



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

EZ A DOKUMENTUM AZ EURÓPA TANÁCS MINISZTERI BIZOTTSÁGÁNAK CÍMZETT ANGOL NYELVŰ
BEADVÁNY FORDÍTÁSA. AZ EREDETI DOKUMENTUM MEGTALÁLHATÓ ITT.

Európa Tanács Miniszteri Bizottság

Avenue de l'Europe
Franciaország – 67075 Strasbourg Cedex

Tárgy: A Szél kontra Magyarország (30221/06. sz. kérelem, 2011. június 7-i ítélet) és a Kovács István Gábor kontra Magyarország (15707/10. sz. kérelem, 2012. január 17-i ítélet) ügyekben hozott ítéletek végrehajtása

Tisztelt Címzett!

A Magyar Helsinki Bizottság Magyarország és Közép-Európa egyik vezető emberi jogi szervezete. A Magyar Helsinki Bizottság a nemzetközi emberi jogi dokumentumokban rögzített emberi jogok érvényesítését ellenőrzi, jogi képviseletet nyújt az állami hatóságok által elkövetett emberi jogi jogsértések áldozatainak, valamint a nyilvánosság elé tárja a jogsértéseket. A Magyar Helsinki Bizottság fő tevékenységi területe a menedékkérők és nemzetközi védelemre szoruló külföldiek jogainak védelme, valamint a rendészeti szervek és az igazságszolgáltatás működésének emberi jogi szempontú vizsgálata. A szervezet különös figyelmet fordít a fogvatartás körülményeire és a védelemhez való jog, valamint a törvény előtti egyenlőség hatékony érvényesítésére.

A Magyar Helsinki Bizottság közel 20 éve működteti a börtön- és fogdamegfigyelő programját. 1995 óta a szervezet 1 237 monitorozó látogatást tett rendőrségi fogdákon, 48 vizsgálatot folytatott büntetés-végrehajtási intézetekben, valamint 51 alkalommal ellenőrizte a bevándorlók és menedékkérők fogvatartását végrehajtó létesítményeket. A Magyar Helsinki Bizottság két könyvet publikált a fogvatartási programban feltárt következtetések összefoglalásaként,¹ és számos beadványt terjesztett különböző nemzetközi fórumok elé (CPT, UNWGD, SPT, UPR, stb.). A Magyar Helsinki Bizottság ügyvédei számos, a magyar büntetés-végrehajtási intézetek fogvatartási körülményei és a bánásmód miatt indított perben látnak el jogi képviseletet mind hazai fórumok, mind az Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban: EJEB vagy Bíróság) előtt (ld. pl. Engel kontra Magyarország, 46857/06. sz. kérelem, Csüllög kontra Magyarország, 30042/08. sz. kérelem, Varga kontra Magyarország, 14097/12. sz. kérelem – ez utóbbi folyamatban lévő ügy).

Az EJEB által a Szél kontra Magyarország és a Kovács István Gábor kontra Magyarország ügyekben hozott ítéletekre és a magyar kormány által az ítéletek végrehajtására benyújtott akciótervre hivatkozva a Magyar Helsinki Bizottság a következő ajánlásokat és észrevételeket teszi.

¹ *A vétkeség vélelme – Sérelmes bánásmód és védői tevékenység az előzetes letartóztatásban lévő terheltek ellen folyó eljárásokban*, Magyar Helsinki Bizottság, Budapest, 2004, elérhető: http://helsinki.hu/wp-content/uploads/books/hu/A_vetkesseg_velelme.pdf; *Kettős mérce – Börtönviszonyok Magyarországon*, Magyar Helsinki Bizottság, Budapest, 2002.



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

1. A jelen beadványban tárgyalt ítéletek átfogó intézkedéseket írtak elő a magyar kormány számára: „Végezetül, emlékezve arra, hogy a magyar hatóságok elismerték (ld. Szél kontra Magyarország, 30221/06. sz. kérelem, 2011. június 7-i ítélet, 11-13. pont) a magyar büntetés-végrehajtási létesítményekben tapasztalható túlszűfoaltság problémájának és az abból fakadó elégtelen élet- és higiénias viszonyoknak a komolyságát, a Bíróság úgy véli, hogy a kérdés tekintetében a szükséges adminisztratív és gyakorlati intézkedések megtétele jelenthetne hatékony jogorvoslatot. A Bíróság szerint a hatóságoknak gyorsan kell reagálniuk annak érdekében, hogy a fogvatartottak számára megfelelő fogvatartási körülményeket biztosítsanak.” (ld. Kovács István Gábor kontra Magyarország, 15707/10 sz. kérelem, 2012. január 17-i ítélet, 27. pont)
2. Az EJEB-ítéletek végrehajtásának felügyeletét gyakorló Miniszteri Bizottsághoz 2013. április 22-én benyújtott akciótervében a kormány három eszközt említ a 3. cikk sérelmét megvalósító büntetés-végrehajtásbeli túlszűfoaltság csökkentésére:
 - a) a Büntetés-végrehajtás Országos Parancsnoksága (a továbbiakban: BVOP) telítettségkiegyenlítő programja,
 - b) új börtönök építése és/vagy a meglévő régi börtönök felújítása, valamint
 - c) új jogintézmények („jóvátételi munka”) bevezetése és a létező alternatív intézkedések („házi őrizet”) fejlesztése.
3. A kormány arra a következtetésre jut akciótervében, „hogy a foganatosított intézkedések teljes mértékben orvosolták a Bíróság által megállapított jogsértések kérelmezőkre nézve beállt következményeit, és a tervezett intézkedések megfelelőek és elegendőek arra, hogy hosszú távon megelőzzék a hasonló jogsértéseket, éppen ezért Magyarország eleget tett az Egyezmény 46. cikk 1. bekezdéséből eredő kötelezettségeinek”.
4. A magyar kormány állításaival ellentétben a Magyar Helsinki Bizottságnak az az álláspontja, hogy az eddig végrehajtott kormányzati intézkedések nem elégségesek a hivatkozott ítéletben előírt követelmények (ld. 1. pont) megvalósítására. A túlszűfoaltság továbbra is növekszik; a kormány által tett intézkedések korlátozott mértékben alkalmasak a börtönökben lévő túlszűfoaltság csökkentésére, továbbá a kormány olyan intézkedéseket is tett, melyek súlyosbítják a magyar büntetés-végrehajtási rendszer problémáit.



