

A magyar börtönügy aktuális kérdései

A magyar börtönügy aktuális helyzetét leginkább a fogvatartotti népesség folyamatos bővülésével, illetve a börtönpopuláció emelkedésének egyik lehetséges következményével, a honi büntetés-végrehajtási intézetek túlszűfoltóságával jellemezhetjük. A túlszűfoltóság Európa-szintű jelensége számunkra is a legégetőbb problémaforrásként jelentkezik, és szükségszerűen rányomja a bélyegét a büntetés-végrehajtás arculatára. E probléma és kihatásai pedig igen szerteágazóak: a megfelelő férőhely hiánya ugyanis csak egyike a lehetséges következményeknek. A túlszűfoltósággal együttjár például a munkalehetőségek, fogvatartotti programok korlátozottsága, de kihatással lehet a higiénias viszonyokra, az egészségügyi ellátásra, az ételmezésre. Negatívan befolyásolhatja továbbá a fogvatartottak fizikai és mentális állapotát, feszültséget, erőszakot generálhat, sőt miként arra a Kínzás, Embertelen, Megalázó Eljárás vagy Büntetés Elleni Európai Bizottság (a továbbiakban: CPT) a 2., illetve 11. Általános Jelentésében² rávilágított, embertelen, megalázó bánásmódot eredményezhet. A fentiekre tekintettel a jelen tanulmány arra tesz kísérletet, hogy bemutassa a magyar büntetés-végrehajtási intézetekben tapasztalható túlszűfoltóság méreteit, feltárja a túlszűfoltóság okait és megoldási javaslatokat tegyen a probléma orvoslására.

I. A fogvatartotti átlaglétszám, a befogadóképesség és az átlagtelítettség alakulása

A börtönnépesség létszámának alakulását áttekintve szembevetendő, hogy a fogvatartottak létszáma Magyarországon 2008. óta folyamatosan emelkedik. A 2008-ban regisztrált 14.782 fős fogvatartotti átlaglétszám minden évben nőtt (2009 – 15.373 fő; 2010 – 16.203 fő; 2011 – 17.195 fő; 2012 – 17.515 fő; 2013 – 18.146 fő), 2014-ben már meghaladta a 18.000-t (18. 204),³ a 2015. október 13-i adat⁴ szerint pedig 18.424 fő volt.

További fontos adalék, hogy jelenleg a fogvatartással összefüggő feladatokat 14 országos, illetve regionális végrehajtó intézet, és ugyancsak 14 megyei büntetés-végrehajtási intézet látja el. Amíg azonban egyrésztől folyamatos emelkedés jellemzi a fogvatartotti populációt, addig ezzel párhuzamosan gyakorlatilag stagnált vagy alig emelkedett a fogvatartottak elhelyezésére szolgáló férőhelyek száma. 2014-ben is mindösszesen 12.869 fő befogadására volt alkalmas a magyar büntetés-végrehajtás, amely mint látható ténylegesen 18.000 főt meghaladó börtönpopulációt kényszerült fogvatartani. A 2015 októberére vonatkozó adatok⁵ szerint 13.768-ra nőtt ugyan a fogvatartó intézetek befogadóképessége, de ezzel párhuzamosan nőtt a fogvatartotti létszám is. Amíg a büntetés-végrehajtási intézetek átlagtelítettsége 2008-ban 118%-os volt, addig 2014-ben 141%-os,⁶ 2015 októberében pedig 133,8%-os⁷ mutatóval rendelkezünk. Fontos hangsúlyozni, hogy utóbbi mutató a fogvatartó intézeteink átlagtelítettségét jelzi, ugyanakkor voltak olyan intézetek, ahol a telítettség a 160%-ot is meghaladta. Így például a 2014-es évre vonatkozó adatok szerint az 5 legszűfoltabb büntetés-végrehajtási intézet átlagtelítettsége 163,3% és 172,9% között

¹ SZTE ÁJTK, Büntetőjogi és Büntető Eljárásjogi Tanszék; egyetemi docens

² CPT 2nd General Report [CPT/Inf (92)3] § 46. és CPT 11nd General Report [CPT/Inf (2001)16] § 13.

³ Büntetés-végrehajtási Szervezet: Börtönstatisztikai Szemle 2015/1. 5. p.

⁴ <http://www.prisonstudies.org/country/hungary>

⁵ <http://www.prisonstudies.org/country/hungary>

⁶ Büntetés-végrehajtási Szervezet: Börtönstatisztikai Szemle 2015/1. 8. p.

⁷ <http://www.prisonstudies.org/country/hungary>

mozgott.⁸ Ezekben az intézetekben tehát majdnem kétszer annyi fogvatartottat helyeztek el, mint amennyit a férőhelyek alapján befogadhattak volna. Ellenpéldaként említésre érdemes, hogy a két PPP (az állam és a magánszektor együttműködésén alapuló) konstrukcióval épült büntetés-végrehajtási intézet, azaz a Szombathelyi és a Tiszalöki Országos Bv. Intézet a túlsúfoltság időleges csökkentésében fontos szerepet játszik, mivel a magyar állam és a beruházók közötti megállapodás alapján, ha a hivatalos kapacitásnál az állam több fogvatartottat akar elhelyezni, ezért magas összeget kell fizetnie. A 700 fogvatartott befogadására alkalmas Tiszalöki Intézet kapcsán például az üzemeltetési szerződés e létszámtól +/-10%-os eltérést enged, a fogvatartotti létszámot azonban a 760-770 fő körül kell tartani és az intézmény telítettsége a 110%-ot nem haladhatja meg.⁹

A fenti negatív mutatók ismeretében nem meglepő, hogy Magyarországot az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB, illetve Bíróság) 2015. március 10-én nyilvánosságra hozott döntésében (Varga és mások kontra Magyarország)¹⁰ a büntetés-végrehajtási rendszerben fennálló strukturális problémák felszámolására szólította fel. Tekintve, hogy Magyarországról ekkortájt hozzávetőlegesen 450 kérelem volt az EJEB előtt, amely a fogvatartási körülményeket kifogásolta, a strasbourgi testület azt a következtetést vonta le, hogy a túlsúfoltság miatti jogsértések az országban rendszerszintűen fordulnak elő, amelyek kezelése részint általános, részint pedig egyedi intézkedéseket tesz szükségessé.

II. A személyes élettér nagyságával összefüggő nemzetközi elvárások

A túlsúfoltság problematikáját vizsgálva leszögezhető, hogy igen fontos, bár nem kizárólagos tényező a fogvatartottak számára biztosított *személyes élettér/mozgástér nagysága*. Az egyik alapvető kérdésként fogalmazható meg tehát, hogy mekkora legyen a fogvatartottak számára minimálisan biztosítandó élet-, illetve mozgástér mértéke ahhoz, hogy elhelyezésük ne járjon az emberi méltóság sérelmével.

E kérdés megválaszolása kapcsán hangsúlyozandó, hogy sem az ENSZ, sem az Európa Tanács börtönügyi instrumentumai nem konkretizálják a személyes élettér irányadó minimumát. Így sem az európai börtönügy zsinórmértékének tekinthető Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által elfogadott Európai Börtönszabályok,¹¹ sem pedig az annak alapjául szolgáló Fogvatartottakkal való bánásmódról Vonatkozó ENSZ Minimum Standard Szabályok¹² nem határozza meg a szükségesnek ítélt mozgástér minimumát. Az Európai Börtönszabályok például mindösszesen annyit mond ki, hogy a fogvatartottak elhelyezése kapcsán tekintettel kell lenni az emberi méltóságra, és amennyire lehetséges a magánéletre, továbbá az egészségügyi, higiéniai követelményekre, világításra, fűtésre, szellőzésre. Az ajánlás alapján az elszállásolással összefüggésben a minimális követelményeket be kell ültetni a nemzeti joganyagba (18.3.), illetve ezen túlmenően a belső jognak kell biztosítani azokat a mechanizmusokat, amelyek lehetővé teszik, hogy e minimum követelmények ne sérüljenek a végrehajtási intézmények túlsúfoltsága miatt (18.4.). Az ajánlás kimondja, hogy a túlsúfoltság kezeléséhez kapcsolódó minimális elvárás a végrehajtási intézmények maximális kapacitásának pontos meghatározása.

⁸ Büntetés-végrehajtási Szervezet: Börtönstatisztikai Szemle 2015/1. 7-8. pp.

⁹ http://www.helsinki.hu/wp-content/uploads/MHB_jelentes_Tiszalok_2009.pdf

¹⁰ Application nos. 14097/12, 45135/12, 73712/12, 34001/13, 44055/13, and 64586/13, judgment of 10 March 2015

¹¹ Rec(2006)2 of the Committee of Ministers to member states on the European Prison Rules

¹² Standard Minimum Rules for the Treatment of Prisoners Adopted by the First United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, § (9)-(10)

Az ajánlás tehát nem szól a minimálisan biztosítandó élettér nagyságáról és a belső jogra bízva annak meghatározását, valamint rögzítését. Ennek köszönhetően a személyes élettér nagysága országonként igen változatos képet mutat.

A személyes élettér nagyságával kapcsolatban az általános standardot Európában a CPT alakította ki az 1990-es években. E standard alapján a Bizottság minimális követelményként többszemélyes elhelyezés esetén a 4 m²-t, míg egyszemélyes elhelyezés esetén a 6 m²-t tekinti irányadónak. A Strasbourgi Bíróság számtalan döntésében vette/veszi figyelembe ezt a standardot,¹³ ugyanakkor fontos hangsúlyozni, – miként arra a testület többek között Sergey Babuhskin Oroszország elleni¹⁴ ítéletében rávilágított – hogy e tényező önmagában nem tekinthető döntő érvek a túlszűfoeltség megállapítása szempontjából. Egészen 2015 decemberéig ezen CPT-standardok a Bizottság egyes országjelentéseiben¹⁵ öltöttek testet, a testület ugyanakkor 2015. december 15-én önálló dokumentumban¹⁶ publikálta a fogvatartottak személyes élettérének nagyságára vonatkozó, az államok számára általa követendőnek ítélt mércéket. E dokumentum is nyomatékosítja a személyes élettér 6 m² illetve 4 m²-es követelményét, illetve aláhúzza, hogy mindkét esetben csak minimum standardokról van szó, így a Bizottság ténylegesen kívánalomként a 8-9 m²-es zárkaméretet fogalmazza meg egy fogvatartott, illetve a 12 m²-es két fogvatartott számára.

A CPT ebben a dokumentumban ugyancsak hangsúlyozza, hogy a személyes élettér/mozgástér nagyságának meghatározásakor a zárkán belül elhelyezkedő vizesblokkokat, azok nagyságát figyelmen kívül kell hagyni. Ennek figyelembe vételével tehát a vizesblokkokat a 6, illetve 4 m²/fő minimumon felül kell biztosítani. A CPT-dokumentum kitér továbbá arra, hogy a fogvatartottak elhelyezésére szolgáló helyiségekben legalább 2 méter távolságnak kell lennie a zárka falai, illetve legalább 2,5 méternek a padló és a mennyezet között.

III. A fogvatartottak személyes mozgástere a magyar szabályozásban

A honi szabályozást tekintve először a Büntetés-végrehajtási Szabályzatról szóló 8/1979. (VI. 30.) IM rendelet tartalmazott előírást a fogvatartottak elhelyezésére vonatkozóan. E jogszabály 85. §-ának (2) bekezdése alapján a „zárkában személyenként 6-8 légméter teret kell(et) biztosítani úgy, hogy elegendő mozgási terület álljon rendelkezésre.”

