyakoribb alkalmazása lehet a büntetéskiszabás során. Továbbá, a testület megjegyezte, hogy 2013 végére a fogvatartottak között 5000 főre tehető az előzetes letartóztatásban lévők száma. Másrészt, a nemzeti hatóságoknak rövid időn belül lehetőséget kell találniuk a valóban hatékony jóvátételre minden olyan jogsérelem tekintetében, amelynek oka a büntetés-végrehajtási intézmények túlszűfolttsága. A bírák mindehhez hozzátették, hogy olyan jóvátételt kell találni, amely a még ki nem vizsgált 450 panaszt benyújtó áldozat tekintetében nem várja el, hogy ismét keresettel forduljanak a hazai hatóságokhoz vagy bíróságokhoz. Egy ilyen megoldás ugyanis méltánytalan volna.

Az időhatárok tekintetében a Bíróság aláhúzta, hogy ezen intézkedéseket a kormánzatnak mindennemű késedelem nélkül kell megtennie. A további eljárások tekintetében a testület kiemelte, hogy a további folyamatban lévő ügyek tekintetében az eljárások berekesztése csupán lehetősége és nem kötelezettsége a Bíróságnak. A bírák a további, függőben lévő ügyek tekintetében az eljárást nem rekesztették be, mivel meggyőződésük szerint „*az eljárások folytatása alkalmas arra, hogy rendszeresen emlékeztesse a felelős államot az Egyezményből adódó kötelezettségeire, különösen a jelen döntésből fakadóakra.*”

Kérdéses, hogy a döntésből fakadó kötelezettségeinek Magyarország hogyan és mikor lesz képes eleget tenni. A büntetőpolitika hazánkban jelenleg épp a strasbourg által megkövetelttel ellentétes irányba tart. Március 30-án az igazságügyi miniszter ugyan módosította a szabadságvesztés büntetések végrehajtásáról szóló rendeletnek a légtérre vonatkozó előírásait,¹⁷ azonban az új előírás átfogóbb reformok hiányában féltő, hogy *lex imperfecta* marad.

¹⁷ 16/2014. (XII. 19.) IM rendelet 121.§ (1) – (3) bek.