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

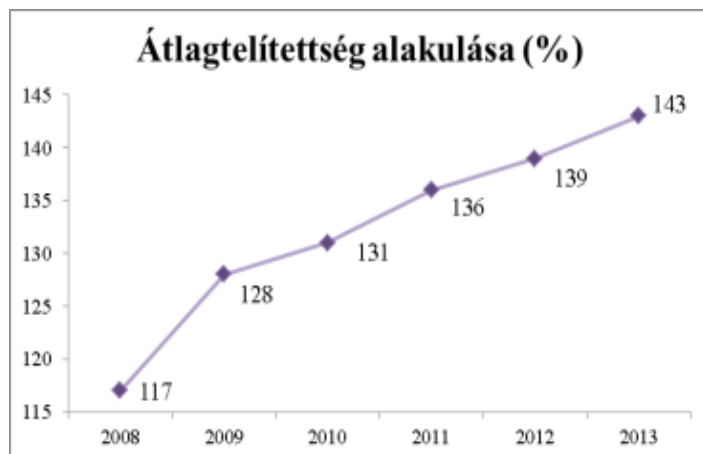
helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

I. A túlzásfolttság folyamatos emelkedése

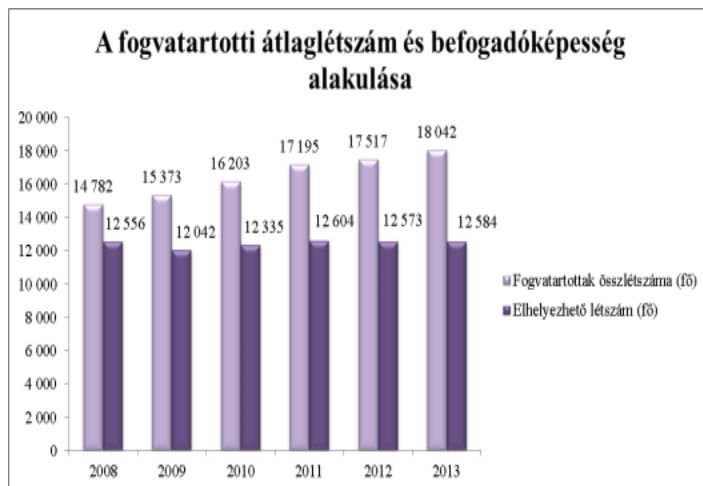
5. A túlzásfolttság mértéke évről évre folyamatosan emelkedik. A BVOP által évente kiadott hivatalos tájékoztatás szerint az átlagos telítettség aránya a következő:

- 2013. december 31-én 143%²
- 2012. december 31-én 137%³
- 2011. december 31-én 137%⁴
- 2010. december 31-én 133%⁵



6. Az elmúlt 5 évben a fogvatartottak elhelyezését szolgáló férőhelyek száma nem növekedett jelentősen. 2013-ban mindössze 28 hellyel több volt elérhető a fogvatartottak számára 2008-hoz képest.

A BVOP itt szereplő ábrája⁶ a teljes büntetés-végrehajtási rendszerben adott fogvatartotti számot és kapacitást szemlélteti. Megfigyelhető, hogy a fogvatartottak száma (világoslila színnel jelölve) folyamatosan emelkedik, míg az elhelyezésükre szolgáló helyek száma (sötétlila színnel jelölve) az elmúlt öt évben stagnál. A fogvatartottak elhelyezésére vonatkozó minimális mozgásteret meghatározó jogszabályi rendelkezések alapján 12 584 személy helyezhető el jogszerűen, miközben a fogvatartottak száma 2013 végén 18 042 volt.



7. Egyes börtönökben a telítettség mértéke túllépi a 200%-ot,⁷ ami annyit jelent, hogy a hatóságok kétszer annyi személyt helyeznek el az adott büntetés-végrehajtási intézetben, mint ahányat jogszerűen befogadhatnának.

² Lásd: http://www.bvop.hu/download/szamok_tenyek_2013.doc/szamok_tenyek_2013.doc, 3. o.

³ Lásd: http://www.bvop.hu/download/szamok_tenyek_2012_javjav.doc/szamok_tenyek_2012_javjav.doc, 4. o.

⁴ Lásd: http://www.bvop.hu/download/szamok_tenyek_2011.doc/szamok_tenyek_2011.doc, 4. o.

⁵ Lásd: http://www.bvop.hu/download/szamok_tenyek_2010.doc/szamok_tenyek_2010.doc, 5. o.

⁶ Lásd: http://www.bvop.hu/download/szamok_tenyek_2013.doc/szamok_tenyek_2013.doc, 2. o.

⁷ A BVOP a sajtónak adta ezt a tájékoztatást 2012. május 22-én, lásd: <http://www.metropol.hu/itthon/cikk/889764>.