Ezt követően a rendeletet felváltó új Büntetés-végrehajtási Szabályzat [a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet] 137. §-a rendelkezett a fogvatartottak számára minimálisan biztosítandó élettér nagyságáról. E jogszabály differenciált szabályozást alkalmazott, tekintve, hogy nők, illetve fiatalok fogvatartottak esetén többszemélyes elhelyezés esetén legalább 3,5 m², míg felnőttkori férfi fogvatartottak esetén 3 m² mozgástertet írt elő. Tekintettel arra, hogy e kógens rendelkezés végrehajtása a börtönnépesség létszámából, illetve a túlszűfoeltségből adódóan nehézségekbe ütközött, 2010. november 24-i hatállyal módosították a jogszabály szövegét.¹⁷ A módosítás nyomán a rendelet szövegéből kikerült a „legalább” kitétel és helyére a „lehetőség szerint” kifejezés került. Mindazon esetekben tehát, amikor a fogvatartottak számára nem volt biztosítható a 3, illetve 3,5 m² személyes élettér, a jogszabály permisszív

¹³ Ennek hátterében az európai börtönügy pilléreinek egymásra gyakorolt kölcsönhatása áll.

¹⁴ Application no. 5993/08, judgment of 28 November 2013

¹⁵ Lásd például CPT/Inf (2006) 24 [Albania], § 93; CPT/Inf (2008) 11 [Bulgaria], §§ 55, 77; CPT/Inf (2008) 29 [Croatia], §§ 56, 71; CPT/Inf (2009) 22 [Lithuania], § 35; CPT/Inf (2006) 11 [Poland], §§ 87, 101, 111; CPT/Inf (2009) 1 [Serbia], § 49.

¹⁶ 'Living space per prisoner in prison establishments: CPT standards' CPT/Inf (2015)44

¹⁷ A módosító jogszabály a 10/2010. (XI. 9.) KIM rendelet

jellegű szövege hivatkozási alapul szolgált, hogy nem kötelező jogszabályi rendelkezésről van szó és a hivatkozott értékeket el nem érő nagyságú mozgástér is megengedett.

E jogszabályi rendelkezést kritikával illette a CPT is 2013. áprilisi magyarországi látogatásáról készült jelentésében. A Bizottság hivatkozott CPT/Inf (2014) 13. számú jelentésében¹⁸ ugyanis felhívta a magyar hatóságokat arra, hogy a fogvatartottak minimális mozgásterének jogszabályi meghatározását ismételten kógens minimumkövetelményként, és ne megengedő szabályként rögzítsék.

A Fővárosi Törvényszék egyik bírója ezt követően az Alkotmánybíróságnál indítványozta a hivatkozott jogszabályhely megsemmisítését. A magyar Alkotmánybíróság eljárásában megállapította, hogy a rendelkezés sérti az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban: Egyezmény) 3. cikkében szereplő embertelen vagy megalázó bánásmód és büntetés tilalmát, tekintettel arra, hogy nem kötelező szabályként írja elő a zárkák minimálisan megkövetelt mértékét. A taláros testület határozata¹⁹ ezért nemzetközi jogba ütközőnek, illetve Alaptörvény-ellenesnek minősítette a rendelkezést, amelyet 2015. március 31-i hatállyal megsemmisített. Az Alkotmánybíróság döntése nyomán került így módosításra a 6/1996. (VII. 12.) IM rendeletet időközben felváltó új Büntetés-végrehajtási Szabályzat [16/2014. (XII. 19.) IM rendelet a szabadságvesztés, az elzárás, az előzetes letartóztatás és a rendbíróság helyébe lépő elzárás végrehajtásának részletes szabályairól; a továbbiakban: Bv. Szabályzat].

A jelenleg hatályos jogszabályi rendelkezés a mozgástér tekintetében már megfelel a minimális élettér kógens szabályként való előírásának: a korábbi differenciálást megtartva többes elhelyezésnél férfi elítéltek esetén legalább 3 m², míg fiatalok és nők esetén legalább 3,5 m² mozgástert kell biztosítani. Egyszemélyes elhelyezés esetén pedig a zárka, illetve lakóhelyiség alapterületének el kell érnie a 6 m², annál kisebb nem lehet. További lényeges szabály, hogy a zárkában elhelyezett fekhely, ülőke, szekrény és asztal által elfoglalt területet figyelmen kívül kell hagyni a mozgástér meghatározásánál [Bv. Szabályzat 121. § (2) bek.].

Ugyancsak fontos utalni arra, hogy a Bv. Szabályzat eltérő rendelkezést tartalmaz az előzetes letartóztatásban lévő személyekre, tekintettel arra, hogy esetükben személyenként 10 köbméter légtér és 4 m² mozgástér biztosítandó [Bv. Szabályzat 186. § (2)].

Elmondható tehát, hogy a hatályos magyar szabályozás a fogvatartottak számára biztosítandó személyes élettér/mozgástér tekintetében megfelel annak a követelménynek, hogy szigorú minimum követelményként rögzítse az egy főre jutó mozgástér nagyságát. Másrészt azonban e rendelkezés az előzetes letartóztatottakat leszámítva a CPT által kialakított minimum standardot többszemélyes elhelyezés esetén nem éri el, hiszen mind a felnőttkorú férfi, mind pedig a női, illetve fiatalok vonatkozásában 4 m²-nél kisebb személyes élettér határoz meg minimumként. Emellett az a körülmény sem hagyható figyelmen kívül, hogy a tényleges végrehajtás során a végrehajtási intézetek többsége még ezt a jogszabályi minimumot sem tudja a fogvatartottak számára biztosítani.

A következő szükségszerűen megválaszolendő kérdés egyrészt, hogy a CPT által meghatározott minimum standardtól való eltérés automatikusan maga után vonja-e az embertelen, megalázó bánásmód megsértését, másrészt pedig a belső joganyag által számszerűsített minimum követelmény mennyiben felel meg az EJEB által kívánatosnak és szükségesnek tartott mércének?

A kérdés első része kapcsán irányadónak tekinthetjük a CPT által 2015 decemberében kiadott, fentebb már hivatkozott dokumentumot, amely 20. pontjában nyomatékosítja, hogy a minimum standardoktól való kis eltérés önmagában még nem tekinthető embertelen vagy megalázó bánásmódnak. A zárkaméretekre vonatkozó számszerűsített értékek a Bizottság

¹⁸ CPT/Inf (2014) 13 § 37.

¹⁹ 32/2014. (XI.3.) AB határozat

megítélése szerint sem abszolútak, ugyanakkor a CPT arra is utal, hogy akkor nem állapítható meg az embertelen, megalázó bánásmód, ha a fogvatartottak kisebb személyes élettere/mozgástere azt enyhítő, kompenzáló tényezőkkel, (így például a zárkán kívül eltölthető idő tartamával) társul.

Végül a tekintetben, hogy az EJEB jelenleg mit tart követendőnek a fogvatartottak számára biztosítandó személyes élettér/mozgástér nagyságát illetően, a strasbourgi testület esetjoga adja meg a választ.

IV. AZ EJEB túlszűfolttsággal összefüggő esetjoga

Előjáróban leszögezhető, hogy a fogvatartottak emberi jogainak védelmét Európában az emberi jogi standardok széles tárháza hivatott biztosítani. A fő emberi jogi instrumentum az alapvető jogokat és szabadságokat védelmező Emberi Jogok Európai Egyezménye, amely élő eszköz az EJEB számára. Annak ellenére, hogy a Bíróság döntései csak az adott konkrét ügyben bírnak kötelező erővel, mégis kihatással vannak valamennyi tagállam büntetés-végrehajtására.

Az EJEB Trepashkin Oroszország elleni,²⁰ Sergey Babuskin Oroszország elleni,²¹ vagy például Gégény Magyarország elleni ügyében²² rámutatott arra, hogy a fogvatartottak számára biztosítandó személyes élettér nagyságát az Egyezménnyel kapcsolatban arra tekintettel nem határozza meg, hogy az számos más releváns faktortól függ, így többek között a fogvatartás tartamától, a szabadidős tevékenységektől, a fogvatartottak testi és mentális feltételeitől. Valasinas Litvánia elleni perében²³ például az EJEB azt állapította meg, hogy a fogvatartott számára biztosított nagyfokú mozgási szabadság a konkrét ügyben megfelelően kompenzálta a mozgástér (2,7 m²) korlátozott voltát.

Az EJEB ugyan maga nem határozza meg a mozgástér követendő mértékét, de ahogy arra már utalás történt, számos ítéletében figyelembe veszi a CPT által kialakított standardokat, még annak dacára is, hogy azt nem tekinti kizárólagos, avagy döntő tényezőnek a túlszűfolttság megállapítása szempontjából.

A CPT által többszemélyes elhelyezés esetére követendőnek ítélt 4 m²/fő ellenére a Bíróság esetjogából kiemelendő az Ananyev-ügy,²⁴ amelyben a testület az ún. túlszűfolttsági teszt egyik elemeként határozta meg, hogy minden fogvatartottnak legalább 3 m² mozgástert kell biztosítani. Az EJEB-ítélet hangsúlyozta, hogy a teszt bármely elemének hiánya önmagában már azt az alapos vélelmet támasztja alá, hogy a fogvatartási körülmények elérik a megalázó bánásmód szintjét.

Ezen ítélet alapján a Bíróság számtalan döntésében mondta ki (lásd például Ivakhnenko v. Russia²⁵; Lind v. Russia²⁶; Labzov v. Russia²⁷; Sulejmanovic v. Italy²⁸), hogy a 3 m²-nél kevesebb élettér esetén már közvetlenül megállapítható az Egyezmény 3. cikkének megsértése.

Az EJEB esetjogának vizsgálata alapján ugyanakkor kijelenthető, hogy az egyezményesértés túlszűfolttságon alapuló ténye nem feltétlenül jelenti, hogy a Bíróság figyelmen kívül hagyná a fogvatartotti panaszban szereplő egyéb végrehajtási körülményeket.

²⁰ Application no. 36898/03, judgment of 19 July 2007

²¹ Application no. 5993/08, judgment of 28 November 2013

²² Application no. 44753/12, judgment of 16 October 2015

²³ Application no. 44558/98, judgment of 24 July 2001

²⁴ Szergej Ananyev and others v. Russia, application nos: 42525/07 and 60800/08, judgment of 10 January 2012

²⁵ Application no. 12622/04, judgment of 4 April 2013

²⁶ Application no. 25664/05, judgment of 6 December 2007

²⁷ Application no. 62208/00, judgment of 16 June 2005

²⁸ Application no: 22635/03, judgment of 16 July 2009

Az inadekvát fogvatartási környezet, végrehajtási feltételek ugyanis jelentősen befolyásolhatják az „igazságos elégtétel” mértékét. A 3 m²-nél kisebb személyes élettér ellenére így a Bíróság számos esetben (például *Kim v. Russia*,²⁹ *Bulatovic v. Montenegro*,³⁰ *Ostovar v. Moldova*³¹) vizsgálta a fogvatartás kumulatív hatását is. Emellett arra is hozható példa, hogy az egyéb fogvatartási feltételeket mint további súlyosító körülményeket vette figyelembe a testület (lásd *Torreggiani and Others v. Italy*³²).

Az EJEB esetjoga alapján az a következtetés vonható le, hogy ha a fogvatartó intézet többszemélyes elhelyezés esetén biztosítja a 4 m²-t, akkor megfelelő fogvatartási körülmények mellett nem valósul meg az Egyezmény sérelme. Ez tehát ismételtlen nyomatékositja, hogy a fogvatartottak számára biztosítandó személyes mozgástér nagysága nem kizárólagos ismérve az embertelen, megalázó bánásmód megsértésének. A másik döntő tényező maga a végrehajtási környezet, a fogvatartási feltételek. Inadekvát helyzet állhat elő többek között, ha nem megfelelő a szellőztetés a zárkában; hiányzik a természetes fény vagy levegő; elégtelen a fűtés, az illemhelyet nem választották le megfelelően a zárka többi részétől (lásd többek között *Babushkin v. Russia*,³³ *Ostovar v. Moldova*,³⁴ *Khudoyorov v. Russia*,³⁵ *Novoselov v. Russia*³⁶).

Noha a legtöbb esetben a túlszűfoltóság együttjár a nem megfelelő végrehajtási körülményekkel, elviekben az sem zárható ki, hogy kisebb személyes élettér mellett a fogvatartásra tiszta, a higiéniai követelményeknek megfelelő, jól felszerelt zárkában kerül sor. Végül fontos tényező, hogy a Bíróság a 3 és 4 m² közötti egy főre jutó alapterület esetében egyedi mérlegelés alapján határozza meg, hogy beszélhetünk-e a kínzás, embertelen vagy megalázó bánásmód tilalmát kimondó 3. cikk sérelméről. A jogsértés súlyosságának megítélése így relatív, függ az ügy összes körülményétől, ideértve a fogvatartás hosszát éppúgy, mint a kérelmező személyes körülményeit (nem, életkor, egészségi állapot).

Az EJEB esetjoga alapján utalni kell arra a körülményre is, a fogvatartás időtartama ugyancsak meghatározó tényező a 3. cikk megállapítása szempontjából. Így nem mondta ki a Bíróság a 3. cikk sérelmét *Sakkopoulos* Görögország elleni ügyében,³⁷ tekintettel arra, hogy a panaszos mindösszesen egy napot töltött három másik fogvatartottal együtt egy 8 m²-es zárkában. A Bíróság elismerte, hogy a végrehajtási feltételek nem feleltek meg a panaszos egészségi állapotának és az állam mulasztását tükrözték, de a fentebb hivatkozott rövid fogvatartási időtartamra tekintettel nem nyert megállapítást az Egyezmény sérelme.

A strasbourgi testület ítélezési gyakorlatának ismeretében így leszögezhető, hogy amennyiben Magyarország a fogvatartottak számára „csak” a Bv. Szabályzatban rögzített 3, illetve 3,5 m² törvényi minimumot biztosítja, az még önmagában nem feltétlenül eredményez embertelen, megalázó fogvatartást. A Bíróság a fogvatartás egyéb körülményei alapján ugyanakkor továbbra is megállapíthatja az Egyezmény megsértését. Itt utalhatunk többek között az épületek tárgyi adottságaira; a szálláshelyen eltöltött időre; a testmozgás, a munka és más zárkán kívül végezhető tevékenység nagyságára és gyakoriságára; a természetes fény és a szellőzés biztosítására. Emellett befolyásoló tényezők lehetnek a specifikus egyéni szükségletek, amelyek kapcsolatban állhatnak például különféle betegségekkel, az életkorral, a nemekkel, fogyatékosságokkal, illetve ezek kombinációjával. Alapvető jelentőségű tehát,

²⁹ Application no. 44260/13, judgment of 17 July 2014

³⁰ Application no: 67320/10, judgment of 22 July 2014

³¹ Application no: 35207/03, judgment of 13 September 2005

³² Application nos. 43517/09, 46882/09, 55400/09, 57875/09, 61535/09, 35315/10 and 37818/10, judgment of 8 January 2013

³³ Application no. 5993/08, judgment of 16 October 2014

³⁴ Application no: 35207/03, judgment of 13 September 2005

³⁵ Application no. 6847/02, judgment of 8 November 2005

³⁶ Application no. 66460/01, judgment of 2 June 2005

³⁷ Application no. 61828/00, judgment of 15 January 2004

hogy a magyar börtönügy milyen fogvatartási körülményeket képes megteremti a fogvatartottai számára. Ehhez fontos adalék, hogy büntetés-végrehajtási intézeteink többsége az 1800-as évek végén épült és elsősorban előzetes letartóztatás végrehajtására tervezték őket egyszemélyes zárkákkal. A magyar büntetés-végrehajtás tehát az emberi méltóság követelményének megfelelő végrehajtási körülmények biztosításának szempontból is újabb kihívással találja szembe magát.

IV. 1. Magyarországot érintő túlszűfolttsággal kapcsolatos EJEB ítéletek a Varga és társai pilot ítéletet megelőzően

A fentebb hivatkozott Varga és társai pilot ítéleten kívül, azt megelőzően az EJEB négy ügyben állapította meg a magyar fogvatartási helyek túlszűfolttságát. Elsőként *Szél László* fogvatartott fordult a strasbourgi testülethez³⁸ a Budapesti Fegyház és Börtönben történő fogvatartásának végrehajtási körülményei miatt. Az ügyben megállapítást nyert, hogy a tizenöt évi börtönbüntetését töltő elítéltet több mint 21 hónapig olyan zárkában tartották fogva, amelynek alapterülete 8,3 m² volt. A panaszos mellett a zárkában még három fogvatartott tartózkodott, így a személyes élettér nagysága 2,76 m² volt. A fogvatartásra további 21 hónapig egy 6,3 m² alapterületű zárkában került sor, ahol a 3 fogvatartott számára fejenként 3,15 m² jutott. A fogvatartott beadványában egyúttal arra is hivatkozott, hogy a zárkákban elhelyezett WC-k csak egy függönnyel voltak leválasztva, így az intimitás nem volt biztosítva.

A fenti végrehajtási körülmények miatt az elítélt először a törvényességi felügyeletet ellátó ügyészséghez, majd a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnokságához (a továbbiakban: BVOP) fordult panaszával. A BVOP elismerte a Budapesti Fegyház és Börtön túlszűfolttságát, amely a kérdéses időszakban átlagosan 150%-os telítettségű volt, de egyúttal arra is rámutatott, hogy a fogvatartottak létszámát a testület nem tudja befolyásolni.

Az EJEB ítélete a fogvatartási helyek nagyságát tekintve visszautalt a CPT által többszemélyes elhelyezés esetén minimálisan elfogadhatónak tartott 4 m² egy főre jutó személyes élettérre, emellett a testület az illemhelyre vonatkozó körülményeket a higiénia hiánya miatt ugyancsak Magyarország terhére róta. Az ítélet kimondta, hogy a túlszűfolttság és a nem higiénikus végrehajtási körülmények károsan hatottak a fogvatartott emberi méltóságára, így megsértették az embertelen és megalázó bánásmód tilalmát.

A Kovács István Gábor kontra Magyarország ügyben³⁹ a fogvatartott előzetes letartóztatását a Szegedi Fegyház és Börtön II. számú objektumában töltötte. A panaszos arra tekintettel kérte az Emberi Jogok Európai Egyezménye 3. cikkében szereplő tilalom megsértését, hogy fogvatartása során egy átlagosan 16 m² alapterületű zárkán osztozott 5-7 személlyel és a zárkán kívül naponta csak egy 1 órát lehetett.

Az EJEB eljárása feltárta, hogy a fogvatartottat 67 napig egy kevesebb, mint 4 m²/fő (3,5-4 m²) alapterületű zárkában helyezték el. A zsúfolt elhelyezés mellett a testület azt is figyelembe vette, hogy az előzetes letartóztatását töltő fogvatartottnak szinte az egész napot a zárkájában kellett töltenie. Az EJEB 2012. január 17-i ítélete szerint e két tényező együtthatása eredményezte az emberi méltóság megsértését, az embertelen és megalázó bánásmód sérelmét.

Ugyancsak a végrehajtási körülmények kumulatív hatására tekintettel marasztalta el az EJEB Magyarországot a Hagyó kontra Magyarország ügyben.⁴⁰ Jelen ügyben a fogvatartott több mint 4 hónapot töltött a Fővárosi Büntetés-végrehajtási Intézet egy olyan zárkájában,

³⁸ Application no. 30221/06, judgment of 7 June 2011

³⁹ Application no. 15707/10, judgment of 17 January 2012

⁴⁰ Application no. 52624/10, judgment of 23 April 2013

ahol a bútorzatot is beleszámítva 3,52 m² jutott egy főre. Zárkája elhagyását a hatóságok csak napi 1 óra tartamban engedélyezték számára. A testület szerint a túlsúlyos és légzőszervi betegségekben szenvedő fogvatartott így olyan bánásmódnak volt kitéve, amely meghaladta a jogszerű fogvatartással elkerülhetetlenül együttjáró szenvedést.

Fehér Sándor ügyében⁴¹ az EJEB a túlszűfolttságot extrémnek minősítette, tekintettel arra, hogy fogvatartása során hozzávetőlegesen 1,7 m³ mozgástérrel rendelkezett, emellett állítása szerint a zárkát csak napi 1 órára hagyhatta el. Fogvatartásának későbbi időszakában a panaszos a napjai nagy részét a zárkán kívül tölthette, de a büntetés-végrehajtási intézet által biztosított személyes élettér/mozgástér ekkor sem haladta meg a 2,75 m²-t. A Bíróság megállapítása szerint a zárkán kívül eltölthető idő csökkentette ugyan a túlszűfolttság hatását, de a személyes élettér olyan mértékben elmaradt a CPT-standardtól, hogy a fogvatartási körülmények mégis embertelen és megalázó bánásmódnak minősültek.

Végül a 2015. március 10-i ítélet alapjául szolgáló ügyben (Varga és mások kontra Magyarország) a hat panaszos az ország különböző büntetés-végrehajtási intézeteiben (Baracska, Debrecen, Márianosztra, Pálhalma és Szeged) töltötte büntetését 8 hónaptól 4 évig terjedő tartamban. A testület megállapítása szerint az érintett fogvatartottak mindösszesen 1,5-3,3 m² személyes mozgástérrel rendelkeztek, emellett nem volt kielégítő a zárkák szellőzése, egyes helyiségekben az illemhelyet csak egy függöny választotta el az élettértől. A korlátozott fürdési lehetőségek mellett elszaporodtak a csótányok és az ágyi poloskák is. Ezek a végrehajtási körülmények együttesen eredményezték azt, hogy a Bíróság a panaszosok fogvatartását embertelen, illetve megalázó bánásmódnak minősítette.

IV. 2. Az EJEB döntései a pilot eljárást követően

A Varga és társai ítéletet követően a Magyarország elleni túlszűfolttsággal összefüggő beadványok száma drasztikusan (250-ről 700-ra) emelkedett⁴² és sorra láttak napvilágot az elmarasztaló ítéletek. A Gégény kontra Magyarország ügyben⁴³ a Bíróság egyebek mellett arra tekintettel állapította meg a 3. cikk sérelmét, hogy a panaszos fogvatartására több mint 13 éven keresztül túlszűfolt zárkában és inadekvát körülmények között került sor. Így az ítélet kiemelte a zárkán belül elhelyezett illemhelyet, amely esetenként csak függönnyel volt elválasztva a lakóterülettől; a heti egyszeri fürdési lehetőséget egészségtelen körülmények között; a zárka parazitákkal való fertőzöttségét.

Az EJEB 2015. december 10-i döntései ugyancsak kimondták az Egyezmény 3. cikkének megsértését a Balogh és társai,⁴⁴ Bota és társai,⁴⁵ Ligeti és társai,⁴⁶ valamint a Polgár és társai Magyarország elleni ügyekben.⁴⁷ Ugyancsak Magyarország elmarasztalását eredményezték a 2016. január 7-i EJEB ítéletek is. Így a Tamási és társai,⁴⁸ Magyar és

⁴¹ Application no. 69095/10, judgment of 2 July 2013

⁴² European Committee on Crime Problems – Council for Penological Co-operation: White Paper on Prison Overcrowding, Strasbourg, 24 September 2015. p. 25.