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

8. Hasonló tapasztalatokról számolt be a kínzás és embertelen vagy megalázó bánásmód vagy büntetés megelőzésére alakult Európai Bizottság (European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, a továbbiakban: CPT) 2013. évi jelentésében a Sopronkőhidai Fegyház és Börtön és a Somogy Megyei Büntetés-végrehajtási Intézet vonatkozásában: „Nem meglepő módon a túlszűfolttság nyilvánvaló volt a delegáció által látogatott zárkákban (pl. a Somogy Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben egy mintegy 27 m² területű zárkában, mely magában foglalta a WC-t is, tíz fogvatartott lakott; a Sopronkőhidai Fegyház és Börtönben egy mintegy 8 m²-es zárkában lakott együtt három fogvatartott). A Sopronkőhidai Fegyház és Börtönben számos zárka eleve egyszemélyes (5 m² területű, zárkán belüli WC-vel, és a falak között 1,5 méternél kisebb távolsággal), ennek ellenére két fogvatartott elhelyezését szolgálja [...]. Ehhez hozzáfűzendő, hogy sok fogvatartottat akár napi 23 órán és éveken keresztül tartottak fogva ilyen körülmények között.”⁸
9. A Magyar Helsinki Bizottság börtönmegfigyelői által a Bács-Kiskun Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben készített fényképek⁹ jól szemléltetik, hogy milyen körülmények vannak azokban az intézetekben, melyeket a XIX. század végén építettek, és még mindig használatban vannak (az első fotón látható, hogy a legszűfoltabb intézetekben háromemeletes ágyakat használnak, ami egyáltalán nem nevezhető ritka gyakorlatnak). A megfigyelők szerint ennek az intézetnek bizonyos zárkaiban a mozgástér olyan szűkös, hogy egyes fogvatartottaknak a WC fedelén kell ülnie, miközben esznek.



⁸ CPT-jelentés, 79. §

⁹ Lásd: <http://helsinki.hu/wp-content/uploads/HHC-jelentés-intezet-válaszával-BVOPmegjegyzéseivel-végleges-anonimizálva.pdf>.



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

10. Hasonló helyzettel szembesültek a Magyar Helsinki Bizottság megfigyelői a Baranya Megyei Büntetés-végrehajtási Intézetben a 2013 augusztusában tett látogatáson, amint azt az alábbi fényképek szemléltetik.¹⁰



11. Megjegyzendő, hogy a BVOP időközben utasítást adott ki, hogy az intézetek kerüljék el a háromszintes ágyak használatát, ennek ellenére a büntetés-végrehajtási intézetek parancsnokainak a fogvatartottakat néha az ágyak harmadik szintjén kell elhelyezniük a súlyos túlsúlyosság miatt.
12. A fogvatartottak elhelyezésére vonatkozó szabályok módosítása is azt jelzi, hogy a magyar kormány nem keres rövid távú megoldást a túlsúlyosság problémájára. A 2010 előtti szabályozás évtizedeken keresztül fogvatartottanként 6 léghőmétert és férfiak esetében 3, nők esetében 3,5 m² mozgásteret írt elő.¹¹ Látva azt, hogy a rendelkezés végrehajtása nehézségekbe ütközik, a kormány módosította a vonatkozó rendelkezést, amely alapján most már csak akkor kell biztosítani a minimális mozgásteret, amennyiben az „lehetséges”. Ennek eredményeképpen a büntetés-végrehajtási intézetek legalábbis formálisan nem sértik a közvetlenül alkalmazandó jogi normákat.
13. Ezt a módosítást komoly kritika alá vette a CPT: „A delegáció aggodalommal értesült arról, hogy a szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtására vonatkozó szabályok 2010. évi módosítását követően a férfi fogvatartottanként irányadó 3 m² és a nőkre, illetve fiatalokkorúakra vonatkozó 3,5 m² mozgástér (melybe nem számít bele a zárkában található bútorok által felvett terület) előírása immár nem szigorú, kötelező előírás, hanem inkább egy elérendő cél. [...]z könnyen relativizálhatja a túlsúlyosság által a börtönökben okozott

¹⁰ Lásd: http://helsinki.hu/wp-content/uploads/MHB_jelentes_Baranya_Megyei_Bv_Intezet_2013_vegleges.pdf

¹¹ A szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet, 137. § bekezdés



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

elfogadhatatlan helyzetet, és ezzel aláaknázza a jelenség elleni küzdelmet. [...] A Bizottság azt javasolja, hogy vezessenek be szigorú minimumkövetelményeket a fogvatartottankénti mozgástérre vonatkozó jogi szabályozásban.”¹²

14. Megjegyzendő, hogy az Alkotmánybíróság alkotmányértőnek és a nemzetközi jogba ütközőnek találta ezeket a rendelkezéseket 2014. október 27-i határozatában, és 2015. március 31-i dátummal megsemmisítette. A határozat ellenére a telítettség 144%-os arányát egész biztos, hogy nem sikerül leszállítani 100%-ra a jövő év márciusig, ezért a probléma akut marad.

II. A BVOP telítettségkiegyenlítő programja

15. Akciótervében a kormány a „telítettségkiegyenlítő programot” nevezi meg a börtönök túlszűfoltóságának egyik megoldási eszközeként. A telítettségkiegyenlítő program keretében a BVOP országos szinten csoportosít át fogvatartottakat a zsúfoltabb börtönökből a kevésbé telítettekbe. Míg az intézkedés célja üdvözlendő, negatív „mellékhatásokkal” jár, miközben nem kínál hosszú távú megoldást. Ahogy azt a CPT hangsúlyozta: „mindezidáig a telítettségkiegyenlítő program nem mutatkozik hatékony és hosszú távú megoldásnak, és számos súlyos problémához vezet mind a börtönök vezetése, személyzete, mind a fogvatartottak tekintetében. Sok időbe telik, míg a fogvatartottakat átszállítják az egyikből a másik intézetbe, ami szervezési nehézségeket okoz. Továbbá gyakran a családjuktól távol tartják őket fogva, ami a gyakorlatban a látogatások további korlátozását eredményezi. Ez feszültséget szül a személyzet és a fogvatartottak között, csakúgy, mint a fogvatartottak egymás közötti viszonyában.”¹³