⁴³ Application no. 44753/12, judgment of 16 October 2015

⁴⁴ Application nos. 26982/12, 131/13, 6764/13, 19712/13, 19892/13, 37487/13, 42486/13, 42808/13, 43610/13, 43868/13, judgment of 10 December 2015

⁴⁵ Application nos. 34753/12, 34754/12, 45140/12, 45848/12, 48473/12, 56357/12, 56362/12, 56368/12, 58632/12, 72055/12, 73195/12, 76492/12, 79146/12, judgment of 10 December 2015

⁴⁶ Application nos. 29176/12, 30412/12, 34750/12, 11581/13, 13378/13, 36245/13, 46623/13, 51719/13, 76213/13, 80997/13, judgment of 10 December 2015

⁴⁷ Application nos. 29213/13, 36214/13, 44381/13, 44661/13, 44763/13, 46576/13, 46587/13, 46588/13, 46644/13, 51608/13, judgment of 10 December 2015

⁴⁸ Application nos. 65853/13, 66364/13, 67136/13, 67607/13, 69003/13, 71318/13, 71359/13, 71523/13, 72597/13, 79737/13, judgment of 7 January 2016

társai,⁴⁹ Juhász és társai,⁵⁰ Bakos és társai,⁵¹ Bóday és társai Magyarország elleni ügyében⁵² a strasbourgi testület ugyancsak a fogvatartási helyek túlszűfoltóságára tekintettel mondta ki az Egyezmény megsértését. A kérelmezők valamennyi fentebb hivatkozott ügyben a nem megfelelő fogvatartási körülményeket sérelmezték. Beadványukban utaltak arra, hogy az illemhely nem volt elválasztva a zárka többi részétől, a zárka rovarokkal volt fertőzött, nem volt megfelelő a fűtés és a szellőzés, illetve a zárkában csak hideg víz volt biztosított, a természetes fény pedig nem volt elegendő. Mindemellett a személyes élettér nagysága valamennyi esetben kisebb volt, mint 4 m². A fentiekre tekintettel az EJEB úgy foglalt állást, hogy a személyes élettér korlátozottsága az egyéb fogvatartási körülmények kumulatív hatásával súlyosbítva nem felelt meg az esetjoga által kialakított és megkövetelt standardoknak.

V. A börtönnépesség növekedésének háttere, a túlszűfoltóság okai

Előjáróban fontos utalni arra, hogy a túlszűfoltóság igazolása, mérése egyrészt a börtönök hivatalos kapacitása, másrészt pedig a telítettségi ráták alapján történhet. A börtönök hivatalos kapacitása alatt a férőhelyekre vonatkozó előírások figyelembe vételével a végrehajtási intézetekben elhelyezhető teljes fogvatartotti létszámot kell értenünk. A telítettségi ráta pedig azt mutatja meg, hogy a hivatalos kapacitás által megjelölt férőhelyek számához hogyan aránylik egy adott napon fogvatartott személyek száma. Legáltalánosabban megfogalmazva, ha a fogvatartotti létszám meghaladja a börtön kapacitását, túlszűfoltóságról beszélhetünk, és ugyanezt jelöli a 100% feletti telítettségi ráta is. Noha e két mutatót nagyban befolyásolhatja a büntetés-végrehajtás például többemeletes ágyak alkalmazásával, illetve a férőhelyre vonatkozó minimum előírások alacsonyan történő meghatározásával, mégis kijelenthető, hogy azon börtönrendszerek, amelyekben a telítettségi ráta meghaladja a 100%-ot, túlszűfoltak, illetve minél magasabb ez a ráta, annál nagyobb a túlszűfoltóság. Hasonló helyzet figyelhető meg a bebörtönzési mutatók tekintetében: a magas bebörtönzési mutató, azaz a 100.000 lakosra jutó fogvatartotti létszám a legtöbb országban túlszűfoltóságot jelez.⁵³ Ugyancsak fontos leszögezni, hogy a túlszűfoltóság visszaszorításának lehetséges módjait keresve először a túlszűfoltósághoz vezető okokat kell feltárni, mert ezen okok ismeretében lehet hatékony programokat, politikát, megoldási módokat kialakítani. Ezzel összefüggésben a fogvatartotti ráta változásait különösen a politikusok és a gyakorlati szakemberek gyakran a bűnözési ráták közvetlen eredményének tekintik. A szakirodalom ugyanakkor mára már egyetért abban, hogy pusztán önmagukban a bűnözési trendek nem feltétlenül befolyásolják a bebörtönzési rátákat, azaz a bűnözés szintjének emelkedése egyedül nem tehető felelőssé a magas fogvatartotti rátákért. Így napjainkra széleskörben elfogadott, hogy a fogvatartotti ráták egyetlen faktorról nem magyarázhatóak, hanem azok különböző okok komplex interakciójának az eredményei.

⁴⁹ Application nos. 16599/12, 29759/12, 34757/12, 45132/12, 45141/12, 69916/12, 73694/12, 46646/13, 56700/13, 57386/13, 58862/13, judgment of 7 January 2016

⁵⁰ Application nos. 6467/13, 31957/13, 33715/13, 44029/13, 44056/13, 45122/13, 64543/13, 593/14, 597/14, 1384/14, judgment of 7 January 2016

⁵¹ Application nos. 29644/13, 31766/13, 32647/13, 33213/13, 62914/13, 64329/13, 18212/14, 20263/14, judgment of 7 January 2016

⁵² Application nos. 53398/13, 54330/13, 55601/13, 56806/13, 65103/13, 18201/14, 21840/14, 22180/14, 22958/14, 23555/14, judgment of 7 January 2016

⁵³ United Nations Office on Drugs and Crime: Handbook on strategies to reduce overcrowding in prisons. New York, 2013. 9. p.

Magyarország a kiemelkedően magas rátájú országok közé sorolható: a 100.000 lakosra jutó fogvatartotti létszám 2015. október 13-i adat szerint 187 volt. <http://www.prisonstudies.org/country/hungary>

Általánosságban megfogalmazva a legtöbb esetben a magas, és egyúttal folyamatosan emelkedő fogvatartotti ráta az erősödő punitivitás kifejeződéseként értékelhető. A magyar helyzetet vizsgálva egyértelműen leszögezhető, hogy a túlsúlyosság alapvető forrása ugyancsak a punitív büntetőpolitika, amely nyomon követhető az anyagi jogi, a büntetés-végrehajtási, az eljárásjogi, illetve a szabálysértési törvény rendelkezéseiben. A szigorral jellemezhető törvényi háttér mellett több esetben a jogalkalmazás is hozzájárul a nagyszámú börtönépességhez, mint például az előzetes letartóztatás elrendelésénél.

V.1. Az új Büntető Törvénykönyv rendelkezései

V.1.1. A törvény szigoráról általában

Általánosságban elmondható, hogy a 2013. július 1-jén hatályba lépett új Btk.-t több szempontból is a szigorítás jellemzi. Ez figyelhető meg egyebek mellett a határozott tartamú szabadságvesztés tartamának emelése, az erőszakos többszörös visszaesőkre vonatkozó rendelkezések, az elévülési idő kapcsán, egyes bűncselekmények büntetési tételeinek emelkedése révén. Így például az erőszakos többszörös visszaesők vonatkozásában életfogytig tartó szabadságvesztés kiszabása esetén az új törvény alapján kötelező a feltételes szabadság kizárása; az elévülési idő 3 évről 5-re emelkedett; szigorodott többek között a korrupciós és közélet tisztasága elleni, valamint a nemi erkölcs elleni bűncselekmények büntetési tétele, a közlekedési bűncselekmények szabályozása.

Ugyancsak a punitív szemlélet jelenik meg abban a rendelkezésben is, amely egyes nagy tárgyi súlyú bűncselekmények {[emberölés [160. § (1)–(2) bek.], erős felindulásban elkövetett emberölés (161. §), testi sértés [164. § (8) bek.], rablás [365. § (1)–(4) bek.] és a kifosztás [366. § (2)–(3) bek.]} elkövetése esetén büntetni rendeli azt a fiatakorút is, aki a cselekmény elkövetésekor a 12. életévét betöltötte, és az elkövetéskor rendelkezett a bűncselekmény következményeinek felismeréséhez szükséges belátással.

V.1.2. A Btk. szankciórendszeréről általában

A Btk. jogkövetkezményi rendszerét tekintve a szabadságvesztés (azon belül is tartama alapján az életfogytig tartó szabadságvesztés) a legszigorúbb büntetési nem, amelyet a büntetések súly szerinti rangsorában az ugyancsak személyi szabadság elvonásával járó büntetőjogi elzárás követ. Fontos továbbá említést tenni a közérdekű munkáról, illetve a pénzbüntetésről, amelyek személyi szabadság elvonásával nem járó jogkövetkezmények ugyan, de a közérdekű munka önként nem teljesítése, illetve a pénzbüntetés meg nem fizetése esetén a törvény szabadságvesztésre történő kötelező átváltoztatásukat írja elő.

Ugyancsak fontos leszögezni, hogy a magyar büntetőjogi jogkövetkezményi rendszer szabadságvesztés-centrikus. A törvény szabadságvesztés-centrikusságát az enyhíti, hogy a Btk. 33. § (3) és (4) bekezdései teret biztosítanak az egyéniesítésnek, valamint a differenciált büntetés-kiszabásnak. E rendelkezések lényege, hogy kisebb tárgyi súlyú bűncselekmények (a különös részi deliktum büntetési tételének felső határa háromévi szabadságvesztésnél nem súlyosabb) elkövetése esetén a szabadságvesztés helyett egy vagy több más büntetés is kiszabható, illetve a szabadságvesztés helyett rövidebb tartamú szabadságelvonás (elzárás) alkalmazható.

A tényleges kiszabást tekintve a bíróságok leggyakrabban ugyancsak szabadságvesztést alkalmaznak, és a statisztikai adatok azt mutatják, hogy a szabadságvesztésre elítéltek átlaglétsszáma 2014-ben 5,5%-kal emelkedett az előző évhez

viszonyítva (2013: 12.391; 2014: 13.073 fő), illetve ugyancsak emelkedés jellemezte az életfogytig tartó szabadságvesztés kiszabását is (2013: 228; 2014: 263 fő). Emellett az elzárást töltők létszáma is növekedett (2013: 214; 2014: 266 fő), sőt számuk az év során több esetben is meghaladta a 400 főt.⁵⁴

V.1.3. Az életfogytig tartó szabadságvesztés

Az életfogytig tartó szabadságvesztés alkalmazását a törvény minden esetben vagylagos büntetési nemként szabályozza. Kiszabása esetén a bíróságnak ítéletében kötelezően rendelkeznie kell az elítélt feltételes szabadon bocsátásáról. A törvény kétféle döntési lehetőséget biztosít a bíróság számára. Egyrésztől dönthet úgy, hogy az elítélt feltételes szabadon bocsátható, másrésztől kizárhatja [Btk. 44. § (1) bek.], illetve ki kell zárnia [Btk. 44. § (2) bek.] a feltételes szabadon bocsátást, amennyiben úgy ítéli meg, hogy az elkövető végleges elszigetelése szükséges a társadalomból.

Amennyiben az ítélebíróság úgy dönt, hogy az elítélt feltételes szabadítható, akkor ítéletében meg kell jelölnie a feltételes szabadon bocsátás legkorábbi időpontját. A hatályos szabályozás alapján e legkorábbi időpont 25 év. E rendelkezésből fakadóan a feltételes szabadítható életfogytig tartó szabadságvesztésre ítéteknek legalább 25 évet kell végrehajtási intézetben letölteniük ahhoz, hogy számukra a feltételes szabadságra bocsátás lehetősége elviekben megnyíljon. A feltételes szabadságra bocsátás legkésőbbi időpontja a Btk. 43. § (1) bekezdése értelmében pedig 40 év. Az ítélebíróságnak a 25, illetve 40 éves időtartamon belül, években kell meghatároznia a feltételes szabadságra bocsátás legkorábbi időpontját. Az erre vonatkozó döntés meghozatala során egyebek mellett figyelemmel kell(ene) lenni az elkövető elbíráláskori életkorára is, mivel például egy harmincas éveiben járó elítélt esetén 30 évnél távolabbi feltételes szabadon bocsátási időpont meghatározása egyet jelenthet a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségének kizárásával.

Az életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélt feltételes szabadságra bocsátása – a határozott tartamú szabadságvesztéshez hasonlóan – a magyar szabályozásban nem automatikus, hanem két feltételtől függ. Egyrésztől el kell érkezzen a bíróság ítéletében megjelölt feltételes szabadságra bocsátásra vonatkozó legkorábbi időpont, másrésztől, akkor bocsátható csak feltételes szabadságra az elítélt, ha alaposan feltehető, hogy a büntetés célja további szabadságelvonás nélkül is elérhető. E feltevés alapja az elítélt büntetés-végrehajtás alatt tanúsított magatartása, melyből arra lehet következtetni, hogy szabadulása esetén képes lesz sikeresen be/visszailleszkedni a társadalomba.