A. A látogatófogadás rendje a büntetés-végrehajtási intézetekben

16. A jogszabály meghatározza a látogatások minimális számát. Bár ettől kedvező irányba eltérhetnek a börtönparancsnokok, a túlszűfoltóság jelenlegi mértéke mellett a büntetés-végrehajtási intézetek többsége a jogilag garantált minimumot biztosítja, amely sok tekintetben nem kielégítő.
17. A büntetések és az intézkedések végrehajtásáról szóló 1979. évi 11. törvényerejű rendelet (a továbbiakban: Bvtvr.) szerint a látogatások minimális száma havi egy alkalom. A szabadságvesztés és az előzetes letartóztatás végrehajtásának szabályairól szóló 6/1996. (VII. 12.) IM rendelet értelmében a látogatás hosszát a parancsnok határozza meg, ami nem lehet rövidebb 30 percnél. A látogatók legfeljebb négyen lehetnek (két felnőtt és két gyermek). A legtöbb parancsnok havi egy órát engedélyez, a hosszabb és gyakoribb látogatások engedélyezése ritka. Ez a gyakorlat nem felel meg a külvilággal való kapcsolattartásra vonatkozó nemzetközi sztenderdeknek.
18. Hangsúlyozandó e tekintetben, hogy az EJEB megállapította a Kovács István Gábor kontra Magyarország ügyben (38. §), hogy a látogatásokra vonatkozóan előírt jogszabályi minimum nem minden fogvatartott esetében felel meg a magán- és családi élet védelme követelményének: „A demokratikus társadalomban való szükségességet illetően a Bíróság megjegyzi, hogy a törvényerejű rendelet alkalmazandó szakaszára való hivatkozáson túl a

¹² CPT-jelentés, 37., 39. és 40. §

¹³ CPT-jelentés, 39. §



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

kormány egyetlen érvet sem hozott fel a korlátozás igazolására. A Bíróság aggodalommal jegyzi meg, hogy a törvényerejű rendelet általános módon korlátozza havi egyszeri alkalomra a család általi látogatások gyakoriságát, anélkül, hogy kellő rugalmasságot biztosítana annak elbírálására, hogy az ilyen korlátozások az egyes egyedi ügyekben megfelelőek vagy éppen szükségesek-e.”

19. A magyar kormány akciótervében azt állítja, hogy a konkrét esetben módosították a börtön házirendjét a látogatások vonatkozásában. Arra is hivatkozik, hogy kérelemre több látogatás is engedélyezhető. Bár valóban módosították a házirendet az adott büntetés-végrehajtási intézetben, ahol a panaszt fogva tartották, a vonatkozó jogszabály változatlan. A Bvtvr.-t felváltó, 2015. január 1-jén hatályba lépő, a büntetések, az intézkedések, egyes kényszerintézkedések és a szabálysértési elzárás végrehajtásáról szóló 2013. évi CCXL. törvény (a továbbiakban: Bvtv.) gyakorlatilag nem szélesíti az eddig biztosított fogvatartotti jogot, hiszen az új törvény – nagyon hasonlóan a jelenleg hatályban lévő Bvtvr.-hez – legalább havi egy, 60-90 perces időtartamú látogatásra jogosítja fel a fogvatartottakat. További látogatást engedélyezhet a börtönparancsnok, vagy az jutalomként szerezhető meg.
20. A fentiekből világosan látható, hogy a kormány nem szándékozik emelni a látogatások alacsony számát, havi egyetlen kötelező látogatást ír elő annak ellenére, hogy ezt az EJEB kritikával illette a Kovács István Gábor kontra Magyarország ügyben.

III. Új férőhelyek létesítése

21. A kormány egy további tervbe vett megoldása a túlszűfolttság csökkentésére az új börtönök építése, valamint a régi, bezárt egységek felújítása. Amint az a CPT jelentésben szerepel, a magyar hatóságok 2013 tavaszán azt állították, hogy a börtönök kapacitását 2013 végéig hozzávetőlegesen 250 férőhellyel tervezik növelni. Ezzel szemben az látható a BVOP éves statisztikai kimutatásában, hogy 2012. december és 2013. december között a férőhelyek száma mindössze 11-gyel emelkedett (12 573-ról 12 584-re).¹⁴
22. A Belügyminisztérium tájékoztatása szerint (melyben a Magyar Helsinki Bizottság közérdekű adatkérésére reagált) 2014-ben egyáltalán nem nő a férőhelyek száma a büntetés-végrehajtási rendszerben. A Belügyminisztérium arról adott információt, hogy 2015-ben 764 új férőhelyet létesítenek. 2016-ban egy észak-magyarországi börtönben a férőhelyek száma 500 hellyel fog bővülni. A bővítési tervekben az tűnik ki, hogy maga a kormány sem várja a börtönpopuláció jelentős csökkenését.
23. 2013-ban 525 fővel több fogvatartott volt a büntetés-végrehajtási rendszerben 2012-höz képest. Összehasonlításképpen: 2011 és 2012 között a növekedés 322 fő volt, de az ezt megelőző két évben a fogvatartottak száma évente 922-vel emelkedett. Ebből adódóan, ha a három évben beállt általános növekedési számmal (613) kalkulálunk, arra a következtetésre jutunk, hogy a börtönépítés és -felújítás egyáltalán nem fogja megoldani a problémát: a kormányzat építésre vonatkozó tervei szerint 2016 végéig 1 264 férőhely létesül. Ha azonban a fogvatartottak száma csak az elmúlt három évben tapasztalt ütemmel egyezően növekszik – azaz évente 613-mal, tehát összesen 1 839-cel –, a telítettség aránya még a jelenleginél is magasabb lesz.