Ha elérkezik az életfogytig tartó szabadságvesztést kiszabó ítéletben megjelölt feltételes szabadon bocsátási időpont, a végrehajtási intézet előterjesztése alapján a feltételes szabadon bocsátásról a büntetés-végrehajtási bíró dönt. Ha döntése nemleges, akkor legkésőbb 2 év múlva, újabb elutasítások esetén pedig évente kell hivatalból vizsgálni a szabadon bocsátás kérdését [2013. évi CCXL. tv. 57. § (8) bek.; a továbbiakban Bv. tv.].

Fontos tényező a feltételes szabadság tartamának meghatározása is, tekintettel arra, hogy e tartam alatt az elkövető az ítélet hatálya alatt áll, illetve a feltételes szabadság megszüntetése esetén a feltételes szabadság teljes tartamának megfelelő időt kell büntetés-végrehajtási intézetben tölteni. Sem az elítélt, sem a büntetés-végrehajtás oldaláról nem közömbös tehát a feltételes szabadság konkrét tartama. Az új Btk. e tartamot „legalább tizenöt” évben határozza meg. E szóhasználatból kitűnően a hatályos törvény felső határt e kérdésben nem szab, annak legrövidebb tartamaként rögzíti a tizenöt évet. A feltételes szabadság konkrét tartamának meghatározása így az életfogytig tartó szabadságvesztést

⁵⁴ A Büntetés-végrehajtási Szervezet 2014. évi Évkönyve, 20. p.

kiszabó bíróság feladata. E szabályozás a felső határ hiányára tekintettel a pontos törvényi meghatározottság követelményével ellentétes és aggályos.

Amennyiben a bíróság nem lát lehetőséget a feltételes szabadságra, vagy a feltételes szabadság kizárása a törvény alapján kötelező, akkor a szabadságelvonás valóban az elkövető élete végéig tarthat. A feltételes szabadságra bocsátás lehetőségéből kizárt életfogytig tartó szabadságvesztés, azaz az ún. tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés (továbbiakban: TÉSZ) jelenti ezáltal a magyar szabályozás legsúlyosabb jogkövetkezményét.

A feltételes szabadságra bocsátás kizárása vonatkozásában a Btk. 44. § (1) bekezdése taxatív felsorolja azokat a bűncselekményeket, amelyek elkövetése esetén a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségének kizárása a bíróság döntésének függvénye, míg a (2) bekezdés a feltételes szabadság kötelező kizárásáról rendelkezik. A feltételes szabadság kizárása az ítélebíróság számára egyrészt akkor kötelező, ha az életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélt elkövető erőszakos többszörös visszaeső, másrészt pedig akkor, ha a Btk. 44. § (1) bekezdésében felsorolt bűncselekményeket az elkövető bünszervezetben követte el. Ezen esetekben tehát nem érvényesül a differenciált büntetéskiszabás követelménye, mivel a törvény nem biztosít a bíróság számára mérlegelési lehetőséget a feltételes szabadságra bocsátás tekintetében.

A TÉSZ-ről Magyarország Alaptörvénye [IV. cikk (2) bek.] is rendelkezik, amikor kimondja, hogy kiszabásának feltétele szándékos, erőszakos bűncselekmény elkövetése. Az Alaptörvénybe iktatás így garantálja, hogy a TÉSZ csak szándékos, erőszakos bűncselekmény esetén legyen kiszabható. E megfogalmazás ugyanakkor nem igazolja a jogkövetkezmény alkalmazhatóságát, annál is inkább, mivel kiszabásának feltétele korábban is szándékos és erőszakos bűncselekmény elkövetése volt. Az Alaptörvénybe iktatás emellett azt is jelenti, hogy az Alkotmánybíróság a TÉSZ alkotmányosságát nem vizsgálhatja.

A TÉSZ kapcsán több jogtudós is aggályának adott hangot, többek között hivatkozva e büntetési nem embertelen, kegyetlen voltára, az emberi méltóság elvével való szembehelyezkedésére. A magyar szabályozás az EJEB elé is került, miután a TÉSZ-re ítélt Magyar László a strasbourgi bírósághoz fordult. Magyar László Magyarország elleni ügyében⁵⁵ azért minősítette az EJEB a honi szabályozást egyezményesértőnek, mert a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségéből kizárt életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélt számára elvi lehetőséget sem biztosított a szabadulásra. Az EJEB döntésében utalt arra, hogy a köztársasági elnök által adható kegyelem nem tekinthető az Egyezmény által elfogadható felülvizsgálati módnak, mert nem állapítható meg, hogy a köztársasági elnök döntése során milyen szempontokat vesz figyelembe. A testület ezért olyan felülvizsgálati rendszer bevezetését tartotta indokoltnak, amely egyértelműen rögzíti, hogy mikor és milyen feltételek fennállása esetén kerülhet sor az elítélt szabadon bocsátására.

Az EJEB-ítélet nyomán iktatták be a Büntetés-végrehajtási kódexbe, azaz a 2013. évi CCXL. törvénybe a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségéből kizárt életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélt kötelező kegyelmi eljárását. Itt jegyezném meg, hogy ez a kötelező eljárás elviekben nem akadályozza annak, hogy a TÉSZ-es fogvatartott kegyelmi eljárás lefolytatására irányuló kérelmet is benyújtson a köztársasági elnökhöz.

Jelenleg tehát kötelező kegyelmi eljárást kell lefolytatni a TÉSZ-re ítélt esetében, de fontos utalni arra, hogy e kötelező kegyelmi eljárás nem jelent egyúttal szabadítási kötelezettséget. Másrészt amennyiben a kegyelmi döntés nemleges, akkor két év elteltével újabb kötelező kegyelmi eljárást kell indítani (Bv. tv. 46/H. §).

A kötelező kegyelmi eljárás megindításának feltétele az elítélt hozzájárulása. Így amennyiben hiányzik az elítélt hozzájárulása, illetve az elítélt a nyilatkozattételt megtagadja, az eljárást nem lehet lefolytatni. A kegyelmi eljárás megindításának másik lényeges feltétele,

⁵⁵ Application no. 73593/10, judgment of 20 May 2014

hogy a szabadságvesztés-büntetésből 40 év eltelen. A törvény szóhasználatából következően az előzetes fogvatartásban töltött időt a 40 év számítása szempontjából figyelmen kívül kell hagyni [Bv. tv. 46/B. § (1) bek.], azaz a szabadságvesztés-büntetésből kell 40 évnek eltelnie. E rendelkezés tehát azt is jelenti, hogy a tényleges életfogytiglanra ítélteknek minimálisan 40 évet mindenképpen büntetés-végrehajtási intézetben kell tölteni.

Végül fontos hivatkozni arra is, hogy a feltételesen szabadítható életfogytosok mellett a tényleges életfogytiglani szabadságvesztésre ítélték létszáma ugyancsak évről évre nő: amíg 2013-ban 46 fő, addig 2014-ben már 48 fő töltötte tényleges életfogytig tartó büntetését. 2016. február 10-i adat szerint a 48 fő TЭСZ-esből 46 már jogerős ítélettel rendelkezett.⁵⁶

V.1.4. A határozott tartamú szabadságvesztés

Előjáróban ismételten utalnánk arra, hogy az új Btk. a határozott tartamú szabadságvesztés kapcsán is szigorúbb szabályozást eredményezett. Így generális minimumát felnőttkorú elkövetők esetén 2-ről 3 hónapra, általános felső határát pedig 15 évről 20 évre emelte. A törvény emellett továbbra is rendelkezik a felső határ megemelésének lehetőségéről, amelynek áthághatatlan maximális tartama jelenleg 25 év. A hatályos szabályozás alapján a törvény a 20 éves felső határ megemelését a bünszervezetben való elkövetésnél; különös, valamint többszörös visszaesőként történő elkövetésnél; illetve halmazati és összbüntetés esetén biztosítja.

Positívumként kell ugyanakkor elkönyvelni, hogy a hatályos Btk. szakít a régi Btk. (a 1978. évi IV. törvény) azon szabályozásával, mely a végrehajtási fokozatokhoz igazodóan határozta meg a feltételes szabadságra bocsátás legkorábbi időpontját. A hatályos szabályozás alapján [Btk. 38. § (2)] a határozott tartamú szabadságvesztés-büntetését töltő, nem visszaeső elítélteknek büntetésük kétharmad részét ki kell tölteniük, míg visszaeső elkövetők esetén – előéletükre tekintettel – a büntetésük háromnegyed részét, de minimum három hónapot kell kötelezően letölteniük. Emellett különös méltánylást érdemlő esetekben az ítéldbíró engedélyezheti a büntetés fele részének kitöltése utáni feltételes szabadságra bocsátást is. Amíg azonban a korábbi törvény erre három évet meg nem haladó tartamú szabadságvesztés kiszabásakor adott lehetőséget, hatályos Btk. a kiszabott szabadságvesztés tartamát felemelte öt évet meg nem haladó szabadságvesztésre, ezzel bővítve az alkalmazás körét.

A határozott tartamú szabadságvesztések tartamát befolyásoló, és kijelenthető, negatívan befolyásoló rendelkezés a Btk. ún. középértékes büntetés-kiszabási szabálya [Btk. 80. § (2)]. Ennek lényege, hogy határozott tartamú szabadságvesztés kiszabásakor a bíróság számára a büntetési tétel középértéke az irányadó, amely a büntetési tétel alsó és felső határa összegének a fele. A jogalkalmazónak tehát ebből a középértékből kell kiindulnia, ami a bírói mozgástér szűkítését célozza. Büntetőjogunkba történő ismételt beemelésével a jogalkotó célja az enyhének ítélt kiszabási gyakorlat megváltoztatása volt, tekintettel arra, hogy a bíróságok a büntetési tétel alsó határához közeli büntetéseket szabtak ki, ha az elkövetett bűncselekménynél egyenlő nyomatékmal voltak jelen az enyhítő és a súlyosító körülmények. A középérték pedig egységesen szigorúbb elbírálást eredményez, hiszen valamennyi bűncselekmény vonatkozásában irányadó, így többek között annak sincs jelentősége, hogy a cselekmény gondatlan, illetve szándékos-e. A bírónak tehát differenciálás nélkül a büntetési tétel középértékéből és nem a minimumából kell kiindulnia, az attól való eltérés esetén pedig indoklási kötelezettsége keletkezik az eltérés okát, körülményeit illetően. Az elmúlt 5 év büntetés-kiszabását tekintve leszögezhető, hogy emelkedés figyelhető meg a hosszútartamú szabadságvesztések tekintetében mind az 5-től 10 évig terjedő, mind pedig a

⁵⁶ BVOP tájékoztatása

10 év feletti szabadságvesztésnél. Így amíg 2010-ben 631, 2011-ben 707, 2012-ben 702, 2013-ban 757, 2014-ben 824, 2015-ben már 877 fogvatartott töltötte 10 évet meghaladó szabadságvesztés-büntetését. Hasonlóképpen alakult az 5-től 10 évig terjedő büntetések száma is: 2010-ben 1753, 2011-ben 1985, 2012-ben 2279, 2013-ban 2522, 2014-ben 2674, 2015-ben pedig 2894 fő vonatkozásában került sor hosszú ítélet kiszabására.⁵⁷

V.1.5. Az erőszakos többszörös visszaesőkre vonatkozó rendelkezések

Előjáróban fontos utalni arra, hogy az új Btk. több rendelkezése is szigorúbb szabályokat állapít meg a visszaesők vonatkozásában. Így például már nemcsak az erőszakos többszörös visszaeső esetén kizárt a feltételes szabadságra bocsátás lehetősége, hanem a többszörös visszaesők vonatkozásában is, amennyiben a szabadságvesztésüket fegyház fokozatban kell végrehajtani. Ugyanez a helyzet a szabadságvesztés végrehajtásának felfüggesztésénél: jelenleg valamennyi többszörös visszaeső kizárt ebből a kedvezményből. A próbára bocsátás intézkedése pedig már egyik visszaesői kategória vonatkozásában sem alkalmazható.

Külön kell szólni az erőszakos többszörös visszaesőkről, akik a magyar szabályozásban a legsúlyosabb megítélésű visszaesői kategóriának minősülnek. A törvény szigora megnyilvánul például abban, hogy az erőszakos többszörös visszaesők tekintetében nincs lehetőség a legfeljebb három évig terjedő szabadságvesztéssel fenyegetett bűncselekmény miatt szabadságvesztés helyett más büntetés kiszabására, azaz a bíróság e kis tárgyi súlyú bűncselekmények elkövetése esetén is szabadságvesztést köteles kiszabni [Btk. 90. § (1)]. Emellett esetükben határozott tartamú szabadságvesztésre ítélet és életfogytig tartó szabadságvesztés esetén nincs helye feltételes szabadságra bocsátásnak [Btk. 38. § (4) b) és 44. § (2) a)].

A különös, a többszörös és az erőszakos többszörös visszaesők esetében a szabadságvesztés büntetési tételének felső határa meghatározott mértékkel emelkedik. Amíg a különös és a többszörös visszaesővel szemben az újabb bűncselekmény büntetési tételének felső határát szabadságvesztés esetén a felével kell megemelni, addig az erőszakos többszörös visszaesőkkel szemben az erőszakos többszörös visszaesést megalapozó bűncselekmény büntetési tételének felső határát a kétszeresére kell emelni. Amennyiben pedig e megemelt büntetési tétel felső határa meghaladná a 20 évet, a bíróság számára mérlegelést nem tűrően életfogytig tartó szabadságvesztést kell kiszabni [Btk. 90. § (2)]. Ugyanez a szabály alkalmazandó akkor is, ha az adott bűncselekményre életfogytig tartó szabadságvesztés is kiszabható, azaz ilyenkor is kötelező az életfogytig tartó szabadságvesztés kiszabása. Azzal tehát, hogy a hatályos szabályozás a bíróság számára mérlegelést nem tűrően kötelezővé teszi a legsúlyosabb büntetés alkalmazását, súlyosan sérti a bírói függetlenség elvét és egyúttal nagyban hozzájárul az életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetések számának emelkedéséhez.

V.2. A Bv. kódex rendelkezései

Az anyagi jogi törvény TÉS-re ítétekkel, illetve erőszakos többszörös visszaesőkkel szemben megnyilvánuló szigora több tekintetben megjelenik a 2015. január 1-jével hatályba lépett új Bv. kódex rendelkezéseiben is. Így például a szabadságvesztés végrehajtásának

⁵⁷ Büntetés-végrehajtási Szervezet: Börtönstatisztikai Szemle 2015/1. 9. p.

félbeszakítása nem alkalmazható a feltételes szabadságra bocsátásból kizárt életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélték esetében [Bv. tv. 116. §. (3)].

Ugyancsak fontos végrehajtási intézmény, illetve nevelési eszköz az ún. fokozatváltás, amelynek lényege, hogy az elítélt a bv. bíró döntése nyomán az ítéletben megállapítotthoz képest eggyel enyhébb, vagy eggyel szigorúbb végrehajtási fokozatba kerülhet. A fokozatváltás nevelési jellege abban ölt testet, hogy az elítéltet az enyhébb, illetve súlyosabb fokozatba helyezés lehetősége ösztönözheti a végrehajtás alatti megfelelő magatartás tanúsítására. A Bv. kódex ugyanakkor kizárja a fokozatenyhítés lehetőségéből az erőszakos többszörös visszaesőket, a bűncselekményt bünszervezetben elkövetőket, valamint az életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetésre ítélteteket, ha feltételes szabadságra nem bocsáthatók [115. § (2) d), f), g)]. Esetükben tehát még kifogástalan magatartás esetén sem alkalmazható fegyház helyett börtön, illetve börtön helyett fogház fokozat.

Végül megemlíthető, hogy az ún. Bv. Szabályzat az erőszakos többszörös visszaesőket kizárja a bv. intézet elhagyását biztosító jutalmazási formákból is. E fogvatartotti kategória számára tehát nem engedélyezhető kimaradás, eltávozás és látogató bv. intézeten kívüli fogadása sem [16/2014. (XII.19.) IM rend. 106. § (1)].

V.3. Az eljárási kódex rendelkezései és az EJEB döntései

A túlzásfoltosság okait keresve a magyar igazságszolgáltatási rendszert az előzetes letartóztatás túlzó alkalmazása, illetve a kényszerintézkedés elhúzódó tartama már évek óta ugyancsak jellemzi.

Az előzetes letartóztatás alkalmazásának ismeretesen általános és különös feltételei vannak. Általános feltétel, hogy szabadságvesztéssel fenyegetett bűncselekmény megalapozott gyanúja álljon fenn a terhelttel szemben. A különös okok közül a terhelt szökése, szökési kísérlete, illetve elrejtőzése tényszerű ok, ugyanakkor az okok többsége feltételezésen alapul (szökés, elrejtőzés veszélye, a bizonyítás megghiúsításának, megnehezítésének veszélye; a bűnisméltés veszélye). A gyakorlatban gyakorta ezen feltételezésen alapuló okokon nyugszik az előzetes elrendelése, de az elrendelés indokolása nélkül. Amennyiben tehát a bíróság arra hivatkozással rendeli el a kényszerintézkedést, mert megalapozottan lehet tartani a terhelt szökésétől, de konkrét adatokkal nem támasztja azt alá, akkor a törvényszöveget ismétli és nem a letartóztatási okot indokolja, avagy „sablonyszerű”, mechanikus indoklásról beszélhetünk.

A várható ítéleti tartam, illetve a terhelt visszaesői minősége a gyakorlatban régóta olyan tényezők, amelyek általában az előzetes letartóztatás automatikus elrendelését eredményezik. Ahhoz azonban, hogy minél alaposabb, megnyugtatóbb érv szóljon a különös ok fenn állása mellett, a konkrét eset összes körülményének beható vizsgálatára lenne szükség: így például a bűncselekmény súlya, jellege, a büntetési tétel mellett a terhelt magaviseletének, életmódjának, személyi, szociális hátterének figyelembe vételére. Ezt támasztotta alá az EJEB többek között a Baksza kontra Magyarország ügyben⁵⁸ is. Az autólopással gyanúsított kérelmező esetében az előzetes letartóztatás folyamatos meghosszabbításának indoka a cselekményre kiszabható büntetés súlyossága volt. Az EJEB döntésében utalt arra, hogy a szökésveszély mint letartóztatási ok egy bizonyos idő elteltével önmagában nem tekinthető elfogadható hivatkozási alapnak. A jelen ügyben a kérelmező 2 év és 4 hónapot töltött előzetesben, úgy, hogy személyi, családi körülményei mindvégig rendezettek voltak. Erre tekintettel minősítette a terhelt előzetes letartóztatását egyezményesértőnek az EJEB.

⁵⁸ Application no. 59196/08, judgment of 23 July 2013

Ugyancsak kizárólag a büntetés várható mértékére hivatkoztak a hatóságok a Darvas kontra Magyarország ügyben,⁵⁹ amely szintén Magyarország elmarasztalásával végződött. Az Imre kontra Magyarország ügyben⁶⁰ a bűntársakkal való összejárás kapcsán mondta ki hasonlóan a Bíróság, hogy az idő múlásával ez a letartóztatási ok is megszűnik elégséges indoknak lenni. Nevezett ügyben a kérelmező előzetes letartóztatása 2 év és 10 hónap tartamú volt, emellett időközben a bűntársak is letartóztatásra kerültek.

A. B. Magyarország elleni ügyében⁶¹ a strasbourgi testület ugyancsak egyezményesértőnek találta, hogy a bűncselekmény miatt kiszabható szankció súlyosságán kívül a magyar hatóságok nem tudtak semmilyen érvet felhozni a szökésveszély alátámasztására. Az EJEB egyúttal arra is utalt, hogy a kérelmező óvadék ellenében történő szabadon bocsátására irányuló kérelmeit a hatóságok elutasították, illetve nem vették fontolóra más, a Be. által szabályozott enyhébb kényszerintézkedés alkalmazásának lehetőségét.

Az EJEB számos Magyarországot elmarasztaló ítéletében nyomatékosította, hogy a személyi szabadságot kevésbé korlátozó kényszerintézkedések alkalmazása lehetőségének vizsgálata mellett a hatóságoknak törekedniük kell arra, hogy az előzetes a lehető legrövidebb ideig tartson. Az a kérdés pedig, hogy a fogvatartás tartama ésszerűnek tekinthető-e, mindig az adott esetre vonatkoztatva ítéltető meg. A Szepesi kontra Magyarország ügyben⁶² a kérelmezőt például 3 évig tartották előzetesben kábítószerrel való visszaélés gyanújával. A nagy tárgyi súlyú bűncselekményre tekintettel a bíróságok a szökés, elrejtőzés veszélyére hivatkozással rendelték el, illetve minden szinten hosszabbították meg az előzetes letartóztatást. Noha a kérelmezőt 6 év fegyházban letöltendő szabadságvesztésre ítélték, amelybe az előzetes fogvatartás tartamát beszámították, az EJEB elmarasztalta Magyarországot a fogvatartás ésszerűtlen tartama miatt. Az ítélet nyomatékosította, hogy kérelmező a vádirat benyújtásakor már több mint 1 év és 3 hónapja volt előzetesben, emellett a vádirat benyújtása és a kérelmező pere között 10 hónap telt el, miközben a kényszerintézkedést a hatóságok mindvégig fenntartották. A hatóságok inaktivitása így nagyban hozzájárult az ügy elhúzódásához, és a fogvatartás ésszerűtlen tartamához.

A Maglódi kontra Magyarország ügyben⁶³ a kérelmező 4 év és 5 hónapot töltött előzetesben emberölés vádjával. A hatóságok egyebek mellett arra hivatkoztak, hogy az erőteljesen oszlásnak indult áldozatból nem lehetett tiszta szövetmintát nyerni, így a DNS-vizsgálat eredményének előterjesztésére két év és három hónap után került sor. Az EJEB határozatában kiemelte: hosszadalmas fogvatartás csak akkor igazolható, ha specifikus jelei vannak, hogy a közérdekből történő fogvatartás az ártatlanság vélelme ellenére súlyosabban esik latba, mint az egyén szabadságának tiszteletben tartása (a valódi közérdek elve). A jelen ügyben pedig konkrét érvek, körülmények nem támasztották alá a letartóztatás fenntartását.