¹⁴ Lásd: <http://www.bvop.hu/?mid=77&cikkid=2168> (habár összesen 159 új férőhelyet létesítettek három börtönben, lásd: BVOP Évkönyv 2013, 41. o., elérhető: <http://www.bvop.hu/download2/evkonyv2013.pdf>).



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

24. Megemlítenéd az is, hogy a kormány tárgyalásokat kezdeményezett annak érdekében, hogy több fogvatartottat lehessen elhelyezni két büntetés-végrehajtási intézetben, melyet PPP-konstrukcióban építettek és működtetnek. (Az állam és a beruházók között jelenleg érvényben lévő megállapodás szerint rendkívül magas összeget kell fizetnie az államnak, ha a hivatalos kapacitáznál több fogvatartottat kíván elhelyezni a PPP börtönökben. A tárgyalások azt célozzák, hogy ezt az árat csökkentsék.) Amennyiben sikerrel zárulnak a tárgyalások, 2015-ben viszonylag alacsony összegért 720 további fogvatartottat lehet elhelyezni az érintett intézetekben. Ennek eredményeként kismértékben csökkenhet a túlszűfolttság mértéke, azonban a két PPP intézet ugyanolyan túlszűfolttá válik, mint az ország többi büntetés-végrehajtási intézete.
25. Ha hozzáadjuk az előző bekezdésben jelzett a számot a fenti számításhoz, 2016 végéig 1 984 új férőhely létesül. Ezeket „csak” 1 839 fogvatartottat kell elhelyezni, így a túlszűfolttság szintje csökken, de csak csekély mértékben.
26. Hangsúlyozandó, hogy az újonnan létrehozott férőhelyek jelentős költségeket keletkeztetnek – többek között – az intézetek működtetéséhez szükséges személyzet alkalmazásával, a fenntartási és folyóköltségekkel, és ezek vélhetően további komoly költségvetési problémákhoz vezetnek.
27. A kormányzati tervek és a fenti egyszerű kalkuláció világosan rámutat arra, hogy az új börtönök és/vagy körletek létesítése nagyon időigényes vállalkozás. Ez ugyan valamiféle megoldást kínál, de csak hosszú távon (3-5 év), és csak abban az esetben, ha a börtönpopuláció növekedése megáll.
28. Ezt az érvet számos nemzetközi szervezet is hangsúlyozta, többek között az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága, amely 2010-ben arra figyelmeztetett, hogy „a tagállamnak konkrét lépéseket kell tennie annak érdekében, hogy javítsa a fogvatartottakkal való bánásmódot, valamint a börtönökben és egyéb fogvatartási helyeken lévő körülményeket az Egyezségokmánnyal és a fogvatartottakkal való bánásmódra vonatkozó ENSZ minimumszabályokkal összhangban. Ezzel kapcsolatban a tagállamnak nemcsak az új büntetés-végrehajtási intézetek építését kell mérlegelnie, hanem az alternatív, szabadságelvonással nem járó intézkedések szélesebb körű alkalmazását is.”¹⁵
29. Ugyanez szerepel a CPT jelentésében: „A CPT hangsúlyozza azt is, hogy a további férőhelyek létesítése önmagában nem jelent hosszú távú megoldást. Az egyedüli életképes megoldás a túlszűfolttság megfékezésére olyan szakpolitikai intézkedések foganatosítása, melyek korlátozzák vagy csökkentik a szabadságelvonással sújtott személyek számát. A legfőbb prioritás, hogy a szabadságelvonás valóban a legvégső eszköz legyen.”¹⁶

IV. Alternatív intézkedések

30. A hatóságok, úgy tűnik, vonakodnak alkalmazni a szabadságelvonás azon néhány alternatíváját is, melyeket az utóbbi időben vezettek be: például a házi őrizet elrendelésének száma nagyon alacsony maradt az előzetes letartóztatáshoz képest az elektronikus nyomkövetés 2013. júliusi bevezetése után is.