A fenti, valóban hosszú tartamú előzetes letartóztatások mellett olyan magyar vonatkozású ügyekben (Hagyó v. Hungary,⁶⁴ X.Y. v. Hungary⁶⁵) is megállapította az EJEB, hogy a kérelmezők szükségtelenül és ésszerűtlenül hosszú ideig voltak előzetesben, amikor a fogvatartás ennél lényegesen rövidebb ideig tartott. Ezek az ítéletek is azt nyomatékosítják tehát, hogy a fogvatartás időtartamának ésszerűsége nem ítéltető meg in abstracto. Amíg az előzetes túlzó alkalmazása elsősorban a bíróságok „számlájára írható”, addig az előzetes letartóztatás tartama kapcsán az eljárási törvény is „okolható”. A 2013. november 19-

⁵⁹ Application no. 19547/07, judgment of 11 January 2011

⁶⁰ Application no. 53129/99, judgment of 02 March 2004

⁶¹ Application no. 33292/09, judgment of 16 April 2013

⁶² Application no. 7983/06, judgment of 21 December 2010

⁶³ Application no. 30103/02, judgment of 9 November 2004

⁶⁴ Application no. 52624/10, judgment of 23 April 2013

⁶⁵ Application no. 43888/08, judgment of 19 March 2013

ei hatállyal bevezetett jogszabály-módosítás nyomán az előzetes letartóztatás törvényi maximuma általános jelleggel három év (kisebbsúlyú cselekmények esetén egy, illetve kettő év). Ez a maximum azonban nem vonatkozik arra az esetre, ha a vádlottal szemben 15 évig terjedő vagy életfogytig tartó szabadságvesztéssel büntetendő bűncselekmény miatt van folyamatban eljárás. A bűncselekmény súlyára tekintettel tehát az előzetes letartóztatás felső határa határozatlan tartamú. A felső határ emellett nem vonatkozik azokra az esetekre sem, amikor az előzetest az ügydöntő határozat kihirdetése után rendelték el, vagy az ügyben harmadfokú bírósági eljárás vagy hatályon kívül helyezés folytán megismételt eljárás volt folyamatban. Jelenleg tehát a Be. 132. § (3a) bekezdése a kényszerintézkedés korlátlan tartamáról rendelkezik, így törvényi maximum hiányában sérti a *nullum crimen sine lege certa* elvét. Mivel a határozottság törvényi követelményének hiányában nem vizsgálható, hogy az előzetes letartóztatás alkalmazása arányban áll-e az állam büntető igényével, az ombudsman 2015 márciusában indítványozta az Alkotmánybíróságnál a hivatkozott rendelkezés megsemmisítését.

Összefoglalóan elmondható tehát, hogy a bíróságok előzetes letartóztatást elrendelő gyakorlata, illetve az előzetes letartóztatás objektív felső határát nélkülöző jogszabályi rendelkezés is hozzájárulnak a kényszerintézkedés indokolatlan elrendeléséhez, fenntartásához, illetve indokolatlanul hosszú tartamához. Az elmondottakat számokban kifejezve:

- 2014-ben a teljes börtönnépesség 24.6%-a,⁶⁶ 2015-ben 23,3%-a volt előzetesben.⁶⁷
- A kényszerintézkedések vádemelés kori számának alakulását vizsgálva leszögezhető, hogy a megvádolt személyek szignifikáns hányada kerül előzetes letartóztatásba és ehhez képest elenyésző az egyéb kényszerintézkedések elrendelése. 2012-ben például az őrizetesek aránya 13,26%, a lakhelyelhagyási tilalom alatt állók aránya 5%, míg a házi őrizetben lévőké 2,3% volt. A fennmaradó 79,05%-ot az előzetesben lévők tették ki.⁶⁸
- Öröndetes, hogy 2015. első félévének végére az előző év hasonló időszakához képest csökkent az előzetesek száma (2014. június 30. – 4511 fő; 2015. június 30. – 3942 fő),⁶⁹ de
- negatívumként kell megemlíteni, hogy Magyarországon évek óta nő a 24 hónapnál hosszabb tartamú előzetes letartóztatások száma (2011 – 110 fő; 2012 – 177 fő; 2013 – 312 fő; 2014 – 329 fő).⁷⁰

V.4. A szabálysértési törvény (a továbbiakban: Szabs. tv.) rendelkezései

A túlsúlyosság okait keresve a Szabs. tv. egyes rendelkezéseire is szükségszerű kitérni. A büntetőjogi elzáráson kívül ugyanis e törvény is szankcióként szabályozza a szabálysértést elkövetők elzárását (szabálysértési elzárás), amelyet büntetés-végrehajtási intézetben kell végrehajtani.

A törvény XXIII. fejezete határozza meg a szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértések körét, amelyek közül a legnagyobb gyakorlati előfordulása a tulajdon elleni szabálysértéseknek van. Így például az 50.000 forintot meg nem haladó értékre elkövetett lopás, sikkasztás, jogtalan elsajátítás, orgazdaság, illetve ezt az értéket meg nem haladó kárt okozó csalás, szándékos rongálás szabálysértése jelenleg már szabálysértési elzárással is büntethető.

⁶⁶ A Büntetés-végrehajtási Szervezet 2014. évi Évkönyve 17. p.

⁶⁷ <http://www.prisonstudies.org/country/hungary>

⁶⁸ Legfőbb Ügyészség: A büntetőbíróság előtti ügyészi tevékenység főbb adatai I. Legfőbb Ügyészség, Budapest 2014. 52. p.

⁶⁹ Büntetés-végrehajtási Szervezet: Börtönstatisztikai Szemle 2015/2. 6. p.

⁷⁰ A Büntetés-végrehajtási Szervezet Évkönyvei alapján

Ugyancsak gyakori a hajléktalanok által elkövethető életvitelszerű közterületi tartózkodás szabályainak megsértése megnevezésű szabálysértés (179/A. §). Ennek lényege, hogy meghatározott földrajzi helyhez kötötten és meghatározott feltételek fennállása esetén szankcionálja a közterületi életvitelszerű tartózkodást. A helyi önkormányzatok rendeletben jelölhetik ki a közrend, a közbiztonság, a közegészség és a kulturális értékek védelme érdekében a közterület azon részeit, ahol az életvitelszerűen megvalósuló közterületi tartózkodás jogellenesnek minősül. Eddig Magyarországon hozzávetőlegesen 500 szabálysértési eljárás indult⁷¹ hajléktalan személyek ellen azért, mert a közterület ezen kijelölt részein tartózkodtak életvitelszerűen. E szabálysértési cselekmény a törvény alapján közérdekű munkával büntethető, illetve ha az elkövető a munka elvégzését nem vállalja, pénzbírság szabható ki. Amennyiben azonban a hajléktalant e cselekményért 6 hónapon belül két ízben már jogerősen felelősségre vonták, akkor ugyancsak helye lehet szabálysértési elzárás kiszabásának.

E cselekményeken kívül szabálysértési elzárással sújtható az a személy is, akit szabálysértés elkövetését megelőző 6 hónapon belül szabálysértés miatt legalább 2 ízben már jogerősen felelősségre vontak. Ebben az esetben bármely szabálysértési cselekmény elkövetése releváns lehet. Így ha pénzbírsággal sújtható szabálysértés miatt történt legalább kétszer a felelősségre vonás, akkor az újabb, egyébként ugyancsak pénzbírsággal büntethető szabálysértés miatt 60 napig terjedő szabálysértési elzárás is kiszabható (Szabs. tv. 23. §).

Ugyancsak szélesíti a szabálysértési elzárás alkalmazásának lehetőségét az a törvényi rendelkezés is, amely két szabálysértési szankció, a pénzbírság, illetve a közérdekű munka szabálysértési elzárásra való átváltoztatásáról rendelkezik. A pénzbírság meg nem fizetésének, illetve a közérdekű munka önként nem teljesítésének következménye tehát, hogy a szabálysértést elkövetővel szemben szabálysértési elzárást hajtanak végre. Ezt a rendelkezést kell alkalmazni emellett akkor is, ha helyszíni intézkedés során a szabálysértés elkövetését elismerő személlyel szemben helyszíni bírságot szabtak ki, amelyet azonban az határidőben nem fizetett be. Helyszíni bírság kiszabása pedig igen gyakori például jogosítvány érvényességének lejáta, gyorselhajtás, biztonsági öv használatának elmaradása, csendháborítás közterületen, tömegközlekedési eszközön történő szemetelés miatt.

Végezetül nem szabad figyelmen kívül hagyni a szabálysértési elzárás tartamát sem. Felnőttkorú elkövetőnél ez minimum 1, max. 60 nap, fiatalkorúaknál pedig 1, illetve 30 nap. Noha a kiszabott büntetőjogi elzárás tartama felnőttkorúaknál a szabálysértési elzáráshoz képest lényegesen hosszabb is lehet, halmazati szabály a Btk-ban nem található. Ezzel szemben a Szabs. tv. a szabálysértési elzáráshoz halmazati, illetve ismételt elkövetésre vonatkozó szabályokat kapcsol. Ezek alapján ha az eljárás alá vont személyt ugyanabban az eljárásban több szabálysértési elzárással is büntethető szabálysértés miatt vonják felelősségre, a szabálysértési elzárás leghosszabb tartama felnőtteknél már 90 nap, fiatalkorúaknál pedig 45 nap lesz. Ismételt elkövetésnél a megemelt tartam egyes esetekben 90 nap [Szabs. tv. 23. § (1) bek. a)], míg más speciális esetekben 75 nap [Szabs. tv. 23. § (1) bek. b)].

Különösen aggályos, hogy a szabadságelvonás végső eszközként való alkalmazásának elve ellenére 2010 augusztusától a szabálysértési elzárás a fiatalkorú szabálysértőkkel szemben is kiszabható, illetve 2013. július 1-jétől büntetőjogi elzárásnak ugyancsak helye van fiatalkorúak esetén is. Annak ellenére ugyanis, hogy egy viszonylag rövidebb tartamú szabadságelvonásra kerül sor mindkét elzárás végrehajtása során, a szabadságelvonás káros hatásaitól nem lehet eltekinteni.

⁷¹http://avarosmindenkie.blog.hu/tags/%C3%A9letvitelszer%C5%B1_lakhat%C3%A1s_k%C3%B6zter%C3%B6Cleten

Az anyagi jogi, a büntetés-végrehajtási, a büntető eljárási és a szabálysértési joganyag áttekintése után leszögezhető, hogy a magyar szabályozás számos rendelkezése szolgáltat alapot a túlszűfolttséghez, így többek között

- az anyagi jogi törvény szabadságelvonás-centrikussága;
- a határozott tartamú szabadságvesztés generális minimumának felemelése és az egyes bűncselekményekhez hozzárendelt megemelt büntetési tételek;
- a középmértékes büntetés kiszabás;
- a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés fenntartása;
- az erőszakos többszörös visszaesőkre vonatkozó rendelkezések;
- a három csapás szabálya;
- az előzetes letartóztatás objektív felső határát nélkülöző jogszabályi rendelkezés;
- a szabálysértési elzárással büntethető cselekmények nagy száma;
- az ismételt bűnelkövetés szabálysértési elzárás tartamát növelő szerepe;
- a nem teljesített pénzbírság, helyszíni bírság, közérdekű munka sz. elzárásra való átváltoztatása.

A büntetés kiszabást tekintve pedig

- a bírák nem élnek megfelelően az előzetes letartóztatás alternatíváival;
- a cselekmény tárgyi súlya, büntetési tétele alapján az előzetes letartóztatást szinte automatikusan elrendelik.

VI. A magyar kormány megoldási terve a túlszűfolttség kezelésére

Előljáróban leszögezhető, hogy a magyar kormány eddigi általános intézkedései a túlszűfolttség ellen sajnálatosan nem a büntető igazságszolgáltatás átfogó revízióját célozták. Az Európa Tanács Miniszteri Bizottságához eddig megküldött akciótervek ismeretében kijelenthető, hogy a legfőbb kormányzati törekvés új büntetés-végrehajtási intézetek építése, illetve a korábban bezárt intézetek újra aktiválása, azaz a férőhelyek bővítése.

A kormány által a végrehajtást felügyelő szervhez, azaz az Európa Tanács Miniszteri Bizottságához 2015. december 9-én megküldött akcióterv⁷² a már megvalósított bővítések mellett hangsúlyozza, hogy 2016-ban, illetve 2017-ben további 734 férőhellyel kívánja növelni a büntetés-végrehajtási intézetek kapacitását, illetve 2019-ig további 3640 új férőhely átadására kerülne sor többek között a Kunmadarason, Ózdon, Csengerén, Komlón és Kemeccsén tervezett új büntetés-végrehajtási intézetek felépítésével.