¹⁵ Emberi Jogi Bizottság: Következtetések, 16. §

¹⁶ CPT-jelentés, 39. §



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

31. Az alternatív intézkedések csekély mértékű alkalmazása tekintetében figyelemre méltó, hogy 2013. december 31-én a 18 042 fogvatartottból 5 053¹⁷ (28%) volt előzetes letartóztatásban, és bár az elektronikus nyomkövetést már alkalmazták a tárgyalásra váró, házi őrizetben lévő terheltek szökésének megakadályozására, 2014. január 31-én 2 274 terhelt volt előzetes letartóztatásban, míg 154 (!) fő házi őrizetben.¹⁸ Kilenc hónappal később, 2014. szeptember 30-án az adatok hasonlóak voltak: 2 119 terhelt volt előzetes letartóztatásban, míg 138-an házi őrizetben.
32. Amint azt a Legfőbb Ügyészség statisztikái¹⁹ mutatják, 2008 és 2013 között az előzetes letartóztatottak száma növekedett. Azon ügyek 83%-ában, amikor a rendőrség kezdeményezi az előzetes letartóztatást, az ügyész is indítványozza, a bírák 91,4%-a pedig az indítványnak megfelelően elrendelte a terhelt előzetes letartóztatását.
33. Az előzetes letartóztatás túlzott használatára az ENSZ Önkényes Fogvatartással Foglalkozó Munkacsoportja (UN Working Group on Arbitrary Detention, a továbbiakban: UNWGAD) is felhívta a figyelmet a 2013. október 2-i missziózáró közleményében: „rendszeres és azonos tartalmú információkat kaptunk arról, hogy az előzetes letartóztatás túlzott alkalmazása jellemző az ország büntető igazságszolgáltatási rendszerére. [...] Azt tapasztaltuk, hogy a letartóztatás melletti alternatív intézkedésekről szóló jogszabályi rendelkezések ellenére az előzetes letartóztatás alkalmazása inkább mindent megelőző, mint végső eszköz. Magyarországon a börtönökben lévő túlszűfolttság aránya jelenleg 140%, melynek jelentős oka az előzetes letartóztatás általános jellegű alkalmazása. [...] Az előzetes letartóztatás idejének meghosszabbítása is súlyos kérdéseket vet fel, minthogy gyakran vezet szükségtelenül elhúzódó fogvatartáshoz. Az arányosság elvét jellemzően nem tartják tiszteletben. [...] Bár az előzetes letartóztatás alternatíváiról rendelkeznek a releváns jogszabályok, a 'fogvatartás kultúrája' az ítéletet megelőző eljárási szakban nyilvánvalónak tűnik. [...] Például olyan esetekben, ahol igazolható és hatékony intézkedés lett volna a házi őrizet, az UNWGAD tudomása szerint az érintett személyek előzetes letartóztatásba kerültek. [...] Az előzetes letartóztatás tárgyában bíróság elé kerülő ügyek több mint 90 százalékában az ügyészségi indítványnak megfelelően döntött a bíróság.”²⁰
34. Mindezek ellenére a Belügyminisztérium nem szervezett képzést, és más formában sem mozdította elő a házi őrizet gyakoribb alkalmazását a bíróságok körében, annak ellenére, hogy a kormány ezt állította akciótervében.
35. Az Igazságügyi Minisztérium által adott írásbeli tájékoztatás szerint a minisztérium munkatársai két kétórás előadást tartottak a büntetőbíróknak általános jelleggel az EJEB joggyakorlatáról, ezen belül az alternatív intézkedéseket is tárgyalva. Azonban úgy tűnik, hogy ezek a képzési alkalmak az általános képzési program részét képezik, és nincsenek összefüggésben a jelen beadványban tárgyalt ügyekkel. Ebből fakadóan az a benyomás alakulhat ki, hogy a kormány semmilyen arra irányuló konkrét intézkedést nem tett, hogy a bírák képzésével érje el a házi őrizet szélesebb körű alkalmazását. A Magyar Helsinki Bizottság tudomása szerint az ügyészek számára sem szerveztek képzést az alternatív kényszerintézkedésekről. Az előadásokkal kapcsolatban pedig felmerül, hogy azokat vajon miért kormányzati tisztviselők – akik az egyezményesítő államot képviselik – tartották, miért nem az érintett terhelteket, panaszosokat képviselő ügyvédek.

¹⁷ Lásd: <http://www.bvop.hu/?mid=77&cikkid=2168>.

¹⁸ Az adatok a Legfőbb Ügyészségtől származnak: <http://www.mklu.hu/pdf/kenyszint20140131.pdf>.

¹⁹ Lásd: <http://www.mklu.hu/repository/mkudok2832.pdf>, 49. o.

²⁰ Lásd: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13816&LangID=E>.



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

36. A kormány arról is beszámolt a Miniszteri Bizottság elé terjesztett akciótervében, hogy alaposan kidolgozzák a házi őrizet szabályait és feltételeit. Az Igazságügyi Minisztériumhoz benyújtott közérdekű adatkérésre adott tájékoztatás szerint összehasonlító tanulmányokat készítettek az elektronikus nyomkövető rendszer használatáról az új büntetőeljárási törvény (a továbbiakban: Be.) kodifikációja során, és a házi őrizetre vonatkozóan új szabályokat fognak megállapítani. A minisztérium ugyanakkor elismerte, hogy a tanulmányokat a rendőrség készítette, azok nincsenek a minisztérium birtokában, csak hallomásból tudnak a létezésükről, de a munkatársaik nem ismerik azok pontos tartalmát, és csak néhány megállapításról, eredményről tudnak.

V. A jövőbeli túlzásfoltáshoz hozzájáruló büntetőpolitika

A. *Szigorúbb Büntető Törvénykönyv*

37. 2014-ben nem vezettek be átfogó reformot a telítettségi ráták javítására. Ellenben a kormány folytatta kemény büntetőpolitikáját. Az új Büntető Törvénykönyv (2012. évi C. törvény, a továbbiakban: új Btk.) 2013. július 1-jén lépett hatályba, és számos bűncselekmény büntetési tételét és szankcióját súlyosbította, fenntartotta a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetést és a három csapásra vonatkozó szabályokat.
38. A magyar büntetőjog alapján a bűncselekményt az elkövetés időpontjában hatályban lévő szabályok szerint kell megítélni (kivéve, ha az ügy megítélésének időpontjában a terhelte nézve kedvezőbb szabályok vannak hatályban). Ez azt jelenti, hogy időbe telik, mire egy büntetőjogi szigorítás hatást gyakorol a joggyakorlatra és a büntetékiszabási gyakorlatra, amiből logikusan következik, hogy a 2009-ben, 2010-ben és 2013-ban foganatosított szigorításoknak késleltetett hatása lesz a folyamatokra, valószínűsítve, hogy a börtönpopuláció növekedése még 2-3 évig nem áll meg. Ezt a nézetet osztja a legtöbb szakember, akikkel a CPT a 2013-as látogatása során konzultált: „A delegáció által megkérdezettek többsége, ideértve a büntetés-végrehajtási állomány tapasztalt tagjait is, jelezte, hogy a helyzet valószínűleg romlani fog az új büntetőjogi szabályok 2013 júliusi hatálybalépésével, ami nagy valószínűséggel oda vezet, hogy még több személyt fognak szabadságelvonással, és/vagy hosszabb tartamú szabadságvesztéssel büntetni.”²¹

B. *A büntetési tétel középértéke*

39. A kormány 2010-ben vezette be azt az új rendelkezést a Büntető Törvénykönyvbe (1978. évi IV. törvény, a továbbiakban: régi Btk.), amely a korábbi szabályozáshoz képest sokkal szigorúbban írja elő a bírák számára a büntetési tétel középértékének számítását. Amennyiben a bíró a középértéknél enyhébb büntetést kíván kiszabni, részletesen meg kell indokolnia döntését. A jelen beadvány 38. pontja alatt leírtakból adódóan e 2010. évi módosítás hatásai csak később mutatkoznak meg. Egy 2014. október 29-én tartott konferencián például a Szegedi Ítéltábla elnöke egy rablási ügyről beszélt, amelyben 9 év szabadságvesztés-büntetést kellett kiszabnia, miközben a korábbi gyakorlatban 3 év volt a hasonló bűncselekményekre kiszabott jellemző büntetés.

²¹ CPT-jelentés, 37. §



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

40. Igazság szerint azt is meg kell jegyezni, hogy a fent tárgyalt szigorítás mellett a szabadulás időpontjára vonatkozó rendelkezések valamelyest kedvezőbbek lettek a fogvatartottakra nézve. Ugyanakkor nehéz előre megmondani, hogyan fogják ezek a feltételes szabadságra bocsátásra vonatkozó új szabályok befolyásolni a börtönpopuláció nagyságát. Annyi biztos, hogy a szigorúbb büntetéskiszabási gyakorlat nagyon is kézzelfogható, azonban kétséges, hogy a fogvatartottak nagy számban fogják-e előnyét élvezni a kedvezőbb szabályoknak, minthogy ezek alkalmazása a fogvatartott magaviseletén és jutalmain múlik, valamint azon, ahogyan a büntetés-végrehajtási intézetek és a szabadulásról döntő büntetés-végrehajtási bírók értékelik ezeket. A túlsúlyosság súlyos feszültséghez vezet a fogvatartottak és a konfliktusokban érintett személyzet között, leszűkíti a börtönön belüli munka és a foglalkoztatás lehetőségeit, amelyek következtében a fogvatartottaknak egyértelműen kevesebb esélyük van, hogy éljenek a feltételes szabadságra bocsátás lehetőségével.

C. A tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetés

41. A BVOP alábbi grafikonja szerint a múlt év végén összesen 46 fogvatartott töltötte tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetését (a legvilágosabb lila színnel jelölve a grafikonon) a hazai büntetés-végrehajtási rendszerben, közülük 29-en végleges, jogerős ítélet alapján (a legsötétebb lila színnel jelölve), és 17-en elsőfokú bírói döntés alapján. Amint azt a BVOP statisztikái mutatják,²² a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélték száma meredeken növekszik. Míg az 1999 (amikor a feltételes szabadságra bocsátás lehetősége nélküli életfogytig tartó szabadságvesztést bevezették) és 2011 között eltelt 12 év alatt csak 19 személyt ítélték életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetésre a feltételes szabadságra bocsátás lehetősége nélkül, 2011 és 2013 között ez a szám több mint duplájára, 46-ra nőtt. Habár az ebbe a kategóriába eső elítéltek száma még mindig viszonylag alacsony, jelentős terhet rónak a börtönrendszerre.



²² Lásd: http://www.bvop.hu/download/szamok,tenyek_2013.doc/szamok,tenyek_2013.doc, 2. o.



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

42. Ez a hivatkozás még úgy is érvényes, hogy az Igazságügyi Minisztérium nemrég törvényjavaslatot nyújtott be az Országgyűlésnek²³ a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetésre ítélték feltételes szabadságra bocsátásának lehetőségéről. Ez alapján a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztésre ítélték fogvatartását csak 40 év után vizsgálják felül, a szabadlábba bocsátás pedig a köztársasági elnök diszkrecionális döntésén múlik. A Magyar László kontra Magyarország ügyben (73593. sz. kérelem, 2014. május 20-i ítélet) az EJEB arra a következtetésre jutott, hogy az elnöki kegyelem jogintézménye nem teszi lehetővé, hogy a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztésüket töltők „tudják, mit kell tenniük ahhoz, hogy szabadságra bocsátásukat fontolóra vegyék, és milyen feltételek mellett”. Ebből adódóan a jogszabály-módosítás ellenére az EJEB standardjait sértő marad a magyar szabályozás. A köztársasági elnök által hozott kegyelmi döntések rendkívül alacsony száma miatt, valamint tekintettel arra, hogy az első felülvizsgálatra 2039-ben kerül majd sor, a tényleges életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetésüket töltő fogvatartottak számának növekedésére lehet számítani a következő években.

D. A három csapás szabálya

43. Egy további példa a büntetőpolitika szigorának növekedésére a „három csapás” szabályának 2010-es bevezetése, melynek értelmében bizonyos esetekben az eljáró bírák kötelesek életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetést kiszabni. A vonatkozó rendelkezéseket tovább szigorította az új Büntető Törvénykönyv, amely kötelezte a bírakat, hogy a feltételes szabadságra bocsátás lehetősége nélkül ítéljék életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetésre a különös visszaeső, erőszakos bűncselekményt elkövetőket.
44. 2014 júliusában az Alkotmánybíróság megsemmisítette a három csapás szabályozás bizonyos változatát, de azokat a terhelteket, akik három alkalommal erőszakos bűncselekményt követnek el, továbbra is tényleges életfogytig tartó szabadságvesztésre kell ítélni.