A kormány 2015. március 23-i,⁷³ valamint 2015. július 3-i akcióterve⁷⁴ a férőhelyek bővítése mellett a túlszűfolttség csökkenését várja az ún. telítettség-kiegyenlítési programtól is. Ennek lényege, hogy a fogvatartottak országosan átcsoportosításra kerülnek a zsúfolt büntetés-végrehajtási intézetekből a kevésbé telített intézetekbe. A 2008. október 1-jétől alkalmazott módszer kétségtelenül arányosabb elhelyezést eredményezhet, ugyanakkor a családdal való kapcsolatok lazulásával is járhat, miként arra a CPT is rávilágított a 2013. április 3. és 12. közötti magyarországi látogatásáról készült jelentésében.⁷⁵

A kormány legutóbbi, 2015. decemberi akcióterve a börtönnépesség csökkentése érdekében két jogi lépésről is tájékoztatta a Miniszteri Bizottságot. Így egyrészt a fogvatartotti létszám javulását reméli a reintegrációs őrizet jogintézményétől, másrészt pedig attól az intézkedéstől, hogy a szabadságvesztés végrehajtásának megkezdésére a felhívást 2015. január 1. napjától a BVOP küldi meg az elítélteknek.

⁷² DH-DD (2015) 1373E/17 December 2015

⁷³ DH-DD (2015) 622E/15 June 2015

⁷⁴ DH-DD (2015) 753E/10 July 2015

⁷⁵ [CPT/Inf (2014) 13]; 39. §.

Ismeretesen a reintegrációs őrizetet az új Bv. kódex vezette be 2015. április 1-jével. Lényege, hogy a törvényi feltételeknek megfelelő fogvatartottak a szabadulásuk vagy a feltételes szabadságra bocsátás várható időpontja előtti legfeljebb hat hónapot az erre a célra kijelölt ingatlanban, így akár saját lakásukban tölthetik. Az reintegrációs őrizetes egy 10 dkg-os távfelügyeleti eszközt kap a lábára, amelynek adója állandóan jeleket küld a legközelebbi bv. intézet központjába, mozgását folyamatosan nyomon követik és ellenőrzik. Az elítéltnak a reintegrációs őrizet teljes tartama alatt a bv. bíró által meghatározott helyen kell tartózkodnia, amelyet csak meghatározott célból és tartamban hagyhat el. E jogintézmény tehát az elítélt mozgási szabadságát, illetve a tartózkodási hely szabad megválasztásának jogát korlátozza ugyan, de tartama beleszámít a szabadságvesztésbe.

A már többször hivatkozott 2015. december 9-i akcióterv alapján a reintegrációs őrizetet 2015-ben 45 esetben a bv. intézet kezdeményezte, míg 524 esetben a fogvatartott vagy jogi képviselője terjesztett elő kérelmet. A bv. bíró az engedélyt mindösszesen 176 esetben adta meg.

Tekintettel arra, hogy a reintegrációs őrizet lehetősége a büntetés-végrehajtás alatt példás magaviseletű, együttműködő fogvatartottak számára nyílik meg, így a feltételes szabadságra bocsátáshoz hasonlóan valóban fontos motiváló tényezője lehet a fogvatartotti állománynak. A jó magaviseletű, példásan együttműködő rabok mellett azonban a döntő hozadéka a végrehajtó hatóságok számára, hogy a börtönnépesség és a fogvatartási költségek csökkenését idézi elő. Az új intézmény mindamellett azzal is hozzájárulhat az elítélt reintegrációjához, hogy tartama alatt az elítélt munkát végezhet, oktatásban, képzésben vehet részt.

Az akcióterv által említett másik jogi eszköz, azaz a szabadságvesztés megkezdésére történő felhívás újítása, hogy azt a 2015. január 1-jét követően jogerőre emelkedett szabadságvesztés-büntetést kiszabó ítéletek vonatkozásában már nem a megyei (fővárosi) törvényszékeken működő büntetés-végrehajtási csoportok adják ki, hanem a felhívásra hatáskörrel immár a BVOP rendelkezik. Ezzel az intézkedéssel valóban egyszerűbbé válik a befogadás folyamata, tekintettel arra, hogy az ítélet birtokában a BVOP közvetlenül kijelöli a fogvatartó intézetet, így az elítéltnak nem kell a lakóhelye szerinti megyei büntetés-végrehajtási intézetben jelentkeznie. A korábbi gyakorlat alapján ugyanis az elítélteknek a bíróság által kijelölt lakóhely szerinti bv. intézetben kellett jelentkezniük és csak ezt követően kerültek átszállításra a szabadságvesztés letöltésére kijelölt intézetbe. Elmarad tehát a kétszeri befogadás, az elítélt egyik intézetből másikba történő szállítása, azaz a befogadással járó igen összetett feladatok csak a letöltésre kijelölt intézetnél jelentkeznek.

Az akcióterv az újítás kapcsán egyrészt azt emeli ki, hogy valóban a legalkalmasabb intézet kerülhet kijelölésre, másrészt azt hangsúlyozza, miszerint az egyes fogvatartó intézetek telítettségi mutatóinak ismeretében, a megfelelő büntetés-végrehajtási intézet kiválasztásával csökkenthető a túlszűfolt intézetek további leterheltsége.

VI. 1. Megállapítások, megjegyzések

Habár számos nemzetközi szervezet rámutatott már, hogy új büntetés-végrehajtási intézetek építése, a férőhelyek bővítése nem tekinthető tartós megoldásnak a túlszűfoltosság problémájára, úgy tűnik, a magyar kormány 2015. decemberi cselekvési terve mégis a végrehajtási intézetek kapacitásának növelését tekinti meghatározónak. A magyar büntetés-végrehajtási intézetek túlszűfoltossága miatt elmarasztaló EJEB ítéletek eddig hozzávetőlegesen 250.000 euro kártérítési összeg megfizetésére kötelezték Magyarországot. Nem kétséges, hogy a férőhelyek bővítése, új büntetés-végrehajtási intézetek építése ennek a költségnek a többszörösét eredményezik majd. Arra a kérdésre, hogy ezek a becslések szerint több

tízmilliárdos beruházások önmagukban meghozzák-e a kívánt célt, azaz a túlszűfolttság csökkenthető-e általuk, határozott nemmel válaszolhatunk. Konkrét példaként említhető a tiszalöki, illetve a szombathelyi PPP-konstrukcióval épült büntetés-végrehajtási intézet, amelyek 2008-ban történő átadásával 2008-ra a fogvatartó intézetek átlagtelítettségi mutatója a 2007-es 132%-ról 118%-ra csökkent. A két intézmény mindösszesen 1500 fogvatartott befogadását tette lehetővé, de 2009-ben tovább nőtt a fogvatartottak létszáma, emellett ideiglenes körletkiürítésekkel csökkentették a férőhelyek számát is. E két tényezőnek köszönhetően az átlagos telítettségi mutató 124%-ra, a 2009. december 31-i állapot szerint pedig 128%-ra emelkedett.⁷⁶

Mindaddig tehát, amíg a férőhely-bővítési projekt nem párosul átfogó jogi reformokkal, addig az új fogvatartási helyek továbbnövelik a börtönnépeiséget és nem kínálnak valós megoldást a túlszűfolttság rendszerszintű problémájára. Új fogvatartó helyek létesítése így csak akkor járhatna hathatós eredménnyel, ha ezzel párhuzamosan lépéseket tennének a fogvatartotti állomány létszámának csökkentésére.

Tekintettel arra, hogy a szabadságvesztés növekvő alkalmazása és tartamának elhúzódása fontos tényezők a túlszűfolttság szempontjából, így kétségtelen, hogy az olyan idő előtti szabadítási megoldások mint a reintegrációs őrizet, hozzájárulhatnak a probléma megoldásához. Fontos azonban hangsúlyozni, hogy önmagában ez a jogintézmény nem fogja hathatósan csökkenteni a túlszűfolttságot, és hatékonysága csak hosszú távon jelentkezhethet.

A szabadságvesztés megkezdésére szóló felhívás kapcsán leszögezhető, hogy az ugyancsak segíthet a reintegrációs cél elérésében egyebek mellett azzal, hogy hozzájárul(hat) a családdal való kapcsolattartás mihamarabbi felvételéhez. Másrésztől azonban ez a jogi eszköz nem feltétlenül alkalmas a túlszűfolttság megelőzésére. A Bv. tv. 85. §-a alapján a konkrét bv. intézet kiválasztása négy szempont (a kiszabott szabadságvesztés tartama és végrehajtási fokozata, az elítélt állandó lakóhelye, a visszaesői kategória és a bv. intézetek telítettsége) alapján történik. Mind a négy szempont egyidejű érvényesítése azonban sok esetben kivitelezhetetlen, többek között éppen a telítettségi mutatókra tekintettel. Amíg tehát a fogvatartotti létszám tovább emelkedik, és a punitív büntetőpolitika hozadékaként nagyszámú elítéltet küld az állam büntetés-végrehajtási intézetbe, ráadásul hosszú ítéleti tartammal, addig a telítettség a két PPP konstrukcióban épült intézet kivételével valamennyi fogvatartó intézetünket érinteni fogja, és eltérés csak a telítettség mértékében lesz.

VI. 2. Megoldási javaslatok

A fentiekből kitűnően a börtönök túlszűfolttsága elleni küzdelem egy átfogó stratégiát feltételez, amelynek első lépéseként részletesen elemezni kell a túlszűfolttséghez vezető okokat. Mindemellett folyamatosan figyelemmel kell kísérni mind az aktuálpolitikát, mind pedig a tervezett ítélkezési politikát a tekintetben, hogy milyen hatást gyakorolhatnak a börtönnépeiség alakulására.

Mivel hazánkban mind a jogalkotás, mind a jogalkalmazás hozzájárul a fogvatartó intézetek telítettségéhez, mindkét terület áttekintésre és felülvizsgálatra szorul. Így a teljesség igénye nélkül

- megfontolandó többek között a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés, a határozatlan tartamú előzetes letartóztatás, a középmértékes büntetés-kiszabás abolíciója, valamint azon jogszabályi rendelkezések hatályon kívül helyezése, amelyek mérlegelés nélkül kötelezővé teszik a bíróság számára az életfogytig tartó szabadságvesztés kiszabását;
- lépéseket kellene tenni a büntetőeljárás elkerülése érdekében;

⁷⁶ A Büntetés-végrehajtási Szervezet 2009. évi Évkönyve 18. p.

- a gyakorlatba is át kellene ültetni azt az alapelvet, hogy a szabadságelvonásra végső eszközként kell tekinteni, azaz a szabadságtól való megfosztás büntetesként vagy intézkedésként való alkalmazására csak abban az esetben kerüljön sor, amikor a cselekmény veszélyessége miatt minden egyéb büntetés vagy intézkedés alkalmazása inadekvát;
- szélesebb teret kellene biztosítani a személyi szabadság elvonásával nem járó szankciók alkalmazásának;
- az előzetes letartóztatásnak nemcsak az alkalmazását, hanem a tartamát is a minimális szintre kellene csökkenteni;
- vissza kellene szorítani a szabálysértési elzárással büntethető cselekmények számát, illetve a nem teljesített pénzbírság, helyszíni bírság és közérdekű munka szabálysértési elzárássra való átváltoztatását.

Mindezekon felül a túlsúfoltság negatív hatásainak semlegesítése érdekében a lehető legnagyobb mértékben biztosítani kell a családdal, a külvilággal való kapcsolattartás lehetőségét. Amennyire csak lehetséges, alkalmazni kell a szabadságvesztés azon módozatait, amelyek hozzájárulhatnak az elítélt sikeresebb reszocializációjához, megőrzik családi és társadalmi kötelekeit, így a félig nyitott, valamint a nyitott rezsimeket, a végrehajtási intézményből való eltávozást.

A túlsúfoltság méreteinek ismeretében cselekvésre, még hozzá mihamarabbi cselekvésre van szükség. A kormány 2015. decemberi akcióterve szerint a túlsúfoltság kezelésére a közeljövőben további jogi lépések várhatók. Csak remélni lehet, hogy ezek a tervezett kormányzati intézkedések hathatós(abb) megoldást kínálnak a túlsúfoltságra!