E. Elzárással büntetett szabálysértések

45. A túlzásfoltosság növekedésének további oka az elzárással büntethető szabálysértések körének jelentős bővítése. 2010 előtt a szabálysértési értékre elkövetett lopást nem lehetett szabadságelvonással büntetni, de a hatályban lévő vonatkozó jogszabály módosítása elrendelte ennek és egyéb szabálysértéseknek a szabadságelvonással való büntetését. A szabálysértésekről, a szabálysértési eljárásról és a szabálysértési nyilvántartási rendszerről szóló 2012. évi II. törvény (a továbbiakban: Sztv.) megtartotta az elzárással büntethető szabálysértések 2010-ben kibővített körét, és lehetővé tette, hogy elzárással büntessék azt az eljárás alá vont személyt, aki 6 hónapon belül három szabálysértést követ el, még akkor is, ha alapesetben a három szabálysértés egyike sem büntethető elzárással.²⁴ Az Sztv. továbbá lehetővé teszi, hogy automatikusan, a terhelt meghallgatása nélkül változtassák át a pénzbírságot vagy a közérdekű munkát elzárásra, amennyiben nem fizeti meg a bírságot, illetve ha nem végzi el a közérdekű munkát.²⁵ Ez sérti az Emberi Jogok Európai Egyezményében védett tisztességes eljáráshoz való jogot.

²³ Lásd: <http://www.parlament.hu/irom40/01707/01707.pdf>.

²⁴ Sztv., 23. §

²⁵ Sztv., 12. és 15. §



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

46. Minthogy az elzárást büntetés-végrehajtási intézetben kell végrehajtani,²⁶ tovább nő a zsúfoltság, és vélhetően a továbbiakban is negatív hatást fog gyakorolni a helyzetre, amint azt a belügyminiszter elismerte egy interjúban. A kérdésre, miszerint „Marad a ‘csukjunk be mindenkit jó hosszú időre’ politikája, minek hatására már most is túlszúfoltak és egyre zsúfoltabbak a fegyintézetek, teret engednek alternatív megoldásoknak is?“, a miniszter a következőképpen válaszolt: „A börtönök azért zsúfoltak, mert a hatóságok jól, a korábbiakhoz képes hatékonyabban dolgoznak, és mert néhány jogszabály-módosítás korábban nem létező büntetési tételeket vezetett be.”²⁷
47. A szabálysértési elzárás problematikáját az UNWGAD is felvetette missziózáró közleményében, arra a következtetésre jutva, hogy „az UNWGAD számos fogvatartottat meghallgatott, akik azért töltenek elzárás büntetést, mert például nem használták a biztonsági övet, törött kerékpárlámpával közlekedtek, piros lámpánál gyalogoltak át az úttesten, alkohol hatása alatt sétáltak az utcán, és így tovább. [...] Úgy tűnt, hogy a pénzbírságot automatikusan változtatták át elzárásra, anélkül, hogy az elkövető bíróság előtt vitathatta volna ezt. [...] Megjegyezzük, hogy 2012-ben drasztikusan emelkedett a be nem fizetett bírságból átváltoztatott elzárások száma. Az arányosság elve alkalmazandó ezekben az esetekben, és fontos lenne alternatív intézkedéseket, mint például közérdekű munkát alkalmazni az elzárás helyett.”²⁸

²⁶ Sztv., 139. §

²⁷ Lásd: http://nol.hu/belfold/20130925-unios_minta_lehet_a_kozmunka?ref=sso.

²⁸ Lásd: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13816&LangID=E>.



Magyar Helsinki Bizottság

MAGYAR HELSINKI BIZOTTSÁG

1054 Budapest, Bajcsy-Zsilinszky út 36-38. I/12.

1242 Budapest, Pf. 317.

Tel/fax: + 36 1 321 4323, 321 4141, 321 4327

helsinki@helsinki.hu

www.helsinki.hu

VI. Javaslatok

48. A fenti okokból adódóan a Magyar Helsinki Bizottság azt javasolja a Miniszteri Bizottságnak, hogy a magyar kormányt a következő intézkedésekre hívja fel:
- a) Csökkentse a telítettség arányát 2015 végéig 120%-ra és 2016 végéig 100%-ra.
 - b) Dolgozzon ki egy mechanizmust, amelyben meghatározza azokat a feltételeket, amelyek alapján a fogvatartottakat szabadon bocsátják, ha a büntetés-végrehajtási rendszer vagy az egyes intézetek túllépi a 100%-os telítettséget.
 - c) Törölje el a büntetőpolitika azon elemeit, melyek sértik az EJEB által kidolgozott elveket, például a feltételes szabadságra bocsátás lehetősége nélküli életfogytig tartó szabadságvesztés-büntetést.
 - d) Módosítsa az Sztv.-t, és vizsgálja felül az elzárással büntethető szabálysértések körét.
 - e) Mozdítsa elő, hogy a bíróság és az ügyészség a szabadságvesztést és bármely egyéb szabadságelvonást valóban végső eszköznek tekintsen.
 - f) Segítse elő, hogy a bírák és ügyészek személyes, közvetlen tapasztalatot szerezzenek a fogvatartási körülményekről és a szabadságelvonás hatásairól.
 - g) Szervezzon képzéseket a bírák és ügyészek számára a kényszer- és alternatív intézkedések természetéről és nemzetközi gyakorlatáról, ideértve az EJEB vonatkozó joggyakorlatát és a CPT ajánlásait. Vonja be ebbe a munkába a civil társadalom szereplőit.
 - h) Támogassa, hogy a bírósági elnökök kezdeményezzenek vizsgálatot az előzetes letartóztatás elrendelésének gyakorlatáról, és értékeljék azok eredményeit.
 - i) Növelje a látogatások kötelező minimális számát a Bvtv.-ben.

Budapest, 2014. október 30.

Tisztelettel:

dr. Kádár András Kristóf
társelnök
Magyar Helsinki Bizottság